



Minister Finansów i Gospodarki

Warszawa, 14 listopada 2025 roku

Sprawa: projekt UD 234
Znak sprawy: FS1.021.42.2025
Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Katarzyna Kęcka
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Zdrowia

Pismo znak: ZPM.0210.5.2025.MTZ z 9 października 2025 roku

Szanowna Pani Minister,

odpowiadając na ww. pismo, przekazujące do uzgodnień projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw (UD234), uprzejmie informuję:

I Uwagi zasadnicze

Na wstępie podkreślenia wymaga okoliczność zwiększonych potrzeb finansowych NFZ w roku 2025 i w latach następnych. Potrzeby te skutkują koniecznością przeznaczania dodatkowych środków z budżetu państwa, w tym w drodze zwiększonej dotacji podmiotowej dla NFZ. Stąd konieczność, aby skutki finansowe wynikające z nowych rozwiązań były ograniczane do minimum.

1. W ustawie należałoby uregulować jedynie finansowanie wynagrodzeń koronerów i kosztów z tym związanych. W konsekwencji usunąć należy regulacje dotyczące dodatkowego wynagradzania, w tym dla pozostałych pracowników medycznych (lekarz, pielęgniarka, ratownik medyczny). W szczególności wykreślić należy art. 92zb przyznający dodatkowe wynagrodzenie dla lekarzy. Stwierdzanie zgonu w podmiocie leczniczym jest (powinno być powszechnie) już dzisiaj realizowane i finansowane przez NFZ w ramach podpisywanych umów. Projektowane rozwiązanie nie może tworzyć podstawy do podwójnej zapłaty przez NFZ, tym bardziej w aktualnej trudnej sytuacji NFZ, która powstała w konsekwencji m.in. „oderwania” sposobu ustalania wynagrodzeń pracowników medycznych od możliwości finansowych płatnika świadczeń medycznych. Jednocześnie nieodzowne jest zawarcie w projekcie UD234 regulacji, która wyraźnie ograniczy czynności koronera do stwierdzania zgonu (za klasyfikacją z OSR) „w innym miejscu”, tj. z wyraźnym wyłączeniem realizowania

czynności stwierdzania zgonu przez koronera w szpitalu, w innym podmiocie leczniczym i w domu. Oznaczać to powinno także brak możliwości „przekazywania” czynności stwierdzania zgonu przez np. lekarzy realizujących świadczenia zdrowotne dla świadczeniobiorców w szpitalu lub placówce POZ.

2. Ani w uzasadnieniu do projektu, ani w OSR, nie wskazano aktualnie ponoszonych kosztów przez jednostki samorządu terytorialnego wynikających z nałożonych na nie obowiązków w zakresie stwierdzania zgonu. Zasadne byłoby, aby taką informację w projekcie zawrzeć. Niemniej jednak, samo zadanie stwierdzania zgonu przez koronerów (ich wynagrodzenia) w odniesieniu do zgonów, które dokonały się w miejscach innych niż szpital, dom i inny podmiot leczniczy, oszacowano na ok.13,2 mln zł. Można więc przyjąć, że przejmując zadanie stwierdzania zgonu przez budżet państwa – w jednostkach samorządu terytorialnego (JST) następuje „oszczędność” przynajmniej w takiej samej wysokości. Faktem jest, że przedmiotowy projekt nakłada (lub też utrzymuje) na JST (na powiatach) pewne zadania tj.:
 - przewóz zwłok do zakładu medycyny sądowej,
 - przewóz zwłok w przypadku zgonu albo martwego urodzenia w środku transportu sanitarnego lotniczego zespołu ratownictwa medycznego, albo innym statku powietrznym będącym na wyposażeniu podmiotu leczniczego.

Jednakże identyfikowane koszty w tym zakresie są nieporównywalne do wydatków nakładanych na budżet państwa. Powinno to odpowiednio wybrzmieć w OSR., Nie zmienia to oczywiście faktu, że koszty te należy odpowiednio wycenić i skutki wskazać w OSR.

Mając powyższe na uwadze i podkreślając duży dodatkowy koszt dla budżetu państwa w następstwie przejęcia obowiązków JST proponuje się, aby zadaniami własnymi JST stały się następujące zadania zlecone dotyczące ochrony zdrowia uregulowane w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego:

- w odniesieniu do powiatu, zapewnienie realizacji postanowienia sądowego o przyjęciu do domu pomocy społecznej, (art. 6 ust. 3 i art. 40 ust. 1 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego
- w odniesieniu do województwa, ocena zasadności zastosowania przymusu bezpośredniego przez upoważnionego przez marszałka województwa lekarza specjalistę w dziedzinie psychiatrii i zadanie składania do sądu wniosku przez upoważnionego przez marszałka województwa lekarza psychiatrii o zarządzenie zatrzymania i przymusowe doprowadzenie osoby do szpitala psychiatrycznego przez Policję (art. 6 ust. 3, art. 18 ust. 10 pkt 2 oraz art. 46 ust. 2b)

Koszt tych zadań zgodnie, z ustawą budżetową jest i tak ok .10- krotnie niższy niż same wynagrodzenia koronerów oszacowane na 13,2 mln zł, które ma finansować budżet Państwa. Niezależnie od kwestii finansowych, zaproponowana powyżej zamiana przyczyni się do uporządkowania i uproszczenia systemu finansowania zadań zleconych. Należy podkreślić bowiem, że pomimo stosunkowo niskich kosztów finansowania tych zadań wiążą się one z dużym obciążeniem administracyjnym. Ponadto zadania te wpisują się swoim charakterem w zadania ochrony zdrowia w JST, które mogą być z powodzeniem realizowane przez JST jako zadania własne.

Kwestia ta powinna być uzgodniona z organami reprezentującymi JST.

3. Projektowane zwiększenie limitu na wynagrodzenia na dodatkowe etaty w Centrum e-Zdrowia – w zależności od roku od 6 do 10 etatów - nie znajduje akceptacji. Zważywszy na fakt, że projekt UD234 przewiduje się wprowadzić w życie za kilkanaście miesięcy, to w tym czasie należy dokonać odpowiednich zmian organizacyjnych, aby przygotować się do realizacji projektu UD234. Należy w tym miejscu podkreślić znaczne zwiększenia nakładów na wynagrodzenia w tej jednostce w ostatnim czasie, przy jednoczesnych brakach środków w systemie ochrony zdrowia na finansowanie świadczeń zdrowotnych przez NFZ.

II. Uwagi do oceny skutków regulacji (OSR)

1. W części „Źródła finansowania” (w pkt 6 OSR), należy zawrzeć informację, że wszystkie skutki finansowe z tytułu realizacji niniejszej ustawy zostaną sfinansowane w ramach środków na ochronę zdrowia, określonych zgodnie z art. 131 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (w tym właściwej rezerwy celowej), bez możliwości ubiegania się o dodatkowe środki ponad te kwoty.

W ramach tak ustalonego poziomu finansowania należy zabezpieczyć jedynie skutki ustawy UD234 odpowiadające wynagrodzeniom koronerów i kosztom z tym związanym. Oznacza, to brak innych skutków wymagających zabezpieczenia dodatkowego finansowania ze środków publicznych, w tym szczególnie dla NFZ.

2. W OSR należy jednoznacznie i w sposób przejrzysty oszacować i przedstawić kwotowo skutki poniższych działań, wymienionych w UD234:

2.1. Koszty z tytułu przypadków odstąpienia od sporządzenia karty zgonu albo karty urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu, wycenione jednostkowo na 800 zł.

2.2. Koszty z tytułu stwierdzania zgonu i sporządzania karty zgonu, wycenione jednostkowo na 226 zł, w podziale na koronera i innych uprawnionych lekarzy według miejsc zgonu.

2.3. Koszty z tytułu przeprowadzenia tylko czynności z zakresu stwierdzanie zgonu, wycenione jednostkowo na 113 zł, w podziale na koronera i innych uprawnionych lekarzy według miejsc zgonu.

2.4. Koszty badania pośmiertnego, wycenione jednostkowo na 1000 zł oraz wyjaśnienie czy koszt 1000 zł obejmuje również koszty przechowywania zwłok do 72 godzin.

2.5. Koszty z tytułu udzielania konsultacji przez lekarza specjalistę w dziedzinie medycyny sądowej, wycenione jednostkowo na 400 zł.

2.6. Koszty z tytułu wezwania koronera przez prokuratora (w zakresie proponowanego art. 92g ust. 8 projektu UD234) i trudnych przypadków.

2.7. Koszty umowy zawartej przez wojewodę z zakładem medycyny sądowej uczelni medycznej albo prosektorium wskazanego szpitala na obszarze danego województwa.

2.8. Koszty czynności związanych z dokonaniem badań pośmiertnych w przypadku uzasadnionych wątpliwości w kwestii przyczyny zgonu i rozbieżności w ocenie czasu i okoliczności zgonu.

2.9. W nawiązaniu do stwierdzenia „Podane stawki uwzględniają podatek VAT” tabela w pkt 6 OSR wymaga uzupełnienia o dochody budżetu państwa. Jednocześnie należy podać jaką stawkę VAT wnioskodawca przyjął na potrzeby projektu.

Do oszacowania powyższych kosztów, jak i wszystkich skutków finansowych projektu UD234, należy zastosować najnowsze wytyczne makroekonomiczne [3].

3. Niezależnie od powyższego, proponuje się sporządzenie załącznika do OSR, zawierającego wszystkie czynności/zadania opisane m.in. w pkt 2 OSR (podpunkty od 1 do 9) wraz z kosztami i metodologią ich oszacowania, w podziale na dysponentów od roku 2027 (rok zero) do roku 2037. Powoływanie się w OSR na brak danych należy zastąpić szacunkami według założeń przyjętych przez wnioskodawcę (zwłaszcza maksymalnych kwot wydatków). Powyższe uzasadnione jest m.in. informacją z części „Dodatkowe informacje”, gdzie napisano: „A zatem w rozliczeniu rocznym powyższe wydatki będą wynosiły ok 61,7 mln zł (44,0 mln + 13,2 mln + 2,2 mln + 2,3 mln), natomiast w okresie 10 lat wyniosą ok 617 mln zł”. Natomiast podane koszty, po przeliczeniu według liczby przypadków i ceny jednostkowej wynoszą 631,6 mln zł w okresie 10 lat, w tym 191,4 mln zł dla cz. 85.

4. Proponowana stawka wynagrodzenia, jednostkowo ustalona na 160 zł, za pozostawanie w gotowości do konsultacji w przypadku zgonu jest dość wysoka, w porównaniu do stawki wynagrodzenia jednostkowo ustalonego na 226 zł za stwierdzanie zgonu i sporządzanie karty zgonu i 113 zł za przeprowadzenie tylko czynności z zakresu stwierdzania zgonu. Oczekuje się przedstawienia odpowiednich analiz uzasadniających stawkę jednostkową.
5. Wydaje się, że koszty wynagrodzeń koronerów dla ok. 11 tys. przypadków zgonów rocznie są zdublowane z kosztami dla NFZ (zgony w: „innych miejscach”) oszacowanymi na 44 mln zł.
6. Należy wykreślić z OSR i projektu UD234 skutki dla NFZ w konsekwencji braku wprowadzania dodatkowych wynagrodzeń płaconych przez tego płatnika wskutek zadań wprowadzanych projektem.
7. Wskazanie w części „Źródła finansowania” (pkt 6 OSR) finansowanie z części 46-Zdrowie oraz z części 85-Wojewodowie w zakresie stwierdzania i dokumentowania zgonów innych niż w podmiotach leczniczych udzielających całodobowych świadczeń zdrowotnych, wymaga wskazania zadania/czynności i wielkości wydatków, w podziale na każdą część i według klasyfikacji budżetowej (podział na wojewodów) w okresie 10 lat. Podobnie należy przedstawić finansowanie z części 46-Zdrowie dostosowania Systemu Wspomagania Dowodzenia Państwowego Ratownictwa Medycznego (SWD PRM).

8. Uzasadnienia wymaga wynagrodzenie koronera, jednostkowo wycenione na aż 800 zł, płatne w przypadku odstąpienia od sporządzenia karty zgonu albo karty urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu. Taka wysokość wynagrodzenia może zachęcać do takiego odstąpienia.
9. Należy zweryfikować wielkości wydatków dla CeZ w wysokości ok. 35 mln zł, na lata 2026-2035. W szczególności (niezależnie od uwagi zasadniczej nr 3) nie wyjaśniono wielkości dodatkowych etatów dla CeZ (w 2027 roku – 10 etatów, w pozostałych latach 6 etatów). Nie wskazano dlaczego akurat tyle etatów potrzebnych jest do realizacji zadań wynikających z ustawy, nie wskazano stanowisk przewidywanych do utworzenia ani zakresu zadań. Podkreślenia wymaga, że realizacja wszelkich nowych zadań powinna odbywać się w ramach dotychczasowych zasobów kadrowych i finansowych jednostek, nie powinna powodować dodatkowych skutków finansowych, ani stanowić podstawy do ubiegania się o dodatkowe środki zarówno w roku wejścia w życie projektowanej regulacji, jak i latach następnych. Wątpliwości również budzą koszty osobowe przypadające na etaty wysokości ponad 25 tys. zł miesięcznie (poza błędnie wskazanym 2026 rokiem).

Niezależnie od powyższego, wyjaśnienia wymaga dlaczego wszystkie wydatki, w tym dla CeZ są planowane od 2026 r. skoro ustawa ma wejść w życie w lutym 2027 r. Wyjaśnienia wymaga również czy kwota 35 mln zł zawiera zadania/czynności wykonywane w zakresie e-karty przez Komitet Sterujący do spraw Projektu Elektroniczna Karta Zgonu, powołany Zarządzeniem nr 141 Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 sierpnia 2021 roku [4].

10. W pkt 6 OSR należy dodatkowo wskazać, że skutki finansowe związane z wejściem w życie projektowanych przepisów nie spowodują dodatkowych kosztów dla podmiotów wchodzących w skład systemu szkolnictwa wyższego i nauki i będą finansowane w ramach środków zaplanowanych w ustawie budżetowej na dany rok w budżetach poszczególnych dysponentów; tym samym nie będą stanowić podstawy do ubiegania się o dodatkowe środki z budżetu państwa na ten cel.

III Uwagi do treści projektu ustawy UD234

1. Projekt zakłada, iż wynagrodzenia osób zajmujących się czynnościami związanymi m. in. ze stwierdzeniem zgonu oraz sporządzaniem karty zgonu będzie relacjonowane do kwoty bazowej członków korpusu służby cywilnej, określanej co roku w ustawie budżetowej. Zatem każdorazowy wzrost tej kwoty będzie powodować automatyczny wzrost świadczeń za wskazane powyżej czynności. W związku z tym należy przedmiotowe stawki wynagrodzeń określić kwotowo.
2. Projekt w art. 1 pkt 7 wprowadza art. 92e ust. 1 do ustawy [6] ze wskazaniem „*bez względu na czas trwania ciąży*”, a to może wpływać na zwiększenie liczby aktów stanu cywilnego. Dlatego niezbędne jest wskazanie wpływu tej zmiany na liczbę aktów stanu cywilnego. Wejście w życie projektowanych przepisów nie powinno spowodować wzrostu wydatków USC, a tym samym zwiększenia dotacji dla gmin na realizację zadań wynikających z ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego.

3. Poprawę wymaga wprowadzany art. 92f (art. 1 pkt 7 projektu) do ustawy [6]. Zgodnie z art. 92f ust. 2 pkt 7 „*zgon stwierdzają oraz czynności, o których mowa w ust. 1, wykonują*” (m.in.) „*lekarz wykonujący czynności na podstawie umowy, o której mowa w art. 92x ust. 6*”. Kwestie zawierania umów są zawarte nie w art. 92x (ta jednostka nie posiada ust. 6), a w art. 92w.
4. Projekt UD234 w art. 1 pkt 2 wprowadza zmiany dla instytutów badawczych (dodanie ust. 6 w art. 4 ustawy [6]). Natomiast w OSR nie wskazano wyników oceny wpływu na instytuty badawcze w zakresie dodawanego przepisu. W przypadku ewentualnych skutków finansowych dla instytutów badawczych należy wyszczególnić źródło ich sfinansowania według klasyfikacji budżetowej.
5. Zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 2 lit b) ustawy [6] podmiot leczniczy przechowuje zwłoki nie dłużej niż 72 godziny. W art. 1 pkt 4 lit e) projektu (zmiana brzmienia ust. 6) użyto zwrotu „*po upływie 3 dni*”. Przepisy te wymagają weryfikacji i ujednolicenia.
6. W art. 1 pkt 5 projektu wprowadza się dla podmiotu leczniczego dokonanie sekcji ze względów zagrożenia zdrowia publicznego (nowe zadanie). W OSR natomiast brak jest oceny wpływu tej regulacji na jednostki sektora finansów publicznych.
7. Projekt UD234 nie precyzuje, kto ponosi odpowiedzialność za błędy w stwierdzaniu zgonu (art. 92d, 92s i 92v), co może prowadzić do niejasności i trudności w dochodzeniu roszczeń. W ślad za informacjami z Uzasadnienia, za GUS należy przywołać dane z 2023 r.ⁱⁱ o *garbage codes*, które dotyczyły 18,3% zgonów.
8. Z projektu UD234 nie wynika, jakie wymagania formalne powinny charakteryzować dokument korekty, o którym mowa w dodawanym art. 92d ust. 5 (art. 1 pkt 7 projektu) do ustawy [6], w kontekście danych niezbędnych wskazanych np. w art. 92c dodawanym do ustawy [6] w zakresie e-karty urodzenia. Podobna sytuacja odnosi się do dokumentu korekty e-karty zgonu i e-karty urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu, o której mowa w art. 92s ust. 3.
9. Z art. 92f ust. 2 pkt 6 dodawanego do ustawy [6] wynika wynagradzanie kierowników zespołów ratownictwa medycznego (ZRM). Niezależnie od uwag zasadniczych, że stwierdzanie zgonu jest czynnością wykonywaną przez coronera za wynagrodzeniem, w OSR nie zawarto informacji o wysokości kosztów dla kierownika ZRM.
10. W związku z powoływaniem się na kodeks postępowania karnego w dodawanym do ustawy [6] art. 92g ust. 8 (art. 1 pkt 7 projektu), należy w OSR zawrzeć informację, że zastosowanie przepisów nie będzie stanowiło podstawy do planowania i ubiegania się przez prokuraturę o dodatkowe środki z budżetu państwa.
11. Niezwłoczne poinformowanie, o którym mowa w dodawanym do ustawy [6] art. 92y (nie oznacza natychmiast). Dlatego należałoby dokładniej określić przekazanie informacji, z uwagi na zapewnienie stałego dostępu do coronera na określonym terenie. Poza tym należałoby ustalić, jak należy zgłaszać dane po zakończeniu pracy urzędu wojewódzkiego lub w dni ustawowo wolne od pracy.

12. Z projektu nie wynika, w jakim czasie wojewoda powinien, po zaistnieniu sytuacji z art. 92za ust. 2 dodawanym do ustawy [6] w wyniku której następuje rozwiązanie umowy o wykonywanie czynności koronera i wykreślenie koronera z wykazu, podpisać nową umowę z koronerem i zaktualizować wykaz. Z projektu również nie wynika, aby brak koronera na określonym terenie wywoływał jakiejkolwiek konsekwencje.
13. W dodawanym do ustawy [6] art. 92zb, ust. 1 (art. 1 pkt 7 projektu) należy dodać zdanie: „Wydatki związane z wykonywaniem czynności stwierdzania zgonu nie są podstawą do zwiększenia tych umów”. Jednocześnie aktualny ust. 2 określający stawki wynagrodzenia lekarza na podstawie kwoty bazowej należy wykreślić, gdyż stwierdzanie zgonu w podmiocie leczniczym jest już dzisiaj realizowane i finansowane przez NFZ, a projekt UD234 nie informuje o zamiarze modyfikacji wykazu świadczeń gwarantowanych w zakresie projektowanym w UD234. Projektowane rozwiązanie nie może tworzyć podstawy do podwójnej zapłaty przez NFZ.
14. Należy zauważyć, że w art. 1 pkt 3 i 4 (zmieniającym zapisy ustawy [6]) oraz w art. 2 pkt 2 (zmieniającym zapisy ustawy [7]) wymieniane są podmioty określone w art. 7 ust. 1 pkt 1-7 ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Natomiast w OSR (pkt 4) uwzględniono jedynie uczelnie. Należałoby zatem uzupełnić pkt 4 w OSR o pozostałe podmioty wchodzące w skład systemu szkolnictwa wyższego i nauki.
15. Odnośnie do art. 2 pkt 2 lit b) należy przeanalizować w zakresie dodawanego ust. 2f do ustawy [7] oraz dodawanego art. 92i ust. 8 i 9 do ustawy [6]. Przekazanie zwłok w celu wykonania badań pośmiertnych nie wyklucza przekazania zwłok do celów naukowych, które wpływa na zmianę podmiotu opłacającego transport.

Podstawa Prawna

1. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1461).
2. Wytyczne dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw Aktualizacja – lipiec 2025 r. [<https://www.gov.pl/web/finanse/wytyczne-sytuacja-makroekonomiczna>].
3. Zarządzenie nr 141 Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 sierpnia 2021 r. w sprawie Komitetu Sterującego do spraw Projektu Elektroniczna Karta Zgonu (t.j. M. P. z 2023 r. poz. 244 z późn. zm.).
4. Art. 50a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2025, poz. 1483).
5. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 450 z późn. zm.).
6. Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 576 z późn. zm.).

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów i Gospodarki

Hanna Majszczyk
podsekretarz stanu

w Ministerstwie Finansów

ⁱ Statystyka publiczna gromadzi i prezentuje dane o zgonach według przyczyn i odpowiada za przekazywanie ich do organizacji międzynarodowych. Jednak ma ograniczony wpływ na prawidłowość wypełniania karty statystycznej przez lekarzy stwierdzających zgon (w części dotyczącej przyczyn), stanowiącej podstawę dla opracowania tych informacji. Występuje częste zjawisko wpisywania nazw przyczyn niezgodnie z obowiązującą klasyfikacją i wymaganym porządkiem, co skutkuje niską jakością danych statystycznych i w konsekwencji utrudnia znacząco ocenę sytuacji epidemiologicznej i zdrowotnej ludności Polski. W prezentowanym rozdziale w pierwszej części przedstawiono sposób organizacji gromadzenia danych statystycznych o przyczynach zgonów i zwrócono uwagę na problem **kodów „śmieciowych” (garbage codes)**, będących skutkiem nieprawidłowych zapisów w karcie zgonu, uniemożliwiających nadanie odpowiedniego kodu przyczyny. Tekst z: Opracowanie jest częścią monografii pt. „Zachorowalność i umieralność na choroby układu krążenia a sytuacja demograficzna Polski” wydanej przez Rządową Radę Ludnościową w grudniu 2015 roku pod redakcją naukową prof. Zbigniewa Strzeleckiego oraz prof. Janusza Szymborskiego. link do monografii: <http://bip.stat.gov.pl/organizacja-statystyki-publicznej/rzadowa-rada-ludnoscowa/publikacje-rzadowej-rady-ludnoscowej/>

ⁱⁱ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/statystyka-przyczyn-zgonow/zgony-wedlug-przyczyn-okreslanych-jako-garbage-codes-w-2023-roku,3,8.html>