



SENAT RP

ZAPIS STENOGRAFICZNY

Wspólne posiedzenie
Komisji Gospodarki Narodowej (14.)
oraz Komisji Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej (17.)
w dniu 21 marca 2012 r.

VIII kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (cd.) (druk senacki nr 69, druki sejmowe nr 104, 161 i 161-A)
2. Rozpatrzenie ustawy o likwidacji delegatur terenowych ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa (druk senacki nr 77, druki sejmowe nr 193 i 220)

(Początek posiedzenia o godzinie 12 minut 03)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Komisji Gospodarki Narodowej Marek Ziółkowski)

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Proszę państwa, wszyscy jesteśmy już gotowi, ale chcemy zmienić porządek rozpatrywania punktów, bo jest pan minister Gawlik, a nie ma pana ministra Jarmuziewicza; czekamy też na legislatora zajmującego się drugim punktem...

(Głos z sali: Idzie pan minister.)

Idzie już. Tak? Jak idzie, to...

(Głos z sali: Jedzie...)

Idzie, jedzie czy biegnie? Jak idzie, to dobrze.

Dzień dobry, Panie Ministrze.

Zatem otwieram wspólne posiedzenie Komisji Gospodarki Narodowej oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.

Porządek obrad to: rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw oraz rozpatrzenie ustawy o likwidacji delegatur terenowych ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa.

Czy są uwagi w sprawie tego porządku? Nie ma.

Przystępujemy do rozpatrzenia punktu pierwszego.

Przypomnę, że ogólną dyskusję nad tym punktem przeprowadziliśmy na poprzednim posiedzeniu i chciałbym, żebyśmy dzisiaj zmierzali do konkluzji, jeśli chodzi o legislację. Dlatego chciałbym najpierw oddać głos panu ministrowi. Jakie jest zdanie pana ministra co do poprawek, które przesłał do ministerstwa senator Sepioł? Chcielibyśmy najpierw usłyszeć, jaki ma pan stosunek do tych poprawek, a potem będziemy...

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej Tadeusz Jarmuziewicz:

Panie Przewodniczący!

Cokolwiek by to miało znaczyć, mam stosunek...

(Przewodniczący Marek Ziółkowski: Tak jest...)

Poproszę o pomoc panią dyrektor Krupę, ponieważ nie chciałbym, żeby zaraz na początku poniosły mnie emocje.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Mam pytanie do pana senatora Sepioła. Czy pan senator chciałby najpierw przedstawić poprawki, a potem wysłuchać głosu ministra?

Senator Janusz Sepioł:

Tak, przedstawiłbym poprawki.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

W takim razie najpierw pan senator Sepioł przedstawi swoje poprawki, bo niektóre poprawki legislacyjne, które omawialiśmy dokładnie na ostatnim posiedzeniu, będą miały sens w zależności od tego, co się stanie z poprawkami pana senatora Sepioła, a kilka z nich jest, powiedzmy, redakcyjno-legislacyjnych.

Panie Senatorze Przewodniczący, proszę bardzo.

Senator Janusz Sepioł:

Dziękuję bardzo.

Chciałbym zwrócić przede wszystkim państwa uwagę na to, że jesteśmy w niedoczasie, ponieważ dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej nałożyła na wszystkie kraje członkowskie obowiązek wprowadzenia tych rozwiązań najpóźniej do 19 grudnia 2010 r.

Moje poprawki sprowadzają się ogólnie do trzech zagadnień.

Pierwsza kwestia. Otóż jeśli audyt ma być niezależny, prowadzony przez wiele różnych podmiotów, które są w tym celu certyfikowane, to powinien istnieć pewien standard tego audytu. Powinno być mniej więcej wiadomo, co on obejmuje, jaką metodą jest robiony, żeby nie było takich przypadków, że ktoś po prostu pisze oświadczenie, że projekt jest poprawny pod względem bezpieczeństwa, albo dostarcza trzystustronicowy elaborat dotyczący, powiedzmy, projektu mostu. W związku z tym jest delegacja dla ministra do wydania rozporządzenia o zawartości i metodzie różnych rodzajów audytu, o których mówi ustawa. I tego dotyczy pierwsza poprawka.

Kwestia druga odnosi się do przepisów zawartych w art. 24k ust. 4–10; to jest na stronach piątej i szóstej tego materiału. Jest tam ogólnie mowa o tym, jak jest usytuowany audyt w ramach Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Mówiąc kolokwialnie, to są przepisy, które mówią, że w rozumieniu niniejszej ustawy audyt wewnętrzny jest audytem zewnętrznym. To znaczy regulują materię regulaminowo-statutową generalnej dyrekcji, mówiąc, gdzie jest usytuowany audyt, komu podlega, jaki ma na to wpływ dyrektor, a jakiego wpływu nie ma. Zatem materia regulaminowa została włożona do ustawy, żeby można

było powiedzieć, że audytor zatrudniony w jednostce, która zajmuje się planowaniem, budowaniem i zarządzaniem drogami, jest audytorem de facto zewnętrznym, czyli spełniającym warunki dyrektywy. I druga poprawka polega na skreśleniu tych wszystkich punktów, które mówią o audycie wewnątrz generalnej dyrekcji... wiadomo, jakie są funkcje generalnej dyrekcji, że ona wyszczególnia istotne warunki zamówienia, prowadzi ocenę projektów inwestycyjnych, wybiera warianty, zatwierdza dokumentację, zleca, przyjmuje dokumentację, wybiera wykonawców, odbiera roboty, więc jeżeli tam jest usytuowany audyt, to trudno go uznać de facto za audyt zewnętrzny.

Trzecia kwestia dotyczy tego, jak funkcjonują ci certyfikowani audytorzy. Zgodnie z ustawą są uczelnie, które wydają takie certyfikaty. Jeżeli ktoś przejdzie szkolenie i zda egzamin, to zwraca się do ministra, żeby go uznał za certyfikowanego audytora i co trzy lata przedstawia dokumenty, że znowu jakiś kurs odbył i jest ponownie uznawany za certyfikowanego audytora. Tu chodzi tylko o kwestię redakcji, że minister prowadzi rejestr, ewidencję audytorów, bo jeśli wydaje te certyfikaty, to jasne, że musi mieć informację, komu je wydał. Ten wpis jest ważny, chyba że ktoś nie przedstawi dokumentu, że odbył szkolenie. Jeśli go nie przedstawi, to minister go z tej ewidencji wykreśla, czyli nie ma ponownego starania się o wydanie certyfikatu, tylko o przedłużenie bycia na tej liście. To jest właściwie sprawa proceduralna, a nie merytoryczna.

Jest tu też parę uwag redakcyjnych czy stylistycznych związanych z poprawką, którą zgłaszało Biuro Legislacyjne, dotyczącą spełniania warunków niekaralności, ale to nie kwestia merytoryczna.

Takie są trzy istotne poprawki, które w sumie składają się na cztery różne zmiany w ustawie. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Przypominam, że te poprawki odzwierciedlają dyskusję z poprzedniego posiedzenia.

Chciałbym oddać głos panu ministrowi, który, jak rozumiem, przekaże potem głos pani dyrektor.

Proszę bardzo, Panie Ministrze.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej Tadeusz Jarmuziewicz:

Ja powiem o zależności, a panią dyrektor poproszę o odniesienie się do certyfikacji, bo to jest bardziej skomplikowane.

Dzisiaj Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad czy też inni zarządcy dróg doglądają procesu budowania pod każdym aspektem prawnym – ochrony środowiska, prawa budowlanego, finansowania projektu, zamówień publicznych. Poczynania firm kontrolują właśnie tamci urzędnicy. Pojawia się nowe kryterium w procesie powstawania i funkcjonowania drogi, jakim jest bezpieczeństwo. Nasz zamysł jest taki, żeby zewnętrzne podmioty rynkowe, komercyjne, były kontrolowane przez urzędników pod kątem bezpieczeństwa zarządcy drogi. I nie widzę ani cienia

zależności... mówimy ciągle zależny, niezależny. To kolejny proces, kiedy urzędnicy z generalnej dyrekcji będą coś doglądali, kolejny. Tak jest dzisiaj. Zburzmy cały system, Panie Senatorze... Cały system, wszystkie czynności, jakie towarzyszą projektowaniu, budowaniu, eksploatacji, są doglądane przez urzędników z generalnej dyrekcji; to, jak poczynają sobie podmioty komercyjne. Zaproponowaliśmy, żeby ten aspekt funkcjonowania drogi, jakim jest bezpieczeństwo, też był kontrolowany przez urzędników dyrekcji. I będę się upierał przy tym, aby się to działo na każdym z czterech etapów budowy drogi, na eksploatacji kończąc. Taka jest filozofia tej ustawy.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Rozumiem, że pani dyrektor odniesie się do pozostałych poprawek.

Proszę bardzo.

Zastępca Dyrektora Departamentu Dróg i Autostrad w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej Agnieszka Krupa:

Witam państwa.

Zacznę od pierwszej poprawki, zgodnie z którą postulowane jest wprowadzenie do ustawy przepisu – właściwie delegacji do wydania rozporządzenia – który ma dokładnie opisać poszczególne elementy przeprowadzenia audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego. W naszej ocenie taki przepis jest niezasadny i niepotrzebny. Zgodnie z filozofią, którą obecnie przyjęliśmy, dyrektywy mają być wdrażane w bardzo minimalnym zakresie do polskiego systemu prawnego i mają nie powodować konieczności częstych zmian tych przepisów. Wprowadzenie zaś takiej delegacji oznaczałoby w praktyce to, że musielibyśmy opisać bardzo dokładnie poszczególne elementy audytu i to, w jaki sposób audyt na każdym z tych etapów będzie musiał być wykonywany, biorąc pod uwagę stan czy sposób przeprowadzania badań wykorzystywanych w danym momencie.

Jeżeli coś w tym zakresie się zmieni, to rozporządzenie powinno być szybko nowelizowane. W związku z tym nakładany jest na ministra bardzo duży obowiązek. Zastanawiające jest, po co audytor miałby raz na trzy lata się szkolić, bo właśnie te okresowe szkolenia mają audytorowi umożliwić zdobycie aktualnej wiedzy i umożliwić mu wykonywanie tego audytu, a my w tym momencie przerzucilibyśmy ten obowiązek na ministra. Zatem kolejne przepisy byłyby niezasadne. Co najważniejsze, dyrektywa nie nakłada na nas takiego obowiązku, wskazuje poszczególne elementy audytu w załączniku nr 2, który w pełni wdrożyliśmy w przepisie art. 24j ust. 2–6. Bardziej szczegółowe kwestie powinny być przekazywane już na pierwszym szkoleniu i na szkoleniach okresowych, zgodnie z aktualną wiedzą i zgodnie z aktualnymi możliwościami. Pan senator poruszył tutaj problem tego, że brak takiego przepisu może spowodować to, że będą przygotowywane jakieś trzystustronicowe elaboraty na przykład na temat mostów. W naszej ocenie wprowadzenie przepisu

upoważniającego do wydania rozporządzenia wcale temu nie zapobiegnie, bo rozporządzenie też nie będzie mogło odnosić się do takich kwestii, jak objętość audytu; to zawsze będzie zależało od projektu. Na przykład będzie audytowany projekt budowy skrzyżowania, ale też będzie audytowany projekt budowy stukilometrowego odcinka autostrady. Siłą rzeczy będą tu brane pod uwagę zupełnie inne kryteria, zupełnie inne kwestie, a zatem będzie inna objętość tych dokumentów.

Przejdę do kolejnego zagadnienia, czyli niezależności audytora bezpieczeństwa ruchu drogowego. Pan senator zarzucił, że art. 24k ust. 4–10 powiela de facto kwestie regulaminowe, czyli te, które powinny być, jak rozumiem, w regulaminach organizacyjnych jednostek. W naszej opinii do końca tak nie jest. Te przepisy są wzorowane na obecnie funkcjonujących przepisach ustawowych, na ustawie o finansach publicznych. I tak sformułowane przepisy zapewniają osobom zatrudnionym w danej jednostce niezależność w wykonywaniu swoich zadań. Przepisy są wzorowane na tych o audytorach wewnętrznych.

Druga kwestia to posługiwanie się pojęciem „audytor zewnętrzny”. W dyrektywie wcale nie mówi się o audytorze zewnętrznym, ale w każdym z przepisów jest wyraźnie podkreślone, że to ma być audytor niezależny. Niezależność audytu dyrektywa definiuje w art. 9 ust. 4 lit. c. Przepis tej dyrektywy mówi tylko tyle, że audytor w momencie przeprowadzenia audytu projektu infrastruktury nie jest zaangażowany w tworzenie lub użytkowanie danego projektu infrastruktury. Zatem dyrektywa w bardzo ograniczonym stopniu definiuje zakres niezależności, mówi tylko tyle, że w momencie, kiedy ktoś wykonuje audyt danego projektu, nie może robić nic innego, nie może na przykład nadzorować projektanta. Ale po wykonaniu tego audytu może z powrotem wrócić do tego projektu i coś w związku z nim robić. Poszliśmy dalej, bo wyodrębniliśmy w naszym projekcie osobną komórkę, w związku z tym ta komórka już nie będzie wykonywać innych zadań oprócz audytu. Zatem wzmocniliśmy niezależność audytora opisaną w dyrektywie.

I jeszcze jedna kwestia, na którą zwróciliśmy uwagę w związku z tak zaproponowanym brzmieniem tego przepisu. Państwo proponujecie skreślenie ust. 4–10, czyli tych, które mówią o tym, jak audytor ma być umocowany w organizacji, nie ma zaś przepisu mówiącego, że on nie może być w tej organizacji zatrudniony. W związku z tym skreślenie ust. 4–10 spowoduje w naszej ocenie tylko to, że człowiek, który ma certyfikat audytora bezpieczeństwa ruchu drogowego, będzie w dalszym ciągu mógł być zatrudniony w tej jednostce, tylko że na zupełnie dowolnych zasadach; może być zatrudniony w każdym wydziale czy w każdym biurze, w zależności od organizacji wewnętrznej danej jednostki.

Przejdę do kolejnej poprawki, która nakłada na ministra obowiązek prowadzenia rejestru. Jeżeli już zdecydowalibyśmy się na coś takiego, to na pewno te przepisy byłyby niewystarczające, bo wchodzimy tutaj w kwestie ochrony danych osobowych. Zatem trzeba by było wejść w ścisłą współpracę z GODO i sformułować przepisy dotyczące ochrony danych osobowych. Jak rozumiem, te przepisy wzorowane są między innymi na przepisach dotyczących

na przykład zarządców nieruchomości, rzeczoznawców majątkowych czy audytorów energetycznych budynków, ale musimy zrozumieć pewną różnicę pomiędzy audytorem bezpieczeństwa ruchu drogowego a na przykład rzeczoznawcą majątkowym. Rzeczoznawca majątkowy jest to osoba, z której usług korzysta się powszechnie i może z nich skorzystać każdy z obywateli, z usług zaś audytora bezpieczeństwa ruchu drogowego będzie korzystał pewien ograniczony krąg odbiorców i będzie to krąg zawężony wyłącznie do jednostek publicznych; do generalnej dyirekcji albo prezydentów miast na prawach powiatu.

Jeżeli ktokolwiek z nas zdecyduje się na skorzystanie z jakichś usług, po prostu sprawdza, jak kształtują się ceny, i zleca to dowolnie wybranej osobie. Jednostki publiczne już takiej dowolności nie mają, muszą ogłosić przetarg. Zatem i tak ten rejestr nie jest im potrzebny, bo żeby zatrudnić audytora, będą musiały ogłosić przetarg publiczny, a w ramach tego przetargu jednym z warunków SIWZ oczywiście będzie posiadanie certyfikatu – ta osoba będzie musiała przedłożyć dowód na to, że ma ważny certyfikat. Zatem kwestia, czy ta osoba będzie wpisana do rejestru, czy nie, nie będzie miała żadnego znaczenia. Będzie to nałożenie dodatkowego obowiązku na organ administracji publicznej, jakim jest minister transportu. Ten obowiązek będzie oczywiście wykonywany, tylko zupełnie nie będzie miał zastosowania praktycznego.

Kolejne zmiany przewidują, że kiedy audytor po trzech latach będzie uzupełniał swoje dokumenty, certyfikat nie zostanie mu przedłużony, tylko minister będzie uchylał ten certyfikat, jeśli nie przedłoży on odpowiednich dokumentów. Rozumiemy ideę, ale wydaje nam się, że zaproponowany przez nas system jest bardziej spójny i sprawiedliwy. Co tutaj jest bardzo ważne? Otóż w propozycji tych przepisów nie został zmieniony ust. 6. W związku z tym wprowadzamy bardzo niebezpieczną sytuację, że certyfikat zostaje wydany audytorowi przez ministra na trzy lata, a uchylony zostaje przepis, który pozwala ministrowi po tych trzech latach ten certyfikat przedłużyć. Doszłoby do sytuacji, że audytor przedstawia nam wszystkie dokumenty mówiące o tym, że on w dalszym ciągu nie popełnił żadnego przestępstwa, w dalszym ciągu ma pełnię praw publicznych, odbył wszystkie wymagane szkolenia, a minister nie ma narzędzia, żeby mu ten certyfikat przedłużyć. Przepisy będą mówiły, że minister będzie mógł ten certyfikat uchylić, ale nie będzie miał co uchylać, ponieważ certyfikat wygasł, bo był wydany tylko na trzy lata. Zatem proponujemy nie wprowadzać tej poprawki i pozostać przy przedłożeniu rządowym, żeby nie zmuszać audytorów do zdawania ponownie egzaminu i uzyskiwania tego certyfikatu od początku.

To wszystkie poprawki. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Chciałbym prosić pana senatora Sepiōła o wyrażenie swojego stanowiska wobec argumentacji ministra. Szczególnie chodzi o to, z którymi argumentami się pan zgadza, a z którymi nie, bo to byłoby najciekawsze dla komisji.

Proszę bardzo.

Senator Janusz Sepiol:

Pierwsza kwestia to owo rozporządzenie. Wyobrażałem sobie, że jest to rozporządzenie typu rozporządzenia ministra infrastruktury na przykład o zawartości projektu budowlanego. To nie jest wyłącznie moje widzimisię. Otrzymałem na przykład pismo z Katedry Inżynierii Drogowej Politechniki Gdańskiej, w którym podkreślone jest wprost, że w ustawie brak szczegółowych zasad oceny bezpieczeństwa w postaci delegacji dla ministra transportu, budownictwa i gospodarki morskiej. Również środowiska naukowe zajmujące się tym zawodowo zwracają uwagę na ten brak.

Zdaję sobie sprawę z trudności, przed jakimi stoi ministerstwo. Opracowanie takiego rozporządzenia zależy od dyskusji ze środowiskiem zawodowym, z izbą projektantów i tak dalej. Wycofuję się z tego postulatu. W tej chwili ważniejsze jest to, żeby dyrektywa weszła w życie, niż mnożenie barier, a ta bariera jest dosyć trudna, bo napisanie tego rozporządzenia nie jest proste.

Gotów jestem także wycofać się – bo to, co powiedziano, mnie przekonuje – z poprawki dotyczącej prowadzenia owego rejestru. Taki rejestr to jest inwestycja na przyszłość. Wyobrażam sobie, że prędzej czy później będziemy obejmować audytem wszystkie drogi. Krąg zamawiających audyty będzie się rozszerzał i dobrze by było, żeby był dostęp do informacji, kto jest w stanie to robić. Tym bardziej że wyobrażam sobie, że wiele audytów może mieścić się w cenowych przedziałach zamówienia z wolnej ręki, że wcale nie będzie obowiązku przeprowadzenia za każdym razem przetargu. Ale może faktycznie dzisiaj, kiedy tym obowiązkiem obejmujemy tylko duże przedsięwzięcia generalnej dyrekcji, prowadzenie standardowego rejestru może być zbędne. Rzeczywiście każdy, kto startuje w przetargu, musi ten certyfikat pokazać. Zatem zostawmy to sobie na przyszłość. Teraz możemy z tego zrezygnować.

Najwięcej problemów mam z kwestią tej zależności czy niezależności audytu, bo pani tutaj sama powiedziała, że przepisy były wzorowane na ustawie o finansach publicznych, gdzie mowa jest właśnie o audycie wewnętrznym. W świetle tego, co mówił pan minister, zastanawiam się, co będzie robił ten człowiek w komórce audytu w generalnej dyrekcji? Czy on będzie te audyty wykonywał, czy będzie zlecał ich wykonywanie i analizował poprawność ich wykonania przez podmiot rynkowy? To jest dość istotna kwestia, czy mamy w generalnej dyrekcji komórkę do spraw audytu, która zleca audyty, czy mamy komórkę do spraw audytu, która te audyty przeprowadza. Gdzie jest *clou* trudności?

Państwo mówicie: z dyrektywy wynika, że audytor w momencie przeprowadzenia audytu nie jest zaangażowany w tworzenie projektu. To oczywiste, że projekt robi jakiś tam projektant, zleca go urzędnik pracujący na trzecim piętrze, a audyt przeprowadza urzędnik pracujący na drugim piętrze. Ale to jest ta sama instytucja. Generalna dyrekcja zleca projekt, odbiera go i przeprowadza audyt. Tutaj są zależności służbowe, to jest w gruncie rzeczy ten sam podmiot. I dlatego nie mogę się z tym pogodzić, że ten wewnętrzny audytor jest audytorem zewnętrznym. Jeśli on zleca audyty, to w porządku, ale jeśli on te audyty przeprowadza, to nie jest niezależny.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Zatem pytanie brzmi: czy można być audytorem niezależnym, nie będąc zewnętrznym? Tak? Do tego to się sprowadza.

(*Głos z sali:* Ale wobec kogo niezależnym?)

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej Tadeusz Jarmuzewicz:

Jeżeli miałyby być tak, jak pan senator sugeruje, jeżeli miałyby istnieć taka zależność, to byłby pewnie specjalny dział do spraw zamówień audytów, a nie audytorzy, którzy są w środku. A od lat tak jest i to się sprawdza, że mamy wewnętrzny dział audytu, który przeprowadza audyt podmiotów zewnętrznych, a nie podmiotów GDDKiA. Biuro projektowe jest w Gdańsku, w Warszawie, wykonawca jest z Warszawy, z Lublina czy skądś indziej...

(*Wypowiedzi w tle nagrania*)

(*Przewodniczący Marek Ziółkowski:* Co jest przedmiotem audytu? Nie biuro, tylko projekt, rozwiązanie.)

Kryteria związane z bezpieczeństwem, na których zależy generalnej dyrekcji, są zawarte w tym projekcie.

(*Głos z sali:* W projekcie...)

Tak, w związku z tym urzędnik generalnej dyrekcji sprawdza poczynania podmiotu zewnętrznego, mając na uwadze to kryterium, a nie inne.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Pan profesor się zgłasza, proszę.

Ekspert Polskiego Kongresu Drogowego Kazimierz Jamroz:

Kazimierz Jamroz, Politechnika Gdańska, Polski Kongres Drogowy.

Odniosą się tylko do tych poprawek, które zgłosił pan senator – pierwszej i ostatniej. Jeżeli chodzi o ideę przyspieszenia prac nad ustawą, to można by to rzeczywiście odpuścić, ale są pewne nieporozumienia w kwestii niezależności. Panie Ministrze, czy jednostki generalnej dyrekcji prowadzą ocenę wpływu na środowisko? Nie. Wszystkie oceny wpływu na środowisko prowadzone są przez niezależne podmioty zewnętrzne i zlecane na zewnątrz. O to samo chodziło w dyrektywie o bezpieczeństwie; podobnie jak w tej o ochronie środowiska. Nasza propozycja, którą zgłosiliśmy na poprzednim połączonym posiedzeniu komisji Senatu, była taka, żeby włączyć chociaż jednego niezależnego audytora do zespołu audytorów. Wewnętrzni audytorzy mogą pracować wspólnie z tym niezależnym. Dlaczego? Dlatego, że generalna dyrekcja przygotowuje specyfikacje do projektu i w tych specyfikacjach jest pełno błędów, które potem rzutują na bezpieczeństwo ruchu drogowego, a audytor związany z generalną dyrekcją utożsamia się z tą jednostką, w związku z tym nie zwraca na to uwagi albo broni tych zapisów specyfikacji, które przygotowywała generalna dyrekcja. Dlatego jest ważne, żeby w tym zespole był chociaż jeden niezależny zewnętrzny audytor. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Dziękuję bardzo.

Pan senator Jurcewicz, proszę bardzo.

Senator Stanisław Jurcewicz:

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Panie Ministrze, podzielam kierunek i filozofię przyjętą w tej sprawie. Jeżeli bowiem ktoś jest certyfikowany co trzy lata, to pewne elementy swojej pracy wykonuje pod odpowiedzialnością. Niestety w tej ostatniej wypowiedzi z góry założono, że ktoś będzie wykonywał swoją pracę nierzetelnie, z czym się absolutnie nie zgadzam. Kiedy będzie miał uprawnienia inspektora nadzoru i projektanta, będzie niezależnym w stosunku do firm, tak to rozumiem, które to wykonują. A trudno mi sobie wyobrazić – chociaż może akurat w tym względzie nie mam takiej wyobraźni jak poprzednik – żeby audytor bezpieczeństwa ruchu pozwalał sobie na niefachowe wykonywanie swojej pracy. W każdej branży jest pewien procent decyzji, które nie są najwyższej jakości, że tak powiem, ale nie zakładałbym z góry, że ten pracownik... to dobrze, że się utożsamia z firmą. A kwestia specyfikacji to jest zupełnie inne zagadnienie dotyczące przygotowania inwestycji do wykonania; chodzi o przetarg i warunki, które on określa. Dziękuję.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Dziękuję bardzo.

Chciałbym podsumować sytuację. Jeśli chodzi o cztery poprawki zaproponowane przez pana senatora Sepioła, to pan senator wycofuje się z poprawki pierwszej, trzeciej i czwartej. Tak?

(*Senator Janusz Sepioł:* Tak.)

Zatem różnica dotyczy poprawki drugiej. Czy jeszcze...

Proszę bardzo, proszę o...

**Zastępca Dyrektora
Departamentu Dróg i Autostrad
w Ministerstwie Transportu,
Budownictwa i Gospodarki Morskiej
Agnieszka Krupa:**

Chcielibyśmy sprostować informację, że generalna dyrekcja nie sporządza absolutnie żadnych raportów na temat oceny oddziaływania na środowisko. To jest nieprawda. Jako przykład możemy podać duży raport na temat oceny takiego oddziaływania całego programu budowy dróg krajowych, który został wykonany w ubiegłym roku siłami generalnej dyrekcji. Ten raport został opracowany samodzielnie, bez zlecenia na zewnątrz, przyjęty najpierw przez Radę Ministrów, a potem zaakceptowany przez Komisję Europejską. Komisja Europejska nie miała absolutnie żadnego zastrzeżenia do wykonania tego raportu. Dziękuję.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Dziękuję bardzo.

Mam propozycję. Dalsze poprawki legislacyjne zależą od tego, jak my się odniesiemy do tych czterech poprawek. One

zostały wycofane przez pana senatora i, jak rozumiem, nikt ich nie podtrzymuje, w związku z tym proponuję, żebyśmy... Poddaję pod głosowanie komisji poprawkę drugą zgłoszoną przez pana senatora Sepioła. Stanowisko ministerstwa jest negatywne, ale pan senator tę poprawkę zgłosił.

Kto z państwa senatorów jest za przyjęciem poprawki pana senatora Sepioła? Proszę o podniesienie ręki. (6)

Kto jest przeciw? (9)

Kto się wstrzymał od głosu? (7)

Dziękuję bardzo.

Poprawka nie uzyskała poparcia większości komisji.

Panie Ministrze, możemy przystąpić do krótkiej prezentacji tych zmienionych poprawek legislacyjnych. Pierwsza uwaga automatycznie zostaje wyłączona z porządku. Pozostałe, jak rozumiem, uległy pewnej modyfikacji, dlatego prosiłbym pana legislatora o przedstawienie tych poprawek, a po każdej poprawce może od razu usłyszymy stanowisko ministerstwa.

Proszę bardzo.

**Główny Legislator
w Biurze Legislacyjnym
w Kancelarii Senatu Maciej Telec:**

Dziękuję bardzo.

Propozycja poprawki zawarta w punkcie drugim uwag została zmodyfikowana po konsultacjach z ministerstwem infrastruktury. Może odczytam, jak ona brzmiałaby po zmianie. W art. 1 w pkt 4, w art. 24i w ust. 2 w pkt 1 otrzymuje brzmienie: „Liczbę zabitych w wypadkach drogowych oraz liczbę wypadków drogowych na drogach, z których ruch drogowy może zostać przeniesiony na planowaną drogę”.

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Jest zgoda ministerstwa, druga poprawka została zaakceptowana.

Kto z senatorów chciałby przejąć tę poprawkę? Senator Owczarek.

Kto jest za przyjęciem tej poprawki? (14)

Kto jest przeciw? (0)

Kto się wstrzymał? (4)

Poprawka została przyjęta.

Proszę bardzo, Panie Legislatorze.

**Główny Legislator
w Biurze Legislacyjnym
w Kancelarii Senatu Maciej Telec:**

Poprawka zawarta w punkcie trzecim opinii również uległa zmianie po konsultacji z panem ministrem. Zmiana miałaby dotyczyć również ust. 4 w art. 24k. Intencją ustawodawcy było, aby zarządca miał wybór, czy skorzysta z audytora zatrudnionego w jednostce, czy też audytorem będzie osoba niezależna.

(*Przewodniczący Marek Ziółkowski:* Zewnętrzna...)

Tak, audytor zewnętrzny. Zatem w opinii ministra zmiany wymaga również ust. 4, ponieważ nieuzasadnione jest pozbawienie tego wyboru na ostatnim etapie procesu inwestycyjnego w taki sposób, aby ten system był spójny. Może odczytam, jak te poprawki brzmiałyby po zmianie...

(Przewodniczący Marek Ziółkowski: Proszę o odczytanie.)

W art. 1 w pkt 4 w art. 24k ust. 4 i 5 otrzymują brzmienie: „Ust. 4. Audyt bezpieczeństwa ruchu drogowego może przeprowadzać audytor bezpieczeństwa ruchu drogowego będący pracownikiem jednostki wykonującej zadania zarządcy drogi lub audytor bezpieczeństwa ruchu drogowego niepozostający w stosunku pracy z jednostką wykonującą zadania zarządcy drogi. Ust. 5. W jednostce wykonującej zadania zarządcy drogi zatrudniającej audytora bezpieczeństwa ruchu drogowego tworzy się wieloosobowe lub jednoosobowe komórki audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego”. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Rozumiem, że stanowisko ministerstwa jest pozytywne.

Kto jest za przyjęciem tych...

(Głos z sali: Kto przejmuje?)

Przepraszam, kto je przejmuje? Pan senator Owczarek występuje dzisiaj jako przejmujący...

Kto jest za przyjęciem poprawki przejętej przez senatora Owczarka? (15)

Kto jest przeciw? (0)

Kto się wstrzymał?

Jest jeszcze piąty senator wstrzymujący się...

Proszę jeszcze raz o podniesienie ręki osoby wstrzymującej się od głosu, żeby nie było wątpliwości. (5)

Dziękuję.

Poprawka została przyjęta.

Proszę bardzo, następna.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Maciej Telec:

Jeśli chodzi o czwartą poprawkę, to ja już o niej mówiłem na poprzednim posiedzeniu. Chodzi o to, aby zapewnić spójność ustawy w tym zakresie z postanowieniami kodeksu pracy. Dziękuję.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Stanowisko ministerstwa co do poprawki czwartej jest pozytywne, jak rozumiem.

Przejmuje ją senator Owczarek.

W takim razie, proszę państwa, głosujemy.

Kto jest za tą poprawką? (16)

Przypominam, że ten fragment zawiera część poprawki pana senatora Sepiōła.

Poprawka została przyjęta...

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Przepraszam państwa bardzo.

Kto przeciw? (0)

Kto się wstrzymał? (4)

Dziękuję. Poprawka została przyjęta.

Proszę bardzo.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Maciej Telec:

Poprawka piąta ma podobny charakter.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Stanowisko ministerstwa jest pozytywne, poprawkę przejmuje senator Owczarek.

Kto jest za przyjęciem tej poprawki? (16)

Kto jest przeciw? (0)

Kto się wstrzymał? (4)

Dziękuję, poprawka została przyjęta.

Proszę, Panie Legislatorze.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Maciej Telec:

Kolejna poprawka doprecyzowuje przepis określający przesłanki, od których uzależnia się odmowę przedłużenia certyfikatu audytora bezpieczeństwa ruchu drogowego. Dziękuję.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Stanowisko ministerstwa jest pozytywne – kiwają głową, to dobrze.

Przejmuje ją pan senator Owczarek.

Kto jest za przyjęciem tej poprawki? (16)

Kto jest przeciw? (0)

Kto z państwa się wstrzymał? (4)

Dziękuję. Poprawka została przyjęta.

Proszę bardzo, Panie Mecenasiu.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Maciej Telec:

Trzy ostatnie poprawki nie są uzasadnione, ponieważ mają charakter legislacyjny i redakcyjny.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Cóż ministerstwo powie na tę redakcję?

Zastępca Dyrektora Departamentu Dróg i Autostrad w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej Agnieszka Krupa:

Przyjmuję dwie ostatnie poprawki, bez tej, która odnosi się do prawa o ruchu drogowym.

**Główny Legislator
w Biurze Legislacyjnym
w Kancelarii Senatu Maciej Telec:**

Może powiem, o co chodzi w tej pierwszej poprawce. Ta poprawka ma charakter porządkowy. Jeśli chodzi o zmianę prawa o ruchu drogowym zawartą w noweli, to odsyła się w niej do prawa o ruchu drogowym, wskazując metrykę prolongacyjną, a zasada jest taka, że kiedy w ustawie odsyła się po raz pierwszy do aktu, to wskazuje się metrykę, w kolejnych zaś przepisach już się tego nie czyni. To jest poprawka tego rodzaju.

**Zastępca Dyrektora
Departamentu Dróg i Autostrad
w Ministerstwie Transportu,
Budownictwa i Gospodarki Morskiej
Agnieszka Krupa:**

W takim razie nie mamy zastrzeżeń.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

To są trzy niezależne poprawki. Czy jest zgoda na to, żebyśmy przegłosowali łącznie te poprawki redakcyjne? Nikt nie zgłasza sprzeciwu.

W takim razie przejmuję je senator Owczarek, żeby była konsekwencja...

Kto z państwa jest za przyjęciem tych poprawek o charakterze porządkowym, redakcyjnym? (18)

Kto jest przeciw? (0)

Kto się wstrzymał? (2)

Dziękuję bardzo. Poprawki zostały przyjęte.

W ten sposób przegłosowaliśmy wszystkie poprawki.

Proszę państwa, będzie głosowanie...

Panie Ministrze, proszę bardzo.

**Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Transportu,
Budownictwa i Gospodarki Morskiej
Tadeusz Jarmuziewicz:**

Przed głosowaniem chciałbym podziękować połączonym komisjom, panu przewodniczącemu i panu senatorowi Sepiowskiemu za zrozumienie dla naszej argumentacji. To jedna z trudniejszych ustaw. Dziękuję.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

To zupełnie niespodziewane. Wydawałoby się, że gdzieś gładko... Dziękuję za to podziękowanie w imieniu pana senatora Sepiowskiego i swoim.

Czy jeszcze ktoś z państwa senatorów chciałby zabrać głos w kwestii poprawek?

Pan senator Pociąg, proszę bardzo.

Senator Aleksander Pociąg:

Chciałbym prosić przedstawicieli ministerstwa, żeby wytłumaczyli mi jedną kwestię. Jest art. 24k ust. 1, zgodnie z którym „audyt bezpieczeństwa ruchu drogowego przepro-

wadza audytor bezpieczeństwa ruchu drogowego lub zespół audytujący, w którego skład wchodzi co najmniej jeden audytor bezpieczeństwa ruchu drogowego”. Chciałbym zapytać, jak to będzie działało w praktyce. Rozumiem, że stworzenie zawodu audytora miało na celu to, żeby podejmował decyzje ktoś, kto ma certyfikat. Jeżeli w kilkuosobowym zespole będzie tylko jedna z certyfikatem, to co się stanie, jeśli te, które nie mają certyfikatu, przegłosują tę, która go ma? Jak to będzie działało? Tego w ustawie nie ma.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Proszę bardzo, Pani Dyrektorko.

**Zastępca Dyrektora
Departamentu Dróg i Autostrad
w Ministerstwie Transportu,
Budownictwa i Gospodarki Morskiej
Agnieszka Krupa:**

Jeżeli zostanie powołany zespół, to oczywiście on będzie miał swojego przewodniczącego z głosem decydującym. Nie wyobrażamy sobie sytuacji, w której przewodniczącym tego zespołu będzie inna osoba niż audytor bezpieczeństwa ruchu drogowego...

(*Senator Aleksander Pociąg*: Przepraszam bardzo, co to znaczy „nie wyobrażamy sobie”?)

Pod audytem musi się podpisać audytor bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(*Senator Aleksander Pociąg*: Gdzie to jest zapisane w ustawie? Mogłaby mi pani wskazać?)

Audyty jest przeprowadzany przez audytora. Nie może się zatem pod nim podpisać, że tak powiem, Jan Kowalski jako osoba mająca inne wykształcenie czy wykonująca inny zawód. To jest chyba jasne. Jeżeli opinię podpisuje radca prawny, to nie może jej podpisać lekarz, więc jeżeli audyt wykonuje audytor, to musi on być podpisany przez audytora. W innym wypadku zarządca drogi nie przyjmie audytu, ponieważ on byłby wykonany przez osobę nieposiadającą uprawnień. Dowodem na to, że audyt jest wykonany przez osobę posiadającą uprawnienia, jest złożenie pod nim podpisu, a podpis musi być złożony przez osobę, która ma odpowiedni certyfikat. Jeżeli ta osoba nie będzie się zgadzała z opiniami innych członków, to oczywiście nie podpisze tego audytu i nie przedstawi go zarządcy drogi. Dziękuję.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Dziękuję bardzo.

Czy są jeszcze jakieś inne głosy?

Pan senator Owczarek, proszę bardzo.

Senator Andrzej Owczarek:

W art. 24l pkt 3 i 4 jest mowa o sytuacji, gdy zarządca nie uwzględni wyniku audytu, nie zgadza się z nim; w pkt 3 jest mowa o tym, że może go nie uwzględnić, a w pkt 4 jest mowa o tym, że gdy go nie uwzględni,

to ma obowiązek opracowania uzasadnienia i propozycji rozwiązań zamiennych. Zarządca drogi chyba nie ma takich uprawnień, aby wprowadzać jakieś własne ustalenia. Nie wiem, czy nie powinno tam być, że...

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Ma zaproponować, czyli zastąpić audytora, który nie do końca wykonał swoją pracę.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Czy ta propozycja jest wtedy ostateczna? To pytanie do ministerstwa, a potem w razie czego zgłoszę wniosek.

**Zastępca Dyrektora
Departamentu Dróg i Autostrad
w Ministerstwie Transportu,
Budownictwa i Gospodarki Morskiej
Agnieszka Krupa:**

Ten przepis został zmieniony w Sejmie, przedłożenie rządowe było zupełnie inne. Mamy takie same wątpliwości jak pan senator, jeżeli bowiem zarządca drogi zamawia niezależną opinię w postaci audytu u certyfikowanej osoby, to jakie ma uprawnienie, żeby potem zmieniać zalecenia bądź wskazówki tego audytora? Jeżeli miałby takie uprawnienia, to po cóż zlecałby wykonanie takiego audytu? Dyrektywa reguluje tę kwestię w bardzo prosty sposób – audytor wykonuje swoje zadanie, przeprowadza audyt, który zawiera pełne zalecenia dla zarządcy. Zarządca drogi, który dba o bezpieczeństwo, może się z nimi nie zgodzić i stwierdzić, że wychodzą zbyt daleko. Dyrektywa zobowiązuje go do napisania uzasadnienia. Uważamy zaś, że nie jest zasadne, aby on wprowadzał zamiennie rozwiązania, bo wówczas nie jest nam potrzebny audytor. Dziękuję.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Dziękuję.

Po tym wyjaśnieniu mam propozycję, żeby zakończyć teraz pracę nad tym punktem. Jeżeli ministerstwo jest podobnego zdania, jak pan senator, to proponuję, żeby do posiedzenia plenarnego przygotowano...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Nie, treść musi być dokładnie przygotowana.

(Głos z sali: Wystarczy skreślić pkt 4...)

Tak? Wystarczy?

**Zastępca Dyrektora
Departamentu Dróg i Autostrad
w Ministerstwie Transportu,
Budownictwa i Gospodarki Morskiej
Agnieszka Krupa:**

Trzeba zmienić uzasadnienie pktu 4.

Senator Janusz Sepiol:

W uzasadnieniu można to przedstawić, ale nie musi ono przedstawiać rozwiązań zastępczych. Po prostu z braku środków nie wykona...

Senator Andrzej Owczarek:

Masz rację, przepraszam, zapędziłem się. Wydaje mi się, że w pktcie 4 wystarczy po wyrazie „uzasadnienia” postawić kropkę. Wyrażenie „zawierającej w szczególności propozycje rozwiązań zamiennych” znika.

**Zastępca Dyrektora
Departamentu Dróg i Autostrad
w Ministerstwie Transportu,
Budownictwa i Gospodarki Morskiej
Agnieszka Krupa:**

Jeżeli mielibyśmy możliwość zasugerowania czegoś, to proponowalibyśmy, żeby uzasadnienie pozostało i żeby wstawić tam obowiązek; chodzi o to, żeby to uzasadnienie stanowiło załącznik do wyników audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego, żeby ten proces był transparentny. Jak później będziemy dołączać wyniki audytu do wniosków w sprawie odpowiednich decyzji, to będzie możliwość zapoznania się ze stanowiskiem wszystkich organów.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Rozumiem. Chciałbym, żeby to było porządnie przygotowane na posiedzenie plenarne. Jak będziemy teraz szybko przy tym majstrować, to możemy opuścić jakiś przecinek albo coś innego i potem...

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Proszę państwa, rozumiem, że pan senator Owczarek na posiedzeniu plenarnym przedstawi to w czasie dyskusji nad tym punktem.

Teraz zabierze głos pan senator Dobkowski, a potem pan profesor Jamroz.

Pan senator Dobkowski, proszę bardzo.

Senator Wiesław Dobkowski:

Dziękuję.

Chciałbym jeszcze dopytać o to, o czym mówił pan senator Pocięj, bo pani dyrektor ładnie się z tego wywinęła, powiedziała, jak powinno być, tylko że to, co pani mówiła, wcale nie jest zapisane w art. 24k. Ten artykuł mówi o tym, że audyt bezpieczeństwa ruchu drogowego przeprowadza albo audytor bezpieczeństwa ruchu albo zespół audytujący, a w tym zespole ma być co najmniej jeden audytor bezpieczeństwa ruchu drogowego. Jeżeli w zespole audytującym jest tylko jeden audytor bezpieczeństwa, to według przepisów taki zespół może przeprowadzić audyt i wcale nie jest tu powiedziane, że musi być koniecznie podpis tego jednego audytora bezpieczeństwa. Zatem pytanie pana Pocięja było zasadne. Jeżeli miałoby być tak, jak mówiła pani dyrektor, to w zespole audytującym wszyscy powinni być audytorami bezpieczeństwa ruchu drogowego albo audyt byłby ważny wtedy tylko, jeżeli audytor bezpieczeństwa ruchu by się pod tym podpisał. Ale z tego wcale tak nie wynika i rzeczywiście nie ma podstaw, by sądzić, że musi być podpis audytora bezpieczeństwa. Może być tak, że na przykład ci, którzy nie mają uprawnień, przegłosują tego, który ma uprawnienia – z tego przepisu wynika, że taki audyt będzie ważny. Dziękuję.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Panie Ministrze, ponieważ tak czy inaczej będzie zgłaszana poprawka, to proponuję, żeby ministerstwo do debaty plenarnej jeszcze raz przemyślało te kwestie i wtedy możemy do tego wrócić. Widać teraz, że jest drugie pytanie w tej sprawie...

Proszę bardzo, pan senator Sepioł.

Senator Janusz Sepioł:

Poszedłbym tropem wskazanym przez pana senatora Pocięja i przedstawił, jak to wygląda w projektowaniu architektonicznym. Projektuje projektant, który ma uprawnienia. To, ilu ma architektów w biurze, ilu kreślarzy, pomocników, naprawdę nikogo nie obchodzi. Audyt sporządza audytor, kropka. To jego podpis jest pod dokumentacją. I w tym przepisie wystarczyłoby tyle, że audyt przeprowadza audytor. A w jak dużym zespole on to robi, to jest bez znaczenia.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Cóż, to byłaby następna poprawka. Zatem na debatę plenarną są już przewidziane dwie poprawki.

Czy są jeszcze jakieś... Proszę bardzo, pan profesor.

**Ekspert Polskiego Kongresu Drogowego
Kazimierz Jamroz:**

Odniosę się do art. 241 pkt 4. Jeśli chodzi o intencje, to są tu następujące przypadki: audytor zaleca na przykład wykonanie wyspy uspokajającej ruch przy wjeździe do miejscowości, tak aby kierowcy zwalniali do 50 km na godzinę. Projektant próbuje nakreślić tę wyspę zgodnie z zaleceniem audytora, ale okazuje się, że nie może, ponieważ nie ma gruntów, nie ma terenów itd. Zarządca drogi – a to on zawsze podejmuje ostateczną decyzję – może powiedzieć: nie, nie uda mi się zrobić tej wyspy, ale mogę na przykład ograniczyć prędkość czy postawić fotoradar. Przecież nie chodzi o utrudnianie życia zarządcy drogi, tylko o ochronę życia i zdrowia uczestników ruchu drogowego. Chodzi o to, żeby on podał proste rozwiązanie zamiennie, które spowoduje, że ludzie nie będą się zabijać przy wjeździe do tej miejscowości. Dziękuję.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Rozumiem, ale tutaj...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Proszę bardzo, niech się pan przedstawi.

**Prezes Stowarzyszenia na rzecz
Poprawy Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego
„Bezpieczna Droga”
Mirosław Kaczmarek:**

Mirosław Kaczmarek, prezes stowarzyszenia „Bezpieczna Droga”.

Proszę państwa, przysłuchuję się temu wszystkiemu i mam dwa spostrzeżenia. Pierwsze, bardzo pozytywne, jest

takie, że stosunkowo szybko przebiega proces legislacyjny, ponieważ jeśli ta ustawa szybko nie powstanie, Polska może stracić ogromne pieniądze. I drugie spostrzeżenie: jeśli dobrze zrozumiałem, to zmiany, które tutaj zostały zaproponowane, zmierzają do urzędniczego podejścia do spraw związanych z bezpieczeństwem ruchu. Ma to niewielkie znaczenie, jeśli chodzi o autentyczną poprawę bezpieczeństwa. Jako stowarzyszenie proponowaliśmy zaś, żeby było tak, jak jest wszędzie na świecie, jak się dzieje w innych branżach – na przykład w finansach – że audyt wykonuje ktoś zupełnie niezależny. Jeśli chodzi o ochronę środowiska, to audyt wykonuje ktoś zupełnie niezależny, kto nie jest na liście płac inwestora. Tymczasem z przedstawionych zmian wynika, że odrzuciliście to wszystko. Stworzyliście państwo dokument, z którego wynika jednoznacznie, że inwestor wykonuje zadanie, a następnie we własnym sosie przygotowuje ocenę tego zagadnienia. Gdzie tu jest niezależna ocena tego, czy rzeczywiście spełniono właściwe warunki bezpieczeństwa ruchu? Dziękuję.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Dziękuję bardzo.

Rozumiem, że nie ma innych głosów.

Proszę państwa, zostały przeprowadzone głosowania nad poszczególnymi poprawkami, dwie legislacyjne poprawki będą zgłoszone na posiedzeniu plenarnym.

Chciałbym w tej chwili poddać pod głosowanie wnioszek o przyjęcie ustawy w całości wraz z zaproponowanymi i przyjętymi już poprawkami.

Kto jest za przyjęciem ustawy z poprawkami? (13)

Kto jest przeciw? (3)

Kto się wstrzymał? (3)

Dziękuję bardzo.

Stwierdzam, że ustawa została przez komisję przyjęta wraz z poprawkami. Czy pan senator Owczarek zechce być sprawozdawcą?

(Senator Andrzej Owczarek: Mogę być...)

(Wypowiedź poza mikrofonem)

To w takim razie zmieniamy decyzję w locie. Pan senator Sepioł będzie sprawozdawcą tejże ustawy.

Przypominam, żebyście państwo przed posiedzeniem plenarnym przygotowali te dwie poprawki, tak aby one miały odpowiedni kształt.

Dziękuję bardzo wszystkim.

Pan senator...

Senator Łukasz Abgarowicz:

Przepraszam, Panie Przewodniczący, ale uważam, że to, co powiedział pan przewodniczący stowarzyszenia „Bezpieczna Droga”, nie może zostać bez komentarza. Pan sugerował, że zmierzamy do zbudowania takiego systemu, który jest przeciwieństwem bezpieczeństwa na drodze.

Szanowny Panie, inwestor nigdy nie jest ani projektantem, ani wykonawcą drogi. I to inwestor jest najbardziej zainteresowany, żeby porządnie skontrolować zarówno projektanta na etapie projektu, jak i wykonawcę w trakcie realizacji, ponieważ potem to on będzie ponosił odpowiedzialność za eksploatację. To on jest zainteresowany,

żeby w trakcie eksploatacji mieć jak najmniej problemów i wszystkie problemy rozwiązać na etapie projektowania i wykonawstwa, kiedy to nie on za to odpowiada, choć za to płaci. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Dziękuję bardzo, Panie Senatorze.

Proszę państwa, kończę pracę nad tym punktem. Dziękuję przedstawicielom ministerstwa. Dziękuję, Panie Ministrze.

Rozumiem, że nastąpi teraz przegrupowanie sił i środków, zaraz przystąpimy do...

(Rozmowy na sali)

Proszę państwa, chciałbym przystąpić do drugiego...

(Rozmowy na sali)

Panowie Senatorowie, proszę skończyć rozmowy.

Chciałbym przystąpić do rozpatrzenia drugiego punktu w porządku obrad.

Zadam sakramentalne pytanie: czy są przedstawiciele podmiotów prowadzących działalność lobbingową w rozumieniu ustawy? Rozumiem, że nie ma.

Proszę państwa, drugi punkt to rozpatrzenie ustawy o likwidacji delegatur terenowych ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa.

Witam pana ministra Gawlika. Proszę o przedstawienie stanowiska rządu.

(Głos z sali: Ale może pan minister by jednak troszkę...)

Prosiłem o przegrupowanie sił i środków. Myślę, że tutaj będzie bliżej...

(Głos z sali: Przyjacielu, przesiądź się wyżej.)

(Wypowiedzi w tle nagrania)

W Senacie I RP walczone o kolejność stołków, im wyżej, tym... Niektórzy wojewodowie nawet na pojedynki się wyzywali, uderzali co prawda płazem, a nie ostrzem, ale to...

Panie Ministrze, proszę bardzo.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Skarbu Państwa Zdzisław Gawlik:

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Cieszę się, bo lepiej być po prostu poproszony o zajęcie miejsca wyżej, niż być wyproszony z tego miejsca, tak więc cierpliwie... Nie będę sięgał do tak odległej literatury, ale myślę, że lepsze są takie okoliczności. Sądziłem, że równie dobrze będzie mnie słyhać z tamtego miejsca; może gorzej widać, ale przecież nie o to chodzi...

Mam zaszczyt przedstawić projekt ustawy o likwidacji trzynastu delegatur terenowych ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa. Stosownie do założeń ustawy owa likwidacja powinna nastąpić z dniem 30 kwietnia 2012 r.

Delegatury terenowe ministra – najpierw przekształceń własnościowych, a następnie Skarbu Państwa – zostały powołane w 1991 r.; kiedyś była jeszcze delegatura ministra przekształceń w Bielsku Białej, nie było w Ciechanowie, więc te delegatury przechodziły różne koleje losu. Chciałbym zauważyć, że jest to w zasadzie trzecie podejście

ustawodawcy do próby zmiany zasięgu czy liczby delegatur terenowych ministra Skarbu Państwa. Pierwsza próba była podejmowana w 2005 r. i przewidywała likwidację wybranych delegatur terenowych ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa. Następna próba dotycząca ustawy o nadzorze właścicielskim, która utknęła na etapie drugiego czytania w Sejmie, wskazywała na konieczność wyposażenia ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa w pewne elastyczne narzędzia, aby mógł on reagować na to, gdzie te delegatury powinny być i jaki miałyby mieć zasięg. Dzisiaj jest ich trzynaście; są takie, które swoim zasięgiem obejmują kilka województw, a są takie, które działają tylko na obszarze jednego województwa.

Przypominam, że kiedy były powoływane delegatury terenowe ministra – wtedy przekształceń własnościowych – w Polsce funkcjonowało prawie dziewięć tysięcy przedsiębiorstw państwowych. Dzisiaj są dwadzieścia cztery przedsiębiorstwa państwowe. Założenie, które wtedy towarzyszyło ministrowi przekształceń własnościowych, było takie, żeby aktywność delegatur skierować na zmianę mentalności, na uczestnictwo w przełamywaniu barier, które umożliwiały transformację polskiej gospodarki rozpoczętą na przełomie lat 1989–1990. Myślę, że z tego zadania delegatury wywiązały się w należyty sposób.

Oczywiście zmieniał się zakres kompetencji, zakres uprawnień delegatur terenowych ministra Skarbu Państwa. Otrzymywały one kompetencje władcze, uczestniczyły w prywatyzacji bezpośredniej przedsiębiorstw państwowych, podejmowały decyzje w zakresie likwidacji przedsiębiorstw państwowych w trybie ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, a następnie były uprawnione, jeśli chodzi o umowy prywatyzacyjne.

Przed czterema laty delegaturom terenowym zostały przekazane kompetencje potrzebne do likwidacji przedsiębiorstw z udziałem Skarbu Państwa – czy to przedsiębiorstw państwowych czy spółek Skarbu Państwa. Trzeba powiedzieć, że procesy likwidacji tych podmiotów zostały zintensyfikowane, wiele już zostało zakończonych.

Jeżeli chodzi o proponowaną zmianę ustawy, to zmierzana ona w kierunku racjonalizacji sfery organizacyjnej zadań, które należą dzisiaj do ministra Skarbu Państwa i które wynikają z wielu przepisów rozrzuconych w różnych aktach prawnych. Jeżeli chodzi o zadania, które do tej pory są realizowane przez delegatury terenowe, to one nie znikają, tylko stosownie do postanowień ustawy zostaną przekazane wojewodom albo będą realizowane przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa. Zasięg spraw realizowanych dotąd przez delegatury systematycznie maleje, co uzasadnia projektowaną zmianę dotyczącą likwidacji delegatur terenowych ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa.

Projektowany akt prawny był przedmiotem konsultacji z udziałem wojewodów, wszystkich delegatur terenowych ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa. Wejście w życie projektowanej ustawy pozwoli na oszczędności w granicach około 3 milionów zł rocznie. Równocześnie sprawi ona, że określone oszczędności pojawią się również w związku z etatami, które nie będą powielane w poszczególnych delegaturach. Trzeba bowiem zauważyć, że są delegatury, które mają obsadę trzyosobową, a w takiej

obsadzie trudno realizować zadania; jest dyrektor, sekretarka i jakiś jeden pracownik merytoryczny. Zatem siłą rzeczy przeniesienie tych uprawnień na szczebel ministra, bezpośrednio do Warszawy, nie tylko spowoduje zaoszczędzenie określonej liczby etatów, lecz także sprawi, że decyzje będą podejmowane bardziej sprawnie; na pewno nie będzie odrębnej polityki w tych trzynastu delegaturach. Dlatego zwracam się do Wysokich Komisji z prośbą o przyjęcie projektowanej ustawy w zaproponowanej formie. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Dziękuję bardzo, Panie Ministrze.

Proszę pana legislatora o przedstawienie krótkiej opinii, bo tę pisemną wszyscy mieliśmy oczywiście w ręku.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Jakub Zabielski:

Panowie Przewodniczący! Wysokie Komisje! Szanowni Państwo!

Biuro Legislacyjne przedstawiło krótką opinię dotyczącą tego aktu. Wbrew pozorom nie jest to ustawa nowelizująca, tylko ustawa merytoryczna, która dokonuje zmiany polegającej na zlikwidowaniu delegatur; są konsekwencje likwidacji delegatur w przepisach zmieniających. Niemniej fakt, że jest to ustawa merytoryczna, pociąga za sobą pewne określone kwestie związane ze sposobem formułowania przepisów i pewne konsekwencje dotyczące tego, co możemy nowelizować ustawą, chodzi o konsekwencje określonego przepisu merytorycznego, który znalazł się w ustawie. Zasadniczo ustawodawca postąpił dobrze, bo większość zmian dokonywanych tą ustawą to konsekwencja likwidacji delegatur. Ale prawda jest też taka, że przy okazji likwidacji delegatur i przy okazji poprawiania przepisów na tę okoliczność, ustawodawca coś tam sobie jeszcze nowelizuje, przenosząc pewne rozwiązania z aktu, który w poprzedniej kadencji niestety nie doszedł do skutku, w związku z tym można tu mówić o wykroczeniu poza zakres dopuszczalnej ingerencji w porządek prawny; dotyczy to w szczególności „czyszczenia” niektórych upoważnień do wydania aktów wykonawczych. Nie powinno się tego robić przy okazji uchwalania ustawy merytorycznej, powinna to być odrębna nowelizacja. Niemniej jest to uwaga ogólna, bo rozumiem, że Sejm określił taki zakres ustawy. Wniosek de lege ferenda jest taki: czemu innemu służą przepisy zmieniające w ustawie merytorycznej, czemu innemu w akcie nowelizującym jako takim.

Przejdę do uwag szczegółowych. Pierwsza uwaga dotyczy art. 3 pkt 2, dodawanego art. 7c ust. 2 pkt 5. W przepisie tym ustawodawca odsyła do bliżej nieokreślonych przepisów odrębnych. Zgodnie z §156 zasad techniki prawodawczej, formułując odesłanie zewnętrzne, jesteśmy obowiązani precyzyjnie wskazać akty normatywne i przepisy, do których odsyłamy, a jednocześnie określić zakres takiego odesłania. W tym wypadku ustawodawca przerzuca na adresata obowiązek zinterpretowania, co kryje się pod pojęciem „odrębne przepisy”.

Można się zastanawiać, czy właściwym byłoby poprowadzenie tego w taki sposób, aby wymienić w akcie normatywnym wszystkie przepisy, do których odsyłamy, ale musimy się zastanowić, czy takie odesłanie służy czemuśkolwiek. W tym konkretnym przypadku nie ma potrzeby odsyłania do odrębnych przepisów, nie ma bowiem wątpliwości, że organy mogą dysponować nieruchomościami Skarbu Państwa wyłącznie na podstawie przepisu, który będzie w systemie prawnym. W związku z tym nie ma powodów, dla których mamy informować adresatów o tym, że organy władzy działają na podstawie prawa; jest to oczywiste, wynika to z zasady legalizmu, art. 7 konstytucji. To jest pierwsza kwestia.

Druga kwestia nie do końca ma charakter legislacyjny. Chodzi tutaj o udzielenie odpowiedzi na pytanie, w jakim zakresie ta ustawa pozostaje w zgodzie z konstytucją. Proszę państwa, ustawodawca zmienił zasady przedstawiania sprawozdań z wykonywania obowiązków w odniesieniu do mienia Skarbu Państwa. Do tej pory było tak, że każdy, kto takim mieniem gospodarował, był zobowiązany przedstawiać sprawozdanie, a zasady były określone w rozporządzeniu Rady Ministrów. Tutaj ustawodawca rezygnuje z obligatoryjnego przedstawiania sprawozdań na rzecz przedstawiania ich na żądanie ministra. Jednocześnie ustawodawca rezygnuje z przepisu upoważniającego Radę Ministrów do określenia zakresu sprawozdań i terminów ich przedstawiania, pozostawiając ministrowi swobodę w tej gestii. Minister, występując z żądaniem, będzie jednocześnie określał, co ma się znaleźć w takim sprawozdaniu, w jakiej formie ma być ono złożone i w jakim trybie przedstawione. Problemu nie byłoby wtedy, gdy jedynymi zobowiązanymi do przedstawienia stosownego sprawozdania byłyby organy władzy publicznej, a jeszcze bardziej organy szeroko rozumianej administracji rządowej, niemniej tutaj tak nie jest, ponieważ obowiązki sprawozdawcze dotyczą również osób fizycznych i osób prawnych, o których mowa w art. 18. Trudno sobie wyobrazić, by swoboda decyzyjna ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa była posunięta tak daleko, że decydowałby o tym, jakie konkretnie obowiązki będą ciążyły na osobie fizycznej czy osobie prawnej. Wydaje się, że w systemie prawnym powinna znaleźć się regulacja, która ograniczyłaby zakres swobody ministra w tym zakresie chociażby poprzez wskazanie maksymalnego zakresu informacji, których można żądać, minimalnego terminu, jaki można wyznaczyć na przedstawienie sprawozdania, albo też określenia form, które będą dopuszczalne przez prawodawcę jako te, w których sprawozdanie może być złożone. Jeżeli tego nie zrobimy, to minister będzie miał pełną swobodę. W myśl ustawy, w myśl zasady legalizmu i art. 7 konstytucji, trudno będzie wyznaczyć granice kompetencji ministra, jeśli chodzi o występowanie z żądaniem sprawozdania. Tak długo, jak dotyczy to organów władzy publicznej, nie ma problemu, ale dotyczy to również osób fizycznych i osób prawnych – i tutaj ten problem się pojawia. Określenie, na przykład w rozporządzeniu, ram takiego żądania nie musi całkowicie ograniczać swobody ministra. Minister może mieć chociażby swobodę określenia tego, jakie informacje mają być przekazywane, w jakiej formie ma

to nastąpić albo w jakim terminie; byleby mieściło się to w ramach określonych przez prawodawcę. To jest druga uwaga.

Trzecia uwaga jest zasadnicza z punktu widzenia systemu źródeł prawa w Polsce. Proszę państwa, pojawia się następująca sprawa. Ustawodawca nowelizuje tym aktem dwa upoważnienia ustawowe, na których podstawie wydano więcej niż jeden akt wykonawczy. Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej powinno być tak: jedno upoważnienie – jedno rozporządzenie. Zatem na podstawie jednego upoważnienia wydajemy jedno rozporządzenie. Zasady techniki prawodawczej wyjątkowo dopuszczają możliwość wydania na podstawie jednego upoważnienia więcej niż jednego rozporządzenia, ale jest to wyjątek. Z tą zasadą „jedno upoważnienie – jedno rozporządzenie” i w ogóle z funkcjonowaniem rozporządzeń w systemie wiąże się pewna reguła walidacyjna, która mówi o tym, że jeżeli ustawodawca zmienia przepis upoważniający w taki sposób, że zmienia zakres spraw przekazanych do uregulowania, to traci moc rozporządzenia wydane na podstawie zmieniającego upoważnienia. Teoretycznie z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej w tej ustawie nie ma problemu, została napisana prawidłowo, tylko pojawia się problem z oceną skutków określonych przepisów, które zawarto w ustawie.

Zdaniem Biura Legislacyjnego w Kancelarii Senatu zmiana dwóch upoważnień – upoważnienia z art. 12 ust. 7 oraz art. 56 ust. 6 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji – powoduje, że traci moc wszystkie rozporządzenia wydane na podstawie tychże upoważnień. Rząd przygotował to trochę inaczej – moc traci tylko te rozporządzenia, co do których zmienił się zakres spraw przekazanych do regulacji. Niestety Biuro Legislacyjne w Kancelarii Senatu nie może podzielić tego stanowiska. Dlaczego? Otóż zasady techniki prawodawczej przewidują w sposób niebudzący wątpliwości, że zakres spraw przekazanych do uregulowania w przepisie upoważniającym to pewna całość, a więc wszystko to, co ma być uregulowane. To, że prawodawca zdecydował się na technikę odstupującą od zasady i wydał na podstawie jednego upoważnienia więcej niż jedno rozporządzenie, nie modyfikuje zasad walidacyjnych, które dotyczą rozporządzeń. Proszę państwa, trzeba sobie powiedzieć jasno, że nie ma w tym zakresie jasnej praktyki interpretacyjnej, niestety mogą być wątpliwości.

Pozwoliłem sobie przepytąć doświadczonych kolegów legislatorów, czy ich zdaniem rozporządzenia inne, aniżeli te, które teoretycznie tracą moc – o których mówi rząd – pozostają w systemie, czy też nie? I większość powiedziała, że te rozporządzenia tracą moc. Skoro legislatorzy mają wątpliwości co do obowiązywania określonych aktów normatywnych w systemie źródeł prawa, to co ma zrobić adresat normy prawnej? Adresat normy prawnej nie może czerpać informacji o źródłach prawa z komercyjnych systemów informacji o prawie, na przykład z systemu Lex, bo dojdzie do tego, że o tym, czy rozporządzenie jest w systemie, czy nie, przesądza Lex, a nie to, jakie zasady interpretacyjne stosujemy w odniesieniu do reguł walidacyjnych.

Proszę państwa, Biuro Legislacyjne proponuje, aby w tej ustawie przesądzić fakt pozostawienia w systemie źródeł prawnych innych rozporządzeń wydanych na pod-

stawie art. 12 ust. 7 i art. 56 ust. 6, tak aby adresat normy prawnej nie miał żadnej wątpliwości; bo to, że ministerstwo nie ma wątpliwości, że one są, nie oznacza, że adresat nie będzie miał takich wątpliwości. System prawny musi być przejrzysty, musi być pewność co do obowiązujących przepisów. W związku z tym Biuro Legislacyjne proponuje, aby rozszerzyć zakres przepisu art. 8, który czasowo utrzymuje w mocy wyłącznie jedno rozporządzenie. Chodzi o to, aby art. 8 utrzymywał w mocy wszystkie rozporządzenia, które zostały wydane na podstawie art. 12 ust. 7 i art. 56 ust. 6. Jaki jest tego skutek? Otóż jeśli chodzi o rozporządzenia wydane na podstawie art. 12 ust. 7 pkt 1 i 2, to będą one mogły pozostać w systemie tak długo, jak długo minister nie zmieni swojego poglądu na te rozporządzenia i nie wyda nowych. Innymi słowy, czasowo utrzymujemy je w mocy do dnia wydania nowych rozporządzeń. Jaki jest tego skutek w przypadku art. 56 ust. 6? Otóż na podstawie jednej delegacji są wydane trzy rozporządzenia dotyczące trzech różnych funduszy. W związku z tym, że ustawodawca czy prawodawca odstąpił od zasady „jedno upoważnienie – jedno rozporządzenie”, należy przyjąć, że czasowe utrzymanie w mocy wszystkich rozporządzeń wydanych na podstawie art. 56 ust. 6 będzie możliwe, ale pod warunkiem... Może inaczej. Jak długo pozostaną w mocy te czasowo utrzymane rozporządzenia? Tak długo, jak długo minister nie wyda pierwszego rozporządzenia na podstawie art. 56 ust. 6. Jeżeli minister zdecyduje się na wydanie jednego rozporządzenia w odniesieniu do trzech funduszy, to dniem utraty mocy przez dotychczasowe rozporządzenie będzie wejście w życie nowego rozporządzenia regulującego te trzy kwestie, trzy fundusze. Jeżeli zaś minister pozostanie przy odrębnej regulacji odnośnie do trzech rozporządzenia, to wejście w życie pierwszego z nich spowoduje utratę mocy przez dotychczasowe.

Jest to trochę skomplikowane, ale z punktu widzenia adresata normy prawnej przesądza to o tym, że rozporządzenia te pozostają w systemie. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Dziękuję bardzo.

Panie Ministrze, proszę o zajęcie stanowiska wobec argumentacji pana legislatora.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Skarbu Państwa Zdzisław Gawlik:

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Wystąpienie było długie, ja zaś nie będę aż tak obszernie odnosił się do poszczególnych kwestii. Powiem tylko, że nie podzielam obaw, które się pojawiły.

Zacznę od początku. Pierwsze uwagi mają charakter ogólny. Dotyczy to kwestii wychodzenia poza ramy ustawy i uchylecia pewnych przepisów, które zobowiązywały określone podmioty do wydania przepisów wykonawczych. Mówiłem już o tym, że w 1990 r. było dziewięć tysięcy przedsiębiorstw państwowych, dzisiaj jest ich dwadzieścia siedem. Proszę zauważyć, że my uchylamy przepisy, które obowiązywały do wydania przepisów wykonawczych do

ustawy z 25 września 1981 r. Dzisiaj jest 2012 r. i przez te trzydzieści lat nikt nie wydał – wtedy, gdy było dziewięć tysięcy przedsiębiorstw państwowych – przepisów wykonawczych; ten martwy przepis dalej istnieje. Oczywiście to może tak trwać, możemy się zbierać i przygotowywać nową ustawę, która będzie polegać na tym, że uchylamy ten przepis; możemy tak zrobić. Uważam, że z punktu widzenia ekonomiki stanowienia prawa naprawdę szkoda czasu, papieru, żeby to robić. Dlatego jest ta propozycja, żeby przepis upoważniający do wydania przepisów wykonawczych znalazł się akurat w tej ustawie, bo jest to pewien zbiór zagadnień, który dotyczy pewnych zadań delegatur terenowych.

Jeżeli chodzi o kwestie merytoryczne, czy dotyczące kształtu proponowanych przepisów, to pierwsza dotyczyła...

(Głos z sali: Jeszcze odrębne przepisy...)

Aha, odrębne przepisy...

Zasady techniki prawodawczej – mam tutaj wypisany §12, §73, §131, §143 – odwołują się do przepisów odrębnych. Na przykład w ustawie o gospodarce nieruchomościami jest art. 23 ust. 1 pkt 6, który zawiera takie odwołanie. Jest to normalna procedura stanowienia prawa. Nie mam żadnych wątpliwości, jeżeli chodzi o... Ten przepis art. 23 ust. 1 pkt 6 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. stanowi, że podmioty „współpracują z innymi organami, które na mocy odrębnych przepisów gospodarują nieruchomościami Skarbu Państwa”. Aby pozostać w tej konwencji – z uwagi na to, że w kwestionowanym przepisie zajmujemy się rozstrzygnięciem kwestii związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa – postąpiliśmy według tych samych reguł, które obowiązują w dotychczasowych przepisach. Kierujemy się tymi zasadami, które moim zdaniem wcale nam takiego sposobu postępowania nie zabraniają.

Jeżeli chodzi o kwestie sprawozdawczości, to ma pan uwagi, z którymi zgodziłbym się, gdyby ta sprawozdawczość dotyczyła aktywności ministra Skarbu Państwa w sferze imperium. Proszę zauważyć, że dotyczy to tylko sfery dominium; podmioty mają charakter równorzędny i to minister właściwy do spraw Skarbu Państwa, na mocy konstytucji, jest strażnikiem prawidłowego gospodarowania mieniem Skarbu Państwa. Skoro założenie jest takie, to uważam, że należy wyposażyć ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa we wszelkie narzędzia, które pozwolą mu na sprawdzanie, czy gospodarka tymi nieruchomościami, tym mieniem jest prowadzona należycie. Mam świadomość tego, że problem powinien być załatwiony w innym akcie prawnym, te uprawnienia powinny być przeniesione na szczebel ministra Skarbu Państwa. Dzisiaj bowiem mamy sytuację dość szczególną – jest starosta, który wykonuje pewne czynności jako działanie zlecone i w pewnym momencie jest kimś takim... jak na dywanie w szkocką kratę... Z jednej strony, realizuje to z poziomu administracji rządowej jako działanie zlecone, a z drugiej strony, jest organem samorządu. Różnie bywa z tymi decyzjami...

Nieruchomości państwowych jest coraz mniej, więc gospodarka nimi powinna być coraz ostrożniejsza i coraz bardziej precyzyjnie powinny być określone zachowania wszystkich uczestników tej gry rynkowej.

Wspomina pan o tym, co się stanie, gdy będzie osoba fizyczna i osoba prawna? Proszę zauważyć, że osoba fizyczna i osoba prawna może gospodarować nieruchomościami Skarbu Państwa tylko wtedy, gdy otrzyma stosowne pełnomocnictwo. Jeżeli zatem minister właściwy do spraw Skarbu Państwa może wskazać Iksa czy Igreka, który będzie nimi gospodarował, to ja również mam prawo oczekiwać od nich stosownego zachowania, bo wiąże się to z zaufaniem, które się rodzi. I uważam, że nie powinno być tutaj żadnego skrępowania ministra odnośnie do tego, jakich będzie on oczekiwał relacji z drugiej strony.

Kwestia trzecia dotyczy tego, czy można z jednego przepisu wyprowadzać uprawnienia do wydawania trzech przepisów wykonawczych. Pan wspomina o zasadach. Otóż art. 119 ust. 2 zasad techniki stanowi, że „jeżeli jedno upoważnienie ustawowe przekazuje do uregulowania różne sprawy, które dają się tematycznie wyodrębnić tak, że ich zakresy są rozłączne, można wydać na podstawie takiego upoważnienia więcej niż jedno rozporządzenie”. I do tej pory minister z tego korzystał. Wiem, że poglądy są różne, możemy się nimi przerzucać, ale taka technika została wybrana. Jeżeli chodzi o kwestię zastrzeżenia, czy te rozporządzenia, akty wykonawcze dotyczące dwóch pozostałych funduszy celowych, które pozostaną w dyspozycji ministra Skarbu Państwa, będą utrzymane w mocy, czy też nie, to moim zdaniem nie ma tu żadnych wątpliwości i art. 8 w zaproponowanej w przedłożeniu rządowym formie jednoznacznie to potwierdza. Art. 8 odnosi się tylko do jednego z tych funduszy i mówi o tym, co się stanie z przepisami wykonawczymi do tego funduszu. A zatem należy sądzić, że wszystkie pozostałe przepisy wykonawcze pozostają w mocy. Takie jest moje przekonanie. Uważam, że gdybyśmy zrobili tak, jak sugeruje pan w swojej propozycji, to te przepisy miałyby jedynie charakter informacyjny, a przepisu o charakterze informacyjnym też nie powinno być w ustawie. Dziękuję bardzo.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Proszę bardzo, Panie Mecenasiu.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Jakub Zabielski:

Dziękuję bardzo.

Panie Ministrze, jestem dość doświadczonym legislatorem i chciałem tylko zwrócić uwagę na pewne kwestie. Przede wszystkim to, że ustawodawca i prawodawca łamie zasady techniki prawodawczej, nie jest normą. Pan powoływał się na określone przepisy dotyczące odwoływania się do przepisów odrębnych. Chcę tylko zwrócić uwagę na §156, który określa zasady formułowania odwołań do odrębnych przepisów; wskazuje, jak należy postępować. Fakt, że ustawodawca nie zawsze tak postępuje, nie oznacza, że robi dobrze. Z błędnego działania prawodawcy nie można czynić praktyki takiego, a nie innego kształtowania przepisów. Przypominam, że całkiem niedawno – jest to dostępne na stronach internetowych Rządowego Centrum

Legislacji – za dobrą praktykę legislacyjną, wprowadzić jeszcze nieskodyfikowaną w akcie normatywnym, przyjęto fakt, że takich odesłań nie formułujemy. To jest uwaga do pana dyrektora.

Druga kwestia dotyczy osób fizycznych, dominium, imperium. Biuro Legislacyjne nie zamierza ograniczać swobody działania ministra. Biuro Legislacyjne mówi tylko, że prawodawca powinien określić ramy tej swobody, a to co innego niż odebranie swobody. Biuro mówi: w akcie normatywnym, takim jak ustawa, należy wyznaczyć granice kompetencji organu władzy publicznej, jakim jest minister właściwy do spraw Skarbu Państwa. I tylko o to chodzi.

Trzecia uwaga. Art. 119 ust. 2, na który pan minister się powołał, jest wyjątkiem od zasady. Wyjątki należy interpretować zawężająco, z wyjątkami należy się obchodzić bardzo delikatnie. Fakt, że ustawodawca, prawodawca dopuszcza możliwość sformułowania w pewnych okolicznościach więcej niż jednego rozporządzenia na podstawie jednego upoważnienia, nie zmienia reguł walidacyjnych obowiązujących w rozporządzeniach, czyli tych, które dotyczą pozostawiania rozporządzeń w systemie prawnym bądź nie. Reguła z art. 119 ust. 2 nie ma wpływu na §32 zasad techniki prawodawczej. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Dziękuję.

Proszę bardzo, Panie Ministrze.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Skarbu Państwa Zdzisław Gawlik:

Nie będę się odnosił do pierwszej i ostatniej kwestii. Możemy o tym dyskutować. Są tacy, którzy uważają, że tak jest lepiej. Nie będę przerzucał się argumentami. Ale jeśli chodzi o drugą kwestię, to nie zgadzam się z tym. Uważam, że wielkim dorobkiem naszego kraju przez ostatnie dwadzieścia parę lat jest to, że odeszliśmy od pewnej gradacji własności. Nie zgadzam się również na to, żeby ministra, który ma gospodarować nieruchomościami będącymi własnością Skarbu Państwa, ograniczać w jakikolwiek sposób poza przepisami ustawowymi. Propozycja idzie bowiem w tym kierunku, żeby nałożyć kolejny kaganiec... Wszyscy wokół mogą więcej, a ministrowi, który gospodaruje tymi nieruchomościami, ciągle trzeba coś zabierać, narzucać. Nie wiem, jak miałyby to wyglądać, w jaki sposób te granice swobody miałyby być wyznaczane? Nie zgadzam się z tym, bo uważam, że tych podmiotów, tych właścicieli nie można dzielić na lepszych i gorszych. My idziemy dalej. A ta propozycja zmierza w tym kierunku, żeby państwo – a minister jest emanacją państwa – było traktowane gorzej, żeby znowu czegoś nie było mu wolno. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Pan senator Jurcewicz i pan senator Sepioł mają pytania.

Proszę bardzo.

Senator Stanisław Jurcewicz:

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Panie Ministrze, słucham wymiany tych poglądów – dosyć odległych od siebie w pewnych sprawach – i częściowo podzielać rozumowanie Biura Legislacyjnego i pana legislatora. W pańskiej zaś wypowiedzi doceniam tezę, że jeżeli gospodaruje się mieniem, to należy to czynić bez zbędnych kagańców. A co z tymi firmami, które są w trakcie prywatyzacji? Jest mowa o upadłości... Dam konkretny przykład tego, o co chodzi, bo to jest chyba piętą achillesową w wielu miejscach w Polsce – chodzi na przykład o PKS. Są pewne procesy prywatyzacji, ale też procesy, które odbywają się w biurze restrukturyzacji... To jest dosyć drażliwy problem w różnych miejscach.

Teraz przejdę do istoty ustawy, do art. 5. Muszę powiedzieć, że doceniam liczby tak precyzyjne, wybiegające w przyszłość. Moje pytanie dotyczy pktu 3 w art. 5. Panie Ministrze, rozumiem, że to jest przemyślana propozycja, ale w pewnym momencie brzmi on tak: „dysponent środków obniża wielkość środków przeznaczonych na wydatki w drugim półroczu o kwotę stanowiącą różnicę pomiędzy wielkością tego limitu a kwotą przekroczenia wydatków”. Uważam, że to jest bardzo restrykcyjne. Nie chcę wchodzić w czyjeś kompetencje – żebym był dobrze odczytywany – ale powody, które ma wojewoda, czy to, dlaczego te wydatki będą przekraczały 65% w pierwszym półroczu, mogą być bardzo różne. Nawiązuję tu do tego, o czym pan mówił – żeby nie ograniczać... Dla mnie to jest zaskakujące. Podstawa nie jest wymieniona, a przyczyny – powtórzę to – mogą być różne, dlatego mam taką wątpliwość. Moim zdaniem to nie powinno się odbywać automatycznie. Powinien być zapis „może obniżyć wielkość środków”, gdyż czynniki wpływające na to przekroczenie mogą być różne. I wobec tak precyzyjnego wyliczenia, monitorowania systemu finansowego, itd., itd., będzie to ogromna wiedza... Zresztą to, w jakim czasie, w którym miesiącu po przekroczeniu, kiedy nastąpi obniżenie... Moim zdaniem to jest zbyt restrykcyjne. Dziękuję.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Pan senator Sepioł, proszę bardzo.

Senator Janusz Sepioł:

Moje pytanie też dotyczy art. 5. Strasznie mnie frapuje to, jaki był algorytm wyliczenia tak zaskakujących kwot i to jeszcze wprowadzających sztywne wydatki budżetu na jedenaście lat naprzód i z jakąś progresją o cztery tysiące... Skąd to się wzięło, jak to zostało policzone?

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Pan senator Michalski ma kolejne pytanie.

Senator Jan Michalski:

Panie Ministrze, mam pytanie dotyczące art. 7c ust. 3, zgodnie z którym wojewoda przekazuje nieruchomości w terminie dwóch miesięcy na żądanie właściwego mini-

stra do spraw Skarbu Państwa. Chodzi mi o wyjaśnienie pewnej kwestii. Otóż jeżeli wojewoda na podstawie art. 7b, gospodarując mieniem, przekaże sprawowanie pewnych funkcji zarządczych na przykład staroście powiatowemu, bo rozumiem, że może to zrobić – powiedzmy będzie to zarządzanie określonym terenem powstałym po zlikwidowanym przedsiębiorstwie – a starosta za zgodą wojewody podpisze określone umowy, to czy nie nastąpi kolizja, jeśli chodzi o ten termin? Na przykład w wyniku zawartych umów będzie inny czas rozwiązania lub wypowiedzenia umowy.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Panie Ministrze, proszę bardzo – trzy pytania, trzy odpowiedzi.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Skarbu Państwa Zdzisław Gawlik:

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Jeśli chodzi o art. 5, w którym są wyliczenia, to odpowie pan dyrektor zajmujący się tymi kwestiami... Wiem, że to wynika z pewnych oczekiwań i żądań, ale pan dyrektor będzie precyzyjny...

Jeśli chodzi o kwestię upadłości i likwidacji, to uprawnienia wynikające z pozycji upadłego i te właścicielskie – w stosunku do przedsiębiorstw i praw z akcji – pozostaną w gestii ministra i będą realizowane przez tę stronę. Jeśli zaś chodzi o uprawnienia wierzycielskie w przypadku upadłych podmiotów, to będą one realizowane przez wojewodę; wtedy, gdy państwo jest wierzycielem w stosunku do upadłego podmiotu.

Jeżeli chodzi o nakładany na wojewodę obowiązek przekazania pewnych nieruchomości na żądanie ministra Skarbu Państwa, to należy to czytać w taki sposób, że minister, jako ten właściwy organ, uznaje, iż te nieruchomości są niezbędne państwu i wtedy sam zagospodarowuje – na przykład na potrzeby organów czy jednostek publicznych – określony zasób tych nieruchomości. Jeżeli wojewoda podejmie decyzje, które będą wymagały rozporządzenia, to wywoła to skutek nieodwracalny; przestaną to być nieruchomości, które są w dyspozycji wojewody. Jeśli zaś ten skutek może być odwracalny, to wszystko musi odbyć się z poszanowaniem prawa. Zatem tutaj nie ma żadnego przepisu, który dawałby uprawnienia inne niż to wynikające z tego akurat przepisu. W takiej sytuacji minister musiałby przyjmować to z dobrodziejstwem inwentarza, czyli z wszystkimi obciążeniami, które mają te nieruchomości.

Jeżeli można, to zabierze głos pan dyrektor Grzegorz Borowiec.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Bardzo proszę „wyspowiadać się” z tych liczb.

Dyrektor Generalny w Ministerstwie Skarbu Państwa Grzegorz Borowiec:

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Zapisy przedstawione przez nas w ustawie muszą wywoływać takie reakcje, jak w przypadku Wysokiej Komisji. Jest to jednak prosta realizacja stosownych zapisów ustawy o finansach publicznych. Ustawa o finansach publicznych w art. 50a wprowadza tak zwaną regułę wydatkową, która sprowadza się mniej więcej do tego, że w przypadku przedstawiania projektów ustaw, które dokonują zmiany w wysokości wydatków na realizację zadań, projektodawca powinien przedstawić szacunki tych zmian na dziesięć lat od dnia wejścia w życie ustawy. I to, co zostało przedstawione, jest realizacją tejże reguły.

(*Senator Janusz Sepioł:* Chodzi o uzasadnienie czy treść?)

(*Głos z sali:* Treść...)

W treści, w treści...

Dochodziliśmy do tego bardzo długo. Wynik realizacji tej ustawy jest bardzo prosty. Jak pan minister mówił, to są oszczędności na poziomie 2 milionów 700 tysięcy zł rocznie w stosunku do tego pułapu wydatków, które mieliśmy w 2011 r., bo przyjęliśmy 2011 r. jako bazy. Odjęcie 2 milionów 700 tysięcy zł i przemnożenie tego przez stosowne współczynniki, które minister finansów do tego rodzaju planowania zechciał przedstawić, daje kwoty, które zostały zamieszczone w ustawie. Wszystko wygląda tajemniczo, a jest tak naprawdę prostym algorytmem, który sprowadza się do tego, że mamy zamiar wydać 2 miliony 700 tysięcy zł mniej, niż w roku bazowym 2011.

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Senator Janusz Sepioł:

Zatem to są dotychczasowe koszty delegatur pomniejszone o 2 miliony 700 tysięcy zł i pomnożone przez wskaźnik inflacji...

Dyrektor Generalny w Ministerstwie Skarbu Państwa Grzegorz Borowiec:

Tak, tak, chodzi o wynagrodzenia, o pozostałe wydatki. Wygląda to wszystko tak, jak wygląda, ale takie przepisy obowiązują. Stoczyliśmy batalię, wydawało nam się, że jest to już lekka przesada, bo przecież ani zadania się nie zmieniają, ani z niczego nie rezygnujemy, bo nie możemy. Po prostu inaczej rozkładamy miejsca wykonania zadań i dajemy oszczędność. Jest jak jest.

Efektom tego jest również ust 3, na który jeden z panów senatorów zechciał zwrócić uwagę, czyli ta reguła zabezpieczająca. A co będzie, jeżeli ta kwota zostanie przekroczona? Jeżeli zostanie przekroczona – a nie wiem, czy te 65% zostało określone trafnie czy nie – to do końca roku nie będzie można wydać więcej, niż przewidziano w projekcie. Jest reguła? Jest reguła. Nie byliśmy w stanie wymyślić nic lepszego, bo planowanie na dziesięć lat do przodu...

(*Rozmowy na sali*)

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

To jest dowód na to, że ministerstwa starają się wprowadzać regulę wydatkową, pokazać, że ona będzie funkcjonować, co ma być zbożnym przedsięwzięciem. Dobrze, niech tak będzie.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Proszę państwa, czy ktoś z państwa senatorów chciałby przejść to, o czym mówił pan legislator?

(Senator Stanisław Jurcewicz: Mogę...)

Proszę bardzo, pan senator Jurcewicz.

Senator Stanisław Jurcewicz:

Panie Przewodniczący! Panie Ministrze!

Myślę, że warto jednak pochylić się nad propozycjami senackiego Biura Legislacyjnego. Mam takie odczucie, że nikt nie przejmie dzisiaj tych poprawek, ale myślę, że warto się nad tym zastanowić. Gdybyście państwo jednak doszli do wniosku, że należy je zgłosić, to jeszcze można to zrobić podczas debaty.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Moim zdaniem, jeśli chodzi o kwestie merytoryczne, to w zasadzie nie zmienia... Chodzi raczej o czystość legislacji, a zwłaszcza o to, żeby adresat miał jasność interpretacji; co obowiązuje, a co nie. Myślę, że pod pewnymi względami...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Trudno mi jednoznacznie wyrokować, czy zmienia, czy nie. Skoro nikt nie przejmuje w tej chwili uwag pana legislatora, to mam prośbę do senatorów, członków komisji, żeby się jeszcze zastanowili. Niech to będzie czysta legislacja, niech nie budzi wątpliwości.

(Senator Stanisław Jurcewicz: Jeszcze pan minister...)

Panie Ministrze, proszę.

**Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Skarbu Państwa
Zdzisław Gawlik:**

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Też jestem za tym, żeby przepisy były jak najbardziej doskonałe, bo po to jesteśmy... Jeżeli jesteśmy w stanie te

doskonale przepisy, wolne od dwuznaczności, sformułować... Po otrzymaniu tych obfitych uwag – bardzo za nie dziękuję – też prowadziliśmy pewne konsultacje i udało się wypracować takie argumenty, które bronią tych propozycji. Zdaję sobie sprawę, że są również przeciwne poglądy, ale teraz dyskutujemy nad tym, kto ma rację, na którą szalę więcej położymy... Deklaruję, że będziemy dalej rozmawiali, ale w czasie rozmów, które były prowadzone wczoraj po południu i dzisiaj przed południem, znaleźliśmy argumenty, które tego bronią i mówią, że wszystko jest w porządku. Ale pochylimy się jeszcze nad tym. Dziękuję za uwagę.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Zatem zachęcam do dalszych rozmów.

Nikt nie przejął uwag pana legislatora, czyli mogę poddać pod głosowanie wnioski o przyjęcie ustawy bez poprawek.

Czy jest jakikolwiek inny wniosek?

Zatem formułuję wniosek o przyjęcie ustawy bez poprawek.

Kto jest za tym wnioskiem? (12)

Kto jest przeciw? (0)

Kto się wstrzymał? (8)

Dziękuję bardzo.

Stwierdzam, że wniosek o przyjęcie ustawy bez poprawek został przyjęty.

Panie Ministrze, zachęcam do spotkania z przedstawicielami senackiego Biura Legislacyjnego.

(Głos z sali: Jeszcze sprawozdawca...)

Moja propozycja jest taka, żeby pan senator Jurcewicz był sprawozdawcą komisji. Czy są inne wnioski?

Zatem proszę o to pana senatora Jurcewicza.

(Senator Stanisław Jurcewicz: Dziękuję bardzo.)

Dziękuję państwu bardzo.

**Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Skarbu Państwa
Zdzisław Gawlik:**

Również dziękujemy za uwagi i za pomyślne głosowanie.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Zamykam dzisiejsze posiedzenie komisji.

(Koniec posiedzenia o godzinie 13 minut 42)

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii