

VII kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

- **KOMISJI ADMINISTRACJI I CYFRYZACJI
(NR 34)**
- **KOMISJI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
I POLITYKI REGIONALNEJ
(NR 180)**
z dnia 12 września 2013 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Administracji i Cyfryzacji (nr 34)

Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 180)

12 września 2013 r.

Komisje: Administracji i Cyfryzacji oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, obradujące pod przewodnictwem poseł **Julii Pitera (PO)**, przewodniczącej Komisji Administracji i Cyfryzacji, przeprowadziły:

– pierwsze czytanie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych (druk nr 1661).

W posiedzeniu udział wzięli: **Igor Radzewicz-Winnicki** podsekretarz stanu w Ministerstwie Zdrowia wraz ze współpracownikami, **Monika Prokopowicz** radca Głównego Inspektora Sanitarnego, **Andrzej Kosiński** zastępca dyrektora Departamentu Higieny Środowiska Głównego Inspektoratu Sanitarnego, **Michał Sarzyński** z Departamentu Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, **Bożena Janicka** prezes Porozumienia Pracodawców Ochrony Zdrowia wraz ze współpracownikiem, **Mariusz Dutkiewicz** przedstawiciel Krajowej Izby Pogrzebowej.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Sławomir Jakubczak**, **Grażyna Kućmierowska**, **Dariusz Myrcha**, **Jolanta Ostrowska** – z sekretariatów Komisji w Biurze Komisji Sejmowych; **Piotr Świat** – legislator z Biura Legislacyjnego.

Przewodnicząca poseł Julia Pitera (PO):

Dzień dobry państwu. Otwieram wspólne posiedzenie Komisji: Administracji i Cyfryzacji oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Witam wszystkich przybyłych bardzo licznie gości. Stwierdzam kworum. W dzisiejszym porządku obrad posiedzenia mamy pierwsze czytanie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych (druk nr 1661).

Przed przystąpieniem do realizacji porządku dziennego mam pytanie – czy na sali są osoby wykonujące zawodową działalność lobbingową? Nie ma. W takim razie przechodzimy do realizacji porządku dziennego. Przypominam, że pierwsze czytanie projektu ustawy obejmuje uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę, debatę w sprawach ogólnych zasad projektu oraz pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawców. Proszę panią poseł Krystynę Ozgę o uzasadnienie projektu.

Poseł Krystyna Ozga (PSL) – spoza składu Komisji:

Dziękuję bardzo. Pani przewodnicząca, panie i panowie posłowie, zaproszeni goście z panem ministrem na czele. Mam zaszczyt przedstawić Wysokim Komisjom uzasadnienie wniesionego projektu o zmianie ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

Ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych z 17 marca 1932 r. była nowelizowana w styczniu 1959 r., a więc 54 lata temu. Nie odpowiada ona zmianom, które dokonały się w zakresie sposobów postępowania ze zwłokami oraz w rozwoju techniki pogrzebowej. Ustawa dotychczasowa zawiera szereg luk prawnych. Brak jest definicji pojęć (terminów) występujących w ustawie oraz w aktach wykonawczych wydawanych na podstawie delegacji w niej zawartych. Dlatego są rozbieżności interpretacyjne pomiędzy urzędami, co powoduje wysoki stopień uznaniowości definicji.

W projekcie proponujemy m.in. definicje pojęć, tzw. słowniczek. Proponujemy dochowanie do grobu, w którym znajduje się urna, w okresie do 20 lat, zrównanie praw i obowiązków właścicieli grobów ziemnych i murowanych. Zasadne wydaje się nam, w stosunku do grobów murowanych oraz nisz, wprowadzenie rozwiązań prawnych analogicznych do grobów ziemnych. Chcemy wprowadzić obserwację zwłok, polegającą na zakazie ich pochowania przed pływem 24 godzin. Skracamy też czas usunięcia zwłok z domu z 72 godzin do 48 godzin. Wprowadzamy kwestię określenia warunków spopielenia i balsamacji zwłok. Aktualnie około 20% zwłok podlega kremacji, a brak jest odnośnych przepisów w dotychczasowej ustawie. Proponujemy wskazanie, że lekarzem, który ustala zgon i jego przyczynę, powinien być lekarz, który stwierdził ten zgon, a nie – jak dotychczas mówią przepisy – lekarz, który leczył chorego.

W projekcie dodaje się, iż miejscem pochowania mogą być kościół lub świątynia. Aktualnie takie pochówki mają miejsce, ale nie jest to uregulowane w ustawie. Określa się minimalne standardy dla podmiotów świadczących usługi pogrzebowe.

Chcemy poinformować, że kwestie stanowiące przedmiot projektu ustawy nie są regulowane prawem Unii Europejskiej. Wprowadzenie ustawy, o której mowa, wraz z autopoprawką, którą złożyłam w imieniu wnioskodawców, nie spowoduje wzrostu wydatków budżetu państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.

Zdaję sobie sprawę, że projekt, który przedkładamy Wysokim Komisjom, może nie jest doskonały. Liczymy na to, że podczas dalszego procedowania dopracujemy go. Mówię w imieniu wnioskodawców, iż jesteśmy otwarci na wszelkie propozycje, oczekiwania ze strony państwa posłów, Ministerstwa Zdrowia i innych resortów, żeby ustawa otrzymała ostateczny kształt taki, jakie są oczekiwania całego społeczeństwa. Dziękuję uprzejmie za uwagę.

Przewodnicząca poseł Julia Pitera (PO):

Dziękuję bardzo. Proszę posłów o zadawanie pytań. Bardzo proszę, pani poseł Sobecka.

Posel Anna Sobecka (PiS):

Dziękuję. Pani przewodnicząca, szanowni państwo. Mam trochę uwag i pytań. W art. 9 – to jest chyba zmiana nr 6 – mówi się o tym, że zmarły ma być zabrany po 24 godzinach. I tu pojawiają się moje wątpliwości. Państwo zresztą też pewnie czytacie o tym, że zdarzają się przypadki ożywienia niby-zmarłego z głębokiego letargu, w kostnicach. A co, jeśli w kostnicy nie będzie człowieka, który takie zdarzenie by zauważył? To jest ta moja wątpliwość.

Druga rzecz. W tym projekcie nic nie ma na ten temat, iż przed spopieleniem powinny się odbyć uroczystości pogrzebowe – jak mówi Kościół.

I następne pytanie. Kto zawiadamia o tym, że zmarły miał chorobę zakaźną? Brak tu dookreślenia, bo w ustawie mówi się tylko, że powinien być natychmiast zabrany z warunków domowych. Kto dopilnuje tego? Kto zawiadamia o tym? Nic na ten temat nie ma.

W projekcie jest wyszczególnione, że zakład pogrzebowy powinien posiadać „dom pogrzebowy oraz co najmniej dwa karawany”. Najlepiej byłoby, gdyby jeszcze zaznaczyć, iż powinien mieć potężną chłodnię z wymiennymi agregatorami, bo to jest również istotne. Poza tym w ostatnim czasie spopielenie zwłok stało się ogromnie modne. Dlatego najlepiej gdyby te zakłady pogrzebowe znajdowały się w pobliżu krematorium. I to wszystkie uwagi z mojej strony. Dziękuję.

Przewodnicząca poseł Julia Pitera (PO):

Dziękuję bardzo pani poseł. Bardzo proszę, pan poseł Witko. Nie, przepraszam – pan poseł Sasin.

Posel Jacek Sasin (PiS):

Dziękuję bardzo pani przewodnicząca. Wysokie Komisje, myślę, że ten projekt, chociaż wychodzi naprzeciw pewnym oczekiwaniom społecznym, jest jednak projektem bardzo niedoskonałym. Do tych uwag, które zgłaszała przed chwilą pani poseł Sobecka, można byłoby zgłosić dodatkowe uwagi – chociażby dotyczące wprowadzanej tutaj zasady zrównania procedury likwidacji grobów ziemnych i grobów murowanych, katakumb. Wydaje

się, że to zrównanie jest nieuzasadnione. Jednak inna jest sytuacja grobów ziemnych i grobów murowanych. Mam też na myśli bardzo liczne uwagi, które zgłosił prokurator generalny do tego projektu. Nie będę ich szczegółowo omawiał, ponieważ każdy z państwa posłów otrzymał w materiałach tę opinię prokuratora generalnego. Myślę, że trzeba zgodzić się z tą opinią, iż te zmiany proponowane przez wnioskodawców są tak daleko idące i tak dalece zmieniają materię ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, że tak naprawdę celowe byłoby opracowanie nowej ustawy, a nie wprowadzanie zmian. Wprowadzanie tak licznych zmian – prokurator generalny wylicza konkretne przypadki – powoduje niespójność tej ustawy. Tym bardziej, że wiele tych zmian jest nieprecyzyjnych.

W związku z tym zgłaszam wniosek o odrzucenie tego projektu ustawy w pierwszym czytaniu i przystąpienie Komisji do przygotowania nowego całościowego i spójnego projektu ustawy w tej sprawie. Obawiam się bowiem, że dokonanie tej nowelizacji w bardzo wielu przypadkach wprowadzi zamęt i spowoduje, tak naprawdę, dalsze utrudnienia dla obywateli w tak ciężkim momencie, jakim jest zgon osoby bliskiej. Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca poseł Julia Pitera (PO):

Bardzo proszę, pani poseł Bubula.

Poseł Barbara Bubula (PiS):

Szanowna pani przewodnicząca, szanowni państwo. Mam pytanie do rządu. Dlaczego te sprawy, o których mówiła pani poseł, i które wymagają uporządkowania, nie stały się przedmiotem projektu rządowego? Jaka jest opinia rządu na temat przedłożonego projektu? Czy w ogóle są plany przedstawienia projektu rządowego w sprawie uporządkowania spraw związanych z pochówkiem?

Przewodnicząca poseł Julia Pitera (PO):

Czy przedstawiciel resortu chce zabrać głos w tej sprawie? Bardzo proszę. Prosimy o przedstawienie się.

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Zdrowia Igor Radziejewicz-Winnicki:

Dziękuję pani przewodnicząca. Igor Radziejewicz-Winnicki – podsekretarz stanu w Ministerstwie Zdrowia.

Przede wszystkim, jeśli wolno, pragnę wyrazić wielkie uznanie i podziękowanie dla Klubu Parlamentarnego PSL za przygotowanie projektu ustawy. Ustawy niezwykle trudnej, która bez wątplenia po kilkadziesiąt lat wymaga pewnego znowelizowania. Tym bardziej, że rzeczywistość zarówno w zakresie kultury pochówkowej, jak i w zakresie pojęć struktury organizacyjnej państwa, zmieniła się. Dzisiejsza rzeczywistość oczywiście radzi sobie z tymi przepisami prawa, którymi dysponujemy, niemniej jednak istnieje przynajmniej kilka kwestii, które należałoby uregulować, uściślić, udoskonalić – szczególnie relacje pomiędzy ustawą dziś obowiązującą oraz aktami wykonawczymi do wspólnie przyjętego porządku prawnego. Innymi słowy, ten zaproponowany przez autorów projektu kierunek ustawy uznajemy za zasadny i pożądany. Zwłaszcza w obliczu faktu, o którym mówiła pani poseł, tzn. że ta ustawa od wielu lat nie była nowelizowana.

Poselski projekt ustawy zakłada wiele istotnych zmian poprzez uszczegółowienie, doprecyzowanie przepisów, wprowadzenie jednolicie stosowanych definicji, wprowadzenie albo przeniesienie z rozporządzeń takich pojęć, jak „zwłoki”, „grób ziemny”, „grób murowany”, które zdefiniowane zostały dopiero w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 2008 r.

Bardzo pozytywnie oceniamy zaproponowaną w projekcie ustawy: modyfikację regulacji dotyczącej postępowania ze zwłokami i użytkowania grobu, uregulowanie kwestii spopielenia zwłok, balsamacji (to jest *novum*), zrównanie sytuacji prawnej właścicieli różnych rodzajów grobów, określenie minimalnych wymogów dla zakładów pogrzebowych czy odniesienie się do miejsc pochówku na cmentarzu i poza cmentarzami, postępowanie ze zwłokami i ze szczątkami ludzkimi, a także w zakresie przechowywania zwłok i szczątków, wymagań dla infrastruktury cmentarza i domów pogrzebowych.

Szczególnie pozytywnie oceniamy próbę doprecyzowania niektórych przepisów tak, żeby były one zgodne z zasadami techniki prawodawczej. Przede wszystkim zgodne

z zasadą konstrukcyjną, iż upoważnienie do wydania aktu wykonawczego powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne treści aktu.

Naszym zdaniem, np. art. 9 ust. 4 proponowanego projektu wymagałby dodania wytycznych dotyczących treści rozporządzenia zawierającego wykaz chorób zakaźnych, gdyż popieramy w pełni pytania zadane przez panią poseł Sobecką. Także ust. 2 w art. 9b odnoszący się do warunków i przeprowadzenia balsamacji...

Przewodnicząca poseł Julia Pitera (PO):

Przepraszam bardzo, panie ministrze. Bardzo proszę o ciszę, bo nie słyszymy.

Podsekretarz stanu w MZ Igor Radziewicz-Winnicki:

A także art. 12 ust. 5 projektu ustawy wprowadzający możliwość określenia w drodze rozporządzenia wyjątków od zasady dopuszczającej pochowanie zwłok albo szczątków na terenie kościoła lub świątyni. Wydaje się, że określenie tych wyjątków powinno znaleźć swoje miejsce w akcie prawnym rangi ustawy, a nie rozporządzeń.

Artykuł 12 ust. 4 projektu ustawy proponuje, aby w przypadkach określonych odrębnymi przepisami dopuszczano możliwość pochowania zwłok, szczątków ludzkich lub prochów na terenie kościoła lub świątyni, co budzi wątpliwości z uwagi na fakt, iż właśnie ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych jest odpowiednią ustawą, aby określić wyjątki w tym zakresie, czyli dopuszczenie do pochówku na terenie innym niż cmentarnym. Należy mieć na uwadze, że rozporządzenia, jako akty wykonawcze do ustawy, nie posiadają równej rangi w hierarchii aktów prawa powszechnie obowiązujących.

W pełni zgadzamy się z opinią zgłoszoną przez przedmówców, iż poprzednia ustawa nowelizowana w 1959 r. pochodziła z czasów, kiedy obowiązywała ustawa zasadnicza z 22 lipca 1952 r. i ten stan prawny należałoby uporządkować, przyjęc taki system określeń i wzajemnych relacji pomiędzy ustawą a rozporządzeniami, jaki dzisiaj uznajemy za standard.

Należałoby również wskazać na kilka zagadnień, które mogą budzić wątpliwości merytoryczne. Na przykład propozycja w art. 9 ust. 2 projektu ustawy dotycząca skrócenia czasu, po którym zwłoki powinny zostać usunięte z mieszkania. Ten przepis należałoby dostosować do możliwości logistycznych różnych terenów. Pamiętajmy o tym, że nie wszyscy ludzie żyją w wysoko zurbanizowanym terenie miejskim. Są też osiedla, siedliska wiejskie, gdzie daleko jest do kostnicy i ten przepis może bardzo utrudniać organizację pochówku zmarłych.

Kolejnym zagadnieniem jest definiowanie prawa do grobu. To jest uwaga czysto legislacyjna, ale tak przyjęta propozycja zapisu tego przepisu mogłaby prowadzić do interpretacji, że jedynie osoba dysponująca grobem miałaby prawo do ekshumacji.

Doprecyzowania wymaga również brzmienie art. 11 ust. 1 projektu ustawy, zgodnie z którym zgon i jego przyczyny powinny być ustalone przez lekarza stwierdzającego zgon. Wydaje się zasadne, a nawet wręcz konieczne wyraźne wskazanie, kto rzeczywiście jest uprawniony do stwierdzania zgonu, kim są lekarze i jaka ma być relacja lekarzy do samorządów, czy potrzeba w Polsce instytucji koronera, a jeżeli tak, to w jaki sposób regulować relacje pomiędzy koronerem z jednej strony czy innymi podmiotami leczniczymi a z drugiej strony usługodawcami pogrzebowymi. Jest to obszar niezwykle delikatnej materii, który wymaga dokładnego oszacowania skutków, w tym skutków finansowych, skutków dla samorządów – przy zachowaniu właściwego sposobu i bezpieczeństwa, ochrony godności i czci osób zmarłych.

Wydaje się, że konieczne będzie doprecyzowanie obecnie obowiązującego art. 6 ust. 7 ustawy, który odnosi się do postępowania ze szczątkami zwłok znajdującymi się na terenie cmentarza w sytuacji zmiany przeznaczenia terenu cmentarnego, zamiast tworzenia nowej regulacji odnoszącej się do tej samej kwestii.

Techniczna, kolejna uwaga w zakresie art. 12 ust. 5 projektu, w którym wskazano ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej. Należy zauważyć, że od stycznia 2013 r. w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego właściwi są ministrowie: rozwoju regionalnego (w zakresie planowania, zagospodarowania przestrzennego na poziomie wojewódzkim i krajowym) i minister ds.

budownictwa (w zakresie planowania lokalnego). Te zmiany wymagałyby doprecyzowania w ustawie.

Uwagę techniczną mamy też w zakresie proponowanego art. 16a ust. 1 projektu ustawy, zgodnie z którym zakład pogrzebowy może prowadzić jedynie przedsiębiorca, w rozumieniu odrębnych przepisów. Nasuwa się pytanie natury legislacyjnej – o jakich przepisach odrębnych jest mowa i czy ten przepis nie wymagałby doprecyzowania, aby nie można było z niego literalnie wyczytać, iż każdy przedsiębiorca może prowadzić zakład pogrzebowy? Bo przecież intencją ustawodawcy i projektodawcy ustawy było wskazanie szczególnych warunków i szczególnych obowiązków, jakie ustawa miałaby narzucać przedsiębiorcy prowadzącemu zakład pogrzebowy, z uwagi na szczególny charakter tej działalności.

Mając powyższe na uwadze, minister zdrowia, dostrzegając wagę problemu i uznając za niezwykle zasadną konieczność nowelizacji przedmiotowej ustawy, jeszcze raz wyraża wdzięczność Klubowi Parlamentarnemu PSL za przygotowanie projektu ustawy, która jest ustawą międzyresortową ze swojej definicji. Dlatego Minister Zdrowia jest zaledwie jednym z uczestników tych resortów, które obciążone są koniecznością znowelizowania tej ustawy. Uważamy za zasadne dookreślenie niektórych zagadnień, jednocześnie licząc na to, że pani przewodnicząca i Wysokie Komisje podejmą decyzję o skierowaniu projektu do dalszego procedowania w podkomisji. Naszym zdaniem ten projekt wymaga też pochylenia się nad tymi rozwiązaniami wielu środowisk społecznych, instytucji, usługodawców czyli uczestników rynku usług wolnych w tym zakresie, ale także obywateli, związków wyznaniowych, środowisk zawodowych lekarzy, pracowników pogotowia – a zatem bardzo wielu stron, których wysłuchanie uwag wydaje się zasadne. Dlatego też wnoszę do Wysokich Komisji, abyśmy dalej procedowali nad tym projektem w ramach prac podkomisji. Jednocześnie wyrażam pełną gotowość i własną i gotowość intelektualną resortu zdrowia do pełnej partycypacji w dalszych pracach parlamentu nad tą ustawą. Dziękuję.

Przewodnicząca poseł Julia Pitera (PO):

Dziękuję bardzo. Zamykam dyskusję. Poddam pod głosowanie najdalej idący wniosek... Bardzo proszę – pan przewodniczący Sosnowski.

Poseł Zbigniew Sosnowski (PSL):

Pani przewodnicząca, panie, panowie posłowie, zaproszeni goście. Chciałbym zgłosić wniosek przeciwny do wniosku pana posła. Pani poseł uzasadniając projekt ustawy wskazała swoją życzliwość i otwartość na inne propozycje. Ja myślę, że ten projekt naprawdę wychodzi naprzeciw oczekiwaniom społecznym. Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca poseł Julia Pitera (PO):

Czy pan przewodniczący zgłasza wniosek?

Poseł Zbigniew Sosnowski (PSL):

Oczywiście. Zgłaszam wniosek przeciwny wobec wniosku pana posła Sasina. Ponadto proponuję powołanie podkomisji i skierowanie projektu do dalszych prac w podkomisji.

Przewodnicząca poseł Julia Pitera (PO):

Dziękuję bardzo. Bardzo proszę – pan poseł Sasin, choć właściwie już zamknęłam dyskusję.

Poseł Jacek Sasin (PiS):

Ja w sprawie formalnej. Otóż po konsultacjach chciałbym wycofać swój wniosek.

Przewodnicząca poseł Julia Pitera (PO):

Bardzo dziękuję. W takim razie, chciałam tylko zapytać, zanim przedstawię kandydatów do składu podkomisji, czy jest przedstawiciel SLD, ponieważ chciałabym, żeby wszystkie kluby były reprezentowane. Proszę o jednego kandydata ze strony SLD do pracy w podkomisji. Już notuję – pan poseł Jacek Czerniak.

A zatem zamykam pierwsze czytanie projektu ustawy z druku nr 1661. Proponuję następujący skład podkomisji: pan poseł Waldemar Sługocki, pan poseł Adam Żyliński, pani poseł Małgorzata Pępek, pani poseł Ligia Krajewska, pan poseł Marek Wojtkowski, pan poseł Jacek Sasin, pan poseł Maciej Małecki, pan poseł Jacek Czerniak, pan poseł

Andrzej Lewandowski, pan poseł Zbigniew Sosnowski i pan poseł Kazimierz Ziobro. Czy jest sprzeciw wobec takiego składu podkomisji? Nie ma. Zatem bardzo proszę, po zakończeniu posiedzenia, o podejście do stołu prezydialnego wszystkich wyczytanych państwa posłów w celu ukonstytuowania się podkomisji.

Zamykam wspólne posiedzenie Komisji. Przypominam, że Komisja Administracji i Cyfryzacji ma jeszcze dzisiaj posiedzenie o godzinie 13.00, na które zapraszam. Dziękuję państwu.