

Ryszard Czerniawski¹

Problematyka prawa funeralnego w działalności Rzecznika Praw Obywatelskich

Zagadnienia związane z prawem funeralnym zawarte w skargach do Rzecznika Praw Obywatelskich wprawdzie dotyczą niejednokrotnie wolności i praw człowieka oraz obywatela, jednakże zazwyczaj mają charakter cywilnoprawny. Nie są bowiem one związane z działaniami lub zaniechaniami organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych wolności i praw, które doprowadziły do naruszenia prawa czy zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej. Tym niemniej sprawy te są przedmiotem wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich przede wszystkim do organów administracji rządowej, zwracających ich uwagę na nieadekwatność regulacji prawnych do zmian obyczajowych lub brak uregulowania niektórych zagadnień w powszechnie obowiązujących przepisach prawa.

1. Brak ustawowej definicji prawa do grobu

Pod pojęciem „prawo do grobu” w orzecznictwie sądów i w doktrynie rozumie się różne uprawnienia umożliwiające osobom bliskim sprawowanie kultu pamięci zmarłych. Uprawnienia te mogą mieć charakter niemajątkowy i ściśle osobisty, ale mogą też wymagać zachowań praktycznych, w tym związanych z wydatkami. Stąd treść prawa do grobu określają zarówno elementy osobiste, jak i majątkowe. Prawo do grobu przed pochowaniem w nim zwłok ma charakter majątkowy, a z chwilą pochowania zwłok staje się uprawnieniem o charakterze dobra osobistego, zawierającym także elementy majątkowe.

Prawo do grobu nie wchodzi w skład masy spadkowej i nie podlega dziedziczeniu. Na tym tle zdarzają się problemy dotyczące próby zbycia

¹ Dr, SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny w Warszawie.

prawa do grobu. Prawo to ma charakter osobisty i nie można zbyć go innej osobie. Kwestia ta może mieć znaczenie w przypadku, gdy osoby trzecie wyrażą chęć opieki nad grobem, ponoszenia kosztów jego utrzymania, za osobę faktycznie władającą grobem, ale niemającą możliwości sprawowania tej opieki (np. starszą, czy daleko zamieszkującą).

Problemy powstają również w relacjach pomiędzy uprawnionym do grobu, a zarządcą cmentarza oraz między samymi uprawnionymi, np. co do zakresu tego prawa i uprawnień przysługujących stronom. Kwestie te mają charakter cywilno-prawny, chodzi to bowiem np. o czas i warunki dzierżawy określonych działek na cmentarzu.

2. Opłaty za korzystanie z infrastruktury cmentarnej i inne opłaty pobierane przez zarządców

Problem dotyczy pobierania opłat m.in. za tzw. „czynności formalno-prawne i terenowe” związane między innymi z wydaniem zgody na wymianę nawierzchni grobu, pogłębienie lub remont grobu murowanego oraz jego uporządkowanie, a także na postawienie, wymianę lub remont nagrobka na grobie ziemnym, za sporządzenie aneksu wprowadzającego zmiany do umowy na wniosek strony, za udostępnienie terenu cmentarza na wjazd karawanem do pogrzebu, instytucję tzw. grobu zastępczego, postawienie ławki w obrębie pola grzebalnego, a także zgodę na wycięcie drzew, np. bezpośrednio zagrażających nagrobkowi lub go niszczących.

Działania zarządców cmentarzy w powyższym zakresie mogą naruszać zbiorowe prawa konsumentów i w tego typu sprawach Rzecznik kierował wnioski do właściwych delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o zbadanie spraw pod kątem możliwości zbiorowego naruszania praw konsumentów. W obu ww. sprawach zapadły decyzje Prezesa UOKiK stwierdzające stosowanie praktyki polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku usług cmentarnych i nakazujące zaniechanie tej praktyki. Ponadto należy dodać, że nieuregulowana jest również kwestia możliwości rozłożenia na raty opłat za prawo do grobu.

3. Prawo do pochowania zmarłego przez pozostałe osoby najbliższe

Istniejąca regulacja w tym zakresie przewiduje², że prawo do pochowania zwłok ludzkich ma najbliższa pozostała rodzina osoby zmarłej,

² Artykuł 10 ust. 1 ustawy z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 118, poz. 687 ze zm.).

a mianowicie: 1) pozostały małżonek(ka), 2) krewni zstępni, 3) krewni wstępni, 4) krewni boczni do 4 stopnia pokrewieństwa, 5) powinowaci w linii prostej do 1 stopnia. Wskazana regulacja nie przesądza wprost, czy wyliczenie to jest równoznaczne ze wskazaniem kolejności do decydowania o miejscu i sposobie pochówku. W wymienionym kręgu podmiotów nie znalazły się również osoby żyjące w nieformalnych związkach, w tym tej samej płci.

4. Stwierdzanie zgonu

Osobnym zagadnieniem wymagającym zmiany istniejącej regulacji prawnej jest kwestia osoby właściwej do stwierdzenia zgonu. Obecnie z art. 11 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych wynika, że zgon i jego przyczyna powinny być ustalone przez lekarza leczącego chorego w ostatniej chorobie. Z kolei ust. 2 tego przepisu stanowi, że w razie niemożności dopełnienia przepisu ust. 1, stwierdzenie zgonu i jego przyczyny powinno nastąpić w drodze oględzin, dokonywanych przez lekarza lub w razie jego braku przez inną osobę, powołaną do tej czynności przez właściwego starostę przy czym koszty tych oględzin i wystawionego świadectwa nie mogą obciążać rodziny zmarłego. Ponadto podstawowym dokumentem potwierdzającym zgon jest karta zgonu³. Z § 2 ww. rozporządzenia wynika, że wystawienie karty zgonu jest obowiązkiem lekarza, który ostatni w okresie 30 dni przed dniem zgonu udzielał choremu świadczeń lekarskich.

W chwili obecnej w systemie opieki zdrowotnej nie obowiązuje zasada „rejonizacji” (można korzystać z usług dobrowolnie wybranego lekarza), a więc przepisy *de facto* oparte na tej zasadzie tracą rację bytu.

Ponadto stwierdzenia zgonu nie można uznać za świadczenie zdrowotne, gdyż nie jest działaniem służącym profilaktyce, zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu lub poprawie zdrowia oraz innym działaniem medycznym wynikającym z procesu leczenia lub przepisów odrębnych regulujących zasady ich udzielania⁴. Oznacza to, że istnieją problemy z jego finansowaniem ze środków publicznych.

³ Por. § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki społecznej z 3 sierpnia 1961 r. w sprawie stwierdzenia zgonu i jego przyczyny (Dz. U. z 1961 r. Nr 39, poz. 202).

⁴ Zob. definicja świadczenia zdrowotnego zawarta w art. 5 pkt 40 ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.)

Rzecznik zwracał uwagę na problematykę stwierdzenia zgonu w pismach do Ministra Zdrowia⁵. Kwestia ta pozostaje jednak nierozwiązana, choć Minister Zdrowia dostrzega nieprawidłowości w tym zakresie. Projekt ustawy zmieniającej ustawę o cmentarzach i chowaniu zmarłych⁶, w którym odchodzi się od zasady rejonizacji znajduje się w Sejmie. Dnia 12 września 2013 r. odbyło się I czytanie projektu w komisjach.

Obecnie obowiązujące przepisy wpływają również na prawidłowość pracy służb ratowniczych. W momencie, gdy do zdarzenia wysyłany jest zespół ratownictwa medycznego typu „P” (podstawowy, z ratownikiem medycznym, a bez lekarza), brakuje osoby uprawnionej do stwierdzenia zgonu i pojawia się również problem podmiotu zobowiązanego do transportu zwłok⁷.

5. Rozsypywanie spopielonych prochów ludzkich

W jednej ze skarg pojawił się problem dotyczący braku prawnej możliwości rozsypywania szczątków pochodzących ze spopielania zwłok w ogrodach pamięci, urządanych na terenach cmentarzy. Możliwość takiego postępowania ze zwłokami budzi jednak duże zainteresowanie społeczne, w szczególności, gdy ten sposób pochówku stanowił ostatnią wolę zmarłego. Zwolennicy tego sposobu pochówku podnoszą, iż decydująca powinna tu być ostatnia wola zmarłego. Człowiek umierając i tracąc tym samym podmiotowość prawną, nadal powinien być traktowany w sposób godny, z poszanowaniem jego wolności sumienia i przekonań. Wszak wprowadzenie takiej możliwości pozwoliłoby takim osobom jedynie na dokonanie świadomego wyboru, nie naruszając praw osób niegodzących się na taką formę pochówku.

Brak takiej możliwości postępowania ze szczątkami ludzkimi, w opinii skarżących, może naruszać art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w tym prawo do prywatności i stanowi zbyt daleko idącą ingerencję w sferę wolności człowieka, ograniczanej bez związku z jakimikolwiek innymi wartościami konstytucyjnymi.

Rzecznik zasygnalizował ten problem Ministrowi Zdrowia oraz Ministrowi Infrastruktury⁸.

⁵ Wystąpienia: nr RPO-665691-XVIII/10/MP z 26 października 2011 r.; RPO-713982-XVIII/12/MP z 27 grudnia 2012 r.; nr BPK.519.89.2014 z dnia 15 maja 2014 r.

⁶ Nr druku 1661.

⁷ Kwestia ta była poruszana w wystąpieniu nr BPK.519.89.2014 z 15 maja 2014 r. i jest przedmiotem postępowania wyjaśniającego, prowadzonego przez RPO.

⁸ Wystąpienia: z 28 grudnia 2007 r., z 14 kwietnia 2008 r. i z 14 września 2010 r.

Jednakże obecnie nie widać po stronie Ministra Zdrowia woli zmian legislacyjnych dotyczących problematyki rozsypywania spopielonych prochów ludzkich.

Streszczenie

Zagadnienia związane z prawem funeralnym zawarte w skargach do Rzecznika Praw Obywatelskich wprawdzie dotyczą niejednokrotnie wolności i praw człowieka oraz obywatela, jednakże zazwyczaj mają one charakter cywilnoprawny. Nie są bowiem one związane z działaniami lub zaniechaniami organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych wolności i praw które doprowadziło do naruszenia prawa czy zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej. Tym niemniej sprawy te są przedmiotem wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich przede wszystkim do organów administracji rządowej, zwracających ich uwagę, na nieadekwatność do zmian obyczajowych regulacji prawnych lub brak uregulowania. W szczególności chodzi o takie zagadnienia jak: brak ustawowej definicji prawa do grobu, opłaty za korzystanie z infrastruktury cmentarnej i innych opłaty pobieranych przez zarządców, prawo do pochowania zmarłego przez osoby które żyły z nim w nieformalnym związku, czy braku możliwości rozsypywania szczątków pochodzących ze spopielania zwłok w ogrodach pamięci, urządzanych na terenach cmentarzy.

Słowa kluczowe: Rzecznik Praw obywatelskich, grób, zgon, prochy zmarłego.

Abstract

Most of the complaints in the area of the funeral law received by the Ombudsman, although often the complaints refer to human rights and freedoms, have the civil nature. Usually they are not related to violations caused by acts or omissions of bodies, organisations and institutions obliged to respect and implement human rights and freedoms. Nevertheless, these cases are subject to the Ombudsman addresses, primarily to government authorities, aimed at bringing their attention to the inadequacy between funeral law and current practices. In particular,

the following issues are being raised in the addresses: the lack of a statutory definition of the right to the grave, fees for the use of infrastructure and other cemetery charges, the right to bury the dead by those who lived with him in an informal relationship, lack of possibility to scatter remains coming from the incineration of corpses in, organised on cemeteries, so called “gardens of memory”.

Keywords: Ombudsman, grave, death, ashes of the dead.