



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny
(1442)

154. posiedzenie
Komisji Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej
w dniu 16 września 2004 r.

V kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy o dodatkach mieszkaniowych (druk nr 788).
2. Rozpatrzenie ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 792).
3. Sprawy organizacyjne.

(Początek posiedzenia o godzinie 14 minut 12)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Zbyszko Piwoński)

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Otwieram posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.

Serdecznie witam państwa senatorów po przerwie urlopowej. Wprawdzie ona jeszcze trwa, ale od pewnego czasu spotykamy się przy różnych okazjach.

Witam dosyć liczne grono naszych gości. Mamy do rozpatrzenia dwie ustawy. Jeżeli chodzi o pierwszą ustawę, dotyczącą dodatków mieszkaniowych, to reprezentują ją, podobnie jak na poprzednim posiedzeniu komisji, dwa resorty: Ministerstwo Infrastruktury i Ministerstwo Zdrowia. Drugi temat, nieco trudniejszy, przedstawi pani dyrektor reprezentująca Ministerstwo Infrastruktury.

Przechodzimy do punktu pierwszego. Poinformuję państwa, że poseł sprawozdawca usprawiedliwił się, gdyż nie może dzisiaj uczestniczyć w posiedzeniu. Ta ustawa nie rodzi specjalnych kontrowersji. Wysłuchamy państwa, którzy reprezentują rząd, a później poprosimy... Ta ustawa jest pańska. Już wcześniej nasza Komisja Polityki Społecznej i Zdrowia zajmowała się tym tematem. Jeżeli się nie mylę, miało to miejsce przedwczoraj.

Poinformuję państwa jeszcze o tym, że wśród naszego grona jest młoda osoba, która sposobi się do pracy w administracji rządowej lub samorządowej, bo trudno to przewidzieć. Na razie jest ona studentką odbywającą u nas praktykę. Od pewnego czasu dosyć często spotykamy się z osobami, które u nas praktykują i zdobywają umiejętności potrzebne do przyszłej pracy zawodowej. Właśnie jest ku temu okazja. Witam panią.

Bardzo proszę. Który z panów zabierze głos? Domyślam się, że akurat...

**Dyrektor Departamentu Mieszkalnictwa w Ministerstwie Infrastruktury
Zdzisław Żydak:**

Zdzisław Żydak, dyrektor Departamentu Mieszkalnictwa w Ministerstwie Infrastruktury.

(Przewodniczący Zbyszko Piwoński: Bardzo proszę.)

Panie Przewodniczący! Panie i Panowie Senatorowie!

Ustawa, która jest dzisiaj rozpatrywana, nazywana zresztą małą nowelizacją, została przygotowana przez rząd przede wszystkim z uwagi na zaskarżenie przez rzecznika praw obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego obecnych przepisów rozpo-

ządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia, w sprawie dodatków mieszkaniowych, jako niezgodnych z upoważnieniem ustawowym do ich wydania. Według rozporządzenia jako wydatku na cele bytowe nie uznaje się opłat z tytułu ubezpieczeń, podatku od nieruchomości, opłat za wieczyste użytkowanie gruntów oraz opłat za gaz przewodowy i energię elektryczną. Według ustawy wydatkami są opłaty za świadczenia związane z eksploatacją lokalu mieszkalnego. Dlatego w projekcie została zawarta zmiana, polegająca na jednoznacznym stwierdzeniu, że wyżej wymienionych wydatków nie uwzględnia się w obliczaniu dodatku.

Chciałbym poinformować wysoką komisję, że 14 września bieżącego roku o godzinie 10.00 Trybunał Konstytucyjny, rozpoznając wniosek rzecznika praw obywatelskich w sprawie konstytucyjności niektórych przepisów rozporządzenia Rady Ministrów, z dnia 28 grudnia, w sprawie dodatków mieszkaniowych, postanowił, na podstawie art. 60 ust. 6 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, odroczyć rozprawę. Na rozprawie przedstawiciel Rady Ministrów poinformował Trybunał Konstytucyjny, że w dniu 27 sierpnia 2004 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych. Zawiera ona między innymi art. 6, który stanowi jeden z wzorców kontroli konstytucyjnej badanego rozporządzenia. Obecnie ta ustawa jest przedmiotem prac Senatu. W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny postanowił uwzględnić wniosek przedstawiciela Rady Ministrów i odroczyć rozprawę. Zatem jest to główna przyczyna małej nowelizacji. Przy okazji dokonano zmian redakcyjnych, które uściślają niektóre przepisy, dotyczące, na przykład, wywiadu środowiskowego i wykorzystania tego rozwiązania do uszczelnienia systemu i racjonalizacji wykorzystania środków. Generalną zasadą było to, żeby mała nowelizacja nie zwiększała wydatków gmin związanych z dodatkami mieszkaniowymi, bo wymagałoby to odpowiedniego wyprzedzenia. Dlatego zakres zmian jest niewielki.

Na koniec chciałbym poinformować, że w zestawieniu najważniejszych prac rządu premiera Belki jest przewidziana nowa ustawa o dodatkach mieszkaniowych. Jej przyjęcie przez Radę Ministrów zaplanowano na styczeń 2005 r.

To tyle tytułem wprowadzenia. Dziękuję

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Dziękuję bardzo.

Proszę bardzo, Panie Mecenasiu.

Główny Specjalista do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Adam Niemczewski:

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Szanowni Państwo!

Mam dwie uwagi do tej ustawy. Pierwsza ma charakter formalny. W opinii jest ona wymieniona jako druga. Chodzi o to, że, moim zdaniem, w art. 1 w pkt 4, w nowelizowanym ust. 3, określającym wyższą normatywną powierzchnię dla osób niepełnosprawnych, dokonano nieprawidłowego zastrzeżenia do art. 3. W związku z tym, iż zastrzeżenie do art. 3 nowelizowanej ustawy mija się z celem, ustaliłem, że zastrzeżenie miało się odnosić do przepisu przejściowego ustawy nowelizującej. Taka forma zapisu spowodowałaby, że w przypadku sporządzenia jednolitego tekstu ustawy to za-

strzeżenie byłoby całkowicie niezrozumiałe. Moim zdaniem należy wykreślić zastrzeżenie z ust. 3. Komisja Polityki Społecznej i Zdrowia przyjęła taką poprawkę.

Moja druga uwaga ma charakter raczej ogólny. Mamy do czynienia z sytuacją dostosowania ustawy do rozporządzenia. Nie znajdowało się to w uzasadnieniu do ustawy. Brakuje mi wskazania ratio legis wyłączenia wydatków spośród takich, które stanowią podstawę obliczenia wysokości dodatku mieszkaniowego. Ponieważ wyłączono ubezpieczenie i inne obciążenia publiczno-prawne, czyli wydatki, które zgodnie z przepisami o spółdzielniach mieszkaniowych czy ustawy o własności lokali mieszczą się w pojęciu kosztów zarządu wspólną nieruchomością. My wyłączamy te wydatki, ale lokator, osoba wynajmująca mieszkanie, nie ma na nie wpływu. Chodzi o ubezpieczenie i obciążenia publiczno-prawne. Do drugiego wyłączenia nie mam takiej uwagi, ponieważ wykluczono z niego opłaty za gaz przewodowy i energię elektryczną, które są związane z celami bytowymi. Zatem jest wyraźna sugestia ustawodawcy, że chodzi o wydatki, na które lokator ma wpływ. Chodzi na przykład o koszty związane ze zużyciem prądu. Nie mówimy o używaniu prądu do celów grzewczych, ponieważ do tego odnoszą się inne przepisy, które pozwalają zaliczyć te wydatki. Wyłączamy ubezpieczenia, podatek od nieruchomości i opłaty za wieczyste użytkowanie. Brakuje mi wskazania ratio legis wyłączenia, mimo iż wiem, że zawsze funkcjonowało ono w taki sposób. Nie ma wskazania, dlaczego wydatki o takim charakterze są wyłączone z podstawy obliczania dodatku. To wszystko. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Dziękuję.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Chodzi o kwestię, która była rozpatrywana przez Trybunał Konstytucyjny. Czy w pańskiej ocenie ta nowelizacja temu zadośćuczyni?

**Główny Specjalista do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Adam Niemczewski:**

Ta nowelizacja spowoduje, że rozporządzenie będzie niejako powtarzało treść ustawy. Moim zdaniem nie jest to dobra technika legislacyjna, ponieważ rozporządzenie nie powinno powtarzać treści ustawy. Wydaje mi się jednak, że kryterium, które mogłoby zostać uznane przez Trybunał Konstytucyjny, nie będzie to, że rozporządzenie jest niezgodne z konstytucją, ponieważ przekroczono upoważnienie. Jednak w tym wypadku będzie już...

(Przewodniczący Zbyszko Piwoński: Nadmiar dobroci.)

Tak. Będzie nadmiar dobroci. Wydaje mi się, że w dalszym ciągu jest to do pewnego stopnia nieprawidłowe. Poza tym nie wiadomo, kiedy Trybunał Konstytucyjny wypowie się na ten temat, bo rozporządzenie jest obecnie niezgodne z upoważnieniem. My uchwalimy ustawę, ale od woli Trybunału Konstytucyjnego będzie zależało to, w jaki sposób odniesie się on do tego rozporządzenia. Powiedzmy, że ta ustawa w pewien sposób rozwiązuje problem. Czy doskonały...

(Przewodniczący Zbyszko Piwoński: Krótko mówiąc, według pańskiej oceny nie ma jednoznacznej odpowiedzi na to, czy zapis, który tu jest, da pełną gwarancję, iż w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego...)

Nie ma pełnej gwarancji. Moim zdaniem powinno być wydane nowe rozporządzenie, które nie będzie powtarzało treści ustawy. Wówczas sprawa będzie załatwiona.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Może od razu skieruję do państwa pytanie na ten temat. Jaki będzie następny krok z państwa strony?

**Dyrektor Departamentu Mieszkalnictwa w Ministerstwie Infrastruktury
Zdzisław Żydak:**

Zgadzam się, że tę kwestię trzeba będzie rozstrzygnąć. Myślę, że po wejściu ustawy w życie poinformujemy o tej sprawie Trybunał Konstytucyjny i rzecznika praw obywatelskich. Być może będzie to skutkowało wycofaniem wniosku w tej sprawie przez rzecznika praw obywatelskich. Nie rozstrzygamy jednak, co będzie w przyszłości. Załatwiamy ten etap, ponieważ zmiana rozporządzenia...

Chciałbym jeszcze odnieść się do sprawy wyłączenia z wydatków ubezpieczenia i obciążeń publiczno-prawnych. Chciałbym poinformować, że system dodatków mieszkaniowych funkcjonuje w Polsce od 12 listopada 1994 r., czyli już od dziesięciu lat. Obecny stan prawny obowiązuje od trzech lat. W związku z tym to rozporządzenie nawiązuje do rozwiązań funkcjonujących przez siedem lat. Z systemu dodatków mieszkaniowych korzysta około ośmiuset pięćdziesięciu tysięcy rodzin. Dodatki mieszkaniowe wypłacają liczne gminy. W związku z tym uważamy, że ważna jest również ciągłość systemu. Dlatego zmieniamy ustawę, a nie stosujemy rozporządzenia, chociaż wydaje się, że jest to prostsze. Zgadzam się z panem mecenasem, że trzeba będzie jeszcze rozstrzygnąć dalszy ciąg. Myślę, że jest to pierwszy krok, jeśli chodzi o dostosowanie ustawy do rozporządzenia. Potem, po nowelizacji, nastąpi ewentualnie wydanie rozporządzenia, które będzie miało mniej więcej taki kształt.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Dziękuję.

Proszę bardzo, otwieram dyskusję.

Czy ze strony państwa senatorów są pytania lub wątpliwości?

Proszę bardzo, najpierw pani senator, a później pan senator.

Senator Aleksandra Koszada:

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Mam pytanie związane z art. 1 pkt 4. Dotyczy to zmiany sposobu orzekania. Do tej pory o większym metrażu, przypadającym na osoby zamieszkujące, decydowało zaświadczenie lekarskie. W myśl nowego zapisu o wymogu zamieszkania w oddzielnym pokoju orzekają powiatowe zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności. Jest to dodatkowe obciążenie samorządu powiatowego. Czy rzeczywiście jest taka potrzeba? Proszę zwrócić uwagę na to, że samorządy powiatowe praktycznie cały czas narzekają na brak pieniędzy i wręcz wytykają nam, że w każdej ustawie wprowadzamy

względem nich dodatkowe zadania. Czasami są one niewielkie, ale podkreślają fakt, że przy każdej nowelizacji są wprowadzane dodatkowe obciążenia.

W związku z tym mam pytanie. Dlaczego jest zaproponowane takie rozwiązanie? Czy nie można było zostać przy poprzednim? Dziękuję.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Dziękuję.

Proszę bardzo, pan senator.

Senator Stanisław Huskowski:

Prawdę mówiąc, pani senator uprzedziła mnie, jeżeli chodzi o zadanie pytania. W takim razie chciałbym tylko zapytać o coś, czego nie ma w ustawie.

Otóż chciałbym zapytać, czy w ministerstwie trwają jakiegokolwiek prace nad szerszą nowelizacją ustawy o dodatkach mieszkaniowych. W szczególności interesuje mnie sprawa progu wielkości tego dodatku. Dodatek wyliczany na podstawie ustawy wynosi czasem kilka złotych albo zaledwie kilkadziesiąt groszy. Było tak dwa, trzy lata temu. Nie wiem, czy w tym czasie nie było noweli. Koszty postępowania, wyliczania, przekazywania są dużo większe niż sam dodatek. Czy nie byłoby słuszne wprowadzenie dolnego progu, żeby dodatek przysługiwał pod warunkiem, że wynosiłby, na przykład, co najmniej 5 zł miesięcznie? Dziękuję.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Dziękuję.

Proszę bardzo, czy są jeszcze uwagi, wątpliwości? Nie ma.

Proszę bardzo, Panie Dyrektorze.

**Dyrektor Departamentu Mieszkalnictwa w Ministerstwie Infrastruktury
Zdzisław Żydak:**

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Panie i Panowie Senatorowie!

Odpowiem najpierw na pytanie drugie. Informowałem już, że w planie prac rządu na styczeń przewidziana jest nowa ustawa o dodatkach mieszkaniowych, która bardziej będzie chroniła najniżej uposażonych.

(Przewodniczący Zbyszko Piwoński: To nie będzie nowelizacja, ale nowy tekst.)

Tak, to będzie nowy tekst. O jego kształcie zadecydują między innymi opinie, o które wystąpiliśmy do Związku Miast Polskich i do innych przedstawicielstw. Należy bowiem wiedzieć, że od stycznia tego roku dodatki mieszkaniowe są w całości pokrywane przez gminy. Gminom zwiększono udział w podatkach CIT i PIT. Dzięki zwiększonym udziałom gminy w całości, bez dotacji, wypłacają dodatki mieszkaniowe. W zależności od sugestii organizacji stowarzyszających samorządy będziemy kształtowali ten projekt. Oczywiście, będziemy brali pod uwagę inne aspekty, które będą dyskutowane. Między innymi taki, czy dodatki mieszkaniowe wypłacać właścicielom mieszkań, domów jednorodzinnych, jak jest to obecnie, czy posiadaczom spół-

dzielczego własnościowego prawa do lokalu, w przypadku, kiedy można ewentualnie obciążyć wypłatami hipoteki tych praw lub nieruchomości. To tyle, jeśli chodzi o pytanie pana senatora. Poinformuję jeszcze, że według obowiązującej ustawy przysługuje minimalny dodatek, który jest wypłacany. Wynosi on 2% wartości najniższej emerytury. Obecnie stanowi to 11 zł 25 gr. Średni dodatek mieszkaniowy w ubiegłym roku wyniósł w skali kraju 140 zł miesięcznie. Ogółem kwota wypłaconych dodatków wyniosła 1 miliard 450 milionów zł.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Jest to kwota za rok.

Jeżeli chodzi o pytanie pani senator, to pozwolę sobie zaproponować, aby do zwiększenia normatywnej powierzchni ustosunkował się pan naczelnik Bajor. Wstępnie chciałbym poinformować, że projekt był konsultowany i uzyskał pozytywną opinię Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. To tyle. Dziękuję.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Proszę bardzo, Panie Naczelniku.

Naczelnik Wydziału

**do spraw Utrzymania Zasobów Mieszkaniowych oraz TBS
w Departamencie Mieszkalnictwa w Ministerstwie Infrastruktury**

Józef Bajor:

Projekt zmiany ustawy bierze pod uwagę zastrzeżenia, które zgłosiła pani senator. W art. 2 jest wprowadzony dodatkowy przepis. Wynika z niego, że w stosunku do osób niepełnosprawnych, które legitymują się stosownymi orzeczeniami, wymaganie, potrzebne do określenia dodatkowej powierzchni, w dalszym ciągu będzie potwierdzane zwykłym zaświadczeniem lekarskim lub opinią biegłego. Zatem będzie tak, jak było do tej pory. Wzięliśmy pod uwagę to – była to również opinia ówczesnego Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej – żeby nie wprowadzać dodatkowego obowiązku stania osób niepełnosprawnych w kolejkach, w celu uzyskania uprawnienia do zamieszkiwania w oddzielnym pokoju. Ta sprawa została rozstrzygnięta w taki sposób. Można jednoznacznie powiedzieć, że po wejściu w życie noweli ustawy sytuacja będzie następująca. Osoby, które dopiero będą występowały o uznanie ich niepełnosprawnymi, jeżeli będą chciały korzystać z dodatkowej powierzchni, będą musiały równocześnie występować we wnioskach o to, żeby poza faktem uznania niepełnosprawności zespoły przyznały im również uprawnienie do zamieszkiwania w oddzielnym pokoju. Dziękuję.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Dziękuję.

Czy zgłaszają państwo wątpliwości do tych odpowiedzi?

Proszę bardzo.

Senator Aleksandra Koszada:

Dziękuję bardzo.

Z uwagi na to, że panowie zasygnalizowali, iż w styczniu będzie nowy projekt ustawy, powiem o sprawie, która wiąże się z art. 1 pkt 6, czyli z odmową przyznania dodatku mieszkaniowego. Zapis mówi, że ma to miejsce w przypadku występowania rażącej dysproporcji między niskimi dochodami, wykazanymi w złożonej deklaracji, o której mowa w ust. 1, a faktycznym stanem majątkowym wnioskodawcy wskazującym na to, że jest on w stanie uiszczać wydatki związane z zajmowaniem lokalu mieszkalnego.

Zastanawiam się, czy ten zapis jest precyzyjny. Nie mam obecnie pomysłu na jego sprecyzowanie, ale podam pewne przykłady. Do mojego biura senatorskiego wpływają między innymi skargi od osób, które otrzymały za mały dodatek mieszkaniowy lub wcale go nie dostały. Wskazuje się na to, że pewne osoby otrzymują dodatek, a inne nie. Zastanawiam się, czy nie należałoby doprecyzować tego przepisu. Jeżeli ktoś od trzech miesięcy albo od pół roku pozostaje bez pracy, ale posiada samochód, to czy jego dobra są na tyle wysokie, że nie powinien otrzymywać dodatku mieszkaniowego. Ktoś może stwierdzić, że ta osoba powinna sprzedać samochód i uregulować czynsz za mieszkanie. Takie stwierdzenie jest w pewnym sensie logiczne. Inny przykład. Ktoś, kto posiada okazały dom, traci pracę i występuje z wnioskiem o przyznanie dodatku mieszkaniowego. Konflikty powstają wśród osób najbiedniejszych, które widzą, że ktoś otrzymuje dodatek mieszkaniowy, a one otrzymują niewielki albo wcale go nie dostają. Sądzę, że należałoby zastanowić się nad tym tematem, bo rzeczywiście jest sporo konfliktów. Przyznam się, że wielokrotnie występowałam do MOPS o wyjaśnienie pewnych kwestii. Oczywiście, wszystko jest zgodne z prawem, ale, niestety, występują konflikty. Dziękuję.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Dziękuję.
(Wypowiedź poza mikrofonem)
Proszę bardzo.

**Dyrektor Departamentu Mieszkalnictwa w Ministerstwie Infrastruktury
Zdzisław Żydak:**

Przy przyznawaniu dodatków mieszkaniowych wywiad środowiskowy może, ale nie musi być przeprowadzany. Został on wprowadzony od 2002r. i dotyczy wątpliwych sytuacji. Decyzje w tym względzie podejmuje gmina. Zapis, który obecnie obowiązuje, jest jeszcze mniej precyzyjny. Precyzujemy go poprzez dodanie wyrazów: „wskazującym, że jest on w stanie uiszczać”. Dotychczas było napisane, że występuje rażąca dysproporcja pomiędzy niskimi dochodami, wykazanymi w złożonej deklaracji, a faktycznym stanem majątkowym wnioskodawcy. W tym miejscu precyzujemy zapis. Pani Senator, być może trzeba będzie to jeszcze doprecyzować po kolejnym etapie.

Chciałbym wyjaśnić, że podstawą przeprowadzenia wywiadu środowiskowego jest rozporządzenie ministra infrastruktury. Znajduje się tam wzór deklaracji, w której wymienione są ruchomości, nieruchomości i inne kwestie. Rzeczywiście, może być problem związany z samochodem, bo stary, mający osiem lat, tak zwany mały fiat, służący do wożenia dziecka na rehabilitację, na pewno nie jest przedmiotem luksusu. Mamy świadomość, że odmowna decyzja wydana na podstawie deklaracji przez wójta,

burmistrza, prezydenta może być zaskarżona i przez niego ostatecznie rozstrzygnięta. To jest następny krok w kierunku precyzowania wywiadu środowiskowego. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Proszę bardzo.

**Główny Specjalista do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Adam Niemczewski:**

Jeżeli mogą coś dodać, to powiem, że podobny przepis jest w ustawie o pomocy społecznej. Na jego podstawie można odmówić pomocy społecznej, jeżeli występuje rażąca dysproporcja. Ustawodawca specjalnie posługuje się klauzulami generalnymi, aby zachować elastyczność. Jak powiedział pan dyrektor, w niektórych sytuacjach samochód jest niezbędnym elementem funkcjonowania w społeczeństwie, a w niektórych sytuacjach jest luksusem.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Czy mają państwo uwagi?

Jeśli nie, to chciałbym zaproponować, żeby sugestię zaproponowaną przez Biuro Legislacyjne, przyjętą poprzednio przez komisję, zgłosić jako naszą poprawkę. Ułatwi nam to późniejsze procedowanie, bo jeżeli nie będzie innych poprawek, nie będziemy musieli ponownie zbierać się razem z tamtą komisją.

Czy mają państwo uwagi do mojego wniosku?

Jeżeli nie, to poddaję poprawkę pod głosowanie.

Kto jest za przyjęciem tej poprawki? (4)

Dziękuję. Jednogłośnie za.

Już wcześniej rozmawialiśmy między sobą na ten temat. Panie Senatorze Spychalski, czy podejmie się pan roli sprawozdawcy?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Dziękuję. Naszym sprawozdawcą będzie pan senator Spychalski. Dziękuję państwu.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Słucham?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Myślałem, że jestem już po debacie senackiej. Po debacie głosujemy tylko nad poprawkami, a przed debatą nad całą ustawą. Przepraszam, będzie jeszcze jedno głosowanie, chociaż traktuję je raczej jako formalność.

Poddaję pod głosowanie całość ustawy, łącznie z poprawką.

Kto jest za jej przyjęciem? (4)

Dziękuję. Jednogłośnie za.

Widocznie przerwa wakacyjna zadziałała w ten sposób, że wyszedłem z wprawy. Dziękuję państwu.

Widzę, że pani dyrektor otrzymała wsparcie, bo jest obecna jeszcze jedna pani.

**Pełniąca Obowiązki Dyrektora
Departamentu Regulacji Rynku Nieruchomości
w Ministerstwie Infrastruktury Katarzyna Szarkowska:**

Tak, Panie Przewodniczący. Powód jest taki, że od godziny 15.30 muszę wykonywać inne obowiązki służbowe. Gdybyśmy nie zdążyli do godziny 15.15, to zostanie z państwem...

(Przewodniczący Zbyszko Piwoński: Trochę panią pomęczymy.)

...pani, która jest zastępcą dyrektora Departamentu Prawno-Legislacyjnego...

(Przewodniczący Zbyszko Piwoński: Tym bardziej.)

...i ukończyła aplikację legislacyjną z wynikiem bardzo dobrym. Jest ona osobą jak najbardziej kompetentną do dyskusji w sprawie tej ustawy.

(Przewodniczący Zbyszko Piwoński: Czyli właściwie jestem grzesznikiem...)

Nie, tak bym tego nie określiła.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Przepraszam, że uprzedzam, ale wcześniej trochę dyskutowaliśmy z panią dyrektorem na temat tej ustawy. Sygnalizowaliśmy dosyć złożoną i trudną sytuację, w której znaleźliśmy się podczas rozpatrywania tej ustawy. Dlatego...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Za chwilę wysłuchamy opinii Biura Legislacyjnego, ale wcześniej poprosimy panią dyrektora, aby przedstawiła nam swoje stanowisko. Obydwie ustawy są pokłosiem ingerencji w stanowienie prawa ze strony Trybunału Konstytucyjnego. W tamtym przypadku chodzi właściwie o zagrożenie, a w tym o rozstrzygnięcie. Nie będę jednak uprzedzał.

Oddaję głos pani dyrektor.

**Pełniąca Obowiązki Dyrektora
Departamentu Regulacji Rynku Nieruchomości
w Ministerstwie Infrastruktury Katarzyna Szarkowska:**

Dziękuję bardzo.

Katarzyna Szarkowska. Pełnię obowiązki dyrektora Departamentu Regulacji Rynku Nieruchomości w Ministerstwie Infrastruktury. Jest to departament, który odpowiada za wykonywanie przepisów dotyczących ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jak powiedziałam, jest ze mną pani dyrektor Małgorzata Izdebska, która pełni funkcję zastępcy dyrektora Departamentu Prawno-Legislacyjnego w Ministerstwie Infrastruktury.

Ustawa, którą państwo mają przed sobą, jest konsekwencją złożenia przez prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego wniosku o zbadanie zgodności z konstytucją ustawy z 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Ustawa z 28 listopada oprócz ingerencji w materię ustawy o gospodarce nieruchomościami wprowadzała również zmiany do innych ustaw. Te zmiany miały uniemożliwić zamiar likwidacji Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Ten zamiar oraz przepisy stosowne w tym względzie znalazły się w ustawie z 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu niektórych organów centralnej administracji rządowej. Poprzez ustawę z 28 listopada, która zo-

stała podpisana przez prezydenta dopiero 21 czerwca tego roku, uchyla się zmiany dotyczące funkcjonowania prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. W systemie prawnym pozostają przepisy – można powiedzieć, że ich działania są bezskuteczne – które mogą jednak wywoływać wątpliwości związane z właściwościami ministra infrastruktury w sprawach, które poprzednio należały do właściwości prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast.

Z punktu widzenia funkcjonowania tych organów kluczowe są dwa zapisy. Chodzi o zmianę dotyczącą art. 2 ust. 1 ustawy z 1 marca. Ta zmiana zawarta jest w art. 1 ustawy, którą mają państwo, i dotyczy art. 9 i pktu 2. Mówi ona o tym, że zadania prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast przejmuje minister infrastruktury. W systemie prawa mamy do czynienia z zasadą, że kompetencje powinny być wyraźne i nie powinny być domniemane. W związku z tym usunięcie, z dniem 22 września, przepisu mogłoby wywoływać wątpliwości związane z właściwościami ministra infrastruktury w sprawach należących poprzednio do prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Ponadto w ustawie z 1 marca, powtórzonej później w przepisach ustawy z 28 listopada, znajduje się artykuł, który mówi o tym, że ilekroć w dotychczasowych przepisach ustawy jest mowa o prezesie Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, należy przez to rozumieć ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej. W związku z dwoma kluczowymi zapisami mogłaby powstać wątpliwość co do właściwości organów odpowiedzialnych za sprawy związane z gospodarką nieruchomości. Miałoby to szczególny wpływ na prowadzone obecnie przed ministrem infrastruktury, a wcześniej przed prezesem urzędu, postępowania administracyjne, czyli sprawy indywidualne rozstrzygane wydaniem decyzji administracyjnej. W ciągu miesiąca wydajemy ich przeciętnie ponad trzysta.

W związku z tym konieczne jest wprowadzenie zmian, o których mowa w przedłożonym projekcie. Potwierdziła to zresztą Rada Legislacyjna, do której rząd zwrócił się w tej sprawie. Ze względu na zbliżający się termin 21 września, czyli planowane wejście w życie przepisów, pragnę uprzejmie poinformować pana przewodniczącego i państwa senatorów, że rząd przygotował projekt tej ustawy i przyjął go 6 lipca tego roku. Przyjął ten projekt warunkowo ze względu na konieczność uzyskania opinii Rady Legislacyjnej działającej przy prezesie Rady Ministrów. Rząd wychodził bowiem z założenia, że skoro poprzednio projekt został zakwestionowany przez prezydenta, jako niezgodny z konstytucją w zakresie trybu uchwalania ustawy, a obecnie zachodziłaby konieczność zmiany przepisów w okresie, który jest *vacatio legis* pierwotnej ustawy ogłoszonej w czerwcu tego roku, to konieczne jest zasięgnięcie opinii rady. Chodzi o dopuszczalność i o to, czy rząd prawidłowo rozumuje twierdząc, że po dniu 22 września mogą pojawić się wątpliwości związane z właściwościami organów. Rada Ministrów przyjęła projekt 6 lipca. Rada Legislacyjna spotkała się w sprawie projektu 21 lipca. W dniu 27 lipca przedstawiła na piśmie opinię do tego projektu, wskazującą na konieczność nowelizacji ustawy z 28 listopada. W dniu 29 lipca projekt został skierowany do marszałka Sejmu.

To tyle, jeśli chodzi o to, co, i w jakich terminach, strona rządowa zrobiła w związku z tą sprawą.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

To może tyle tytułem wstępu. Rozumiem, że pani mecenas przedstawi opinię i wtedy będziemy mogli się odnieść do zaprezentowanej państwu opinii.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Dziękuję. (*Wypowiedź poza mikrofonem*) ...jakie jest źródło ustawy. Będzie to zarazem próba wytłumaczenia zmian, które są dla nas swoistym dylematem.

Bardzo proszę, Pani Mecenasa.

**Główny Specjalista do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Katarzyna Iwicka:**

Dziękuję bardzo.

Katarzyna Iwicka, Biuro Legislacyjne.

Z uwagi na bardzo skomplikowany stan prawny, który niewątpliwie rzutuje na stosowanie ustawy, a w szczególności na postępowania administracyjne i sądowno-administracyjne, pozwolę sobie zabrać państwu nieco więcej czasu niż zazwyczaj. Pozwolę sobie korzystać z opinii, która została państwu dostarczona, dodając do niej pewne uzupełnienia.

Otóż celem opiniowanej ustawy, noweli uchwalonej 10 września, była nowelizacja ustawy, z dnia 28 listopada 2003 r., zmieniającej ustawę o gospodarce nieruchomościami oraz niektóre inne ustawy. Jest to ustawa, która została skierowana przez prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego. W dalszej części będę tę ustawę nazywała UGN. Ta ustawa miała być znowelizowana w okresie jej *vacatio legis*, czyli w okresie oczekiwania na wejście ustawy w życie. Ta technika legislacyjna jest dopuszczana przez zasadę techniki prawodawczej tylko wyjątkowo. W tym wypadku miała przywrócić prawidłowy stan prawny w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 24 marca 2004 r. Wyrok, jak powiedziała pani dyrektor, zapadł na skutek skierowania przez prezydenta UGN przed jej podpisaniem do Trybunału Konstytucyjnego. Następnie prezydent, na podstawie art. 122 ust. 4 konstytucji, podpisał UGN z pominięciem niekonstytucyjnych przepisów. Wcześniej, znajduje to zresztą potwierdzenie w uzasadnieniu do projektu ustawy, konsultował się z marszałkiem Sejmu. Marszałek konsultował się z Radą Ministrów w zakresie tego, czy wybrać tryb podpisania z pominięciem przepisów, czy tryb przewidziany przez konstytucję, a mianowicie skierowanie ustawy do Sejmu w celu usunięcia niezgodności.

Jak wynika z uzasadnienia, po przedstawieniu opinii przez Radę Ministrów został wybrany tryb podpisania z usunięciem niekonstytucyjnych przepisów. Rozumiem, że te przepisy miały być usunięte w drodze stosownej nowelizacji. Mamy ją zawartą w druku senackim. Powiem krótko o pominiętych przepisach. Miały one na celu nie tyle zniesienie głównego geodety kraju, ale jego inne usytuowanie, zmianę statusu głównego geodety kraju i Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii. Niekonstytucyjność tych przepisów przejawiała się w naruszeniu trybu ustawodawczego w czasie prac nad UGN w Sejmie.

(*Przewodniczący Zbyszko Piwoński: Przypomnę, że poprawki zostały wprowadzone w ostatniej chwili i ten temat nie był przedmiotem całego procesu legislacyjnego.*)

Tak, te poprawki zostały wprowadzone za późno, na etapie drugiego czytania projektu ustawy w Sejmie. Z tego wyniknęło naruszenie konstytucji. Konsekwencją wydłużonego postępowania jest fakt, iż UGN wejdzie w życie z dniem 22 września tego roku. Z tym dniem miałyby także wejść w życie przepisy zawarte w tamtej ustawie, odnoszące się do prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Są one przedmiotem noweli i niniejszej opinii. UGN zawiera bowiem normy prawne, pozostawiające w systemie orga-

nów centralnych prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Poprzednio ten organ, na mocy ustawy z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej, miał zostać zniesiony najpierw z końcem 2002 r., a następnie, na skutek nowelizacji ustawy, z dniem 31 grudnia 2003 r. Skierowana przez prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego UGN zawierała tak skonstruowane normy prawne, aby z dniem 1 stycznia 2004 r. prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast nadal funkcjonował. W konsekwencji tego, że ustawa nie weszła w życie w przewidzianym terminie, z dniem 1 stycznia 2004 r. nastąpił skutek prawny w postaci zniesienia funkcji prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast oraz likwidacji urzędu. Rzeczywiście, w takim stanie prawnym należało znowelizować UGN w okresie *vacatio legis*. Zezwala na to wyjątkowo §91 ust. 2 zasad techniki prawodawczej. Można znowelizować ustawę poprzez usunięcie odpowiednich przepisów. Taki był zamiar projektodawcy.

Jednakże projekt został skierowany do Sejmu w dosyć późnym terminie. Pani dyrektor tłumaczyła, jakie były tego powody. Był to termin 29 lipca 2004 r. W art. 2 projektu przewidziano wejście ustawy w życie z dniem 21 września 2004 r., a więc bardzo zasadnie, bo w ostatnim dniu *vacatio legis*. Zasady techniki prawodawczej mówią, że jeżeli zmienia się nowelizację, to ostatnim możliwym terminem wejścia jej w życie jest dzień wejścia w życie ustawy, którą się zmienia. Sejm uchwalił opiniowaną ustawę 10 września, a Senat będzie mógł podjąć stosowną uchwałę najwcześniej z dniem 29 września 2004 r. Będzie to pierwszy dzień sześćdziesiątego dziewiątego posiedzenia Senatu, w którego porządku znajduje się opiniowana nowela. Zatem, jak łatwo zauważyć, będzie to po terminie wejścia w życie noweli z 10 września i po zakończeniu okresu *vacatio legis* UGN, czyli po 21 września.

Taki jest stan prawny i okoliczności faktyczne. W następujący sposób wpływają one na moją opinię z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej.

Po pierwsze, należy zauważyć, że nie doszłoby do skomplikowanej sytuacji, gdyby cała procedura ustawodawcza została zakończona w okresie *vacatio legis* UGN i gdyby zachowano konstytucyjne terminy, przewidziane na ustosunkowanie się do ustawy Senatu i prezydenta, o którym w tej sytuacji nie należy zapominać. Wówczas można by wyeliminować zbędne przepisy UGN, odnoszące się przede wszystkim do prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Uniknęłoby się wątpliwości interpretacyjnych w tym zakresie. Nie stanie się tak ze względu na wskazane wyżej powody. W czasie, gdy Senat będzie zajmował się nowelą z 10 września 2004 r., będziemy mieli następujący stan prawny w odniesieniu do prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Otóż od 1 stycznia bieżącego roku nie ma tego organu i nie ma urzędu, który go obsługiwał. 22 września wejdą jednak w życie przepisy UGN, których celem było pozostawienie funkcji prezesa. Należy dokonać interpretacji. Zgadzam się z interpretacją przeprowadzoną w uzasadnieniu do projektu rządowego. Należy przyjąć, iż skutek prawny w postaci likwidacji organu centralnego nastąpił z dniem 1 stycznia 2004 r. Z mocy prawa ten organ został zniesiony na podstawie ustawy z 1 marca 2002 r. Z drugiej strony opóźnienie legislacyjne doprowadzi do wejścia w życie przepisów, których celem było niedoprowadzenie do tego skutku. Jednakże należy przyjąć, że skutek prawny jest nieodwracalny. Prezesa urzędu mieszkalnictwa można by powołać jedynie na mocy odrębnej ustawy, gdyby, oczywiście, była taka wola. Niemniej jednak nadal pozostaje kwestia konieczności usunięcia z systemu prawa wadliwych przepisów w sposób zgodny z zasadami techniki prawodawczej.

Po drugie, jest kwestia uchwalonego przez Sejm terminu wejścia w życie noweli. W projekcie był to termin 21 września 2004 r. Ten termin w kontekście niezakończonego postępowania ustawodawczego oznacza nadanie ustawie mocy wstecznej. Z art. 88 ust. 1 konstytucji wynika, że warunkiem koniecznym do wejścia ustawy w życie jest ogłoszenie jej tekstu we właściwy sposób, czyli w „Dzienniku Ustaw”. Warunek powinien zostać spełniony przed datą wejścia w życie ustawy. Z treści art. 2 noweli uchwalonej przez Sejm jasno wynika, że jej wejście w życie nastąpi przed ogłoszeniem w „Dzienniku Ustaw”. W celu spełnienia wymogu art. 88 ust. 1 oraz zgodności z zasadami techniki prawodawczej przepis art. 2 powinien być sformułowany w sposób następujący: Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, z mocą od dnia 21 września 2004 r. Jednak w tym wypadku nie rozwiązuje to problemu. Rozwiązanie jest nieprawidłowe, dlatego że z dniem 22 września, czyli jeszcze przed posiedzeniem Senatu, wejdzie w życie UGN. Będzie to oznaczało, że wszystkie znowelizowane w tamtej ustawie przepisy staną się częścią nowelizowanych aktów prawnych, które powinny być zmienione. Na przykład w art. 6, który w noweli z 10 września ma być skreślony, zmieniana jest ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. Właśnie ta ustawa powinna być zmieniona we właściwym zakresie, a nie ustawa z listopada 2003 r., czyli UGN. Innymi słowy nie będzie już można dokonać nowelizacji UGN w okresie jej *vacatio legis*, ponieważ okres oczekiwania na wejście ustawy w życie skończy się z dniem 21 września tego roku, czyli w trakcie niezakończonego procesu ustawodawczego. W celu nienaruszania zasad techniki prawodawczej ustawa uchwalona przez Sejm powinna swoim zakresem przedmiotowym obejmować i zmieniać, poczynając od tytułu, ustawę o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, czyli art. 6. Powinna zmieniać ustawę o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw, czyli art. 9, jak również ustawę o gospodarce nieruchomościami, w zakresie zmiany czwartej i piątej w noweli. W niewielkim zakresie powinna również zmieniać ustawę z listopada 2003 r.

Po trzecie, należy podkreślić jeszcze jedną ważną, jeśli nie najważniejszą, kwestię. Mówiła o tym pani dyrektor. Chodzi o wskazanie po 21 września organu, do kompetencji którego przeszły zadania nieistniejącej funkcji prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Wejście w życie UGN usunie bowiem przepisy, a konkretnie art. 2 ust. 1 oraz art. 63 pkt 3 ustawy z 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej. Te przepisy stanowią, że w sprawach, w których poprzednio był właściwy prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, obecnie jest właściwy minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej. Zatem należy mieć świadomość, że wydłużanie procesu ustawodawczego będzie przedłużało wadliwy stan.

Reasumując i biorąc powyższe pod uwagę, muszę stwierdzić, że na tym etapie postępowania ustawodawczego nie jest możliwe zaproponowanie rozwiązania prawidłowego legislacyjnie i równocześnie nieprzedłużającego istnienia wadliwego stanu prawnego. Dziękuję bardzo za uwagę.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Takiej sytuacji jeszcze nie mieliśmy. Przynajmniej ja tego nie pamiętam.

Dodam, że dzisiejszego dnia rozważaliśmy pewną możliwość. Konstytucja przewiduje, że Senat może się w ogóle nie odnieść do ustawy. Trwałoby to jeszcze dłużej, bo musi upłynąć termin trzydziestu dni. Dopiero wtedy może nastąpić... Nie można tego zrobić za pomocą uchwały i powiedzieć, że z tego rezygnujemy. Jest następująca możliwość. Jeżeli po sakramentalnym terminie trzydziestu dni nie zajmiemy stanowiska, to ustawa zostanie skierowana prosto do podpisania. Trzeba liczyć się z tym, że prezydent będzie miał z tym kłopoty. Będzie musiał podpisać ustawę, w której będzie znajdował się wspomniany zapis o dacie wejścia w życie. Dlatego jest dylemat, o którym mówiłem na wstępie, zapowiadając porządek dzisiejszych obrad.

Może jeszcze raz oddam głos paniom. W nawiązaniu do uzasadnienia i zważywszy, że... Zdradzę, że przed rozpoczęciem posiedzenia rozważaliśmy możliwość, która nasuwa się w sposób naturalny. My nie możemy zmienić terminu, bo on wynika z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Istnieje formalna, stosowana w praktyce, możliwość mówiąca o tym, że ustawa może wejść w życie z dniem ogłoszenia, z datą ważności...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Właśnie. W swojej argumentacji pani mecenas podważyła taką ewentualność. Byłaby to jednak próba wyjścia z sytuacji. Oznaczałoby to, że jesteśmy świadomi, iż podejmujemy decyzję z datą wsteczną, ale robimy tak z uwagi na to, że przemawia za tym nadrzędny interes społeczeństwa. Dotyczy to przecież decyzji, które są podejmowane. Za każdą decyzją między innymi, chociaż niekoniecznie, kryje się jednostka. Rozmawialiśmy o tym, ile decyzji jest podejmowanych...

(Głos z sali: Przeciętnie około trzystu decyzji miesięcznie.)

Zatem można powiedzieć, że interes społeczny przemawia za tym, abyśmy podjęli decyzję wątpliwą z punktu widzenia poprawności działania legislacyjnego, gdyż działalibyśmy w nadrzędnym interesie, w imię wyższej potrzeby. W tym przypadku chodzi o interes ludzi. Przepraszam za długą wypowiedź.

Oddaję pani głos.

**Pełniąca Obowiązki Dyrektora
Departamentu Regulacji Rynku Nieruchomości
w Ministerstwie Infrastruktury Katarzyna Szarkowska:**

Panie Przewodniczący! Panie i Panowie Senatorowie!

Wydaje się, że sytuacja jest jeszcze bardziej skomplikowana, niż przedstawiła to pani mecenas. Jeżeli chodzi o ustawę o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, to zakończył się już jej proces nowelizacyjny. W tym względzie mamy do czynienia z kwestią kompetencyjnie uporządkowaną, bo wiadomo, że jest minister właściwy. Dlatego utrzymanie tego artykułu, czyli uchylenie w ustawie art.6 z ustawy z 28 listopada, nie wiąże się ze zmianą kompetencji. Gdybyśmy zaczęli ruszać tamtą ustawę, oznaczałoby to, że znowu mamy wątpliwości związane z organem właściwym w sprawach określonych ustawą o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego.

Chciałabym jednak prosić wysoką komisję, a w szczególności panią mecenas, o zwrócenie uwagi na to, że zasady techniki prawodawczej może nie wprost, ale pośrednio jednak dopuszczają uchwalenie przepisu ustawy, mówiącego o tym, że ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, z mocą od danego dnia. Jeżeli taki zapis znajduje

się w §51 w ust. 1 rozporządzenia w sprawie zasad techniki legislacyjnej, to należy wnioskować, że jest on jednak dopuszczalny. Mógłby on być zastosowany w tym przypadku, bo wówczas mielibyśmy do czynienia z sytuacją, że bałagan kompetencyjny byłby porządkowany za pomocą jednej ustawy. Samo w sobie jest to bardzo istotne.

Chciałabym także zwrócić państwa uwagę na to, że ustawa zmieniająca, czyli ustawa z 28 listopada 2003 r., przewiduje obowiązek wydania tekstu jednolitego ustawy w terminie sześciu miesięcy od dnia jej uchwalenia. Zrobienie porządku kompetencyjnego w ramach jednego aktu normatywnego wydaje nam się najprostszym rozwiązaniem i nie ma ku temu ścisłych przeciwwskazań. Pozwolę sobie zresztą przytoczyć opinię Rady Legislacyjnej, która w swojej opinii wskazała, iż ze względu na szczególne zagmatwanie stanu prawnego i na to, że wykładnia przepisów rozważanych ustaw może okazać się w praktyce bardzo trudna, należy przyjąć rozwiązanie proponowane w tekście ustawy.

(Przewodniczący Zbyszko Piwoński: Rozumiem, że pani wypowiedź zmierzała by do wsparcia działania polegającego na tym, abyśmy sporządzili poprawkę.)

Chodzi o zmianę dotyczącą art. 2 ustawy, mówiącego o wejściu jej w życie, poprzez nadanie mu następującego brzmienia: ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, z mocą od dnia 21 września 2004 r.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Proszę bardzo, otwieram dyskusję. Trudno debatować, bo dylemat i przedmiot dyskusji jest jeden.

(Główny Specjalista do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Katarzyna Iwicka: Czy można?)

Proszę bardzo. Właśnie oczekuję od pani...

Główny Specjalista do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Katarzyna Iwicka:

Panie Senatorze, pozwolę sobie odnieść się pod kątem zasad techniki prawodawczej do tego, o czym powiedziała pani dyrektor. Oczywiście, zasady techniki prawodawczej, a nawet ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych, dopuszczają wejście w życie aktu prawnego z mocą wsteczną. Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych stawia jednak pewien warunek. Chodzi o to, aby nie kolidowało to z zasadami demokratycznego państwa prawnego.

Problem polega na tym, że ta poprawka niczego nie rozwiąże, bo w czasie, kiedy Senat będzie zajmował się tą nowelizacją, czyli najwcześniej 29 września, właściwie nie będziemy jej już mieli, ponieważ 22 września wejdzie w życie ustawa z 28 listopada 2003 r. Zmieniane w niej przepisy wejdą do nowelizowanych ustaw, a one, jak powiedziałam, powinny być zmienione. Dziękuję bardzo.

Pełniąca Obowiązki Dyrektora Departamentu Regulacji Rynku Nieruchomości w Ministerstwie Infrastruktury Katarzyna Szarkowska:

Jeśli można, to zabiorę głos. Jeżeli mówimy o tym, że nastąpił nieuchronny skutek prawny w postaci nieodwracalnego zlikwidowania organu, którym był prezes

Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, to nie możemy zarazem twierdzić, że nieodwracalny skutek prawny zostanie przywrócony poprzez wejście przepisów do nowelizowanych ustaw. Chciałabym tylko zwrócić uwagę na następującą sprawę. Otóż z dniem wejścia w życie ustawy z 28 listopada uchylony zostanie przepis, mówiący o likwidacji funkcji prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. W systemie prawa wciąż jednak pozostaje przepis z 1996 r., który mówi o tym, że tworzy się funkcję prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast oraz urząd obsługujący ten organ. W związku z powyższym, jeżeli definitywnie uznajemy, że nastąpiła nieodwracalna likwidacja organu i obsługującego go urzędu, to teraz nie możemy zgodzić się z tym, że ta nieodwracalność zostanie zniwelowana. Miałoby to nastąpić poprzez wejście do systemu prawnego przepisów, które z powodu zakwestionowania ustawy i skierowania jej przez prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego, a w konsekwencji wyroku, wejdą w życie z dniem 22 września tego roku.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Proszę bardzo.

(Brak nagrania)

**Pełniąca Obowiązki Dyrektora
Departamentu Regulacji Rynku Nieruchomości
w Ministerstwie Infrastruktury Katarzyna Szarkowska:**

Panie Przewodniczący, jeżeli można, to chciałabym jeszcze państwu naświetlić praktyczny aspekt tego, o czym mówiła pani mecenas, oraz tego, co mogłoby się wydarzyć. Chodzi o to, co oznacza to dla nas, czyli pracowników zajmujących się sprawami orzecznictwymi, w przypadku których moglibyśmy spodziewać się późniejszych komplikacji podczas sądowej kontroli aktów indywidualnych. Oznacza to dla nas, że od dnia 22 września do dnia ogłoszenia w „Dzienniku Ustaw” ustawy zmieniającej tę ustawę nie będziemy mogli wydać żadnej decyzji, aby nikt nie powziął wątpliwości, że mogła ona zostać wydana niezgodnie z przepisami prawa. Tyle oznacza to dla nas.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Postępowania sądowo-administracyjne dotyczą oceny legalności decyzji wydanych w konkretnym terminie. My przestrzegamy właściwości organów, jeżeli chodzi o datę wydawania decyzji.

Na 24 września jest zaplanowana cała, że tak powiem, litania rozpraw. W związku z powyższym, jeżeli sąd uzna, że decyzja jest nieprawidłowa, to ją uchyli. Sąd nie wskazuje organu, który będzie załatwiał sprawę, ale stwierdza, że uchyła decyzję. Obecnie w wojewódzkim sądzie administracyjnym jesteśmy na etapie decyzji wydawanych w 2002 r. przez prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Sąd uchyli pierwszą, ewentualnie drugą decyzję i na tym koniec. Stwierdzi, że wyrok nie podlega wykonaniu i albo oddali skargę na tę decyzję, albo ją uwzględni. Może nas najwyżej obciążyć kwotą 30 zł. Jest jeszcze kwestia prawomocności wyroku, bo chodzi o płacenie w razie przegranej sprawy. Tak to wygląda.

Jeżeli chodzi o postępowania przed sądami powszechnymi, bo takie postępowania również toczymy, to w takiej sytuacji zawsze będzie można złożyć wniosek o odro-

czenie posiedzenia sądu w związku z niemożnością ustalenia *statio fisci* Skarbu Państwa. Nikt nie może doprowadzić do sytuacji, żeby pojawiły się negatywne konsekwencje stanu prawnego, jaki mógłby powstać po 22 września.

(Brak nagrania)

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

...do czasu ogłoszenia zawieszona jest działalność decyzyjna, czyli wydawanie decyzji. Pani mecenas wspomniała o toczących się sprawach. Zwłaszcza w przypadku sądu są one niezależne od...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

One dotyczą decyzji wydanych wcześniej.

(Pełniąca Obowiązki Dyrektora Departamentu Regulacji Rynku Nieruchomości w Ministerstwie Infrastruktury Katarzyna Szarkowska: One będą dotyczyły wcześniej wydanych, zaskarżonych decyzji.)

W takim razie raczej nie należy przewidywać, że nastąpią sytuacje, które mogłyby coś skomplikować.

**Pełniąca Obowiązki Dyrektora
Departamentu Regulacji Rynku Nieruchomości
w Ministerstwie Infrastruktury Katarzyna Szarkowska:**

Nie, Panie Przewodniczący. W ministerstwie są trzy departamenty. Wszystkie są uprzedzone o konsekwencjach. Do 21 września mają przygotować decyzje i wydać je najpóźniej z tym dniem, aby zostały one wydane zgodnie z przepisami o właściwości. Chodzi o to, aby później nie było sytuacji, w których sąd z powodu takiego stanu legislacyjnego miałby tylko... Jest to bardzo proste do uchylenia. Decyzja wydana przez niewłaściwy organ podlega uchyleniu, gdyż jest nieważna.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Rozważałem dzisiaj drugą możliwość. Mówiłem, że wydłużyłaby ona termin, bo Senat nie zająłby stanowiska. Drugą możliwością byłoby to, że przyjąłibyśmy ustawę bez poprawek, czyli nie zgłosilibyśmy uwag. Właściwie byłoby tak samo, jak w przypadku niezajęcia stanowiska przez Senat. Wówczas jednak postawilibyśmy w wyjątkowo trudnej sytuacji prezydenta, gdyż nie powinien on podpisać takiego dokumentu. Jeżeli prezydent go nie podpisze, to wszystko wróci do punktu wyjścia i wtedy w ogóle będzie w kraju nieprzeciętny bałagan. Na tym właśnie polega dylemat. Zmierzam do sformułowania możliwości. Musimy być świadomi tego, że – użyję łagodniejszego określenia – w niezupełnej zgodzie z zasadami przyjmujemy poprawkę, mówiącą o wejściu ustawy w życie z dniem ogłoszenia, z mocą od 21 września. Przyjmujemy deklarację, że w tym czasie zostanie zawieszona działalność związana z podejmowaniem decyzji. Skończy się to z dniem 21 września. Taka sytuacja nie będzie dobra, bo może zemścić się przede wszystkim na organie podejmującym decyzje. Nie musimy nawet przyjmować słowa honoru ani jakiegokolwiek gwarancji, bo leży to przecież w interesie resortu. Jeżeli zastosujemy drugie rozwiązanie i przyjmujemy ustawę bez poprawek, to wtedy, że

tak powiem, postawimy pod ścianą prezydenta. Wówczas prezydent, zmuszony do tego, nie podpisze ustawy i wszystko się zawali. Jeżeli prezydent...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Nie. Mówię o dwóch możliwościach, gdyż nie widzę teraz innego wyjścia. Dlatego rozważamy, jakie będą konsekwencje i co mamy zrobić. Będę chciał poddać pod głosowanie te możliwości.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Czy jest jeszcze inne rozwiązanie? Wobec tego mamy dwie sugestie, które musimy rozstrzygnąć. Przypomnę, że w pierwszym przypadku jesteśmy świadomi zastrzeżeń, ale zgłaszamy poprawkę. Oczywiście trudno oczekiwać od pani akceptacji tego stanowiska.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak, z pełną świadomością. Bierzymy zarazem pod uwagę konsekwencje, jakie wyniknęłyby, jeżeli przyjęlibyśmy inne rozwiązanie. Poddam pod głosowanie pierwszą możliwość. Jeżeli nie zostanie ona przyjęta, to przegłosujemy drugą możliwość, mówiącą o przyjęciu ustawy bez poprawek. Zrzucimy wtedy odpowiedzialność na pana prezydenta.

Wobec tego poddaję pod głosowanie zmianę mówiącą o przyjęciu ustawy z dniem ogłoszenia z datą ważności od 21 września.

Kto z państwa senatorów jest za przyjęciem tego rozwiązania? (4)

Dziękuję. Jednogłośnie za.

Ciężko było podnieść rękę.

Kto z państwa senatorów jest za przyjęciem całej nowelizowanej ustawy, proszę o podniesienie ręki. (4)

Dziękuję. Jednogłośnie za.

Spośród naszego grona najbardziej obeznana z prawem jest pani senator Koszarda, która podejmie się roli sprawozdawcy. Jest to nieproste zadanie.

Czy są uwagi? Nie ma. Dziękuję.

Na tym kończę posiedzenie.

Dziękuję pani. Będą panie musiały przekonać jeszcze jedną komisję. Myślę...

(Senator Andrzej Szychalski: Będzie łatwiej, jeżeli panie powiedzą, że komisja samorządu przyjęła to rozwiązanie.)

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Pewną sprawę rozstrzygnę dopiero po jutrzejszych spotkaniach. Mam do ciebie, Andrzeju, pytanie związane z kontaktami w sprawach planowania przestrzennego.

(Senator Andrzej Szychalski: Jeżeli chodzi o te sprawy, to nic się nie dzieje.)

W takim razie najprawdopodobniej zaproponuję odbycie specjalnego posiedzenia komisji. Jeszcze nie wiem, kiedy dokładnie ono nastąpi, bo zależy to od kontaktów. Będzie ono poświęcone sprawie związanej z planem zagospodarowania przestrzennego. Nie będzie to wątek, którym zajmowaliśmy się do tej pory, gdyż pojawił się zupełnie nowy. Wśród funduszy pomocowych jest fundusz związany z zalesieniem. Warunkiem jego otrzymania jest plan zagospodarowania przestrzennego. Chodzi mi o zmierzanie do usunięcia tej bariery, aby nie było sytuacji, że część ludzi, która jest przygotowana do tego zadania, podejmą się go, ale nie mogłaby skorzystać ze środków, które są do dyspozycji. Chcę zatem zaprosić na to posiedzenie przedstawicieli resortów infrastruktury oraz rdnictwa. Zastanowilibyśmy się nad dylematem, czy nie postąpić w podobny sposób, jak

w przypadku budownictwa. Chodzi o tak zwaną rozprawę administracyjną, która zastępuje postępowanie w przypadku braku... Nie chcę przesądzać, bo po to są fachowcy, aby się nad tym zastanowili. W każdym bądź razie nie można tego zostawić, bo ludzie mogą być zupełnie pozbawieni możliwości skorzystania z funduszu. Jutro skontaktuję się z ministerstwem rolnictwa i zapytam, czy oni coś w związku z tym wymyślili, bo nie pierwsi głośno mówimy na ten temat. Jeżeli byłby pomysł, to zrezygnowałbym z posiedzenia. Jeżeli nie, to w pilnym trybie zwołałbym posiedzenie. To jest jedna sprawa.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Słucham?

(Senator Andrzej Spychalski: Pan minister Olejniczak myśli o tym temacie.)

Dlatego zastrzegam, że jeżeli będą propozycje, to nie będzie problemu.

Druuga sprawa. Komisja Polityki Społecznej i Zdrowia namawia nas na odbycie wspólnego posiedzenia. Nawiasem mówiąc, taką koncepcję otrzymałem nawet dzisiaj. Oni rozważali to bodajże przedwczoraj, łącznie z ustawą mieszkaniową. Trochę poruszyliśmy ten temat wtedy, kiedy omawialiśmy ustawę o zamówieniach publicznych i sprawę zamówienia drogą elektroniczną. Zrodziła się myśl związana z utworzeniem wirtualnej apteki. Komisja przy naszym udziale chciałaby podyskutować na temat kosztów w ochronie zdrowia. Byłaby to debata zorganizowana przez senacką Komisję Polityki Społecznej i Zdrowia oraz Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej. Temat brzmiałby: Administracja i kontrola wydatków w służbie zdrowia. Nowoczesne technologie źródłem oszczędności w służbie zdrowia. Jest to napisane w bardzo mądry sposób. Konkretnie chodzi o włączenie do tego... Miałem do czynienia z tym tematem. Wtedy, kiedy o nim dyskutowaliśmy, zgłosiłem wniosek o podwyższenie kwoty umożliwiającej wzięcie udziału w elektronicznym przetargu. Miałem okazję trochę zapoznać się z tym wątkiem. W przypadku apteki wirtualnej ta kwota mogłaby przynieść w ochronie zdrowia naprawdę duże oszczędności, gdyż znaczna część wydatków jest przeznaczana na leki. Nawiasem mówiąc, na pewno nie wszystko jest uzasadnione, bo wystarczy popatrzeć na promocję niektórych leków i na sposób zjednywania konsumentów. To najlepiej mówi o tym, że lek kosztuje znacznie mniej. Zastosowanie wirtualnej apteki mogłoby bardzo mocno ograniczyć wydatki. Zatem temat jest ciekawy i warty dyskusji. Odbyłaby się ona przy udziale ministra zdrowia, naszego kolegi Marka Balickiego. Wstępna propozycja jest taka, aby tego nie odkładać i w przeddzień rozpoczęcia posiedzenia Senatu, czyli 28 września...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

O godzinie 17.00 jest posiedzenie klubu, czyli tak czy inaczej powinniśmy być wcześniej. Jeżeli faktycznie zostałyby to zorganizowane, to 28 września odbylibyśmy wspólne posiedzenie komisji. Zastanowilibyśmy się nad dosyć skomplikowanym, ale ważnym tematem. Później pracowalibyśmy już w normalnym trybie. Mówię o tym na razie w celu poinformowania, aby każdy z państwa przyjął to do wiadomości. Trzeba założyć, że będzie to najprawdopodobniej w przeddzień posiedzenia Senatu, czyli 28 września, w godzinach południowych. Później od razu mielibyśmy...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

O godzinie 17.00 będzie zabranie klubu. Jest to dosyć długi temat, czyli trzeba na niego przewidzieć co najmniej cztery godziny. Musielibyśmy się zebrać około godziny 11.00. Mówię o tym w celu poinformowania.

Proszę bardzo.

Senator Andrzej Spychalski:

Jest jeszcze jeden świeży temat. Wydaje się, że warto przyjrzeć się tej sprawie. Podobno jest przygotowany akt prawny, który ma znowu scentralizować fundusze. Dotychczas w rejonowych przedsiębiorstwach drogowych były tak zwane środki specjalne, które pochodziły głównie, że tak powiem, z zajęcia pasa jezdni. Składały się na to jeszcze inne elementy. W każdym powiecie środki kumulowały się w granicach od 800 tysięcy zł do 1 miliona 100 tysięcy zł. Te pieniądze były przeznaczane na bieżące sprawy związane z utrzymaniem dróg w powiecie. Jeszcze nie dotarłem do aktu prawnego, ale wiem, że obecnie wymyślono, aby scentralizować te pieniądze. Nadal utrzymano by środki specjalne, ale byłyby one częścią dochodów Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. W związku z tym byłby to kolejny element zabierania pieniędzy układowi samorządowym.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

W związku z tym rodzi się od razu pewne pytanie. Przecież nie wszystkie drogi podlegają generalnej dyrekcji. Podlegają jej tylko drogi krajowe i tam mogą być wpływy... Pozostałe drogi są wojewódzkie i powiatowe. Z drogi powiatowej...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Rejonowy to powiatowy...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Dobrze, przyjmujemy ten sygnał. Jest to szyte grubymi nićmi, bo drogi są powiatowe, samorządowe, a środki będą płynęły do administracji rządowej.

Nie powiedziałem o tym wcześniej, a było zdanie na ten temat. Ostatnio nie zapraszam korporacji samorządowej, a na przykład dzisiaj aż się o to prosiło. Od pewnego czasu jest wprowadzony obowiązek, żeby każda ustawa była opiniowana przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Umówiłem się, że oni przed nami będą wyrażali swoje opinie. Jeżeli nie będą zgodni, to dopiero wtedy sami nam to zasygnalizują. Oni będą się zwracali, a nie my. Teraz jest zasada, że wszystkie ustawy będą opiniowane najpierw przez nich. Oni wcześniej niż my będą mieli możliwość wyrażenia swojej opinii. Powiedziałem o tym w celu poinformowania.

Proszę bardzo.

Senator Aleksandra Koszada:

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Bardzo dobrze, że będziemy organizowali wspólne posiedzenie z Komisją Polityki Społecznej i Zdrowia, z udziałem pana ministra, naszego kolegi. Myślę – już kiedyś poruszałam tę kwestię – że fragment dyskusji powinniśmy poświęcić również sprawie restrukturyzacji zadłużenia placówek służby zdrowia. Jeżeli chodzi o powiaty i urzędy marszałkowskie, to horrorem jest to, co obecnie się dzieje, i to, że mają miejsce na tym tle rozgrywki polityczne. Te informacje posiadam z ostatniej sesji, która się u mnie odbyła. Na kanwie sytuacji w szpitalach jest dosłownie przeprowadzana kampania wyborcza. Ustawa o restrukturyzacji znajduje się w Sejmie. Z tego co wiem, w przyszłym tygodniu rząd prawdopodobnie przyjmie autopoprawki. Jest tam także kwestia realizacji tak zwanej ustawy 203. Dzisiaj spotkałam się z panem ministrem

Balickim i rozmawiałam z nim. Powiedział on, że w przyszłym tygodniu będzie wiedział, w jaki sposób zostanie to ukierunkowane. Zanim jednak nasz kochany Sejm przyjmie ustawę, upłynie trochę czasu. Sytuacja jest taka, że szpitale nie wiedzą, co mają robić. Nie wiedzą, czy przeprowadzać restrukturyzację w taki sposób, że część szpitala upadnie i stworzy się niepubliczną placówkę. Nie wiadomo jednak, co z tego wyniknie. Nie ma jasnej odpowiedzi. Zwracaliśmy się również do premiera Hausnera w okresie, kiedy zajmował się tymi sprawami. W gruncie rzeczy nie ma konkretnej odpowiedzi w związku z tym tematem.

Ten temat dla nas, jako komisji samorządowej, również powinien być bardzo ważny. W związku z tym proponuję, jeżeli mamy mieć wspólne spotkanie, aby podczas rozmów bardzo mocno podkreślić również ten temat, bo sytuacja zaczyna wymykać się z rąk. Dziękuję.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Dziękuję. Jest to w pełni zasadne.

W takim razie, kiedy będziemy ustalali porządek obrad, trzeba będzie od razu wydzielić to jako odrębną kwestię. Po zakończeniu wątku, który jest zaproponowany, zostaniemy i nawet bez udziału osób spoza naszej komisji zastanowimy się nad tym tematem. Dziękuję za uwagę.

Czy są jeszcze sugestie? Nie ma. Dziękuję.

Zamykam posiedzenie komisji.

(Koniec posiedzenia o godzinie 15 minut 28)

Kancelaria Senatu

Opracowanie: Agnieszka Łobik-Przejsz

Publikacja: Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Administracyjne, Dział Wydawniczy

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851