



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny
(917)

107. posiedzenie
Komisji Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej
w dniu 19 maja 2009 r.

VII kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk senacki nr 605, druki sejmowe nr 1827 i 1902).
2. Rozpatrzenie ustawy o uchyleniu lub zmianie niektórych upoważnień do wydawania aktów wykonawczych (druk senacki nr 600, druki sejmowe nr 1661 i 1899).

(Początek posiedzenia o godzinie 14 minut 34)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Mariusz Witeczak)

Przewodniczący Mariusz Witeczak:

Witam państwa serdecznie.

Otwieram posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.

Proszę o zajmowanie miejsc. Witam panów senatorów.

Szanowni Państwo, rozpoczniemy od punktu pierwszego, który dotyczy zmiany ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych ustaw, a następnie przejdziemy do punktu drugiego, dotyczącego ustawy o wydawaniu aktów wykonawczych.

Witam pana prezesa Berka, witam pana posła Skorupę, witam panią dyrektor z Ministerstwa Infrastruktury.

Rozpoczynając od punktu pierwszego, poproszę panią dyrektor o zabranie głosu w imieniu ministerstwa, a potem zabierze głos przedstawiciel Biura Legislacyjnego.

Bardzo proszę.

**Dyrektor Departamentu Kolejnictwa
w Ministerstwie Infrastruktury
Jadwiga Stachowska:**

Dziękuję bardzo.

Może się przedstawię – Jadwiga Stachowska, dyrektor Departamentu Kolejnictwa w Ministerstwie Infrastruktury.

Panie Przewodniczący, Wysoka Komisjo, chciałabym pokrótce przedstawić projekt ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Sam tytuł może być trochę mylący, bo tak naprawdę sprawa dotyczy transportu kolejowego. Podstawowym celem projektowanych w niniejszej ustawie zmian jest poprawa standardu obsługi pasażerów w przewozach regionalnych wykonywanych w ramach umowy o świadczenie usług publicznych. Zmiany, które znalazły się w tym projekcie ustawy, dotyczą w zasadzie wykonania porozumienia zawartego pomiędzy marszałkami województw a ministrem infrastruktury, dotyczącego określenia źródeł finansowania naprawy, remontów i zakupu taboru kolejowego do przewozów regionalnych. Jest to oczywiście związane z usamorządowaniem spółki Przewozy Regionalne, a dokonało się w grudniu zeszłego roku. Samorządy województw, które są zobowiązane do zawierania umów o świadczenie usług

transportowych w zakresie regionalnym przejęły udziały spółki Przewozy Regionalne i są bezpośrednio odpowiedzialne za tę spółkę i oczywiście za przewozy regionalne.

Warunkiem przejścia było właśnie znalezienie źródeł finansowania modernizacji taboru kolejowego, ponieważ nie powiedziałabym, żeby tabor kolejowy, który posiada spółka Przewozy Regionalne, był w dobrym stanie, jest wręcz odwrotnie. Zmiany dotyczą kilku źródeł finansowania. Jednym z nich ma być Fundusz Kolejowy, specjalny fundusz, który dziś jest przeznaczany głównie na modernizację infrastruktury kolejowej, bo takie ma podstawowe zadanie. My zaś zaprojektowaliśmy, że w okresie od 2009 do 2015 r. część środków z Funduszu Kolejowego będzie przeznaczona na wsparcie samorządu województw w realizacji zadania, jakim jest modernizacja i zakup taboru kolejowego.

Drugim źródłem finansowania tych zadań mają być wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych, a mianowicie z CIT. Udział samorządów województw we wpływach z tego podatku zwiększono z 14% do 14,75%, czyli o 0,75%. Generalnie zmiany dotyczą tych dwóch źródeł finansowania.

Może powiem jeszcze króciutko, jakie są te szczegółowe zmiany. O jakiej kwocie tu mówimy? Jeśli chodzi o Fundusz Kolejowy, mówimy o przesunięciu z Krajowego Funduszu Drogowego do Funduszu Kolejowego w 2009 r. kwoty 200 milionów zł, a od 2010 r. – kwoty 100 milionów zł rocznie, czyli łącznie 800 milionów zł.

Jeśli chodzi o inne zmiany w ustawie o Funduszu Kolejowym, to dotyczą one procedury, która będzie obowiązywała samorządy województw, jeżeli będą korzystały z kwot, o których mówię, dlatego że są one zobowiązane wydatkować środki, o których mówimy, tylko na te cele, na żadne inne. Tak że muszą przedstawić nam rzeczowo-finansowe programy wydatkowania tych środków i mają sprawozdawać, jak je wykorzystają, przy czym środki te muszą być wydatkowane do 2017 r., ale nie muszą być wykorzystane przez samorząd województwa w danym roku, mogą być wykorzystane w latach następnych.

Na tym właśnie polega kwestia zasadnicza, że my nie kierujemy tych środków do spółki Przewozy Regionalne, bo wtedy byłaby to pomoc publiczna, a do samorządów województw. Samorządy województw mogą zdecydować, w jaki sposób te środki zagospodarują. Mogą same kupować tabor, mogą podwyższać kapitał w spółce Przewozy Regionalne – sposób wydatkowania i przeznaczenia tych środków należy do nich.

Jest też drobna zmiana ustawy o transporcie kolejowym, polegająca na zmianie określenia odnośnie do umowy o świadczenie usług publicznych. Obecnie umowa o świadczenie usług publicznych jest rozumiana jako umowa określona w rozporządzeniu dotyczącym usług publicznych w transporcie drogowym w ogóle. Ale rozporządzenie 1191/69, o którym mówię, przestaje obowiązywać w grudniu bieżącego roku. Od 3 grudnia będzie obowiązywało nowe rozporządzenie i dlatego wprowadzamy tę zmianę, żeby nie było wątpliwości, o jaką umowę o świadczenie usług publicznych chodzi. Jak wiadomo, rozporządzenia unijne obowiązują wprost, tak że my też musimy implementować ten przepis.

To pokrótce wszystko. Odpowiem jeszcze na ewentualne pytania.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Dziękuję pani dyrektor serdecznie.

W Sejmie, jeśli pamiętam, zmiany te były przyjmowane jednomyślnie – takie są przynajmniej wyniki głosowania – sprawa wydaje się więc niekontrowersyjna.

Bardzo proszę teraz Biuro Legislacyjne o ustosunkowanie się do tej kwestii. Państwo przygotowali opinię ustną na ten temat i pan mecenas ma propozycje przedyskutowania ewentualnych zmian legislacyjnych. Bardzo proszę.

Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Szymon Giderewicz:

Szymon Giderewicz, Biuro Legislacyjne.

Według opinii Biura Legislacyjnego ustawa wymaga wprowadzenia zmian techniczno-legislacyjnych związanych z uchyleniem zbędnych zastrzeżeń, ujednoczeniem terminologii ustawy, powtarzaniem przepisów zawartych w innych ustawach czy też zmian polegających na doprecyzowaniu odesłań. Biuro Legislacyjne nie przedstawiło pisemnej opinii z uwagi na przesunięcie prac komisji z dnia jutrzejszego na dzisiaj. Opinia pisemna będzie dostępna jutro, a ja deklaruję szczegółowe ustne ustosunkowanie się do poszczególnych zmian, jeżeli Wysoka Komisja dostrzeże taką potrzebę.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Wobec tego bardzo proszę o konkretne uwagi, Panie Mecenasie, i będziemy konsultować to z przedstawicielami Ministerstwa Infrastruktury. Być może uda nam się te poprawki sformułować, a jeżeli nie, to mamy jeszcze czas w drugim czytaniu. Będzie jeszcze nad tym pracowała Komisja Gospodarki Narodowej, pewnie będziemy ustalać wspólne stanowiska, mamy czas.

Bardzo proszę.

Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Szymon Giderewicz:

Pierwsza z uwag Biura Legislacyjnego dotyczyłaby sposobu przywoływania wyjątków od przepisów szczegółowych czy też uściśleń, czyli posługiwania się sformułowaniem „z zastrzeżeniem”. Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej wyjątki od zasady oraz uściślenia należy zawierać w przepisie znajdującym się bezpośrednio po danym przepisie i nie ma potrzeby dodawania sformułowania „z zastrzeżeniem”. Sformułowanie to może budzić wątpliwości, czy zastrzeżenie, do którego odsyłamy, dotyczy tylko tego jednego wyjątku, czy też również innych wyjątków zamieszczonych w ustawie, a niewskazanych konkretnie. Także ilekroć w nowelizacji jest mowa o zastrzeżeniu konkretnego przepisu, Biuro Legislacyjne proponuje rezygnację z tego sformułowania jako niewnoszącego nowości normatywnej, a mogącego budzić wątpliwości interpretacyjne.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Bardzo proszę, Pani Dyrektor.

Czy państwo akceptują taką zmianę, czy nie?

**Dyrektor Departamentu Kolejnictwa
w Ministerstwie Infrastruktury
Jadwiga Stachowska:**

Może powiem, jaka była sytuacja w trakcie prac nad projektem ustawy. Początkowo przepisy dotyczące zwiększenia kwoty o 200 milionów zł w tym roku, a później, do 2015 r., po 100 milionów zł rocznie umieściliśmy w przepisach przejściowych, ponieważ jest to rozwiązanie czasowe. RCL natomiast zaproponowało nam wprowadzenie tych przepisów bezpośrednio do ustawy i przyjęcie rozwiązania, że ma być to „z zastrzeżeniem ust. 2 i 3”. Czyli wprowadzamy tutaj to incydentalne rozwiązanie do roku 2015.

Powiem szczerze, że nie wiem, jak mam dziś w tej sytuacji postąpić. Gdybyśmy zrezygnowali z zastrzeżenia ust. 2 i 3, to w zasadzie ust. 1 nie podlega żadnej zmianie, bo on podlega zmianie o tyle, o ile są zastrzeżone te dwa ustępy. Stąd moja wątpliwość i po tym, co powiedziałam, naprawdę dziś nie zgodzę się na takie rozwiązanie, bo to miało swoją ścieżkę legislacyjną, którą doszliśmy do takiego zapisu, jaki mamy w tej chwili.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Dziękuję bardzo. Tu mamy jasność.
Czy pan mecenas chciałby dodać do tego coś jeszcze?

**Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Szymon Giderewicz:**

Biuro Legislacyjne podtrzymuje swoje stanowisko. Nie kwestionujemy umiejscowienia tego w przepisach merytorycznych ani w przepisach przejściowych, zastrzeżenia te jednak nie wnoszą, według naszej opinii, żadnej nowości, a tak naprawdę mogą powodować problemy interpretacyjne. Tak że tutaj pozostaję przy swoim stanowisku.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Dziękuję bardzo. Dziękuję, Panie Mecenasie.
Czy państwo chcieliby jeszcze coś dodać w tej kwestii?

**Dyrektor Departamentu Kolejnictwa
w Ministerstwie Infrastruktury
Jadwiga Stachowska:**

Ja podtrzymuję stanowisko, żeby zostało tak, jak jest.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Dziękuję bardzo. Tutaj mamy jasność.
Jakie inne sugestie ze strony państwa są jeszcze do przedyskutowania?
Bardzo proszę.

**Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Szymon Giderewicz:**

Myślę, że kolejne uwagi będą również uwagami tego typu, będą dotyczyły techniki wprowadzania zmian.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Bardzo proszę, Panie Mecenasie, proszę je przekazać. Co do kwestii zastrzeżeń znamy stanowisko Biura Legislacyjnego i stanowisko rządu. Proszę się pochylić nad innymi kwestiami, jeżeli mają państwo uwagi. Bardzo proszę.

**Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Szymon Giderewicz:**

Art. 3 ust. 5 i 6 ustawy o Funduszu Kolejowym. Ust. 5 tego artykułu mówi o wielkości środków, o których mowa w ust. 4, a ust. 6 mówi o wielkości środków na zadania określone w ust. 4. Wydaje się, że zarówno ust. 5, jak i ust. 6 dotyczy tych samych środków, proponujemy więc ujednoczenie terminologii poprzez zamienienie w ust. 6 wyrazów: „na zadania określone”, wyrazami: „o których mowa”.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Bardzo proszę, Pani Dyrektor.

**Dyrektor Departamentu Kolejnictwa
w Ministerstwie Infrastruktury
Jadwiga Stachowska:**

Zgadzamy się na to. Wyrażamy zgodę na taką zmianę.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

W takim razie przejmę tę poprawkę, a potem poddam ją pod głosowanie. Proszę to sobie zanotować, Panie Mecenasie.

Proszę o kolejne uwagi.

**Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Szymon Giderewicz:**

Kolejna uwaga dotyczy powtarzania przepisów zamieszczonych w różnych ustawach. I tak: zasady przesunięć dokonywanych ustawą są określone w ustawie o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym. Te same normy są powtarzane w ustawie o Funduszu Kolejowym. Biuro Legislacyjne proponuje rezygnację z identycznych norm w ustawie o Funduszu Kolejowym. Propozycja poprawki sprowadzałaby się do nadania nowego brzmienia pktowi 2 w art. 2 lit. a oraz na skreśleniu pktu 3 i skreśleniu odpowiedniego odesłania w art. 7. Według opinii Biura Legislacyjnego wystarczającą zmianą w art. 1 pkt 5 ustawy o Krajowym Funduszu Drogo-

wym będzie wykreślenie słów „20% wpływów z”. Środki funduszu pochodzą z opłaty paliwowej pobieranej zgodnie z ustawą o autostradach płatnych, nie ma więc potrzeby powtarzania tych samych unormowań.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Dziękuję serdecznie, Panie Mecenasiu.

Jaka jest państwa sugestia co do tej kwestii? Bardzo proszę.

**Dyrektor Departamentu Kolejnictwa
w Ministerstwie Infrastruktury
Jadwiga Stachowska:**

Muszę powiedzieć, że się zgubiłam, bo zrozumiałam w końcu, że będziemy coś skreślać w art. 37i ust. 1 – tak?

**Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Szymon Giderewicz:**

Nie. Art. 37i pozostaje bez zmian, jeśli zaś chodzi o art. 5 ustawy o Funduszu Kolejowym, kwestia dotyczy tak naprawdę rezygnacji z pktu 2 w art. 2. Bo proszę zwrócić uwagę, że art. 37i mówi, iż w 2009 r. przychód Funduszu Kolejowego stanowi kwota, o której mowa w ust. 1, powiększona o kwotę 200 milionów zł itd. Ustawa o Funduszu Kolejowym powtarza dokładnie ten sam przepis: w 2009 r. środki, o których mowa w ust. 1 pkt 1, powiększa się o kwotę 200 milionów zł. Tak samo art. 37i ustawy o autostradach płatnych jest identyczny w treści z ust. 3 art. 5 ustawy o Funduszu Kolejowym. Art. 5a ustawy o Funduszu Kolejowym powtarza dokładnie normę zawartą w art. 37i ust. 4. Biuro Legislacyjne nie znajduje argumentów za powtórzeniem tych dwóch identycznych norm w dwóch różnych ustawach.

(Przewodniczący Mariusz Witczak: Czy państwo już uchwycili te propozycje, Pani Dyrektor?)

(Dyrektor Departamentu Kolejnictwa w Ministerstwie Infrastruktury Jadwiga Stachowska: Panu mecenasowi chodzi o zmianę w art. 5, tak? O to, że powtarzamy przepis?)

Tak.

**Dyrektor Departamentu Kolejnictwa
w Ministerstwie Infrastruktury
Jadwiga Stachowska:**

Chciałabym zauważyć, że art. 5 ustawy o Funduszu Kolejowym określa wszystkie źródła wpływów do tego funduszu. Gdybyśmy w tej chwili tego nie dopisali, to z punktu widzenia ustawy o Funduszu Kolejowym byłoby to niepełne. Art. 5 mówi: „środki Funduszu Kolejowego pochodzą z”, i tutaj jest wymienione 20% wpływów oraz różne inne... Nie mielibyśmy dokładnie uregulowanych tych kwestii i dlatego uważamy, że to powinno być.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Rozumiem.

Bardzo proszę, Panie Mecenasie, czy pan chce coś dodać?

**Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Szymon Giderewicz:**

Według opinii Biura Legislacyjnego jedyna zmiana w art. 5 powinna polegać na wykreśleniu wyrazów „20% wpływów z”. Środki funduszu pochodzą z opłaty paliwowej, a ich wielkość jest już określona w ustawie o autostradach. Tak że tutaj nie ma potrzeby powtarzania tych unormowań. Według opinii Biura Legislacyjnego wystarczyłoby wprowadzenie zmiany w art. 5 pkt 1.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Dziękuję.

Czy podzielają państwo ten pogląd, czy mamy te rzeczy uregulowane?

Bardzo proszę, Pani Dyrektor.

**Dyrektor Departamentu Kolejnictwa
w Ministerstwie Infrastruktury
Jadwiga Stachowska:**

Panie Przewodniczący, ponieważ przepisy, które wprowadzamy, mają charakter, powiedziałabym, przejściowy, a po roku 2015 wrócimy do dotychczasowych zapisów i środki będą takie, jakie są w tej chwili, przed zmianami, uważamy, że powinniśmy to zostawić w obecnej formie.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Dziękuję, mamy jasność.

Państwo legislatorzy proponują zwrócenie uwagi na pewne kwestie, rząd zajmuje takie stanowisko, ja tej poprawki nie przejmuję. Jeśli ktoś z państwa zechce ją przejąć, to bardzo proszę, wszystko będziemy oczywiście, jak zawsze, poddawać pod głosowanie.

Czy jeszcze pan mecenas chciałby na coś zwrócić uwagę? Bardzo proszę.

**Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Szymon Giderewicz:**

Chciałbym zwrócić uwagę na pewną niekonsekwencję terminologiczną w art. 9 ustawy o Funduszu Kolejowym. W ust. 5 tego artykułu następuje odesłanie do zadań, o których mowa w ust. 2 pkt 2, a w ust. 2 pkt 2 nie są określone zadania, lecz kolejowe projekty inwestycyjne. Biuro Legislacyjne ma tu wątpliwości co do zakresu tych dwóch pojęć. Wątpliwości te się pogłębiają, jeżeli chodzi o ust. 6 tego artykułu, który mówi o przesunięciu środków nie większych niż 20% wartości kosztorysowej tego zadania. Tak naprawdę mamy wątpliwości, czy ta wartość kosztorysowa ma się odnosić do zadania, czy może jednak do projektu. Jest tu chaos terminologiczny.

(Przewodniczący Mariusz Witczak: Jaka byłaby ewentualna propozycja?)

Strona rządowa musiałaby rozstrzygnąć, czy mamy się posługiwać pojęciem „projekt” czy „kosztorys”, czy to są pojęcia tożsame, czy różne. Jeżeli różne, to trzeba by wskazać na różnice.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Dziękuję serdecznie.
Bardzo proszę.

**Dyrektor Departamentu Kolejnictwa
w Ministerstwie Infrastruktury
Jadwiga Stachowska:**

Uważamy, że ta uwaga pana legislatora jest słuszna i proponujemy stosowanie pojęcia, które jest w ustawie o Funduszu Kolejowym. Byłoby to określenie „projekty”, a nie „zadania”.

**Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Szymon Giderewicz:**

Rozumiem, że według państwa opinii wymagałoby to nadania nowego brzmienia ust. 5 i 6, czyli byłoby „na określone projekty”, a nie „na określone zadania”. Czyli wyraz: „zadania” należy zastąpić wyrazem „projekty”.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Tak, bardzo proszę, bo dla nas jest oczywiste, że należy to doprecyzować.
Przejmuję tę poprawkę, tak że za chwilę pan mecenas będzie mógł ją poddać pod głosowanie, tak? Chodzi w niej o to, żebyśmy posługiwali się w tych artykułach terminem „projekt”, tak? Dziękuję bardzo.
Czy są jeszcze uwagi?
Bardzo proszę.

**Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Szymon Giderewicz:**

Kolejna uwaga dotyczy art. 9 ust. 7 ustawy o Funduszu Kolejowym. Ustęp ten posługuje się sformułowaniem „czynności, o których mowa w ust. 5 i 6”. Według opinii Biura Legislacyjnego odesłanie to wymagałoby doprecyzowania poprzez wskazanie tylko na ust. 5 i zastąpienia wyrazu „czynności” wyrażeniem „przesunięcia środków”. Ust. 5 dotyczy większej liczby czynności niż tylko przesunięcie środków. Wydaje się, że przesunięcia środków mają wymagać zatwierdzenia zmiany programu przez Radę Ministrów, a nie na przykład informacji Rady Ministrów oraz Banku Gospodarstwa Krajowego, w terminie czternastu dni.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Dziękuję bardzo.
Proszę bardzo.

**Dyrektor Departamentu Kolejnictwa
w Ministerstwie Infrastruktury
Jadwiga Stachowska:**

Uznajemy, że uwaga pana legislatora jest słuszna, bo zgoda, która będzie tutaj wymagana, dotyczy tylko przesunięcia środków.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Dziękuję bardzo.

Wtórują tu państwu członkowie komisji, tak że będziemy nad tym głosować. Pozwolę sobie przejąć tę poprawkę i poddamy ją pod głosowanie.

Czy pan mecenas jeszcze chciałby zabrać głos? Bardzo proszę.

**Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Szymon Giderewicz:**

Ostatnia z uwag dotyczyłaby przepisu przejściowego zamieszczonego w art. 6. Jest tam odesłanie do odrębnych przepisów. Ustawodawca nie konkretyzuje, jakie to są przepisy. Mając na względzie czytelność tych przepisów i możliwość zrekonstruowania normy przez adresata, wydaje się konieczne wskazanie, jakie to są przepisy. Projektując ten przepis, ustawodawca miał na myśli konkretne przepisy, powinien więc je tutaj podać.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Bardzo proszę, Pani Dyrektor.

**Dyrektor Departamentu Kolejnictwa
w Ministerstwie Infrastruktury
Jadwiga Stachowska:**

Panie Przewodniczący, art. 6 jest autorstwa Ministerstwa Finansów. Jest przedstawiciel Ministerstwa Finansów, prosiłabym więc, żeby wypowiedział się w tej kwestii. Dziękuję.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Bardzo proszę.

**Naczelnik Wydziału Finansowania Infrastruktury
w Departamencie Gospodarki Narodowej
w Ministerstwie Finansów
Jakub Kapturzak:**

Jakub Kapturzak, Ministerstwo Finansów.

Chcielibyśmy powiedzieć tak: po pierwsze, takie samo zastrzeżenie do treści tego artykułu wyrażali legislatorzy w Sejmie. Wątpliwość wzbudziło to, czy nie chodzi tu tylko i wyłącznie o ustawę o dochodach JST i chciano wprost przywołać tę ustawę, a tu cho-

dzi o tę ustawę oraz o rozporządzenie wykonawcze wydane na podstawie art. 18 ustawy o finansach publicznych. To jest rozporządzenie, które dotyczy sprawozdawczości jednostek samorządu terytorialnego z otrzymanych dochodów. Nam chodzi o ustawę o dochodach JST i o rozporządzenie wydane na podstawie ustawy o finansach publicznych.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Co możemy z tym zrobić, Panie Mecenasiu? Jak może wyglądać uszczegółowienie?

**Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Szymon Giderewicz:**

To wymagałoby doprecyzowania, o jakie konkretne artykuły ustawy i o konkretny artykuł upoważniający do wydania rozporządzenia tu chodzi. Myślę, że taką poprawkę można by sformułować na roboczo i przedstawić na posiedzeniu plenarnym, bo w tej chwili możemy przyjąć poprawkę nie do końca zgodną z zasadami sztuki legislacyjnej.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Proszę.

**Naczelnik Wydziału Finansowania Infrastruktury
w Departamencie Gospodarki Narodowej
w Ministerstwie Finansów
Jakub Kapturzak:**

Wnosiłbym o niezmiennianie tego przepisu, po pierwsze, dlatego że było to przedmiotem legislacyjnej troski Sejmu, a po drugie, że nie możemy przywołać rozporządzenia, prawda? Chciałbym też zwrócić uwagę, że adresatem tej normy są jednostki samorządu terytorialnego oraz minister finansów, nie ma więc niebezpieczeństwa, że ktoś zostanie pokrzywdzony przez takie sformułowanie przepisu. Dziękuję.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Czy możemy, Panie Mecenasiu, tak to potraktować? Czy warto będzie jednak uszczegółowić to o konkretne artykuły?

**Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Szymon Giderewicz:**

Po wyjaśnieniach ministerstwa Biuro Legislacyjne zobowiązuje się do przedstawienia konkretnej propozycji poprawek na kolejnych etapach prac nad ustawą. Rozumiem, że zastrzeżenia ministerstwa pozostają, biuro jednak chciałoby sprecyzować ten przepis.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Spokojnie możemy to zrobić, Panie Mecenasiu, w ramach drugiego czytania. Prosiłbym państwa o współpracę i o przedyskutowanie tych kwestii. Bez względu na to, jakie

będą stanowiska, warto byłoby to zrobić, byśmy mieli świadomość, o jakie chodziłoby artykuły z ustawy wcześniej przez nas omawianej, przywoływanej przez te przepisy.

Rozumiem, że wyczerpaliśmy uwagi i sugestie Biura Legislacyjnego, tak?

Dziękuję bardzo.

Mamy jasność, które poprawki są akceptowane.

A teraz otwieram dyskusję. Bardzo proszę o zadawanie pytań i składanie poprawek legislacyjnych, jeżeli takowe są.

(*Senator Marek Konopka*: Ja mam krótkie pytanie.)

Bardzo proszę, pan senator Konopka.

Senator Marek Konopka:

Chciałbym zapytać panią dyrektor, czy dobrze zrozumiałem, że środki z danego roku mogą być sumowane i wykorzystywane w latach następnych?

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

A to dobrze. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

To już mamy odpowiedź.

Pan senator Dajczak, a za chwilę pan senator Jurcewicz.

Senator Władysław Dajczak:

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący, moje pytanie też będzie krótkie. Czy zwiększone wpływy z tytułu podatku CIT do samorządów to kwota oszacowana przez ministerstwo? Jaki będzie podział tej kwoty? Czy to zostało uzgodnione z samorządami? I czy te pieniądze muszą być przeznaczone konkretnie na cele związane z infrastrukturą kolejową?

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Dziękuję, Panie Senatorze.

Bardzo proszę o odpowiedź.

**Dyrektor Departamentu Kolejnictwa
w Ministerstwie Infrastruktury
Jadwiga Stachowska:**

Może nie odpowiem do końca, poproszę ewentualnie mojego kolegą z Ministerstwa Finansów, żeby dopowiedział.

Jeśli chodzi o podział, to rozumiem, że zasady udziału w kwocie z tego podatku będą takie jak dotychczas. Każde województwo ma swój udział. To nie będzie przydzielane na innych zasadach, nastąpi tylko procentowe zwiększenie i to nie o 1%, tylko o 0,75%.

Jeśli zaś chodzi o kwotę, to została już ona oszacowana. Być może nie osiągniemy jej, ale dla 2010 r. może to być nawet około 300 milionów zł. Może nie osiągniemy tego poziomu, bo wszystko zależy od tego, jakie w ogóle będą wpływy z po-

datku CIT. Wiadomo, że jest recesja, jest kryzys, możemy więc nie osiągnąć tej kwoty. Generalnie ma to być około 300 milionów zł. Dziękuję.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Dziękuję bardzo.

Czy państwo chcieli coś dodać, czy nic ponadto?

**Naczelnik Wydziału Finansowania Infrastruktury
w Departamencie Gospodarki Narodowej**

w Ministerstwie Finansów

Jakub Kapturzak:

Ubytek dochodów budżetu państwa z tytułu przekazania 75 punktów bazowych w CIT rzeczywiście został oszacowany na 300 milionów zł. Musimy też wskazać, że taka zmiana w zakresie tego dochodu samorządów spowoduje konieczność wypłacenia z budżetu państwa części wyrównawczej subwencji ogólnej w kwocie około 60 milionów zł. Przy czym, jak stwierdziła pani dyrektor Stachowska, są to obliczenia dokonywane w grudniu ubiegłego roku, w czasie kiedy rząd przyjmował ten projekt, w związku z czym mogą się trochę różnić od wykonania roku 2010.

I ostatnie pytanie pana senatora. Oczywiście samorzady województw nie są w żaden sposób związane, jeśli chodzi o cel, na który przeznaczają dochody własne.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Nie, konstytucja nie dopuszcza. Dziękuję.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Dziękuję bardzo.

Pan senator Jurcewicz, bardzo proszę.

Senator Stanisław Jurcewicz:

Panie Przewodniczący, mam krótkie pytanie. Jakie jest stanowisko marszałków w stosunku do tej ustawy? Jakie są środki na 2009 r. w kontekście art. 5 pkt. 1?

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Bardzo proszę.

Może zacznę od stanowiska marszałków. Państwo z Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego konsultowali te kwestie, tak?

**Dyrektor Departamentu Kolejnictwa
w Ministerstwie Infrastruktury**

Jadwiga Stachowska:

Tak, konsultowaliśmy i opinia co do tej ustawy jest pozytywna, Oczywiście były wnoszone różne uwagi, ale generalnie jest zgoda na rozwiązanie zaproponowane przez rząd.

Jeśli chodzi o art. 5, to w roku bieżącym samorzady będą miały możliwość skorzystania ze środków Funduszu Kolejowego w wysokości tych 200 milionów zł.

Oczywiście jest to związane z pewną procedurą: w momencie kiedy wejdzie w życie ustawa, mają określony termin na przygotowanie projektów planów rzeczowo-finansowych i na przedstawienie tych planów ministrowi. Minister ma prawo do zgłoszenia zastrzeżenia, ale tylko i wyłącznie w jednym zakresie: zastrzeżenie może dotyczyć tylko przeznaczenia tych środków. Może wnieść zastrzeżenie tylko w takim zakresie, w żadnym innym. Czyli jeżeli przeznaczenie środków się zgadza z ustawą, to w zasadzie minister taki plan rzeczowo-finansowy akceptuje i następnie samorządom województw są wypłacane środki zgodnie z tymi planami.

Jak powiedziałam, samorzady województw nie mają obowiązku wykorzystania środków w danym roku, a nawet mogą zaplanować w tym roku znacznie mniejsze zadania, bo środki te nie przepadają. Mogą na przykład przenieść je na lata następne, ponieważ na przykład zakup taboru kolejowego, a właściwie jego produkcja, to określony proces. Produkuje się to, powiedzmy, w ciągu półtora roku, bo najpierw trzeba zaprojektować, potem wykonać itd. Płatności są realizowane w późniejszym okresie, można więc zaplanować to w ten sposób, że środki będą wydatkowane w latach następnych i tak aż do określonego roku, w którym środki niewykorzystane wrócą do Funduszu Kolejowego, bo taka jest zasada.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak, ponieważ taka jest zasada w funduszu. Ale generalnie środki nie przepadają, wręcz odwrotnie: środki, które są na rachunkach funduszu, są zabezpieczone w ten sposób, że są lokowane w różnych instrumentach finansowych, żeby nawet jak nie są wydatkowane, pracowały i zwiększały się. Generalnie samorzady co do art. 5 i rozwiązań proceduralnych nie zgłosiły żadnych uwag. Dziękuję.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Dziękuję bardzo.

Ta dłuższa wypowiedź pani dyrektor rozwiała również wątpliwości pana przewodniczącego Sepioła, tak że nie będzie już zadawał pytania.

Czy jeszcze ktoś z państwa chciałby zabrać głos? Nie.

Zamykam dyskusję.

Przechodzimy do głosowania, a mamy do przegłosowania trzy poprawki, inne bowiem nie zostały przejęte. Bardzo proszę, żeby teraz wskazał nam pan, Panie Mece-nasie, po kolei te, które ustaliliśmy, a ja będę zarządzał głosowanie.

**Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Szymon Giderewicz:**

Rozumiem, że pan przewodniczący przejął poprawkę Biura Legislacyjnego dotyczącą ujednoczenia terminologii w art. 2 pkt 1 lit. b ust. 6, polegającą na zastąpieniu wyrazów „na zadania określone” wyrazami „o których mowa”.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Jeszcze raz pytam dla pewności. Taką wersję państwo popierali wcześniej, tak? Nie ma tutaj nieporozumień.

Kto jest za przyjęciem takiej propozycji? (6)

Poprawka uzyskała poparcie komisji jednogłośnie.

Przechodzimy do kolejnej poprawki.

**Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Szymon Giderewicz:**

Kolejna przejęta poprawka dotyczyła ujednoczenia terminologii art. 9 ustawy o Funduszu Kolejowym i miałyby następujące brzmienie: w art. 2 pkt 4 lit. c ust. 5 wyraz „zadaniami” zastępuje się wyrazem „projektami” oraz wyraz „zadania” zastępuje się wyrazem „projekty”. W ust. 6 wyrazy „określone zadanie” zastępuje się wyrazami „określony projekt” oraz wyraz „zadania” zastępuje się wyrazem „projektu”.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

To ustaliliśmy już wcześniej, jest poparcie ze strony rządu, a państwo zdecydują, co będzie z tą poprawką.

Kto jest za przyjęciem takiej poprawki? (6)

Poprawka uzyskała poparcie jednogłośnie.

Bardzo proszę o trzecią, ostatnią poprawkę.

**Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Szymon Giderewicz:**

Ostatnia z przyjętych poprawek odnosi się do zmiany ust. 7 w art. 9 ustawy o Funduszu Kolejowym i dotyczy doprecyzowania odesłania. Brzmienie poprawki jest następujące: w art. 2 pkt 4 lit. c ust. 7 wyraz „czynności” zastępuje się wyrazami „prześnięcia środków” oraz skreśla się wyrazy „i 6”.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Dziękuję bardzo.

Czy państwo ze strony rządowej jeszcze coś wnoszą? Nie.

Kto jest za przyjęciem poprawki w takim brzmieniu? (6)

Poprawka uzyskała poparcie jednogłośnie.

Teraz głosujemy nad całością ustawy wraz z poprawkami.

Kto jest za przyjęciem ustawy? (6)

Przegłosowaliśmy uchwałę dotyczącą przyjęcia ustawy wraz z poprawkami.

Pozostaje nam wyznaczenie osoby, która chciałaby być sprawozdawcą.

Pan senator Dajczak, dziękujemy za zgłoszenie.

Przechodzimy do kolejnej ustawy.

Pani dyrektor i państwu dziękuję serdecznie za pracę.

Poczekamy na prawnika.

**Dyrektor Departamentu Kolejnictwa
w Ministerstwie Infrastruktury
Jadwiga Stachowska:**

Bardzo dziękuję, Panie Przewodniczący, szanownym paniom senator i panom senatorom za wniesienie poprawek i zaakceptowanie tej ustawy.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Dziękuję serdecznie.
Chwilę poczekamy na wznowienie obrad.

(Przerwa w obradach)

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Przechodzimy do rozpatrzenia ustawy o uchyleniu lub zmianie niektórych upoważnień do wydawania aktów wykonawczych.

Bardzo proszę, Panie Prezesie, o ustosunkowanie się do tych propozycji. Przypomnę, że to jest nasza inicjatywa, która...

(Głos z sali: Nie.)

Nie?

Nie nasza.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

A, to pana prezesa, tak? Chciałem zabrać ją panu prezesowi i przypisać Senatowi, bo nad podobną ustawą debatujemy, ale już mamy jasność, że to inicjatywa rządu.

Bardzo proszę, Panie Prezesie, o zabranie głosu.

Prezes Rządowego Centrum Legislacji Maciej Berek:

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Wysoka Komisjo, jest to ustawa uchwalona przez Sejm z inicjatywy rządu, ale będzie dziełem parlamentu i w tym sensie pan przewodniczący ma oczywiście rację.

Rządowe Centrum Legislacji realizuje, zgodnie z ustawą o Radzie Ministrów, zadanie polegające na weryfikowaniu wykonywania przez ministrów upoważnień do wydawania rozporządzeń. W oparciu o rejestr, który prowadzimy, przedstawiamy na posiedzeniach komitetu Rady Ministrów cykliczne informacje o stanie zaległości ministrów, którzy zalegają z wydaniem rozporządzeń. Sam fakt istnienia tego typu zaległości należy oczywiście ocenić negatywnie i wydaje się, że nie wymaga to szczególnego uzasadnienia.

Na posiedzeniach Komitetu Rady Ministrów jeszcze w ubiegłym roku dość często się powtarzały wyjaśnienia ministrów, dlaczego nie wykonują upoważnień ustawowych i nie wydają rozporządzeń. Ministrowie powoływali się na fakt, że te rozporządzenia nie mogą być wydane, bo są wadliwe delegacje: albo są niemożliwe do wykonania, albo są po prostu zbędne. W związku z tym proponowano, aby Rządowe Centrum Legislacji, w oparciu o dokumenty przesłane przez poszczególnych ministrów, przygotowało zbiorczy projekt ustawy, który uchylałby zbędne upoważnienia, a te, które są wadliwe, błędne, korygował zgodnie z wnioskami poszczególnych ministrów.

Podkreślam, że było to przygotowane w oparciu o wystąpienia poszczególnych ministrów, żeby zaznaczyć, że ustawa ta ma charakter przekrojowy. Przed tym samym problemem stawaliśmy na etapie prac izby niższej i rozstrzygnięcie było takie, że wystarczająca była opinia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych, dlatego że w istocie nie dotyczyło to poważnych zmian merytorycznych w zakresie działania poszczególnych ministrów. W związku z tym pozostałe komisje sejmowe nie przedstawiały swoich cząstkowych sprawozdań do tego dokumentu.

Dokument przewiduje uchylenie części tych upoważnień ustawowych, których wydanie jest niemożliwe albo zbędne, oraz zmianę charakteru upoważnień z obligatoryjnych na fakultatywne tam, gdzie ministrowie o to wnosili, i w pewnym zakresie formułuje na nowo te upoważnienia w taki sposób, aby spełniały one wymogi konstytucyjne. A są to bardzo ważne wymogi. Myślę, że godzi się przypomnieć, iż sam fakt, że przepis, na podstawie którego jest wydawane rozporządzenie, jest pozbawiony wytycznych co do treści rozporządzenia, jest wystarczającą przesłanką do uznania takiego przepisu i rozporządzenia za niekonstytucyjne przez Trybunał Konstytucyjny. Niejednokrotnie mamy tego typu orzeczenia. W związku z tym tego typu uzupełnienia, mimo że mają charakter techniczny, są ważne i w tej ustawie też się znajdują.

Jeżeli będzie takie życzenie pana przewodniczącego i Wysokiej Komisji, to odniesiemy się, przedstawiając po kolei... Nie wiem, jak pan przewodniczący sobie życzy: czy odpowiedzieć na pytanie, czy zreferować kolejno każdy z artykułów? Jesteśmy do dyspozycji.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Dziękuję serdecznie, Panie Prezesie.

Ten wstęp jest dla nas wystarczający, tym bardziej że mamy dokumenty do wglądu i mieliśmy okazję przeanalizować wszystkie państwa propozycje. Oczywiście jeżeli państwo senatorowie będą mieli pytania, to będziemy prosili o wyjaśnienie pewnych kwestii. Na tym etapie oddam głos naszym legislatorom i poproszę pana mecenasa o ewentualne sugestie legislacyjne. Wtedy ustalimy państwa poglądy i będziemy decydować w głosowaniu.

Bardzo proszę.

Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu

Jakub Zabielski:

Dziękuję, Panie Przewodniczący!

Wysoka Komisjo! Panie Prezesie! Szanowni Państwo!

Biuro Legislacyjne przygotowało swoją opinię dosyć prędko, ponieważ na głęboką analizę nie było dużo czasu. Niemniej w trakcie analizy ustawy Biuro Legislacyjne zauważyło kilka problemów.

Muszę stwierdzić, że ustawa została napisana poprawnie pod względem technicznolegislacyjnym. Zastrzeżenia Biura Legislacyjnego dotyczą zwłaszcza tytułu ustawy, który brzmi następująco: ustawa o uchyleniu lub zmianie niektórych upoważnień do wydawania aktów wykonawczych. Jest to jak najbardziej prawda, jest to tytuł uzasadniony *ratio legis* przedstawionym przez wnioskodawcę w uzasadnieniu do projektu ustawy. Niemniej, proszę państwa, analiza przepisów ustawy prowadzi do wniosku, że uchylenie bądź zmiana niektórych upoważnień do wydawania aktów wykonawczych nie jest jedynym zabiegiem, którego dokonuje ustawodawca. Tym samym istnieje wątpliwość, czy tytuł ustawy jest adekwatny do treści merytorycznej zawartej w rozpatrywanym przez Wysoką Komisję akcie normatywnym.

Jeżeli dokonamy analizy, dojdziemy do wniosku, że część przepisów, które nowelizujemy, czy które dodajemy do systemu prawnego bądź eliminujemy z niego, ma charakter merytoryczny. Zdaniem Biura Legislacyjnego, kierując się dyrektywą wyrażoną w §18 ust. 1 zasad techniki prawodawczej, która nakazuje formułowanie tytułu ustawy możliwie najzwęższej, ale w sposób adekwatny do treści aktu, Biuro Legisla-

cyjne wskazuje na to, że w pewnych sytuacjach tytuł ten nie będzie adekwatny do treści. Adekwatność tytułu jest bardzo ważna z punktu widzenia funkcji, jakie tytuł aktu normatywnego pełni: jest to z jednej strony funkcja informacyjna, a z drugiej strony funkcja interpretacyjna. I tak naprawdę z tytułu aktu normatywnego obywatel, adresat normy prawnej, organ obowiązany do stosowania przepisów powinien dostać jasną, niebudzącą wątpliwości informację prawną – w skrócie, bo to ma być synteza – o tym, jakich zmian dokonuje ustawodawca w porządku prawnym.

Wydaje się, że tytuł ten w pewnych przypadkach nie realizuje tej dyrektywy. W uwadze, którą omawiam, Biuru Legislacyjnemu nie chodzi o to, aby zmieniać na tym etapie postępowania tytuł ustawy, a tym bardziej wносить o jej odrzucenie, bo to naprawdę nie jest celem tej uwagi. Raczej chodzi o to, aby w przyszłości, formułując przepisy ustawodawcze, brać pod uwagę również te dyrektywy zasad techniki prawodawczej, które nie dotyczą bezpośrednio przepisów zawartych w ustawie, ale chociażby tytułu aktu normatywnego.

Uwaga druga ma charakter terminologiczny i dotyczy art. 15. W art. 15 ustawodawca nowelizuje ustawę – Prawo o ruchu drogowym. Art. 6 ust. 4 pkt 1 upoważnia tu ministra do określenia między innymi trybu przeprowadzenia szkolenia dla osób, które będą kierowały ruchem. Szkolenie to będzie organizowane przez WORD i w przepisie tym minister jest upoważniany do określenia wysokości stawek za szkolenie.

Problem z tym przepisem jest następujący. Ustawodawca w całej ustawie mówi konsekwentnie o opłatach, a nie o stawkach. Ewentualnie można by było powiedzieć o stawce opłaty, a tutaj z tego przepisu wypadł wyraz „opłaty”. Biuro Legislacyjne proponuje, aby wyrazy „wysokość stawek” zastąpić wyrazami „wysokość opłaty” bądź „wysokość opłat”, w sytuacji kiedy opłata byłaby zróżnicowana przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych w zależności od wytycznych przepisu upoważniającego.

Kolejna uwaga Biura Legislacyjnego dotyczy art. 17, w którym ustawodawca dokonuje nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami. Między innymi ustawodawca nowelizuje art. 197 pkt 6. Przepis ten upoważnia ministra właściwego do spraw, można by powiedzieć w skrócie „budownictwa”, do określenia sposobu doskonalenia kwalifikacji zawodowych przez rzeczoznawców majątkowych, pośredników w obrocie nieruchomościami i zarządców nieruchomości oraz sposób dokumentowania oraz kryteria ocen spełnienia tego obowiązku. W rozporządzeniu tym minister będzie zobligowany do określenia również form i zasad zgłaszania aktualności programów kursów oraz form i zasad prowadzenia i publikacji rejestrów zgłoszonych programów.

Mając na względzie zasady techniki prawodawczej związane z formułowaniem zakresu spraw przekazanych do uregulowania w akcie wykonawczym – myślę tutaj o §65 zasad techniki prawodawczej, który każe ustawodawcy formułować przepisy przekazujące określone sprawy w sposób precyzyjny, albowiem prawodawca nie powinien zwłaszcza posługiwać się zwrotem „określi szczegółowe zasady”, „określi zasady”, ponieważ od sformułowania zasad w tym zakresie jest ustawodawca, a nie organ wykonawczy – Biuro Legislacyjne proponuje, aby wyraz „zasady” użyty za pierwszym razem zastąpić wyrazem „tryb”, a wyraz „zasady” użyty w drugim przypadku zastąpić wyrazem „sposób”. Wydaje się, że taka zmiana oddałaby intencję, która przyświecała ustawodawcy, a jednocześnie czyniłaby zadość dyrektywom dotyczącym formułowania przepisów upoważniających, zawartych w zasadach techniki prawodawczej.

Kolejna uwaga Biura Legislacyjnego, dotyczy art. 29, w którym ustawodawca nowelizuje ustawę o nasiennictwie, a w ramach tej ustawy, art. 57 ust. 2h, który przy-

znaje ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa kompetencje do wydania rozporządzenia dotyczącego tymczasowego eksperymentu. W tym przepisie upoważniającym znajdujemy w wytycznych informację, że wydając to rozporządzenie, minister właściwy do spraw rolnictwa w wytycznych przepisu upoważniającego powinien uwzględnić przepisy prawa Unii Europejskiej dotyczące tymczasowych eksperymentów w zakresie wytwarzania, oceny i obrotu materiałem siewnym.

Mając na względzie historię dodania art. 57 ust. 2h do ustawy o nasiennictwie – przepis ten został dodany do ustawy z 5 września 2007 r. o zmianie ustawy o nasiennictwie, a zmiana polegająca na jego dodaniu była konsekwencją obowiązku Rzeczypospolitej do wdrożenia przepisów Unii Europejskiej i określonych w tej ustawie dyrektyw – należy dojść do wniosku, że przepis art. 57 ust. 2h zmierza do wykonania prawa wspólnotowego. Jeżeli tak, to dobrą praktyką legislacyjną jest to, aby formułując takie przepisy, brać pod uwagę wytyczne dotyczące wdrażania przepisów wspólnotowych, które zostały opracowane przez UKIE i są zawarte w dokumencie „Zapewnienie efektywności prawa Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym. Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej.” Wytyczne te zostały zaakceptowane przez Rządowe Centrum Legislacji i można je znaleźć zawieszono na stronie przedmiotowej RCL.

W dokumencie tym znajdujemy informację, że jeżeli przepis upoważnia ministra do wydania rozporządzenia, a celem tego rozporządzenia będzie wykonanie prawa wspólnotowego, prawodawca krajowy powinien unikać posługiwania się w wytycznych przepisu upoważniającego nakazem uwzględnienia przepisów prawa wspólnotowego w określonym zakresie, ponieważ prawodawca jest obowiązany brać bez względu na to, czy prawodawca nakaże mu je uwzględnić czy też nie. Wynika to z samej istoty hierarchicznej budowy systemu aktów prawnych, wynika to z zobowiązania Polski do przestrzegania prawa wspólnotowego. Co więcej, zasady techniki prawodawczej w tym zakresie są również jednoznaczne. Mówią, że akt normatywny nie powinien formułować normy nakazującej branie pod uwagę stosowania innego przepisu prawnego.

W związku z tym Biuro Legislacyjne proponuje, aby tę wytyczną zastąpić inną wytyczną i w zakresie tego przepisu Biuro Legislacyjne, jako niemające wiedzy merytorycznej w przedmiocie, nie zaproponowało wytycznych. Jedynie wskazujemy tutaj na pewien problem związany z tymi wytycznymi, ponieważ przy tego rodzaju wytycznych może pojawić się problem, czy art. 57 ust. 2h rzeczywiście zawiera wytyczne przewidziane art. 92 ust. 2 konstytucji.

Ostatnia uwaga Biura Legislacyjnego dotyczy art. 36 pkt 8. Art. 36 to przepis przejściowy, którego zadaniem jest czasowe utrzymanie w mocy przepisów wykonawczych wydanych na podstawie zmienianych przepisów upoważniających. Zasady techniki prawodawczej i reguły walidacyjne rządzące obowiązywaniem rozporządzenia dopuszczają sytuację czasowego utrzymania w mocy przepisów wykonawczych. Jest to związane z tym, że reguła walidacyjna związana z obowiązywaniem jest następująca. Jeżeli ustawodawca zmienia przepis upoważniający w ten sposób, że zmienia zakres praw przekazanych do uregulowania bądź też wytyczne przepisu upoważniającego, rozporządzenia wydane na podstawie dotychczasowych przepisów wykonawczych tracą moc obowiązującą. I w takim wypadku ustawodawca jest obowiązany do tego – jeżeli jego wola jest, aby przepisy dotychczasowe obowiązywały czasowo – sformułować odpowiedni przepis przejściowy.

Sytuacja, w której zmienia się jedynie podmiot upoważniony do wydania rozporządzenia, nie powoduje utraty mocy obowiązującej przez rozporządzenie wydane na

podstawie dotychczasowego przepisu upoważniającego. W takim przypadku nowy podmiot, który jest upoważniony nowym przepisem w nowym brzmieniu, jest kompetentny do tego, aby zmieniać bądź uchylać dotychczasowe rozporządzenie.

W przypadku art. 36 pkt 8 przepis ten dotyczy art. 34 ust. 3. Art. 34, proszę państwa, to ustawa o zasadach pokrywania kosztów...

Przepraszam...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

...art. 34, tak, przepraszam, ja się tutaj zapętlilem, jest to ustawa...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

...o dozorze technicznym. W takim przypadku ustawodawca dokonuje zabiegu polegającego na zmianie podmiotu i rezygnacji z współuczestniczenia w wydania aktu normatywnego, a więc porusza się w sferze podmiotu uprawnionego do wydania rozporządzenia. W związku z tym, zdaniem Biura Legislacyjnego, sytuacja jest następująca: dotychczasowe rozporządzenie nie utraci mocy obowiązującej, a więc czasowe utrzymywanie go w mocy nie jest konieczne, co więcej, może budzić wątpliwości interpretacyjne w przeszłości.

To są wszystkie uwagi.

Dziękuję bardzo i przepraszam za to zamieszanie na końcu.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Dziękuję bardzo.

Panie Prezesie, bardzo proszę o ustosunkowanie się do tych sugestii – jeśli to możliwe krótko – począwszy od tytułu poprzez... Pan prezes ma na piśmie propozycje poprawek, a to jest dla nas istotne.

Proszę również o poparcie albo niepoparcie tych poprawek, a my będziemy rozstrzygać to w głosowaniu.

Bardzo proszę, Panie Prezesie.

Prezes Rządowego Centrum Legislacji Maciej Berek:

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący. Dziękuję za wszystkie uwagi.

Muszę powiedzieć, że uwagi Biura Legislacyjnego są dla mnie cenne, bo kilka lat miałem okazję pracować w senackim Biurze Legislacyjnym, ale, niestety, będę występował w roli osoby odnoszącej się krytycznie do większości z tych uwag.

Jeśli chodzi o tytuł ustawy, to jak powiedziałem, ustawa ta była przygotowana w oparciu o wskazówki ministrów, które chcą uchylić lub zmienić upoważnienie ustawowe. I oczywiście prawdą jest to, co mówi pan mecenas Zabielski, że w tej ustawie znajduje się także trochę przepisów merytorycznych, ale one się pojawiły tylko i wyłącznie z jednego powodu. Kiedy minister proponował zmianę upoważnienia do wydania rozporządzenia w ten sposób, że chciał w tym upoważnieniu uwzględnić kwestie merytoryczne, które są materią ustawową, nie mogliśmy na to wyrazić zgody. Mówiliśmy: Panie Ministrze, dobrze, to upoważnienie panu poprawimy, ale ta materia, którą chce pan uregulować, jest częściowo materią ustawową i musi się pojawić w przepisach merytorycznych ustawy. Dotyczy to kilku artykułów, bo są to pojedyncze przypadki w tej ustawie. Nie zmienia to w moim przekonaniu prawidłowo wykazanej w uzasadnieniu do ustawy kwestii, że pomysłem na przygotowanie tej ustawy i *ratio legis*, jak mówią prawnicy, jest skorygowanie wadliwych upoważnień ustawowych.

W związku z tym, po pierwsze, nie wyobrażam sobie, jak miałby brzmieć inaczej tytuł tej ustawy, w sytuacji gdy ta materia jest tak, a nie inaczej określona. Po drugie, uważam, że próba opisanie tych ustaw, które są zmieniane merytorycznie – a są to zmiany powiązane wyłącznie ze zmianami formalnymi – prowadziłyby nas do sformułowania tytułu, który byłby niezgodny z dyrektywą, którą przytacza pan mecenas. Bo nie da się zrobić spójnego tytułu, który wymieni kilka ustaw zmienionych merytorycznie i napisze: „oraz o zmianie upoważnień w pozostałych dwudziestu kilku ustawach”. No bo albo jest tytuł spójny i oddaje to, co jest intencją i podstawowym celem ustawy, albo jest tytuł opisowy, który opisuje wszystkie elementy zawarte w tej ustawie.

Wobec tego proszę Wysoką Komisję żeby nie zmieniać tytułu ustawy. Rozumiem zresztą, że konkluzja uwagi była bardziej seminaryjna niż sugerująca, żeby komisja miała rozpatrywać tę poprawkę, ale gdyby Wysoka Komisja chciała ją rozstrzygać formalnie, to uprzejmie proszę o niezmiennianie tytułu ustawy. W przekonaniu rządu tytuł ustawy jest adekwatny do jej treści.

Jeśli chodzi o uwagę drugą, dotyczącą prawa o ruchu drogowym, i wychwyconie przez Biuro Legislacyjne faktu, iż w dwóch ustępach mówi się o opłatach, a w jednym ustępie, tym, który deleguje do wydania rozporządzenia, mówi się o stawkach, to ta konstatacja jest trafna. Lepsza by była spójność terminologiczna w obrębie całego artykułu. Tym niemniej pozwoliłbym sobie rekomendację co do tej jednej poprawki pozostawić na koniec, zależnie od tego, czy miałyby być to jedyna zmiana w całej tej ustawie wnoszona przez Wysoką Izbę. Nie mam bowiem wątpliwości, że jak się czyta art. 15 zmienianego prawa o ruchu drogowym, to jest jasne, że to, o czym mówi delegacja dla ministra do wydania rozporządzenia – że ma on określić stawki – dotyczy stawek w rozumieniu ustępów wcześniejszych, czyli opłat. Jakkolwiek raz się tu pojawia słowo „stawki”, raz „opłaty”, moim zdaniem nie ma najmniejszych wątpliwości, że jest mowa o tym samym, o tej samej opłacie czy o tej samej materii.

Jeżeli chodzi o zmianę ustawy o gospodarce nieruchomościami – art. 17 – to pan mecenas mi wybaczy, ale jak moi legislatorzy zwracają czasami uwagę na to, że nie wolno w rozporządzeniach określać zasad, to ja oczywiście mówię, że to prawda, tylko trzeba zobaczyć, czy pojęcie „zasady” w danym przypadku jest użyte w znaczeniu takim, że do rozporządzenia deleguje się rzeczywiście zasady ustawowe, czy też sprawy o charakterze technicznym. Ja tę regułę zasad techniki legislacyjnej znam, ale gdybyśmy spróbowali sobie na potrzeby tego posiedzenia albo w innym miejscu spróbować precyzyjnie rozdzielić tryb, formę, sposób i zasady, to byłaby to bardzo ciekawa dyskusja akademicka.

W moim przekonaniu przepis ten z całą pewnością nie przenosi do rozporządzenia materii, która miałaby być materiają ustawową. Gdy popatrzymy na to, co minister ma określić w swoim rozporządzeniu, na które zwraca uwagę Biuro Legislacyjne, i połączymy to z przepisami merytorycznymi zawartymi w tej ustawie, to ma to być sposób dokumentowania, kryteria, oceny, zasady zgłaszania i potwierdzenia, doskonalenia aktualności programów, tak? Nie zasady ustawowe, bo zapewnienia aktualności programów kształcenia to nie są zasady ustawowe. Jakkolwiek pojęcie to tam występuje, to nie w znaczeniu materii, która powinna być materiają ustawową. W związku z tym pozwalam sobie, w imieniu rządu, sformułować negatywną opinię co do tej uwagi.

Jeśli chodzi o ustawę o nasiennictwie, czyli art. 29, i wychwyconą przez Biuro Legislacyjne wytyczną do wydania rozporządzenia polegającą na obowiązku uwzględnienia przepisów prawa Unii Europejskiej, to chciałbym zwrócić uwagę Wysokiej

Komisji, po pierwsze, na fakt, że cała zmiana w obrębie tego przepisu polega na odstąpieniu od rozporządzenia obligatoryjnego na rzecz fakultatywnego. Zakres regulacji rozporządzenia, przedmiot i wytyczne pozostają dokładnie takie same, jakie są w dzisiejszym stanie prawnym. I jest tutaj jeszcze dodatkowy kłopot, na który słusznie zwraca uwagę Biuro Legislacyjne, że próba sformułowania innych wytycznych jest możliwa tylko przy współpracy z właściwym ministrem, który był uprzejmy poinformować nas w toku wcześniejszych prac, kiedy zwracaliśmy mu na to uwagę, że cały kłopot z tym przepisem i przejście z rozporządzenia obligatoryjnego na fakultatywne wynika z faktu, iż obszar nasiennictwa jest obszarem nieodkrytym w prawodawstwie unijnym, ale takim, który się niewątpliwie pojawiać będzie. Minister chce więc mieć możliwość wydania tego rozporządzenia, ale nie jest w stanie w tej chwili wskazać precyzyjnie, jakie akty prawa unijnego będą go w tym zakresie obejmowały.

Zgadzam się, że w sensie konstrukcji powinno być tak zwane statyczne odesłanie do jednoznacznie wskazanego aktu prawa unijnego, ale takiego prawa unijnego na dziś wskazać nie możemy w sposób, który wyczerpuje oczekiwania ministra rolnictwa. Dlatego prosił on to, żeby wyłącznie zdjęć z niego obowiązek wydania tego rozporządzenia, a pozostawić mu możliwość.

W tym zakresie ten przepis ustawowy nie ulega żadnej zmianie, w związku z czym pozwoliłbym sobie prosić, żeby... Jest to, zgadzam się, niedobry wyjątek od reguł formułowania wytycznych, ale zgodnie z informacją, której udzielił mi minister rolnictwa, jako jedyny właściwy merytorycznie w tej sprawie, nie ma w tej chwili możliwości, żeby tę wytyczną zastąpić inną, bardziej precyzyjną.

I ostatnia sprawa, czyli czasowe utrzymanie w mocy art. 36, który utrzymuje w mocy niektóre przepisy wykonawcze, określając, do kiedy one obowiązują. Oczywiście Biuro Legislacyjne ma rację – ja znam te zasady – że zmiana podmiotu upoważnionego czy zobowiązanego do wydania rozporządzenia nie powoduje utraty ważności tego rozporządzenia, ale nie znam takiej zasady, która zabrania ustawodawcy, na wniosek zainteresowanego ministra, zobowiązać go do wydania nowego rozporządzenia. Minister wnioskował o to, że chciałby wydać to rozporządzenie sam. Jeżeli chciał, to niech je wyda, a dla czystości i porządku ja mu to zapisuję w ustawie, żeby nie powstała taka sytuacja, że on wprawdzie deklaruje, że wyda nowe rozporządzenie, ale wobec braku przepisu ustawowego zrobi to wtedy, kiedy będzie chciał. Gdybyśmy powiedzieli, że przepis ten wynika z obowiązku zasad techniki, to oczywiście byłaby to nieprawda. Natomiast zasady techniki nie zabraniają tego. Mówią, że zmiana podmiotu nie stwarza konieczności zmiany rozporządzenia, ale nie zabraniają, żeby to nowe rozporządzenie właściwy podmiot wydał.

Ponieważ do uwag Biura Legislacyjnego co do tytułu i trzech ostatnich pozwałam sobie sformułować opinię negatywną, jeżeli jedyną zmianą w zakresie tej ustawy miałyby być zmiana wyrazu „stawki” na „opłaty”, prosiłbym Wysoką Komisję o przyjęcie tej ustawy bez poprawek. Wydaje mi się, że nic przesadnie poważnego się w tej ustawie nie stanie, jeśli będzie ona przyjęta w tym kształcie. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję.

Jako pierwszemu udzielę głosu sobie, a w następnej kolejności panu senatorowi Jurcewiczowi.

Bardzo dziękuję panu mecenasowi Zabielskiemu i panu prezesowi za dyskusję na najwyższym poziomie prawniczym i na najwyższym poziomie szczegółowości prawnej, czego doświadczyliśmy z przyjemnością.

Muszę podzielić pogląd pana prezesa i zgłaszam wniosek o głosowanie nad tą ustawą bez poprawek. Mają państwo świadomość wszystkich kwestii, które tu były poddawane w wątpliwość, ale racje pragmatyczne i wszystkie kwestie z tym związane – mam tu na myśli precyzyjność i dbałość Rządowego Centrum Legislacji o sformułowanie tej ustawy – jak najbardziej upoważnia nas do tego, żeby przegłosować tę ustawę bez poprawek. Taki składam wniosek.

A teraz zabierze głos pan przewodniczący Jurcewicz. Bardzo proszę.

Senator Stanisław Jurcewicz:

Panie Przewodniczący, Panie Prezesie, przychylam się do wypowiedzi pana przewodniczącego mówiącej o ciekawej wymianie poglądów, jednak dla mnie zasada a tryb to jest różnica, zasada a sposób to też jest różnica. Może to jest wąski, inżynierski punkt widzenia, ale dla mnie, opinia Biura Legislacyjnego Senatu przeważa, że tak powiem, szalę na jego stronę. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Dziękuję.

Czy ktoś jeszcze chciałby zabrać głos? Nie.

Zamykam dyskusję.

Padł jedyny wniosek, który pozwoliłem sobie złożyć: o przyjęcie ustawy bez poprawek.

Zarządzam głosowanie.

Kto jest za przyjęciem ustawy bez poprawek? (4)

Kto jest przeciw? (0)

Kto się wstrzymał od głosu? (2)

Komisja przyjęła ustawę bez poprawek.

Pozostaje nam wyznaczenie sprawozdawcy. Poproszę pana senatora Jurcewicza, żeby był sprawozdawcą i rzecznikiem tej ustawy, która została, wolą większości, przegłosowana.

Czy pan przewodniczący się zgadza?

Senator Stanisław Jurcewicz:

Bardzo dziękuję za to wyróżnienie, Panie Przewodniczący.

Przewodniczący Mariusz Witczak:

Bardzo serdecznie dziękuję panu prezesowi i panu mecenasowi, dziękuję państwu. Zamykam posiedzenie komisji.

(Koniec posiedzenia o godzinie 15 minut 43)

Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851