

Uzasadnienie

Projektu ustawy – Prawo pogrzebowe

1. Przyczyny i cele opracowania projektu

Przedkładany projekt ustawy – Prawo pogrzebowe ma charakter kompleksowy. Normuje on nie tylko typowe zagadnienia prawne cmentarzy i chowania zmarłych, lecz również reguluje problematykę prawną cmentarzy i grobów wojennych oraz grobów weteranów walk o wolność i niepodległość Rzeczypospolitej. Przepisy projektowanej ustawy stosuje się także do grobów masowych i cmentarzy ofiar epidemii.

Projektodawcy przyświecały dwa główne motywy: ustanowienie zasad i środków ochrony cmentarzy, zwłaszcza cmentarzy dawnych, obecnie nie używanych do pochówków oraz dostosowanie przepisów Prawa pogrzebowego do wymagań współczesności. Obecna ustawa z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1947) obowiązuje już od ponad 60 lat. W dodatku ustawa ta wzorowała się na jeszcze starszej ustawie z 17 marca 1932 r. o chowaniu zmarłych i stwierdzaniu przyczyny zgonu (Dz.U. z 1932 r. poz. 359 z późn. zm.). Siłą rzeczy zatem nie uwzględnia ona współczesnych tendencji i potrzeb społecznych, które pojawiły się w obrębie szeroko rozumianego prawa funeralnego.

Istotnym mankamentem obowiązującej obecnie ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych jest to, że w istocie ustawa ta pomija w swej regulacji zagadnienie ochrony cmentarzy i opieki nad cmentarzami. Wprawdzie ciężar tej opieki wzięta na siebie ustawa z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 710), stanowiąc w art. 6, że cmentarze, i to bez względu na stan zachowania, są zabytkami podlegającymi ochronie i opiece ze strony państwa. Jednakże przepisy ustawy o ochronie zabytków nie zapewniają kompleksowej ochrony cmentarzy i nie stanowią efektywnej bariery przed niszczącym działaniem komercyjnych inwestycji budowlanych realizowanych na obszarach starych i nieczynnych już cmentarzy.

Do wad dotychczasowej ustawy należy też zaliczyć to, że nie zezwala ona na oczekiwane społecznie nowe formy pochówków, w tym pochówków ekologicznych.

Mając na względzie niedostatki dotychczasowego prawa funeralnego, projekt ustawy – Prawo pogrzebowe (zwany dalej „Projektem”) stawia przed sobą trzy główne cele.

Po pierwsze, bardzo istotnym celem Projektu jest zapewnienie cmentarzom należytej i efektywnej ochrony i opieki. Chodzi zwłaszcza o zapobieżenie dalszej dewastacji cmentarzy dawnych, obecnie nieużywanych i uczynienie z nich miejsc pamięci o minionych pokoleniach, ich kulturze i naszym dziedzictwie.

Po drugie, intencją jest unowocześnienie prawa funeralnego, w tym w drodze wprowadzenia dopuszczalności nowych form pochówków, a zwłaszcza pochówków ekologicznych oraz

regulacji instytucji koronera. Po trzecie, celem Projektu jest ustawowe uregulowanie zagadnień występujących w praktyce, a pominiętych w ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych z 1959 r. W tym względzie na czoło wysuwają się takie kwestie, jak unormowanie problematyki prawnej prawa do grobu oraz uregulowanie działalności przedsiębiorców pogrzebowych i krematoriów.

2. Przepisy ogólne

2.1. Przedmiot regulacji

Przedkładany projekt ustawy – Prawo pogrzebowe jest kompleksowy. Reguluje się w nim takie zagadnienia, jak:

- 1) zakładanie, rozszerzanie i zamykanie cmentarzy oraz innych miejsc pochówku;
- 2) zasady prowadzenia cmentarzy;
- 3) rodzaje pochówków, w tym pochówków ekologicznych;
- 4) zasady i formy ochrony cmentarzy, grobów wojennych i grobów weteranów walk o wolność i niepodległość Polski;
- 5) zasady działania przedsiębiorców pogrzebowych i krematoriów;
- 6) zasady stwierdzania zgonu
- 7) transport zwłok.

Ze względu na objęcie Projektem także cmentarzy wojennych Projekt przewiduje uchycenie nie tylko ustawy z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, lecz także ustawy z 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych.

Ponadto normuje się w nim zagadnienia, które nigdy wcześniej nie były przedmiotem regulacji w prawie pogrzebowym. Chodzi tu zwłaszcza o takie kwestie, jak: stwierdzanie zgonu przez koronera, pochówki na cmentarzach ekologicznych, działalność przedsiębiorców pogrzebowych i krematoriów.

Do zagadnień nowych, dotychczas nienormowanych trzeba także zaliczyć:

- 1) przepisy ustanawiające obowiązek prowadzenia rejestrów cmentarzy i nagrobków;
- 2) nowe instytucje ochronne w postaci Rady Ochrony Cmentarzy oraz Funduszu na rzecz Ochrony Nagrobków Historycznych;
- 3) wprowadzenie prawa do decydowania o sposobie swojego pochówku wraz z centralnym rejestrem, do którego wpisuje się takie decyzje.

W Projekcie normuje się również prawo do grobu i prawo do pochowania zwłok, szczątków i prochów.

2.2. Słowniczek – definicje terminów i pojęć używanych w Projekcie

W tzw. słowniczku zdefiniowano 25 terminów i pojęć używanych w Projekcie. Spośród nich na uwagę zasługują definicje: cmentarza, cmentarza ekologicznego i pochówku

ekologicznego, cmentarza czynnego i nieczynnego, grobu masowego i grobu zbiorowego, konkubenta, koronera, przedsiębiorcy pogrzebowego i usług pogrzebowych oraz terenu pocmentarnego. Są to bowiem na terenie prawa funeralnego pojęcia całkowicie nowe, nigdy poprzednio niedefiniowane.

Przez cmentarz należy rozumieć nieruchomość gruntową przeznaczoną do pochówku zwłok, szczątków i prochów ludzkich w grobach, kolumbariach, katakumbach lub przez rozsypanie prochów na polach pamięci.

Cmentarz ekologiczny zaś to cmentarz znajdujący się na terenie rolnym, leśnym lub łąkowym, na którym odbywają się wyłącznie pochówki ekologiczne, czyli pochówki zwłok, szczątków lub prochów w trumnie lub urnie ekologicznej (wytworzonych z biodegradowalnych materiałów). Na cmentarzu ekologicznym funkcję nagrobków pełnią wyłącznie oznaczenia w postaci drzew, krzewów lub kwiatów, naturalnych kamieni lub drewnianych tabliczek.

Projektodawcy dzielą zatem cmentarze na cmentarze tradycyjne i ekologiczne, a także na cmentarze czynne i nieczynne. Cmentarz czynny to cmentarz, na którym odbywają się pochówki. Natomiast cmentarz nieczynny to cmentarz, na którym z przyczyn faktycznych lub prawnych pochówki się nie odbywają. W grupie cmentarzy nieczynnych znajduje się pokaźna liczba tzw. dawnych cmentarzy, od lat niewykorzystywanych do pochówków, najczęściej zdewastowanych lub przynajmniej zaniedbanych.

Poza cmentarzami, które są albo cmentarzami komunalnymi, albo wyznaniowymi w Projekcie wyróżnia się jeszcze cmentarze wojenne. Zachowały one swoje dotychczasowe znaczenie określone w ustawie z 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2337).

Pojęcie grobu masowego wiąże się z grobami wojennymi. Zgodnie z Projektem jest to miejsce pochówku co najmniej dwóch ofiar działań zbrojnych lub innych form przemocy fizycznej, a także epidemii i klęsk żywiołowych.

W odróżnieniu od grobów masowych grób zbiorowy nie wykazuje związku z przemocą lub kataklizmami. Jest to grób służący do pochowania w nim więcej niż jednej trumny ze zwłokami lub urny z prochami.

W Projekcie pojęcie konkubenta rozumie się szerzej niż zazwyczaj. Jest to osoba pozostająca we wspólnym pożyciu z osobą zmarłą, w tym również osoba tej samej płci.

W sytuacjach nietypowych (śmierć poza domem lub placówką medyczną, w tym poza szpitalem) zgon będzie stwierdzał koroner. Ponadto koroner, który jest lekarzem, szczególnie formalnie kwalifikowanym, będzie w trudnych przypadkach potwierdzał stwierdzenie zgonu wystawione przez lekarza, który jako ostatni udzielał świadczeń zdrowotnych osobie zmarłej.

Przedsiębiorcą pogrzebowym może być osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną.

Przedsiębiorca pogrzebowy zajmuje się świadczeniem usług pogrzebowych, czyli usług związanych z organizacją i przeprowadzaniem pochówków.

Istotna jest także definicja terenu cmentarnego, tj. terenu (nieruchomości gruntowej), który pełnił wcześniej funkcję cmentarza i z którego ekshumowano wszystkie zwłoki i szczątki ludzkie.

2.3. Miejsca pochówku

Podstawowym miejscem pochówku są cmentarze, w tym cmentarze ekologiczne. W projekcie przewiduje się jednak na zasadzie wyjątku od zasady podstawowej inne miejsca pochówku. W szczególności zwłoki osób zmarłych na okrętach lub statkach będących na pełnym morzu mogą być pochowane przez ich zatopienie w morzu zgodnie ze zwyczajami morskimi, chyba że okręt lub statek może w ciągu 24 godzin przybyć do portu objętego programem podróży. Wtedy zwłoki należy przewieźć na ląd i tam pochować (art. 31 Projektu w związku z art. 3 Projektu). Ponadto zwłoki i szczątki mogą być zatopione w morzu na obszarach morskich państwa w odległości co najmniej 3 mil morskich od linii brzegowej (art. 24 ust. 1 Projektu). Na tych samych warunkach dopuszcza się zatopienie w morzu prochów w urnie ekologicznej (art. 24 ust. 6 Projektu).

Wreszcie prochy mogą zostać rozsypane:

- 1) w morzu;
- 2) na terenie nieruchomości prywatnej, za zgodą jej właściciela;
- 3) na terenie nieogrodzonej nieruchomości publicznej, bez zgody jej właściciela (art. 3 ust. 4 Projektu);
- 4) na cmentarzach na specjalnie wydzielonych do tego polach pamięci (art. 24 ust. 4 Projektu).

Nie rozsypuje się prochów w wodach śródlądowych (art. 24 ust. 5 zd. ostatnie Projektu).

Szczególne miejsca pochówku przewidziano dla osób duchownych i zakonnych. Otóż zwłoki takich osób mogą być pochowane – za zgodą państwowego powiatowego inspektora sanitarnego – poza cmentarzami na terenie przyświątynnym, a także w świątyni lub w jej krypcie (art. 3 ust. 5 Projektu).

2.4. Własność cmentarzy

Cmentarze traktuje się w Projekcie jako dobro użytku publicznego. Z tej przyczyny Projekt stanowi, że cmentarze mogą być wyłącznie własnością publiczną, tj. własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, albo własnością kościołów i innych związków wyznaniowych (art. 4 Projektu).

Konsekwencją stanowiska wyrażonego w art. 4 Projektu jest wyłączenie cmentarzy będących własnością osób fizycznych, osób prawnych innych niż Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego, a także jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną (art. 125 Projektu). Wyłączenie

następuje na rzecz gmin, na terenie których cmentarze takie się znajdują, za odszkodowaniem. Odszkodowanie jest płatne w terminie 3 miesięcy, licząc od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna. Środki przeznaczone na wypłatę odszkodowań będą pochodzić z dotacji celowej udzielonej przez wojewodów. Gmina wszczyna postępowanie wywłaszczeniowe obligatoryjnie w terminie 6 miesięcy od dnia ujawnienia cmentarzy w rejestrze. Sporządzenie rejestrów cmentarzy powinno nastąpić w terminie roku od dnia wejścia w życie Projektu jako obowiązującej ustawy (art. 123 Projektu).

3. Ochrona cmentarzy przewidziana w Projekcie

Projekt koncentruje się na ustanowieniu skutecznej ochrony cmentarzy, w tym cmentarzy dawnych, obecnie nieczynnych. W tym celu przewiduje wiele instrumentów prawnych.

Po pierwsze, Projekt stanowi, że cmentarze są elementami dziedzictwa narodowego i jako takie podlegają szczególnej ochronie (art. 5 Projektu).

Po drugie, w Projekcie zakazuje się zbywania i zabudowy cmentarzy budynkami i budowlami przeznaczonymi na inne cele niż związane z dokonywaniem pochówków (art. 6 Projektu).

Po trzecie, cmentarze wyznaniowe nie podlegają wywłaszczeniu, chyba że przepisy szczególne ustanawiają wyjątki w tym względzie (art. 7 Projektu).

Po czwarte, Projekt przyznaje kościołom i innym związkom wyznaniowym interes prawny w zakresie ochrony cmentarzy przed ich profanacją i niszczeniem. Interes prawny przysługuje w odniesieniu do wszystkich cmentarzy, które stanowią lub kiedykolwiek uprzednio stanowiły własność kościołów lub innych związków wyznaniowych (art. 8 Projektu).

Po piąte, formę ochrony cmentarzy ustanawiają także przepisy normujące zagadnienie zmiany przeznaczenia cmentarzy (art. 18 Projektu). W myśl postanowień art. 18 Projektu po zamknięciu cmentarza i upływie 100 lat od ostatniego pochówku cmentarz może być przeznaczony na inny cel niż grzebalny. Jednakże nie przeznacza się cmentarza wyznaniowego na inny cel, jeżeli sprzeciwiają się takiemu rozwiązaniu zasady religijne danego kościoła lub innego związku wyznaniowego.

Jeśli przeznaczenie terenu cmentarza na inny cel jest dopuszczalne, dokonuje tego starosta albo wójt, burmistrz lub prezydent miasta w drodze decyzji administracyjnej. Gdy decyzja taka została wydana, użycie terenu cmentarza na inny cel jest dopuszczalne tylko w razie przekształcenia go w teren pocmentarny. Musi zatem nastąpić wydobywanie poszczególnych, a zarazem wszystkich szczątków i prochów, oraz przeniesienie ich na inny cmentarz. Ekshumacji i przeniesienia szczątków i prochów dokonuje starosta albo wójt, burmistrz lub prezydent miasta na koszt nabywcy terenu pocmentarnego lub jego nowego użytkownika.

W przypadku cmentarzy wyznaniowych albo cmentarzy nieczynnych stanowiących własność Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego, które kiedykolwiek uprzednio stanowiły własność kościoła lub innego związku wyznaniowego, wydanie decyzji o zmianie

przeznaczenia terenu cmentarza wymaga uzyskania zgody Rady Ochrony Cmentarzy. O Radzie Ochrony Cmentarzy zob. dalej – pkt 13.

W każdym wypadku użycie terenu pocmentarnego na inny cel wymaga zachowania znajdujących się na nim zabytków, a w przypadku terenów pocmentarnych po cmentarzach wyznaniowych – także w uzgodnieniu z właściwym kościołem lub innym związkiem wyznaniowym.

Również w każdym wypadku tereny pocmentarne oznacza się i upamiętnia w sposób uzgodniony z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków, a w przypadku terenów pocmentarnych po cmentarzach wyznaniowych – także w uzgodnieniu z właściwym kościołem lub innym związkiem wyznaniowym.

Po szóste, do form ochrony cmentarzy należy również zaliczyć te przepisy Projektu, które nakazują:

- 1) prowadzić rejestry cmentarzy czynnych i nieczynnych;
- 2) ujawnić cmentarze i tereny pocmentarne w ewidencji gruntów i budynków;
- 3) wpisać cmentarze do wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków, jak również co do cmentarzy nieczynnych – do rejestru zabytków archeologicznych;
- 4) oznaczyć i upamiętnić cmentarze.

O wymienionych powyżej rejestrach i ewidencjach zob. niżej – pkt 5.

Po siódme, za formę ochrony cmentarzy można również uznać ochronę nagrobków historycznych i o szczególnej wartości artystycznej (art. 89 i nast. Projektu). Zob. o tym dalej – pkt 8.

Po ósme, Projekt ustanawia nową instytucję ochronną w postaci Rady Ochrony Cmentarzy, której głównym zadaniem jest dbałość o ochronę cmentarzy, w tym cmentarzy dawnych, obecnie nieczynnych.

4. Zakładanie, prowadzenie i zamykanie cmentarzy oraz zmiana ich przeznaczenia

4.1. Cmentarze komunalne i wyznaniowe

Cmentarze można będzie zakładać i rozszerzać na terenie przeznaczonym do tego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W braku zaś takiego planu – w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 9 Projektu).

Cmentarze są albo komunalne, albo wyznaniowe.

Zakładanie, rozszerzanie, prowadzenie i zamykanie cmentarzy komunalnych należy do zadań własnych gmin, zaś cmentarzy wyznaniowych – do kościołów i innych związków wyznaniowych (art. 10 i 11 Projektu).

Na terenie każdej gminy powinien być co najmniej jeden czynny cmentarz komunalny. Jednakże dopuszcza się założenie jednego cmentarza komunalnego dla kilku sąsiednich gmin (art. 13 Projektu).

Utrzymanie cmentarzy komunalnych i wyznaniowych należy do ich właścicieli. Zadania te w przypadku cmentarzy komunalnych realizują organy wykonawcze gminy, czyli wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast, na których terenie cmentarze są położone, a w odniesieniu do cmentarzy wyznaniowych – kościoły i inne związki wyznaniowe (art. 14 ust. 1 i 2 Projektu).

Właściciel cmentarza może ustanowić zarządcę cmentarza. Funkcję zarządcy cmentarza może pełnić osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której ustawa przyznała zdolność prawną. Jedynym celem statutowym zarządcy cmentarza musi być sprawowanie pieczy nad cmentarzami (art. 15 Projektu).

Zarządca cmentarza uprawniony jest tylko do czynności zwykłego zarządu. W sprawach przekraczających ten zakres wymagana jest zgoda właściciela cmentarza. Zarządca cmentarza nie może go oddawać do używania innym podmiotom (art. 15 Projektu).

Do obowiązków zarządcy cmentarza należy w szczególności organizacja cmentarza, wyznaczanie miejsc pochówków, dbałość o porządek i czystość na cmentarzu oraz ochrona i opieka nad zielenią znajdującą się na cmentarzu. Ponadto zarządca cmentarza obowiązany jest prowadzić cyfrową inwentaryzację pochówków i nagrobków oraz opracować regulamin cmentarza (art. 15 Projektu).

Swoje obowiązki zarządca cmentarza może wykonywać odpłatnie lub nieodpłatnie, w zależności od treści umowy zawartej z właścicielem cmentarza.

Przepisów o zarządcy cmentarza nie stosuje do cmentarzy wojennych. Sposób prowadzenia i zarządzania cmentarzami wojennymi regulują bowiem przepisy szczególne.

O zmianie przeznaczenia cmentarzy zob. wyżej – pkt 3.

4.2. Cmentarze nieczynne – dawne cmentarze wyznaniowe

Odrębną regulację przewidziano w Projekcie dla cmentarzy nieczynnych. Często cmentarze takie były w przeszłości cmentarzami wyznaniowymi, a obecnie stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Otóż o zamknięciu takiego cmentarza decyduje jego współczesny właściciel (starosta co do cmentarzy stanowiących własność Skarbu Państwa bądź organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego co do cmentarzy stanowiących własność tych jednostek), w obydwu wypadkach – po uprzednim uzyskaniu zgody Rady Ochrony Cmentarzy (art. 12 Projektu).

Omawiana grupa cmentarzy (niegdyś wyznaniowych, a obecnie stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego) podlega zarządowi sprawowanemu przez ich obecnych właścicieli, tj. przez starostów co do cmentarzy będących własnością Skarbu Państwa albo wójtów, burmistrzów i prezydentów miast co do cmentarzy będących

własnością jednostek samorządu terytorialnego. Do podmiotów tych należy obowiązek utrzymania cmentarzy we właściwym stanie (art. 14 ust. 3 Projektu) oraz prowadzenia cyfrowej inwentaryzacji pochówków i nagrobków (art. 15 ust. 8 Projektu).

O zmianie przeznaczenia takich cmentarzy zob. wyżej – pkt 3.

Uwagę należy zwrócić również na przepis przejściowy zamieszczony w art. 129 Projektu, który stanowi, że cmentarze kościołów i innych związków wyznaniowych, których własność przeszła po zakończeniu II wojny światowej na rzecz Skarbu Państwa, a następnie na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, uważa się za cmentarze wyznaniowe.

4.3. Cmentarze ekologiczne

Projekt wprowadza nową kategorię pochówków, grobów i cmentarzy, które mają charakter ekologiczny. W ocenie projektodawców, rosnąca świadomość zagrożeń związanych z zanieczyszczeniem środowiska i ze zmianami klimatu powinna być odzwierciedlona również w praktykach funeralnych.

W świetle Projektu zarówno cmentarze komunalne, jak i wyznaniowe mogą być cmentarzami ekologicznymi (art. 17 Projektu).

Projekt stanowi, że cmentarze ekologiczne zakłada się na terenach rolnych i leśnych oraz na łąkach, z wyłączeniem parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych.

Na takich nekropoliach dokonuje się wyłącznie pochówków ekologicznych. Polegają one na złożeniu do grobu ziemnego w trumnie ekologicznej zwłok ludzkich niepoddanych balsamacji, ubranych w naturalne materiały albo na złożeniu do grobu ziemnego szczątków lub prochów w urnie ekologicznej, w tym bio-urnie (art. 17 ust. 3 Projektu).

Na cmentarzu ekologicznym funkcję nagrobków pełnią oznaczenia grobów w postaci drzew, krzewów, naturalnych kamieni lub drewnianych tabliczek. Obowiązkiem zarządcy cmentarza jest oznaczanie grobów na planie nekropoli, również w formie zapisu cyfrowego umożliwiającego zlokalizowanie grobu za pomocą funkcji GPS. Z wyjątkiem prac porządkowych nie wolno ingerować w zastany krajobraz, niwelować terenu, wycinać drzew i krzewów. Można jednak sadzić drzewa i krzewy, w tym na grobach. Cmentarze ekologiczne mogą być ogrodzone wyłącznie przy użyciu naturalnych materiałów. Na grobach stawia się przedmioty wykonane wyłącznie z materiałów naturalnych podlegających biodegradacji. Prawo do grobu jest bezterminowe i powstaje na podstawie umowy o pochowanie zawartej z właścicielem cmentarza po uiszczeniu jednorazowej opłaty. Na nekropoliach ekologicznych nie przeprowadza się ekshumacji na wniosek osób bliskich zmarłego. Nie dokonuje się również zmiany przeznaczenia takich cmentarzy.

4.4. Taksa cmentarna

W celu uporządkowania rynku usług cmentarnych Projekt przewiduje, że rada gminy – na podstawie wysokości przeciętnego rocznego wynagrodzenia w gminie – będzie co roku ustalać taksy cmentarne obejmujące maksymalne stawki usług cmentarnych.

5. Rejestry cmentarzy i ich oznakowanie

W celu ochrony cmentarzy Projekt wprowadza kilka obowiązków inwentaryzacyjnych.

Po pierwsze, na gminach spocznie obowiązek prowadzenia rejestrów cmentarzy, i to zarówno cmentarzy czynnych, jak i nieczynnych, oraz cmentarzy wojennych (art. 19 Projektu). Zgodnie z przepisem przejściowym rejestry cmentarzy powinny być sporządzone w ciągu roku od dnia wejścia w życie Projektu jako ustawy (art. 123 Projektu).

Po drugie, cmentarze (czynne i nieczynne), cmentarze wojenne oraz tereny pocmentarne będą podlegać ujawnieniu w ewidencji gruntów i budynków (art. 20 Projektu). Według art. 124 Projektu ujawnienie istniejących cmentarzy, cmentarzy wojennych i terenów pocmentarnych w ewidencji gruntów i budynków powinno nastąpić w terminie roku od dnia wejścia w życie Projektu jako ustawy.

Po trzecie, wszystkie cmentarze, z wyjątkiem cmentarzy ekologicznych, podlegają wpisowi do gminnej i wojewódzkiej ewidencji zabytków, chyba że wymagają wpisu do rejestru zabytków nieruchomych. Ponadto co do cmentarzy nieczynnych Projekt wprowadza fikcję prawną. Nakazuje przyjąć, że wszystkie cmentarze nieczynne stanowią zabytki archeologiczne podlegające wpisowi do rejestru zabytków archeologicznych (art. 21 Projektu). Wpisów tych wojewódzcy konserwatorzy zabytków oraz wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast powinni dokonać w terminie roku od dnia wejścia w życie Projektu jako ustawy (art. 126 Projektu).

Po czwarte, zarządcy cmentarzy i właściciele terenów pocmentarnych mają obowiązek oznaczenia i upamiętnienia cmentarzy w sposób uzgodniony z wojewódzkimi konserwatorami zabytków. W odniesieniu do istniejących cmentarzy i terenów pocmentarnych obowiązek ten należy wykonać w terminie 3 lat od dnia wejścia w życie Projektu jako ustawy, przy czym co do cmentarzy kiedykolwiek w przeszłości wyznaniowych oznaczenie i upamiętnienie cmentarzy powinno nastąpić nie tylko w porozumieniu z wojewódzkimi konserwatorami zabytków, lecz również w porozumieniu z właściwymi kościołami i innymi związkami wyznaniowymi (art. 128 Projektu).

Po piąte, zgodnie z art. 127 Projektu w terminie roku od dnia wejścia w życie Projektu jako ustawy gminy powinny dokonać aktualizacji studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania

przestrzennego po to, by ujawnić w tych dokumentach cmentarze wpisane do rejestrów cmentarzy.

6. Rodzaje pochówków

W obecnie obowiązującej ustawie z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych brakuje oddzielnego rozdziału dotyczącego rodzajów pochówku. Przepisy normujące pochowanie zwłok są rozproszone (zob. w tej mierze art. 10 ust. 2, art. 10 ust. 3, art. 11 ust. 5a, art. 12 ust. 1, art. 12 ust. 3, art. 12 ust. 3, art. 16).

Ponadto ustawa zbyt ogólnikowo określa przepisy dotyczące grobu ziemnego i murowanego, kolumbarium i katakumb, jak również kremacji i pochowania prochów.

Ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych z 1959 r. ogranicza także rodzaje pochówków do tradycyjnych form wbrew nowym rozwiązaniom respektującym wolę zmarłego wyrażaną przed śmiercią, jak również rozwijającym się od lat 90-tych XX wieku w Europie, w Stanach Zjednoczonych i innych państwach formom pochówku mających na uwadze troskę o środowisko naturalne.

Projekt ustawy – Prawo pogrzebowe, uszczegółowiając dotychczasowe przepisy, rozszerza wyrażone dotychczas zapatrywania na temat możliwych form pochówku, jak również porządkuje w jednym rozdziale wszystkie normy dotyczące pochowania zwłok, szczątków i prochów.

Zgodnie z Rozdziałem 4 (*Rodzaje pochówków*) Projektu dopuszcza się możliwość nowych form pochówku. Dotyczą one m.in. rozsypywania prochów na polach pamięci na cmentarzach oraz na terenach innych niż cmentarze. Niemniej Projekt podtrzymuje tradycyjne formy pochówków, jedynie dopuszczając nowe formy pochówku odpowiadające wyzwaniom XXI w.

W związku z powyższym Projekt stanowi, że pochowania zwłok i ich szczątków można dokonywać wyłącznie na cmentarzach, a także przez zatopienie w morzu na obszarach morskich państwa w odległości co najmniej 3 mil morskich od linii brzegowej (art. 24 Projektu).

Zwłoki i ich szczątki mogą być pochowane na cmentarzach, w tym cmentarzach ekologicznych. Składa się je do grobów lub umieszcza w katakumbach (art. 24 Projektu). Natomiast urny z prochami składa się w grobach, katakumbach i kolumbariach.

Ponadto prochy mogą być rozsypane na cmentarzach na polach pamięci (art. 24 ust. 4 Projektu). Dopuszczalne jest także rozsypanie prochów na terenach innych niż cmentarze za zgodą właścicieli tych terenów. Zgoda nie jest wymagana w odniesieniu do gruntów rolnych i leśnych będących własnością Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, jeśli nie są one ogrodzone, a także w morzu w odległości, co najmniej trzech mil morskich od linii brzegowej. Nie rozsypuje się prochów w wodach śródlądowych (art. 24 ust. 5 Projektu). Dopuszczalny jest również pochówek prochów w urnie ekologicznej przez jej zatopienie w

morzu w odległości, co najmniej trzech mil morskich od linii brzegowej (art. 24 ust. 6 Projektu).

Z powyższego wynika, że w grobach (ziemnych i murowanych) można chować trumny ze zwłokami lub szczątkami oraz urny z prochami. W jednym grobie można chować trumny i urny (art. 25 i 26 Projektu).

Na cmentarzach mogą być tworzone katakumby oraz kolumbaria. Katakumby stanowią podziemne lub naziemne pomieszczenia posiadające nisze w ścianach przeznaczone do składania zwłok i szczątków (art. 28 Projektu). Kolumbaria zaś to budowle naziemne z niszami przeznaczonymi do składania w nich urn z prochami (art. 27 Projektu).

Dla praktyki istotne są także postanowienia Projektu normujące możliwość ponownego użycia grobu. I tak grób ziemny, w którym dokonano pochówku w trumnie, nie może być użyty do ponownego pochowania w nim kolejnych zwłok lub szczątków przed upływem 20 lat. Jednakże w grobie tym, w jego przestrzeni izolacyjnej, można dokonywać w każdym czasie pochówku prochów w urnach (art. 43 Projektu).

Ponadto nawet po upływie 20 lat nie może nastąpić ponowne użycie grobu ziemnego do kolejnego pochówku zwłok lub szczątków, jeżeli osoba, której przysługuje prawo do grobu, zgłosi zastrzeżenie przeciwko temu i uiści opłatę przewidzianą za pochowanie zwłok. Zastrzeżenie takie ma skutek na dalsze 20 lat i może być ponowione (art. 43 Projektu). Dozwolone są też umowy przedłużające termin, przed upływem którego nie wolno użyć grobu do ponownego pochowania. W ten sposób osoby, którym przysługuje prawo do grobu, mogą zapobiegać ponownemu użyciu grobu ziemnego i przynajmniej teoretycznie uczynić grób pierwotny niezniszczalnym.

Powyższe przepisy stosuje się także do grobów murowanych, jednakże z wyjątkiem grobów zbiorowych, tj. przeznaczonych do pochowania w nich zwłok lub szczątków więcej niż jednej osoby.

Niezależnie od powyższych przepisów Projekt chroni nagrobki historyczne lub o wartości artystycznej. Ustanawia mianowicie zakaz użycia do ponownego pochowania grobów mających wartość pamiątek historycznych (ze względu na ich dawność, osoby, które są w nich pochowane, lub zdarzenia, z którymi mają związek) albo wartość artystyczną (art. 43 Projektu).

Nisze w kolumbariach lub katakumbach mogą być użyte do ponownego pochowania prochów w każdym czasie (art. 44 Projektu).

Zgodnie z Projektem groby (ziemne i murowane), kolumbaria i katakumby stanowią część składową gruntu. Natomiast nagrobki Projekt uważa za rzeczy ruchome stanowiące odrębny od gruntu przedmiot własności fundatora nagrobku (art. 29 Projektu).

Na cmentarzach mogą być tworzone pola pamięci. Pole pamięci stanowi wydzielony teren, wolny od grobów, kolumbariów i katakumb, przeznaczony do umieszczania na nim prochów, przy czym żadne miejsce pochówku nie może być indywidualnie oznaczone. Na polu pamięci może zostać wzniesiona ściana pamięci, na której umieszcza się dane pochowanych tam osób (art. 30 Projektu).

Projekt reguluje także pochówki na pełnym morzu, postanawiając, że zwłoki osób zmarłych na okrętach wojennych lub statkach znajdujących się na pełnym morzu mogą być pochowane przez ich zatopienie zgodnie ze zwyczajami morskimi. Jeżeli jednak okręt lub statek może w ciągu 24 godzin przybyć do portu objętego programem podróży, zwłoki należy przewieźć na ląd i tam pochować (art. 31 Projektu).

W Projekcie umieszczono również przepisy o pochówkach w świątyniach. Mianowicie zwłoki duchownych i osób zakonnych, ich szczątki lub prochy mogą zostać pochowane poza cmentarzami w świątyniach, katakumbach pod świątyniami oraz na terenach przyswiętynnych. Pochówki takie odbywają się na zasadach określonych przez kościół lub inny związek wyznaniowy. Ponadto wymagana jest zgoda państwowego powiatowego inspektora sanitarnego (art. 32 Projektu).

Na tle dotychczasowych unormowań novum stanowią te przepisy Projektu, które zostały poświęcone pochówkom osób zasłużonych (art. 33 Projektu). Chodzi o osoby wybitnie zasłużone dla Polski. Ten wysoce ocenny kwantyfikatory nie został zdefiniowany. To praktyka musi wypracować kryteria uznawania osób za „zasłużone” dla Polski, i to zasłużone „wybitnie”, a więc w porównaniu z innymi osobami zasłużonymi – zasłużonymi ponadprzeciętnie, szczególnie, nadzwyczajnie, wyjątkowo.

Gdy wybitnie zasłużona dla Polski osoba umrze, wówczas prawo do jej pochowania przysługuje organom państwowym. Muszą one wszakże uzyskać zgodę osób najbliższych zmarłego (art. 33 Projektu).

Zwłoki, szczątki lub prochy osób wybitnie zasłużonych dla Polski mogą być pochowane na cmentarzach w alejach zasłużonych lub w mauzoleach albo w Panteonie Rzeczypospolitej.

Utworzenie Panteonu Rzeczypospolitej to idea projektodawców, która została ujęta w formie odrębnego projektu ustawy.

Projekt stanowi także, że groby osób wybitnie zasłużonych dla Polski są nienaruszalne (art. 34). Ich ochronę i opiekę nad grobami i nagrobkami sprawuje wojewoda właściwy ze względu na usytuowanie Panteonu Rzeczypospolitej. Natomiast ochronę i opiekę nad grobami i nagrobkami osób wybitnie zasłużonych dla Polski pochowanych na cmentarzach w alejach zasłużonych lub mauzoleach sprawują gminy, na których terenie pochowane są takie osoby.

7. Prawo do grobu

W dotychczasowym stanie prawnym prawo do grobu to pojęcie doktrynalno-orzecznicze, a nie normatywne. Obowiązująca obecnie ustawa z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1473) normuje jedynie prawo pochowania zwłok (art. 10), pomijając regulację prawną prawa do grobu. W orzecznictwie zarysowała się przy tym rozbieżność co do pojmowania prawa do grobu jako jednego prawa podmiotowego bądź splotu różnych praw podmiotowych (zob. o tym w wyroku SN z 24.6.2019 r. III CSK 267/17).

Według dominującego zapatrywania sądowego prawo do grobu ma charakter cywilnoprawny, a umowa o pochowanie jest czynnością cywilnoprawną zawartą przez osobę fizyczną z zarządem cmentarza. Z umowy tej wynika szereg uprawnień dla osoby, dla której kult pamięci zmarłego pochowanego w tym grobie jest jej własnym dobrem osobistym. Suma tych uprawnień stanowi prawo do grobu. Prawo to ma dwojaki charakter: osobisty i majątkowy, przy czym elementy osobiste mają znaczenie przeważające, a elementy majątkowe – podrzędne. Po pochowaniu pierwszych zwłok w grobie o tym, komu przysługuje i jak długo trwa prawo do grobu decydują okoliczności mające źródło w stosunkach osobistych wynikających z bliskości i kultu pamięci osoby zmarłej (tak w wyroku SN z 17.2.2016 r. III CSK 84/15).

Jednakże pierwotnym źródłem uprawnień składających się na prawo do grobu jest umowa, na mocy której zarząd cmentarza oddaje osobie zainteresowanej miejsce na grób (tak w wyroku SN z 6.2.2015 r. II CSK 317/14). W wyroku tym Sąd Najwyższy dodał, że dobro osobiste związane z kultem zmarłego może polegać na wyłączności korzystania z terenu na urządzenie grobu, wybudowaniu grobu, ustawieniu nagrobka, pielęgnacji grobu, odwiedzania go, odbywania ceremonii religijnych, kontemplacji. W rezultacie Sąd Najwyższy uznał, że prawo do grobu jest prawem podmiotowym o zróżnicowanej strukturze prawnej (w wyroku SN z 6.2.2015 r. II CSK 317/14).

W innym z kolei orzeczeniu Sąd Najwyższy wyraził myśl, iż w orzecznictwie powszechnie przyjmuje się, że prawo do pochowania osoby zmarłej wraz z prawem do ekshumacji oraz prawo do kultywowania pamięci o osobie zmarłej stanowi dobro osobiste, nazywane prawem do grobu (art. 23 i 24 k.c.). Prawo to może przysługiwać więcej niż jednej osobie. Podstawę prawa do grobu stanowi umowa o pochowanie zwłok zawarta z zarządem cmentarza. Z umowy tej wynika wiele uprawnień przysługujących osobom, dla których kult pamięci osoby zmarłej stanowi ich własne dobro osobiste (wyrok SN z 10.12.2015 r. V CSK 201/15).

Do powyższych poglądów nawiązał Sąd Najwyższy w wyroku z 8.5.2015 r. III CSK 305/14, stwierdzając, że przyjmuje się, iż prawo do grobu może przysługiwać więcej niż jednej osobie. Podkreślił również, że uprawnienia określane zbiorczym mianem prawa do grobu i wywodzone z dobra osobistego w postaci prawa do kultu zmarłych osób bliskich mają głównie charakter osobisty i niemajątkowy, a towarzyszące im ewentualnie elementy majątkowe są zdominowane przez uprawnienia niemajątkowe.

W cytowanym właśnie wyroku Sąd Najwyższy częściowo zmodyfikował zreferowane przez siebie zapatrywania prawne. Orzekł mianowicie, że dobra osobiste osób fizycznych z natury rzeczy mają charakter indywidualny i przysługują konkretnym osobom. Jeżeli więc uprawnienia do określonego grobu są wywodzone z prawa do kultu zmarłych, wtedy również te uprawnienia mogą mieć wyłącznie charakter indywidualny, tj. przysługiwać indywidualnie oznaczonym osobom bliskim zmarłego. W wypadku zatem gdy kilka osób, powołując się na prawo do kultu zmarłych, wywodzi z tego swoje uprawnienia do grobu, wtedy osoby te mogą być równolegle indywidualnie uprawnione do grobu, a nie współuprawnione do niego. Istnienie obok siebie równoległych uprawnień kilku osób do tego samego grobu powoduje, że realizacja tych uprawnień musi być harmonizowana, czemu mogą służyć, w drodze ostrożnej analogii, reguły dotyczące wspólnych praw, czyli przepisy o współwłasności rzeczy (w wyroku z 8.5.2015 r. III CSK 305/14).

W wyroku z 24.6.2019 r. III CSK 267/17 Sąd Najwyższy powiedział, że prawo wynikające z umowy o pochowanie zawartej z zarządem cmentarza ma do czasu pierwszego pochowania w grobie charakter wyłącznie lub przede wszystkim majątkowy. Prawem tym można rozporządzać. Z chwilą pierwszego pochowania na prawo to nakładają się prawa osobiste bliskich zmarłego związane z kultem pamięci osoby zmarłej. Prawa osobiste do kultu pamięci osoby zmarłej mają dominujące znaczenie w stosunku do uprawnień majątkowych wynikających z umowy o pochowanie zawartej z zarządem cmentarza. Owe uprawnienia majątkowe nie mogą być wykonywane w sposób naruszający prawa osobiste. Z chwilą powstania praw osobistych wykonywanie istniejących praw majątkowych ulega zatem ograniczeniu.

Powołane orzeczenie SN z 2019 r. po raz pierwszy podjęło próbę rozdzielenia praw majątkowych do grobu i praw osobistych związanych z kultem pamięci zmarłego. Drogą tą podąża Projekt, porządkując przy tym i modyfikując wyrażone dotychczas zapatrywania doktrynalno-orzecznicze na temat prawa do grobu.

Zgodnie z art. 35 Projektu prawo do grobu powstaje z chwilą zawarcia z właścicielem cmentarza umowy o pochowanie zwłok, szczątków lub prochów (zwanej dalej „umową o pochowanie”). W umowie tej określa się:

- 1) miejsce na grób lub miejsce w katakumbach lub kolumbarium;
- 2) rodzaj grobu (ziemny lub murowany);
- 3) przeznaczenie grobu, czyli oznaczenie osoby lub osób, które mają być w grobie pochowane;
- 4) opłaty za nabycie miejsca na grób oraz za pochowanie zwłok, szczątków lub prochów.

Ponadto w umowie o pochowanie można określić m.in. losy prawne nagrobka i innych naziemnych elementów grobu na wypadek wygaśnięcia prawa do grobu lub zamknięcia cmentarza, a także określić czas trwania prawa do grobu, nie krótszy niż 20-letni.

Prawo do grobu przysługuje temu, kto zawarł z właścicielem cmentarza umowę o pochowanie. Podmiotami tymi mogą być: osoby fizyczne oraz podmioty, którym przysługuje prawo do pochowania, tj. organom państwowym, w tym organom wojskowym, oraz temu, kto się dobrowolnie zobowiąże do pochowania zwłok, szczątków lub prochów.

Prawo do grobu jest podmiotowym prawem cywilnym o charakterze osobisto-majątkowym (art. 36 Projektu).

Na uprawnienia osobiste prawa do grobu składają się m.in.:

- 1) uprawnienie do pochowania zwłok, szczątków lub prochów;
- 2) uprawnienie do opieki nad grobem;
- 3) uprawnienie do sprawowania kultu pamięci osoby zmarłej pochowanej w grobie.

Uprawnienia majątkowe prawa do grobu obejmują m.in.:

- 1) uprawnienie do urządzenia grobu, w tym wzniesienia nagrobka;
- 2) uprawnienie do utrzymania grobu w należyтым stanie oraz
- 3) wyłączne prawo do posiadania i korzystania z grobu, z wyjątkiem uprawnień przysługujących właścicielowi cmentarza, z tym że właściciel cmentarza nie może wykonywać przysługujących mu praw w sposób naruszający prawo do grobu i kult pamięci osoby zmarłej.

Prawo do grobu może być wspólne, czyli przysługiwać co najmniej dwóm osobom, które wspólnie i zgodnie wykonują przysługujące im prawo. W przypadku sporu decyduje zwykła większość głosów, a gdy nie można jej osiągnąć z powodu równego rozkładu głosów – spór rozstrzyga sąd rejonowy w wydziale cywilnym (art. 37 Projektu).

Prawo do grobu, w którym nikogo jeszcze nie pochowano, jest zbywalne i dziedziczne (art. 39 Projektu). Jednakże z chwilą pierwszego pochówku w grobie prawo to staje się niezbywalne i niepodlegające dziedziczeniu.

Prawo do grobu wygasa wskutek upływu umówionego terminu albo wskutek śmierci uprawnionego (art. 41 Projektu). Jeżeli czas trwania prawa do grobu nie został uzgodniony w umowie o pochowanie prawo do grobu wygasa po upływie 20 lat, chyba że osoba uprawniona z tytułu prawa do grobu złoży zastrzeżenie przeciwko ponownemu użyciu grobu do kolejnego pochówku (art. 41 ust. 2 i art. 43 ust. 2 Projektu).

W przypadku wygaśnięcia prawa do grobu każdy może uiścić opłatę za dalsze, co najmniej 20-letnie istnienie tego grobu. W wypadku takim niedopuszczalne jest ponowne użycie grobu do pochowania. Opłaty można ponawiać, co spowoduje dalsze istnienie grobu (art. 42 Projektu). Jest to tzw. prawo do utrzymania istniejącego grobu, przysługujące każdemu po wygaśnięciu prawa do grobu. Prawo to pozwala na utrzymanie istniejących grobów ze względu na osoby w nim pochowane albo ze względu na szczególne walory nagrobka (historyczne lub artystyczne). Istotne jest, że prawo to przysługuje nie tylko osobom

najbliższym, lecz każdemu, w tym osobom obcym, będącym np. miłośnikami sztuki funeralnej.

Z chwilą pochówku w grobie – obok praw przysługujących uprawnionemu z tytułu prawa do grobu – powstają prawa osobiste osób najbliższych osoby pochowanej w grobie związane z dobrem osobistym w postaci kultu pamięci osoby zmarłej (art. 38 Projektu). Prawa te nie wchodzi w skład prawa do grobu, które nadal przysługuje wyłącznie osobie lub osobom, które grób ufundowały, zawierając umowę o pochowanie. Prawa osobiste stanowią oddzielne uprawnienia do grobu.

Osoby najbliższe osoby zmarłej to:

- 1) osoba pozostająca we wspólnym pożyciu ze zmarłym, w tym małżonek, konkubent lub partner;
- 2) zstępni i wstępni;
- 3) rodzeństwo;
- 4) powinowaci w tej samej linii lub stopniu;
- 5) osoba pozostająca w stosunku przysposobienia oraz jej małżonek (art. 48 ust. 1 Projektu).

Relacje zachodzące pomiędzy osobą uprawnioną z tytułu prawa do grobu a osobami, którym przysługują dobra osobiste związane z kultem pamięci osoby zmarłej, określono w Projekcie w sposób pozwalający na koegzystencję obydwu dóbr prawnych. W szczególności ograniczenia doznaje wykonywanie prawa do grobu. Osoba uprawniona z tytułu prawa do grobu nie może bowiem wykonywać swoich uprawnień z uszczerbkiem dla osób najbliższych zmarłego, którym przysługują prawa osobiste wynikające z dobra osobistego w postaci kultu pamięci osoby zmarłej (art. 38 ust. 2 Projektu). Jeżeli doszłoby do powstania sporu między osobą, której przysługuje prawo do grobu, a osobami, którym przysługują prawa osobiste, głos decydujący przypada osobie, której przysługuje prawo do grobu (art. 38 ust. 3 Projektu). Gdyby metoda ta zawiodła, spór rozstrzyga sąd rejonowy w wydziale cywilnym.

Po wygaśnięciu prawa do grobu w sporach pomiędzy osobami najbliższymi zmarłego decyduje zwykła większość głosów. W razie równego rozkładu głosów spór rozstrzyga sąd rejonowy w wydziale cywilnym.

Proponowane w Projekcie prawo do grobu jest klarowne pod względem konstrukcyjnym. Prawo to przysługuje jedynie temu, kto zawarł umowę o pochowanie z właścicielem cmentarza. Uprawnienia osób najbliższych zmarłego nie wchodzi w skład prawa do grobu. Stanowią oddzielne prawa osobiste. Każdej z osób najbliższych przysługuje jej własne prawo osobiste wynikające z dobra osobistego w postaci kultu pamięci osoby zmarłej. W ten sposób uprawnienia fundatora grobu nie są deprecjonowane. Przysługują mu przez cały czas trwania prawa do grobu. Ograniczenia doznaje tylko ich wykonywanie, które nie może następować z uszczerbkiem dla uprawnionych z tytułu dobra osobistego w postaci kultu pamięci osoby zmarłej. W zamian osoba, której przysługuje prawo do grobu uzyskuje głos decydujący w

sporach z osobami najbliższymi. Inaczej mówiąc, osoba, której przysługuje prawo do grobu, musi działać z poszanowaniem praw osobistych przysługujących osobom najbliższym zmarłego. Jednakże w sporach z nimi jej stanowisko jako fundatora grobu jest decydujące.

Istnieją zatem dwie oddzielne sfery praw: sfera praw osoby, której przysługuje prawo do grobu, oraz sfera uprawnień uprawnionych z tytułu praw osobistych. Jednocześnie jednak zostały określone w Projekcie relacje między nimi pozwalające na koegzystencję, a w ostateczności podlegające ocenie i rozstrzygnięciu sądowemu. Dzięki systemowi głosowań każdy z uprawnionych, dysponując głosem (jednym), może zająć stanowisko w każdej sprawie dotyczącej grobu i kultu pamięci zmarłego. Spory nierozwiązane polubownie poddano rozstrzygnięciom sądów, i to sądów cywilnych, gdyż rozstrzygane sprawy nie stanowią spraw rodzinnych w rozumieniu kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (nie są to sprawy małżeńskie ani sprawy między rodzicami i dziećmi).

Prawo do grobu jest prawem terminowym. Jeżeli inaczej nie określono czasu trwania prawa do grobu w umowie o pochowanie, trwa ono 20 lat. W tym okresie grób, w którym dokonano pochówku, nie może być użyty do pochowania w nim kolejnych zwłok lub szczątków. Jednakże w grobie tym w warstwie izolacyjnej można w każdym czasie dokonywać pochówków prochów w urnach (art. 43 ust. 1 i 3 Projektu).

Ponieważ powyższy 20-letni okres jest stosunkowo krótki w Projekcie przewidziano możliwość wydłużenia czasu trwania prawa do grobu w drodze złożenia zastrzeżenia (art. 43 ust. 2). Osoba, której przysługuje prawo do grobu, może bowiem zgłosić zastrzeżenie przeciwko ponownemu użyciu grobu po upływie 20 lat. Z zastrzeżeniem powinno być połączone uiszczenie opłaty na rzecz właściciela cmentarza. Złożenie zastrzeżenia wywiera skutek na dalsze 20 lat i może być ponawiane, czyniąc czas trwania prawa do grobu znacznie dłuższym od 20-letniego okresu.

Można też z góry umówić z właścicielem cmentarza dłuższy niż 20-letni czas trwania prawa do grobu chroniący przed likwidacją grobu i ponownym w nim pochówkiem (art. 43 ust. 4 Projektu).

W Projekcie chroni się groby mające wartość pamiątek historycznych (ze względu na swą dawność, osoby, które są w nich pochowane, lub zdarzenia, z którymi mają związek) albo wartość artystyczną (art. 43 ust. 5 Projektu). Grobów takich nie wolno w ogóle użyć do ponownego pochowania.

Nisze w kolumbariach i katakumbach mogą być użyte do ponownego pochowania w każdym czasie (art. 44 i 45 Projektu).

8. Prawo do pochowania zwłok, szczątków i prochów

Prawo do pochowania zwłok, szczątków i prochów (dalej: prawo do pochowania) jest prawem odrębnym w stosunku do prawa do grobu. Może oczywiście się zdarzyć, że osoba uprawniona do pochowania, osoba, której przysługuje prawo do grobu i osoba najbliższa to

ta sama osoba. Dochodzi wówczas do jedności podmiotowej różnych praw, lecz nie następuje „zlanie się” tych praw w jedno prawo podmiotowe.

Prawo do pochowania powstaje z chwilą śmierci osoby zmarłej. Przysługuje ono osobom najbliższym zmarłego (art. 48 ust. 1 Projektu), ale nie tylko. Ponadto prawo do pochowania przysługuje dowolnej osobie, która dobrowolnie zobowiąże się pochować zmarłego (art. 48 ust. 3). Do grona tego należą również osoby wskazane przez osobę, która skorzystała z prawa decydowania o sposobie swojego pochówku (zob. o tym niżej w pkt 9). Także organy wojskowe mają prawo pochowania zmarłego, który był wojskowym zmarłym w czynnej służbie wojskowej (art. 48 ust. 2 Projektu). Wreszcie prawo pochowania przysługuje organom państwowym w stosunku do osób wybitnie zasłużonych dla Rzeczypospolitej (art. 33 ust. 1 Projektu). Osoby inne niż osoby najbliższe mogą wszakże skorzystać ze swego prawa tylko po uzyskaniu zgody osób najbliższych (art. 33 ust. 1 i art. 48 ust. 4 Projektu).

Do osób najbliższych należą:

- 1) osoba pozostająca we wspólnym pożyciu ze zmarłym, w tym małżonek, konkubent lub partner;
- 2) zstępni;
- 3) wstępni;
- 4) rodzeństwo;
- 5) powinowaci w tej samej linii lub stopniu;
- 6) osoba pozostająca w stosunku przysposobienia oraz jej małżonek (art. 48 ust. 1 Projektu).

Osobom najbliższym przysługuje prawo do pochowania w wymienionej powyżej kolejności. Oznacza to, że osoba pozostająca we wspólnym pożyciu ze zmarłym ma pierwszeństwo i jej prawo wyprzedza prawa pozostałych osób.

Ponieważ niektóre kategorie uprawnionych do pochowania mogą składać się z większej liczby osób, w Projekcie przewiduje się sądową metodę rozstrzygania sporów o prawo do pochowania. Spory takie rozstrzyga sąd rejonowy w wydziale cywilnym (art. 48 ust. 5 Projektu), gdyż również nie są to sprawy rodzinne w rozumieniu kodeksu rodzinnego i opiekuńczego.

Prawo do pochowania stanowi dobro osobiste osób najbliższych zmarłego (art. 47 ust. 3 Projektu). Podlega ono ochronie prawnej.

W praktyce najczęściej osoby zmarłe są chowane przez którąś z osób najbliższych. Zdarzają się jednak przypadki, gdy nikt z dotychczas wymienionych jako uprawniony do pochowania nie dokona pochówku zmarłego. W takiej sytuacji starosta, w drodze decyzji, może przekazać zwłoki do celów dydaktycznych i naukowych uczelni medycznej lub innej uczelni prowadzącej działalność dydaktyczną i naukową w zakresie nauk medycznych, lub federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki prowadzącej działalność w zakresie nauk medycznych (art. 58 ust. 1 Projektu). Wówczas taka uczelnia jest zobowiązana do pochowania zwłok lub

szczątków po wykonaniu badań naukowych lub wykorzystaniu zwłok do celów dydaktycznych.

Jeżeli zmarły nie zostanie pochowany przez osoby najbliższe, organy państwowe, w tym wojskowe, albo przez osobę, która się do tego dobrowolnie zobowiąże, a jego zwłoki nie zostaną przekazane uczelni medycznej w celach naukowych lub dydaktycznych, obowiązek pochowania zwłok ciąży na gminie właściwej ze względu na miejsce zgonu (art. 58 ust. 4 Projektu).

Wreszcie obowiązek pochowania zwłok może obciążać zakład karny lub areszt śledczy w przypadku osób zmarłych w czasie odbywania kary pozbawienia wolności lub przebywających w areszcie śledczym (art. 58 ust. 4 Projektu). Obowiązek ten powstaje, gdy zmarły więzień lub aresztant nie zostanie pochowany przez osoby najbliższe i gdy jego zwłoki nie zostaną przekazane na cele dydaktyczne lub naukowe uczelni medycznej. Zarazem obowiązek pochowania zmarłego więźnia lub aresztanta nie ciąży na zakładzie karnym i areszcie śledczym wtedy, gdy osoba taka samowolnie uwolniła się z zakładu karnego lub aresztu śledczego albo przebywała w chwili śmierci poza zakładem karnym i aresztem śledczym za ich zgodą.

9. Prawo do decydowania o sposobie swojego pochówku

W Projekcie wprowadza się prawo do decydowania o sposobie swojego pochówku (art. 49 Projektu). Ma je każdy w tym małoletni, który ukończył 16 lat. Istotą tego prawa jest decydowanie za życia o sposobie swojego pochówku po śmierci. Osoba realizująca swoje prawo określa zasady postępowania ze swoimi zwłokami, dokonując wyboru jednego z ustalonych poniżej sposobów:

- 1) pochowane zwłok na cmentarzu,
- 2) pochowane zwłok na cmentarzu ekologicznym,
- 3) poddanie ciała kremacji i pochowanie urny z prochami na cmentarzu,
- 4) poddanie ciała kremacji i rozsypanie prochów na polu pamięci na cmentarzu,
- 5) poddanie ciała kremacji i zatopienie urny z prochami w morzu,
- 6) poddanie ciała kremacji i rozsypanie prochów poza cmentarzem na zasadach określonych w art. 24 ust. 5
- 7) przekazanie ciała dla celów naukowych na zasadach określonych w art. 58 ust. 1 i 2 (art. 51 ust. 2 Projektu).

Osoba realizująca swoje prawo w przypadkach, o których mowa w pkt 5 i 6, określa również, miejsce, gdzie urna z prochami ma być zatopiona w morzu lub prochy mają być rozsypane, oraz wskazuje osobę upoważnioną do wykonania tych czynności.

Decyzja we wskazanym powyżej zakresie jest wiążąca dla osób uprawnionych do pochowania, jeżeli została wpisana do centralnego rejestru decyzji dotyczących sposobu pochówku. Jego zadaniem jest rejestrowanie, przechowywanie i udostępnianie: decyzji o

sposobie pochówku oraz decyzji o przekazaniu zwłok do celów naukowych oraz zgłoszeń o wykreśleniu lub zmianie wskazanych powyżej decyzji.

Po rozsypaniu prochów lub zatopieniu urny z prochami w morzu w centralnym rejestrze decyzji zamieszcza się współrzędne geograficzne GPS miejsca, w jakim to nastąpiło na podstawie oświadczenia osoby wykonującej wolę zmarłego. W ten sposób rejestr spełnia funkcję informacyjną, pozwalając kultywować pamięć osoby zmarłej. Informacje te przechowywane są wieczyście, a po śmierci podejmującego decyzję podlegającą wpisaniu do rejestru są dostępne dla każdej zainteresowanej osoby za pośrednictwem sieci teleinformatycznej. Nie podlegają one jednak ponownemu wykorzystywaniu, ze względu na ich charakter.

Rejestr prowadzi minister właściwy do spraw wewnętrznych w systemie teleinformatycznym. Wybór centralnego rejestru prowadzonego w formie teleinformatycznej jest podyktowany wygodą osoby organizującej pochówek. Projekt zakłada, że przed wydaniem aktu zgonu kierownik urzędu stanu cywilnego dokonuje sprawdzenia, czy zmarły nie skorzystał z prawa do decydowania o sposobie swojego pochówku. Następnie informacje o istnieniu wpisu do rejestru lub jego braku zamieszcza się w akcie zgonu. Dzięki temu osoba uprawniona do pochowania jest informowana o tym, że zmarły dokonał za życia rozporządzenia w tym zakresie, i może pobrać bezpłatnie, bez zbędnej biurokracji, wypis z rejestru. Przedsiębiorca pogrzebowy organizujący pochówek jest zobowiązany zaś sprawdzić, czy w akcie zgonu znajduje się adnotacja o decyzji zawartej w centralnym rejestrze decyzji, a w przypadku istnienia takiej decyzji zapoznać się z wypisem z centralnego rejestru decyzji. Obowiązkiem przedsiębiorcy pogrzebowego jest organizacja pochówku zgodnie z wolą zmarłego zawartą w centralnym rejestrze decyzji (art. 54 Projektu). Nie zdecydowano się jednak na wprowadzenie sankcji karnej za działanie przedsiębiorcy lub osoby uprawnionej do pochowania w sposób niezgodny z dyspozycją zawartą w rejestrze. Rozwiązania karne byłyby mało efektywne w tym zakresie.

Projekt ustawy określa również zasady retencji danych zawartych w centralnym rejestrze dyspozycji. Są one przechowywane przez okres pięciu lat, licząc od dnia śmierci podejmującego decyzję, a po jego upływie – niszczy się je w sposób uniemożliwiający identyfikację osoby z wyjątkiem danych identyfikujących zmarłego, którego prochy zostały rozsypane lub zatopione w morzu wraz ze wskazaniem miejsca, w którym to nastąpiło. Informacje te przechowuje się wieczyście (art. 52 Projektu).

Zgodnie z projektem prawo do uzyskania informacji z centralnego rejestru decyzji przysługuje podejmującemu decyzję podlegającą wpisowi do rejestru w zakresie dotyczących go danych, jak również osobom uprawnionym do pochowania po śmierci podejmującego decyzję oraz osobie upoważnionej do rozsypania prochów lub zatopienia urny z prochami w morzu. Prawo to posiada także kierownik urzędu stanu cywilnego, który realizuje je w celu zamieszczeniu adnotacji w akcie zgonu lub wydania wypisu z rejestru (art. 52). Wydanie wypisu z rejestru jest bezpłatne.

10. Chowanie zwłok, szczątków lub prochów

W razie zgonu pierwszą czynnością, której się dokonuje, jest oficjalne stwierdzenie zgonu. Zgon i jego przyczyna powinny być stwierdzone w drodze oględzin w miejscu ujawnienia ciała osoby bez oznak życia (art. 59 Projektu). Zgon i jego przyczynę stwierdzają lekarze, kierownik zespołu ratownictwa medycznego lub koroner (o koronerze zob. pkt 11).

Stwierdzenie zgonu dokumentuje się następnie kartą zgonu (art. 60 Projektu).

Podmiot, któremu zostanie wydana karta zgonu, przedkłada ją kierownikowi urzędu stanu cywilnego, który wydaje akt stanu cywilnego w postaci aktu zgonu (art. 62 Projektu).

Na podstawie aktu zgonu następuje przyjęcie zwłok, szczątków lub prochów do pochowania (art. 56 Projektu). Na cmentarze komunalne przyjmuje się do pochowania zwłoki, szczątki lub prochy wszystkich osób, niezależnie od ich wyznania lub bezwyznaniowości. Na cmentarzach wyznaniowych przyjmuje się co do zasady zwłoki, szczątki lub prochy osób należących do danego wyznania. Jednakże w miejscowościach, w których nie ma cmentarzy komunalnych, zarządca cmentarza wyznaniowego jest obowiązany umożliwić pochowanie zwłok, szczątków lub prochów na tym cmentarzu. Zarządca cmentarza wyznaniowego nie może również odmówić pochowania zwłok, szczątków lub prochów osób, które mają nabyte prawo do pochówku w określonym miejscu tego cmentarza. Zwłoki szczątki lub prochy osób, o których mowa w dwóch zdaniach poprzedzających, zarządca cmentarza powinien traktować na równi ze zwłokami, szczątkami lub prochami osób należących do wyznania (art. 56 Projektu).

Zwłoki nie mogą być pochowane przed upływem 24 godzin od chwili zgonu. Najpóźniej w ciągu 72 godzin od chwili zgonu zwłoki powinny być usunięte z mieszkania celem pochowania lub – w razie odroczenia terminu pochowania – złożone w domu pogrzebowym lub prosektorium do czasu pochowania (art. 57 Projektu). Wyjątki od tych terminów mogą być czynione tylko po dokonaniu balsamacji zwłok i za zezwoleniem państwowego powiatowego inspektora sanitarnego.

Istnieje możliwość przekazania zwłok do celów dydaktycznych i naukowych uczelni medycznej lub innej uczelni prowadzącej działalność dydaktyczną lub naukową w zakresie nauk medycznych, lub federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki prowadzącej działalność naukową w zakresie nauk medycznych:

- 1) w wyniku dyspozycji wyrażonej za życia i wpisanej do centralnego rejestru decyzji dotyczących sposobu pochówków;
- 2) gdy osoby najbliższe nie dokonają pochówku zwłok na podstawie decyzji starosty (art. 58 Projektu).

Zwłoki niepochowane przez osoby najbliższe i nieprzekazane uczelni medycznej na cele dydaktyczne lub naukowe są chowane przez gminę właściwą ze względu na miejsce zgonu.

11. Koroner

Koroner jest lekarzem wyznaczonym przez wojewodę do pełnienia funkcji w zakresie stwierdzania i potwierdzania stwierdzenia zgonu spośród lekarzy wskazanych przez okręgowe izby lekarskie. Koroner musi się wyróżniać wiedzą i doświadczeniem niezbędnymi do wykonywania czynności związanych ze stwierdzeniem zgonu. Obszarem działania koronera jest powiat lub sąsiadujące ze sobą powiaty (art. 64 Projektu). Koroner korzysta z ochrony przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych (art. 67 Projektu).

Koroner wykonuje swoje czynności na podstawie umowy zawartej z wojewodą. W umowie określa się m.in. wynagrodzenie koronera oraz zasady zwrotu poniesionych przez niego kosztów (art. 65 Projektu).

Wojewoda prowadzi rejestr koronerów prowadzony w systemie teleinformatycznym. Jest on jawny (art. 66 Projektu).

Koroner wykonuje powierzone mu czynności w zakresie tzw. trudnych bądź nietypowych przypadków (art. 68 Projektu). I tak koroner ma obowiązek podjąć niezwłocznie czynności (nie później niż w ciągu 4 godzin od przyjęcia wezwania) na wezwanie:

- 1) lekarza lub kierownika zespołu ratownictwa medycznego, jeżeli osoby te mają wątpliwości co do przyczyny zgonu;
- 2) dyspozytora medycznego pogotowia ratunkowego;
- 3) Policji;
- 4) prokuratora;
- 5) Państwowej Straży Pożarnej;
- 6) Straży Granicznej.

12. Transport zwłok

Oczywistą zasadą jest, że przewóz zwłok i szczątków powinien odbywać się w warunkach bezpieczeństwa sanitarnego (art. 69 Projektu). Z tego względu Projekt zakazuje przenoszenia bądź przewozu zwłok lub szczątków w otwartych trumnach (art. 70 Projektu).

Zwłoki osób zmarłych lub zabitych w miejscach publicznych przewozi się do zakładu medycyny sądowej, a w razie jego braku na obszarze powiatu – do najbliższego szpitala wyposażonego w prosektorium. Organizowanie tego przewozu należy do zadań prokuratora (art. 71 Projektu).

Zarówno przewóz zwłok w granicach Polski, jak i poza jej granice wymaga pozwolenia państwowego powiatowego inspektora sanitarnego (art. 72 Projektu). W każdym przypadku wywozu zwłok, szczątków lub prochów za granicę, ich przywozu do Polski lub przewozu przez terytorium danego państwa niezbędne jest przedłożenie wymaganych dokumentów wydanych przez władze państwa, na którego terytorium zwłoki, szczątki lub prochy są przywożone, z którego są wywożone bądź przez które zwłoki, szczątki lub prochy są przewożone (art. 72 Projektu).

13. Rada Ochrony Cmentarzy

W Projekcie tworzy się Radę Ochrony Cmentarzy, zwaną dalej „Radą”. Określa się również jej zadania, które obejmują w szczególności:

- 1) wydawanie zgód na zamknięciu cmentarza nieczynnego stanowiącego własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, który kiedykolwiek uprzednio stanowił własność kościoła lub innego związku wyznaniowego;
- 2) wydawanie zgód na zmianę przeznaczenia terenu cmentarza w przypadku cmentarzy wyznaniowych albo cmentarzy nieczynnych stanowiących własność Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego, które kiedykolwiek uprzednio stanowiły własność kościoła lub innego związku wyznaniowego;
- 3) wydawanie zaświadczeń potwierdzających fakt braku właściwych kościołów lub związków wyznaniowych lub ich następców prawnych na zasadach określonych w art. 14 ust. 4.
- 4) wyrażanie opinii w sprawach dotyczących stosowania ustawy;
- 5) wyrażanie opinii o projektach aktów prawnych dotyczących cmentarzy i pochówków;
- 6) ustalenie zasad i form ochrony nagrobków historycznych;
- 7) dysponowanie środkami Funduszu na rzecz Ochrony Nagrobków Historycznych;
- 8) współpraca z jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie ochrony cmentarzy i nagrobków historycznych;
- 9) tworzenie, we współpracy z organizacjami pozarządowymi, mechanizmów informowania o standardach ochrony cmentarzy i chowania zmarłych oraz o stwierdzonych przypadkach naruszenia tych standardów.

Ponadto Rada może powoływać ekspertów; zapraszać do udziału w jej posiedzeniach przedstawicieli organów administracji publicznej, kościołów i innych związków wyznaniowych oraz organizacji pozarządowych oraz zlecać przeprowadzenie badań i opracowanie ekspertyz związanych z realizacją jej zadań.

Zgodnie z założeniami projektu Rada jest organem niezależnym od innych organów władzy publicznej. Jej niezależność jest kreowana na poziomie kompetencyjnym, osobowym oraz organizacyjnym. W ramach kreowania niezależności kompetencyjnej projekt wyraźnie określa zadania Rady, w których wykonaniu związana jest wyłącznie ustawą. Kształtowanie niezależności osobowej organu wiąże się przede wszystkim ze sposobem kształtowania jego składu osobowego. W jej skład wchodzi dwudziestu dwóch członków:

- 1) jeden przedstawiciel ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego;
- 2) jeden przedstawiciel ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych;
- 3) po jednym przedstawicielu kościołów i innych związków wyznaniowych o sytuacji prawnej uregulowanej ustawowo;
- 4) trzech przedstawicieli związków wyznaniowych innych niż wymienione w pkt 3;

5) dwóch przedstawicieli organizacji pozarządowych innych niż kościoły i inne związki wyznaniowe.

Członków Rady, o których mowa w pkt 4, wybierają przedstawiciele kościołów i innych związków wyznaniowych wpisanych do rejestru, o którym mowa w art. 30 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, na zgromadzeniach wyborczych organizowanych przez ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych. Członków Rady, o których mowa w pkt 5, powołuje Rada Działalności Pożytku Publicznego, o której mowa w art. 35 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1057) spośród członków zarządów stowarzyszeń lub fundacji, których zadania statutowe przez okres co najmniej dwóch lat przed powołaniem do Rady obejmowały działania związane z ochroną cmentarzy.

Kształtowanie niezależności Rady odbywa się również poprzez zapewnienie wysokiego poziomu profesjonalizmu i apolityczności. Z tego względu projekt określa wymogi kwalifikacyjne stawiane członkom Rady. W skład Rady mogą wchodzić osoby, które:

- 1) posiadają obywatelstwo polskie;
- 2) mają pełną zdolność do czynności prawnych;
- 3) korzystają z pełni praw publicznych;
- 4) cieszą się nieposzlakowaną opinią;
- 5) nie były skazane prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe;
- 6) wyróżniają się wiedzą i doświadczeniem w zakresie ochrony cmentarzy.

Sposobem kształtowania niezależności Rady i jej członków jest także określenie ram czasowych pełnienia funkcji poprzez wprowadzenie zasady kadencyjności. Jest ona traktowana jako element kreowania niezależności osobowej organu. Z tego względu kadencja Rady trwa trzy lata i ta sama osoba nie może być członkiem Rady dłużej niż przez dwie kadencje. Z zapewnieniem niezależności osobowej wiąże się także określenie w przepisach prawa zasad odwołania ze stanowiska. Odwołanie jest możliwe w enumeratywnie określonych przez prawo przypadkach, których katalog ma charakter zamknięty. W związku z tym Prezes Rady Ministrów stwierdza wygaśnięcie mandatu członka Rady przed upływem kadencji:

- 1) na jego wniosek;
- 2) w przypadku skazania go prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe;
- 3) jeżeli stał się trwale niezdolny do pełnienia obowiązków członka Rady z powodu choroby stwierdzonej orzeczeniem lekarskim;
- 4) w przypadku nieusprawiedliwionej nieobecności na trzech kolejnych posiedzeniach Rady;
- 5) w przypadku śmierci członka Rady.

W przypadku wygaśnięcia mandatu członka Rady w czasie trwania kadencji przewodniczący Rady zwraca się o uzupełnienie składu Rady do podmiotu upoważnionego do jego powołania.

Kolejnym aspektem niezależności Rady ustalonym w Projekcie jest jej niezależność organizacyjna. Wynika ona przede wszystkim z jej powoływania w ustawie, umiejscowienia jej w strukturze administracji publicznej w sposób gwarantujący jej samodzielność, jak również w zapewnieniu jej źródeł finansowania, tak by zapewnić niezależność finansową. W związku z tym obsługę administracyjno-biurową Rady zapewnia Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Prezesowi Rady Ministrów Rada przedstawia, na koniec kadencji, sprawozdanie ze swojej działalności. Prezes jednak nie został wyposażony w uprawnienie do przyjmowania sprawozdania Rady.

Obraduje ona na posiedzeniach. Członkowie Rady wybierają spośród siebie przewodniczącego i jego zastępcę. Posiedzenia Rady są zwoływane przez jej przewodniczącego lub – w porozumieniu z nim – przez jego zastępcę w miarę potrzeb, nie rzadziej niż raz na sześć miesięcy. Rada podejmuje uchwały zwykłą większością głosów, przy obecności co najmniej połowy jej ustawowego składu. W razie równego rozkładu głosów decyduje głos przewodniczącego.

Projekt określa również zasady finansowania Rady. Koszty funkcjonowania Rady związane z obsługą, przeprowadzaniem badań i opracowywaniem ekspertyz, a także z uczestnictwem w jej posiedzeniach członków Rady, ekspertów i osób, o których mowa w art. 75 pkt 2 Projektu, pokrywa się z budżetu państwa z części, której dysponentem jest Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Za udział w pracach Rady przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży na zasadach określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 77⁵ § 2 Kodeksu pracy. Pracodawca jest obowiązany zwolnić pracownika będącego członkiem Rady od pracy w celu wzięcia udziału w posiedzeniu Rady. Za czas zwolnienia pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia ustalonego według zasad obowiązujących przy obliczaniu ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy, pokrywanego z budżetu państwa z części będącej w dyspozycji Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, które będzie wypłacone po otrzymaniu od pracodawcy noty księgowej obciążającej Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

14. Ochrona nagrobków historycznych i o szczególnej wartości artystycznej

W Projekcie wprowadza się przepisy nakazujące i organizujące ochronę nagrobków historycznych i o szczególnej wartości artystycznej (art. 89 i nast. Projektu).

Za nagrobki historyczne uważa się nagrobki powstałe przed zakończeniem II wojny światowej. Nagrobki o szczególnej wartości artystycznej są takimi bez względu na czas ich powstania. Pojęcia: nagrobków historycznych i nagrobków o szczególnej wartości artystycznej są pojęciami krzyżującymi się. Każdy nagrobek o szczególnej wartości artystycznej powstały przed II wojną światową jest jednocześnie nagrobkiem historycznym. Jednakże nie wszystkie nagrobki historyczne stanowią zarazem nagrobki o szczególnej

wartości artystycznej. Nagrobki o szczególnej wartości artystycznej mogą być nagrobkami wzniesionymi współcześnie. Dzieje się tak dlatego, że nagrobki historyczne chroni się ze względu na ich dawność, zaś nagrobki o szczególnej wartości artystycznej – z uwagi na ich kunszt i rangę artystyczną.

Oba rodzaje nagrobków Projekt określa jako „nagrobki historyczne”. Przepisy posługujące się tym pojęciem mają jednak na względzie zarówno nagrobki historyczne *sensu stricto*, jak i nagrobki o szczególnej wartości artystycznej.

Ochronę i opiekę nad nagrobkami historycznymi sprawują gminy pod nadzorem Rady Ochrony Cmentarzy (art. 89 ust. 2 Projektu).

Nagrobki historyczne są wyłączone z obrotu (art. 89 ust. 3 Projektu). W konsekwencji tego postanowienia Projekt postanawia, że nagrobki historyczne będące w posiadaniu osób fizycznych, osób prawnych (innych niż Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego, kościoły i inne związki wyznaniowe) lub jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, którym ustawa przyznała zdolność prawną, podlegają przepadkowi na rzecz gminy, na terenie której się znajdują (art. 91 Projektu). Celem tego unormowania jest stworzenie ścieżki pozwalającej na odzyskanie nagrobków historycznych, które bez podstawy prawnej zostały zabrane z cmentarzy i znalazły się w rękach wymienionych podmiotów.

Zarządcy cmentarzy prowadzą spisy nagrobków historycznych (art. 89 ust. 4 Projektu). Spisy te przekazywane są Radzie Ochrony Cmentarzy oraz gminom, na których terenie nagrobki takie się znajdują (art. 89 ust. 5 Projektu).

Na podstawie powyższych spisów Rada Ochrony Cmentarzy prowadzi własny rejestr nagrobków historycznych (art. 89 ust. 6 Projektu). W rejestrze tym Rada Ochrony Cmentarzy umieszcza także nagrobki historyczne, o których istnieniu zawiadomiły Radę inne podmioty, w tym osoby fizyczne, stowarzyszenia, fundacje, kościoły lub inne związki wyznaniowe, inne osoby prawne lub jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznała zdolność prawną. O istnieniu takich nagrobków Rada Ochrony Cmentarzy powiadamia właściwe terytorialnie gminy (art. 89 ust. 7 Projektu).

Ochrona nagrobków historycznych przewidziana w Projekcie nie zastępuje ochrony ustanowionej w przepisach o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, które również stosuje się do nagrobków historycznych (art. 89 ust. 8 Projektu).

Ochrona i opieka nad nagrobkami historycznymi wiąże się z koniecznością ich utrzymania w należytych stanie oraz ich renowacją. Prace takie zaś wymagają odpowiednich środków finansowych. W celu ich zapewnienia Projekt tworzy Fundusz na rzecz Ochrony Nagrobków Historycznych (art. 90 Projektu). Jest to państwowy fundusz celowy. Środkami Funduszu są środki budżetu państwa w części, której dysponentem jest Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Dysponentem Funduszu jest Rada Ochrony Cmentarzy, która przeznacza jego środki na utrzymanie i renowację nagrobków historycznych.

15. Ochrona grobów i cmentarzy wojennych

Zgodnie z art. 92 Projektu grobem wojennym jest grób mieszczący zwłoki ludzkie, szczątki lub prochy:

- 1) osób poległych w walkach o niepodległość i zjednoczenie Państwa Polskiego;
- 2) osób wojskowych poległych lub zmarłych z powodu działań wojennych, bez względu na narodowość;
- 3) sióstr miłosierdzia i wszystkich osób, które, wykonując zlecone im czynności przy jakiegokolwiek formacji wojskowej, poległy lub zmarły z powodu działań wojennych;
- 4) jeńców wojennych i osób internowanych;
- 5) uchodźców z 1915 r.;
- 6) osób wojskowych i cywilnych, bez względu na ich narodowość, które straciły życie wskutek represji okupanta niemieckiego albo sowieckiego od dnia 1 września 1939 r.;
- 7) ofiar niemieckich i sowieckich obozów, w tym cmentarzyska ich prochów;
- 8) osób, 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.

Cmentarzem wojennym jest cmentarz przeznaczony do pochówku osób wymienionych w pkt 1-8 powyżej.

Co do zasady groby wojenne powinny mieścić się na cmentarzach wojennych. Jednakże w drodze wyjątku groby wojenne mogą znajdować się także poza cmentarzami wojennymi, a nawet poza cmentarzami w ogóle.

Projekt nie przewiduje wyczerpującej regulacji dla grobów i cmentarzy wojennych. Stanowi bowiem w art. 92 ust. 4, że przepisy odnoszące się do grobów i cmentarzy w ogólności stosuje się także do grobów i cmentarzy wojennych. Oznacza to, że przepisy o grobach i cmentarzach wojennych stanowią *leges speciales* w stosunku do ogólnej regulacji grobów i cmentarzy.

Projekt wyraża zasadę poszanowania wszelkich grobów wojennych (art. 93), nakładając obowiązek ich pielęgnowania i otaczania należyтым szacunkiem i powagą, bez względu na narodowość i wyznanie osób w nich pochowanych oraz bez względu na formacje, do których osoby te należały.

Co do zasady groby i cmentarze wojenne powinny stanowić własność Skarbu Państwa. Skarb Państwa powinien więc nabyć istniejące groby i cmentarze wojenne, jak również grunty potrzebne do założenia takich cmentarzy i grobów na zasadach. Nabycia dokonuje się w trybie określonym w przepisach o wywłaszczeniu (art. 94 Projektu). Jedynym wyjątkiem od tego nakazu są grunty zajęte przez cmentarze wyznaniowe i komunalne (art. 94 Projektu). Zatem groby wojenne mogą znajdować się także na cmentarzach wyznaniowych i komunalnych.

Groby i cmentarze wojenne pozostają pod opieką Państwa (art. 97). W jego imieniu działa wojewoda, z tym że zwierzchni nadzór nad grobami i cmentarzami wojennymi, polegający na sprawdzaniu i kontrolowaniu działań podległych jednostek pod kątem ich legalności, sprawuje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 97 Projektu).

Ponadto w zakresie grobów i cmentarzy wojennych pewne uprawnienia przysługują kościołom i innym związkom wyznaniowym oraz wójtom, burmistrzom i prezydentom miast. Uprawnienia te określone zostały w Projekcie i zostaną niżej przedstawione. W odniesieniu do grobów i cmentarzy wojennych w szerokie uprawnienia został wyposażony Prezes Instytutu Pamięci Narodowej. Określa je ustawa z 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 177).

Do uprawnień wojewody należą m.in.:

- 1) wyrażanie zgody przeprowadzanie robót ziemnych, wznoszenie nagrobków i innych urządzeń na cmentarzach i grobach wojennych (art. 95 Projektu);
- 2) zatwierdzanie planów cmentarzy wojennych;
- 3) zarządzanie cmentarzami wojennymi, w tym ewidencjonowanie, remontowanie i utrzymywanie grobów i cmentarzy wojennych w należyтым stanie;
- 4) uregulowanie własności gruntów zajętych pod cmentarze wojenne (art. 96 Projektu).

Wojewoda może wykonywać powierzone mu obowiązki samodzielnie bądź przy pomocy innych podmiotów. I tak wojewoda może powierzyć, w drodze porozumienia, jednostce samorządu terytorialnego obowiązek utrzymywania grobów i cmentarzy wojennych. Jednostka samorządu terytorialnego powinna na ten cel otrzymać od wojewody odpowiednie fundusze, chyba że przyjmie wykonywanie tych obowiązków nieodpłatnie (art. 97 Projektu).

Jednakże powierzenie stowarzyszeniom, fundacjom i innym organizacjom społecznym (za ich zgodą) obowiązku utrzymania grobów i cmentarzy wojennych należy nie do sfery uprawnień wojewodów, lecz ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego. Wraz z powierzeniem tych obowiązków należy przekazać odpowiednie fundusze (art. 97 Projektu). Nadzór nad wykonywaniem powierzonych obowiązków przez stowarzyszenia, fundacje i inne organizacje społeczne sprawuje wojewoda (art. 97 Projektu).

Ponadto stowarzyszenia, fundacje i inne organizacje społeczne, a także jednostki samorządu terytorialnego mogą ubiegać się o udzielenie dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań związanych z opieką nad grobami i cmentarzami wojennymi (art. 97 Projektu). Dotacja może obejmować nakłady konieczne na:

- 1) wykonywanie czynności związanych z poszukiwaniem, utworzeniem, remontem i utrzymaniem grobów i cmentarzy wojennych;

- 2) niezbędne czynności dodatkowe prowadzące do realizacji celów, o których mowa w pkt 1;
- 3) prowadzenie badań naukowych, ekshumacji i badań archeologicznych związanych z grobami i cmentarzami wojennymi (art. 97 Projektu).

Dotacja może być udzielona w wysokości połowy nakładów koniecznych. Jednakże gdy grób lub cmentarz wojenny ma wyjątkową wartość historyczną, w szczególności jest objęty jedną z form ochrony zabytków (w rozumieniu ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z 2003 r.) dotacji można udzielić w wysokości do 100% nakładów koniecznych (art. 97 Projektu). Również w wypadku gdy ze względu na stan zachowania grobu lub cmentarza wojennego wymagane jest niezwłoczne podjęcie działań naprawczych i renowacyjnych, dotacja może wynieść do 100% wartości nakładów koniecznych.

Z uwagi na liczbę grobów wojennych i cmentarzy wojennych oraz ich terytorialne rozproszenie Projekt postanawia, że bezpośrednia kontrola nad stanem grobów i cmentarzy wojennych może zostać powierzona właściwym gminom lub stowarzyszeniom, fundacjom i innym organizacjom społecznym. Powierzenia dokonuje wojewoda w drodze porozumienia (art. 98 Projektu).

Przepisy o grobach i cmentarzach wojennych stosuje się do grobów masowych oraz cmentarzy ofiar epidemii (art. 99 Projektu).

Niektóre przepisy Projektu o grobach i cmentarzach wojennych (art. 93–97 ust. 1–3) stosuje się także do grobów weteranów walk o wolność i niepodległość.

Grobami weteranów są groby:

- 1) 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.;
- 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 (art. 100 Projektu).

Obowiązek sprawowania opieki nad grobami weteranów, w tym obowiązek ponoszenia kosztów utrzymania takich grobów, ich utworzenia lub remontów, ciąży na Prezesie IPN.

Prezes IPN nie musi opiekować się grobami weteranów samodzielnie. Może czynić to także przy pomocy innych podmiotów. Dlatego też Projekt włącza do opieki nad grobami weteranów kościoły lub inne związki wyznaniowe, stowarzyszenia, fundacje i inne organizacje społeczne, a także osoby fizyczne. Mogą one sprawować opiekę nad grobami weteranów na podstawie umowy zawartej z Prezesem IPN.

Na Prezesie IPN ciąży również obowiązek współpracy z organami władzy publicznej, stowarzyszeniami, fundacjami i innymi organizacjami społecznymi, kościołami i innymi związkami wyznaniowymi oraz z innymi podmiotami posiadającymi informacje o grobach weteranów w celu pozyskiwania danych i informacji służących badaniu, czy dany grób spełnia kryteria uznania go za grób weterana.

Prezes IPN prowadzi także ewidencję grobów weteranów oraz udziela dotacji na dofinansowanie zadań związanych z opieką nad grobami weteranów na zasadach i w trybie przepisów ustawy z 22 listopada 2018 r. o grobach weteranów walk o wolność i niepodległość Polski (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2529).

16. Ekshumacja zwłok i szczątków

16.1. Ekshumacja z grobu

Zgodnie z Projektem ekshumacji dokonuje się na zarządzenie sądu, prokuratora lub Prezesa IPN (art. 102 ust. 1 Projektu). O zarządzeniu takim powiadamia się państwowego powiatowego inspektora sanitarnego.

Ponadto ekshumacji dokonuje się na podstawie decyzji państwowego powiatowego inspektora sanitarnego. Inspektor sanitarny działa z własnej inicjatywy albo na wniosek. Inspektor sanitarny działa z własnej inicjatywy wtedy, gdy chodzi o zmianę przeznaczenia terenu cmentarza i przekształcenie go w teren pocmentarny (art. 102 ust. 2 pkt 1 Projektu). W dwóch wypadkach państwowy powiatowy inspektor sanitarny działa na wniosek. Wnioskodawcą może być albo osoba lub osoby, którym przysługuje prawo do pochowania, albo Kapituła Panteonu Rzeczypospolitej, o której mowa w przepisach o Panteonie Rzeczypospolitej (art. 102 ust. 2 pkt 2 Projektu).

Jak już była o tym mowa, prawo do pochowania przysługuje osobom najbliższym zmarłego, jak również:

- 1) organom państwowym w stosunku do osób wybitnie zasłużonych dla Rzeczypospolitej Polskiej (art. 33 Projektu);
- 2) organom wojskowym w stosunku do osób wojskowych zmarłych w czynnej służbie wojskowej (art. 48 ust. 2 Projektu) oraz
- 3) osobom, które dobrowolnie zobowiążą się do pochowania zmarłego (art. 48 ust. 3 Projektu).

Osobom wymienionym w pkt 1)–3) nie przysługuje prawo do żądania ekshumacji. Spośród osób, którym przysługuje prawo do pochowania, tylko osoby najbliższe zmarłego mogą żądać ekshumacji, przy czym ekshumacja wymaga zgody wszystkich takich osób (art. 55 Projektu).

16.2. Ekshumacja związana z grobem wojennym

Oddzielnego uregulowania wymagało zagadnienie ekshumacji z grobu wojennego. Chodzi tu zwłaszcza o przypadek, gdy w wyniku prac poszukiwawczych prowadzonych przez Prezesa IPN ustalono lub powzięto podejrzenie, że pod istniejącym grobem znajduje się miejsce spoczynku osób, które utraciły życie wskutek walki z systemem totalitarnym lub wskutek represji totalitarnych i czystek etnicznych w okresie od 8 listopada 1917 r. do 31 lipca 1990 r., czego skutkiem była ekshumacja zwłok, szczątków lub prochów z istniejącego grobu, a nie istnieje możliwość ponownego pochowania tychże zwłok, szczątków lub prochów w tym samym grobie. W takiej sytuacji wojewoda właściwy ze względu na położenie grobu, na wniosek Prezesa IPN, wydaje decyzję o ponownym pochowaniu zwłok, szczątków lub

prochów wydobytych z istniejącego grobu w nowym grobie (ponowne pochowanie) (art. 103 Projektu). W przypadku braku możliwości pochowania zwłok, szczątków lub prochów w innym grobie na tym samym cmentarzu z uwagi na brak miejsca lub zamknięcie cmentarza, zwłoki, szczątki lub prochy mogą zostać ponownie pochowane na innym cmentarzu (art. 105 ust. 2 Projektu).

Stronami postępowania w sprawie ponownego pochowania są Prezes IPN oraz osoby najbliższe osoby pochowanej w grobie. Jeżeli nie można ich ustalić, wojewoda ogłasza w sposób zwyczajowo przyjęty oraz w Biuletynie Informacji Publicznej o wszczęciu postępowania w sprawie ponownego pochowania (art. 105 ust. 3 i 4 Projektu). Jeżeli w terminie 2 miesięcy od dnia ogłoszenia nie zgłosi się żadna osoba najbliższa, wojewoda wyznacza nowe miejsce pochowania lub budowy albo odtworzenia nagrobka (art. 105 ust. 6 Projektu). Jeżeli zgłoszą się osoby najbliższe lub od początku były znane, prowadzi się z nimi rokowania co do nowego miejsca pochowania lub budowy albo odtworzenia nagrobka. Rokowania poprzedzają wydanie przez wojewodę decyzji o ponownym pochowaniu (art. 105 ust. 5 Projektu).

Koszt ponownego pochowania, w tym przeniesienia zwłok, szczątków lub prochów, wykupu nowego miejsca pochowania oraz budowy lub odtworzenia nagrobka, ponosi wojewoda.

Poza opisanym powyżej przypadkiem ponownego pochowania Prezes IPN może zarządzić przeprowadzenie ekshumacji zwłok, szczątków lub prochów z grobu wojennego i przeniesienia ich do innego grobu, lecz może to uczynić tylko w przypadkach uzasadnionych zakresem swego działania (art. 103 ust. 2 Projektu).

Ponadto Prezes IPN, działając na wniosek osób najbliższych osoby pochowanej w grobie wojennym lub stowarzyszenia, fundacji lub innej organizacji społecznej może zezwolić na ekshumację zwłok z grobu wojennego i przeniesienia ich na inne miejsce w kraju zagranicą oraz na sprowadzenie zwłok z obcego państwa celem ich pochowania w kraju w grobie wojennym (art. 103 ust. 3 Projektu). Od tych decyzji Prezesa IPN przysługuje odwołanie do Kolegium IPN – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

16.3. Badania archeologiczne i prace wykopaliskowe a ekshumacja

Przepisy dotyczące ekshumacji i przewożenia zwłok nie odnoszą się do badań archeologicznych oraz prac wykopaliskowych dotyczących grobów i cmentarzysk położonych poza terenem cmentarzy.

17. Przedsiębiorca pogrzebowy i usługi pogrzebowe

Przedsiębiorcą pogrzebowym jest podmiot, który:

- 1) posiada dom pogrzebowy;
- 2) posiada co najmniej dwa specjalistyczne pojazdy (autokarawany) do przewozu zwłok, szczątków lub prochów;
- 3) zatrudnia na pełny etat na podstawie umowy o pracę minimum cztery osoby poddane szczepieniom ochronnym określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 3 stycznia 2012 r. w sprawie wykazu rodzajów czynności zawodowych oraz zalecanych szczepień ochronnych wymaganych u pracowników, funkcjonariuszy, żołnierzy lub podwładnych podejmujących pracę, zatrudnionych lub wyznaczonych do wykonywania tych czynności (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 40) (art. 109 Projektu).

Przedsiębiorców pogrzebowych wpisuje się do rejestru prowadzonego przez właściwego wojewodę (art. 110 Projektu).

Przedsiębiorcy pogrzebowi świadczą usługi pogrzebowe, czyli czynności związane z pochowaniem zwłok, szczątków lub prochów polegające na ich przechowaniu, przygotowaniu do pochowania, transporcie, balsamacji, kosmetyce i rekonstrukcji pośmiertnej, spopieleniu, pochowaniu oraz ekshumacji zwłok i szczątków, a także przygotowaniu grobu lub innego miejsca pochowania (art. 108 Projektu).

W Projekcie ustanawia się zakaz prowadzenia usług pogrzebowych i ich reklamowania na terenie podmiotów leczniczych lub zakładów opiekuńczych (art. 111).

Przedsiębiorcy pogrzebowi obowiązani są podawać do publicznej wiadomości stosowane przez siebie cenniki usług pogrzebowych obejmujące maksymalne stawki opłat (art. 113 Projektu).

Z kolei zarządcy cmentarzy nie mogą ograniczać konkurencji przedsiębiorców pogrzebowych (art. 112 Projektu).

18. Krematoria

Krematoria są budynkami wyposażonymi w instalacje służące do spopielenia zwłok lub szczątków (art. 114 Projektu). Prowadzą je przedsiębiorcy pogrzebowi lub inne podmioty gospodarcze. Spopielenie zwłok lub szczątków następuje tylko na zlecenie przedsiębiorcy

pogrzebowemu. Tylko też jemu wydaje się prochy powstałe wskutek spopielenia zwłok lub szczątków (art. 114 Projektu). Niemniej kremacji dokonuje się na podstawie pisemnej zgody udzielonej przez osoby uprawnione do pochowania zwłok lub szczątków (art. 116 Projektu).

Projekt przewiduje również kremacje obowiązkowe. Kremacji podlegają obligatoryjnie osoby zmarłe na choroby zakaźne (art. 117 Projektu).

Również zwłoki osób chowanych przez gminę i na jej koszt są obowiązkowo poddawane kremacji, z tym że kremacji się nie dokonuje, gdy osoba uprawniona do pochowania zgłosi sprzeciw albo decyzja o sposobie pochówku wpisana do centralnego rejestru stanowi inaczej (art. 117 Projektu).

Podmioty prowadzące krematoria mają obowiązek działać z poszanowaniem zwłok, szczątków i prochów (art. 115 Projektu). Dlatego też w krematorium można spopielać wyłącznie ludzkie zwłoki i szczątki oraz dokonywać w jednym cyklu kremacyjnym kremacji tylko jednych zwłok lub szczątków jednej osoby (art. 118 Projektu).

Istotne jest, by można było dokonywać identyfikacji zwłok przed kremacją i prowadzić szczegółową ewidencję kremacji (art. 115 Projektu). Dlatego też na podmiot prowadzący krematorium nakłada się obowiązek ewidencjonowania zwłok i szczątków poddawanych spopieleniu (art. 120 Projektu). Ponadto na podmiocie tym ciąży obowiązek sporządzania certyfikatów kremacji (art. 121 Projektu). Certyfikat taki w oryginale przekazuje się wraz z prochami przedsiębiorcy pogrzebowemu zlecającemu kremację.

Podmiot prowadzący krematorium ustala regulamin, który podaje się do publicznej wiadomości przez jego wywieszenie w budynku krematorium oraz na stronie internetowej podmiotu prowadzącego krematorium (art. 119 Projektu).

19. Nadzór nad przestrzeganiem przepisów projektowanej ustawy

Nadzór nad przestrzeganiem przepisów projektowanej ustawy powierza się ministrom właściwym do spraw zdrowia oraz do spraw kultury i dziedzictwa narodowego (art. 122 Projektu).

20. Przepisy zmieniające

W Projekcie przewiduje się wprowadzenie zmian (art. 132–135) w następujących ustawach:

- 1) w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1990);
- 2) w ustawie z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1220);
- 3) w ustawie z 28 listopada 2014 r. Prawo a aktach stanu cywilnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 709);
- 4) w ustawie z 22 listopada 2018 r. o grobach weteranów walk o wolność i niepodległość Polski (Dz.U. z 2018 r. poz. 2529).

21. Przepisy derogujące

Projekt przewiduje uchylenie dwóch ustaw:

- 1) ustawy z 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2337);
- 2) ustawy z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1473).

22. *Vacatio legis*

Projekt przewiduje 6-miesięczny okres *vacatio legis*.