

## Uzasadnienie

Projektowana ustawa ma na celu wprowadzenie przepisów przejściowych dla projektowanej Ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, a także uzupełnienie tegoż projektu o zmiany w innych ustawach.

Ustawa Przepisy wprowadzające ustawę o cmentarzach i chowaniu zmarłych miałyby więc uregulować:

- 1) termin wejścia w życie projektowanej Ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych;
- 2) zmiany w przepisach:
  - a. ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2337)
  - b. ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 195)
  - c. ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2020 r. poz. 360, 1610, 2112 i 2320 oraz z 2021 r. poz. 1005)
  - d. ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. z 2020 r. poz. 2135 oraz z 2021 r. poz. 234)
  - e. ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2020 r., poz. 2243)
  - f. ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz.U. z 2021 r. poz. 177)
  - g. ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2021 r. poz. 741, 784 i 922)
  - h. ustawy dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1666 i 2020 oraz z 2020 r. poz. 322 i 2023)
  - i. ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2020 r. poz. 1845, z późn. zm.)
  - j. ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz.U. z 2021 r. poz. 510)
  - k. ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2020 r. poz. 295)
  - l. ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia (Dz.U. z 2021 r. poz. 666)

- m. ustawy z dnia 28 lipca 2011 r. o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o cudzoziemcach (Dz. U. z 2018 r. poz. 1156)
- n. ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 709)
- o. ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. – Prawo konsularne (Dz. U. z 2021 r. poz. 823)
- p. ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz. U. z 2021 r. poz. 624 i 784)

### 3) Przepisy uchylające, przejściowe, dostosowujące i przepis końcowy

Konieczność wprowadzenia zmian we wskazanych aktach prawnych wynika z konieczności ich dostosowania do nowych przepisów, które miałyby się znaleźć w projektowanej Ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych – a także dokonanie dodatkowych zmian, które mają na celu rozwiązanie wielu, dziś występujących, problemów, dotyczących sfery związanej z ruchem naturalnym ludności.

W pierwszej kolejności należy wspomnieć o tym, że kwestie grobownictwa regulowane są obecnie nie tylko w ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych, ale też, w pewnym, specyficznym zakresie, w ustawie z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2337). Ów akt prawny oraz sposób jego wykonywania został poddany ocenie Najwyższej Izby Kontroli, której wyniki przedstawiono w raporcie „Opieka nad cmentarzami wojennymi w Polsce południowo-wschodniej” z 2018 r., wskazując m.in. na:

- brak wystarczających środków finansowych w budżetach wojewodów, którzy zabezpieczali jedynie od 1/5 do niespełna 3/5 potrzeb zgłaszanych przez gminy;
- obowiązująca od ponad 85 lat ustawa o grobach i cmentarzach wojennych, mimo nowelizacji, nie odpowiada aktualnym potrzebom;
- brak odpowiednich definicji np. grobu wojennego;
- brak wytycznych dotyczących prowadzenia ewidencji grobów (ewidencje prowadzone w dowolny sposób, czasem nierzetelnie);
- brak rozwiązań proceduralnych odnoszących się do nabywania gruntów pod cmentarze wojenne;

- niejasne określenie udzielania zezwoleń na wykonywanie prac remontowych oraz sprawowania dozoru przez gminy;
- brak pełnej wiedzy o liczbie obiektów grobownictwa wojennego;
- utrudnienia w sprawowaniu opieki na terenach pozostających w rękach prywatnych;
- poza ochroną prawną pozostawały miejsca pamięci, niemające statusu grobu wojennego lub zabytku;
- często nieodpowiednie zabezpieczenie obiektów przed uszkodzeniem lub zniszczeniem;
- brak wymiany danych pomiędzy bazami wojewódzkich konserwatorów zabytków a bazami dot. obiektów grobownictwa wojennego;
- brak możliwości ustalenia własności gruntów na podstawie wojewódzkich ewidencji;
- pozostawanie gruntów z grobami wojennymi w rękach prywatnych lub o nieuregulowanym stanie prawnym może kumulować problemy z zapewnieniem właściwej opieki;
- nieprecyzyjne określenie, co należy rozumieć jako wykonywanie prac dotyczących grobów i cmentarzy wojennych (art. 5 ustawy) oraz, czy przy zawarciu porozumienia wojewody z gminą, konieczne jest również uzyskanie przez gminę zezwolenia na prowadzenie prac;
- wykonywane są upamiętnienia grobów wojennych bez zgody wojewody;
- częsty brak drogowskazów i tablic informacyjnych, a także oznaczeń obiektów zabytkowych;
- brak pełnej wiedzy o aktach wandalizmu lub uszkodzeniach grobów lub cmentarzy wojennych, mimo obowiązku zgłaszania takich przypadków;
- brak prowadzenia przez część gmin gminnej ewidencji zabytków;
- długotrwałość postępowań administracyjnych w sprawie dokonania wpisu do rejestru zabytków lub wydania pozwolenia na przeprowadzenie prac, sięgająca do 10 miesięcy;

Obok oceny NIK przedstawiła następujące wnioski:

- potrzeba zwiększenia nakładów na grobownictwo wojenne;
- potrzeba wypracowania koncepcji zaktualizowania – w sposób odpowiadający współczesnym wyzwaniom, potrzebom i realiom oraz mając na uwadze potrzebę kształtowania świadomości społecznej co do wartości historycznej tych obiektów – przepisów dotyczących grobów i cmentarzy wojennych, zawierających m.in. zakres kompetencji, opis mechanizmów finansowania, kwestie prowadzenia ewidencji takich miejsc. Ustawa powinna zawierać:
  - precyzyjną, aktualną i uwzględniającą złożoność problemów historycznych definicję grobu wojennego (opracowaną z wykorzystaniem dotychczasowych doświadczeń) oraz definicje pozostałych kluczowych pojęć grobownictwa wojennego;
  - tryb uznawania (lub weryfikacji) wojennego charakteru mogił lub innych miejsc, które mogą być takimi mogiłami;
  - określenie rodzajów ewidencji grobów i cmentarzy wojennych oraz podmiotów zobowiązanych do ich prowadzenia;
  - wskazania co do treści, zakresu i funkcji takich ewidencji oraz podstaw do dokonywania w nich wpisów lub wykreśleń – być może wraz z umocowaniem do wydania rozporządzenia, regulującego kwestie szczegółowe;
  - opis mechanizmów finansowania zadań, w tym ze środków budżetu państwa;
  - precyzyjne wskazanie zakresu prac na grobach i cmentarzach wojennych, wymagających uzyskania zezwolenia wojewody (o którym obecnie mowa jest w art. 5 ustawy o grobach i cmentarzach wojennych), z określeniem trybu jego uzyskania oraz ewentualnych przypadków, w których nie jest to konieczne;
  - wytyczne co do zakresu (treści) porozumień zawieranych przez wojewodów w sprawie powierzenia zadań związanych z opieką nad grobami i cmentarzami wojennymi;
  - powiązanie przepisów o opiece nad grobami i cmentarzami wojennymi z regulacjami dotyczącymi zagospodarowania przestrzennego;
  - określenie relacji przepisów o grobach i cmentarzach wojennych i dotyczących ochrony hitlerowskich obozów zagłady;

- rozwiązania dotyczące nabywania przez Skarb Państwa gruntów zajętych pod groby i cmentarze wojenne, w przypadku gdy znajdują się w rękach prywatnych lub ich stan prawny nie jest ustalony, jak również urządzania cmentarzy wojennych w miejscach pochówku na terenach leśnych;
  - uwzględnienie roli tzw. stałych opiekunów cmentarzy (miejsc pamięci) oraz upowszechniania wiedzy o ochronie obiektów grobownictwa wojennego;
  - ewentualnie także wytyczne co do jednolitego oznaczania cmentarzy i grobów wojennych, jako miejsc podlegających opiece.
- nowe przepisy w tym zakresie mogłyby być zawarte w jednym akcie prawnym wraz z przepisami dotyczącymi ochrony innych miejsc pamięci narodowej;
  - potrzeba zapewnienia aktualności, kompletności i wiarygodności prowadzonych ewidencji grobów i cmentarzy wojennych, w tym poprzez współpracę z organami administracji publicznej, innymi podmiotami dysponującymi wiedzą w tym zakresie oraz osobami fizycznymi. Źródłem wiedzy wojewodów w tym zakresie mogłyby być m.in. dane zbierane przez gminy, a także przez konserwatorów zabytków, IPN oraz Narodowy Instytut Dziedzictwa, a także prace porównawcze i analityczne lub terenowe, w tym archeologiczne;
  - potrzeba udostępniania danych z tych ewidencji na stronach internetowych w formie na bieżąco aktualizowanej, elektronicznej bazy danych
  - potrzeba systemu powiadamiania o zniszczeniach obiektów grobownictwa wojennego

Podsumowując krytyczną ocenę dokonaną przez Najwyższą Izbę Kontroli, wydaje się, że kluczowym problemem jest niedostosowanie tej ustawy do wymogów współczesnej legislacji, postępu technicznego w zakresie np. prowadzenia ewidencji, a także brak spójności z przepisami ustawy ogólnej.

Kolejną kwestią problematyczną, tym razem związaną z rejestracją urodzenia, jest wymaganie od podmiotów prowadzących działalność leczniczą sporządzania papierowych kart urodzenia i dostarczania ich do Urzędów Stanu Cywilnego. Obsługa procesu w formie tradycyjnej sprawia, że informacje o urodzeniach trafiają do rejestrów państwowych z opóźnieniem, dostępne informacje o pacjentach nie są wykorzystywane optymalnie, a jednocześnie angażuje ona zarówno osoby sporządzające karty urodzenia, jak i urzędników. Ponadto dziś Urzędy Stanu Cywilnego przetwarzają duży zakres danych, w tym danych

medycznych tylko i wyłącznie na potrzeby statystyki publicznej. Wydaje się, że do USC powinny trafiać jedynie te dane, które potrzebne są do rejestracji stanu cywilnego, zaś pozyskiwanie innych danych do celów statystycznych powinno mieć miejsce tylko w niezbędnym zakresie.

Ponadto dziś występującym, obowiązkiem biurokratycznym jest konieczność odrębnego zgłaszania przez lekarzy zgonów, wywołanych chorobą zakaźną, do Inspekcji Sanitarnej, w dodatku przy wykorzystaniu papierowego formularza ZLK-5, „Zgłoszenie zgonu lub podejrzenia zgonu z powodu zakażenia lub choroby zakaźnej”. Jednocześnie większość informacji zwartych w formularzu pokrywa się z danymi zawartymi w karcie zgonu. Także papierowa forma zgłoszenia spowalnia obieg informacji o chorobach zakaźnych. Stąd też wydaje się, że wobec projektowanego w Ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych wprowadzenia elektronicznej karty zgonu, istnienie odrębnego dokumentu jest zbędne i obowiązki statystyczno-sprawozdawcze można by realizować w pełni elektronicznie przy wykorzystaniu karty zgonu właśnie. Podczas epidemii Covid-19 wiele wątpliwości budziło to, w jaki sposób należy postępować ze zwłokami osób chorych na tę chorobę w chwili śmierci. Wątpliwości pogłębiał fakt uregulowania tych kwestii w dwóch odrębnych ustawach tj. w Ustawie o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi oraz w Ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

Istotnym problemem, który może być rozwiązany przy okazji nowelizacji ustawy o działalności leczniczej i ustanowienia nowych regulacji dotyczących wystawiania karty urodzenia, jest kwestia występującej obecnie luki prawnej w zakresie odpowiedzialności za wystawienie karty urodzenia, w przypadku gdy poród odbył się w domu, bez asysty osoby wykonującej zawód medyczny lub też w jednostce Państwowego Ratownictwa Medycznego. Sprawę tę podjął kilkakrotnie Rzecznik Praw Dziecka, który w wystąpieniach do Ministra Zdrowia w 2019 r. (ZSS.422.1.2019.KS i ZSS.420.44.2019.KS), a także w kolejnym piśmie z 27 kwietnia 2020 r. podniósł, iż w takich sytuacjach zdarza się, że podmiot leczniczy, do którego zgłasza się matka z dzieckiem, nie czuje się odpowiedzialny za wystawienie karty urodzenia. Z kolei bez karty urodzenia nie jest możliwe zarejestrowanie urodzenia w Urzędzie Stanu Cywilnego, a zatem rozpoznanie podmiotowości dziecka wobec prawa, nadanie numeru PESEL, adresu zameldowania, czy też np. uzyskanie przez rodziców praw do świadczeń społecznych. Stąd też Rzecznik Praw Dziecka zawnioskował o:

- doprecyzowanie wzoru karty urodzenia dziecka oraz wzoru karty martwego urodzenia, w zakresie dookreślenia w nich „podmiotu wykonującego działalność leczniczą” –

adekwatnie do przewidzianego we wzorze karty urodzenia miejsca porodu (tj. w „szpitalu”, w „domu” i w „innym miejscu”);

- podjęcie działań na rzecz nowelizacji przepisów dotyczących sporządzenia karty urodzenia oraz karty martwego urodzenia przez dysponentów ratownictwa medycznego zgodnie z postulatem Ministerstwa Zdrowia, jednak poprzedzonych analizą zasadności wprowadzenia takiego rozwiązania.

Zasadniczym problemem w obecnym stanie prawnym jest również brak spójności pomiędzy aktami prawnymi regulującymi tematykę cmentarzy i grobownictwa, tj. ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2337), ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1947) oraz ustawy z dnia 22 listopada 2018 r. o grobach weteranów walk o wolność i niepodległość Polski (Dz.U. poz. 2529). Dwa pierwsze ponadto wywodzą się jeszcze z okresu międzywojennego, co wobec archaiczności stosowanych konstrukcji prawnych, utrudnia ich stosowanie. Wiele problemów rozwiązano co prawda na poziomie judykatury, natomiast z perspektywy użytkowników prawa i pewności prawa, nie jest to korzystna sytuacja. Brak spójności z kolei przejawia się m.in. w braku odwołania do tych samych definicji, np. prawa do grobu, własności cmentarza, co zwiększa niepewność co do stosowania prawa. Problemy te są o tyle istotne, że na mocy umów międzynarodowych Rzeczpospolita Polska zobowiązana jest do otoczenia opieką i zapewnienia ochrony grobów i cmentarzy wojennych. Obecnie obowiązujące przepisy nie stwarzają również jednolitych reguł i mechanizmów dotyczących ochrony grobów szczególnej kategorii, tj. grobów wojennych, weteranów, innych osób zasłużonych czy grobów zabytkowych.

Niniejszy projekt ustawy ma więc na celu odpowiedzieć m.in. na przedstawione wyżej problemy. Do kluczowych rozwiązań, które znajdują się w projekcie należy:

- wprowadzenie spójnych z projektowaną ustawą o cmentarzach i chowaniu zmarłych przepisów ustawy o grobach i cmentarzach wojennych;
- określenie zasad prowadzenia ewidencji grobów, kwater i cmentarzy wojennych – w kraju i za granicą;
- wprowadzenie elektronicznej karty urodzenia;
- jednoznaczne wskazanie podmiotów odpowiedzialnych za sporządzenie karty urodzenia;
- uproszczenie i elektroniczacja procedur związanych z rejestracją urodzeń i zgonów;

- określenie procedur postępowania w przypadku zgonów osób w przebiegu lub podejrzeniu przebiegu choroby zakaźnej oraz uproszczenie sprawozdawczości na potrzeby Inspekcji Sanitarnej.
- uchylene: ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2337), ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1947) oraz ustawy z dnia 22 listopada 2018 r. o grobach weteranów walk o wolność i niepodległość Polski (Dz.U. poz. 2529) – zastępowanych przez jeden spójny i kompleksowy akt prawny w postaci Ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

### **Termin wejścia w życie projektowanej Ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych**

Proponuje się, aby projektowana ustawa weszła w życie z dniem 1 czerwca 2022 r., natomiast dla dużej części regulacji przewidziano długie *vacationibus legum*, sięgające nawet 2025 r. Część zmian, związanych np. z wprowadzeniem elektronicznej karty zgonu i elektronicznej karty urodzenia oraz zmianami w ustawie o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, z uwagi na konieczność usprawnienia procesów pozyskiwania danych medycznych i epidemiologicznych, niezbędnego dla lepszego zarządzania kryzysowego w warunkach epidemii – ma charakter priorytetowy. Jednocześnie, tam gdzie jest to możliwe, wskazuje się dłuższy okres dostosowawczy.

Wskazany termin ma za zadanie stworzenie adresatom projektowanych regulacji, w tym przedsiębiorcom, możliwości przystosowania się do nowej sytuacji prawnej oraz uwzględnia konieczność wydania na czas aktów wykonawczych, które są niezbędne do realizacji obowiązków nałożonych projektowaną ustawą. Dla terminu wejścia w życie projektowanej ustawy istotne jest, że większość z rozporządzeń wykonawczych do projektowanej ustawy jest wydawanych w procedurze współuczestniczenia organów w ich wydaniu (nawet 3 organy), co znacznie wydłuża proces legislacyjny. Wymaga zauważenia, że niektóre z rozwiązań prawnych proponowanych w projektowanej ustawie są czasami stosowane w praktyce, nie mając bezpośredniego odzwierciedlenia w przepisach obowiązującej ustawy, jak np. regulaminy cmentarzy, powierzanie zarządzania cmentarzem innemu podmiotowi czy porozumienia między gminami dotyczące utrzymywania cmentarza znajdującego się na terenie innej gminy. Dla tego rodzaju przypadków przyjęta została zasada bezpośredniego działania nowej ustawy. Ustalony termin wejścia w życie projektowanej ustawy zapobiegnie sytuacjom zaskoczenia po stronie adresatów wprowadzanych regulacji



prawnych oraz zagwarantuje im czas na dostosowanie swoich działań do mających wejść w życie zmian.

### **Zmiany w ustawie z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych**

W projektowanym akcie prawnym dokonano kompleksowej nowelizacji ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych.

Groby, kwatery i cmentarze wojenne stanowią szczególne kategorie grobów, kwater i cmentarzy. To nie tylko miejsca spoczynku żołnierzy polskich, ale także miejsca spoczynku setek tysięcy żołnierzy wszystkich stron toczących wojny na terytorium i w obecnych granicach Polski, chronione tak postanowieniami Konwencji genewskich i protokołów dodatkowych do nich, jak i dziewięcioma bilateralnymi umowami międzynarodowymi, w tym zawartymi przez RP z Węgrami, Rumunią, Włochami, RFN czy Federacją Rosyjską. Stąd też Państwo Polskie zobowiązane jest do sprawowania szczególnej pieczy na grobami, kwaterami i cmentarzami wojennymi.

Jednocześnie nie sposób zaprzeczyć, iż obiekty grobownictwa wojennego pod kątem materialnym nie różnią się od obiektów grobownictwa „cywilnego”. Stąd też przepisy ich dotyczące powinny się opierać na tych dotyczących grobownictwa ogółem i znajdować, zdaniem projektodawcy, bezpośrednie zastosowanie (z odpowiednimi wyjątkami).

Ustawa z 1933 r. jest przestarzałym aktem prawnym, który nie posługuje się uniwersalnymi pojęciami, takimi jak „prawo do grobu”, wiele zasadniczych kwestii pomija, co w efekcie rodzi wiele wątpliwości interpretacyjnych. Mankamenty ustawy z 1933 r., jako nieprzystającej do obecnych realiów i niespójnej z Ustawą o cmentarzach, były podnoszone m.in. w wynikach kontroli NIK z 2018 r.

Celem projektowanych regulacji jest więc po pierwsze zapewnienie spójności przepisów dotyczących szczególnych kategorii grobów, kwater i cmentarzy z przepisami ogólnymi, także w przyszłości. Co więcej projektowane przepisy pozwolą w lepszym stopniu wywiązywać się zarówno z zobowiązań międzynarodowych – dzięki wprowadzeniu jednoznacznych, nowoczesnych przepisów, m.in. obligujących właściwe podmioty do prowadzenia ewidencji w odpowiedniej formie, gwarantującej upowszechnienie informacji o lokalizacji obiektów grobownictwa wojennego. Projekt ustawy potwierdza i podkreśla dotychczasową właściwość ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego, jeśli chodzi o grobownictwo wojenne.

Pod kątem wykonawczym natomiast opiekę nad obiektami grobownictwa wojennego sprawuje właściwy miejscowo wojewoda – będący właścicielem cmentarzy wojennych i uprawnionym do ich zakładania, rozszerzania, zarządzania, utrzymywania oraz przenoszenia, a także podmiotem, któremu przysługuje prawo do grobu w odniesieniu do grobów wojennych.

W odniesieniu do zakresu przedmiotowego ustawy – dokonano korekty pojęcia „grób wojenny”. Zawarty w dotychczasowych przepisach katalog jest archaiczny i nie przystaje do potrzeb, związanych z ochroną grobów ofiar z okresu po 1933 r. Proponuje się więc zastąpienie „uchodźców z 1915 r.” szerszym pojęciem cywilnych ofiar śmiertelnych działań wojennych. Jednocześnie uzupełniono kategorię „osoby, które straciły życie wskutek walki z narzuconym systemem totalitarnym lub wskutek represji totalitarnych lub czystek etnicznych od dnia 8 listopada 1917 r. do dnia 31 lipca 1990 r.” o ofiary ludobójstwa. Jednocześnie, aby uniknąć wątpliwości interpretacyjnych – wprost określono, że w grobach wojennych mogą się znajdować wyłącznie szczątki lub popioły osób należących do określonych w ustawie grup.

Nowo wprowadzoną instytucją są z kolei kwatery wojenne, czyli wydzielone części cmentarza, nie będącego cmentarzem wojennym. Na takich terenach, zdaniem projektodawcy, wojewodzie powinny przysługiwać prawa analogiczne do cmentarza wojennego, tj. konieczność uzyskania zezwolenia wojewody na przeprowadzenie robót ziemnych, wznoszenie pomników i innych urządzeń, a także sprawy dotyczące ogólnego zarządu, w szczególności związane z remontem i utrzymaniem grobów wojennych, cmentarzy wojennych i kwater wojennych oraz sprawy związane z uregulowaniem własności gruntów, zajętych pod cmentarze wojenne, należeć będą do zakresu działania wojewody.

Zgodnie z wnioskami z kontroli NIK z 2018 r. uregulowano kwestie prowadzenia ewidencji obiektów grobownictwa wojennego – dotychczas prowadzonych w inny sposób przez każdego z 16 wojewodów. W projekcie przewiduje się, że wojewoda zobowiązany był do prowadzenia dwóch ewidencji – ewidencji cmentarzy i kwater wojennych, a także oraz ewidencji grobów wojennych położonych poza terenem cmentarza wojennego i kwatery wojennej. W ramach każdej z ewidencji znalazłyby się księgi grobów i księgi pochowanych – analogiczne do występujących na innych cmentarzach, jednakże uzupełnione o informacje charakterystyczne dla obiektów grobownictwa wojennego.

Co więcej wprost wskazano, iż analogiczne ewidencje prowadzone są również w stosunku do zagranicy. Organem odpowiedzialnym byłby minister właściwy ds. kultury i dziedzictwa narodowego. Istotną różnicą wobec ewidencji krajowych byłaby możliwość zastrzeżenia dostępu do treści ewidencji – z uwagi na konieczność ochrony dziedzictwa

narodowego. Motywowane jest to występującym ryzykiem narażenia na zniszczenie polskich miejsc pamięci za granicą, znajdujących się w państwach prowadzących nieprzyjazne działania wobec Polski, Polaków za granicą i Polonii, a także obiektów polskiego dziedzictwa kulturowego – w przypadku uzyskania przez każdego łatwego dostępu do lokalizacji danego miejsca, a także kwestii związanych z opieką i finansowaniem.

Co istotne obecnie, w ramach Projektu „Digitalizacja i udostępnianie cyfrowych dóbr kultury – zabytków oraz grobów i cmentarzy wojennych”, prowadzonego przez Narodowy Instytut Dziedzictwa, którego planowane zakończenie przewidywane jest na 2022 r., zakłada się digitalizację i udostępnienie istniejących ewidencji grobów wojennych. Jednakże, aby wykorzystać w pełni efekty tego projektu, konieczne jest zagwarantowanie, że wojewodowie będą prowadzić ewidencje w spójny dla całego kraju sposób, a także, że informacje o lokalizacji grobów wojennych będą znane właścicielom cmentarzy. To pozwoli na lepszą ochronę grobów wojennych.

W projekcie ustawy uregulowano również kwestię wykreślenia grobu z ewidencji, jeżeli przestał spełniać przesłanki uznania go za grób wojenny (np. kiedy doszło do dochowania innej osoby do grobu wojennego lub doszło do przeniesienia szczątków ludzkich lub popiołów ludzkich z grobu wojennego do innego, niepustego grobu). Jednocześnie zagwarantowano możliwość objęcia takiego grobu ochroną z innego tytułu, tj. jako grobu weterana walk o wolność i niepodległość Polski albo grobu osoby zasłużonej dla RP.

W projekcie ustawy z uwagi na niestosowanie, zrezygnowano z trybu wnioskowego o środki ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego, pozostawiając jako możliwe do stosowania tryb konkursowy w ramach programów ministra oraz finansowanie ze budżetu wojewodów.

Groby, cmentarze oraz kwatery wojenne, ze względu na historyczną politykę państwa oraz wartości istotne ze względu na budowę wspólnoty narodowej, a także zobowiązania międzynarodowe, wymagają dodatkowej ochrony przed likwidacją lub zniszczeniem. Karze grzywny podlegać będzie także niegodne zachowanie w bezpośredniej okolicy grobów lub kwater wojennych, jeżeli godzi ono w cześć i pamięć osób zmarłych lub znieważa nagrobki, pomniki i inne formy upamiętnienia zmarłych. Sankcja będzie groziła także za ekshumację i przeniesienie zwłok z grobu wojennego oraz prowadzenie prac ziemnych wznoszenie pomników i innych urządzeń na cmentarzach wojennych, kwaterach wojennych i grobach wojennych bez uzyskania odpowiedniego zezwolenia.

### **Zmiany w ustawie z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej**

W projekcie doprecyzowuje się, że Państwowa Inspekcja Sanitarna jest właściwa co do kwestii wskazanych w projektowanej ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych. W pozostałym zakresie proponowana zmiana ma charakter porządkujący i stanowi realizację Dezyderatu nr 122 Komisji do Spraw Petycji do Ministra Zdrowia w sprawie aktualizacji przepisów ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych z 30 czerwca 2021 r.

### **Zmiany w ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji**

Projektowana regulacja, która służyć ma uzupełnieniu obowiązujących przepisów art. 14 ust. 1 ustawy o Policji o kwestie dotyczące celu wykonywania czynności: operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze i administracyjno-porządkowe, jakim pozostaje identyfikacja osób o nieustalonej tożsamości, osób usiłujących ukryć swoją tożsamość oraz zwłok ludzkich o nieustalonej tożsamości, jest potwierdzeniem dotychczas realizowanych przez Policję zadań ustawowych, w tym obszarze.

Nadmienić należy, że w polskim systemie administracyjno-prawnym wiodącą instytucją powołaną do prowadzenia spraw identyfikacyjno-poszukiwawczych jest Policja. Dla realizacji tego zadania Policja posiada zabezpieczone przez ustawodawcę odpowiednie środki prawne i techniczne. Przykładem czego mogą być choćby uprawnienia przyznane tej formacji w art. 15 ustawy o Policji, w szczególności dotyczące możliwości pobierania od osób odcisków linii papilarnych lub wymazu ze śluzówki policzków w celu identyfikacji osób o nieustalonej tożsamości oraz osób usiłujących ukryć swoją tożsamość, jeżeli ustalenie tożsamości w inny sposób nie jest możliwe, czy też pobierania odcisków linii papilarnych lub materiału biologicznego ze zwłok ludzkich o nieustalonej tożsamości.

### **Zmiany w ustawie z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej**

Wraki statków i ich pozostałości, znajdujące się na obszarach morskich RP są niejednokrotnie także miejscem spoczynku. Przykładem może być wrak SS „Bremerhaven”, jednostki, która zatonęła 30.10.1944 r. z 470 osobami na pokładzie, czy wrak MS „Wilhelm Gustloff” – zatopionej w styczniu 1945 r. z ponad 7 tys. osób na pokładzie, z których uratowano ok. 900 os. Mogiły wojenne stanowią również wraki MS „Goya” (co najmniej 6 tys. os.) czy SS „Steuben” (10.02.1945; ponad 4 tys. os.).

Stąd też, w celu zachowania zasady poszanowania godności i czci należnej osobom zmarłym, konieczne jest ograniczenie dostępu do tego typu miejsc. Proponuje się więc uzupełnienie dotychczasowych regulacji zawartych w ustawie z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej o zakaz nurkowania bez zgody dyrektora urzędu morskiego w miejscach katastrof morskich i lotniczych na obszarach morskich, w tym miejscach uznanych za mogiły zbiorowe, oraz wrakach statków i ich pozostałościach podlegających szczególnej ochronie, a także wrakach statków – jeżeli istnieje prawdopodobieństwo znajdowania się na nich zwłok lub szczątków ludzkich. Wykaz tego typu miejsc będzie wydawał odpowiednio minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej, Ministrem Obrony Narodowej oraz ministrem właściwym do spraw transportu określi, w drodze rozporządzenia – oraz dyrektor urzędu morskiego określi, w drodze zarządzenia.

#### **Zmiany w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa**

Proponuje się umożliwić przekazywanie przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa za zgodą ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, na wniosek właściwego miejscowo wojewody, nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa na cele związane z grobownictwem wojennym. Propozycja stanowi odpowiedź na postulaty umożliwienia zakładania i rozszerzania cmentarzy wojennych – wysuwane przez państwa obce. Dotychczasowe przepisy uniemożliwiały m.in. grupowanie grobów wojennych na już istniejących cmentarzach wojennych – mimo że, zgodnie z dotychczasową i projektowaną ustawą, takie działania powinny być podejmowane.

#### **Zmiany w ustawie z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu**

Propozycja wprowadzenia definicji prac archeologiczno-ekshumacyjnych ma na celu wypełnienie luki prawnej i doprecyzowanie zakresu działań IPN w zakresie poszukiwań. Zdecydowano się wyodrębnić tę definicję z ogólnej definicji prac poszukiwawczych, którą zawiera aktualnie przepis art. 53b ustawy o IPN, i która ma szerszy zakres, tj. zawiera w sobie badania historyczne mające na celu ustalenie miejsca spoczynku ofiar.

Propozycja dodania w art. 35b ust. 3 ma na celu doprecyzowanie, iż prace archeologiczno-ekshumacyjne w ramach poszukiwania miejsc spoczynku osób, o których mowa w ust. 1 oraz identyfikacyjne, mogą być prowadzone wyłącznie na podstawie przepisów ustawy o IPN, a więc przez Biuro Poszukiwań i Identyfikacji lub pion śledczy IPN, nie pozbawiając możliwości prowadzenia badań historycznych podmiotom trzecim, których

wsparcie i pomoc w tym zakresie często istotnie wspiera działania IPN. Taka konstrukcja przepisu pozwoli na większą kontrolę działań grup „poszukiwawczych”, bez konieczności wprowadzania twardego zakazu, który dla skuteczności należałoby opatrzyć kolejną sankcją karną (tym bardziej, iż egzekwowanie obowiązujących przepisów w tym zakresie przez poszczególne organy (konserwatorów zabytków czy policję) daje możliwość za niezbędnych sankcji administracyjnych i karnych).

### **Zmiany w ustawie z dnia 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym**

W celu zapewnienia lepszej ochrony grobów, kwater i cmentarzy wojennych proponuje się włączenie wojewody do zakresu podmiotowego organów wydających opinię w przedmiocie rozwiązań przyjętych w projekcie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy – po jego uchwaleniu przez radę gminy – jeżeli dotyczą one sprawowania opieki nad grobami, kwaterami lub cmentarzami wojskowymi.

### **Zmiany w ustawie dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej**

Proponowana zmiana ma charakter dostosowawczy przez uwzględnienie w zmienianym przepisie odwołania do projektowanej ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych w miejsce ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

### **Zmiany w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi**

Proponuje się, aby kwestie związane z chorobami zakaźnymi, które stanowią szczególne zagrożenie dla zdrowia publicznego, a które są obecnie regulowane w art. 9 ust. 3a ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, zostały przeniesione do ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Kwestie bezpieczeństwa epidemiologicznego - postępowania ze zwłokami osób zakażonych lub chorych na choroby stanowiące szczególne zagrożenie dla zdrowia publicznego, w tym choroby szczególnie niebezpieczne i wysoce zakaźne zostaną uregulowane kompleksowo w proponowanym art. 28a ust. 5.

Pozwoli to również na zachowanie spójności przepisów dotyczących chorób zakaźnych. Obecne rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie wykazu chorób zakaźnych, w przypadku których stwierdzenie zgonu wymaga szczególnego postępowania ze zwłokami osób zmarłych na te choroby (Dz.U. Nr 152, poz. 1742) wydane z delegacji zawartej w obecnej ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych zostało wydane 20 lat temu, jeszcze w

okresie obowiązywania poprzedniej ustawy z dnia 6 września 2001 r. o chorobach zakaźnych i zakażeniach.

Projektowany art. 28a w sposób kompleksowy reguluje kwestie postępowaniu ze zwłokami osób zakażonych lub chorych na choroby szczególnie niebezpieczne i wysoce zakaźne: począwszy od powzięcia podejrzenia takiej choroby przez lekarza lub zespołu ZRM, powiadomieniu o zdarzeniu zaangażowanych służb, opróżnieniu mieszkania, a na sposobie pochówku skończywszy. Kwestie rutynowego postępowania ze zwłokami pozostają natomiast nadal przedmiotem ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

Zakłada się, że sposób przygotowania zwłok oraz przeprowadzenia pochówku lub inny sposób zapobiegający szerzeniu się zakażenia na inne osoby oraz zapobiegający skażeniu środowiska zostanie określony poprzez uwzględnienie rodzaju zakażenia lub choroby zakaźnej oraz stopnia spowodowanego nią zagrożenie dla zdrowia publicznego.

W związku z planowaną elektronizacją karty zgonu zakłada się rezygnację z obowiązku sporządzania przez lekarzy i felczerów formularza ZLK-5, „Zgłoszenie zgonu lub podejrzenia zgonu z powodu zakażenia lub choroby zakaźnej”. Źródłem informacji o zgonach dla Państwowej Inspekcji Sanitarnej będą natomiast dane pochodzące z elektronicznych kart zgonów udostępniane organom Państwowej Inspekcji Sanitarnej poprzez Elektroniczną Platformę Gromadzenia, Analizy i Udostępnienia Zasobów Cyfrowych o Zdarzeniach Medycznych (tzw. System P1), o której mowa w art. 5 ust. pkt. 2 ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia. Państwowej Inspekcji Sanitarnej będą udostępniane jedynie dane tych zmarłych osób, w przypadku których jako przyczyna (poz. 18.1-3 obecnej karty zgonu) lub okoliczność zgonu (poz. 18.4 obecnej karty zgonu) zostały wskazane zakażenie lub choroba zakaźna określone na podstawie art. 27 ust. 9 tzn. te zakażenia i choroby zakaźne, które podlegają obowiązkowi zgłoszenia w przypadku rozpoznania lub powzięcia przez lekarza podejrzenia zakażenia lub zachorowania na chorobę zakaźną. Zakres udostępnianych danych osobowych nie będzie wykraczał poza zakres danych, który jest obecnie przewidziany w zgłoszeniach dotyczących osób zakażonych lub chorych.

### **Zmiany w ustawie z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności**

Zmiana ta jest konsekwencją wprowadzenia elektronizacji karty zgonu, w wyniku czego zrezygnowano z konieczności dokonywania czynności zgłoszenia zgonu, z wyjątkiem sytuacji gdy karta zgonu nie zawiera numery PESEL. Przepis art. 38 ustawy o ewidencji ludności stanowi, że „Zgłoszenie zgonu dokonane w urzędzie stanu cywilnego, zgodnie z przepisami prawa o aktach stanu cywilnego, zastępuje wymeldowanie osoby zmarłej z miejsca pobytu stałego i czasowego.”. Ze względu na ograniczony obowiązek dokonywania zgłaszania zgonu,

proponuję się, aby fakt zarejestrowania aktu zgonu w rejestrze stanu cywilnego zastępował wymeldowanie osoby zmarłej z miejsca pobytu stałego i czasowego.

### **Zmiany w ustawie z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej**

Główne zmiany w ustawie o działalności leczniczej są konsekwencją wprowadzenia elektronicznej postaci karty urodzenia.

Elektronizacja karty urodzenia spowoduje odciążenie podmiotów leczniczych z obowiązków biurokratycznych oraz konieczności przekazywania do Urzędów Stanu Cywilnego kart urodzenia. Przewiduje się bowiem, iż osoba wystawiająca kartę urodzenia będzie mogła korzystać z dostępnych już w systemie informacji osobowych i medycznych, natomiast karta urodzenia po wystawieniu trafi automatycznie do systemu teleinformatycznego, o którym mowa w art. 7 ust. 1 ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia (system P1). Pozwoli to z jednej strony na łatwy i zdelokalizowany dostęp do karty urodzenia, ale też łatwiejsze i szybsze (automatycznie, w czasie rzeczywistym) przekazywanie karty urodzenia do właściwego USC. Jednocześnie do USC będą trafiać jedynie te informacje, które są niezbędne do rejestracji stanu cywilnego; podobnie w odniesieniu do Głównego Urzędu Statystycznego i danych na potrzeby statystyki publicznej. W efekcie dojdzie do odciążenia również urzędników Urzędów Stanu Cywilnego. Aby ułatwić połączenie danych z karty urodzenia z danymi pozyskanymi przez Kierownika USC w zgłoszeniu urodzenia, rodzicom dziecka podawany unikalny numer identyfikujący kartę urodzenia. Jednocześnie dostosowano zakres danych w karcie urodzenia do potrzeb poszczególnych instytucji i organów, mając również na względzie to, by czas spędzony na wystawianiu karty urodzenia przez uprawnionych pracowników służby zdrowia był jak najkrótszy – oraz możliwość pozyskania określonych danych z innych źródeł.

Oprócz zagadnień związanych z elektronizacją karty urodzenia doprecyzowano przepisy określające podmioty odpowiedzialne za wystawienie karty urodzenia – co stanowi odpowiedź na wniosek Rzecznika Praw Dziecka. Proponuje się więc, aby do wystawienia karty urodzenia zobowiązany był podmiot leczniczy prowadzący szpital udzielający świadczeń zdrowotnych w zakresie położnictwa, w którym nastąpił poród albo do którego zgłosiła się matka z noworodkiem urodzonym w warunkach pozaszpitalnych, w przypadku gdy poród nie był prowadzony w warunkach pozaszpitalnych przez lekarza specjalistę w dziedzinie ginekologii i położnictwa albo położną, wykonujących zawód w formie praktyki zawodowej. W efekcie nie będzie sytuacji, w której podmiot leczniczy prowadzący szpital mógłby odmówić wystawienia karty urodzenia, a z drugiej strony zapewni się należyłą opiekę medyczną dla matki po porożu i dziecka (konieczność zbadania obojga).



## **Zmiany w ustawie ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia**

Propozycje zmian zawartych w ustawie stanowią konsekwencje rozwiązań przyjętych w projektowanej ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych i obejmują:

- 1) uznanie karty zgonu, karty urodzenia oraz karty urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu za dokumentację medyczną; w konsekwencji o wskazane wyżej dokumenty została uzupełniona definicja elektronicznej dokumentacji medycznej;
- 2) wskazanie, że Elektroniczna Platforma Gromadzenia, Analizy i Udostępnienia Zasobów Cyfrowych o Zdarzeniach Medycznych jest systemem teleinformatycznym, który umożliwia między innymi przekazywanie danych statystycznych, o których mowa w ustawie – Prawo o aktach stanu cywilnego oraz w projektowanej ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych;
- 3) uzupełnienie przepisu określającego, jakie dane są przetwarzane w Rejestrze Asystentów Medycznych, o czynności wskazane w projektowanej ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych, a także wskazanie, od jakiego czasu obowiązuje upoważnienie do wystawienia karty zgonu.

## **Zmiany w ustawie z dnia 28 lipca 2011 r. o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o cudzoziemcach**

Proponowana zmiana ma charakter dostosowawczy przez uwzględnienie w zmienianym przepisie odwołania do projektowanej ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych w miejsce ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

## **Zmiany w ustawie z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego**

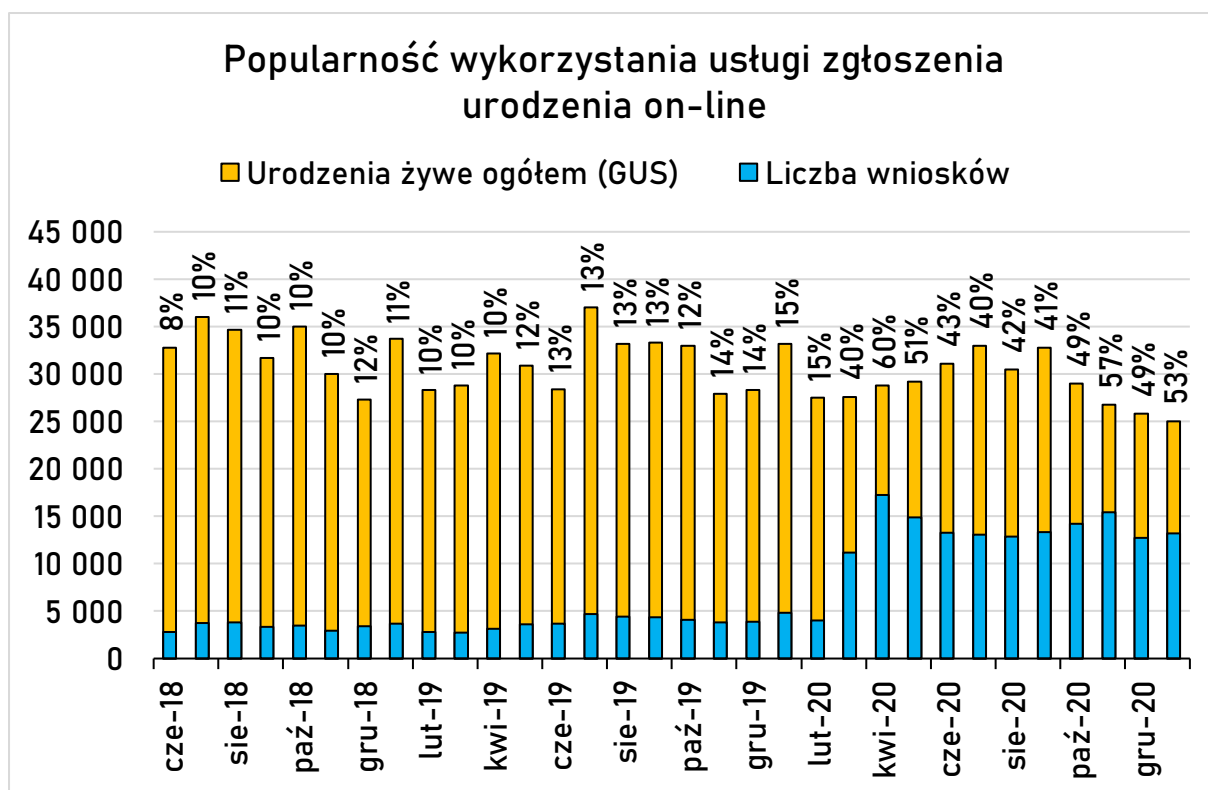
Konsekwencją wprowadzenia elektronicznej karty urodzenia, a także, w zdecydowanie dalej idącym stopniu, elektronicznej karty zgonu – są daleko idące zmiany w ustawie Prawo o aktach stanu cywilnego.

Kluczową zmianą względem obecnie obowiązujących przepisów jest zastąpienie papierowej karty zgonu jej elektronicznym odpowiednikiem. Pierwszym i pierwszorzędnym z celów jest zwiększenie szybkości obiegu informacji o zgonach, ze względu na brak konieczności czekania na zarejestrowanie zgonu w Urzędzie Stanu Cywilnego. Dane z karty zgonu i karty martwego urodzenia będą gromadzone i przetwarzane w systemie

teleinformatycznym, o którym mowa w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia („system P1”) – w czasie rzeczywistym.

Bezpośrednie przekazywanie danych z kart zgonu do Urzędów Stanu Cywilnego pozwoli również na skrócenie czasu rejestracji zgonu, a co za tym idzie odnotowanie faktu śmierci konkretnej osoby w systemach państwowych. Zmniejszy to ryzyko nieuprawnionego posługiwania się danymi osób zmarłych, a także ograniczy zjawisko wypłacania świadczeń osobom zmarłym. Co więcej oprócz zmniejszenia obciążenia Urzędów Stanu Cywilnego obsługą papierowej dokumentacji i obywateli, w okresie epidemii istotnym argumentem za elektroniczną procesów i wyłączenia osobistej obsługi (co do zasady) jest zmniejszenie ryzyka zakażenia w samych USC, co sprzyja zachowaniu ciągłości funkcjonowania rejestracji stanu cywilnego, kluczowej pewności obrotu prawnego.

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



W przypadku, jeżeli karta zgonu nie zawiera numeru PESEL, podmiot uprawniony do organizacji pochówku powinien dokonać zgłoszenia zgonu w Urzędzie Stanu Cywilnego właściwym ze względu na miejsce zgonu albo miejsce znalezienia zwłok. Jest to więc zabezpieczenie potrzeb Państwa w zakresie pozyskania odpowiednich danych o osobie zmarłej. Niemniej z według informacji Głównego Urzędu Statystycznego w 2020 r. na 477 355 zarejestrowanych zgonów jedynie w 440 przypadkach nie podano numeru PESEL. Oznacza to, że w zdecydowanej większości przypadków zgłoszenie zgonu będzie zbędne.

Z uwagi na rezygnację co do zasady ze zgłoszenia zgonu – konieczna stała się również modyfikacja przepisów dotyczących wydawania odpisów skróconych aktów stanu cywilnego. Aby zachować uprawnienie obywateli do uzyskania jednego odpisu za darmo (dotychczas wydawanego osobie zgłaszającej zgon), określono, że pierwszy odpis będzie wydawany osobom fizycznym za darmo.

Pewne zmiany mają również dotyczyć zakresu zgłoszenia urodzenia – tak, by to w tym momencie pozyskiwać dane dotyczące obojga rodziców, a nie przy wystawieniu karty urodzenia, kiedy jeszcze zgodnie z prawem ojcostwo dziecka nie jest rejestrowane. Część danych pozyskiwanych w tym momencie będzie przetwarzana przez Kierownika USC do Głównego Urzędu Statystycznego na potrzeby statystyki publicznej.

Istotną zmianę stanowi również skrócenie terminów dotyczących rejestracji zgonów. Kierownik USC będzie zobowiązany do dokonania tej czynności niezwłocznie po wpłynięciu do USC karty zgonu, o ile karta zgonu zawiera numer PESEL i nie jest kartą zgonu osoby NN. Dotychczas rejestracja zgonu następowała po zgłoszeniu zgonu, które powinno było mieć miejsce w ciągu 3 dni od stwierdzenia zgonu. W efekcie fakt śmierci danej osoby będzie szybciej odnotowywany w rejestrach państwowych, co zwiększy ich wiarygodność i zmniejszy np. ryzyko posłużenia się tożsamością zmarłego przez nieuprawnione osoby. Jednocześnie pozwoli to na szybsze podjęcie odpowiednich działań np. przez organy emerytalno-rentowe w celu zaprzestania wypłacania świadczeń – co potencjalnie rodzić będzie oszczędności po stronie sektora finansów publicznych (obecnie występuje zjawisko nadpłat świadczeń, które nie są odzyskiwane).

Do projektu ustawy o cmentarzach przeniesiono również regulacje związane z procedurą postępowania w przypadku znalezienia zwłok w stanie lub w okolicznościach uniemożliwiających ich identyfikację, dotychczas znajdujących się w ustawie Prawo o aktach stanu cywilnego, podczas gdy ten akt prawny powinien regulować jedynie kwestie związane z rejestracją stanu cywilnego.

#### **Zmiany w ustawie z dnia 25 czerwca 2015 r. – Prawo konsularne**

Z uwagi na kompleksowe uregulowanie kwestii sprowadzania zwłok lub szczątków ludzki z zagranicy w projekcie Ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, konsul nie będzie już wydawał zaświadczenia dotyczącego możliwości sprowadzenia zwłok i szczątków z zagranicy.

#### **Zmiany w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne**

Ze względu na uregulowanie kwestii wymogów lokalizacyjnych co do zakładania cmentarzy w projekcie Ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych z ustawy Prawo wodne wykreślone zostają przepisy ograniczające lokalizowanie cmentarzy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, na terenie ochrony pośredniej ujęć wód oraz w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału przeciwpowodziowego.

#### **Przepisy uchylające, przejściowe, dostosowujące i przepis końcowy**

Jednym z głównych celów nowej Ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych jest uregulowanie materii znajdującej się obecnie w ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych, ustawie o grobach i cmentarzach wojennych oraz ustawie o grobach weteranów walk o wolność i niepodległość Polski w dwóch spójnych aktach prawnych. Z tego względu konieczne jest uchylenie dwóch ustaw:

- 1) ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1947);
- 2) ustawy z dnia 22 listopada 2018 r. o grobach weteranów walk o wolność i niepodległość Polski (Dz.U. poz. 2529).

Oprócz tego przewidziano szereg przepisów intertemporalnych, związanych w szczególności z projektowaną Ustawą o cmentarzach i chowaniu zmarłych, które umożliwią odpowiednie przygotowanie zmian, szczególnie po stronie administracji państwowej, a także ich wdrożenie.

W pierwszej kolejności przewidziano, iż do dnia 30 czerwca 2023 r. koronerem może być lekarz, który nie spełnia warunku w zakresie obowiązku odbycia szkolenia w zakładzie medycyny sądowej uczelni medycznej. Wprowadzenie przepisu służyć ma zapewnieniu odpowiedniej liczby lekarzy, którzy będą spełniać warunki bycia koronerem – w okresie, w jakim jakaś część jeszcze nie przeszła odpowiednich szkoleń.

Kolejny przepis projektowanej ustawy stanowi, że Prezes Głównego Urzędu Statystycznego może powierzyć wykonywanie obowiązku kodowania przyczyny zgonu osobie, która nie spełnia określonych ustawą warunków, jeżeli obowiązek taki wykonuje w dniu wejścia w życie ustawy – co pozwoli na utrzymanie ciągłości realizacji zadań.

Przepisy określające procedurę zakładania nowego cmentarza, w szczególności wymogi dotyczące lokalizacji, będą miały zastosowanie:

- 1) w zakresie wymogów określonych w art. 90 projektowanej ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych – do cmentarzy zakładanych od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy;
- 2) w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy – przepisy dotychczasowe, z tym że:
  - a. w sprawach postępowań o wydanie pozwolenia na budowę cmentarza wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy – stosuje się przepisy projektowanej ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych,
  - b. do projektów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian, w stosunku do których przed dniem wejścia w życie dokonano wyłożenia do publicznego wglądu – przepisy dotychczasowe, w przypadku zaś, gdy nie dokonano wyłożenia do publicznego wglądu – przepisy projektowanej ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

Zaproponowane zostały ponadto przepisy przejściowe umożliwiające dostosowanie się przez prowadzących krematoria, gminy oraz inne podmioty, jak organy administracji architektoniczno-budowlanej, do rozwiązań wprowadzanych projektowaną ustawą. W przypadku gmin wymagane będzie uchwalenie w terminie 3 lat od dnia wejścia w życie ustawy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów, na których podstawę lokalizacji krematorium stanowiła albo stanowi decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, o której mowa w art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jeżeli krematorium zostało wybudowane albo znajduje się w trakcie budowy. Natomiast prowadzący krematorium będzie obowiązany w terminie 3 lat od dnia wejścia w życie ustawy do dostosowania swojej działalności do wymagań określonych w projektowanej ustawie oraz aktach wykonawczych regulujących wymagania sanitarne i techniczne dla krematoriów.

Przepisy przejściowe gwarantują również, że dotychczas prowadzone księgi cmentarne staną się księgami cmentarnymi w rozumieniu nowej ustawy. Jednocześnie wprowadzono konieczność ich digitalizacji i dostosowania do nowej postaci w terminie do dnia 31.12.2024 r.

Z kolei, aby zapewnić skuteczne działanie mechanizmów chroniących groby weteranów walk o wolność i niepodległość Polski, Prezes Instytutu, w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy, poinformuje właścicieli cmentarzy o wpisie danego grobu do ewidencji. Wówczas, niezależnie od tego, czy prowadzą oni księgi cmentarne w systemie teleinformatycznym, będą zobowiązani do dokonania odpowiedniej adnotacji w księgach cmentarnych.

Ustawa przewiduje również zachowanie w mocy terminów określających prawo do grobu na podstawie dotychczasowej ustawy, czy też zawartych umów z właścicielem cmentarza.

Istotną zmianę stanowić będzie odejście od wieczystego prawa do grobu w odniesieniu do grobów murowanych. Dotychczas obowiązujące regulacje uniemożliwiały likwidację tego typu grobów, gdyż nie były wymagane opłaty za miejsce pochówku. W efekcie wielu właścicieli cmentarzy mierzy się z problemem obecności grobów murowanych, o które nikt nie dba i którymi nikt się nie interesuje, a których stan techniczny niejednokrotnie może nieść zagrożenie dla zdrowia i życia ludzkiego. Zdaniem projektodawcy, jeżeli grób nie należy do kategorii grobów podlegających szczególnej ochronie, czy też mających wartość pamiątek historycznych, ze względu na swą dawność lub osoby, które są w nich pochowane, lub zdarzenia, z którymi mają związek, lub wartość artystyczną – i kiedy prawo do grobu wygasło,

również grób murowany powinien móc być zlikwidowany. Stanowiłoby to spójne podejście do miejsc pochówku, niezależnie od techniki, w jakiej zostały zbudowane. Jednocześnie umożliwiłoby to racjonalne zarządzanie powierzchnią grzebalną, a także zapewnienie przez właściciela cmentarza bezpieczeństwa na terenie cmentarza. Z uwagi jednakże na to, że jest to istotna zmiana względem obecnie obowiązujących przepisów, proponuje się w pierwszej kolejności zakaz likwidacji jakichkolwiek grobów w czasie pół roku do dnia wejścia w życie ustawy, a w odniesieniu do grobów murowanych wprowadzenie ogólnej zasady, iż mogą one zostać zlikwidowane nie wcześniej niż w ciągu 1 roku od dokonania przez właściciela cmentarza adnotacji w księgach cmentarnych o przeznaczeniu grobu do likwidacji. Zdaniem projektodawcy oba rozwiązania gwarantują, iż osoby posiadające prawo do grobu zdążą wnieść sprzeciw wobec likwidacji grobu, jeżeli są zainteresowane sprawowaniem nad nim pieczy.

W projekcie przewidziano również inne zasady dotyczące likwidacji grobów na cmentarzach, które nie prowadzą ksiąg cmentarnych w systemie teleinformatycznym, a zatem, na których uzyskanie informacji o przeznaczeniu grobu do likwidacji, jest znaczeni trudniejsze. Stąd też na tego typu cmentarzach likwidacja grobu będzie możliwa w ciągu 1 roku od dokonania przez właściciela cmentarza adnotacji w księgach cmentarnych o przeznaczeniu grobu do likwidacji. Jednocześnie będzie on zobowiązany do oznaczenie grobu w sposób zwyczajowo przyjęty – tak, aby osoby posiadające prawo do grobu zdążą wnieść sprzeciw wobec likwidacji grobu, jeżeli są zainteresowane sprawowaniem nad nim pieczy.

**Tabela: Zasady likwidacji grobów.**

		Cmentarz	
		Księgi cmentarne prowadzone w systemie teleinformatycznym; dostępne on-line	Księgi cmentarne niedostępne on-line (możliwe do 31.21.2024)
<b>Grób</b>	<b>zwykły</b>	1. Prawo do grobu wygasa 2. Adnotacja o przeznaczeniu grobu do likwidacji 3. Możliwość likwidacji grobu <b>od razu</b> po dokonaniu adnotacji	1. Prawo do grobu wygasa 2. Adnotacja w księdze cmentarnej ORAZ oznaczenie grobu w sposób zwyczajowo przyjęty 3. Likwidacja możliwa w ciągu <b>1 roku</b> od dokonania adnotacji
	<b>wojenny</b>	zakaz likwidacji	zakaz likwidacji

<b>weterana walk o wolność i niepodległość Polski</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prawo do grobu wygasa</li> <li>2. Adnotacja w księdze cmentarnej</li> <li>3. 30 dni na zgłoszenie do IPN</li> <li>4. Likwidacja możliwa w ciągu <b>100 dni</b> od dokonania adnotacji</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prawo do grobu wygasa</li> <li>2. Adnotacja w księdze cmentarnej ORAZ oznaczenie grobu w sposób zwyczajowo przyjęty</li> <li>3. 30 dni na zgłoszenie do IPN</li> <li>4. Likwidacja możliwa w ciągu <b>1 roku</b> od dokonania adnotacji</li> </ol>
<b>osoby zasłużonej dla RP</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prawo do grobu wygasa</li> <li>2. Adnotacja w księdze cmentarnej</li> <li>3. 30 dni na zgłoszenie do wojewody</li> <li>4. Likwidacja możliwa w ciągu <b>100 dni</b> od dokonania adnotacji</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prawo do grobu wygasa</li> <li>2. Adnotacja w księdze cmentarnej ORAZ oznaczenie grobu w sposób zwyczajowo przyjęty</li> <li>3. 30 dni na zgłoszenie do wojewody</li> <li>4. Likwidacja możliwa w ciągu <b>1 roku</b> od dokonania adnotacji</li> </ol>
<b>osoby odznaczonej</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prawo do grobu wygasa</li> <li>2. Adnotacja w księdze cmentarnej</li> <li>3. 30 dni na zgłoszenie do wojewody</li> <li>4. Likwidacja możliwa w ciągu <b>100 dni</b> od dokonania adnotacji</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prawo do grobu wygasa</li> <li>2. Adnotacja w księdze cmentarnej ORAZ oznaczenie grobu w sposób zwyczajowo przyjęty</li> <li>3. 30 dni na zgłoszenie do wojewody</li> <li>4. Likwidacja możliwa w ciągu <b>1 roku</b> od dokonania adnotacji</li> </ol>
<b>murowany (w rozumieniu starej ustawy)</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prawo do grobu wygasa</li> <li>2. Adnotacja w księdze cmentarnej</li> <li>3. Likwidacja możliwa w ciągu <b>1 roku</b> od dokonania adnotacji</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prawo do grobu wygasa</li> <li>2. Adnotacja w księdze cmentarnej ORAZ oznaczenie grobu w sposób zwyczajowo przyjęty</li> <li>3. Likwidacja możliwa w ciągu <b>1 roku</b> od dokonania adnotacji</li> </ol>

Zaproponowany został również przepis przejściowy przewidujący stosowanie w sprawach zwłok przekazanych uczelni przed dniem wejścia w życie ustawy przepisów dotychczasowych. W sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy, czyli wniosków uczelni o wydanie decyzji przez starostę w sprawie przekazania zwłok do celów naukowych oraz oświadczeń zmarłych osób, które oświadczyły, że przekazują swoje zwłoki uczelni i przekazywanie nie zostało zakończone, również stosowane będą przepisy



dotychczasowe. Oznacza to, że przepisy projektowanej ustawy będą stosowane do zwłok przekazywanych od dnia jej wejścia w życie. W sprawach sporządzonych oświadczeń osób, które pragną przekazać swoje zwłoki uczelni, o których mowa w art. 10 ust. 6 obowiązującej ustawy, również stosowane będą przepisy dotychczasowe, co oznacza, że projektowana ustawa nie wymaga, aby zmieniać formę ich sporządzenia. Pozostaje to w gestii donatora.

Z uwagi na to, że projekt Ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych przewiduje możliwość zawierania porozumień między gminami o lokalizacji cmentarza poza granicami danej gminy, konieczne jest zachowanie w mocy porozumień zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy oraz przypisanie ich do odpowiedniego typu w rozumieniu nowej ustawy. Zachowano również w mocy porozumienia między wojewodą a jednostką samorządu terytorialnego o powierzeniu tej jednostce obowiązku utrzymania grobów i cmentarzy wojennych, a także porozumienia zawarte między ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego a fundacjami, stowarzyszeniami i instytucjami społecznymi odnośnie utrzymania grobów i cmentarzy wojennych.

Ustawa przewiduje również utworzenie Rejestru cmentarzy oraz Rejestru grobów i miejsc spoczynku, za które odpowiedzialny będzie minister właściwy ds. informatyzacji. Aby umożliwić dostosowanie się zarówno organów administracji do nowych przepisów, jak również właścicieli cmentarzy wprowadzono odpowiednie *vacationibus legum*, sięgające, w odniesieniu do tych ostatnich, 1.01.2025 r. Od tego czasu będzie bowiem funkcjonował obowiązek prowadzenia ksiąg cmentarnych w systemie teleinformatycznym, a także przekazywania danych do rejestrów.

Z kolei w odniesieniu do wprowadzanego Ustawą o cmentarzach i chowaniu zmarłych rejestru przedsiębiorców wykonujących działalność w branży pogrzebowej, przedsiębiorcy będą mieli 6 miesięcy na złożenie wniosku o wpis do rejestru. Biorąc pod uwagę to, iż brak jest badania spełniania wymogów prowadzenia działalności regulowanej w momencie złożenia wniosku, wydaje się, iż jest to termin odpowiedni.

Projektowana ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych wchodziłaby w życie z dniem 1 czerwca 2022 r.

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

Projekt ustawy nie nakłada na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców żadnych dodatkowych obowiązków lub obciążeń, które mogłyby rodzić skutki finansowe po ich stronie. Projekt ustawy nie wprowadza także nowych dodatkowych obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorców.

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

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