



SENAT RP

# ZAPIS STENOGRAFICZNY

---

---

---

**Posiedzenie**  
Komisji Samorządu Terytorialnego  
i Administracji Państwowej (103.)  
w dniu 31 lipca 2013 r.

VIII kadencja

---

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy o dokumentach paszportowych (druk senacki nr 416, druki sejmowe nr 1510 i 1560).
2. Rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów (druk senacki nr 412, druki sejmowe nr 827 i 1531).

*(Początek posiedzenia o godzinie 15 minut 01)*

*(Posiedzeniu przewodniczy zastępca przewodniczącego Stanisław Iwan)*

### **Zastępca Przewodniczącego Stanisław Iwan:**

Dzień dobry państwu.

Otwieram posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.

Dzisiaj są do omówienia dwie ustawy. Punkt pierwszy: ustawa o zmianie ustawy o dokumentach paszportowych. I punkt drugi: ustawa o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów.

Mamy kworum.

Chciałbym powitać gości z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych: pana ministra Rafała Magryśa oraz panią Mirosławę Hellich, zastępcę dyrektora Departamentu Spraw Obywatelskich, panią Agatę Langner, specjalistkę w Departamencie Prawnym, panią Annę Mielcuch, która jest głównym specjalistą w Departamencie Spraw Obywatelskich, oraz panią Barbarę Kaczmarek, naczelnik wydziału w Departamencie Spraw Obywatelskich. Witam państwa bardzo serdecznie.

Witam także pana Szymona Giderewicza, naszego legislatora.

Przystępujemy do rozpatrzenia punktu pierwszego.

Bardzo proszę, Panie Ministrze, o przedstawienie głównych tez i głównych celów tej zmiany.

### **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Rafał Magryś:**

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Uchwalona w dniu 26 lipca 2013 r. przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ustawa o zmianie ustawy o dokumentach paszportowych dostosowuje prawo polskie do przepisów rozporządzenia Rady z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie norm dotyczących zabezpieczeń i danych biometrycznych w paszportach i dokumentacji podróży wydawanych przez państwa członkowskie. Chodzi tu o zwolnienie dzieci do dwunastego roku życia z pobierania odcisków palców, a także o dopuszczenie wydawanie paszportów tymczasowych osobom, od których pobranie odcisków palców jest fizycznie niemożliwe. Ustawa dostosowuje przepisy ustawy o dokumentach paszportowych do art. 1 pkt 2a lit. a rozporządzenia Rady nr 2252/2004.

Jeśli chodzi o dzieci do dwunastego roku życia, to zostaną one zwolnione z pobierania odcisków palców w taki sposób, że w art. 18 ustawy o dokumentach paszportowych, gdzie określa się dane, jakie powinny znajdować się w dokumencie paszportowych, katalog tych danych zostanie zróżnicowany, będzie zależał od wieku posiadacza paszportu.

Ustawa dostosowuje także przepisy polskie w zakresie wydawania paszportów tymczasowych. Rozporządzenie unijne w art. 1 pkt 2b dopuszcza wydawanie paszportów tymczasowych osobom, od których chwilowo fizycznie niemożliwe jest pobranie odcisków któregokolwiek z palców, jednak pozostawia decyzję w tym zakresie państwu członkowskim. Ponieważ określony w art. 23 dzisiejszej ustawy katalog przypadków, w których można wydać paszport tymczasowy, jest zamknięty i nie przewiduje wydawania paszportów tymczasowych z przyczyny, o której mowa w rozporządzeniu unijnym, należało ten katalog poszerzyć. Rząd proponuje, aby do warunków umożliwiających wydanie paszportu tymczasowego dodać przesłankę związaną z brakiem możliwości pobrania odcisków któregokolwiek z palców z zastrzeżeniem, że przeszkoda ta musiałaby mieć charakter czasowy.

Niniejsza ustawa nie stanowi przeniesienia przepisów unijnych, a jedynie dostosowuje polskie prawo do regulacji prawa Unii Europejskiej. Mając to na względzie, proszę Wysoką Komisję o przyjęcie proponowanej ustawy. Bardzo dziękuję.

### **Zastępca Przewodniczącego Stanisław Iwan:**

Dziękuję bardzo.

Pan mecenas Szymon Giderewicz.

Bardzo proszę, Panie Mecenasie, o opinię Biura Legislacyjnego.

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

Dziękuję bardzo.

Wysoka Komisjo! Szanowni Państwo!

Uwaga Biura Legislacyjnego dotyczy nowej przesłanki wydania paszportu tymczasowego, mianowicie przesłanki, która brzmi: „gdy pobranie odcisku palców jest fizycznie niemożliwe, a przeszkoda ta ma jedynie charakter czasowy”.

Zgodnie z przepisami ustawy o dokumentach paszportowych prawo do wydania paszportu, zwykłego paszportu, który jest ważny przez dziesięć lat, przysługuje wszystkim obywatelom Polski. Jest to prawo w zasadzie nieograniczone żadnymi przesłankami materialnymi. Jedyne przesłanki ograniczające to prawo to są przesłanki formalne, tu w szczególności konieczność poniesienia stosownej opłaty. Taką materialną przesłanką nie jest obecnie przesłanka, że pobranie odcisków palców od danej osoby jest fizycznie niemożliwe. W takiej sytuacji osobie tej wydaje się paszport, zwykły, ważny przez dziesięć lat paszport. Stąd na gruncie dodawanej w ramach rozpatrywanej dziś ustawy przesłanki do wydania paszportu tymczasowego... Chodzi o niemożność pobrania odcisków palców w sytuacji, kiedy ta przeszkoda ma jedynie charakter czasowy.

Czy ta nowa przesłanka dotycząca wydania paszportu tymczasowego nie ogranicza prawa do wydania paszportu zwykłego? Na gruncie samych przepisów ustawowych, jak można powiedzieć, nie ogranicza. To są dwie odrębne przesłanki. Taka osoba nie będzie pozbawiona prawa do wydania paszportu zwykłego. Stąd pytanie: czy taka była intencja ustawodawcy?

Chciałbym też zwrócić uwagę na dotychczasową praktykę stosowania przepisów ustawy, a także rozporządzenia wydanego na podstawie art. 20 ust. 2 ustawy o dokumentach paszportowych. Przepisy te określają tryb ubiegania się o wydanie paszportu i paszportu tymczasowego, w tym także wzór wniosku o wydanie takiego dokumentu. Wzór wniosku dotyczy zarówno paszportu, jak i paszportu tymczasowego. We wzorze tym nie przewidziano możliwości wyrażenia przez zainteresowanego woli, określenia, o jaki dokument się ubiega: czy o paszport, czy o paszport tymczasowy. W praktyce to organ, dokonując stosownej adnotacji urzędowej, stwierdza, o jaki dokument ubiega się dana osoba. Organ ten w drodze czynności materialno-technicznej, nie w drodze decyzji administracyjnej, wydaje paszport lub paszport tymczasowy, stąd osoba starająca się o paszport, a dostająca paszport tymczasowy, w zasadzie pozbawiona jest możliwości odwołania się od tego typu rozstrzygnięcia organu. Budzi to wątpliwość co do gwarancji otrzymania przez taką osobę paszportu, paszportu tymczasowego, co może być istotne ze względu na jej interesy.

Wprowadzenie określonej poprawki na tym etapie prac wykroczyłoby poza materię ustawy przekazanej do Senatu przez Sejm, bowiem ustawa dotyczy tylko jednej z przesłanek wydania paszportu tymczasowego, podczas gdy obecnie tych przesłanek jest więcej. Tak że aby w prawidłowy sposób dokonać stosownych zmian, konieczna byłaby odrębna inicjatywa ustawodawcza, a tak naprawdę określenie na nowo zasad przyznawania, wydawania paszportów, w tym paszportów tymczasowych. Dziękuję.

### **Zastępca Przewodniczącego Stanisław Iwan:**

Dziękuję bardzo.

Może zanim państwo senatorowie zechcecie rozpocząć dyskusję, poproszę pana ministra o ustosunkowanie się do, jak się wydaje, bardzo zasadnych uwag pana mecenasa.

### **Zastępca Dyrektora Departamentu Spraw Obywatelskich w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Mirosława Hellich:**

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Odpowiadając na pytania, o intencje ustawodawcy, powiem tak: na pewno nie było naszą intencją to, aby osoba, od której czasowo nie można pobrać odcisków linii papilarnych, nie miała możliwości otrzymania paszportu biometrycznego. Zmieniając ustawę, chcemy wprowadzić uprawnienie do otrzymania, do możliwości otrzymania paszportu tymczasowego przez taką osobę. Uprawnienie to wynika z rozporządzenia Rady Unii Europejskiej.

Bardzo dziękujemy za uwagi pana legislatora. Rozumiemy, że są to sugestie co do dalszych prac, jeżeli podejmiemy się kompleksowej zmiany ustawy o dokumentach paszportowych. Przy tej okazji chcę powiedzieć, że przepis mówiący o przesłankach uprawniających do otrzymania paszportu tymczasowego funkcjonuje w zasadzie już od 2006 r. i nie sprawia żadnych problemów. Procedura związana z wydaniem paszportu jest bardzo prosta. Osoba składa wniosek wraz z dokumentami i jeżeli znajduje się w takiej sytuacji, która wymaga wydania paszportu tymczasowego, uzasadnia tę sytuację i otrzymuje taki dokument. Jeżeli nie ma takiej możliwości, to otrzymuje paszport biometryczny, ponieważ co do zasady musimy zagwarantować prawo do otrzymania dokumentu podróży. Prawo to faktycznie, jak podkreślił pan mecenas, jest ograniczone do wyjątkowych sytuacji.

Chcę powiedzieć, że liczba paszportów tymczasowych wydawanych z powoływaniem się na tego rodzaju okoliczności, o jakich mowa w tym przepisie... W stosunku do ogólnie wydawanej liczby paszportów to jest jakiś margines. Dla przykładu mogę powiedzieć, że na półtora miliona paszportów wydanych w ubiegłym roku było około tysiąca trzystu paszportów wydanych wskutek powoływania się na tego rodzaju przesłanki. Tak że to rzeczywiście jest marginalna sytuacja.

Przesłanka, która wynika z rozporządzenia Unii Europejskiej, wpisuje się w to, co jest ujęte w tym przepisie, ponieważ przepis mówi o takich przypadkach, kiedy dana osoba musi szybko otrzymać paszport albo ze względu na jakieś zadania zawodowe, albo ze względu na ochronę zdrowia, konieczność uczestniczenia w pogrzebie, albo też nie może otrzymać paszportu biometrycznego, ponieważ na jego realizację... Realizacja paszportów biometrycznych, jak wiemy, odbywa się w centrali, w jednym miejscu w kraju, a osoby ubiegają się o paszporty na terenie całego kraju. Chodzi o to, że dana osoba na czas oczekiwania na paszport biometryczny otrzymuje paszport tymczasowy po to, żeby mieć dokument potwierdzający tożsamość. Czyli przesłanka, mówiąca o tym, że czasowo nie jest możliwe pobranie linii papilarnych, bo na przykład ktoś ma rękę w gipsie... Ktoś, kto jest w takiej sytuacji, a musi wyjechać, godzi się na to, żeby, że tak powiem, na szybko dostać paszport tymczasowy, ale jeżeli będzie zabiegał o wydanie paszportu biometrycznego, to organ wyda taki paszport. Już obecnie jest tak, że w sytuacji, kiedy fizycznie nie jest możliwe pobranie odcisków linii papilarnych, może zostać wydany

paszport bez linii papilarnych. Mamy do czynienia z takimi przypadkami. Są one sporadyczne, ale mamy z nimi do czynienia. Tak na dobrą sprawę można powiedzieć, że taki paszport nie jest gorszym paszportem. Od czerwca 2009 r., czyli od momentu, kiedy wprowadziliśmy drugą cechę biometryczną... Dopiero od czerwca 2009 r. wydajemy paszporty biometryczne, a przecież osoby, które wcześniej otrzymały paszporty z dziesięcioletnim terminem ważności, jeszcze do 2019 r. będą posługiwały się dokumentami paszportowymi, w których nie ma linii papilarnych. Tak że to nie są gorsze paszporty, są one właściwymi dokumentami podróży tak samo jak dokumenty tymczasowe, z tym że w ich przypadku gwarantujemy możliwość otrzymania zarówno jednego, jak i drugiego dokumentu.

### **Zastępca Przewodniczącego Stanisław Iwan:**

Dziękuję bardzo.

Myślę, że to dopełniające wyjaśnienie było bardzo istotne.

Zapraszam teraz państwa senatorów do zabierania głosu.

Proszę bardzo.

### **Senator Andrzej Pająk:**

Panie Przewodniczący, Panie Ministrze, mam tylko takie pytanie: jak długo jest ważny paszport bez linii papilarnych? I jaki może być maksymalny czas korzystania z paszportu tymczasowego?

### **Zastępca Przewodniczącego Stanisław Iwan:**

Proszę, czy są jeszcze pytania? Nie. To proszę o odpowiedź.

### **Zastępca Dyrektora Departamentu Spraw Obywatelskich w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Mirosława Hellich:**

Paszport biometryczny bez linii papilarnych jest ważny tyle samo czasu, co każdy inny paszport biometryczny, czyli dziesięć lat, a w przypadku dzieci do trzynastego roku życia – pięć lat. Paszport tymczasowy jest, z racji swego charakteru, paszportem wydawanym na okres nie dłuższy niż dwaście miesięcy, ale może być wydany na okres krótszy.

### **Zastępca Przewodniczącego Stanisław Iwan:**

Dziękuję bardzo.

Jak widzę, nie ma więcej pytań, sprawa jest jasna, w związku z tym chciałbym poddać pod głosowanie...

Kto z państwa jest za przyjęciem tej ustawy? (6)

Przyjęta jednogłośnie. Dziękuję bardzo.

To jeszcze wybór senatora sprawozdawcy.

Jak widzę, na ochotnika zgłasza się senator Zbigniew Meres. Tak?

(*Głos z sali:* Tak jest.)

Jest powszechna akceptacja.

Kończymy ten punkt.

Dziękuję, Panie Ministrze, dziękuję paniom, dziękuję, Panie Mecenasiu.

Jak widzę, potrzebna jest przerwa techniczna, bo nie ma jeszcze...

(*Głos z sali:* Nie ma prawnika.)

...nie ma prawnika do drugiego punktu.

(*Głos z sali:* Naszego?)

(*Brak nagrania*)

### **Zastępca Przewodniczącego Stanisław Iwan:**

Proszę państwa, u mnie jest godzina 16.04, wznawiamy posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.

Przystępujemy do punktu drugiego; będziemy procedować nad ustawą o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów.

Chciałbym przywitać obecną tu podsekretarz stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, panią Krystynę Gurbiel, oraz pana Zbigniewa Abramowicza, dyrektora Departamentu Gospodarki Ziemią w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

(*Głos z sali:* Wicedyrektora.)

Pani Sylwia Foks jest z nami nadal, tak że ponawiam powitanie.

Bardzo proszę, Pani Minister, o przedstawienie... Wiem, że jest to inicjatywa poselska, ale bardzo proszę o przedstawienie założeń do tej ustawy. Mamy podpisany przez pana premiera dokument, który wcześniej się pojawił, gdzie są uwagi Rady Ministrów na ten temat. Tak że bardzo proszę to zreferować, żebyśmy wiedzieli, jakie jest stanowisko rządu w tej sprawie.

### **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi Krystyna Gurbiel:**

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Będąca obecnie przedmiotem prac Senatu ustawa nowelizuje ustawę z roku 1982. Celem nowelizacji jest doprecyzowanie przepisów po to, żeby bardziej skutecznie osiągać... Chodzi o tworzenie korzystniejszych warunków gospodarowania w rolnictwie i leśnictwie przez poprawę struktury obszarowej gospodarstw rolnych i gruntów leśnych.

Proponowanych zmian jest kilka. Pierwsza kwestia to rozszerzenie definicji uczestnika scalenia. Omawiana ustawa obejmuje tym terminem również inwestora, przy czym dotyczy to inwestora, który realizuje lub zamierza zrealizować inwestycję celu publicznego na obszarze scalenia, więc chodzi tylko o inwestycje o zmierzające do zaspokojenia celów publicznych. Służy to temu, aby

włączyć takich inwestorów celu publicznego do procesu scaleniowego, a w szczególności chodzi o to, że ponoszą oni odpowiednie koszty. Jest to mechanizm, który został już, że tak powiem, wypraktykowany na gruncie specustawy dotyczącej autostrad – inwestorem jest Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad. Teraz chodzi o stosowanie tego mechanizmu w przypadku innych inwestycji celu publicznego.

Kolejna zmiana dotyczy rozszerzenia katalogu gruntów, które mogą podlegać scaleniu. To jest zmiana, która służy, powiedziałabym, usprawnieniu funkcjonowania scaleń, lepszej realizacji celu, jakim jest osiągnięcie... w przypadku gruntów, które podlegają scaleniu.

Następnie istotna i budząca emocje kwestia to dopuszczenie możliwości zmiany przebiegu granic nieruchomości zabudowanych. Chodzi o to, aby możliwa była zmiana przebiegu granic nieruchomości zabudowanych bez zgody właściciela, ale oczywiście nie mogą pogorszyć się warunki dostępu do budynków czy korzystania z nich. Zmierzamy do tego, żeby móc pewne części takich zabudowanych gruntów poddawać scaleniu również w takich sytuacjach, gdy właściciel się na to nie godzi.

Ustanowienie wojewody organem wyższego stopnia w stosunku do starosty to zmiana proceduralna. Obecnie funkcję organu wyższego stopnia pełnią samorządowe kolegia odwoławcze, mimo że starosta wykonuje swoje zadania w zakresie scaleń jako zadania zlecone. Są to zadania administracji rządowej zlecone staroście, w związku z tym ten aktualny układ, że organem odwoławczym jest nie organ rządowy, tylko organ samorządowy, wydaje się niewłaściwy. Co więcej, w praktyce okazuje się, że ponieważ samorządowe kolegia odwoławcze nie dysponują właściwym... postępowania są długotrwałe i nie kończą się w odpowiednim czasie ostatecznym rozstrzygnięciem. Zastosowanie mechanizmu polegającego na tym, że wojewoda będzie organem odwoławczym doprowadzi do tego, że proces odwoławczy odbywał się sprawnie i kończył się w jakimś rozsądnym terminie.

Proponujemy również, czy ustawodawca proponuje, rozszerzenie katalogu prowadzenia prac scaleniowych z urzędu. Chodzi o rozszerzenie o dwa przypadki. Pierwszy przypadek dotyczy sytuacji, gdy o scalenie wystąpił wprowadzony jako uczestnik inwestor celu publicznego, a więc inwestor, którego działalność będzie wpływać lub już wpływa dezorganizująco na przyległe do danej inwestycji grunty rolne. W takiej sytuacji pożądane jest to, aby organ z urzędu, ale też z inicjatywy takiego inwestora, mógł wszcząć postępowanie scaleniowe.

Drugi przypadek dotyczy sytuacji, gdy o scalenie występuje organ właściwy w zakresie ochrony przyrody. Wówczas, ze względu na zastosowanie odpowiednich mechanizmów służących ochronie zagrożonych gatunków lub siedlisk... Jeśli te mechanizmy powodują utrudnienia lub uniemożliwiają korzystanie z gruntów i w związku z tym potrzebne jest ich scalenie... Chodzi o to, by umożliwić ich normalne wykorzystywanie.

Bardzo ważne jest doprecyzowanie stosowanej w scalaniu zasady ekwiwalentności gruntów. Do tej pory ekwiwalentność była rozumiana na gruncie ustawy jako ekwiwalentność z dokładnością do 3% wartości gruntów.

Ustawa wprowadza jako zasadę pełną ekwiwalentność, dopuszczając odstępstwa od tej zasady tylko w szczególnych sytuacjach.

Kolejna kwestia to umożliwienie wydzielania gruntów, między innymi na cele miejscowej użyteczności publicznej, z gruntów będących w dyspozycji Agencji Nieruchomości Rolnych lub gminy, a także, w wyjątkowych sytuacjach, z gruntów uczestników scalenia. W przypadku, gdy ma zostać zrealizowany cel użyteczności publicznej, w danym miejscu – dotyczy to dróg, ale również innych celów użyteczności publicznej... Chodzi o to, żeby do procesu scalenia mogły być włączane grunty z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa lub grunty gminne, a gdyby takich gruntów nie było, to aby sami rolnicy, a więc uczestnicy tego procesu, mogli przeznaczać na cele scalenia odpowiednią, niezbędną część swoich gruntów.

No i ostatnia kwestia to ograniczenie czasowe stosowania trybów nadzwyczajnych określonych w k.p.a. W odniesieniu do ostatecznych decyzji wydanych w sprawach scaleń lub wymiany gruntów ustawa wprowadza pięcioletni termin stosowania trybów nadzwyczajnych w odniesieniu do ostatecznych decyzji. Ma to na celu, że tak powiem, zerwanie z aktualnym stanem... Chodzi o to, że toczą się, i to w dużej liczbie... Są wszczynane postępowania w odniesieniu do decyzji sprzed wielu, nawet kilkudziesięciu lat, co narusza niejako pewność prawną. To jest sytuacja niekorzystna, stąd ten pięcioletni termin, który z jednej strony zapewnia wystarczająco dużo czasu na to, żeby podjąć działanie, jeżeli ktoś z uczestników postępowania uważa, że miały miejsce naruszenia stanowiące podstawę do wzruszenia, do podważenia decyzji, a z drugiej strony powoduje... Dzięki temu nie będzie ciągnęcej się latami, właściwie bez żadnego ograniczenia, niepewności co do tego, czy po jakimś czasie ktoś nie podejmie działań służących wzruszeniu decyzji, co, jak wynika z praktyki ministerstwa rolnictwa, jest nasilającym się zjawiskiem. Takie jest więc uzasadnienie tej zmiany. Dziękuję bardzo.

### **Zastępca Przewodniczącego Stanisław Iwan:**

Dziękuję bardzo.

Pani Minister, jeszcze tylko chciałbym zapytać o te uwagi, które Rada Ministrów przedstawiła do tego projektu. Czy one na etapie postępowania sejmowego zostały uwzględnione, a jeśli tak, to w jakim stopniu?

### **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi Krystyna Gurbiel:**

Tak, zostały uwzględnione, rząd popiera ten projekt, który trafił do Wysokiego Senatu.

### **Zastępca Przewodniczącego Stanisław Iwan:**

Dziękuję bardzo.

Teraz poproszę o zabranie głosu pana mecenasa. Proszę bardzo.

### **Starszy Legislador w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil:**

Dziękuję. Nazywam się Michał Gil, reprezentuję Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu.

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo! Szanowni Państwo!

Mam kilka uwag do ustawy i teraz je omówię. Aha, jeszcze jedna rzecz. My przed chwilą na posiedzeniu komisji rolnictwa omawialiśmy te uwagi. W przypadku niektórych jest zgoda rządu, więc będę je przedstawiał bardziej lakonicznie, tak żeby przedstawić pracę komisji. Jeżeli będzie potrzeba jakichś dodatkowych wyjaśnień, to oczywiście służę.

Proponowana poprawka pierwsza ma charakter redakcyjny. W art. 1 ust. 2 pkt 5 są złe spójniki. Przepis brzmi...

### **Zastępca Przewodniczącego Stanisław Iwan:**

Rząd jest za. Tak?

*(Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi Krystyna Gurbiel: Tak.)*

To ja przejmuję tę poprawkę.

*(Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi Krystyna Gurbiel: A, to pan senator przejmuję.)*

Ja ją przejmuję.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

### **Starszy Legislador w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil:**

Kolejna proponowana poprawka. Chodzi o art. 1 pkt 2 lit. b i ust. 3. W ust. 3 są określone przesłanki wydzielenia gruntów zabudowanych, jest część wspólna wyliczenia oraz pkt 1 i 2. W części wspólnej wyliczenia pojawiają się uczestnik scalenia, który ma przejąć grunty, oraz dotychczasowy właściciel. Pkt 1 i pkt 2 są tak sformułowane, że nie wiadomo, czy odnoszą się one do dotychczasowego właściciela czy tego uczestnika. Ponieważ oczywistym celem przepisu jest... Te punkty mają odnosić do dotychczasowego właściciela, więc proponuję poprawkę, ale inną niż ta, która została zawarta w opinii. Wydaje mi się, że mam propozycję, która jest lepsza. Otóż ja bym proponował, żeby ust. 3 pkt 1 otrzymał brzmienie: rozbiórki lub przeniesienia przez dotychczasowego właściciela zabudowań w oznaczonym terminie albo – pkt 2 – wyrażenia przez dotychczasowego właściciela zgody na dokonanie rozliczenia wartości zabudowań w gotówce lub w innej formie. W pkt 1 i 2 znalazłoby się to doprecyzowanie.

### **Zastępca Przewodniczącego Stanisław Iwan:**

Stanowisko rządu?

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Przejmuję tę poprawkę.

### **Starszy Legislador w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil:**

Kolejna proponowana poprawka ma charakter czysto redakcyjny. W przepisie używa się wyrazu „użytkowanie”, podczas gdy oczywiście chodzi tu o „korzystanie”. W związku z tym proponowałbym zmienić wyraz „użytkowania” na wyraz „korzystania”.

### **Zastępca Przewodniczącego Stanisław Iwan:**

Przejmuję tę poprawkę.

### **Starszy Legislador w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil:**

Uwaga czwarta. Tu z kolei mamy do czynienia z powtórzeniem normy zawartej w odesłaniu – w przepisie znajdują się dwa zbędne wyrazy, które należy skreślić. To jest uwaga czysto redakcyjna.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

### **Zastępca Przewodniczącego Stanisław Iwan:**

Przejmuję tę poprawkę.

### **Starszy Legislador w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil:**

Uwagze piątej i szóstej muszę poświęcić trochę więcej czasu, ale omówię je łącznie, bo one są ze sobą w znacznej mierze związane.

*(Zastępca Przewodniczącego Stanisław Iwan: Bardzo proszę.)*

Otóż w art. 17, tak jak sobie życzyła strona rządowa... W ust. 1 określono ogólną zasadę, że „grunty niezbędne na cele miejscowej użyteczności publicznej, pod ulice i drogi publiczne oraz na wykonanie i utrzymanie albo przewidziane do takiego wykonania i utrzymania urządzeń melioracji wodnych podstawowych, wydziela się z gruntów należących do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa lub gminy”. Czyli zasada jest taka, że jeżeli mamy do czynienia ze scaleniem, to grunty pod drogi dojazdowe, pod lokalne cele użyteczności publicznej oraz pod melioracje wydziela się z gruntów Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa lub gminy. Od tego jest wyjątek. Ust. 2 brzmi: „Jeżeli na terenie objętym scaleniem nie ma gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa lub gminy, grunty na cele miejscowej użyteczności publicznej oraz pod drogi dojazdowe do gruntów rolnych i leśnych wydziela się z gruntów uczestników scalenia, a każdemu z nich zmniejsza się przysługujący mu obszar gruntów o część, której wartość szacunkowa odpowiada stosunkowi wartości szacunkowej gruntów przeznaczonych na wymienione cele do wartości wszystkich scalanych gruntów. Uczestnicy scalenia w drodze uchwały wybierają cele miejscowej użyteczności publicznej oraz określają procentową wielkość zmniejszenia wartości należnych im gruntów”.

Innymi słowy, na podstawie ust. 2 w określonych przypadkach możliwe jest procentowe ograniczenie powierzchni gruntów uczestników scalenia na wyznaczone cele, bo z całego obszaru podlegającego scaleniu wyznacza się grunty na przykład pod drogę albo, dajmy na to, na... i spośród wszystkich gruntów uczestników scalenia odpowiednio zmniejsza się...

*(Zastępca Przewodniczącego Stanisław Iwan: Proporcjonalnie.)*

Dokładnie tak, zmniejsza się proporcjonalnie.

I teraz muszę wrócić do podstawowej zasady, czy do jednej z podstawowych zasad, postępowania scaleniowego, to jest do zasady ekwiwalentności. Zasadą powinno być to, że uczestnik scalenia... Wynik scalenia powinien być dla uczestnika neutralny majątkowo. I co do zasady ta neutralność powinna być zachowana przez oddanie mu gruntów w naturze, czyli jeżeli przed scaleniem miał grunty warte 100 tysięcy zł, to po scaleniu również powinien mieć grunty warte 100 tysięcy zł. W pewnych przypadkach, które określa ustawa, możliwe są dopłaty, czyli ktoś, kto miał grunty warte 100 tysięcy zł, ma po scaleniu grunty warte, powiedzmy, 70 tysięcy zł i dopłatę w wysokości 30 tysięcy zł.

Jeżeli mówimy o art. 17 ust. 2, to w tym wypadku nie możemy zastosować zasady ekwiwalentności. Nie ma żadnego przepisu, który umożliwiłby dokonanie dopłaty w przypadku określonym w art. 17 ust. 2, dlatego że art. 8 ust. 1, który mówi o oddaniu w naturze gruntów, o ekwiwalentności w naturze, wprost wyłącza te przepisy, a poza tym dotyczy innych okoliczności. To samo jest, jeśli chodzi o art. 8 ust. 2 i 3a, które określają te przypadki, kiedy rekompensata następuje w pieniądzu. Te przepisy ze względu na swój charakter nie nadają się do zastosowania w tym przypadku.

Tu dochodzimy do art. 21 konstytucji, który po pierwsze, w ust. 1 chroni własność i prawo dziedziczenia, a w ust. 2 stanowi, że wyłączenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. O ile cel publiczny w rozumieniu konstytucji...

*(Zastępca Przewodniczącego Stanisław Iwan: Zostanie spełniony.)*

Problem dotyczy słusznego odszkodowania. Dlaczego? Dlatego, że w niektórych przypadkach, szczególnie w przypadku uchwały, o której jest mowa w zdaniu drugim... Jeżeli większość przegłosuje te cele publiczne, to w przypadku mniejszości, która się nie zgadzała... Ona w sposób przymusowy jest pozbawiona własności bez odszkodowania.

Co można w tej sytuacji zaproponować? Wydaje się, że najprostszym rozwiązaniem jest wprowadzenie przepisu, na podstawie którego – w przypadku, o którym mowa w art. 17 ust. 2 – następuje rekompensata w pieniądzu, rekompensata w postaci dopłat. Teraz pytanie: kto powinien taką rekompensatę... Kto powinien ponieść ciężar tej dopłaty? Na podstawie art. 17 ust. 3 grunty, które są przeznaczone pod drogi oraz pod lokalne cele użyteczności publicznej, stają się własnością gminy, dlatego proponowałbym, aby to właśnie gmina poniosła koszty dopłat na rzecz właścicieli.

Chciałbym przy okazji zwrócić uwagę na następującą sprawę: takie rozwiązanie wiąże się z pewnym ryzykiem nadużyć, bo właściciele nieruchomości mogą zdecydować się na podejmowanie tego typu uchwał jedynie w tym celu, aby uzyskać dopłaty, o których tu mowa. Rozwiązaniem w takiej sytuacji byłoby – to jest tylko propozycja, być może warto rozmawiać o innych rozwiązaniach... Chodzi o to, aby dopłaty przysługiwały tylko tym, którzy głosowali przeciwko. Dlaczego? Dlatego, że ci, którzy się zgodzili... Po pierwsze, w stosunku do nich wyłączenie nie następuje, dlatego że głosując, składają oświadczenie, że godzą się na wyzbycie się części własności, a po drugie, ze względu na ewentualne nadużycia, o których przed chwilą mówiłem. Mam świadomość ryzyk związanych z tego typu rozwiązaniem. To znaczy, w praktyce może się okazać, że nikt nie będzie chciał podejmować tego typu uchwał, bo każdy powie: dobrze, niech inni to przegłosują, a ja dostanę dopłaty. To było o uwadze piątej.

Przy okazji chciałbym powiedzieć jeszcze o uwadze szóstej, która się z tym zagadnieniem łączy. Otóż, jak już powiedziałem, w art. 17 ust. 2 w zdaniu drugim jest mowa o tym, że podejmuje się uchwałę, na podstawie której uczestnicy scalenia zgadzają się na wyodrębnienie części swoich gruntów pod lokalne cele użyteczności publicznej. Ustawa nie przewiduje żadnego trybu, w jakim taka uchwała miałaby zostać podjęta: ani tego, jaką większością głosów, ani tego, czy uczestnicy... Brakuje przepisów odnoszących się do powierzchni i wartości gruntów oraz tego, w jakim terminie i w jakim trybie to by się odbywało.

Jakie jest rozwiązanie? Po pierwsze, można zastosować przepisy, które znajdują się w ustawie. W art. 13 ust. 2 i w art. 15 ust. 3 wskazany jest tryb podejmowania uchwały w przedmiocie wyznaczenia sposobu szacowania wartości nieruchomości, a następnie zatwierdzania tego szacunku. Te przepisy wskazują, że to starosta decyduje o tym, że zwołuje się uczestników scalenia do podjęcia uchwały, że przedstawiciel starosty prowadzi zebranie w tej sprawie, mówi o tym, że za pierwszym razem potrzeba 3/4 głosów, a za drugi razem – większością 3/4 głosów, ale już tylko oddanych przez obecnych. Cały tryb jest gotowy w ustawie, z tym że jest to tylko jedno z możliwych rozwiązań i można sobie wyobrazić, że komisja, Senat przyjmą zupełnie inne rozwiązanie, na przykład przyjmowanie zwykłą większością głosów.

Chciałbym tu zwrócić uwagę na taką kwestię: może warto byłoby zastanowić się nad tym, aby te uchwały były podejmowane jednomyślnie. Wtedy odpadłby nam problem, o którym mówiłem, to znaczy problem dotyczący tych, którzy są za wydzieleniem gruntów oraz tych, którzy się na to nie zgadzają, i ewentualnych dopłat.

I jeszcze jedna sprawa, moim zdaniem nawet istotniejsza niż poprzednia. Otóż tam, gdzie uchwała będzie podejmowana większością głosów, może się okazać, że większość z premedytacją zechce działać z pokrzywdzeniem mniejszości. Jaki to może być przypadek? Chcę przypomnieć, że scalenie może dotyczyć gruntów odległych od siebie, na przykład położonych w różnych gminach. I jeżeli odpowiednia większość w jednej gminie zechce wydzielić grunt, dajmy na to pod szkołę, z której uczestnicy scalenia mieszkający w innej gminie nigdy



nie skorzystają... Oni będą musieli się na to złożyć, wydzielając ze swoich gruntów odpowiedni fragment ziemi, dlatego jednym z rozwiązań jest właśnie przyjmowanie jednomyślnie pojętych uchwał. Jest to jedno z możliwych rozwiązań, jest to rozwiązanie konkurencyjne, ale ono też wiąże się z problemami, bo być może nigdy nie uda się osiągnąć jednomyślności w tym zakresie. Pozostawiam to zagadnienie do oceny komisji. Dziękuję.

**Zastępca Przewodniczącego  
Stanisław Iwan:**

Teraz poproszę o stanowisko ministerstwa.  
Proszę bardzo.

**Podsekretarz Stanu  
w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi  
Krystyna Gurbiel:**

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

To jest ta poprawka, o której mówiłam, że nie osiągnęliśmy... Nie ustaliliśmy rozsądnego rozwiązania w tym zakresie, w związku z tym, jeśli chodzi o... Zaczę od tej drugiej kwestii, czyli tej procedury dotyczącej głosowania, sposobu podejmowania decyzji. Propozycja dotycząca wymogu jednomyślności nie... Jesteśmy przeciwko tej propozycji, bo doświadczenie pokazuje, że w ten sposób nigdy nie uzyskaliby się zgody, bo zawsze znajdzie się ktoś, kto będzie przeciwny. Jesteśmy za pierwszą propozycją, czyli za odwołaniem się do stosowanego artykułu ustawy, który mówi o tym, jak ma wyglądać głosowanie.

*(Zastępca Przewodniczącego Stanisław Iwan: Do art. 13.)*

Tak. Czyli większością 3/4 głosów.

Pozostaje problem odszkodowań i uniknięcia zarzutu niekonstytucyjności. Tak na gorąco, powiem szczerze, nie udało nam się nic wymyślić, w związku z tym na posiedzeniu komisji rolnictwa umówiliśmy się z panem mecenasem, że wypracujemy jakieś... Jeśli ktoś z państwa senatorów...

**Zastępca Przewodniczącego  
Stanisław Iwan:**

Właśnie to chciałem zaproponować. Mamy jeszcze tydzień do...

*(Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi Krystyna Gurbiel: No właśnie.)*

...posiedzenia plenarnego i w związku z tym chciałbym prosić, żeby pod pani egidą ministerstwo razem z naszym Biurem Legislacyjnym, z panem mecenasem wypracowało jakieś stanowisko w sprawie odszkodowań. Myślę, że to pozwoli nam ruszyć do przodu.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Za moment podejmę decyzję, czy będę... Chyba, że ktoś z państwa chce przejąć poprawki piątą i szóstą, to wtedy...

*(Głos z sali: Nie.)*

Nie.

*(Głos z sali: Chcemy podyskutować.)*

No właśnie chciałem powiedzieć, że ewentualnie po dyskusji podejmę decyzję, czy przejąć te proponowane poprawki, bo w przypadku szóstej skłaniałbym się do pierwszej wersji. Ponieważ mamy tu doświadczonych samorządowców, chciałbym przejść do dyskusji.

Jeszcze pan mecenas.

**Starszy Legislator w Biurze Legislacyjnym  
w Kancelarii Senatu Michał Gil:**

Chciałbym jeszcze wrócić do uwagi szóstej. Jak rozumiem, stanowisko rządu jest takie, że w zakresie poprawki, która jest na stronie 6 i brzmi: „w art. 1 w pkt 7 w ust. 2 dodaje się zdanie trzecie w brzmieniu: «Przepisy art. 13 ust. 2 i 3 stosuje się odpowiednio.»” jest zgoda i nie ma żadnych wątpliwości.

W uwadze siódmej zawartej w opinii, o której nie powiedziałem, więc jeśli można, Panie Przewodniczący...

*(Zastępca Przewodniczącego Stanisław Iwan: Przepraszam.)*

To ja przepraszam, być może powinienem... W każdym razie jest jeszcze jedna uwaga. Otóż ustawa ogranicza terminy na wznowienie postępowania scaleniowego i stwierdzenie nieważności takiego postępowania. Tu ogólna zasada ma być następująca: wszystkie stwierdzenia nieważności postępowania i wznowienia postępowania są dopuszczalne, ale tylko przez pięć lat. Jednocześnie w art. 2 ust. 2 ustawy dodaje się przepis przejściowy stanowiący, że w stosunku do postępowań o stwierdzenie nieważności i postępowań o wznowienie, które już się toczą... Te postępowanie mają być umarzone.

Teraz wróćmy do tego, jaki był cel wprowadzenia tej zasady ogólnej, czyli terminu pięciu lat. Z uzasadnienia wynika, że chodziło o pewne stabilizacje stosunków prawnych, o to, żeby w odległej przyszłości nie wracano do postępowań, które się zakończyły, żeby już ustalić, kto jest właścicielem, kto nie i sprawy nie ruszać. Mimo pewnych wątpliwości, które mogą się wiązać z tego typu rozwiązaniem, powiedzmy, że jest to do zaakceptowania. Ale, moim zdaniem, wprowadzanie przepisu przejściowego, który uniemożliwia dokończenie tych postępowań, gdzie już jest przynajmniej wstępnie zidentyfikowany problem, gdzie wiadomo, jakie są niebezpieczeństwa, mało tego, można zakładać, że to postępowanie w rozsądnym jakimś terminie się zakończy... Tu argument dotyczący tego, żeby po wielu latach nie wracać do zakończonych postępowań, odpada, dlatego proponowałbym, aby dokończyć trwające już postępowania w przedmiocie wznowienia postępowania lub stwierdzenia jego nieważności. Do tego zmierza poprawka ze strony siódmej. Dziękuję.

*(Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi Krystyna Gurbiel: My przyjęliśmy tę poprawkę.)*

**Zastępca Przewodniczącego  
Stanisław Iwan:**

Dobrze, w takim razie ja ją przejmuję.

Otwieram dyskusję.

Bardzo proszę, pan senator Matusiewicz.

### Senator Andrzej Matusiewicz:

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Pani Minister!

Chciałbym odnieść się do propozycji pana legislatora; chodzi o zmianę art. 17 ust. 2. Zgadzam się z panem w całej rozciągłości, że tu powinien być ściśle określony tryb postępowania, tryb głosowania. Myślę, że pożądane by było uzyskanie większości głosów uczestników zebrania, nie jednomyślność, bo, jak pani minister słusznie zauważyła, na wiejskich zebraniach to by się odbywało na zasadzie *nihil novi*: jeden głos przeciw i nie ma jak... Tak że, jak myślę, to należy wyłączyć do... ale byłbym bardzo przeciwny temu, żeby kwotą rekompensaty obciążać gminy. Gminy są bardzo zadłużone i w zasadzie, jeżeliby obciążać gminy, to musiałyby być zabezpieczone, musielibyśmy mieć pewność, że takie środki w budżecie państwa będą. Jako że jest to zadanie zlecone, te środki musiałyby być w budżecie państwa specjalnie zabezpieczone. I to środki ściśle określone, bo nie wyobrażam sobie, że nakładamy kolejne zadanie na gminy i nie ma zapewnionych adekwatnych środków finansowych, żeby to zadanie gminy mogły realizować.

Co do wznowienia, bo tu jest... Chodzi o art. 33 ust. 2. Czy pan uważa, że to jest zgodne z przepisami k.p.a.? Bo wiemy, że jeżeli chodzi o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, to tam nie ma określonego żadnego czasu, okresu. W przypadku niektórych postępowań jest dziesięć lat, ale czy wprowadzając kolejny wyjątek, że jeżeli od chwili wydania decyzji zatwierdzającej projekt scalenia upłynęło pięć lat... Czy to jest zasadne, żeby taki wyjątek akurat w tej sprawie... Wiem, że są takie argumenty, że chodzi o to, by była stabilność stosunków własnościowych. Ale czy to rzeczywiście w ten sposób powinno się odbywać? Dziękuję.

### Zastępca Przewodniczącego Stanisław Iwan:

Może skumulujemy...

Proszę bardzo, Panie Senatorze.

### Senator Witold Gintowt-Dziewałtowski:

Na ogół zgadzam się z panem senatorem, ale tym razem widzę podstawę do tego, żeby uznać rację przepisu proponowanego. Otóż chodzi o miejscową użyteczność publiczną, chodzi o interes mieszkańców gminy, społeczności lokalnej, w związku z tym nie widzę sprzeczności w tym, żeby ta społeczność lokalna z własnych pieniędzy, z budżetu gminnego nie miała dofinansować kosztów scalenia. Jest to logiczne, jest to zrozumiałe. Niby z jakiej okazji kto inny miałby to dofinansowywać? Moim zdaniem jest to jedyny adresat, do którego przepis powinien się odwoływać i chyba to rozwiązanie jest słuszne.

### Zastępca Przewodniczącego Stanisław Iwan:

Mamy w tej sprawie zdania przeciwstawne.

Czy jeszcze ktoś chciałby się wypowiedzieć?

Proszę, Panie Mecenasie.

### Starszy Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil:

No tak, jeśli chodzi o gminę to jest... Zaproponowałem gminę, mając świadomość, że jest to jedno z wielu możliwych rozwiązań. To wcale nie musiałyby być gmina. Co przemawia za gminą? Najważniejszy argument jest następujący: po pierwsze, beneficjentem jest gmina, grunty przechodzą właśnie na rzecz gminy. Co to oznacza? Przynajmniej w teorii oznacza to, że majątek gminy nie ulega zmianie, bo chociaż musi wypłacić dopłatę, to przecież otrzymuje rekompensatę w postaci wartości nieruchomości. To jest jedno.

Po drugie, co powiedział pan senator, to są zadania gminne, więc w tym zakresie... Jeśli chodzi o zadania użyteczności publicznej, to są to zadania gminy i w związku z tym, jak mi się wydaje, gmina byłaby najlepszym podmiotem, który miałby wypłacić środki. Ale, co chcę jeszcze raz podkreślić, jest to jedno z możliwych rozwiązań. Zaproponowałem akurat to z tego względu, że wydawało mi się ono najlepsze, ale jestem otwarty na wszelkie inne możliwości.

Jeśli chodzi o art. 33 ust. 2, czyli o ogólną zasadę dotyczącą skrócenia do pięciu lat... Na przygotowanie tej opinii miałem w sumie tylko kilkanaście godzin, a to okres bardzo krótki jak na tego typu ustawę, i zastanawiałem się nad tym, czy skrócenie tego terminu nie narusza w jakiś sposób interesów stron. Oczywiście narusza. Czy ono jest dopuszczalne? Nie wiem, nie zdążyłem tego przebadać. Widzę pewne niebezpieczeństwa, ale podczas pisania opinii nie udało mi się zgromadzić takich argumentów, które mógłbym tu z całą stanowczością przedstawić i próbować bronić tej tezy. Zgadzam się, że te przepisy są odstępstwem od zasad kodeksowych, ale przecież zawsze można przedstawić następujący kontrargument: ustawodawca ma prawo w jakimś zakresie wprowadzać wyjątki. Te przepisy stałyby się wyjątkiem w stosunku do przepisów k.p.a. Czy uprawnionym? Nie jestem teraz w stanie odpowiedzieć na to pytanie, wymagałoby to dodatkowych studiów. Dziękuję.

### Zastępca Przewodniczącego Stanisław Iwan:

Proszę państwa, czy jeszcze ktoś chce zabrać głos w tej sprawie?

Pani Minister, proszę.

### Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi Krystyna Gurbiel:

Chciałabym, jeśli pan przewodnicząc pozwoli, odnieść się do tego, co mówił pan mecenas o kwestii tego pięcioletniego terminu. To prawda, że to jest taka kwestia, która na pewno wymaga uwagi, ale chciałabym powiedzieć, że od 1982 r. te postępowania są poddane kontroli sądowej. Czyli w okresie ostatnich trzydziestu lat, jeśli dobrze liczę, tryb odwoływania się jest bardzo, jak bym powiedziała, przyzwyczajony. Prawda? W związku z tym te sytuacje, z którymi

ministerstwo ma do czynienia, te kilkaset spraw rocznie – to nie jest mało – w większości przypadków... Pan dyrektor może oczywiście powiedzieć o tym o wiele więcej niż ja. Te sprawy wynikają z tego, że teraz ludzie dochodzą do wniosku, że trzeba jednak się zastanowić i wykorzystują możliwości prawne. Ponieważ zmieniła się wartość gruntów, w ogóle w ciągu tych kilkudziesięciu lat zmieniła się sytuacja... Powiem tak: coś, co wtedy wydawało się okej, teraz już nie jest okej. Mam na myśli kogoś, kto na przykład mógłby mieć znacznie większe korzyści ze sprzedania działki, którą wymienił za inną działkę. Wtedy one były ekwiwalentne, ale teraz z różnych powodów już nie są. I pytanie: w jakim stopniu jest to uzasadniony interes obywatela, interes, który należy szanować i nie wprowadzać takiego przepisu? My podtrzymujemy tę propozycję, nadal jesteśmy przekonani, że ona jest słuszna.

### **Zastępca Przewodniczącego Stanisław Iwan:**

Przychyłam się do tego, co mówi pani minister, jeżeli mogę udzielić sobie głosu i wypowiedzieć swoje zdanie. Życie ludzkie biegnie, trwa i, jak mi się wydaje, można by się było, przynajmniej w przypadku różnych kwestii finansowych, zastanawiać czy decyzja, którą podjąłem odnośnie do, nie wiem, lokowania pieniędzy, zmiany pracy, zakupu czegoś tam, była słuszna. I po latach próbować to wzruszać. To jest, jak sądzę, myślenie takimi kategoriami. Tak że ja bym tu... Wydaje mi się, że okres pięciu lat jest okresem właściwym na refleksję, na zastanowienie się, a w dużym stopniu zwiększa pewność, bym powiedział, stosunków prawnych. Bo skoro zawsze można wszystko wzruszyć, to istniejemy w takiej rzeczywistości, która nie jest tak naprawdę definiowana.

Proszę bardzo, panie Mecenasie.

### **Starszy Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil:**

Chciałbym jeszcze wyjaśnić jedną sprawę. Kiedy mówimy o wznowieniu postępowania i stwierdzeniu nieważności postępowania, to mamy do czynienia z sytuacjami nadzwyczajnymi. Tu nie chodzi o typowe sytuacje, które można w drodze odwoławczej załatwić. Dlaczego? Jakie są to przypadki? To jest przestępstwo, to jest fałszowanie dowodów, to jest nieuczestniczenie w postępowaniu nie z własnej winy. Tego typu okoliczności mogą wyjść na jaw po wielu, wielu latach. I teraz ustawodawca świadomie decyduje się skrócić ten okres, kiedy.... I teraz pytanie: czy jest to uzasadnione, czy nie? Ale ja na to pytanie nie odpowiem.

### **Zastępca Przewodniczącego Stanisław Iwan:**

Po tym dopowiedzeniu pana mecenasza to wycofuję to, co powiedziałem, bo to są rzeczywiście nadzwyczajne okoliczności, trudne do wzruszenia, tak bym powiedział.

Pani Minister, czy pan dyrektor?

(*Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi Krystyna Gurbiel:* Ponieważ pan dyrektor ma do czynienia z tymi postępowaniami, to prosiłabym, żeby może powiedział, ile spraw wpływa, ile z nich wygrywali, że tak powiem, ci...)

Proszę bardzo.

### **Dyrektor Departamentu Gospodarki Ziemią w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi Zbigniew Abramowicz:**

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Przybywa tych spraw, bo, jak mówiłem na poprzednim posiedzeniu komisji, wartość gruntów zmienia się, generalnie idzie do góry. W związku z tym strony, występując dzisiaj do organów wykonujących funkcje organów wyższego stopnia, podnoszą najczęściej popelnione ich zdaniem formalne błędy dawnych postępowań tylko po to, żeby stwierdzić ich nieważność. To nie są postępowania, które by naprawiły sposób wydzielenia gruntów zamiennych.

Proszę jeszcze zwrócić uwagę na art. 29. To jest bardzo ważne, jaki charakter ma decyzja o zatwierdzeniu projektu scalenia, tak zwana decyzja translatywna. Art. 29, zdanie drugie: „decyzja ta nie narusza praw osób trzecich do gruntów wydzielonych w zamian za grunty posiadane przed scaleniem lub wymianą”. To oznacza, że strona zawsze, na zasadzie kodeksowej, ma prawo występowania do sądu z wnioskiem windykacyjnym. Gdyby została pominięta w postępowaniu na skutek błędu organu, to art. 29 zdanie drugie zawsze mu umożliwia występowanie do sądu o wydanie nieruchomości, o uregulowanie stanu prawnego takiej nieruchomości, która „przez pomyłkę”, przez „błąd organu” została wydzielona innej osobie.

To, co chcemy doregulować skróceniem okresu, dotyczy postępowań, które, jak powiedziałem, opierają się na wyszukiwaniu formalnych uchybień w postępowaniach, które toczyły się jeszcze pod rządami ustawy z 1923 r. do 1949 r., dekretu o wymianie gruntów do 1968 r., ustawy z 1968 r. i ustawy z 1982 r. I ktoś, kto przyjeżdża po kilkudziesięciu latach, przypomina sobie... On nie mówi, że nie dostał gruntów, tylko, że jego zdaniem on te grunty powinien mieć inaczej ukształtowane. On ma te grunty, ale gdyby wtedy był dobrze poinformowany, to inaczej by się zachował wobec tej instytucji. I ciągnięcie tych postępowań ponad pięć lat jest, naszym zdaniem, niezasadne, bo to tylko namnaża liczbę postępowań.

Proszę zwrócić uwagę, jest dwuinstancyjna kontrola sądową takich decyzji, co wydłuża okres... Z kolei strony, które dowiadują się o takich postępowaniach... Rozszerzamy oczywiście krąg spadkobierców, te postępowania się szalenie komplikują, a efekt jest mizerny, bo większości tych spraw Naczelny Sąd Administracyjny, jeśli one do niego trafiają, nie wzrusza. Jeśli zgodnie z podstawową zasadą grunty zostały wydzielone prawidłowo, a podczas postępowania ktoś nie zawiadomił odpowiednim dokumentem uczestnika postępowania scaleniowego, to nie ma... Stąd propozycja, żeby ten okres skrócić. Dziękuję bardzo.

**Zastępca Przewodniczącego  
Stanisław Iwan:**

Już zaraz udzielę głosu panu senatorowi Obremskiemu, tylko chcę powiedzieć, że tu nie ma poprawki, która by te pięć lat w jakikolwiek sposób próbowała zmienić. Nikt takiej poprawki nie zgłasza, więc, jak myślę, możemy to...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Proszę.

**Senator Jarosław Obremski:**

Ja jestem za tymi pięcioma latami. Jeszcze mi się nie zdarzyło być w miejscu, gdzie... Niby nie ma tak wiele problemów własnościowych, bo chodzi o tak zwane ziemie odzyskane, ale mamy na Dolnym Śląsku do czynienia z grupami adwokatów, którzy szukają różnych pretekstów wzruszenia wcześniejszych aktów prawnych. Umowy z tymi ludźmi zazwyczaj są ciekawe, to znaczy: połowę pieniędzy albo 70% jeżeli wygrają... Powiedziałbym, że mniejsze gminy z racji swojej niewydolności finansowej mają kłopoty z tego typu... We Wrocławiu mieliśmy sytuację dotyczącą zwrotu z zupełnie innej przyczyny, ale po dwudziestu siedmiu latach... Po wzruszeniu aktu, wskutek zmiany planów, przesuwania miejsca pod terminal lotniskowy nastąpiło opóźnienie inwestycji o rok.

Taka niestabilność jest strasznie niebezpieczna, a w momencie, kiedy jest, ktoś odwołuje się od decyzji... To czasami powoduje, że inwestor się boi, miasto czy gmina odwołka decyzję, itd. Tak że przecięcie, ukrócenie w ten sposób możliwości szukania kruczków prawnych... Nawet nie chodzi o to, że ci mieszkańcy mają rację, że kiedyś został popełniony jakiś drobny błąd formalny itd...

**Zastępca Przewodniczącego  
Stanisław Iwan:**

Dziękuję.

Proszę bardzo, jeszcze pan senator Pająk.

**Senator Andrzej Pająk:**

Panie Przewodniczący, Pani Minister, mam tylko pytanie ogólne: czy jeżeli ta zmiana, ta ustawa wejdzie w życie, to pod płaszczykiem scalania nie będzie się dokonywało wywłaszczenia?

**Zastępca Przewodniczącego  
Stanisław Iwan:**

Proszę bardzo, proszę odpowiedzieć.

**Podsekretarz Stanu  
w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi  
Krystyna Gurbiel:**

Dziękuję bardzo.

To zagadnienie było przedmiotem długich wystąpień panów senatorów na posiedzeniu komisji rolnictwa. Ale jak państwo senatorowie spojrzą na tę ustawę to zarówno w aktualnym tekście, jak i w tym tekście, który będzie wynikiem

ewentualnej nowelizacji... Cel pozostaje niezmienny; celem jest poprawienie warunków gospodarowania. Ta nowelizacja nie powoduje w żaden sposób, że ktoś zostanie pozbawiony jakiegoś gruntu, jakiejś własności. Jedyne drobny przypadek, o którym rozmawiamy, dotyczy ujętej w poprawce sytuacji, że ta osoba, która głosuje przeciw celowi publicznemu... Ale tu też nie chodzi o zabranie... Tu mówimy o jakimś zabranii i rozmawiamy, jak to rozwiązać, żeby było to zgodne z zasadami konstytucji itd. No ale to jest przypadek bardzo, powiedziałabym, specyficzny, bo taka sytuacja ma miejsce tylko wówczas, jeśli nie ma gruntów Skarbu Państwa albo gruntów gminnych, które mogą być na daną inwestycję przeznaczone.

Generalnie nowelizacja zmierza do tego, żeby łatwiej można było przeprowadzać scalanie gruntów, w szczególności w sytuacjach tych inwestycji, które pogarszają... Kiedy nowa droga – nie droga krajowa czy autostrada, bo tu są przepisy – przecina czyjąś własność, to rozsądne jest dokonanie scalenia gruntów wokół tej drogi tak, żeby ludzie mogli nadal sensownie korzystać ze swoich gospodarstw. I tu chodzi o to, żeby nie tylko oni sami mogli wszczynać takie działania, ale żeby inwestor, publiczny inwestor też mógł wnieść, zapoczątkować postępowanie i ponieść jego koszty. Tak że, jednym słowem, w naszym najgłębszym przekonaniu nie ma tu zagrożenia, że tylnymi drzwiami wprowadzamy wywłaszczenie.

**Zastępca Przewodniczącego  
Stanisław Iwan:**

Dziękuję bardzo, Pani Minister.

Przepraszam, że trochę poganiałem.

*(Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi Krystyna Gurbiel: Nie, nie, absolutnie.)*

Proszę państwa, przystępujemy do głosowania nad tymi poprawkami.

Kto z państwa jest za przyjęciem poprawki pierwszej, propozycji przedstawionej przez Biuro Legislacyjne? (5)

Kto jest przeciw? (0)

Kto się wstrzymał od głosu? (1)

Przystępujemy do głosowania nad poprawką drugą.

Kto z państwa jest za? (6)

Jednogłośnie przyjęta.

Przystępujemy do głosowania nad poprawką trzecią.

Kto z państwa jest za? (6)

Jednogłośnie przyjęta.

Poprawka czwarta jest, wydaje mi się, oczywista. To znaczy nie chcę nic sugerować, ale...

Kto z państwa jest za? (6)

Jednogłośnie przyjęta.

Jeżeli chodzi o poprawkę piątą, to powiedzieliśmy sobie, że tu będziemy musieli wypracować...

*(Głos z sali: Na razie nie głosujemy.)*

Tak, na razie nie głosujemy.

*(Głos z sali: Nie została przejęta.)*

Nie została przejęta, słusznie.

Jeśli chodzi o poprawkę szóstą, to, jak myślę, też ją na razie zostawimy, bo to jest ta, że tak powiem, poprawka 3/4. No chyba że ja ją próbnie przejmę i zobaczymy, jaki będzie efekt. *(Wesołość na sali)*

Kto z państwa jest za przyjmowaniem uchwał większością 3/4 głosów, a nie jednogłośnie?

(*Głos z sali*: Pierwszy wariant.)

Tak, przejmuję pierwszy wariant.

Kto z państwa jest za? (6)

Jednogłośnie przyjęta.

Sześć poprawek przyjęliśmy jednogłośnie, to fajnie, to dobrze.

I poprawka siódma – ja ją przejąłem – która dotyczy art. 2 ust. 2.

(*Głos z sali*: Tu chodzi o te pięć lat?)

(*Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi Krystyna Gurbiel*: Nie, chodzi o to, że te postępowania, które się toczą, nie zostaną umorzone.)

Kto z państwa jest za przyjęciem tej poprawki? (6)

Jednogłośnie przyjęta.

W takim razie kto z państwa jest za przyjęciem całości, ustawy wraz z poprawkami? (4)

Kto jest przeciw? (0)

Kto się wstrzymał? (2)

Przyjęta.

Teraz wybierzemy sprawozdawcę.

(*Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi Krystyna Gurbiel*: Jakoś wszyscy uciekają.)

(*Głos z sali*: Pan przewodniczący.)

Nie, nie mogę, będę w tym czasie na sympozjum energetycznym jako panelista.

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Musiałbym z czegoś zrezygnować. Może pan przewodniczący...

(*Senator Andrzej Matusiewicz*: Ja?)

Tak.

(*Senator Andrzej Matusiewicz*: Nie mam przekonania.)

Bardzo cię proszę.

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Senator Matusiewicz wyraził zgodę pod wpływem namawiania i presji.

Dziękuję, Pani Minister, dziękuję państwu.

Zamykam dzisiejsze posiedzenie komisji i jeszcze raz przepraszam za wszystkie perturbacje. Czasem tak się składa.

(*Koniec posiedzenia o godzinie 16 minut 53*)

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii