

Projekt nowego prawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych

Analiza krytyczna
i proponowane zmiany



RAPORTY INSTYTUTU ORDO IURIS

Projekt nowego prawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych

Analiza krytyczna
i proponowane zmiany



www.ordoiuris.pl

Projekt nowego prawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych

Analiza krytyczna
i proponowane zmiany

Wydawnictwo Naukowe Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris

Warszawa 2022

Autor:

Paweł Tempczyk

Recenzja:

Łukasz Bernaciński

Bartosz Zalewski

Stan prawny na: 9 października 2022 r.

Opracowanie graficzne, skład i łamanie:

Ursines – Agencja Kreatywna. Błażej Zych

www.ursines.pl

Wydawca:

Wydawnictwo Naukowe Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris

ul. Zielna 39 | 00-108 Warszawa

www.ordoiuris.pl

ISBN:

© Copyright 2022 by Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris

Spis treści

Główne tezy raportu.....	8
I. Ogólna charakterystyka projektu	10
1.1. Uwagi wprowadzające	10
1.2. Struktura i deklarowany cel projektowanej ustawy	11
II. Uwagi dotyczące regulacji związanych ze stwierdzeniem zgonu.....	14
2.1. Powołanie instytucji koronera	14
2.2. Stwierdzanie zgonu oraz dokumentacja związana ze stwierdzaniem zgonu.....	16
III. Uwagi dotyczące regulacji związanych z pochówkiem	24
3.1. Prawo do pochówku	24
3.2. Prawo rezerwacji miejsca pochówku oraz prawo do grobu.....	25
3.3. Postępowanie ze szczątkami, zwłokami i prochami ludzkimi oraz ich przewóz transgraniczny	28
IV. Uwagi dotyczące regulacji związanych z administracją cmentarzami, ewidencjami oraz ekshumacjami	32
4.1. Administracja cmentarzami	32
4.2. Rodzaje grobów i księgi cmentarne	35
V. Groby wojenne oraz analiza systemowa proponowanej nowelizacji	38
VI. Konkluzje	41
Bibliografia.....	43

Główne tezy raportu

01 Projektodawca zasadnie dostrzega problem nieadekwatności i braku fundamentalnych regulacji tzw. prawa funeralnego w obowiązujących przepisach ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

02 Zasadnym wydaje się być napisanie nowej ustawy kompleksowo regulującej w jednym akcie prawnym wszystkie kwestie funeralne, gdyż od czasu jej uchwalenia, w wyniku zmian społeczno-politycznych, rozwoju techniki i nauki nie przystaje ona do obecnego stanu wiedzy, kultury prawodawczej, oraz sfery instytucjonalnej;

03 Właściciele cmentarza zostaną zobligowani do starannego i kompletnego prowadzenia ujednoliconych ksiąg cmentarnych zawierających informacje o grobach i miejscach pochówku, a także do przekazywania ministrowi właściwemu ds. cyfryzacji odpowiednich informacji związanych z prowadzeniem ogólnokrajowej ewidencji cmentarzy oraz ewidencji grobów i miejsc pochówku.

04 Projekt ustawy *de facto* zakłada wprowadzenie kilku kategorii grobów (groby „zwykłe”, groby weteranów walk o wolność i niepodległość Polski, groby osób zasłużonych dla Rzeczypospolitej Polskiej, groby osób odznaczonych, groby wojenne, groby wpisane do rejestru zabytków albo włączonych do wojewódzkiej lub gminnej ewidencji zabytków).

W zależności od danej kategorii grobu, inny organ administracji jest obowiązany do nadzoru nad grobami, co może generować spory kompetencyjne oraz powodować dezorientację wśród obywateli.

05 Zakłada się znaczące zwiększenie kompetencji organów państwowych, w szczególności właściwego miejscowo wojewody oraz Prezesa Instytutu Pamięi Narodowej nad grobami weteranów walk o wolność i niepodległość Polski oraz zasłużonych dla Rzeczypospolitej Polskiej i grobami osób odznaczonych.

06 Projekt reguluje kompleksowo kwestie związane z fundacją grobu, prawem do organizacji pochówku, prawem do grobu oraz dochowaniem.

07 Autorzy projektu ustawy zasadnie proponują wprowadzenie na szerszą skalę instytucji koronera – lekarza specjalisty, posiadającego niezbędne doświadczenie z zakresu medycyny sądowej do wyjaśniania ciężkich do sklasyfikowania oraz rozwikłania przypadków zgonu.

08 Dział IV projektu ustawy stanowi kompendium wiedzy dotyczącej postępowania w odniesieniu do zakładania, prowadzenia, utrzymywania oraz zamykania cmentarzy zarówno komunalnych jak i wyznaniowych. Wątpliwości budzić może fakt, że zbytne natężenie rozmaitych wymagań administracyjnych może spowodować problemy w sprostaniu im przez podmioty odpowiedzialne za małe, lokalne cmentarze w uboższych gminach (najczęściej wójtowie oraz burmistrzowie pomniejszych miast), z szczególnie jeśli wraz ze zwiększeniem obowiązków administracyjnych nie zwiększy się finansowanie samorządów gminnych.

I. Ogólna charakterystyka projektu

1.1. Uwagi wprowadzające

Niniejszy raport ma na celu przedstawienie wybranych zagadnień związanych z rządowym projektem ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych (UD278)¹. Celem prac nad finalnym brzmieniem projektu ustawy jest scalenie, doprecyzowanie i uaktualnienie obowiązujących przepisów funeralnych, wprowadzenie systemowych definicji legalnych, oraz ustalenie obowiązującego zakresu przedmiotowego i podmiotowego prawa do organizacji pochówku, prawa rezerwacji miejsca pochówku oraz prawa do grobu. Nastąpić to ma poprzez uchylenie obecnie obowiązującej Ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych². Ponadto komentowany projekt uchyla Ustawę z dnia 22 listopada 2018 r. o grobach weteranów walk o wolność i niepodległość Polski³. W założeniu ma on zatem stanowić kompleksową regulację obejmującą trzy grupy zagadnień:

- kwestie związane ze stwierdzeniem zgonu i pochówkiem;
- kwestie związane z funkcjonowaniem i administracją cmentarzy;
- kwestie związane z prowadzeniem działalności w zakresie usług pogrzebowych;

Jak przekonują projektodawcy, obecnie obowiązująca ustawa nie czyni zadość współczesnym standardom legislacyjnym. W znacznej części powiela ona regulacje przedwojennej ustawy z dnia 17 marca 1932 r. o chowaniu zmarłych i stwierdzaniu przyczyny zgonu⁴, zachowując – pomimo licznych nowelizacji – archaiczną już dziś terminologię. W związku z tym wśród regulacji, zawartych w obowiązującej ustawie, znajdują się przepisy nieodzwierciedlające przyjętych obecnie 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 niekonstytucyjności⁵.

Twórcy projektu ustawy wskazują również na szereg problemów interpretacyjnych i praktycznych związanych ze stosowaniem obecnie obowiązującej ustawy. Chodzi m.in. o brak przepisów funeralnych zezwalających na szybsze procedowanie rejestracji zgonu, która odbywa się obecnie w formie papierowej, określanie przez lekarzy przyczyny zgonu z różną precyzją, długotrwałą agregacją i weryfikacją

1 Projekt dostępny pod adresem internetowym: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12351755/katalog/12819378#12819378>, dostęp: 17 października 2022 r.

2 Dz. U. z 2020 r. poz. 1947.

3 Dz. U. z 2018 r. poz. 2529.

4 Dz. U. z 1932 r. Nr 35, poz. 359.

5 Uzasadnienie projektu ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, s. 1, uzasadnienie dostępne pod adresem internetowym: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12351755/katalog/12819378#12819378>, dostęp: 17 października 2022 r.

danych. W efekcie dane o przyczynach zgonów w Polsce od lat są złej jakości i publikowane z dużym opóźnieniem, co jak zademonstrowała sytuacja zaistniała podczas pandemii COVID-19, nie pozwala szybko i skutecznie wyjaśnić przyczyny zgonów ponad nadmiarowych⁶.

Co więcej, państwowe zasoby baz danych nie są wykorzystywane efektywnie, często wymagając, na przykład dużego zaangażowania ze strony obywatela i administracji. Obywatel na wielu etapach zobowiązany jest do podawania tych samych danych, na przykład przy kwestii rejestracji aktów stanu cywilnego⁷.

Jak dalej wskazują projektodawcy, istniejące bazy danych na temat 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 nieprecyzyjnie⁸. Warto uzupełnić spostrzeżenia projektodawców, wskazując, że obecnie obowiązujące przepisy nie definiują również samego pojęcia cmentarza, grobu czy zwłok, czemu projekt ma wyjść naprzeciw.

Wedle projektodawców komentowany projekt ustawy ma w sposób kompleksowy uregulować sferę tak zwanego prawa pośmiertnego, obejmującego zagadnienia takie jak stwierdzanie i dokumentowanie zgonów, chowanie zmarłych, prawo do grobu, czy funkcjonowanie cmentarzy oraz dokonać zasadniczej zmiany w zakresie cyfryzacji wykazu i rejestru cmentarzy i miejsc pochówku, oraz grobów osób zasłużonych z punktu widzenia państwa.

Zamysłem projektodawców jest również przyznanie większego zakresu kompetencji organom państwowym w celu ochrony 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 ogólnoludzkich⁹.

1.2. Struktura i deklarowany cel projektowanej ustawy

Projekt jest skonstruowany wedle poniższej struktury:

- 1) Dział I – przepisy ogólne
- 2) Dział II: (bez tytułu)
 - a) rozdział 1 – stwierdzanie zgonu oraz sporządzanie dokumentacji zgonu;
 - b) rozdział 2 – nabywanie i utrata prawa do wykonywania czynności koronera;

⁶ *Ibidem*, s. 2.

⁷ Uzasadnienie projektu ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, s. 2.

⁸ Uzasadnienie projektu ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, s. 3.

⁹ Uzasadnienie projektu ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, s. 4.

- c) rozdział 3 – finansowanie czynności związanych ze stwierdzaniem i dokumentowaniem zgonów.

3) Dział III – pochówek:

- a) rozdział 1 – prawo do organizacji pochówku;
- b) rozdział 2 – prawo do grobu;
- c) rozdział 3 – postępowanie ze zwłokami, szczątkami i prochami ludzkimi;
- d) rozdział 4 – międzynarodowy przewóz zwłok, szczątków i prochów ludzkich.

4) Dział IV – cmentarze:

- a) rozdział 1 – zakładanie, rozszerzanie, utrzymywanie, zarządzanie, zamykanie i likwidacja cmentarzy;
- b) rozdział 2 – ewidencje osób pochowanych, grobów i miejsc spoczynku;
- c) rozdział 3 – zasady sprawowania opieki nad grobami weteranów walk o wolność i niepodległość Polski;
- d) rozdział 4 – zasady sprawowania opieki nad grobami osób zasłużonych dla Rzeczypospolitej Polskiej;
- e) rozdział 5 – ekshumacje.

5) Dział VI – przepisy karne oraz przepisy o administracyjnych karach pieniężnych.

6) Dział VII – zasady prowadzenia działalności gospodarczej.

Zgodnie z art. 1 projektu ustawy, ustawa określa i precyzuje szereg zagadnień związanych ze stwierdzaniem i dokumentowaniem zgonu, szeroko pojętym prawem funeralnym oraz działalnością gospodarczą w zakresie usług pogrzebowych, w tym m.in.:

- 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 sporządzania karty zgonu oraz karty urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu,
- 5) zasady finansowania zadań związanych ze stwierdzaniem i dokumentowaniem zgonu,
- 6) określa podmioty uprawnione do zorganizowania pochówku zwłok, szczątków i prochów ludzkich oraz podmioty zobowiązane do zorganizowania pochówku zwłok, szczątków i prochów ludzkich,
- 7) ustala zakres prawa do grobu, zasady postępowania ze zwłokami, szczątkami i prochami ludzkimi oraz ich międzynarodowego przewozu,
- 8) zasady zakładania, rozszerzania, utrzymywania i zarządzania cmentarzami oraz ich likwidacji,

- 9) zasady lokalizacji krematoriów, domów pogrzebowych, grobów, katakumb i kolumbariów,
- 10) wymagania, jakim powinny odpowiadać cmentarze, krematoria, kostnice, domy pogrzebowe, groby, ossaria, krypty, katakumby i kolumbaria,
- 11) zasady dokumentowania czynności związanych z pochówkiem,
- 12) zasady sprawowania opieki nad grobami weteranów walk o wolność i niepodległość Polski oraz nad grobami osób zasłużonych dla Rzeczypospolitej Polskiej,
- 13) zasady i warunki przeprowadzania ekshumacji,
- 14) zasady prowadzenia działalności przedsiębiorców pogrzebowych.

Na aprobatę zasługuje treść art. 3 projektowanej ustawy, który statuuje generalną zasadę poszanowania godności i czci należnej osobom zmarłym. Jest on konsekwencją fundamentalnej dla polskiego porządku prawnego konstytucyjnej zasady poszanowania przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka (art. 30 Konstytucji RP). Wyprowadzić z niej bowiem można adresowany do organów stanowiących prawo obowiązek wprowadzania takich rozwiązań legislacyjnych, które skutkować będą nie tylko poszanowaniem dla praw i wolności osób żyjących, ale również należyтым szacunkiem i pietyzmem dla zwłok, szczątków i prochów ludzkich. Nie wynika to wyłącznie z konieczności respektowania odczuć osób najbliższych zmarłym (te bowiem mogą być rozmaite), ale z samego szczególnego statusu doczesnych szczątków człowieka, jako bytu o szczególnym statusie ontologicznym¹⁰. Oczywiście należy przychylić się do poglądu, że ochrona ta ma charakter przedmiotowy (człowiek jest podmiotem praw i obowiązków jedynie do chwili śmierci)¹¹, niemniej jednak wyprowadzić ją należy z obowiązku poszanowania godności człowieka przez każdą inną osobę.

¹⁰ Por. A. Rybak, *Prawnokarna ochrona godności zwłok człowieka*, „Palestra” 49/1-2 (2004), s. 100.

¹¹ L. Bosek, komentarz do art. 30, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, nb. 48-49.

II. Uwagi dotyczące regulacji związanych ze stwierdzeniem zgonu

2.1. Powołanie instytucji koronera

Projekt ustawy wprowadza instytucję nieznaną dotąd prawu polskiemu – koronera. Funkcja koronera wywodzi się z kręgów kultury anglosaskiej (ang. coroner). Pierwotnie był to urzędnik sądowy zajmujący się wyjaśnianiem nienaturalnych zgonów¹². Artykuł 27 projektu ustawy precyzuje warunki, które należy spełnić, aby zostać koronerem. Konieczne jest by osoba zainteresowana legitymowała się prawem do wykonywania zawodu lekarza na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz pełną zdolnością do czynności prawnych, a także by nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. Ponadto powinna ona posiadać specjalizację w dziedzinie medycyny sądowej, patomorfologii, anestezjologii i intensywnej terapii lub medycyny ratunkowej albo co najmniej 3-letni staż pracy w zawodzie lekarza oraz odbyć szkolenie w zakładzie medycyny sądowej uczelni medycznej, przy czym do 3-letniego stażu pracy w zawodzie nie wlicza się czasu odbywania stażu podyplomowego.

Fakt spełnienia warunków określonych w projektowanym art. 27 poświadczają ma certyfikat ukończenia szkolenia w zakładzie medycyny sądowej uczelni medycznej. Dopiero po uzyskaniu zaświadczenia o ukończeniu szkolenia lekarz spełniający niezbędne warunki może aplikować o uzyskanie zatrudnienia jako koroner. Artykuł 27 ust. 9 wskazuje, że minister właściwy ds. zdrowia wyda rozporządzenie określające ramowy program szkolenia, uwzględniający zakres wiedzy i umiejętności niezbędnych do wykonywania czynności koronera.

Artykuł 27 ust. 5 stanowi natomiast, że lekarz spełniający wymagania może wykonywać czynności koronera na podstawie umowy zawartej przez wojewodę:

- 1) z tym lekarzem;
- 2) z podmiotem wykonującym działalność leczniczą, w którym lekarz ten wykonuje zawód lekarza;
- 3) uczelnią medyczną posiadającą w swojej strukturze organizacyjnej zakład medycyny sądowej, w którym lekarz ten jest zatrudniony.

12 Koroner – encyklopedia PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/koroner;2564722>, dostęp: 17 października 2022 r.

W przypadku zawarcia umowy z podmiotami z pkt. 2-3, do umowy załącza się wykaz lekarzy, którzy będą wykonywać obowiązki w charakterze koronera. Kolejny artykuł projektu ustawy ustala wykaz koronerów, którego administratorem jest właściwy miejscowo wojewoda. Wykaz będzie opublikowany w Biuletynie Informacji Publicznej i ma zawierać następujące informacje dotyczące między innymi danych koronera oraz umowy, na podstawie której wykonuje on swoje czynności, a także obszaru jego działania („obszaru wezwania”). Artykuł 30 wskazuje, że koroner korzysta z ochrony przewidzianej w Kodeksie karnym dla funkcjonariuszy publicznych.

Projekt ustawy znacząco różnicuje wysokość pobranego wynagrodzenia za stwierdzenie i wystawienie karty zgonu w zależności od tego czy czynności dokonuje lekarz czy też koroner. W ten sposób, lekarzowi, nie posiadającemu uprawnień koronera za każdorazowe stwierdzenie zgonu przysługuje 1,41% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w roku kalendarzowym poprzedzającym przeprowadzenie tej czynności. W przypadku, gdy lekarz wystawił również kartę zgonu, przysługuje mu 2,82% przeciętnego wynagrodzenia. Natomiast koronerowi przysługuje za stwierdzenie każdego zgonu oraz sporządzenie protokołu zgonu i karty zgonu wynagrodzenie, a także w przypadku wezwania do martwego urodzenia i sporządzenie karty urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu, wynagrodzenie które wynosi 15% kwoty przeciętnego wynagrodzenia, a w przypadku odstąpienia od sporządzenia karty zgonu albo karty urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu – 10% kwoty przeciętnego wynagrodzenia.

Z tytułu przeprowadzenia czynności wynagradza się również lekarza specjalistę w dziedzinie medycyny sądowej, który za pozostawanie w gotowości do konsultacji – otrzymuje 2% przeciętnego wynagrodzenia za dobę, oraz dodatkowo za każdą przeprowadzoną konsultację – 5% przeciętnego wynagrodzenia.



Wprowadzenie instytucji koronera – lekarza specjalisty zajmującego się analizą nagłych i niespodziewanych zgonów, który posiada kilkunastoletnie doświadczenie praktyczne z zakresu medycyny sądowej jest zasadne. Społeczna potrzeba i zapotrzebowanie na tego rodzaju specjalistów uwypukliły się w szczególności w okresie pandemii COVID-19, kiedy niejednokrotnie na stwierdzenie przyczyny zgonu, z powodu braku wyspecjalizowanych lekarzy, czekali aż do kilkunastu godzin

Wprowadzenie instytucji koronera – lekarza specjalisty zajmującego się analizą nagłych i niespodziewanych zgonów, który posiada kilkunastoletnie doświadczenie praktyczne z zakresu medycyny sądowej jest zasadne. Społeczna potrzeba i zapotrzebowanie na tego rodzaju specjalistów uwypukliły się w szczególności w okresie pandemii COVID-19, kiedy niejednokrotnie na stwierdzenie przyczyny zgonu, z powodu braku wyspecjalizowanych lekarzy, czekali aż do kilkunastu godzin¹³. Ten brak, wynikał również

13 M. Małyś, Co robi koroner?, <https://www.money.pl/gospodarka/co-robi-koroner-6693130146204288a.html>, dostęp: 17 października 2022 r.

z kwestii finansowych. Stwierdzanie zgonu w warunkach epidemicznych, lecz z wynagrodzeniem daleko odbiegającym od stawek rynkowych powodowało niedostateczne zainteresowanie lekarzy podjęciem zlecenia¹⁴. Wprowadzenie systemowego rozwiązania, określającego wymogi jakie musi spełnić lekarz aby koronerem zostać, z jasno określonym wynagrodzeniem za dokonane czynności, z pewnością jest krokiem w dobrym kierunku. Wprowadzenie wykazu koronerów na terenie danego województwa spowoduje większą pewność obrotu i ułatwi organom administracji publicznej zarządzanie sytuacjami kryzysowymi, takimi jak pandemia COVID-19.

2.2. Stwierdzanie zgonu oraz dokumentacja związana ze stwierdzaniem zgonu

Artykuł 7 ust. 1 projektu ustawy doprecyzowuje zakres czynności, które należy wykonać, aby skutecznie stwierdzić zgon. Stosownie do projektowanej regulacji zgon stwierdza się po przeprowadzeniu trójstopniowego postępowania ocennego, które składa się z:

- 1) zebrania informacji o zdarzeniu, które spowodowało lub poprzedziło zgon, oraz przeprowadzenia badania z ustaleniem ewentualnych obrażeń ciała;
- 2) ustalenia czasu zgonu;
- 3) ustalenia tożsamości osoby zmarłej i zapoznania się z dokumentami dotyczącymi stanu zdrowia w okresie poprzedzającym zgon, jeżeli jest to możliwe.

Następnie zgon dokumentuje się poprzez wydanie karty zgonu. W przypadku martwego urodzenia, bez względu na czas trwania ciąży, stosownym dokumentem jest natomiast karta urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu. Obydwa dokumenty stanowią elektroniczną dokumentację medyczną, w rozumieniu art. 2 pkt 6 ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia¹⁵.

Kartę zgonu wystawia się niezwłocznie po stwierdzeniu zgonu, kiedy możliwe jest wydanie zwłok podmiotowi uprawnionemu lub zobowiązanemu do przeprowadzenia pochówku. Karta zgonu zawiera unikalny numer identyfikujący zwłoki.

Ponadto projektodawcy ustawy wskazują w art. 7 ust. 2 projektu kto może dokonać wyżej wymienionych czynności:

- 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 zdrowotnej¹⁶;
- 2) lekarz udzielający świadczeń zdrowotnych w podmiocie wykonującym działalność leczniczą w rodzaju ambulatoryjne świadczenia zdrowotne, w którym zgon osoby ma być stwierdzony;

14 P. Ciszak, *Koronerzy potrzebni do ofiar koronawirusa. 738 zł za stwierdzenie zgonu. Chętnych brak*, <https://www.money.pl/gospodarka/koronerzy-potrzebni-do-ofiar-koronawirusa-738-zl-za-stwierdzenie-zgonu-chetnych-brak-6514663251232385a.html>, dostęp: 17 października 2022 r.

15 Dz. U. z 2021 r. poz. 666 i 1292 oraz z 2022 r. poz. 830, 655 i 974.

16 Dz. U. z 2021 r. poz. 1050 i 655.

- 3) lekarz udzielający świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych w ramach hospicjum domowego albo zespołu długoterminowej opieki domowej dla dorosłych, dzieci i młodzieży wentylowanych mechanicznie;
- 4) lekarz udzielający świadczeń podstawowej opieki zdrowotnej w ramach nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej w przypadku, gdy zgon nastąpił w miejscu i w czasie udzielania tych świadczeń lub zgłoszenie znalezienia zwłok dotyczy miejsca zamieszkania lub pobytu osoby, które znajduje się na obszarze działania i w czasie działania podmiotu realizującego świadczenia określone w umowie o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w zakresie nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej;
- 5) lekarz udzielający świadczeń opieki zdrowotnej na rzecz podmiotu niewykonyującego 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 Medycznym¹⁷, albo lekarz systemu, ratownik medyczny bądź pielęgniarz 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;
- 7) 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 o Państwowym Ratownictwie Medycznym.

Należy zwrócić uwagę, że pomimo szczegółowego określenia podmiotów odpowiedzialnych za stwierdzenie zgonu i wystawienie karty zgonu, to projekt nie zawiera analogicznej regulacji odnoszącej się do stwierdzenia martwego urodzenia, które co więcej – jak się wydaje – utożsamione jest przez projektodawców z poronieniem. Rozróżnienie takie wprowadza tymczasem rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 6 kwietnia 2020 r. w sprawie rodzajów, zakresu i wzorów dokumentacji medycznej oraz sposobu jej przetwarzania¹⁸. Stosownie do załącznika nr 1 do wskazanego rozporządzenia poronienie oznacza „wydalenie lub wydobywanie z ustroju matki płodu, który nie oddycha ani nie wykazuje żadnego innego znaku życia, jak czynność serca, tętnienie pępowiny lub wyraźne skurcze mięśni zależnych od woli, o ile nastąpiło to przed upływem 22. tygodnia ciąży (21 tygodni i 7 dni)”. Martwe urodzenie to natomiast „całkowite wydalenie lub wydobywanie z ustroju matki płodu, o ile nastąpiło po upływie 22. tygodnia ciąży, który po takim wydaleniu lub wydobyciu nie oddycha ani nie wykazuje żadnego innego znaku życia, jak czynność serca, tętnienie pępowiny lub wyraźne skurcze mięśni zależnych od woli”. Może to rodzić potencjalne trudności interpretacyjne i spowodować odmowę wydania karty martwego urodzenia i w konsekwencji pochówku w przypadku, gdy doszło do poronienia w rozumieniu wyżej powołanej definicji.

¹⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 2053, 2459 oraz z 2022 r. poz. 974.

¹⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 666.

Należy zatem postulować, by na dalszym etapie prac legislacyjnych doprecyzować pojęcie martwego urodzenia, przy czym rekomendować trzeba przyjęcie szerszej jego definicji (obejmującej także poronienie), niż w tej, która została sformułowana na gruncie załącznika do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 6 kwietnia 2020 r. w sprawie rodzajów, zakresu i wzorów dokumentacji medycznej oraz sposobu jej przetwarzania. Przemawia za tym fakt, iż rozróżnienie między martwym urodzeniem i poronieniem nie występuje na gruncie ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego¹⁹. Podobnie ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks Pracy²⁰ nie rozróżnia poronienia od urodzenia martwego, a jak wskazano w interpretacji Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej „dla celów skorzystania z uprawnień wynikających z art. 1801 § 1 Kodeksu pracy nie ma znaczenia powołana w wystąpieniu definicja «poronienia» i «urodzenia martwego», sformułowana na użytek rozporządzenia ministra zdrowia z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie rodzajów i zakresu dokumentacji medycznej oraz sposobu jej przetwarzania”²¹. Wydaje się wreszcie, że sami projektodawcy traktują kategorię martwego urodzenia szeroko, co jednak interpretować można jedynie pośrednio ze sformułowanej w projekcie definicji zwłok. Stanowi ona, że zwłoki to „ciało osoby zmarłej lub części ciała pozwalające na jej identyfikację, w tym dzieci martwo urodzone bez względu na czas trwania ciąży”. By jednak uniknąć dalszego zamętu interpretacyjnego warto jasno i precyzyjnie określić pojęcie martwego urodzenia na gruncie przedmiotowego projektu.

Wysoce pożądane jest również precyzyjne ustalenie kto wystawia kartę urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu. W tym zakresie projektowane przepisy ustawy wprowadzającej przewidują zmiany w ustawie z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej²², dotyczące wystawiania karty martwego urodzenia. Wprowadzony do ustawy o działalności leczniczej art. 27b stanowić ma, że kartę urodzenia wystawia podmiot prowadzący działalność leczniczą, w którym nastąpił poród albo do którego zgłosiła się matka z noworodkiem urodzonym w warunkach poza szpitalnych, zaś w przypadku, gdy poród był prowadzony w warunkach poza szpitalnych przez lekarza specjalistę w dziedzinie ginekologii i położnictwa albo położną, wykonujących zawód w formie praktyki zawodowej, kartę urodzenia wystawia odpowiednio lekarz albo położna. Projektowany art. 27b ust. 3 wskazuje, że w przypadku martwego urodzenia, wyżej wymienione podmioty prowadzące działalność leczniczą, wystawiają kartę urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu, o której mowa w ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Art. 27b ust. 4 odnosi się zaś do sytuacji, w której dziecko urodziło się martwe i nie jest możliwe ustalenie płci, stanowiąc, że wówczas wyżej wskazane podmioty wystawiają kartę urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu, o której mowa w ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych w celu pochowania zwłok. Projektowany art. 27c. ustawy o działalności leczniczej wskazuje dane zawarte w treści karty urodzenia, a ust. 2 stanowi, że jej numer identyfikacyjny przekazywany jest osobom uprawnionym. Regulacja ta nie wspomina o karcie urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu. Zarówno projektowany art. 27b, jak i art. 27c ustawy o działalności leczniczej nie regulują także obowiązku przekazania karty urodzenia, ani karty urodzenia z adnotacją, że dziecko urodziło się martwe osobom uprawnionym, stanowiąc jedynie o obowiązku jej wystawienia, co może być rozumiane jako czynność polegająca na jej sporządzeniu i wprowadzeniu do systemu informatycznego. Należy rekomendować ich doprecyzowanie, o wskazanie, że osoba odpowiedzialna za wystawienie karty urodzenia zobowiązana będzie do wydania rodzicom karty urodzenia wraz z numerem ją identyfikującym.

19 Dz. U. z 2022 r. poz. 1681.

20 Dz. U. z 2022 r. poz. 1510 i 1700.

21 Pismo z dnia 22 kwietnia 2013 r. wydane przez: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, SPS-023-25577/14, Stanowisko MPiPS w sprawie urlopu macierzyńskiego dla kobiet, które poroniły.

22 Dz. U. z 2022 r. poz. 633 z późn. zm.

Z aprobatą należy odnieść się natomiast do faktu, iż przepisy te wskazują podmioty obowiązane do sporządzenia karty urodzenia i karty martwego urodzenia w sytuacjach, gdy poród nie nastąpił w szpitalu, co w znacznym stopniu jest wypełnieniem istniejącej obecnie luki prawnej w tym zakresie. Wejście w życie omawianych rozwiązań spowoduje, że karta urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu będzie mogła zostać wystawiona przez lekarza ginekologa prowadzącego ciążę nawet w przypadku, gdy do porodu doszło w dowolnym miejscu, bez względu na czas trwania ciąży. Wciąż jednak nie jest rozwiązany problem wystawienia karty martwego urodzenia w sytuacji poronienia lub martwego urodzenia na stosunkowo wczesnym etapie ciąży, gdy lekarz, z którym dotychczas się konsultowano odmawia jej wystawienia twierdząc, że nie jest on lekarzem prowadzącym ciążę. Prawodawca powinien definitywnie rozstrzygnąć tę kwestię, która – jak wynika z doświadczeń związanych z udzielaniem bezpłatnej pomocy prawnej przez Instytut Ordo Iuris – ma znaczenie praktyczne.

Art. 8 wskazuje na obowiązek niezwłocznego podjęcia przez koronera postępowania w miejscu znalezienia zwłok na wezwanie określonych podmiotów (lekarza, gdy ma on wątpliwości, co do określenia przyczyny zgonu, dyspozytora medycznego, Policji, prokuratora, etc.). Koroner ma maksymalnie cztery godziny od chwili przyjęcia wezwania, na oględziny ciała i wykonanie badań pośmiertnych możliwych do przeprowadzenia. W przypadku badania zwłok o nieustalonej tożsamości podjąć działania mające na celu ustalenie tożsamości osoby zmarłej, uwzględniając:

- 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 znalezienia zwłok;
- 3) sporządzenie charakterystyki miejsca znalezienia zwłok;
- 4) sporządzenie rysopisu i opisu cech identyfikacyjnych osoby zmarłej.

W przypadku wątpliwości koroner, może kontaktować się z lekarzem specjalistą w dziedzinie medycyny sądowej. Koroner ma obowiązek wystawienia protokołu zgonu nie wcześniej niż przed upływem dwóch godzin. Wzór protokołu określi w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw zdrowia, a za udostępnianie i przechowywanie protokołów odpowiada właściwy miejscowo wojewoda (art. 8 ust. 6 i 8).

Artykuł 10 ust. 3 wskazuje na potrzebę adnotacji przez osobę stwierdzającą zgon braku numeru PESEL (jeśli osoba, której zgon został stwierdzony takiego numeru nie miała), i w tym wypadku podmiot uprawniony lub zobowiązany do przeprowadzenia pochówku ma obowiązek dokonać zgłoszenia w urzędzie stanu cywilnego właściwym ze względu na miejsce zgonu albo miejsce znalezienia zwłok. Artykuł 10 ust. 4 doprecyzowuje okoliczności, w których osoba może odstąpić od wystawienia karty zgonu. I tak, jeśli ma uzasadnione wątpliwości w kwestii przyczyny zgonu lub rozbieżności w ocenie czasu i okoliczności zgonu może odstąpić od wystawienia karty zgonu, jeśli wezwie koronera lub zawnioskuje o przeprowadzenie badań pośmiertnych. Zorganizowanie, finansowanie oraz przewóz zwłok w przypadku przeprowadzenia badań jest zadaniem własnym powiatu (art. 10 ust. 6).

Artykuł 19 wskazuje na poszczególne elementy, którą muszą znaleźć się w karcie zgonu. Są to:

- 1) numer PESEL, a w przypadku osób, którym nie nadano numeru PESEL – rodzaj i numer dokumentu potwierdzającego tożsamość oraz państwo jego wydania, a w przypadku osób o nieustalonej tożsamości – identyfikator, o którym mowa w art. 21 pkt 2 projektu;
- 2) informacja o miejscu, dacie i godzinie zgonu albo jeżeli nie są one znane – o miejscu, dacie i godzinie znalezienia zwłok;
- 3) informacja o rodzaju miejsca zgonu;
- 4) informacja o przyczynie zgonu (bezpośrednią, wtórną i wyjściową) i rodzaju zgonu (naturalny czy gwałtowny, a w przypadku zgonu gwałtownego rozróżnienie na: zabójstwo, samobójstwo, wypadek), a także przybliżonym odstępem czasu między wystąpieniem przyczyny zgonu a zgonem (lata, miesiące, godziny);
- 5) informacja o zleceniu badań pośmiertnych oraz informacja, czy karta zgonu uwzględnia wyniki badań pośmiertnych, wraz z informacją o osobie wykonującej badania pośmiertne;
- 6) unikalny numer identyfikujący kartę zgonu;
- 7) informacja o wystawcy karty zgonu;
- 8) dane osoby zmarłej: imię (imiona), nazwisko, nazwisko rodowe, płeć osoby zmarłej, data i miejsce jej urodzenia, stan cywilny, obywatelstwo, adres zamieszkania;
- 9) w przypadku osoby o nieustalonej tożsamości – jej przypuszczalny wiek;
- 10) informacja, czy zgon nastąpił w przebiegu choroby zakaźnej, określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 27 ust. 9 bądź art. 28a ust. 6 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi – lub ewentualnie, że jest takie podejrzenie;
- 11) w przypadku kobiet – informacja, czy zgon nastąpił w okresie ciąży, względnie do 42 dni po okresie ciąży bądź między 42 dniami a 1 rokiem po okresie ciąży;
- 12) w przypadku dziecka do roku życia: godzinę i minutę urodzenia, informacja, czy dziecko pochodziło z porodu pojedynczego czy mnogiego, kolejność urodzenia dziecka, ciężar i długość jego ciała przy urodzeniu, liczbę dzieci urodzonych przez matkę, okres trwania ciąży, punkty w skali Apgar;
- 13) data wystawienia karty zgonu.

Z kolei art. 20 enumeratywnie wymienia informację, które mają się znaleźć w karcie urodzenia, z adnotacją o martwym urodzeniu:

- 1) dane matki dziecka: jej imię (imiona) i nazwisko, nazwisko rodowe, numer PESEL, datę i miejsce jej urodzenia, adres zamieszkania;

- 2) miejsce, datę, godzinę oraz minutę urodzenia dziecka;
- 3) płeć dziecka albo wskazanie, że ustalenie płci nie jest możliwe;
- 4) ciężar i długość ciała dziecka przy urodzeniu;
- 5) okres trwania ciąży;
- 6) informację czy dziecko pochodziło z porodu pojedynczego czy mnogiego;
- 7) rodzaj miejsca porodu;
- 8) kolejność urodzenia dziecka w ramach porodu;
- 9) unikalny numer identyfikujący kartę urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu;
- 10) informacja o wystawcy karty urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu;
- 11) oznaczenie podmiotu wykonującego działalność leczniczą – jeżeli dotyczy;
- 12) liczba dzieci urodzonych przez matkę (łącznie z aktualnie urodzonym), w tym żywo urodzonych, a także informacja o poprzednim porodzie obejmująca datę poprzedniego porodu oraz informację o żywotności dziecka z poprzedniego porodu
- 13) adnotację, że dziecko urodziło się martwe;
- 14) czas zgonu (przed porodem, w trakcie, nie ustalono);
- 15) informacja o przyczynie zgonu; a ewentualnie także o tym, czy zgon nastąpił w przebiegu choroby zakaźnej, określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 27 ust. 9 bądź 28a ust. 6 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi – albo jest takie podejrzenie;
- 16) datę wystawienia karty urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu.

Proponowana struktura karty urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu wymaga krótkiego komentarza. Zakładając, że autorzy projektu stoją na stanowisku o tym, że w pojęciu martwego urodzenia mieści się również poronienie, należy podkreślić, że część danych, które powinny być zawarte w przedmiotowym dokumencie może być trudna do ustalenia. Chodzi o okoliczności takie, jak waga czy długość dziecka. Co do zasady z aprobatą odnieść się należy do rozwiązania, w myśl którego płeć dziecka wskazywana będzie jedynie wówczas, gdy możliwe jest jej ustalenie. Rekomendować jednak trzeba jego modyfikację (doprecyzowanie) poprzez **wyraźne wskazanie, że płeć dziecka należy wskazać wyłącznie wówczas, gdy możliwe jest jej stwierdzenie w oparciu o widoczne cechy biologiczne (metodą organoleptyczną), chyba że rodzice zażyczą sobie wykonania badań genetycznych**. Wypada w tym miejscu przypomnieć, że przypadku poronienia na wczesnym etapie ciąży ustalenie płci dziecka możliwe jest jedynie za pomocą badania genetycznego, które jednak nie jest refundowane. Na pod-

stawie badania pobranych tkanek stwierdza się obecność chromosomów odpowiedzialnych za płęć dziecka²³. Literalna interpretacja projektu w obecnym kształcie prowadziłaby do wniosku, że nie jest dopuszczalne odstępianie od umieszczenia informacji o płci martwo urodzonego dziecka bez podjęcia przynajmniej próby przeprowadzenia badań genetycznych. Wydaje się, że wprowadzenie takiego wymogu nie było intencją projektodawców.

W obydwu przypadkach, domyślnym trybem wystawienia karty jest tryb elektroniczny, niemniej jednak w przypadku braku możliwości wystawienia karty zgonu lub karty urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu w systemie teleinformatycznym, projektodawca przewidział możliwość wystawienia karty w wersji papierowej, z uzupełnieniem, że osoba wystawiająca kartę ma obowiązek wystawienia karty w systemie teleinformatycznym w ciągu dwóch godzin od odzyskania tej możliwości. W przypadku braku powzięcia wymaganych informacji albo przekonania co do ich nieprawdziwości, osoba wystawiająca kartę musi wypełnić tylko te informacje, które są znane.

Projekt ustawy wprowadza powszechny elektroniczny rejestr aktów zgonu oraz elektronicznej karty urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu, który umożliwi organom administracji publicznej oraz obywatelom łatwiejszy dostęp do danych dotyczących zgonów, a niektórym organom do tego przeznaczonym (Głównemu Urzędowi Statystycznemu i Narodowemu Instytutowi Zdrowia Publicznego – Państwowemu Zakładowi Higieny) prowadzenia statystyk.

Ponadto, na mocy art. 23 ust. 2 dane zawarte w karcie zgonu i karcie urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu są przekazywane:

- 1) do rejestru przypadków zakażeń i zachorowań na chorobę zakaźną, o którym mowa w art. 30 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, w przypadku gdy zgon nastąpił z powodu zakażenia lub choroby zakaźnej albo jest takie uzasadnione podejrzenie;
- 2) do kierownika urzędu stanu cywilnego w postaci dokumentu elektronicznego zawierającego część danych pochodzących z karty zgonu i karty urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu, jeżeli jest ustalona płęć dziecka opatrzonego pieczęcią elektroniczną ministra właściwego do spraw zdrowia:
 - a) w celu sporządzenia aktu zgonu, jako dokumentu utrwalonego w postaci elektronicznej;
 - b) w celu sporządzenia aktu urodzenia z adnotacją, że dziecko urodziło się martwe, jako dokumentu utrwalonego w postaci elektronicznej;
 - c) w celu wydania odpisu karty zgonu albo odpisu karty urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu, w części przeznaczonej do pochówku, o których mowa w art. 24 projektu;
- 3) do ministra właściwego do spraw informatyzacji;
- 4) do innych podmiotów uprawnionych na podstawie odrębnych przepisów i w zakresie wskazanym w tych przepisach.

23 Ł. Bernaciński, A. Wawrzyniak, *Opinia prawna w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie wzorów karty urodzenia i karty martwego urodzenia* – tekst dostępny pod adresem internetowym: <https://ordoiuris.pl/rodzina-i-malzenstwo/opinia-prawna-w-przedmiocie-projektu-rozporzadzenia-ministra-zdrowia-w-sprawie>, dostęp: 26 września 2022 r.

Artykuł 24 reguluje tryb uzyskiwania odpisów karty zgonu lub karty urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu. Kierownik urzędu stanu cywilnego, na wniosek osoby uprawnionej lub podmiotu zobowiązanego do zorganizowania pochówku, wydaje nieodpłatnie odpis karty zgonu lub – jeżeli jest znana płeć dziecka – odpis karty urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu, w części przeznaczonej do pochówku. Wniosek o wydanie odpisu składa się do wybranego kierownika urzędu stanu cywilnego, podając unikalny numer karty zgonu albo karty urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu, jeżeli są znane lub inne dane umożliwiające identyfikację osoby zmarłej lub dziecka, które urodziło się martwe.

W tym miejscu warto zaznaczyć, że **należy rekomendować uzupełnienie art. 24 o stosowny zapis dotyczący procedury wydania karty urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu, w przypadku, kiedy płeć dziecka nie jest znana**. Niestety obecnie omawiany projekt ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych nie wskazuje, że w sytuacji, gdy nie jest możliwe ustalenie płci dziecka martwo urodzonego, kartę urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu sporządza się bez tej danej i wprowadza do systemu informatycznego. Wydaje się, że optymalnym rozwiązaniem byłoby wypełnienie wyłącznie informacji znanych z ewentualną adnotacją o niemożności ustalenia pozostałych (płci dziecka).

Artykuł 32 precyzuje, że wydatki związane z wykonywaniem czynności stwierdzania zgonu i wystawienia karty zgonu przez osoby do tego upoważnione w art. 7 ust. 2 pkt. 1-5 są finansowane ze środków przeznaczonych na finansowanie ochrony zdrowia.

III. Uwagi dotyczące regulacji związanych z pochówkiem

3.1. Prawo do pochówku

Projekt ustawy reguluje kompleksowo kwestie związane z pochówkiem osoby zmarłej. Art. 36 wskazuje zasady ustalenia kryteria pierwszeństwa w skorzystaniu z prawa do organizacji pochówku (wedle obecnie przyjętej nomenklatury: prawo pochowania). Wedle założeń projektodawców ustawy, ma być ono następujące:

- 1) podmiot wskazany w testamencie osoby zmarłej;
- 2) pozostały małżonek;
- 3) zstępni;
- 4) wstępni;
- 5) krewni boczni do czwartego stopnia pokrewieństwa;
- 6) powinowaci w linii prostej do pierwszego stopnia.

Do przyjętej przez projektodawców kolejności należy odnieść się z aprobatą. Prymarne znaczenie przypada zatem woli osoby zmarłej ujawnionej w testamencie, co związane jest ze ściśle osobistym charakterem prawa do określenia kwestii związanych z organizacją pochówku. Obecnie obowiązujące przepisy (art. 10 obowiązującej ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych) nie zawierały analogicznej regulacji, z miejsca przyznając prawo do organizacji pochówku członkom rodziny zmarłego (współmałżonkowi, krewnym wstępnym, zstępnym, krewnym w linii bocznej do 4 stopnia pokrewieństwa, powinowatym w linii prostej do 1 stopnia). Przyjęte w projekcie rozwiązanie wychodzi naprzeciw stanowisku prezentowanemu w orzecnictwie Sądu Najwyższego, który w wyroku z 19 listopada 2020 r. – powołując się na wcześniejsze rozstrzygnięcie z 2015 r. – stwierdził, że



„wola zmarłego stanowi bardzo istotny czynnik pozwalający na określenie pierwszeństwa dóbr osobistych osób bliskich w zakresie pochowania ciała. Oznacza to, że w zwykłej sytuacji będzie należało przyznać pierwszeństwo tej osobie, której intencja pozostaje w zgodzie z wolą osoby zmarłej”²⁴.

24 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 2020 r., sygn. akt II CSK 30/19.

W dalszej kolejności prawo do organizacji pochówku projekt powierza najbliższej rodzinie zmarłego powielając regulację obecnie obowiązującą. Komentowane przepis projektu należy traktować jako *lex generalis* w stosunku do organizacji pochówków, a projekt ustawy wyróżnia również liczne *leges speciales*. Do tych zalicza się proponowany art. 39, który odnosi się do pogrzebów o charakterze państwowym. Wniosek o pogrzeb państwowy może złożyć minister kierujący działem administracji rządowej, szef Kancelarii Sejmu, szef Kancelarii Senatu, kierownik urzędu centralnego bądź wojewoda.

Wedle założeń projektu, o organizacji pogrzebu państwowego decydować ma Prezes Rady Ministrów, lub działający z jego upoważnienia pracownik Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, natomiast wszelkie decyzje związane z udziałem Wojska Polskiego w tej uroczystości podejmowane będą przez Ministra Obrony Narodowej. Projektowany art. 39 ust. 10 upoważnia również Prezydenta RP do organizacji pogrzebu państwowego z własnej inicjatywy. W tej sytuacji szef Kancelarii Prezydenta RP musi poinformować Prezesa Rady Ministrów o podjęciu przez Prezydenta RP decyzji w tym zakresie. Artykuł 39 ust. 11 stanowi jednak o konieczności uzyskania zgody osoby dzierżącej prawo do pochówku z art. 35 projektu ustawy. Bez uzyskania zgody pogrzeb państwowy nie może się odbyć, co świadczy o nadrzędności prywatnego prawa do pochówku nad pogrzebem państwowym.

Zwłoki ludzkie niepochowane przez podmioty określone w art. 35-37 mogą być przekazane do celów naukowych lub dydaktycznych, w tym sporządzania preparatów anatomicznych, podmiotom określonym w art. 7 ust. 1 pkt 1-7 ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym²⁵, prowadzącym działalność naukową lub dydaktyczną w dziedzinie nauk medycznych i nauk o zdrowiu. Organem upoważnionym do wydawania decyzji w sprawie wykorzystania zwłok dla celów naukowych lub dydaktycznych podejmuje na wniosek instytucji właściwy miejscowo starosta. Co więcej, w przypadku pozytywnego rozpatrzenia wniosku o przekazanie zwłok, podmiot obdarowany jest również obowiązany do pochowania zwłok lub szczątków na swój koszt. Pochowanie może nastąpić w grobie zbiorowym.

Zwłoki niepochowane przez podmioty wymienione w art. 35-37 ustawy oraz przez instytucje prowadzące działalność naukową są chowane przez gminę właściwą ze względu na miejsce znalezienia zwłok albo miejsce zgonu. Projekt przewiduje również w art. 42 ust. 2 publikację rozporządzenia wydanego przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych i ministrem właściwym do spraw administracji publicznej określające sposób postępowania ze zwłokami, szczątkami lub prochami ludzkimi.

W przypadku martwego urodzenia, zasady pochówku zwłok są analogiczne, lecz jeśli w ciągu 6 miesięcy od dnia martwego urodzenia, żadne z podmiotów określonych w art. 35-36 i 40 nie dokonało pochówku, obowiązek ten przechodzi na gminę.

3.2. Prawo rezerwacji miejsca pochówku oraz prawo do grobu

Projekt ustawy wprowadza pojęcie fundatora grobu, czyli osoby, która dokona rezerwacji miejsca pochówku i uiści odpowiednią opłatę. Domyślnym okresem obowiązywania rezerwacji miejsca pochówku jest termin 20-letni (liczony od momentu wniesienia opłaty), lecz art. 49 ust. 3 zakłada również możliwość ustanowienia innego terminu, pod warunkiem, że wynika to z regulaminu cmentarza.

25 Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U.poz. 1668).

Właściciel cmentarza określa w regulaminie maksymalną liczbę miejsc pochówku, w odniesieniu do których jednej osobie może przysługiwać prawo do rezerwacji. W tym miejscu warto zaznaczyć, że na mocy art. 49 ust. 7 i 8 groby wojenne są zwolnione z opłat, a właściciele cmentarzy wyznaniowych nie muszą jej pobierać, w tym wypadku termin prawa rezerwacji miejsca pochówku określa regulamin cmentarza, niemniej jednak nie może być on dłuższy niż 20 lat.

Artykuł 50 enumeratywnie wymienia uprawnienia fundatora grobu, wynikające z nabycia przez niego tego prawa. Chodzi o prawo do decydowania o tym, kto może być pochowany w danym grobie, prawo do przeniesienia – na podstawie umowy – tego prawa na inną osobę, a także prawo do budowy nagrobków, grobowców oraz innych kompozycji architektonicznych, zgodnie z regulaminem cmentarza. Prawo rezerwacji miejsca pochówku *ex lege* ulega przekształceniu w prawo do grobu, w momencie pochowania pierwszych zwłok w zarezerwowanym miejscu.

Artykuł 49 projektu ustawy stanowi, że prawo do grobu to zespół uprawnień uwzględniający:

- 1) decydowanie o tym, kto może być dochowany do grobu, zgodnie z regulaminem cmentarza, z zastrzeżeniem ust. 12,
- 2) możliwość budowy nagrobków, grobowców oraz innych kompozycji architektonicznych, zgodnie z regulaminem cmentarza,
- 3) możliwość przeprowadzenia ekshumacji,
- 4) dokonywanie zmian w nagrobku, grobowcu lub innej kompozycji architektonicznej wzniesionej w miejscu pochówku oraz decyzji o sposobie jego dekoracji, zgodnie z regulaminem cmentarza,
- 5) decydowanie o sposobie sprawowania kultu pamięci po osobie zmarłej,
- 6) decyzje o sposobie opieki nad grobem.

Ustawowe potwierdzenie istnienia i treści prawa do grobu należy przyjąć z aprobatą, zwłaszcza w kontekście pojawiających się wokół pojęcia tego kontrowersji²⁶. Niemniej jednak w literaturze przedmiotu formułowany był także pogląd odmienny, zakładający, że zjawisko określane jako „prawo do grobu” jest na tyle złożone, że jego ujęcie w ustawowe ramy (zdefiniowanie) nie jest pożądane²⁷. Przyjęta w projekcie treść prawa do grobu jest wprawdzie pojemna, obejmując zarówno elementy majątkowe, jak i osobiste – wydaje się zatem, że zasadniczo powinna spełniać przypisaną jej rolę. **Warto jednak rozważyć, czy rzeczywiście powinna być ona określona w sposób tak definitywny, w postaci katalogu zamkniętego. Być może bardziej zasadne byłoby przyjęcie, że prawo do grobu obejmuje „w szczególności” wymienione w projekcie komponenty.**

Samo jednak określenie treści prawa do grobu w przepisach projektu jest pożądane, wychodząc naprzeciw problemom, jakie są możliwe do zidentyfikowania w praktyce. Jak bowiem wskazuje się

26 Por. K. Dadańska, A. Tomczyk, *Kontrowersje wokół prawa do grobu*, [w:] *Non omnis moriar. Osobiste i majątkowe aspekty prawne śmierci człowieka. Zagadnienia wybrane*, red. D. Karkut, J. Gołaczyński, J. Mazurkiewicz, J. Turułowki, Wrocław 2015, s. 150.

27 *Ibidem*, s. 172.

w orzecznictwie: „w obowiązującym obecnie stanie prawnym nie występuje nazwane w ten sposób prawo, które mogłoby być rozumiane jako uregulowane przez przepisy prawa cywilnego prawo podmiotowe, obejmujące określoną sferę uprawnień. W rzeczywistości to pojęcie obejmuje różne uprawnienia o całkowicie odmiennym charakterze, a mianowicie mające charakter majątkowy lub niemajątkowy, ewentualnie można też mówić w konkretnych wypadkach o przewadze któregoś z tych elementów (por. np. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 2 grudnia 1994 r. sygn. akt III CZP 155/94, OSNC 1995, nr 3, poz. 52). Posłużenie się takim pojęciem nie pozwala więc na stwierdzenie, że chodzi o jakiś samodzielny i jednolity zakres uprawnień, w związku z czym w każdym poszczególnym wypadku niezbędne jest jednoznaczne określenie, jakie konkretne uprawnienia są objęte tak ogólnie rozumianym prawem do grobu”²⁸.

Prawo do grobu przysługuje na równi (art. 52 ust. 3):

1) osobie, która:

- a) wniosła opłatę za pierwsze udostępnienie grobu do pochowania w tym fundatorowi grobu, a także każde kolejne udostępnienia danego grobu do pochowania;
- b) wniosła sprzeciw wobec likwidacji grobu, zgodnie z art. 114;

2) osobom w następującej kolejności:

- a) osobie fizycznej wskazanej jako osoba, której ma przysługiwać prawo do grobu, w testamentie osoby pochowanej w grobie;
- b) małżonkowi i zstępny osoby pochowanej w grobie;
- c) wstępnym i krewnym bocznym do czwartego stopnia pokrewieństwa osoby pochowanej w grobie;
- d) powinowatym w linii prostej do pierwszego stopnia osoby pochowanej w grobie;

Prawo to nie podlega dziedziczeniu, jest wykonywane wspólnie przez wszystkie podmioty, o których mowa w art. 52 ust. 3, z poszanowaniem praw oraz dóbr osobistych innych osób. Ma to zapobiegać potencjalnym sporom między osobami uprawnionymi do grobu w zakresie realizacji tego prawa. **Niemniej jednak trzeba przychylić się do opinii Rady Legislacyjnej, stosownie do której same postanowienia projektu problemy takie mogą generować.**

Jak wskazuje się w opinii: „Kontrowersje wzbudza [...] projektowany art. 50 ust. 4. Mianowicie przepis ten stanowi, że gdy rezerwacja miejsca do grobu przysługująca fundatorowi grobu uległa przekształceniu w prawo do grobu wskutek pochowania w tym grobie zwłok, szczątków lub prochów jakiejś osoby innej niż fundator, «podmioty, którym przysługuje prawo organizacji pochówku mogą dochować zwłoki, szczątki lub popioły fundatora grobu do tego grobu, jeżeli spełnione są warunki, o których mowa w art. 54 [tj. warunki techniczne, sanitarne oraz zgodność z regulaminem cmentarza – przyp. Rada Legislacyjna]. Dochowanie nie wymaga uzyskania zgody podmiotów, którym przysługuje prawo do grobu». Przepis ten pozwala na pochowanie zwłok, szczątków lub prochów fundatora niezależnie od tego, czy grób ten miał być w zamiśle fundatora przeznaczony dla niego samego, czy też nie. Pozwala więc na dochowanie fundatora w grobie powstałym dla kogoś innego – niezależnie od tego, jaki był

28 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 października 2011 r., sygn. akt III CSK 340/10.

stopień pokrewieństwa tej osoby z fundatorem, a także czy uprawnieni do grobu członkowie najbliższej rodziny fundatora wyrażają na to zgodę²⁹.

Podnoszone wątpliwości są zasadne – tym samym rekomendować należy zmianę projektu we wskazanym zakresie.

Prawo do grobu wygasa po 20 latach od dnia pochowania ostatnich zwłok, szczątków lub prochów ludzkich w danym grobie (art. 52 ust. 1-2). Można je jednak odnowić na kolejne 20 lat poprzez wniesienie odpowiedniej, zgodnej z regulaminem cmentarza, opłaty. W przypadku dochowania innej osoby w danym grobie, trzeba uiścić opłatę, lecz w takiej sytuacji prawo do grobu ulega automatycznemu przedłużeniu o lat 20. Również, gdy po upływie lat 20 i wygaśnięciu prawa do grobu, grób ten nie został jeszcze zlikwidowany, to pomimo wygaśnięcia stosunku prawnego, można go odnowić. W takiej sytuacji prawo do grobu wygasa po upływie lat 20 od wniesienia opłaty.

Projekt ustawy wprowadza również pojęcie sprzeciwu wobec likwidacji grobu oraz przewiduje specjalny tryb w przypadku wniesienia sprzeciwu przez wojewodę (w odniesieniu do grobów osób zasłużonych dla Rzeczypospolitej Polskiej i grobów osób odznaczonych) oraz Prezesa IPN (w odniesieniu do grobów weteranów walk o wolność i niepodległość Polski). W takiej sytuacji podmiotom tym przysługuje w stosunku do właściwych grobów wyłączne prawo do grobu, co jednak również wiąże się z obowiązkiem uiszczenia opłaty, o której mowa w art. 52 ust. 10 projektowanej ustawy.

Likwidacji grobu, nagrobka i przynależnych do grobu innych kompozycji architektonicznych może dokonać właściciel cmentarza, jednakże nie wcześniej niż po upływie 12 miesięcy od daty wygaśnięcia prawa do grobu. Właściciel cmentarza ma jednak obowiązek poinformowania osób, którym przysługuje prawo do grobu o zamiarze jego likwidacji (o ile dane tych osób są mu wiadome). W przypadku, grobów weteranów walk o wolność i niepodległość Polski, grobów osób zasłużonych dla Rzeczypospolitej Polskiej, lub grobów osób odznaczonych właściciel cmentarza w terminie 30 dni od dnia dokonania czynności, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1-3 zawiadamia Prezesa IPN (w przypadku grobu wpisanego do ewidencji grobów weteranów walk o wolność i niepodległość Polski) albo właściwego miejscowo wojewodę (w przypadku grobu wpisanego do rejestru grobów osób zasłużonych dla Rzeczypospolitej Polskiej lub grobu osoby odznaczonej) o przeznaczeniu grobu do likwidacji.

3.3. Postępowanie ze szczątkami, zwłokami i prochami ludzkimi oraz ich przewóz transgraniczny

Artykuły 55-82 projektu precyzują ogólne zasady postępowania ze zwłokami, szczątkami ludzkimi i popiołami ludzkimi.

Artykuł 57 umożliwia pochowanie zwłok, szczątek lub popiołów ludzkich w budynku kultu religijnego lub na terenie przynależnym do budynku kultu religijnego niebędącym cmentarzem, po uprzednim uzyskaniu wiążącej pozytywnej opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego. Z wnioskiem

29 Rada Legislacyjna przy Prezisie Rady Ministrów, *Opinia o projekcie ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych*, RL.461.16/2022 – tekst dostępny pod adresem internetowym: <https://www.gov.pl/web/radalegislacyjna/opinia-z-30-czerwca-2022-r-o-projekcie-ustawy-o-cmentarzach-i-chowaniu-zmarlych>, dostęp: 22 września 2022 r.

o wydanie opinii w sprawie pochowania w budynku kultu religijnego lub na terenie przynależnym do budynku kultu religijnego niebędącym cmentarzem może wystąpić kościół, inny związek wyznaniowy albo ich osoba prawna. Z wnioskiem o wyrażenie opinii o pochowaniu w miejscu przeznaczonym na grób osoby zasłużonej wobec Rzeczypospolitej Polskiej lub społeczeństwa może wystąpić wojewoda właściwy ze względu na miejsce pochowania.

W tym miejscu warto zaznaczyć, że w art. 57 proponuje się zastąpić wyrażenie: *wiążąca pozytywna opinia na zgodę*. Immanentną cechą opinii jest wyrażenie pewnego osądu, którego uzyskanie może być fakultatywne lub obligatoryjne. Jeśli przepisy ustawowe wymagają uzyskania wiążącej opinii, która w dodatku ma być pozytywna, w takim razie wskazuje się *de facto* na uzyskanie zgody.

Artykuł 61 przesądza o analogicznym zastosowaniu wobec wyżej wymienionych pochówków przepisów o cmentarzach oraz dotyczących prawa do grobu. Rozwiązanie to może rodzić pewne trudności (choćby w przypadku pochowania zmarłego w budynku przeznaczonym do sprawowania kultu religijnego, który ma status zabytku), dlatego warto z miejsca rozważyć chociażby, jak powinny być ewentualne sytuacje konfliktowe, gdy brak jest porozumienia między uprawnionym do grobu, podmiotem sprawującym pieczę nad miejscem, w którym grób się znajduje oraz innymi podmiotami (w szczególności konserwatorem zabytków). Chodzi o stworzenie możliwie szybkiej ścieżki rozwiązywania mogących się tu pojawiać sporów.

Kolejny artykuł wskazuje, że zwłoki, szczątki lub prochy ludzkie mogą zostać pochowane w grobie zbiorowym lub ossarium, tylko wtedy, gdy ustawa tak wskazuje. Do grobów zbiorowych i ossariów nie stosuje się przepisów o prawie rezerwacji miejsca pochówku, prawie do grobu oraz prawie zgłoszenia sprzeciwu wobec likwidacji grobu.

Artykuł 66 stanowi, że prowadzący krematorium prowadzi ewidencję zwłok i szczątków ludzkich przekazanych do spopielenia w systemie teleinformatycznym, którego funkcjonowanie zapewnia minister właściwy do spraw informatyzacji. Prowadzący krematorium oraz upoważnieni pracownicy mają dostęp do danych osoby zmarłej lub dziecka martwo urodzonego wymienionych we wspomnianej ewidencji przez 20 lat od daty spopielenia zwłok danej osoby (art. 66 ust. 7).

Projekt ustawy zawiera również 7-dniowy termin na wydanie urny z prochami podmiotowi uprawnionemu do pochówku. W przypadku braku odbioru w ciągu 6 miesięcy od daty wezwania, prowadzący krematorium przekazuje urnę z prochami ludzkimi gminie w celu pochowania. Artykuł 68 doprecyzowuje również kwestię protokołu spopielenia, enumeratywnie wymieniając jego obligatoryjne elementy, art. 71-74 zaś wprowadzają normy techniczne, dotyczące składu chemicznego procesu spopielenia, minimalnych wymagań dotyczących urny, etc.

Artykuł 75 wprowadza podstawową regułę czasową postępowania ze zwłokami. Nie mogą być one pochowane ani spopielenie przed upływem 24 godzin od momentu stwierdzenia zgonu. Z drugiej strony, art. 75 ust. 3 stwierdza, że zwłoki, szczątki lub popioły ludzkie usuwa się z miejsca zgonu celem pochowania. W razie odroczenia terminu pochowania składa się je w domu pogrzebowym lub kostnicy do czasu pochowania, nie później niż po upływie 72 godzin od stwierdzenia zgonu.

Przepisy wynikające z projektowanej ustawy zostawiają również furtkę w postaci art. 77, który zezwala w przypadku działań wojennych, masowej katastrofy lub klęski żywiołowej na zbiorowe spo-

pielenie zwłok, szczątków ludzkich, oraz zezwala na pochowanie w grobach zbiorowych, jeżeli względy sanitarne przemawiają za niezwłocznym ich pochowaniem.

Przepisy określone w art. 81-82 są swoistymi *leges speciales* odnoszącymi się do pogrzebów na pełnym morzu, kiedy jednostka pływająca pod polską banderą nie ma możliwości przekazania zwłok na ląd w terminie 48 godzin od czasu zgonu oraz jednostka nie posiada odpowiednich urządzeń pozwalających na powstrzymanie lub spowolnienie rozkładu zwłok do chwili wejścia do portu. W tym miejscu, projekt ustawy powiela rozwiązania wciąż obowiązującej ustawy, niemniej jednak warto zaznaczyć, że wedle danych i konsultacji przeprowadzonych w Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej oraz w Dowództwie Marynarki Wojennej wskazują, że po 1945 r. nie było przykładu takiego pogrzebu dokonanego na jednostkach pływających pod polską banderą³⁰. Niemniej jednak zachowanie obowiązujących rozwiązań należy ocenić pozytywnie.

Artykuły 83-91 projektu ustawy dotyczą zasad przewozu zwłok, szczątków i prochów ludzkich na terytorium RP. Pierwszy z nich precyzuje, że zwłoki, szczątki lub popioły ludzkie mogą zostać sprowadzone do Polski jedynie w celu:

- 1) pochowania,
- 2) spopielenia i pochowania,
- 3) przekazania zwłok uczelni dla celów naukowych lub dydaktycznych,
- 4) przeprowadzenia dowodu, o którym mowa w art. 209 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego³¹.

Pozwolenie w zakresie sprowadzenia zwłok, szczątków lub prochów ludzkich wydaje właściwy miejscowo starosta. Niemniej jednak, w przypadku zwłok lub szczątków musi on uprzednio uzyskać opinię właściwego miejscowo państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, właściwego ze względu na miejsce, w którym zwłoki lub szczątki ludzkie mają być pochowane albo ze względu na siedzibę podmiotu, który sprowadza zwłoki do celów dydaktycznych.

Ponadto, w art. 85 sprecyzowano, kiedy można otworzyć trumnę ze zwłokami lub szczątkami sprowadzoną do Polski z zagranicy. Można tego dokonać wyłącznie w celach:

- 1) sądowych;
- 2) dochodzenia przyczyny zgonu;
- 3) spopielenia;
- 4) identyfikacji osoby zmarłej;
- 5) pochowania w trumnie zapewniającej mineralizację zwłok;
- 6) naukowych lub dydaktycznych.

Przepis ten zmierza do ograniczenia zjawiska nazywanego potocznie „turystyką pogrzebową”. Chodzi tu o przypadki sprowadzania do Rzeczypospolitej Polskiej z krajów ościennych, zwłaszcza zza zachodniej granicy, zwłok celem dokonania ich pielęgnacji, balsamowania, niekiedy spopielenia, a następnie

30 Uzasadnienie projektu ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, s. 44.

31 Dz. U. z 2022 r. poz. 1375.

wywożenia ich z powrotem. Praktyka taka powoduje zwiększenie liczby osób mających kontakt ze zwłokami oraz niepotrzebne przewozy³².

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



Projekt ustawy przewiduje, że jeżeli osoba zmarła poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w przebiegu lub podejrzeniu przebiegu choroby zakaźnej stanowiącej szczególne zagrożenie dla zdrowia publicznego, na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej można sprowadzić wyłącznie jej popioły

32 Uzasadnienie projektu ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, s. 46.

IV. Uwagi dotyczące regulacji związanych z administracją cmentarzami, ewidencjami oraz ekshumacjami

4.1. Administracja cmentarzami

Artykuły 92-116 projektu ustawy dokonują kompleksowej regulacji w zakresie zakładania, rozszerzenia, zamykania oraz ogólnego zarządzania cmentarzami. Projektowana ustawa zakłada możliwość zakładania oraz rozszerzania cmentarzy przez podmioty świeckie: gminy lub związki międzygminne, a także przez kościoły lub inne związki wyznaniowe albo ich osoby prawne. Pierwszy z artykułów w ust. 13 stanowi, że właściciel cmentarza może powierzyć zarządzanie cmentarzem innemu podmiotowi.

Kolejny artykuł doprecyzowuje obowiązki i powinności właściciela cmentarza i są to między innymi:

- 1) zapewnienia bezpieczeństwa cmentarza i wzniesionych na jego terenie grobów, nagrobków i grobowców;
- 2) zapobieganie powstawaniu zniszczeń oraz szkód spowodowanych warunkami atmosferycznymi i ich bezpośrednimi skutkami, bezprawnym działaniem osób trzecich, robotami i pracami budowlanymi prowadzonymi na cmentarzu;
- 3) w przypadku gdy stan techniczny nagrobka, grobowca lub innej kompozycji architektonicznej wzniesionej na grobie stwarza bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia, właściciel cmentarza dokonuje jego zabezpieczenia i wzywa fundatora grobu lub podmiot posiadający prawo do grobu do jego naprawy lub rozbiórki, wyznaczając maksymalny termin jej dokonania.

Następnie projekt ustawy w art. 94 zaznacza, że zakładanie, rozszerzanie, utrzymywanie i likwidowanie cmentarzy komunalnych oraz zarządzanie nimi należy do zadań własnych gminy. Ponadto gmina jest obowiązana do zapewnienia miejsc pochówku, co może realizować poprzez:

- 1) założenie cmentarza na terenie tej gminy;
- 2) korzystanie z cmentarza wyznaniowego na podstawie umowy zawartej z kościołem lub związkiem wyznaniowym albo ich osobami prawnymi;

- 3) założenie cmentarza na terenie innej gminy;
- 4) powierzenie prowadzenia cmentarza innej gminie lub związkowi międzygminnemu.

Artykuł 96 stanowi z kolei, że zakładanie, rozszerzanie, utrzymywanie i likwidowanie cmentarzy wyznaniowych oraz zarządzanie nimi należy do kościołów i innych związków wyznaniowych oraz ich osób prawnych. Gmina może jednak zawrzeć z kościołem lub związkiem wyznaniowym albo ich osobą prawną umowę, w której zobowiąże się do uczestniczenia w kosztach utrzymania cmentarza wyznaniowego. Umowa określa wysokość udziału gminy w kosztach utrzymania cmentarza. Jeżeli umowa taka została zawarta, kościół lub inny związek wyznaniowy albo ich osoba prawna 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. W powyższym przypadku kościół lub inny związek wyznaniowy albo ich osoba prawna postępuje ze zwłokami, szczątkami lub prochami ludzkimi osób niebędących członkami kościoła lub innego związku wyznaniowego, do którego należy cmentarz, na równi ze zwłokami, szczątkami lub prochami ludzkimi osób będących członkami kościoła lub innego związku wyznaniowego, do którego należy cmentarz, w szczególności pod względem wyznaczenia miejsca pochowania, ceremoniału pogrzebowego i wznoszenia nagrobków. Możliwe jest również przeprowadzenie ceremoniału pogrzebowego innego niż właściwego dla kościoła lub innego związku wyznaniowego, do którego należy cmentarz z poszanowaniem powagi miejsca.

W odniesieniu do treści art. 96 warto zwrócić uwagę, na stanowisko Rady Legislacyjnej, która słusznie zauważyła: „[n]a gruncie tego przepisu niezbyt wiadomo, co miałyby oznaczać traktowanie określonych zwłok, szczątków lub popiołów ludzkich «na równi» z innymi zwłokami, szczątkami lub prochami ludzkimi. Sformułowanie to jest przejęte z art. 8 ust. 5 obecnej ustawy z 1959 r., lecz w tamtej regulacji dookreślono, że chodzi o równość w szczególności «pod względem wyznaczenia miejsca pochowania, właściwego ceremoniału pogrzebowego i wznoszenia stosownych nagrobków». Na gruncie projektowanego przepisu istnieje natomiast możliwość interpretowania tego sformułowania w ten sposób, że określone zasady pochówku czy wykonania nagrobków lub budowy grobowców, właściwe dla członków tego kościoła lub związku wyznaniowego, który jest właścicielem cmentarza, będą wprost odnoszone do upamiętnienia innych osób, których zwłoki, szczątki lub prochy mają spocząć na tym cmentarzu. Takie rozumienie może kolidować z prawem do organizacji pochówku, określonym w art. 35 Projektu, oraz prawem do grobu, o którym mowa w art. 52 Projektu. **Wobec powyższego należy rekomendować przeredagowanie art. 93 ust. 7 Projektu w taki sposób, aby zabezpieczyć realizację prawa do organizacji pochówku i prawo do grobu. Przepis ten mógłby na przykład otrzymać następujące brzmienie: «W przypadku, o którym mowa w ust. 6, postępowanie ze zwłokami, szczątkami ludzkimi lub popiołami ludzkimi osób niebędących członkami kościoła lub innego związku wyznaniowego, do którego należy cmentarz, nie może naruszać uprawnień podmiotów, którym przysługuje prawo do organizacji pochówku lub prawo do grobu»³³.**

Setny artykuł projektu wskazuje, że na cmentarzu zapewnia się co najmniej:

- dostęp do bieżącej wody, z informacją przy punkcie jej poboru, czy woda nadaje się do spożycia;

33 Rada Legislacyjna przy Prezese Rady Ministrów, *Opinia o projekcie ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych*, RL.461.16/2022 – tekst dostępny pod adresem internetowym: <https://www.gov.pl/web/radalegisacyjna/opinia-z-30-czerwca-2022-r-o-projekcie-ustawy-o-cmentarzach-i-chowaniu-zmarlych>, dostęp: 22 września 2022 r.

- miejsce do gromadzenia odpadów zorganizowane zgodnie z przepisami odrębnymi;
- ciągi komunikacyjne umożliwiające dotarcie do grobów;
- ogrodzenie.

Ponadto na terenie cmentarza może znajdować się: budynek kultu religijnego, dom pogrzebowy, kościelnica, krematorium, ossarium.

W tym miejscu warto zaznaczyć, że wprowadzenie ogólnych obligatoryjnych wymogów w postaci na przykład dostępu do bieżącej wody, czy ciągów komunikacyjnych może spowodować, że wiele małych, wiejskich cmentarzy może nie spełniać ustawowych przepisów, a gminy będą musiały ponieść duże nakłady finansowe na dostosowanie stanu faktycznego do postulowanego.

Cmentarz uznaje się za zamknięty po upływie 40 lat od ostatniego pochowania. Niemniej jednak, nie stoi to w sprzeczności z prawem do dochowania do grobu, i właściciel cmentarza wyraża zgodę na dochowanie zwłok do istniejącego grobu na zamkniętym cmentarzu po uzyskaniu pozytywnej opinii właściwego miejscowo państwowego powiatowego inspektora sanitarnego w zakresie bezpieczeństwa sanitarnego. Dochowanie zwłok, po wyrażeniu zgody właściciela cmentarza nie powoduje jednak otwarcia cmentarza. Do ponownego otwarcia cmentarza, muszą zistąć się takie same przesłanki jak przy założeniu cmentarza.

Cmentarz, który zostaje zamknięty, otrzymuje odpowiednią adnotację w rejestrze cmentarzy. Przeznaczenie cmentarza, który stanowi lub stanowił uprzednio własność kościoła lub innego związku wyznaniowego albo ich osób prawnych, na inny cel może nastąpić po uzyskaniu pisemnej zgody tego kościoła lub związku wyznaniowego oraz uzgodnieniu sposobu oznaczenia i upamiętnienia terenu pocmentarnego.

Likwidacja cmentarza następuje na wniosek właściciela cmentarza. W przypadku cmentarza komunalnego decyzję o zamiarze likwidacji cmentarza podejmuje gmina lub związek międzygminny, a w przypadku cmentarza wyznaniowego – właściwa władza kościoła lub innego związku wyznaniowego albo ich osób prawnych będącego właścicielem tego cmentarza. Wraz z podjęciem decyzji o zamiarze likwidacji cmentarza właściciel cmentarza sporządza sprawozdanie cmentarza, zawierające informacje o:

- 1) podstawie założenia cmentarza i zarządzania cmentarzem;
- 2) zarządcy cmentarza;
- 3) powierzchni cmentarza;
- 4) stanie zagospodarowania terenu cmentarza;
- 5) wielkości wykorzystanej powierzchni grzebalnej;
- 6) wielkości niewykorzystanej powierzchni grzebalnej;

- 7) dacie ostatniego pochowania na cmentarzu;
- 8) objęciu cmentarza jedną z form ochrony konserwatorskiej, o których mowa w art. 7 ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami³⁴ oraz o fakcie włączenia go do wojewódzkiej lub gminnej ewidencji zabytków;
- 9) zgodzie kościoła lub innego związku wyznaniowego na przeznaczenie terenu pocmentarnego na inny cel oraz sposobie upamiętnienia.

Ponadto sprawozdanie, o którym mowa powyżej, zawiera wykaz znajdujących się na terenie cmentarza grobów osób odznaczonych, weteranów walk o wolność i niepodległość Polski, osób zasłużonych dla Rzeczypospolitej Polskiej, grobów wojennych, a także grobów, nagrobków, grobowców i innych kompozycji architektonicznych wpisanych do rejestru zabytków albo do wojewódzkiej lub gminnej ewidencji zabytków.

4.2. Rodzaje grobów i księgi cmentarne

Artykuły 117-124 regulują administrowanie księgami cmentarnymi. Pierwszy z nich precyzuje, że w gestii właściciela cmentarza spoczywa prowadzenie ksiąg dwojakiego typu: księgi osób pochowanych na cmentarzu oraz księgi grobów i miejsc spoczynku, z wyszczególnieniem grobów weteranów walk o wolność i niepodległość Polski, osób zasłużonych dla Rzeczypospolitej Polskiej, osób odznaczonych, grobów wojennych oraz grobów wpisanych do rejestru zabytków albo włączonych do wojewódzkiej lub gminnej ewidencji zabytków. Księga grobów i miejsc spoczynku ma zawierać zatem podział wyszczególniający 6 typów grobów:

- groby „zwykłe”;
- groby weteranów walk o wolność i niepodległość Polski;
- groby osób zasłużonych dla Rzeczypospolitej Polskiej;
- groby osób odznaczonych;
- groby wojenne;
- groby wpisane do rejestru zabytków albo włączonych do wojewódzkiej lub gminnej ewidencji zabytków.

Ponadto, właściciel jest zobowiązany przy prowadzeniu ksiąg do zachowania należytej staranności i zapewnienia kompletności i zgodności z rzeczywistym stanem. W momencie nastąpienia zmian, wymuszające zmiany w księdze cmentarnej prowadzący księgę ma 7 dni na dokonanie stosownych wpisów. Art. 121 wyznacza termin instrukcyjny właścicielowi cmentarza w wymiarze 30 dni od momentu zmiany w księgach cmentarnych na przekazanie stosownych informacji do rejestru grobów

34 Dz. U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568.

i miejsc spoczynku. Dodać należy, że księga grobów i miejsc spoczynków jest powszechnie dostępna (poza danymi osób, którym przysługuje prawo do danego grobu).

Zasadą jest, że dane z ksiąg cmentarnych są przechowywane bezterminowo, chyba, że ustawa stanowi inaczej. Osoby postronne, którą chcą uzyskać informacje, dane osoby pochowanej na danym cmentarzu, mogą złożyć umotywowany wniosek, wykazujący interes faktyczny wnioskodawcy, wówczas właściciel cmentarza może wyrazić zgodę na udostępnienie danych z art. 117 ust. 18 projektowanej ustawy.

Za dostarczenie odpowiedniego systemu pozwalającego na administrowanie i uzupełnianie ksiąg cmentarnych odpowiada minister właściwy do spraw informatyzacji. Zgodnie z art. 119 projektu prowadzi on generalny rejestr grobów i miejsc spoczynku, składający się z poszczególnych ksiąg cmentarnych, których administrowaniem i uzupełnianiem zajmują się właściciele poszczególnych cmentarzy (art. 119 ust. 2). Minister właściwy do spraw informatyzacji prowadzi w systemie teleinformatycznym również rejestr cmentarzy zawierający informację o lokalizacji i statusie cmentarza (czynny, zamknięty), zbiór danych przestrzennych w obowiązującym państwowym systemie odniesień przestrzennych, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ust. 5 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne³⁵, zawierający informację o lokalizacji granic cmentarzy, granice powierzchni grzebalnej o ile została określona w regulaminie cmentarza oraz dane właściciela lub użytkownika wieczystego cmentarza, albo dane zarządcy cmentarza.

Projektowany art. 122 stanowi, że księgi cmentarne rejestr cmentarzy oraz rejestr grobów i miejsc spoczynku podlegają obowiązkowi archiwizacji zgodnie z przepisami ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach³⁶. Na gruncie art. 123 organem upoważnionym do kontroli w zakresie prowadzenia ksiąg cmentarnych i rejestrów zgodnie z przepisami projektu ustawy jest państwowy powiatowy inspektorat sanitarny.

Prezes Instytutu Pamięci Narodowej prowadzi ewidencję grobów weteranów walk o wolność i niepodległość Polski (art. 125). Wpis do ewidencji grobu weteranów walk o wolność i niepodległość Polski następuje na wniosek lub z urzędu. Wniosek o wpis do ewidencji zawiera co najmniej dane wnioskodawcy, określenie miejsca położenia grobu oraz wskazanie okoliczności, które przemawiają za uznaniem danego grobu za grób weterana walk o wolność i niepodległość Polski. Przyjęcie dwójakiego trybu wnioskowania o wpis do Prezesa IPN należy uznać za rozwiązanie pożądane. Będzie ono aktywizować lokalną społeczność, która będzie mogła występować z inicjatywą, wskazując miejsca pochówku osób, które były weteranami walk o niepodległość i wolność Polski, a są być może obecnie zapomniane. Wpisu do ewidencji dokonuje się po potwierdzeniu przez właściwego wojewodę, że grób, którego dotyczy wniosek nie spełnia przesłanek uznania go za grób wojenny oraz nie jest wpisany do ewidencji grobów osób zasłużonych dla Rzeczypospolitej Polskiej.

Po uzyskaniu informacji wojewody Prezes Instytutu bada zasadność uznania danego grobu za grób weterana walk o wolność i niepodległość Polski. Prezes Instytutu niezwłocznie informuje wnioskodawcę o wpisie danego grobu do ewidencji albo o odmowie uznania go za grób weterana walk o wolność i niepodległość Polski. W przypadku odmowy uznania przez Prezesa Instytutu danego

35 Dz. U. z 2022 r. poz. 1846.

36 Dz. U. z 2020 r. poz. 164.

grobu za grób weterana walk o wolność i niepodległość Polski wnioskodawcy przysługuje odwołanie do Kolegium Instytutu.

Status grobu osoby zasłużonej dla Rzeczypospolitej Polskiej może nadać wojewoda, w drodze decyzji, po zasięgnięciu opinii Prezesa Instytutu, kierując się wybitnymi zasługami osoby zmarłej dla Rzeczypospolitej Polskiej, z uwzględnieniem aktualnej wiedzy historycznej. Wojewoda prowadzi, ewidencję grobów osób zasłużonych dla Rzeczypospolitej Polskiej znajdujących się na terenie województwa.

Ewidencja zawiera (art.135):

- 1) dane osoby zasłużonej dla Rzeczypospolitej Polskiej pochowanej w danym grobie;
- 2) dane dotyczące danego grobu, w tym lokalizację cmentarza i grobu (kwatery, rząd, numer w rzędzie);
- 3) uzasadnienie nadania danemu grobowi statusu grobu osoby zasłużonej dla Rzeczypospolitej Polskiej;
- 4) informację, czy wojewodzie przysługuje prawo do grobu.

Wojewoda, w drodze decyzji, może pozbawić grób statusu grobu osoby zasłużonej dla Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli zmieniły się okoliczności uzasadniające nadanie grobu statusu grobu osoby zasłużonej dla Rzeczypospolitej Polskiej. Wówczas, grób podlega wykreśleniu z rejestru.



Wojewoda, w drodze decyzji, może pozbawić grób statusu grobu osoby zasłużonej dla Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli zmieniły się okoliczności uzasadniające nadanie grobu statusu grobu osoby zasłużonej dla Rzeczypospolitej Polskiej.

V. Groby wojenne oraz analiza systemowa proponowanej nowelizacji

Przepisy wprowadzające do ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych zmieniają definicję grobu wojennego w ustawie z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych³⁷. Istotną zmianą jest uznanie grobów *cywilnych ofiar działań wojennych* za groby wojenne. Artykuł 3a i 3b projektu ustawy wprowadzającej ustawę o cmentarzach i chowaniu zmarłych³⁸ powierzają zarządzanie i opiekę nad grobami wojennymi Skarbowi Państwa, a w jego imieniu właściwemu miejscowo wojewodzie. Ponadto projekt ustawy nadaje wojewodzie kompetencje zakładania, rozszerzania oraz ustanawiania regulaminów cmentarzy ustanowionych na terenie właściwego miejscowo województwa.

Art. 3a ust. 4 nadaje Skarbowi Państwa prawo własności na wszystkich grobach, nagrobkach, grobowcach i innych kompozycjach architektonicznych wzniesionych na terenie cmentarza wojennego lub kwatery wojennej, jak również na grobach wpisanych do ewidencji grobów wojennych położonych poza terenem cmentarza wojennego. Artykuł 3b nadaje właściwemu miejscowo wojewodzie oraz ministrowi właściwemu ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego uprawnienie zezwalające na dokonywaniu wpisów grobów wojennych do elektronicznego rejestru grobów wojennych oraz prowadzenie tego rejestru.

Proponowane brzmienie art. 4 wprowadza obligatoryjne *uzgodnienie* decyzji Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej o ekshumacji z właściwym miejscowo wojewodą oraz nadaje temu drugiemu uprawnienie do wystąpienia do Prezesa IPN z wnioskiem o przeprowadzenie ekshumacji. Dotychczas to uprawnienie przysługiwało wyłącznie rodzinie pochowanego, osobie z otoczenia pochowanego lub instytucji społecznej. Projekt ustawy zawiera również zmiany w zakresie art. 4 ust. 2 ustawy o grobach i cmentarzach wojennych i rozszerza kategorię podmiotów uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem do Prezesa IPN o ekshumację. Projektowana ustawa zakłada przyznanie tego uprawnienia:

- 1) rodzinie osoby zmarłej;
- 2) osobie fizycznej, która wykaże związek z osobą pochowaną w grobie wojennym;
- 3) organizacji społecznej, do której celów statutowych należy opieka nad grobami i cmentarzami wojennymi;

37 Ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2337).

38 Projekt z dnia 23 września 2021 r. ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

- 4) instytucji kultury, do której celów statutowych należy opieka nad grobami i cmentarzami wojennymi;
- 5) właściwemu miejscowo wojewodzie.

Ponadto ustawa wprowadzająca dodaje budzący wątpliwości natury legislacyjnej art. 9a, który stanowi, że w przypadku przeprowadzenia ekshumacji i przeniesienia zwłok bez uzyskania zezwolenia Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej lub prowadzenia robót ziemnych, wzniesienia pomników i innych urządzeń na cmentarzach wojennych, kwaterach wojennych i grobach wojennych bez uzyskania zezwolenia wojewody, o którym mowa w art. 5, sprawca podlega karze pieniężnej do 500 000 zł, którą wymierza, w drodze decyzji, sam wojewoda. Zarówno górny limit kary za dokonane naruszenie, jak i złamanie podstawowej zasady prawa karnego *nemo iudex in causa sua* wydają się środkami nieadekwatnymi wobec rozmiaru przewinienia. Przepis statuuje – z niezrozumiałych względów – odpowiedzialność administracyjną o niezwykle restrykcyjnym charakterze, pozbawiając sprawcę gwarancji właściwych regulacji prawno-karnym (której zresztą nie wyklucza, co *de facto* oznacza, że sprawca może ponosić dwojakiego rodzaju odpowiedzialność za jeden czyn).

Art. 9a ust. 4 wskazuje, że wpływy z potencjalnej kary pieniężnej mają stanowić dochód budżetu państwa, wobec tego o wydaniu decyzji w sprawie ukarania podmiotu nie powinien tym bardziej decydować wojewoda, jako organ bezpośrednio zainteresowany pozyskaniem dodatkowych źródeł finansowania dla budżetu.

Artykuł 19 pkt 2 ustawy wprowadzającej stanowi, że traci moc ustawa z dnia 22 listopada 2018 r. o grobach weteranów walk o wolność i niepodległość Polski. Z legislacyjnego punktu widzenia należy uznać derogację tej ustawy za krok słuszny, gdyż w przeważającej części rozwiązania w niej zawarte znajdują się w projekcie ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz w ustawie o grobach i cmentarzach wojennych. Partykularnym celem wprowadzenia ustawy było wyszczególnienie kategorii grobów weteranów walk o wolność i niepodległość Polski. Artykuł 2 ust. 1 pkt. 1 i 2 przytoczonej ustawy doprecyzowują czyje groby zostały uznane za groby weteranów walk o wolność i niepodległość Polski:

- 1) groby osób, które walczyły o odzyskanie niepodległości Polski lub w obronie 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 zatem od zawiązania konfederacji barskiej do śmierci Józefa Franczaka, ps. „Lalek”, który uważany jest za ostatniego poległego w walce partyzanta podziemia niepodległościowego);
- 2) 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.

Na mocy przepisów powyższego aktu prawnego wyszczególniono również ewidencję grobów weteranów walk o wolność i niepodległość Polski, którą prowadzi Prezes Instytutu Pamięci Narodowej.

Wydaje się, że ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych konsumuje wartość merytoryczną ustawy o grobach weteranów walk o wolność i niepodległość Polski, gdyż w przypadku utworzenia central-

nego elektronicznego rejestru grobów wojennych zarządzanego przez Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej osobna instytucja ewidencji grobów weteranów walk o wolność i niepodległość Polski traci rację bytu. Ponadto analizując literalne brzmienie ustawy o grobach weteranów walk o wolność i niepodległość Polski, jej preambułę oraz kontekst i datę jej uchwalenia, można dojść do wniosku, że jej celem było oddanie hołdu bohaterom w setną rocznicę odzyskania niepodległości i wykonanie swoistego gestu politycznego w kierunku swojego elektoratu przez siłę polityczną wówczas sprawującą władzę w Polsce.

Z punktu widzenia analizy systemowej, należy uznać projekt ustawy o przepisach wprowadzających ustawę o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz sam właściwy projekt ustawy dokonujący ujednolicenia pojęć w ustawie z o grobach i cmentarzach wojennych, oraz wygaszający ustawę z dnia 22 listopada 2018 r. o grobach weteranów walk o wolność i niepodległość Polski z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji za krok słuszny.

VI. Konkluzje

Niewątpliwie, ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych przygotowywana w poprzednim ustroju społeczno-gospodarczym oraz wielokrotnie nowelizowana, w wyniku znaczącego upływu czasu (przeszło 60 lat), zmian społeczno-politycznych, rozwoju techniki i nauki wymaga kompleksowej nowelizacji. Wydaje się, że projekt kompleksowej ustawy regulującej kwestie organizacji cmentarzy, uprawnień właścicieli cmentarzy, administracji publicznej oraz wyróżniającej i precyzującej kwestie związane z pochówkiem, zarówno od strony przedmiotowej oraz podmiotowej jest wysoce pożądany. Pod względem systemowym analizowany projekt ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych deroguje ustawę z dnia 22 listopada 2018 r. o grobach weteranów walk o wolność i niepodległość Polski. Jest to rozwiązanie słuszne, pozwalające zebrać całą materię związaną z szeroko pojętym prawem funeralnym w jednym akcie normatywnym.

Pozytywnie należy ocenić jasny podział kompetencji wynikający z wyszczególnienia typów grobów i przydzieleniu danego rodzaju grobu do kompetencji danego organu państwowego. Wprowadzenie rejestru cmentarzy oraz rejestru grobów i miejsc spoczynku, prowadzonych przez ministra właściwego do spraw informatyzacji opierającego się na danych dostarczonych przez właścicieli cmentarzy zobowiązanych na podstawie projektu ustawy do prowadzenia precyzyjnych ksiąg cmentarnych osób pochowanych, grobów i miejsc spoczynku, umożliwi obywatelowi łatwe uzyskanie informacji, gdzie znajduje się grób lub szczątki pochowanej osoby oraz sprawi, że proces ich poszukiwania będzie łatwiejszy oraz bardziej dostępny dla ogółu społeczeństwa.

Również pozytywnie należy ocenić wprowadzanie instytucji koronera, czyli profesjonalnego lekarza specjalisty, który ma za zadanie dokonać weryfikacji trudnych do zdefiniowania przypadków zgonów i wydawać opinię w przypadkach, które wymagają szczególnej wiedzy oraz co najmniej kilkuletniego doświadczenia medycznego. Instytucja koronera jest tworem nieznanym do tej pory prawodawstwu polskiemu, niemniej jednak należy zaznaczyć, że w krajach kultury anglosaskiej istnieje od stuleci. Koroner ma otrzymywać wynagrodzenie przeciętnie wyższe od pozostałych lekarzy dochodzących przyczyny zgonu z racji posiadania kierunkowych kompetencji, a także ukończenia obowiązkowego szkolenia i posiadania kilkuletniego stażu pracy z zakresu medycyny sądowej.

Co do zasady z aprobatą odnieść się należy do rozwiązania, w myśl którego płeć dziecka w karcie urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu wskazywana będzie jedynie wówczas, gdy możliwe jest jej ustalenie. Rekomendować jednak trzeba modyfikację przepisu (doprecyzowanie) poprzez wyraźne wskazanie, że płeć dziecka należy wskazać wyłącznie wówczas, gdy możliwe jest jej stwierdzenie w oparciu o widoczne cechy biologiczne (metodą organoleptyczną), chyba że rodzice zażyczą sobie wykonania badań genetycznych.

Wprowadzanie prawa do organizacji pochówku oraz wyznaczenie prawa pierwszeństwa w jego organizacji z pewnością jest rozwiązaniem słusznym, gdyż dzięki temu sytuacja potencjalnego konfliktu rodzinnego o organizację pochówku jest uregulowana prawnie, i hierarchia podmiotu organizującego pochówek jest w sposób klarowny określona. Również zaaprobować należy propozycję projektodawców w zakresie rozdziału pogrzebu państwowego od prywatnego i wyraźne rozróżnienie i uregulowanie procedury organizacji pogrzebu państwowego oraz udziału w nim polskich sił zbrojnych. Projekt ustawy wprowadza również definicję fundatora grobu, prawa do rezerwacji pochówku, które należy rozróżnić od prawa do dochowania w grobie.

Projekt ustawy wprowadza również podstawowe zasady i regulacje dotyczące obchodzenia się ze zwłokami, szczątkami oraz popiołami ludzkimi, czego wciąż aktualnie obowiązująca ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych nie precyzowała w sposób należyty, a postępowanie osób zaangażowanych w pochówek często wynikało z lokalnie aprobowanych zwyczajów lub z minimalnego poczucia przyzwoitości i godności wobec zwłok ludzkich. Regulacje te tyczą się również międzynarodowego przewozu zwłok przez albo do terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Wątpliwości budzić może fakt nałożenia nowych zadań własnych na samorządy (powiatowe i gminne) bez zapewnienia dodatkowego jasnego finansowania w tym zakresie, oraz znaczące zwiększenie kompetencji właściwego miejscowo wojewody w procesie nadzoru nad grobami, w szczególności nad grobami osób zasłużonych dla Rzeczypospolitej Polskiej. Połączenie jednego z drugim może prowadzić do sporów kompetencyjnych, które z kolei mogą doprowadzić do braku decyzyjności i bezczynności organów (np. przy remoncie grobu).

Proponowany projekt ustawy całościowo reguluje kwestie związane z pochówkiem osób zmarłych, stanowi kompleksowy zespół rozwiązań prawnych w zakresie organizacji cmentarzy, zarówno komunalnych jak i wyznaniowych, oraz stanowi interesującą propozycję uregulowania prawa funeralnego, które niewątpliwie należy poddać głębszym konsultacjom społecznym, z racji na objętość oraz powagę regulowanej materii.

Bibliografia

Akty prawne

- » Ustawa z dnia 17 marca 1932 r. o chowaniu zmarłych i stwierdzaniu przyczyny zgonu (Dz. U. Nr 35, poz. 359).
- » 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).
- » Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks Pracy (Dz. U. z 2022 r. poz. 1510 i 1700).
- » Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2020 r. poz. 164).
- » Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2022 r. poz. 1846).
- » Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1375).
- » Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568).
- » Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. z 2021 r. poz. 2053, 2459 oraz z 2022 r. poz. 974).
- » Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2022 r. poz. 633 z późn. zm).
- » Ustawa z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia (Dz. U. z 2021 r. poz. 666 i 1292 oraz z 2022 r. poz. 830, 655 i 974).
- » Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1681).
- » Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o podstawowej opiece zdrowotnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1050 i 655).
- » Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. poz. 1668).
- » Ustawa z dnia 22 listopada 2018 r. o grobach weteranów walk o wolność i niepodległość Polski (Dz. U. poz. 2529).
- » Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 6 kwietnia 2020 r. w sprawie rodzajów, zakresu i wzorów dokumentacji medycznej oraz sposobu jej przetwarzania (Dz. U. poz. 666).

Projekty aktów prawnych wraz z uzasadnieniami

- » Projekt z dnia 15 czerwca 2022 r. ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych (UD278), dostęp: 17 października 2022 r.
- » Projekt z dnia 23 września 2021 r. ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o cmentarzach i chowaniu zmarłych (UD277), <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12351712>, dostęp: 17 października 2022 r.
- » Uzasadnienie projektu ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12351755/katalog/12819378#12819378>, dostęp: 17 października 2022 r.

Orzeczenia sądowe i decyzje administracyjne

- » Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 października 2011 r., sygn. akt III CSK 340/10.
- » Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 listopada 2020 r., sygn. akt II CSK 30/19.

Pozostałe pisma i dokumenty urzędowe

- » Pismo z dnia 22 kwietnia 2013 r. wydane przez: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, SPS-023-25577/14, Stanowisko MPiPS w sprawie urlopu macierzyńskiego dla kobiet, które poroniły.
- » Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów, *Opinia o projekcie ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych*, RL.461.16/2022, <https://www.gov.pl/web/radalegisacyjna/opinia-z-30-czerwca-2022-r-o-projekcie-ustawy-o-cmentarzach-i-chowaniu-zmarlych>, dostęp: 22 września 2022 r.

Literatura

- » Bosek L., komentarz do art. 30, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz do art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- » Dadańska K., Tomczyk A., *Kontrowersje wokół prawa do grobu*, [w:] *Non omnis moriar. Osobiste i majątkowe aspekty prawne śmierci człowieka. Zagadnienia wybrane*, red. D. Karkut, J. Gołaczyński, J. Mazurkiewicz, J. Turułkowski, Wrocław 2015.
- » Rybak A., *Prawnokarna ochrona godności zwłok człowieka*, „Palestra” 49/1-2 (2004).

Źródła internetowe

- » Bernaciński Ł., Wawrzyniak A., *Opinia prawna w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie wzorów karty urodzenia i karty martwego urodzenia*, <https://ordoiuris.pl/rodzina-i-malzenstwo/opinia-prawna-w-przedmiocie-projektu-rozporzadzenia-ministra-zdrowia-w-sprawie>, dostęp: 26 września 2022 r.
- » Cizak P., *Koronerzy potrzebni do ofiar koronawirusa. 738 zł za stwierdzenie zgonu. Chętnych brak*, <https://www.money.pl/gospodarka/koronerzy-potrzebni-do-ofiar-koronawirusa-738-zl-za-stwierdzenie-zgonu-chetnych-brak-6514663251232385a.html>, dostęp: 17 października 2022 r.
- » *Koroner* – encyklopedia PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/koroner;2564722>, dostęp: 17 października 2022 r.
- » Małysa M., *Corobi koroner?*, <https://www.money.pl/gospodarka/co-robi-koroner-6693130146204288a.html>, dostęp: 17 października 2022 r.

Nasze wybrane publikacje

Równouprawnienie czy uniformizacja?

Polityka na rzecz równości kobiet
i mężczyzn Unii Europejskiej



W kierunku efektywnego sądownictwa w Polsce.

Propozycje i kierunki zmian



Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris

powstał, by bronić osoby i środowiska zagrożone społeczną marginalizacją bądź wykluczone ze względu na przywiązanie do naturalnego ładu społecznego i tradycyjnych wartości, poświadczonych w Konstytucji RP. Działamy na rzecz prawnej ochrony człowieka na każdym etapie życia, tożsamości małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny, autonomii rodziny, wolności religijnej oraz prawa do prowadzenia działalności gospodarczej w zgodzie z własnym sumieniem.

Eksperti z Centrum Analiz Prawnych Ordo Iuris:

- analizują i opiniują projekty ustaw,
- docierają z prawną argumentacją do polityków w kraju i w instytucjach europejskich,
 - biorą udział w pracach komisji parlamentarnych,
 - przedstawiają opinię w sądach (tzw. amicus curiae),
 - monitorują działania administracji publicznej.

Prawnicy z Centrum Interwencji Procesowej Ordo Iuris:

- występują w obronie rodzin zagrożonych rozbiem z powodu nieuzasadnionej ingerencji państwa,
- reprezentują przedstawicieli zawodów medycznych i innych grup zawodowych, doświadczających trudności w profesjonalnym wykonywaniu zawodu zgodnie z osądem własnego sumienia,
- występują jako rzecznicy słowa i zgromadzeń, szczególnie w interesie obrońców życia,
- biorą udział w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym na rzecz spójności obowiązującego prawa z porządkiem konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej.

Instytut Ordo Iuris jest fundacją i zakres naszej aktywności jest ściśle uzależniony od funduszy, które pozyskamy na działalność statutową. Ceniąc sobie niezależność nie korzystamy ze środków publicznych i grantów, których pozyskanie mogłoby ją ograniczać. Naszą działalność prowadzimy tylko dzięki hojności naszych Darczyńców, zwłaszcza tych, którzy wspierają nas regularnie co miesiąc, w ramach Kręgu Przyjaciół (więcej o nas: www.przyjaciele.ordoiuris.pl).

RAZEM MOŻEMY REALNIE WPŁYWAĆ NA RZECZYWISTOŚĆ!

Darowiznę można przekazać na konto:

34 1020 1026 0000 1502 0301 0469

Fundacja Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris

ul. Zielna 39, 00-108 Warszawa

oraz za pomocą przelewów internetowych Tpay i PayPal

(szczegóły na stronie www.ordoiuris.pl)



ordoiuris.pl



[/ordoiuris](https://www.facebook.com/ordoiuris)



[@Ordoluris](https://twitter.com/Ordoluris)



[/ordoiuris](https://www.youtube.com/ordoiuris)



[/ordo.iuris](https://www.instagram.com/ordo.iuris)