

**Informacja na temat działającego w ramach  
Inicjatywy Społecznej (Nie)zapomniane cmentarze  
zespołu ds. zmiany prawa nad sformułowaniem propozycji  
ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych**

Problem postępowania z martwym ciałem i pogrzebów stał się tematem publicznych debat w okresie pandemii COVID-19, kiedy obowiązywać zaczęły szczególne [regulacje Głównego Inspektoratu Sanitarnego](#) dotyczące postępowanie z ciałem osób zmarłych na choroby zakaźne. Brak możliwości pożegnania zmarłego, wykonania zabiegów przygotowujących do pogrzebu przez członków rodzin i bliskich, sposoby zabezpieczania trumny oraz ograniczone liczebnie pogrzeby odcisnęły piętno na społecznej mentalności po raz kolejny pokazując, jak ważne dla postrzegania człowieczeństwa i dla kultury jest sposób obchodzenia się z martwym ciałem i szczątkami.

W Apelu Kościołów i związków wyznaniowych w Polsce „[Pamiętajmy o zmarłych, szanujmy ich groby](#)” z dnia 1 listopada 2020 roku, który podpisali: Bp Jerzy Samiec - Prezes Polskiej Rady Ekumenicznej Biskup Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w RP, Abp Stanisław Gądecki - Metropolita Poznański Przewodniczący Konferencji Episkopatu Polski, Pan Michael Schudrich - Naczelny Rabin Polski oraz Pan Tomasz Miśkiewicz - Mufti Rzeczypospolitej Polskiej Przewodniczący Najwyższego Kolegium Muzułmańskiego Związku Religijnego w RP, sygnatariusze przypominają, że „cmentarze to nasze dziedzictwo”, zaś „pamięć i szacunek dla grobów łączy przedstawicieli różnych wyznań a także osoby niewierzące” i stanowi „wyraz naszego człowieczeństwa, świadectwo tego, kim jesteśmy”.

W listopadzie 2018 roku w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich powstała grupa robocza (Nie)zapomniane cmentarze, która skupia osoby, którym zależy na ocaleniu dziedzictwa, zwłaszcza starych i niszczących cmentarzy. Inicjatorami powołania grupy byli: Pani [Barbara Imiołczyk](#) - Dyrektorka Centrum Projektów Społecznych BRPO, posłanka na Sejm II i III kadencji (w latach 1993 – 2001) oraz [Grażyna Staniszevska](#) - polska polityk, działaczka opozycji w PRL, posłanka na Sejm X, I, II i III kadencji, senator V kadencji, posłanka do Parlamentu Europejskiego VI kadencji.

Grupa w październiku 2020 roku przekształciła się w działającą już poza biurem RPO społeczną Inicjatywę (Nie)zapomniane cmentarze. Od kilku miesięcy trwają intensywne prace prowadzone przez działających w ramach inicjatywy zespół ds. zmiany prawa nad sformułowaniem propozycji ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, która miałaby zaktualizować nieadekwatną wobec zmian społecznych i mentalnościowych [Ustawę z dnia 31 stycznia 1959 r.](#) Przedmiotem zainteresowania zespołu są m.in. regulacje dotyczące palących spraw związanych z ochroną starych cmentarzy oraz nowych form chowania zmarłych, m.in. pochówków poza cmentarzami i pochówków ekologicznych. W przygotowanie projektu zaangażowali się doświadczeni prawnicy, a także naukowcy reprezentujący różne dyscypliny nauk humanistycznych i społecznych, przedstawiciele branży pogrzebowej, związków wyznaniowych, pracownicy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich oraz różnych fundacji.

Zespołem kieruje prof. dr hab. [Tadeusz Jacek Zieliński](#) – profesor nauk teologicznych, doktor habilitowany nauk prawnych, radca prawny, działacz ekumeniczny, poseł na Sejm II i III kadencji, profesor zwyczajny Chrześcijańskiej Akademii Teologicznej w Warszawie i prorektor tej uczelni. W jego skład wchodzi także: dr hab. [Małgorzata Bednarek](#) – prawnik i radca prawny, autorka wielu książek z dziedziny prawa cywilnego, w tym *Sytuacja prawna cmentarzy żydowskich w Polsce 1944–2019* (2020). współpracuje z Komisją Rabiniczną ds. Cmentarzy; prof. dr hab. [Jacek Sobczak](#) - profesor nauk prawnych, sędzia Sądu Najwyższego w stanie spoczynku, nauczyciel akademicki Instytutu Nauk Prawnych Akademii Ekonomiczno-Humanistycznej w Warszawie, w przeszłości również Uniwersytetu Warszawskiego, Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu i innych uczelni, specjalista m.in. prawa funeralnego; dr hab. [Agnieszka Piskorz-Ryń](#), prof. UKSW, specjalistką od prawa administracyjnego i autorka wielu opinii sporządzanych na potrzeby podmiotów publicznych, w tym Sejmu RP oraz ministerstw, Krzysztof Wolicki – prezes [Polskiego Stowarzyszenia Pogrzebowego](#), oraz Joanna Troszczyńska-Reyman – z grupy koordynacyjnej Inicjatywy (Nie)zapomniane cmentarze [[Informacje o pozostałych członkach zespołu tutaj >>>](#)]



Od 18 stycznia do 31 marca 2021 roku trwały uruchomione przez Inicjatywę Społeczną [konsultacje](#) społeczne dotyczące zaproponowanych przez Zespół też ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Pomysłodawcy pytali respondentów m.in. o to, czy stare cmentarze mogą być sprzedawane jako tereny budowlane lub też używane na przykład jako pastwiska; czy stare nagrobki mogą być usuwane z cmentarzy i wykorzystywane do innych celów (np. bodowa drogi); oraz co respondenci sądzą na temat nowych form pochówku, np. chowania zmarłych poza cmentarzami i pochówków ekologicznych, które promują naturalne formy upamiętnienia (cmentarze leśne, biourny).

Jak wynika z raportu Raport z konsultacji też projektu ustawy o cmentarzach i pochówkach „spośród wszystkich zgłoszonych przez inicjatorów ustawy propozycji **największe zainteresowanie budziło wprowadzenie do polskiego prawa możliwości nowych form pochówku**: pochówków ekologicznych, w tym poza cmentarzami, rozsypywania prochów zgodnie z wolą osoby zmarłej w miejscu przez nią wybranym. Zgłoszone opinie były prawie jednolite i opowiadały się za wprowadzeniem nowych form. Spośród około 700 zgłoszonych opinii zaledwie jedna była głosami sprzeciwu, a jedna wyrażała sceptyczną postawę. Wiele osób wręcz oczekuje proponowanych rozwiązań, a oczekiwania wielu idą dalej, niż zgłoszone przez autorów propozycji” wskazując na dopuszczenie takich bardziej ekologicznych form pochówku, jak hydrokremacji/resomacji, promesji czy kompostowania zwłok. Jak dalej czytamy w raporcie, „drugą kwestią, która raczej nie budziła kontrowersji była propozycja wprowadzenia maksymalnej taksy cmentarnej i obowiązku podania jej do publicznej wiadomości”.

Jeżeli zaś chodzi o pytania dotyczące zachowania i ochrony starych cmentarzy, raport wskazuje, że „respondenci w większości **opowiedzieli się za ochroną starych cmentarzy**, przeciw usuwaniom starych nagrobków i przeznaczaniem ich na inne cele oraz prawie jednomyślnie za oznaczaniem starych cmentarzy w ewidencji gruntów. Takim wyborom towarzyszyły komentarze wskazujące na fakt, że **respondenci uważają cmentarze za miejsca godne szczególnej ochrony, za wyraz szacunku dla zmarłych oraz za wspólne dziedzictwo kulturowe**. Wybory wpływały z przekonania, że zmarłym należy się szacunek bez względu na to, jakiej byli narodowości lub wyznania, a wyrazem tego szacunku i dbałości o godność ludzką po śmierci jest nienaruszalność cmentarzy i dbałość o ich stan. Część respondentów uznawała, że **stare cmentarze mogą być przeznaczane na inne cele, jednak z wyłączeniem celów inwestycyjnych**, takich jak drogi, obiekty użyteczności publicznej, budynki mieszkalne. Mogą natomiast być udostępniane powszechnie jako tereny zielone – parki, miejsca spacerów i odpoczynku. Takim opiniom towarzyszyły komentarze wskazujące na potrzebę zachowania istniejących elementów cmentarza (płyt nagrobnych, pomników), godnego upamiętnienia spoczywających na cmentarzu osób”.

#### **Raport: Tezy poddane konsultacjom**

1. Cmentarze jako dobro użytku publicznego mogą być tylko własnością publiczną (Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego) lub związków wyznaniowych. Dopuszcza się oddanie cmentarzy będących własnością publiczną w zarząd podmiotów niepublicznych na ściśle określonych warunkach. Dopuszcza się pochówki prochów ludzkich poza cmentarzami za zgodą właściciela nieruchomości i przy spełnieniu szczegółowych wymagań.
2. Wprowadzenie podziału na cmentarze czynne i nieczynne, w tym formalnie zamknięte i w związku z tym przekształcone w tereny cmentarne, a po ekshumacji wszystkich szczątków ludzkich – przekształcone w tereny pocmentarne.
3. Wskazanie podmiotów odpowiedzialnych za podjęcie decyzji o zamknięciu cmentarza będącego w przeszłości był cmentarzem wyznaniowym, a obecnie stanowi własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.
4. Wprowadzenie wymogu, iż zbyciu i zabudowie mogą podlegać wyłącznie tereny pocmentarne.
5. Zapewnienie związkom wyznaniowym (w tym będącym pierwotnie właścicielem) prawa zgłaszania sprzeciwu wobec decyzji o zmianie przeznaczenia terenu cmentarnego po cmentarzu wyznaniowym. Przyznanie związkom wyznaniowym interesu prawnego w zakresie ochrony cmentarzy (czynnych) i terenów

cmentarnych przed ich niszczeniem, w tym w drodze zabudowy (związek wyznaniowy powinien mieć prawa strony w postępowaniach administracyjnych z zakresu planowania przestrzennego i prawa budowlanego).

6. Wprowadzenie zasady, że dawny cmentarz wyznaniowy nie traci swego wyznaniowego charakteru wskutek tego, że własność nieruchomości cmentarnej przeszła na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.

7. Nałożenie na gminy obowiązku rejestracji / identyfikacji i oznakowania wszystkich cmentarzy. Nałożenie obowiązku wpisu wszystkich cmentarzy (czynnych i nieczynnych) do wojewódzkich i gminnych ewidencji zabytków (w związku z art. 6 ustawy o ochronie zabytków mówiącym, że każdy cmentarz jest zabytkiem, bez względu na stan zachowania).

8. Rozróżnienie cmentarzy w rozumieniu ustawy i zabytków archeologicznych obejmujących pochówki (przesądzenie kwestii: od kiedy „czasowo” istnieje cmentarz o długiej historii).

9. Wprowadzenie obowiązku oznaczania cmentarzy, terenów cmentarnych i terenów pocmentarnych w ewidencji gruntów.

10. Szczegółowe uregulowanie prawa do grobu.

11. Regulacja pochówków (dawnych i nowych) w miejscach innych niż cmentarze (np. na terenie budynków sakralnych, terenów przylegających do tych budynków), w tym uregulowanie procedury wydawania zgody na takie pochówki.

12. Wprowadzenie do listy możliwych form pochówku praktyki rozsypania na terenie prywatnym popiołów (szczątków) pochodzących ze spopielenia – po uzyskaniu zgody właściciela oraz na terenie publicznym (samorządowym, państwowym) bez zgody z wyłączeniem niektórych miejsc – np. wód śródlądowych i morza w określonej odległości od wybrzeża (na wzór prawa w Wielkiej Brytanii). Wprowadzenie do listy możliwych miejsc pochówku prywatnych kolumbariów, katakumb itp.

13. Określenie prawa do pochowania szczątków ludzkich.

14. Wprowadzenie prawa do pochówków w nieoznaczonych grobach na wydzielonych kwaterach cmentarzy (łąki pamięci, kwatery leśne).

15. Wprowadzenie taksy (maksymalnej stawki opłaty) cmentarnej (także w stosunku do cmentarzy wyznaniowych), ustalanej w oparciu o medianę wynagrodzenia w gminie (lub o inny mierzalny wskaźnik) oraz wprowadzenie obowiązku podawania do publicznej wiadomości cenników usług cmentarnych.

16. Utworzenie państwowego funduszu na rzecz ochrony zabytkowych nagrobków i nagrobków o szczególnej wartości architektonicznej lub znaczeniu historycznym.

17. Stwierdzenie wieczystej nienaruszalności pochówków osób zasłużonych i wprowadzanie obowiązku ochrony nagrobków osób zasłużonych lub posiadających wartość zabytkową, architektoniczną, artystyczną lub znaczenie historyczne.

18. Uregulowanie statusu znajdujących się poza cmentarzami miejsc pochówku ofiar wojen i totalitaryzmów – określenie procedury nadawania takim miejscom statusu cmentarzy (dotyczy m.in. terenów niemieckich hitlerowskich obozów zagłady).

Kwestia statusu grobów masowych, w tym grobów ofiar epidemii, wojen i totalitaryzmów oraz mordów masowych.

19. Wyłączenie istniejących w dniu wejścia w życie projektowanej ustawy cmentarzy prywatnych (należących do podmiotów innych niż Skarb Państwa, gminy i związki wyznaniowe), z wyjątkiem cmentarzy będących własnością podmiotów, które mają w celach statutowych dbanie o takie cmentarze.

20. Ochrona i wyłączenie z obrotu starych nagrobków (ustalenie cezury czasowej ochrony), przypadek na rzecz gminy lub Skarbu Państwa nagrobków znajdujących się w posiadaniu osób trzecich.

21. Obowiązek prowadzenia Biuletynu Informacji Publicznej przez wszystkich zarządców cmentarzy, wyznaniowych i komunalnych.

22. Nałożenie na właścicieli cmentarzy obowiązku cyfrowej inwentaryzacji pochówków i nagrobków oraz udostępniania jej w Internecie.



Równolegle przygotowywany jest [rządowy Projekt ustawy](#) o cmentarzach i chowaniu zmarłych, który różni się od projektu Zespołu w punktach, jak poniżej wyszczególnionych przez Panią dr hab. Małgorzatę Bednarek.

**Spółeczny projekt ustawy o cmentarzach  
versus projekt rządowy ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych  
z 23 września 2021 r.**

Zakres normowania w obydwu projektach jest zbliżony. Oba projekty aspirują do kompleksowej regulacji problematyki prawnej cmentarzy. Niemniej zachodzą także różnice. W przeciwieństwie do projektu społecznego projekt rządowy nie reguluje problematyki prawnej grobów i cmentarzy wojennych. Z kolei projekt społeczny nie normuje kwestii karnoprawnych i karnoadministracyjnych, pozostawiając je regulacjom ogólnym.

Najbardziej rzucającą się w oczy różnicą w podejściu do cmentarzy w obu projektach jest zagadnienie ochrony cmentarzy, w tym dawnych cmentarzy, obecnie nieczynnych. Projekt rządowy zagadnienie to pomija. Natomiast projekt społecznych uczynił kwestię ochrony cmentarzy jednym z filarów regulacji prawnej.

Co gorsza, projekt rządowy pogarsza standard ochrony cmentarzy w zestawieniu z obecnie obowiązującymi przepisami ustawy z 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Odnosi się to przede wszystkim do dawnych cmentarzy wyznaniowych, obecnie stanowiących przedmiot własności Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Cmentarze takie – zgodnie z projektem rządowym – można zlikwidować, bez jakiegokolwiek udziału związków wyznaniowych. Według projektu rządowego nie prosi się już związków wyznaniowych o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia terenu cmentarnego na inny cel, np. pod zabudowę.

W projekcie społecznym precyzyjnie uregulowano, a zarazem oddzielono zagadnienie prawa do grobu od kwestii sprawowania kultu pamięci osoby zmarłej. W ten sposób doszło do rozszerzenia uprawnień osoby, której przysługuje prawo do grobu, czyli osoby, która grób ufundowała. W projekcie rządowym uprawnienia fundatora grobu są deprecjonowane na rzecz osób bliskich zmarłego, którym przysługuje dobro osobiste w postaci kultu pamięci zmarłego.

W przeciwieństwie do projektu społecznego, który przewiduje pochówki ekologiczne oraz zróżnicowane formy pochówków na cmentarzach, projekt rządowy ten rodzaj pochówków pozostawia poza zakresem regulacji. Według projektu rządowego można dokonać pochówku poza cmentarzem tylko w budynku kultu religijnego lub na terenie przynależnym do takiego budynku. Osoby zasłużone wobec RP i społeczeństwa można grzebać także w innych, nieokreślonych w projekcie miejscach (są to tzw. miejsca spoczynku).

Na tle projektu rządowego, który przewiduje jedynie możliwość nadania grobowi statusu „grobu osoby zasłużonej dla RP lub społeczeństwa” radykalnie przedstawia się idea utworzenia Panteonu RP, przewidziana w projekcie społecznym.

Niepokoją przewidziane w projekcie rządowym stosunkowo szerokie możliwości składania zwłok, szczątków i prochów w grobach zbiorowych.

■

Zapraszamy na spotkanie Inicjatywy (Nie)Zapomniane Cmentarze w środę, **20 października 2021 roku o godz. 18:00** pod hasłem **"Ojczyzna do ziemia i groby: wszystkie groby. Wokół projektów nowej ustawy o cmentarzach i pochówkach"** i na publiczne ogłoszenie projektów ustaw „o cmentarzach i pochówkach” oraz „o Panteonie Rzeczypospolitej”. Projekty przedstawiają ich autorki i autorzy z Inicjatywy (Nie)zapomniane Cmentarze: dr hab. Małgorzata Bednarek, prof. Ewa Domańska prof. Anna E. Kubiak, dr hab. Agnieszka Piskorz-Ryń, prof. dr hab. Jacek Sobczak, Krzysztof Wolicki, dr hab. Tadeusz Jacek Zieliński (lider zespołu).

#### **Opis spotkania:**

Impulsem do podjęcia prac nad nowymi regulacjami była niezgoda na brak dostatecznej ochrony starych cmentarzy, przypadki dewastacji nagrobków, bezczeszczenia szczątków ludzkich; przeznaczania starych cmentarzy na tereny inwestycyjne: działki rekreacyjne, markety, parkingi czy stacje benzynowe. Obowiązujące obecnie w Polsce prawo nie stwarza bowiem odpowiednich warunków do ochrony cmentarzy. Wiedzą o tym szczególnie ci, którzy przejęli się losem tych (nie)zapomnianych cmentarzy i podjęli trud ich dziedziczenia. Działacze społeczni – nieraz zupełnie niezwiązani ze społecznościami, do których te groby kiedyś należały – wykonują nieustanną pracę na rzecz ich ratowania, zachowania dziedzictwa, przywracania pamięci.

Założenia społecznego projektu od początku uwzględniały także wprowadzenie do polskiego prawa nowych, ekologicznych form pochówku. Te propozycje spotkały się ze szczególnym zainteresowaniem i dobrym przyjęciem w trakcie przeprowadzanych na początku 2021 r. społecznych konsultacji też do projektu ustawy. W toku rocznych prac projekt, oprócz zapisów dotyczących instrumentów ochrony cmentarzy, został rozszerzony również o inne zapisy dotyczące prawa o decydowaniu o sposobie swojego pochówku, powołania Rady Ochrony Cmentarzy czy regulacji dotyczących działalności przedsiębiorców pogrzebowych. Opracowano także projekt ustawy o Panteonie Rzeczypospolitej, który ma być miejscem spoczywania szczątków i prochów osób szczególnie zasłużonych dla ojczyzny.

**Oba projekty ustaw znajdują się na stronie <https://niezapomnianecmentarze.pl>**

#### **Spotkanie odbędzie się na platformie ZOOM:**

<https://zoom.us/j/94444619885?pwd=azVXelhhRmdXZzFERkJXcE9WSU9Wdz09>

Meeting ID: 944 4461 9885

Passcode: 793435



**Kontakt: Joanna Troszczyńska-Reyman - [niezapomnianecmentarze@gmail.com](mailto:niezapomnianecmentarze@gmail.com) ; kom. 609 470 606**

Strona Inicjatywy: [niezapomnianecmentarze.pl](https://niezapomnianecmentarze.pl)

Facebook: <https://www.facebook.com/Inicjatywa-NieZapomniane-Cmentarze-259962739246045>



#### **Materiały dodatkowe:**

Radio RDC: O Inicjatywie Społecznej (Nie)zapomniane cmentarze i konsultacjach projektu zmiany ustawy mówi Barbara Imiołczyk (31.01.2021). [Audio](#).

“[Cmentarz to dalszy ciąg życia](#)”. Barbara Imiołczyk i Tadeusz Zieliński, twórcy inicjatywy Nie(zapomniane) cmentarze, w rozmowie z Dominiką Klimek. Znak, lipiec-sierpień 2021.

[notatka dla prasy / sporządziła [Ewa Domańska](#) / 18.10.2021]