



SENAT RP

# ZAPIS STENOGRAFICZNY

---

---

---

**Posiedzenie**  
Komisji Praw Człowieka,  
Praworządności i Petycji (9.)  
w dniu 12 stycznia 2016 r.

IX kadencja

---

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie petycji dotyczącej podjęcia inicjatywy ustawodawczej w sprawie zmiany art. 647<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego (cd.) (P9-02/15).
2. Rozpatrzenie petycji dotyczącej podjęcia inicjatywy ustawodawczej w sprawie tymczasowego pomieszczenia w kontekście nowelizacji przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów (P8-08/15).
3. Rozpatrzenie petycji dotyczącej podjęcia inicjatywy ustawodawczej w sprawie uprawnień do bezpłatnych leków dla osób najuboższych i przewlekle chorych (P8-09/15).
4. Rozpatrzenie petycji dotyczącej podjęcia inicjatywy ustawodawczej w sprawie nowelizacji ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (P9-03/15).

(Początek posiedzenia o godzinie 16 minut 02)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Michał Seweryński)

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dzień dobry państwu.

Otwieram posiedzenie senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji.

Witam wszystkich gości przybyłych na posiedzenie, panów senatorów, przedstawicieli Biura Komunikacji Społecznej, witam pana ministra Łandę, który jest po raz pierwszy na naszym posiedzeniu. Punkt dotyczący zdrowia będzie trochę później.

Zacniemy zgodnie z porządkiem obrad od rozpatrzenia petycji dotyczącej zmiany w kodeksie cywilnym.

Panowie senatorowie zapewne pamiętają, że chodzi o sprawy zamówień i prac wykonywanych przez podwykonawców. Myślę, że pan legislator przedstawi nam obszerną opinię, którą mogliśmy sobie już przyswoić, z grubsza przypomni, o co chodzi w tym całym piśmie ze strony zainteresowanych, i wysłuchamy, jakie są możliwości ustosunkowania się do tej petycji.

Bardzo proszę.

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

Dziękuję bardzo.

Przedmiot petycji to art. 647<sup>1</sup> kodeksu cywilnego. Jest to przepis wprowadzony do kodeksu cywilnego po to, aby przeciwdziałać praktykom polegającym na tym, że podwykonawcy zawierający dalsze umowy o roboty budowlane z wykonawcami pozostawali bez wynagrodzenia, ponieważ nieuczciwi wykonawcy nie płacili im tej części wynagrodzenia, którą otrzymali od inwestorów. W związku z tym wprowadzono przepis, który stanowi, że w umowie o roboty budowlane zawartej między inwestorem a wykonawcą strony mogą ustalić zakres robót, które będzie wykonywał wykonawca osobiście albo za pomocą podwykonawców, ale do zawarcia przez wykonawcę umowy o roboty budowlane z podwykonawcą wymagana jest zgoda inwestora, przy czym jeżeli inwestor w terminie 14 dni od przedstawienia mu przez wykonawcę umowy z podwykonawcą lub jej projektu nie zgłosi na piśmie sprzeciwu lub zastrzeżeń, uważa się, że wyraził zgodę na zawarcie umowy. Istotny w tym przepisie jest także §5, który stanowi, że zawierający umowę z podwykonawcą

oraz inwestor i wykonawca ponoszą solidarną odpowiedzialność za zapłatę wynagrodzenia za roboty budowlane wykonywane przez podwykonawcę.

(Przewodniczący Michał Seweryński: Czy to jest propozycja, czy obecny stan prawny?)

To jest obecny stan prawny.

Na tle takiego stanu prawnego pojawiły się wątpliwości, od początku formułowane zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie, dotyczące tego, jaki charakter prawny ma mieć zgoda inwestora na zawarcie dalszej umowy o roboty budowlane między wykonawcą a podwykonawcą.

W związku z tym, że przepis w tym zakresie milczy, przyjęto koncepcję zgody z art. 60 kodeksu cywilnego, czyli jest to zgoda, która może być zgodą dorozumianą. Zatem w sytuacji, w której inwestor milczy, uważa się, że wie o tym, że na budowie pracują osoby inne niż pracownicy wykonawcy, wyraził dorozumianą zgodę na zawarcie takiej umowy między podwykonawcą a wykonawcą, a w konsekwencji ponosi odpowiedzialność solidarną za zobowiązanie, które wykonawca ma wobec podwykonawcy.

Autorzy petycji podnoszą, że jest to rozwiązanie, które burzy zasadę swobody umów oraz równość stron w stosunku pracy, ponieważ implikuje nadmiernie szeroką odpowiedzialność inwestora, który będzie ponosił odpowiedzialność za zobowiązanie, za wykonanie umowy o roboty budowlane dwukrotnie, ponieważ, po pierwsze, zapłaci za te roboty wykonawcy, po drugie, przeciwko niemu będzie przysługiwało podwykonawcy roszczenie o zapłatę tej części wynagrodzenia, której podwykonawca nie otrzymał od wykonawcy.

Autorzy petycji wskazują, że jest to praktyka, która godzi szczególnie w spółdzielnie, ponieważ spółdzielnie muszą rozliczyć koszty budowy w ciągu 6 miesięcy od dnia jej zakończenia, zaś termin przedawnienia roszczenia, który przysługuje podwykonawcy wobec wykonawcy oraz inwestora, to 3 lata. W związku z tym spółdzielnia nie będzie miała możliwości zapłacenia takiego wynagrodzenia, ponieważ nie będzie miała na to środków.

Wydaje się, że problem, który został tu nakreślony, rzeczywiście istnieje. W tej sytuacji pojawia się pytanie, w jaki sposób go rozwiązać, ponieważ...

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Przepraszam bardzo, chciałbym się upewnić, czy dobrze zrozumiałem. Dzisiaj jest odpowiedzialność dorozumiana inwestora...

(*Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Maciej Telec: Tak jest.*)

...za niezapłacenie podwykonawcy, zaś petenci domagają się tego, żeby to była zgoda inwestora na piśmie pod rygorem nieważności. Dzisiaj ona nie jest potrzebna.

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

Tak jest. Ponieważ przepis jest bardzo niejasny, orzecznictwo Sądu Najwyższego wywiódło, że zgoda inwestora może być zgodą dorozumianą, czyli ani nie musi być wyrażona na piśmie, ani nie musi być wyrażona wprost.

(*Przewodniczący Michał Seweryński: Czyli to jest petycja w interesie inwestorów.*)

Tak jest w istocie, to jest petycja w interesie inwestorów.

(*Przewodniczący Michał Seweryński: Chodzi o to, żeby odpowiedzialność wynikała ze świadomej decyzji o podpisaniu zgody na to wykonawstwo.*)

Tak. Chodzi o to, aby przepis, który w tej chwili stanowi, że do zawarcia przez wykonawcę umowy o roboty budowlane z podwykonawcą wymagana jest zgoda inwestora, uzupełnić o słowa: na piśmie pod rygorem nieważności. Przy czym trzeba tu zaznaczyć, że w takiej sytuacji będzie to zgoda rozwiązująca, czyli brak tej zgody będzie oznaczał, że w ogóle nie dojdzie do zawarcia dalszej umowy o roboty budowlane, co może być konsekwencją niezamierzoną przez autorów.

Być może problemem jest nie tyle §2, który przed chwilą przywołałem, ile §5, który mówi o tym, że zawierający umowę z podwykonawcą oraz inwestor i wykonawca ponoszą solidarną odpowiedzialność za zapłatę wynagrodzenia za roboty budowlane wykonane przez podwykonawcę. Być może tutaj jako uszczegółowienie, może drugie zdanie uszczegółowiające, warto byłoby dodać przepis stanowiący, że inwestor ponosi solidarną odpowiedzialność za zapłatę wynagrodzenia za roboty budowlane wykonane przez podwykonawcę, jeżeli wyraził zgodę, o której mowa w §2, czyli tę zgodę w tej chwili dorozumianą, np. w formie pisemnej pod rygorem nieważności.

Wówczas zgoda inwestora miałaby podwójny skutek, otóż byłaby ona wymagana do zawarcia dalszej umowy o roboty budowlane, ale byłaby ona, tak jak obecnie, dorozumiana, czyli jeżeli inwestor nie wyrazi sprzeciwu, przyjmuje się, że wyraził zgodę na zawarcie dalszej umowy o roboty budowlane, na wejście podwykonawcy na budowę, a już sama odpowiedzialność solidarna za zobowiązanie wobec wykonawcy byłaby możliwa tylko wtedy, gdyby ta zgoda została wyrażona w formie pisemnej pod rygorem nieważności.

(*Przewodniczący Michał Seweryński: To jest właśnie tenor tej petycji, tego dotyczyłaby zmiana.*)

Tak sądzę, choć petenci wnosili o coś innego, co – jak mi się wydaje – rodzi również inny skutek prawny, skutek w postaci unieważnienia dalszej umowy o roboty budowlane.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

To jest kwintesencja tej petycji, którą tu już rozważyliśmy. Panowie senatorowie pamiętają, że mieliśmy wątpliwości co do tego stanu prawnego. Istotne jest to, że już

dzisiaj jest ta odpowiedzialność dorozumiana i solidarna, nawet jeżeli nie ma zgody inwestora na piśmie. A teraz, gdybyśmy to zaostrzyli, stwierdzili, że zgoda inwestora na piśmie musi być, bo inaczej nie ma odpowiedzialności, to inwestor byłby bardziej zabezpieczony przed ewentualnym podwójnym płaceniem.

To zapytamy jeszcze, czy ze strony rządowej jest ktoś, kto chciałby zabrać głos.

Bardzo proszę.

### **Główny Specjalista w Wydziale Prawa Gospodarczego w Departamencie Legislacyjnym w Ministerstwie Sprawiedliwości Dariusz Kaniak:**

Dariusz Kaniak, jestem prokuratorem pełniącym obowiązki głównego specjalisty w Departamencie Legislacyjnym w Ministerstwie Sprawiedliwości.

Pan z Biura Legislacyjnego bardzo wyczerpująco przedstawił istotę. Ja tylko dosłownie w kilku zdaniach odniosę się do tego, jakie było *ratio*. Projektodawcą tej noweli z roku 2003 było Ministerstwo Sprawiedliwości w związku ze zjawiskiem wówczas nazywanym wydmuszką, dzisiaj zatorami płatniczymi, które cały czas występują w budownictwie. Ostatnio, 2 czy 3 lata temu, o ile dobrze pamiętam, mieliśmy taką sytuację w związku z budową autostrad. Wtedy celem wprowadzenia tego przepisu było właśnie zapobieganie tego rodzaju negatywnym zjawiskom w gospodarce i niepłaceni przez wykonawców wynagrodzenia podwykonawcom za roboty budowlane, krótko mówiąc, przez nierzetelnych, nieuczciwych lub wręcz oszukańczych wykonawców, którzy nie wypłacali wynagrodzenia, chociaż od inwestora otrzymali pełne wynagrodzenie.

Proszę państwa, ten przepis w omawianym tu §2 stanowi, że zgoda inwestora na zawarcie umowy wykonawcy z podwykonawcą jest konieczna. Tyle że ustawodawca wprowadził 2 sposoby, 2 możliwości. Możliwe jest wyrażenie zgody na piśmie, bo nic, żaden przepis prawa nie stoi na przeszkodzie temu, żeby inwestor wyraził zgodę na piśmie, w sposób, o który proszą wnoszący petycję, lub w sposób dorozumiany, czyli jeśli w ciągu 14 dni inwestor nie wyrazi sprzeciwu, uznaje się, wprowadza się takie domniemanie, że wyraził zgodę.

Proszę państwa, dlaczego ustawodawca wprowadził tu zgodę dorozumianą? Otóż, proces budowlany jest procesem dynamicznym i trudno byłoby wymagać od inwestora, żeby wyciągał te dokumenty na każdym etapie i za każdym razem wyrażał niejako swoją aprobatę w sposób najbardziej rygorystyczny w normalnym obrocie gospodarczym, jakim jest zgoda pisemna. Jest oczywiście obrót e-mailowy, esemesowy. Tak że uważa się, że jeżeli inwestor nie wyrazi sprzeciwu, to akceptuje podwykonawcę.

Czy przepis jest doskonały i nie stwarza pola do interpretacji? Naszym zdaniem oczywiście nie jest doskonały. Chcę podkreślić, że z podobnymi, analogicznymi petycjami, z wnioskami tożsamymi z wnioskiem państwa, którzy składają tę petycję, nasze ministerstwo się spotyka. Ten przepis jest u nas analizowany, trwają prace, tak aby nie było wątpliwości interpretacyjnych. Nie ukrywamy,

że orzecznictwo sądów nie jest jednolite, co też świadczy o tym, że przepis nie jest doskonały i w praktyce sprawia jakieś trudności.

Jednakże naszym zdaniem cząstkowe regulowanie, przechylenie tu szali niejako na rzecz inwestora, ochrony jego praw nie wydaje się uzasadnione. Wymaga to dalszych głębszych analiz, wyważenia racji stron, racji podwykonawcy – tak naprawdę cały ten przepis wtedy, 12 lat temu został przygotowany dla podwykonawców – i dalszych prac nad całą umową o roboty budowlane, które trwają już w Ministerstwie Sprawiedliwości.

Chciałbym także zwrócić uwagę na to, że – tak jak już było mówione – petycja nie zmierza do tego, choć mogłoby się tak wydawać, żeby znieść niejako odpowiedzialność solidarną, tylko idzie bardzo daleko i mówi, że gdy inwestor nie wyrazi zgody w formie pisemnej, to umowa jest nieważna. Prawdopodobnie wbrew intencji wnioskodawców spowodowałyby to praktycznie zator w robotach budowlanych. Utrudniłoby to sam proces budowlany, ten dynamiczny proces, w którym występuje wielu podwykonawców.

Proszę też zwrócić uwagę na art. 647 §1, który stanowi, że w umowie o roboty budowlane zawartej między inwestorem a wykonawcą strony ustalają zakres robót, który wykonawca będzie wykonywał osobiście lub za pomocą podwykonawców. Pierwszy przepis tej noweli stanowi, żeby już na etapie zawierania umowy z generalnym wykonawcą inwestor określił przynajmniej zarys tych warunków, ogólny zakres, jakiego będzie wymagał od podwykonawców.

Poza tym chcę powiedzieć, że największe wątpliwości – nie chcę tu oczywiście oceniać orzeczeń sądowych – pewne wątpliwości mogą budzić te orzeczenia, które niejako wbrew literalnemu brzmieniu przepisu i pierwszej wykładni celowościowej przyjmują, że samo wstąpienie podwykonawcy w wykonawstwo czynne, czyli *per facta concludentia*, powoduje tę solidarną odpowiedzialność. Być może to jest za daleko posunięta interpretacja i właśnie na tym tle pojawiają się problemy praktyczne, które – jak powiedziałem – zauważamy, dlatego trwają u nas prace nad całościowym opracowaniem przepisów dotyczących umowy o roboty budowlane. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję.

Pan senator Pociąg. Proszę bardzo.

### **Senator Aleksander Pociąg:**

Ja zabieram głos w kontekście wypowiedzi pana prokuratora. Pan powiedział, że ustawodawca wprowadził zgodę dorozumianą. Z tego, co ja czytałem, i z tego, co zresztą mówił przed chwilą nasz legislator, zrozumiałem, że de facto orzecznictwo wprowadziło tę zgodę dorozumianą.

Wróciłbym jeszcze do przedostatniego i ostatniego zdania z pana wypowiedzi, bo pan generalnie sceptycznie do tego podszedł, zaś mówiąc o zbyt daleko idącym orzecznictwie sądów, stwierdził pan, że właśnie te sądy wprowadziły

tę zgodę dorozumianą. Dlatego pański wywód nie do końca jest dla mnie jasny, wydaje mi się, że w pewnym zakresie pan sobie zaprzeczył.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Proszę dopowiedzieć.

### **Główny Specjalista w Wydziale Prawa Gospodarczego w Departamencie Legislacyjnym w Ministerstwie Sprawiedliwości Dariusz Kaniak:**

Jeżeli mogę, króciutko.

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo! Panie Senatorze!

Sam przepis mówi o tym, że w terminie 14 dni od przedstawienia inwestorowi przez wykonawcę umowy z podwykonawcą lub jej projektu wraz z częścią dotyczącą itd. inwestor nie zgłosi na piśmie sprzeciwu lub zastrzeżeń. Zatem przepis mówi o zgodzie dorozumianej, sam przepis o tym mówi, a inwestor albo wypowie się pisemnie, albo będzie milczał. To jest to, co jest przyjęte w wielu procedurach w systemie prawa, że brak sprzeciwu uznaje się za akceptację.

Jeśli zaś chodzi o dorozumianą zgodę, Panie Senatorze, o której mówiłem, tę w praktyce, w być może za daleko idącym orzecznictwie sądu, to chodziło mi o to, że sąd uznaje ją nawet wtedy, gdy wykonawca nie przedstawił dokumentów, umowy inwestorowi, a wszedł na budowę, *per facta concludentia*, czyli wystarczy, że on wykonuje jakieś prace, wtedy też można uznać, że inwestor się na to zgodził, a moim skromnym zdaniem jest to troszeczkę za daleko idące i to właśnie wypacza sens tego przepisu.

Tak jak mówię, jeżeli są problemy interpretacyjne, to uznajemy, że przepis wymaga – nieładne słowo – pochylenia się nad nim i nowego opracowania. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Czy jeszcze inne osoby chciałyby zabrać głos?

Jeżeli nie, to ja zapytam. Na jakim etapie są prace, o których pan mówił? Pan mówił o tym, że pracujecie nad tym. Co jest opracowywane i na jakim to jest etapie?

### **Główny Specjalista w Wydziale Prawa Gospodarczego w Departamencie Legislacyjnym w Ministerstwie Sprawiedliwości Dariusz Kaniak:**

Panie Przewodniczący, to jest etap analityczny, bo – tak jak mówię – te państwa postulaty są nam znane i...

(Przewodniczący Michał Seweryński: Panie Dyrektorze, krótko i konkretnie. Czy przygotowujecie projekt nowelizacji tego przepisu lub grupy przepisów, czy nie? Jeżeli tak, to kiedy to będzie. Nie chcemy dublować prac rządu, dlatego to pytanie jest takie konkretne.)



Ja myślę, że m.in. przez tę petycję zostanie to przyspieszone, ale – tak jak mówię, chciałbym być w zgodzie z prawdą – w tej chwili są to tylko prace analityczne, przygotowujące, nie ma jeszcze opracowanego projektu.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję bardzo.  
Pan senator Pociąg.

### **Senator Aleksander Pociąg:**

Panie Przewodniczący, problem na pewno jest dosyć poważny, bo wcześniej rzeczywiście trzeba było bronić podwykonawców przed nieuczciwymi wykonawcami i ten przepis miał iść w tym kierunku, a teraz wyraźnie widać i z tej petycji, i z praktyki, i z tego, co mówił przed chwilą przedstawiciel rządu, że to wahadełko zostało wychylone w drugą stronę za bardzo i w tej chwili proceder, jeżeli dobrze rozumiem, zdaje się odwracać i pokrzywdzonymi coraz częściej są inwestorzy.

Ja zgadzam się z tym, że nie ma sensu dublować prac rządu, ale z tego, co przed chwilą usłyszałem, wynika, że takie prace nie są prowadzone, na razie jest to analiza, co mnie o tyle dziwi, że – sądząc po wypowiedzi przedstawiciela rządu – jest to rozpoznane, wiadomo, że ten problem jest, istnieje. W związku z tym, gdybyśmy mieli nie kontynuować pracy, to prosiłbym pana przewodniczącego, żebyśmy zakreślili jakiś termin dla siebie samych, w tej chwili może byśmy zawiesili rozpatrywanie tej petycji, jeżeli nie będziemy... Ja generalnie jestem za tym, żeby nad tym pracować, żeby temu nadać bieg. Gdybyśmy usłyszeli od strony rządowej coś bardziej wiążącego, to oczywiście bez sensu byłoby dublowanie prac. Problem na pewno istnieje.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję bardzo.

Ja mam podobną intencję i w związku z tym zwracam się z prośbą do przedstawiciela Ministerstwa Sprawiedliwości, żeby ministerstwo w najbliższym czasie zechciało nadesłać oświadczenie na piśmie o ewentualnych zamiarach podjęcia prac legislacyjnych nad sprawą, która jest przedmiotem tej petycji. Myślę, że przedstawiciel ministerstwa też nie miał wcześniej okazji zapoznać się z opinią naszego Biura Legislacyjnego, a argumenty, które są tam przedstawione, również zasługują na uwagę. Mając tę opinię, będziemy czekać na stanowisko ministerstwa. Moja prośba jest taka – myślę, że to odpowiada intencji panów senatorów – żeby takie oświadczenie wpłynęło do nas w ciągu miesiąca, a wtedy podejmiemy ostateczną decyzję, uznamy, że dostatecznie realistyczna jest zapowiedź prac zmieniających te przepisy po stronie rządu, albo sami będziemy podejmowali inicjatywę w tej sprawie.

Czy panom senatorom odpowiada taka propozycja?

(*Senator Aleksander Pociąg:* Dokładnie o to mi chodziło.)

(*Głos z sali:* Tak.)

Wobec tego zawiesimy dzisiaj dalsze prace nad tą petycją, oczekując na to oświadczenie, o które proszę Ministerstwo Sprawiedliwości.

Na tym zamykamy punkt pierwszy naszego posiedzenia.

Dziękuję panu legislatorowi.

Przechodzimy do punktu drugiego: rozpatrzenie petycji dotyczącej podjęcia inicjatywy ustawodawczej w sprawie tymczasowego pomieszczenia w kontekście nowelizacji przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów.

Poproszę przedstawicieli Biura Komunikacji Społecznej o krótkie zreferowanie tej petycji.

### **Główny Specjalista w Dziale Petycji i Korespondencji w Biurze Komunikacji Społecznej w Kancelarii Senatu Jolanta Krynicka:**

Jolanta Krynicka, Dział Petycji i Korespondencji.

Jest to petycja zgłoszona w poprzedniej kadencji parlamentu przez Helsińską Fundację Praw Człowieka w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej tymczasowego pomieszczenia w postaci zmiany przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka badała praktykę stosowania instytucji tymczasowego pomieszczenia i ma wiele zastrzeżeń do tej praktyki, którą uznaje wręcz za niekonstytucyjną.

Institucja tymczasowego pomieszczenia jest to instytucja, która została wprowadzona do ustawy o ochronie praw lokatorów w 2011 r. Jej podstawowym celem było zapobieżenie tzw. eksmisjom na bruk dłużników, którzy nie mieli prawa do lokalu socjalnego, bo nie byli lokatorami, lub też wyroki sądowe dotyczyły mieszkań, które nie należały do zasobów gminy. Osoby te przez wiele lat były eksmitowane na bruk, co spotykało się z krytycznymi uwagami wielu organizacji pozarządowych, rzecznika praw obywatelskich, a także Trybunału Konstytucyjnego, który uznawał te eksmisje za naruszające godność ludzką i wręcz niehumanitarne. W związku z tym ta instytucja miała niejako zabezpieczyć osoby eksmitowane przed staniem się osobami bezdomnymi.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka krytykuje w tym kontekście samą definicję tymczasowego pomieszczenia, uznając, że jest to definicja na tyle nieprecyzyjna, że osoby, które kierowano do pomieszczeń tymczasowych, były w efekcie... Aha, chcę jeszcze powiedzieć, że od 2011 r. gminy były również zobowiązane do tego, aby tworzyć zasób takich pomieszczeń tymczasowych. Jednak często nie dysponowały one na tyle dużymi środkami finansowymi, żeby móc je zapewnić.

Procedura, która dotyczyła komorników sądowych, realizujących zadania na podstawie art. 1046 §1 i 4 kodeksu postępowania cywilnego, była taka, że komornik był zobligowany właściwie do natychmiastowego usuwania osób. Po prostu musiał natychmiast wprowadzić wierzyciela w posiadanie lokalu i pytał gminę, czy dysponuje pomieszczeniem tymczasowym, czy też nim nie dysponuje. Gdy

otrzymywał informację, że gmina nie dysponuje lokalem, to bardzo często właściwie od razu kierował tę osobę do noclegowni, schroniska lub do innego pomieszczenia.

Jeszcze jedna sprawa jest taka, że Helsińska Fundacja Praw Człowieka kwestionuje ten przepis kodeksu postępowania cywilnego, który powodował to, że były eksmitowane nawet całe rodziny z dziećmi, bo jeżeli dłużnikiem była osoba, która nie miała prawa do lokalu socjalnego, a rodzina dłużnika potencjalnie mogłaby mieć prawo do lokalu socjalnego, a nie była dłużnikiem, niestety też była eksmitowana. Tak że można powiedzieć, że Helsińska Fundacja Praw Człowieka stwierdza, że są pewne przepisy, które powinny funkcjonować, a de facto właściwie nie funkcjonują.

Sama definicja pomieszczenia tymczasowego jest na tyle ogólna, że zdarzały się przypadki, w których garaże czy jakieś kontenery były uznawane za pomieszczenia tymczasowe i do takich pomieszczeń byli eksmitowani ludzie.

W związku z tym Helsińska Fundacja Praw Człowieka apeluje o zmianę przepisów, nie formułując ich konkretnie, ale sugerując, jaki skutek należałoby osiągnąć, aby zmienić tę patologiczną sytuację.

24 czerwca 2015 r. marszałek Senatu skierował tę petycję do rozpatrzenia po raz pierwszy przez komisję, a 7 lipca komisja ją rozpatrywała. W posiedzeniu komisji uczestniczył wówczas wiceprezes zarządu fundacji, pan Adam Bodnar, który jest obecnie rzecznikiem praw obywatelskich. W wypowiedzi, którą wszyscy usłyszeliśmy, prosił przynajmniej o takie doprecyzowanie definicji pomieszczenia tymczasowego, aby osoba, która znajduje się w tym pomieszczeniu, mogła przebywać w nim dłużej niż 6 miesięcy. To jest okres obecnie ustanowiony w przepisach, teraz taka osoba może przebywać tam od 1 miesiąca do 6 miesięcy, co często nie jest czasem wystarczającym, ażeby zapewnić tej osobie jakąś przyszłość. W posiedzeniu uczestniczyła też posłanka Anna Grodzka, która poparła ten wniosek.

Następnie komisja zebrała się 29 września 2015 r. i zdecydowała, że w tej kadencji projekt powróci i będzie przez komisję jeszcze raz rozpatrywany. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję.

Czy ze strony rządu jest ktoś, kto chce zabrać głos w tej sprawie?

### **Zastępca Dyrektora Departamentu Mieszkalnictwa w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa Eliza Chojnicka:**

Eliza Chojnicka, Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, Departament Mieszkalnictwa.

Chciałabym tu wyjaśnić niejako ad vocem, że jeżeli chodzi o możliwość zajmowania pomieszczenia tymczasowego, to owszem, ten czas jest ograniczony, jest to okres do 6 miesięcy, ale jeśli sytuacja osoby, która zajmu-

je to pomieszczenie, to uzasadnia, to istnieje możliwość przedłużenia tego okresu. Organy samorządu mają taką możliwość.

Jeżeli zaś chodzi o zmiany w ustawie o ochronie praw lokatorów, to chciałabym powiedzieć, że pod koniec roku była procedowana nowelizacja ustawy w zakresie art. 32 i wówczas przy okazji tej szybkiej ścieżki legislacyjnej została przedstawiona przez pana ministra Kazimierza Smolińskiego deklaracja, że przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów będą przedmiotem kompleksowej analizy właśnie pod kątem tego, jakie zmiany należałoby w tych przepisach wprowadzić.

(*Przewodniczący Michał Seweryński:* Na jakim etapie w tej chwili w ministerstwie jest ta kompleksowa analiza?)

Jest to etap analityczny.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Proszę, Panowie Senatorowie.

### **Senator Łukasz Mikołajczyk:**

A czy mamy wiedzę o tym, ile razy samorządy skorzystały z możliwości, o której tu pani wspomniała, przedłużenia tego okresu? Powiedziała pani, że jest możliwość wydłużenia okresu powyżej 6 miesięcy. Ile razy ten czas został przedłużony? Czy mamy taką wiedzę? Nie mamy.

### **Zastępca Dyrektora Departamentu Mieszkalnictwa w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa Eliza Chojnicka:**

Nie, ministerstwo nie dysponuje takimi danymi statystycznymi. To wymagałoby pytania każdej gminy praktycznie co roku o dane za ubiegły rok. Nie wiem też, czy gminy w ogóle gromadzą tego typu dane.

(*Senator Łukasz Mikołajczyk:* Rozumiem. Dziękuję.)

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Panowie Senatorowie, ja mam propozycję, żebyśmy podobnie...

(*Dyrektor Zespołu Prawa Cywilnego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich Kamila Dołowska:* Przepraszam, czy jeszcze mogłabym...)

Tak, proszę, jeszcze pani chciałaby się wypowiedzieć. Nie zauważyłem.

Proszę.

### **Dyrektor Zespołu Prawa Cywilnego w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich Kamila Dołowska:**

Pan senator pytał jedynie stronę rządową. Ja reprezentuję Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, więc nie do końca utożsamiam się ze stroną rządową i chciałabym jeszcze krótko nakreślić ten problem.

Wydaje mi się, że problem ma charakter szerszy, nie można go w tej chwili sprowadzać tylko do dyskusji o tym, czy należałoby umożliwić przedłużenie pobytu danej osoby w pomieszczeniu tymczasowym. Przede wszystkim musimy zdać sobie sprawę z tego, co zresztą wynika z petycji złożonej przez Helsińską Fundację Praw Człowieka, z której postulatami i z nakreślonym przez nią stanem konstytucyjnym rzecznik się zgadza, że Trybunał Konstytucyjny w swojej linii orzeczniczej właściwie wyraźnie przesądził, że tylko w jednym przypadku, wtedy kiedy eksmisja jest spowodowana znęcaniem się nad członkiem rodziny, możliwe jest wykonanie tej eksmisji do noclegowni czy do schroniska, zaś we wszystkich innych przypadkach ochrona godności ludzkiej wymaga zapewnienia jakiejś minimalnej ochrony przed eksmisją na bruk i to właśnie ma czynić możliwość skorzystania z pomieszczenia tymczasowego.

Problem z pomieszczeniami tymczasowymi ma charakter o wiele bardziej złożony, nie może to być tylko dyskusja nad tym, czy można w takim pomieszczeniu przebywać 2 miesiące, czy dłużej. Musimy zdawać sobie sprawę z tego, że funkcjonujące w tej chwili przepisy przede wszystkim mówią o tym, że niezależnie od tego, czy ktoś ma prawo do tego pomieszczenia tymczasowego w świetle przepisów – bo ustawa formułuje przepisy w ten sposób, że można mówić o prawie do pomieszczenia tymczasowego dla dłużnika – czy go nie ma, bo powodem eksmisji jest znęcanie się nad członkiem rodziny, to po upływie 6 miesięcy od wszczęcia postępowania egzekucyjnego przez komornika sądowego może nastąpić eksmisja do noclegowni albo do schroniska. Jeden z przepisów – choć właściwie jest cały kompleks złych przepisów, które stwarzają tylko pozór ochrony przed eksmisją na bruk – stanowi, że po 6 miesiącach, jeżeli gmina nie dysponuje pomieszczeniem tymczasowym, można wyeksmitować daną osobę do schroniska albo do noclegowni, sygnalizując tylko gminie, że jest potrzeba znalezienia pomieszczenia tymczasowego dla tej osoby.

Z doświadczeń Biura Rzecznika Praw Obywatelskich – my oczywiście nie mamy danych statystycznych i z tego, co wiem, również niestety ministerstwo nie monitoruje tego problemu – ze skarg, które wpływają do rzecznika, wynika, że osoba po upływie tych 6 miesięcy, na które komornik może wstrzymać eksmisję, zostaje przekwaterowana do schroniska, do noclegowni i nikt już nie bada tego, czy ona w ogóle jest w stanie wyegzekwować swoje prawo do pomieszczenia tymczasowego. De facto to powoduje, że większość osób, ponieważ w terminie 6 miesięcy eksmisji do pomieszczeń tymczasowych realizowanych jest tak naprawdę bardzo mało, bo pomieszczeń tymczasowych jest za mało... W ocenie rzecznika praw obywatelskich w świetle naszych doświadczeń głównym problemem jest właśnie nie to, czy dana osoba może dłużej zostać w pomieszczeniu tymczasowym, tylko to, jakie to pomieszczenie tymczasowe powinno spełniać standardy, to po pierwsze, a po drugie, istotne jest znalezienie rozwiązania, które sprawi, że tych pomieszczeń tymczasowych będzie na tyle dużo, aby zapewnić je wszystkim osobom mającym prawo do tego, żeby być wyeksmitowanym do takiego pomieszczenia, a nie do schroniska czy noclegowni.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Jasne. Dziękuję bardzo.

Czy Biuro Legislacyjne ma jakąś opinię w tej sprawie? Nie ma.

Jeszcze pan chciałby się wypowiedzieć.

Bardzo proszę i proszę się przedstawić.

### **Prawnik w Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka Adam Ploszka:**

Adam Ploszka, Helsińska Fundacja Praw Człowieka.

Ja na wstępie...

(Przewodniczący Michał Seweryński: Tylko proszę nie powtarzać argumentów, które już się pojawiły, bo rozpatrujemy tę petycję. Prosimy ewentualnie o jakieś dodatkowe.)

Dobrze, tylko dodatkowe.

Chciałbym odwołać się do tego, o czym dyskutowano na poprzednim posiedzeniu komisji, gdy komisja zajmowała się tą problematyką po raz pierwszy. Chciałbym zwrócić uwagę, że z praktyki, o której informacje udało nam się zgromadzić w ramach dyskusji z różnymi organizacjami zajmującymi się pomocą osobom bezdomnym, wynika, że główną kategorią osób, które są eksmitowane do pomieszczeń tymczasowych, są osoby o szczególnym statusie, czyli kobiety z dziećmi, kobiety w ciąży, osoby niepełnosprawne, osoby w jakiś sposób niepotrafiące sobie poradzić z różnymi problemami życia codziennego. W trakcie dyskusji pojawił się taki pogląd – i to chciałbym wyjaśnić – że do pomieszczenia tymczasowego, na co pani dyrektor zwracała uwagę, nie mają prawa osoby znęcające się nad rodziną, a także osoby zakłócające porządek domowy. To jest w przepisach wyraźnie określone. Zatem tutaj mówimy o kategorii osób, które w inny sposób sobie nie poradzą. I to chyba tyle z mojej strony.

Chciałbym bardzo serdecznie podziękować komisji za podjęcie tych prac. Jesteśmy w szczególnym okresie, w okresie zimy, kiedy to dużo osób, można powiedzieć, łąduje w takiej sytuacji, trafia na bruk i naruszana jest ich godność, o czym mówił Trybunał Konstytucyjny. Wówczas nie ma innej możliwości zapewnienia warunków do życia, jak korzystanie z pomieszczenia tymczasowego. Dlatego gorąco dziękuję za podjęcie prac.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

To jest oczywiste.

Panowie Senatorowie, ja mam taką propozycję. Wszyscy wiemy, że nastąpiła zmiana rządu i nowy rząd, jak pani powiedziała, dopiero pod koniec roku zainteresował się tą sprawą, łącznie pewno z innymi, i ma zamiar po przeprowadzeniu jakiejś analizy sprawy zająć stanowisko.

Proponuję, żebyśmy – podobnie jak w poprzednim przypadku – wystąpili z pewnym wnioskiem, nie chcę używać słowa „żądanie”, tego nie napiszemy, ale z wnioskiem, żeby rząd zajął stanowisko w tej sprawie. Zapytalibyśmy, czy i jakie zamierza podjąć działania zmierzające do tego, żeby



respektować orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, które już wcześniej zapadło, jak słusznie pani dyrektor zwróciła uwagę, o zakazie eksmisji na bruk.

My wiemy, że sprawa nie jest prosta, dlatego że zwłaszcza w małych gminach, w małych miejscowościach władze lokalne po prostu nie mają lokali zastępczych, socjalnych, jakkolwiek byśmy je nazywali, do których takie przeniesienie mogłoby nastąpić, a potrzeby istnieją. Powiem państwu, że w moim okręgu wyborczym spotkałem się z tym problemem w sposób szczegółowy wtedy, kiedy wojewodowie przeprowadzali w gminach sondaże dotyczące tego, czy i ilu uchodźców z zagranicy mogłyby gminy przyjąć i zapewnić im dach nad głową i utrzymanie. Najtrudniej było z pozytywną odpowiedzią na pytanie o zapewnienie dachu nad głową. Argument był taki: my nie mamy dachu nad głową dla swoich bezdomnych. To jest oczywisty dowód na to, że u podłoża tego bardzo poważnego problemu społecznego leży po prostu brak takich pomieszczeń w dyspozycji gminy. Nawet w dużych, bogatych, zdawałoby się, miastach ten problem jest bardzo trudno rozwiązywalny.

Myślę, że moglibyśmy sformułować pod adresem ministerstwa zapytanie, prośbę, żeby najdalej w ciągu miesiąca zechciało oświadczyć, czy i jakie działania zamierza podjąć w celu zrealizowania wyroku Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie, o zakazie eksmisji na bruk, jak to się mówi potocznie. Dopiero po uzyskaniu tej informacji mielibyśmy podstawę do tego, żeby podjąć ostateczną decyzję co do tego, czy będziemy wychodzili z własną inicjatywą ustawodawczą, czy też uznamy, że to, co zamierza rząd, odpowiada intencji tej petycji, którą dzisiaj rozpatrujemy.

Czy możemy prosić o przyjęcie do wiadomości takiego stanowiska? Dobrze.

My to oczywiście przekazemy jeszcze odpowiednio na piśmie, licząc się z tym, że najdalej po miesiącu wrócimy do tej sprawy. Teraz odraczamy podjęcie uchwały w tej sprawie i w zależności od tego, jaka będzie odpowiedź ministerstwa, albo uznamy, że rząd sam rozwiąże ten problem od strony legislacyjnej, albo wystąpimy z własną inicjatywą. Choć sprawa w realizacji będzie niezwykle trudna, to musimy coś przedsięwziąć w tej sprawie.

Czy możemy pójść w tym kierunku z naszą uchwałą?  
Pan senator chciałby jeszcze zabrać głos.

Proszę...

(*Senator Aleksander Pocięj*: Nie, ja chciałbym tylko wyrazić całkowitą zgodę, bo tak samo to postrzegalem. Dziękuję.)

Dobrze.

Ponieważ jest co do tego zgoda, odroczyliśmy podjęcie uchwały w sprawie tego, co zrobić z tą petycją, i wystąpimy z podobnym zapytaniem, jak do Ministerstwa Sprawiedliwości, z zapytaniem o to, jakie rząd ma zamiary dotyczące tych eksmisji i tymczasowych pomieszczeń.

Zamykamy ten punkt posiedzenia.

Przechodzimy do pracy nad punktem trzecim, a jest to petycja dotycząca bezpłatnych leków dla osób najuboższych i przewlekle chorych.

Przypomnę, bo nie wszyscy państwo mają to doświadczenie, że to właśnie w tej komisji opracowaliśmy inicjatywę legislacyjną prowadzącą do tego, żeby najbiedniejszym emerytom, rencistom, którzy ukończyli siedemdziesiąty

piąty rok życia i prowadzą samotnie gospodarstwa domowe, zapewnić bezpłatne leki. Ta nasza inicjatywa ustawodawcza wtedy nie uzyskała poparcia Senatu, ale dzisiaj wraca w postaci tej petycji.

Proszę o jej krótkie zreferowanie, żebyśmy mogli zapoznać się z jej szczegółami.

### **Główny Specjalista w Dziale Petycji i Korespondencji w Biurze Komunikacji Społecznej w Kancelarii Senatu Jolanta Krynicka:**

Jolanta Krynicka.

Petycja ta została zgłoszona przez Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych. Jest to petycja w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej nadania uprawnień do bezpłatnych leków oraz środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego objętych decyzją o refundacji dla najuboższych emerytów i rencistów, przewlekle chorych dzieci oraz dorosłych.

Autorzy złożyli tę petycję powodowani apelami osób chorych i najuboższych, które właściwie większość środków, którymi dysponują, przeznaczają na leczenie. Są to często osoby, które mają wiele chorób i leki konsumują większość środków, którymi oni dysponują. Autorzy petycji są przekonani, że zasługują oni na to, aby otrzymać bezpłatne leki.

Jeżeli chodzi o emerytów i rencistów, to autorzy petycji uważają, że bezpłatne leki powinny być przyznawane osobom, które ukończyły siedemdziesiąty piąty rok życia i prowadząc jednoosobowe gospodarstwo domowe, pobierają najniższą emeryturę lub rentę. Jest to kwota mniej więcej w wysokości 880 zł, tak że jest to naprawdę bardzo niewielka kwota. Jeżeli zaś chodzi o osoby przewlekle chore, osoby, które często cierpią na wiele chorób, to autorzy petycji są zdania, że powinny one otrzymać zaświadczenie od lekarza prowadzącego o tym, na jakie choroby cierpią, przedstawić je w ośrodku pomocy społecznej, a ośrodek powinien wydać zaświadczenie, na podstawie którego będą one miały uprawnienie do korzystania z tych leków. Jeżeli chodzi o emerytów i rencistów, o których powiedziałam na początku, to po prostu ZUS powinien być zobowiązany do tego, żeby wystawiać zaświadczenie o tym, że mają one najniższą emeryturę lub rentę i określoną kwotę na utrzymanie.

Jeżeli chodzi o przewlekle chore dzieci, autorzy petycji zabiegają o to, aby bezpłatne leki otrzymywały te dzieci, które nie ukończyły osiemnastego roku życia, a jeśli będą kontynuować naukę, to maksymalnie do dwudziestego czwartego roku życia. W tym przypadku również lekarz prowadzący powinien przedstawić dokumenty, które informują NFZ o tym, na jakie choroby te dzieci cierpią. Zdaniem autorów petycji te dzieci również powinny mieć uprawnienie do korzystania z bezpłatnych leków.

Jak podkreślają wnioskodawcy, chodzi tu o osoby naprawdę bardzo ubogie. Trzeba jeszcze dodać, że są to osoby, które spełniają kryteria dochodowe przy korzystaniu z pomocy społecznej. Te kryteria są ustalane raz na 3 lata. Od 1 listopada 2015 r. jest to kwota 674 zł na osobę, a gdy jest więcej niż 1 osoba w rodzinie, to jest to 514 zł na osobę. Tak że naprawdę ta petycja dotyczy osób najuboższych.

Ta petycja została skierowana przez marszałka Senatu do komisji 3 września 2015 r. 29 września komisja miała się zająć tą petycją, ale ze względu na fakt, że kończyła się kadencja, panowie senatorowie zdecydowali, że petycja będzie rozpatrywana w tej kadencji. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję.

Panie Ministrze, czy mogę prosić o informacje w tej sprawie? Wszyscy wiemy, chociażby z zapowiedzi prasowych, że rząd zamierza podjąć prace legislacyjne w tej materii. W tej sytuacji chcielibyśmy wiedzieć, w jakim stopniu to odpowiada postulatowi tej petycji.

### **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Zdrowia Krzysztof Łanda:**

Szanowny Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

W kontekście petycji wygląda to w ten sposób. Jeżeli chodzi o punkt pierwszy, czyli o emerytów i rencistów, którzy ukończyli siedemdziesiąty piąty rok życia, Ministerstwo Zdrowia i rząd zaproponowały w tej chwili procedowany projekt ustawy, tzw. ustawy 75+, czyli obejmujący wybrane leki refundowane, które mają być bezpłatne dla seniorów po ukończeniu siedemdziesiątego piątego roku życia. Ten projekt obejmuje znacznie szerszą grupę osób niż petycja OPZZ, ponieważ nie ma tu ograniczeń dla osób prowadzących jednoosobowe gospodarstwo, pobierających najniższą emeryturę itd. Tu po prostu wszyscy, którzy ukończyli...

*(Przewodniczący Michał Seweryński: Granica wieku.)*

Tak, jest tylko i wyłącznie granica wieku.

Jeśli chodzi o środki na ten cel, ponieważ to jest inicjatywa rządowa, projekt rządowy, w tym roku zostaną uruchomione dodatkowe środki z budżetu państwa, które wynoszą 125 milionów zł. One zostaną wydane w drugiej połowie tego roku. Jednocześnie z każdym rokiem ilość tych środków będzie zwiększana i w sumie zostanie przeznaczonych około 500 milionów zł na każde kolejne 12 miesięcy funkcjonowania wykazu leków dla seniora.

Niedawno, 6 stycznia skończyły się konsultacje zewnętrzne dotyczące tego projektu. W tej chwili analizujemy zgłoszone uwagi. Zajmie nam to, przypuszczam, jeszcze maksymalnie 2 albo 3 tygodnie. Po tym czasie będziemy gotowi do dalszego procedowania nad tą ustawą.

Jeśli chodzi o pozostałe 2 postulaty, to chciałbym państwa zapewnić, że są 3 dokumenty, które wyznaczają ramy całej polityki lekowej państwa. Oczywiście najważniejszym jest konstytucja, która w art. 68 nakazuje nam traktować w sposób szczególny dzieci, kobiety w ciąży, osoby niepełnosprawne oraz seniorów, co pokrywa się z zakresem petycji. Oprócz tego jest rozporządzenie, które dotyczy art. 31a ust. 2 ustawy o świadczeniach zdrowotnych, gdzie wymienione są priorytety zdrowotne. Co więcej, w ustawie refundacyjnej jest art. 12 pkt 12 stanowiący, że Komisja Ekonomiczna i minister zdrowia muszą brać pod uwagę priorytety zdrowotne, o których wcześniej wspominałem.

W związku z tym w tej chwili, zresztą tak jest od lat, zarówno Komisja Ekonomiczna, która negocjuje ceny leków z przemysłem farmaceutycznym, jak i prezes Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji, który wydaje rekomendacje dla leków, oraz Rada Przejrzystości, która działa przy Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji, biorą pod uwagę te priorytety, o których wcześniej mówiłem, co ma odzwierciedlenie w całej polityce refundacyjnej i znajduje tam swoje przełożenie.

Jednak są pewne zagrożenia, o których muszę państwu powiedzieć. Pierwsza sprawa. Gdybyśmy wszystkie leki refundowane, leki, które dzisiaj są na wykazach leków refundowanych i są oczywiście wydawane na receptę, uwolnili dla szerokich grup społecznych, bo mówimy tu o milionach osób, to wzrosłoby ryzyko ich nadużywania, bo proszę pamiętać o tym, że niektóre z leków, które znajdują się w wykazach leków refundowanych, charakteryzują się wysokim hazardem moralnym i wysokim ryzykiem nadużywania po stronie świadczeniodawców. Co to znaczy? To znaczy, że człowiek, który ma prawo do bezpłatnego, zupełnie bezpłatnego świadczenia, zachowuje się inaczej, niż w sytuacji, w której miałby za nie współpłacić. To jest podobne do sytuacji, gdy idziemy w góry. Gdy mamy ubezpieczenie, możemy sobie pozwolić na dosyć frywolne zachowanie, jeżeli nie mamy ubezpieczenia, postępujemy bardzo ostrożnie.

Proszę państwa, leki bardzo często poddają się ryzyku nadużywania po stronie świadczeniodawców, cały czas występują tu liczne nieprawidłowości, które widzimy w sprawozdaniach Narodowego Funduszu Zdrowia. Innymi słowy mówiąc, niektóre leki nadają się do tego, żeby były dostępne bezpłatnie bądź na ryczałt, wtedy kiedy są dla danej osoby konieczne, ale ta osoba nie będzie nadużywała prawa związanego z bezpłatnym leczeniem, przekazując czy wykupując leki na innych członków rodziny, sąsiadów itd.

W ustawie 75+ myśmy zawarli pewne mechanizmy, które redukcją ten hazard moralny i ryzyko nadużywania po stronie świadczeniodawców. Po pierwsze, tam będą leki, które rzeczywiście są seniorom potrzebne, po drugie, te leki będą wypisywane tylko i wyłącznie przez lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej oraz pielęgniarki, które z nimi współpracują, z aktywnej listy pacjenta. Nie wszyscy lekarze będą mogli je przepisać, zatem nie będzie takiego procederu, że człowiek, który ma uprawnienia, chodzi sobie do różnych lekarzy, gromadzi 50 czy 100 opakowań tego samego leku, a następnie wywozi je za wschodnią granicę na bazar albo po prostu podpala te leki czy wyrzuca do śmieci. Tu o czymś takim nie może być mowy. Niestety w Polsce, jak do tej pory, nie mamy informatycznego systemu zbierania informacji o preskrypcji i przypuszczam, że szybko nie będziemy go mieli, więc kontrola od strony informatycznej nie jest możliwa. Zatem to jest jedyny mechanizm, jaki możemy w tej chwili zaproponować, jeśli chodzi o seniorów, który ograniczy ryzyko nadużywania bezpłatnych leków.

Planujemy, że początkowo ta lista będzie ograniczona, ale jeżeli zauważymy, że nie ma tu nieprawidłowości, to wykazy leków dla seniorów będą natychmiast poszerzane. Tak jak mówiłem, nastąpi tu istotny wzrost środków już od kolejnego roku.

Proszę państwa, gdyby ktoś zaproponował wprowadzenie dla tych pozostałych grup bezpłatnych leków wystawianych na receptę, leków, które są refundowane, to my oczywiście możemy przeprowadzić odpowiednie obliczenia i przygotować studium wykonalności, ale oceniałbym... Pamiętam obliczenia prowadzone dla grupy 75+, kiedy jeszcze nie było tego ograniczenia, że dla lekarza podstawowej opieki zdrowotnej i z aktywnej listy. Wtedy te koszty sięgały 8–9 miliardów zł. Gdybyśmy w związku z tym pomyśleli o 2 kolejnych grupach, o wprowadzeniu tych rozwiązań, które proponuje OPZZ, należałoby się liczyć z kilkukrotnym wzrostem kosztów refundacji, praktycznie bez żadnej kontroli.

Na koniec chciałbym państwu przedstawić jeszcze jedną sprawę. Otóż, jak już mówiłem, w tej chwili w polityce lekowej różne instytucje, które podejmują decyzje refundacyjne i cenowe, uwzględniają te priorytety, które wyznacza konstytucja, rozporządzenie wynikające z ustawy o świadczeniach oraz ustawa refundacyjna. Proszę państwa, dziś średnia ważona dopłata pacjenta do leku refundowanego wynosi 8,20 zł, zaś średnia dopłata pacjenta do najtańszych leków w grupach limitowych wynosi 4 zł. Gdybyśmy dzisiaj chcieli wprowadzić dla tych grup chorych wszystkie leki refundowane bezpłatnie, to kompletnie zniszczyłoby to system grup limitowych, spowodowało niepoahamowane, jak mówiłem wcześniej, koszty i de facto doprowadziło do dyktatu firm farmaceutycznych, jeżeli chodzi o ceny. Należałoby się liczyć również ze wzrostem cen leków, które obecnie są na wykazach leków refundowanych. Dlatego z jednej strony, jak mówię, odpowiadamy pozytywnie na 75+, czyli leki dla seniora, nasza propozycja jest szersza niż propozycja OPZZ, ale pod kontrolą lekarza podstawowej opieki zdrowotnej w powiązaniu z listą aktywną pacjenta, z drugiej strony w tych 2 kolejnych przypadkach Ministerstwo Zdrowia musi, niestety, wydać opinię negatywną. Dziękuję.

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję.

Czy są może jeszcze jakieś wypowiedzi?

Proszę bardzo, proszę się przedstawić i krótko się wypowiedzieć.

### **Wiceprzewodnicząca Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych Wiesława Taranowska:**

Wiesława Taranowska, wiceprzewodnicząca Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych zajmująca się polityką społeczną.

Panie Przewodniczący, ja bardzo panu dziękuję za to, że ta petycja doczekała się właściwie drugiego czytania w komisji. My dziękujemy za to, że zwróciliście państwo uwagę na problem, jaki zaistniał. Cieszę się, że nadal pan jest przewodniczącym tej komisji.

Chciałabym wypowiedzieć jedną ważną kwestię. Panie Ministrze, konstytucja nam naprawdę wiele gwarantuje, ale nie zawsze to jest realizowalne. Troszeczkę pan prze-

koloryzował w swoim wystąpieniu, ale ja mam nadzieję... My, pisząc tę petycję, nie wiedzieliśmy, że będzie ustawa umożliwiająca korzystanie z bezpłatnych leków przez osoby po siedemdziesiątym piątym roku życia. Ten pomysł urodził się dopiero teraz. My jesteśmy za tym całym sercem, tyle że jeżdżąc po kraju, odwiedzając różne środowiska, nawet emeryckie, na spotkaniach słyszymy, że niektórzy mówią: ja nie chcę darmowych leków, mnie na to stać, ja całe życie pracowałem, mam 5 tysięcy emerytury i nie chcę darmowych leków, dajcie biednym dzieciom, dajcie komuś, kto tego lekarstwa bardzo potrzebuje, bo mnie stać na to, żebym je sobie kupił. Nie wiem, czy w tej sytuacji nie powinniście państwo rozważyć takiej możliwości, żeby darmowe leki przysługiwały od jakiegoś progu dochodowego. Mam znajomą prawniczkę, 80 lat, czynna zawodowo, świetna, która powiedziała: mnie to uwłacza, że państwo chce mi dać darmowe leki, mnie stać na wykupienie leków.

Państwo szukacie pieniędzy, szukacie oszczędności. Może da się gdzieś znaleźć te oszczędności, może nie na realizację wszystkich postulatów naszej petycji, ale przede wszystkim dla przewlekle chorych dzieci. To naprawdę nie jest bardzo duża grupa osób, to jest ukierunkowanie tylko na te długotrwałe schorzenia, a rodzice tych dzieci czasami nie mają możliwości wykupienia leków.

Ja wiem, że jest refundacja, że państwo staracie się w miarę możliwości. Mimo to, Szanowny Panie Ministrze, ja ogromnie się panu kłaniam, żebyście państwo to przeanalizowali. Może udałoby się jakieś pieniądze na to znaleźć. Chodzi mi przede wszystkim o młodzież i o dzieci dotknięte chorobami przewlekłymi. To naprawdę jest problem, nie zawsze te osoby mają możliwość pełnego leczenia.

My w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, bo jestem w Radzie Nadzorczej ZUS, prowadziliśmy analizy i patrzyliśmy, ilu jest tych bardzo biednych emerytów, ile jest najniższych świadczeń. To wcale nie są aż tak ogromne liczby. Tych osób, które zbliżają się do minimum egzystencji, czyli tych 514 zł, o których tu mówiła pani senator, wcale nie jest aż tak dużo. Jakkolwiek na to patrzeć, może gdzieś w jakimś zakresie znaleźlibyśmy te pieniądze, Panie Ministrze, bo widzę, że pan jest bardzo ekonomicznie obeznany w tych wszystkich działaniach, żebyśmy mogli wspólnie dojść do porozumienia. Będzie poddawana procedowaniu ustawa 75+, może przy tej okazji byśmy się spotkali i wprowadzimy jeszcze jakiś element dla tych dzieci.

Jestem tu z radcą, która analizowała te wszystkie koszty. Czy pan przewodniczący pozwoli, żeby ona powiedziała kilka zdań na temat tych kosztów, czy już...

### **Przewodniczący Michał Seweryński:**

Proszę bardzo, krótko.

(*Wiceprzewodnicząca Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych Wiesława Taranowska: Dziękuję bardzo.*)

Uzupełnimy wypowiedź, żeby była szersza panorama poglądów.

Proszę bardzo.



## Radca w Ogólnopolskim Porozumieniu Związków Zawodowych Renata Górna:

Dziękuję.

Renata Górna, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych.

Odniosę się bardzo ogólnie jeszcze do 2 kwestii, które pani przewodnicząca poruszyła i które – wydaje mi się – byłyby wzmocnionym argumentem dla państwa senatorów do ewentualnego podjęcia dalszej decyzji w sprawie losów naszej petycji.

Oczywiście prawdą jest, że konsultacje społeczne dotyczące projektu 75+, mówiąc ogólnie, zakończyły się. Również jako OPZZ opiniowaliśmy ten projekt. Ucieszył nas argument wieku, bo – tak jak mówiliśmy – czas, w jakim nasza petycja była składana, był czasem, w którym projekt rządowy, tak to określe, jeszcze się nie urodził. Zatem powtórzę, że kryterium wieku jak najbardziej nam odpowiada i jesteśmy za tym.

Jednak, Panie Ministrze, projekt rządowy, do którego przedstawiliśmy uwagi, ma w naszej ocenie 2 słabości, dosyć duże słabości. Mianowicie wykaz, jaki będzie minister zdrowia projektował, wykaz leków bezpłatnych dla grupy osób 75+ będzie wykazem ograniczonym. Dlaczego? Dlatego że w ustawie jest wyraźny mechanizm korygujący, o którym pan minister powiedział, do pewnego limitu, a ten limit, wiadomo, będzie wynikał z ograniczenia środków w danym roku na ten wykaz, mówiąc bardzo prosto. Państwo senatorowie nie znają jeszcze szczegółów tego projektu, on dopiero zostanie poddany procedowaniu. Po pierwsze, ograniczenie tego wykazu w naszej ocenie da fikcyjne przeświadczenie o tym, że te wszystkie leki będą bezpłatne. Ja rozumiem, że chodzi o leki dla przewlekle chorych, nie będziemy tutaj wchodzić w szczegóły, o leki typowe dla osób w podeszłym wieku, dla osób po siedemdziesiątym piątym roku życia.

Niemniej jednak podczas posiedzenia Komisji Zdrowia, która w tamtym tygodniu obradowała nad budżetem, wyraźnie zapisano, że w pierwszym roku funkcjonowania na leki objęte wykazem dla osób, mówiąc w skrócie, 75+ będzie 125 milionów. Osób, które mają być objęte tym wykazem, zgodnie z państwa projektem są ponad 3 miliony, bo będą to osoby powyżej siedemdziesiątego piątego roku życia i bogate, i biedne, w tym oczywiście te, których dotyczy nasza petycja, ale również te, które mają duży dochód, dużą emeryturę i które stać nie tylko na leki. To jest argument numer jeden. Z jednej strony bardzo dobrze, że dajemy, szczególnie tej chorej grupie pacjentów, taki wykaz i takie możliwości, ale z drugiej strony powiedzmy sobie szczerze, że wykaz ten będzie ograniczony, a to ograniczenie będzie pochodną ograniczenia środków finansowych. To trzeba jasno powiedzieć. 125 milionów zaprojektowane w budżecie a pierwotne państwa wyliczenia, które oscylowały w granicach 0,5 miliarda... Tu jest jednak rozbieżność. To jest sprawa pierwsza. Przepraszam, że tak długo, ale dobrze byłoby to wyjaśnić.

*(Przewodniczący Michał Seweryński: To proszę krócej.)*

Sprawa druga. Bardzo prosimy jednak o rozważenie tych 2 kryteriów. Jedno to przewlekłość choroby, przewlekłość, która występuje również u dzieci. Pan minister jest dosko-

nałym ekonomistą polityki lekowej, śledzimy państwa działania, w sensie działalności pana i pana fundacji, dotyczy to także pana wiedzy, wiemy, że pan ma doskonałą wiedzę na temat i spraw ekonomicznych, i przewlekłości, i tego, ile wydajemy na dzieci, na leki związane z tego typu chorobami. Więc tutaj nasza petycja też jest niejako otwarta. To nie jest tak, że my się upieramy, że wszystkie dzieci muszą być tym objęte, ale może stworzylibyśmy jakiś taki mechanizm, którym dałoby się objąć najczęściej występujące choroby u osób do osiemnastego roku życia, choroby przewlekłe, tak aby leki były refundowane, może do jakiegoś limitu. Nasza petycja jest petycją otwartą. Chcielibyśmy prosić, żeby w trakcie procedowania nad projektem rządowym jednak pochylić się nad takimi argumentami.

I trzeci, ostatni argument to kryterium dochodowe. Dane – to są dane i europejskie, i polskie, i z GUS – wyraźnie wskazują na to, że w Polsce 14% osób powyżej sześćdziesiątego piątego roku życia dysponuje miesięcznie kwotą około 730 zł, z tego w granicach 50–70% wydają one na rehabilitację, na leki, a na życie zostaje im 200–300 zł. Jesteśmy centralą związkową, do której wpływa mnóstwo skarg, wniosków i próśb, w kontekście zapowiedzi przy okazji debaty nad programami wyborczymi szczególnie rozbudzone były nadzieje związane z polityką lekową. Dlatego wydaje nam się, że jednak kryteria dochodowe tak dla osób samotnie gospodarujących, jak i dla osób, których jest więcej w gospodarstwie, czyli 634 zł na osobę i 514 zł na osobę w rodzinie, powinny być uwzględnione.

My też nie jesteśmy za tym, żeby wszyscy byli tym objęci. Stwórzmy jakiś katalog chorób. Ja się zgadzam z panem ministrem, że nie możemy tu uprawiać hazardu finansowego, żeby nadzieje nie były nadmiernie rozbudzone i żeby nie było nadużywania. Zgadzamy się, bo znamy statystyki, wiemy, jak to wygląda. Niemniej jednak chodzi o to, żeby i kryterium przewlekłości, i kryterium dochodowe gdzieś tam się znalazło. Można nawet zrobić katalog najczęściej występujących chorób i wskazać, że do pewnego limitu, bo zdajemy sobie sprawę z tego, że środki też są ograniczone. Tak że, już konkludując, prosilibyśmy o to, aby nie tylko kryterium wieku, ukończenie 75 lat dla wszystkich, czyli 3 milionów osób, zachować, ale i uwzględnić inne kryteria.

## Przewodniczący Michał Seweryński:

Dziękuję.

Czy panowie senatorowie mają może pytania do wnioskodawców, do pana ministra albo jakieś komentarze?

Skoro nie, to ja mam pytanie do pana ministra. Czy przewidywane jest w najbliższym czasie wprowadzenie recepty elektronicznej? Pytam, dlatego że w czasie naszych pierwszych dyskusji nad tą sprawą – panowie senatorowie to pamiętają – traktowaliśmy zapowiedź rychłego wprowadzenia recepty elektronicznej jako pewien czynnik ograniczający nadmierne i nieuzasadnione korzystanie z leków, gdyż w ten sposób łatwo byłoby sprawdzić, czy ten uprawniony wczoraj nie był u innego lekarza i nie wykorzystał bezpłatnego leku, który mu się należy. Zatem byłoby dobrze, gdybyśmy mogli usłyszeć odpowiedź na pytanie, czy przewidywany jest taki zabieg jako towarzy-



szący, łącznie z tym projektem lub obok tego projektu. Czy w ogóle ta koncepcja jest w planach? Pytam, bo wiadomo, że wcześniej były prowadzone pewne prace nad receptą elektroniczną.

**Podsekretarz Stanu  
w Ministerstwie Zdrowia  
Krzysztof Łanda:**

Szanowny Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Odpowiadając, zacznę może od końca, od recepty elektronicznej. Otóż, opracowywanie czy próba opracowania systemu informatycznego w ochronie zdrowia w Polsce jest podejmowana już od kilkunastu lat. Ten projekt został w tej chwili przez nowy rząd przejęty w oplakany stan.

(*Głos z sali: Z e-receptą.*)

Tak, łącznie z elektroniczną receptą. W tej chwili trwają prace właściwie ratunkowe, chodzi o to, żeby cokolwiek uratować z tego projektu IT, tak aby Polska nie musiała zwracać setek milionów euro, które zostały wydatkowane w ramach tego projektu.

Problem jest dosyć dobrze opisany, ponieważ pan minister, pan profesor Zembala zrobił odpowiedni audyt dotyczący tego systemu IT. Niestety, ale ten audyt wypadł po prostu fatalnie, przedstawia obraz, powiedziałbym, druzgocący. W związku z tym praktycznie jedyną rzeczą, którą próbujemy w tej chwili uratować, jest właśnie e-recepta, ale te prace będą trwały jeszcze kilka ładnych miesięcy. Nie wiem dokładnie, jak długo, ponieważ za to odpowiada minister, podsekretarz stanu Piotr Gryza. Mogę oczywiście przedstawić pisemną informację na ten temat i przekazać ją panu przewodniczącemu, ale – tak jak mówię – naprawdę przed nami jeszcze sporo pracy, żeby uratować choć część tego projektu.

W związku z tym dopóki nie mamy e-recepty, dopóty jedyną możliwością, sposobem, aby niejako hamować nadużycia przy wykupywaniu leków refundowanych i redukować ten hazard moralny, jest przepisywanie tych leków przez lekarza POZ tylko i wyłącznie pacjentom na liście aktywnej, czyli tym pacjentom, którzy przynależą tylko do jednego lekarza. Gdyby tego mechanizmu nie było, to koszty momentalnie poszłyby w górę i to wielokrotnie. Lekarz POZ gwarantuje, że pacjent nie będzie chodził po różnych lekarzach.

Odpowiadając na pani stwierdzenie, że niektórym uwłacza to, że mają takie prawo, powiem, że gdy pacjenci będą chodzili do lekarza specjalisty i będą mieli przepisywane leki, które będą ujęte w wykazie „S”, w wykazie leków dla seniora, to oni zupełnie spokojnie będą mogli pójść do apteki, zapłacić swoją część, tę odpłatność, te średnio 8,20. Nie ma żadnego problemu. Oni, unosząc się honorem, dopłacą do tych leków. Nie ma problemu. Jednak ci najbardziej niebezpieczni podejmą ten wysiłek, pójdą od lekarza specjalisty do lekarza POZ i on bądź pielęgniarka, która z nim współpracuje, przepisze tę receptę na receptę bezpłatną. Tak będzie w przypadku seniora. Tam oczywiście zweryfikują też jego wiek, zresztą w aptece też to będzie weryfikowane.

Istotną kwestią jest to, że dzięki temu uzyskujemy jeszcze jeden ważny efekt zdrowotny w społeczeństwie. Otóż

w tej chwili mamy duży problem z koordynacją leczenia w ogóle. Tak naprawdę seniorzy otrzymują leki od bardzo różnych specjalistów i dochodzi do polipragmazji, interakcji lekowych, zatruć, w związku z tym *compliance* bywa czasami fatalny. Jeśli my teraz wprowadzimy mechanizm, dzięki któremu niektórzy seniorzy będą kontrolowani, będzie kontrolowana ich preskrypcja u lekarza POZ, to będzie to miało dodatkowe walory, będzie to korzystne dla seniorów, ponieważ ten lekarz będzie czuwał nad tym, jakie oni leki przyjmują.

Kolejna sprawa. Rzeczywiście moglibyśmy wprowadzić taki mechanizm w przypadku leków dla dzieci z chorobami przewlekłymi, ale – jeszcze raz mówię – na pewno nie w odniesieniu do wszystkich leków, tylko na tych samych zasadach, jak dla seniorów, dla grupy 75+. W takim razie obiecuję, jeżeli oczywiście pan przewodniczący nam zlecą i pozwoli, że opracujemy to, przeprowadzimy odpowiednie kalkulacje, przygotujemy studium wykonalności, oczywiście dla określonej grupy leków, tych potrzebnych w tym momencie dzieciom z chorobami przewlekłymi, i zobaczymy, jakie to przyniesie efekty.

Jednocześnie chciałbym, żebyście państwo wiedzieli o jeszcze jednej kwestii. Otóż, proszę pamiętać, że w Polsce mamy pod tym względem bardzo liberalne prawo. Art. 14 ust. 1 ustawy refundacyjnej mówi o kryterium wielkości dochodu danej osoby względem kwoty refundacyjnej. Jeżeli lek jest stosowany dłużej niż 30 dni i jego miesięczny koszt stosowania dla świadczeniobiorcy przy odpłatności 30% limitu finansowania przekraczałaby 5% minimalnego wynagrodzenia za pracę, to taki lek musi być umieszczony na liście, na wykazie leków na ryczałt. Oczywiście, przygotujemy studium, paniom chodzi głównie, jak przypuszczam, o te leki płatne w wysokości 30% i 50%. Zobaczymy, które z nich są stosowane w leczeniu dzieci z chorobami przewlekłymi, zobaczymy, ile to będzie kosztować.

O jeszcze jednej sprawie chciałbym państwu powiedzieć. Otóż w ramach inicjatywy poselskiej zostanie opracowany ratunkowy dostęp do technologii medycznych. My w tej chwili nie mamy żadnych narzędzi prawnych, żeby w wyjątkowych sytuacjach zareagować wyjątkowo. Farmakoterapia niestandardowa została zablokowana kilka lat temu, chemioterapia niestandardowa praktycznie dogorywa, import docelowy jest praktycznie jednym prawniczym węzłem gordyjskim, my musimy to dopiero wyprostować. W każdym razie niebawem zgłosimy inicjatywę poselską w trybie szybkim, wyjątkowo w trybie szybkim, ponieważ jest taka potrzeba. Chodzi o to, żeby w wyjątkowych sytuacjach móc zareagować, żeby minister mógł natychmiast zrefundować pewne leki, które są potrzebne tym najbardziej wrażliwym osobom.

I ostatnia kwestia. Oczywiście wykaz będzie ograniczony, ale – tak jak mówię – planujemy 500 milionów na każde 12 miesięcy od momentu wejścia w życie ustawy. Oczywiście, tak jak mówiłem, najpierw będzie to w ograniczonym zakresie, stąd te 125 milionów w drugim półroczu, ale na każde następne 12 miesięcy będzie 500 milionów zł. Moim zdaniem to będzie duża ulga dla pacjentów, ponieważ w wykazach znajdują się głównie leki współpłacone w wysokości 50% i 30%. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję, Panie Ministrze.

Nie chcę przedłużać posiedzenia, bo mamy już pełny obraz tej sytuacji, ale gdyby jeszcze jedną krótką sprawę zechciał pan wyjaśnić, może akurat dysponuje pan takimi danymi, to prosiłbym o to. Czy wiadomo, ilu jest tych emeryckich siedemdziesięciopięcioletków w Polsce, chociaż szacunkowo?

**Podsekretarz Stanu  
w Ministerstwie Zdrowia  
Krzysztof Łanda:**

Tak, to są 3 miliony, nieco ponad 3 miliony.  
(*Głos z sali:* 3 miliony 81 osób.)

**Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję bardzo.

Panowie Senatorowie, proszę.  
Pan senator Pociąg.

**Senator Aleksander Pociąg:**

Ja chciałbym tylko jedną uwagę dodać do wypowiedzi pana ministra.

Panie Ministrze, ostatnio, w ciągu ostatniego półtora miesiąca nie było tak, żeby te inicjatywy poselskie były takie rzadkie, ponieważ ten rząd wszystko załatwia za pośrednictwem inicjatywy poselskiej. Tak że to nie jest aż tak ekstraordynaryjny tryb postępowania. Dziękuję.

**Podsekretarz Stanu  
w Ministerstwie Zdrowia  
Krzysztof Łanda:**

W takim razie chciałbym dodać słowo ad vocem. Jeżeli chodzi o ochronę zdrowia, to wytyczne resortu i pana ministra Radziwiłła są zdecydowanie takie, żebyśmy nad wszystkim starali się procedować w ramach projektów rządowych, tak aby rzeczywiście był czas na dialog, na wypowiedzenie się, na zbadanie, obliczenia itd. A w tym przypadku, ponieważ nie mamy żadnych narzędzi, a przypadki wyjątkowe się zdarzają, proponujemy to w ramach inicjatywy poselskiej.

**Przewodniczący Michał Seweryński:**

Dziękuję bardzo.

Panowie Senatorowie, ja mam propozycję, żeby nie podejmować dalszych prac nad tą inicjatywą. Wprowadzić wypowiedź rządu na temat zamiarów legislacyjnych w tej sprawie nie w pełni pokrywa się z postulatami wnioskodawców, ale chyba zupełnie uczciwie można powiedzieć, że w znacznym stopniu pokrywa się z intencją wnioskodawców. Można powiedzieć również o tym, że kiedy projekt ustawy wpłynie do Senatu, to będzie jeszcze szansa na ewentualne wystąpienie z poprawkami uzupełniającymi ostateczną treść ustawy, jaka zostanie przyjęta w Sejmie. Zatem moja propozycja jest taka, żebyśmy głosowali nad wnioskiem

o niepodejmowanie dalszych prac nad tą petycją w związku ze stanem zaawansowania prac legislacyjnych w rządzie.

Pan senator jeszcze chciałby zabrać głos.  
Proszę bardzo.

**Senator Aleksander Pociąg:**

Panie Przewodniczący, ja nie będę się upierał, żeby w tej chwili nad tym procedować, ponieważ rzeczywiście jest projekt, o którym mówił pan minister. Zwróciłem jednak uwagę na to, że ta petycja nie do końca się pokrywa z tym, o czym mówił pan minister. Ja wsłuchiwałem się w głos pań, wnioskodawców z Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych i przyznaję, że rzeczywiście jest coś w tym, co panie mówiły – tu również apelowałbym do pana ministra – że jeżeli podzielimy pieniądze, o których państwo mówicie, 125 milionów, przez 3 miliony pacjentów, to wychodzi około 40 zł na osobę, a to są żadne pieniądze. Może rzeczywiście, gdyby zostało to podzielone między tych najbardziej potrzebujących, byłoby to potężniejsze, mocniejsze wsparcie, zwłaszcza że w wielu innych obszarach posługujemy się kryterium najuboższych.

I jeszcze jedno. Otóż projekt rządowy nie dotyczy osób przewlekle chorych, które są młodsze, i w tym zakresie petycja, o ile dobrze zrozumiałem, zupełnie się z tym projektem nie pokrywa. Dziękuję.

**Przewodniczący Michał Seweryński:**

Tak, ja powiedziałem, że to nie w pełni się pokrywa, ale pamiętamy również o tym – przed chwilą pan minister złożył zapewnienie – że pewne sprawy jeszcze w ministerstwie zostaną uwzględnione, rozpatrzone, zwłaszcza możliwość rozszerzenia tego projektu i objęcia nim przewlekle chorych dzieci. Celowo pytałem o liczbę osób potencjalnie uprawnionych. Być może dałoby się oszczędzić coś na tych najbogatszych emerytach.

Licząc się z tym, że projekt jest na takim etapie, jak sądzę po wypowiedzi pana ministra, że klamka jeszcze nie zapadła i można coś ulepszyć, biorąc pod uwagę to, co myśły tu powiedzieli, i biorąc pod uwagę to, co – powtarzam – może być jeszcze z naszej strony dopowiedziane na tym etapie, kiedy projekt wpłynie do Senatu, ponawiam propozycję, ażeby komisja nie podejmowała prac nad petycją.

Kto z panów senatorów jest za przyjęciem tego wniosku? (2)

Kto jest przeciw? (0)

Kto się wstrzymał? (1)

Komisja w swoim stanowisku zdecydowała o niepodejmowaniu pracy nad tym wnioskiem.

Dziękuję, Panie Ministrze.

Ostatni punkt naszego posiedzenia dotyczy petycji w sprawie nowelizacji ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych osób prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą i niezatrudniających pracowników.

Poproszę przedstawiciela Biura Komunikacji Społecznej o krótką relację na temat tej petycji.

Patrzę na zegarek, ponieważ mamy salę do 18.00, ale zdążymy.

Proszę bardzo.

**Główny Specjalista  
w Dziale Petycji i Korespondencji  
w Biurze Komunikacji Społecznej  
w Kancelarii Senatu Jolanta Krynicka:**

Jest to petycja zbiorowa, wniesiona przez Rzemieślniczy Dom Towarowy spółka z o.o., w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w taki sposób, by przedsiębiorcy, którzy nie zatrudniają pracowników i prowadzą jednoosobową działalność gospodarczą, płacili składki ZUS dopiero wtedy, kiedy będą uzyskiwali dochód.

Autorzy petycji wnoszą, aby w art. 46 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych umieścić pkt 1a o treści następującej: „przedsiębiorcy prowadzący jednoosobową działalność gospodarczą, którzy nie zatrudniają pracowników, płacą składki ZUS wtedy, gdy uzyskują dochód z działalności gospodarczej”.

Ponadto, gdyby ta nowelizacja została dokonana, autorzy petycji oczekują umorzenia wszystkich nieopłaconych od 1 stycznia 1999 r. składek, umorzenia również odsetek za zwłokę czy kosztów upomnienia, opłat dodatkowych, kosztów egzekucyjnych naliczanych przez ZUS, przez urząd skarbowy czy też komornika sądowego.

Najpierw może powiem, że zgodnie z ustawą o swobodzie działalności gospodarczej przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną...

**Przewodniczący Michał Seweryński:**

Przepraszam. Proszę pani, poprosimy o bardzo krótki referat.

*(Główny Specjalista w Dziale Petycji i Korespondencji w Biurze Komunikacji Społecznej w Kancelarii Senatu Jolanta Krynicka: Aha, dobrze.)*

Wiadomo, na czym sprawa polega. Zrozumieliśmy, że chodzi o to, aby ci, którzy prowadzą samodzielną działalność gospodarczą, płacili dopiero wtedy, gdy będą mieli dochód.

**Główny Specjalista  
w Dziale Petycji i Korespondencji  
w Biurze Komunikacji Społecznej  
w Kancelarii Senatu Jolanta Krynicka:**

Tak.

Są oni zobowiązani zgodnie z ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych, z jej art. 46, który autorzy petycji chcą nowelizować, do tego, aby opłacać te składki, obliczać je, potrącać z dochodów i rozliczać za każdy miesiąc kalendarzowy. Zatem są oni do tego zobowiązani. Mają oni obowiązek opłacania składki emerytalnej i składki rentowej, a nieobowiązkowo składki chorobowej.

*(Przewodniczący Michał Seweryński: Niezależnie od tego, jaki mają dochód...)*

Niezależnie od dochodu...

*(Przewodniczący Michał Seweryński: ...gdyż prowadzą działalność.)*

Oni musieli zgłosić działalność gospodarczą...

*(Przewodniczący Michał Seweryński: Nie musieli. Jeśli chcą prowadzić, to zgłaszają.)*

Tak. I od momentu zgłoszenia mają obowiązek opłacania składek emerytalnej i rentowej, a nieobowiązkowo chorobowej.

*(Przewodniczący Michał Seweryński: My już to wszystko rozumiemy, więc dziękujemy...)*

Jeśli można, to chciałabym dodać jeszcze jedno zdanie.

Mianowicie wnioskodawcy twierdzą, że ZUS właściwie zmusza ich w sytuacji nieopłacenia składki do zawieszenia albo zakończenia działalności. Prawda jest taka...

*(Przewodniczący Michał Seweryński: My to rozumiemy. Dziękuję.)*

...że tylko na wniosek przedsiębiorcy ta działalność może być zawieszona.

**Przewodniczący Michał Seweryński:**

Zmierzam do zakończenia, ponieważ pan senator Pocię ma za chwilę inne posiedzenie, a chcielibyśmy zaproponować jakąś konkluzję.

Czy ktoś z państwa chce się wypowiedzieć?

Skoro nie, to ja bym...

*(Zastępca Dyrektora Departamentu Ubezpieczeń Społecznych w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Magdalena Chmara: Jeśli mogłabym...)*

Tak, ale poprosimy krótko.

Proszę bardzo i proszę się przedstawić.

**Zastępca Dyrektora  
Departamentu Ubezpieczeń Społecznych  
w Ministerstwie Rodziny, Pracy  
i Polityki Społecznej Magdalena Chmara:**

Magdalena Chmara, zastępca dyrektora Departamentu Ubezpieczeń Społecznych.

Ja tylko chciałabym powiedzieć, że ten podmiot w ubiegłym roku zwracał się z podobnym problemem również do ministerstwa pracy. Wówczas wyjaśniliśmy, jakie są zasady opłacania składek.

*(Przewodniczący Michał Seweryński: Proszę nie wyjaśniać, jakie są zasady, bo my wiemy. Tylko proszę powiedzieć, czy jest pani za uwzględnieniem tej petycji, czy przeciwko, a jeżeli przeciwko, to dlaczego.)*

Departament Ubezpieczeń Społecznych ministerstwa pracy był przeciwny takiemu rozwiązaniu, jakie proponuje podmiot, z prostej przyczyny. Prowadzący działalność prowadzą działalność na własny rachunek i na własne ryzyko. Dodatkowo objęcie ubezpieczeniami skutkuje wypłatą późniejszych świadczeń. Jeżeli ktoś będzie wykazywał straty, nie będzie wykazywał dochodu, w pewnym momencie zostanie bez świadczeń, również jeżeli będzie to kobieta w ciąży prowadząca działalność i będzie chciała skorzystać z zasiłku macierzyńskiego. Dotyczy to także świadczeń długoterminowych. Poza tym wskazaliśmy, jakie są korzystne rozwiązania dla takich osób, chodziło o pierwsze 2 lata prowadzenia działalności, jakie są możliwości zawieszenia działalności gospodarczej, wskazaliśmy także różnice pomiędzy prowadzącymi działalność a innymi. Dziękuję.



### Przewodniczący Michał Seweryński:

Dziękuję bardzo.

Panowie Senatorowie, wydaje mi się, że stajemy przed takim dylematem. Ci, którzy prowadzą samodzielną działalność gospodarczą, chcieliby płacić składkę dopiero wtedy, gdy mają dochód. Ale my rozumiemy, że o tym, czy mają dochód, czy nie mają dochodu, decydują oni sami i...

*(Zastępca Dyrektora Departamentu Ubezpieczeń Społecznych w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Magdalena Chmara: Właśnie.)*

Tu jest dla mnie podstawowy problem. Wydawałoby się logiczne, że płaci się składkę wtedy, gdy ma się dochód, składkę od dochodu, można by to było odpowiednio rozliczać, ale jeżeli tego dochodu się nie wykazuje, to można powiedzieć, że się nie ma dochodu i nigdy tej składki nie płacić. Oczywiście wtedy taka osoba pozostaje poza ubezpieczeniem i nie pobiera świadczeń. To można uregulować w taki sposób, że nie dostaje świadczeń. Prawda? Tymczasem dzisiaj jest tak, jeżeli dobrze to wszystko zrozumiałem, że jeżeli jest rejestrowana działalność gospodarcza, to zawsze pewne minimum dochodu bierze się za podstawę, 30% średniego wynagrodzenia...

*(Głos z sali. Tak, a potem...)*

Tak. I od tego się płaci, niezależnie od tego, czy się ma dochód, czy się nie ma dochodu. Może być tak, że ktoś płaci minimalną stawkę, a realnie nie ma żadnego dochodu. Tu jest to pewne ryzyko, polegające na tym, czy wtedy wyrejestrować się i przestać płacić, czy czekać na dochód, bo może jeszcze się pojawi.

W mojej ocenie realizacja tej petycji jest dosyć ryzykowna, dlatego że wszystko zależy od tego, czy możemy liczyć na rzetelne deklarowanie tego, czy dochód jest, czy go nie ma. Gdybyśmy zdecydowali o tym, że składkę płaci się dopiero wtedy, kiedy jest dochód, to obawiam się, że wzrosłaby liczba osób, które by deklarowały, że nie mają żadnego dochodu, dochód mógłby być ukrywany.

Chciałbym zapytać, co panowie senatorowie o tym myślą. Dzisiaj może nie rozstrzygniemy wszystkiego, ale dobrze byłoby przeprowadzić wstępną wymianę zdań.

Pan senator Pociągaj.

### Senator Aleksander Pociągaj:

Rzadko to się zdarza, ale tu akurat z panem przewodniczącym kompletnie się nie zgadzam. Otóż, tutaj zakładamy złą wolę osób, które prowadzą działalność gospodarczą. Te osoby bardzo często mają kasę fiskalną, a na pewno wtedy, gdy to jest jakiś tam sklep, bo fiskus już zadbał o to, że gdy się kichnie, to dochód jest już na tyle wysoki, że trzeba prowadzić kasę fiskalną. W związku z tym ja bym tu akurat, śladem tego, co mówiła pani przedstawicielka ZUS, nie postrzegał tego tak, że ludzie z tego powodu nagle będą ukrywali dochód. Jeżeli chcą ukrywać dochód, to po prostu w ogóle nie deklarują działalności, pracują na czarno. Ja postrzegam ten problem w ten sposób. Gdy ktoś idzie się zarejestrować, to przez pierwszych kilka miesięcy – każdy, kto prowadził firmę, o tym wie – wygląda to tak, że dokłada do swojej działalności, bo musi zainwestować, wynajmując lokal itp. On nie wie, czy do tego lokalu przyjdą

klienci, czy nie przyjdą, a ponosi dosyć wysokie koszty. Dokładanie mu w tym momencie, w sytuacji gdy on tego dochodu nie ma, obowiązkowych składek ZUS rzeczywiście jest dodatkowym, dosyć istotnym obciążeniem.

*(Przewodniczący Michał Seweryński: ... Za okresowym zwolnieniem na początek.)*

Nie wiem, w którym kierunku. Akurat autorzy petycji mówią nie tylko o tym, co ja w tej chwili rozwinąłem, czyli o początku, który zawsze taki jest, ale również o pewnych okresach dekonjunkury, które w różnych typach działalności bywają. Są takie rodzaje działalności, które mają różne okresy, powiedzmy, przez miesiąc, dwa, w czasie wakacji... Nie wiem, może to być lokal, który działa np. w okresie roku szkolnego, mieści się gdzieś przy szkole, przychodzą dzieci, przychodzi młodzież, robią zakupy, ale gdy są wakacje, to wszystko się nie kręci, zero. Z tego, co rozumiem, ta petycja również takie okresy obejmuje. Czy to jest słuszne, czy nie, ja do końca nie wiem, ale nie mam żadnej wątpliwości co do tego, że te momenty rozruchowe są bardzo trudne.

Ja tutaj inaczej niż pan przewodniczący nie postrzegałbym tej możliwości zawieszenia ZUS jako chęci przejścia do szarej strefy, bo wtedy trzeba by było przejść do szarej strefy, gdyż ci ludzie, gdyby chcieli, to de facto mogą to zrobić, przejść do tej strefy, której my z punktu widzenia podatkowego nie widzimy. Ja nie sądzę, żeby akurat możliwość niezapłacenia ZUS miała w jakiś sposób wpływać... Przecież ci ludzie zdają sobie sprawę z tego, że skoro w tym momencie nie płacą składki, to...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Nie?

*(Zastępca Dyrektora Departamentu Ubezpieczeń Społecznych w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Magdalena Chmara: Ale najczęściej prowadzący działalność...)*

Tak?

*(Sekretarz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Elżbieta Owczarek: Proszę włączyć mikrofon.)*

### Zastępca Dyrektora Departamentu Ubezpieczeń Społecznych w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Magdalena Chmara:

Najczęściej prowadzący działalność dowiadują się, że nie mają świadczeń z ubezpieczenia społecznego wtedy, kiedy ich oczekują, a nie w momencie, kiedy nie płacą składek. Stąd też jest problem. Jeżeli osoba deklaruje przez pierwsze 2 lata te 30% minimalnego wynagrodzenia i przychodzi po zasiłek chorobowy – bo w tej chwili mówimy o krótkotrwałej niezdolności, nie mówimy o tym, co będzie później – to nagle okazuje się, że zasiłek wypłacany jest od tej kwoty, którą zapłaciła. Wtedy obserwujemy bardzo duże zdziwienie osób prowadzących działalność: dlaczego tak mało, przecież zarabiam więcej. Tak, ale...

### Przewodniczący Michał Seweryński:

Przepraszam bardzo, tak, ale to jest zupełnie co innego. Petycja dotyczy tego, żeby składka była opłacana od realnego dochodu, od tego, który jest.



Proszę państwa, mnie się wydaje, że nie możemy pochopnie decydować o tym, co będziemy chcieli z tym zrobić. Dziś jesteśmy trochę ograniczeni czasem. Panowie Senatorowie, ja mam propozycję, żebyśmy przekazali tę petycję z prośbą o zajęcie stanowiska do ministerstwa pracy, żeby pani mogła się wypowiedzieć w sposób szczegółowy...

*(Senator Aleksander Pocij: Pełna zgoda.)*

...tak abyśmy mieli pełną świadomość tego, jakie byłyby ewentualnie negatywne konsekwencje, gdybyśmy poszli tropem tej petycji. Dzisiaj w takim pośpiesznym tempie nie powiemy sobie tego wszystkiego. W tej sytuacji poprosilibyśmy, żeby w ciągu miesiąca taką odpowiedź można było uzyskać. My przygotowujemy to na piśmie, po prostu prześlemy tę petycję z zapytaniem, jakie jest stanowisko w tej sprawie. Wtedy mielibyśmy bardziej ugruntowane zdanie co do tego, co należy zrobić. Jeżeli jest zgoda panów senatorów, to w tym trybie kończymy.

*(Senator Aleksander Pocij: Tak. Bardzo dziękuję.)*

Jeszcze tylko powiem, bo prosiły mnie o to panie sekretarz, że panowie senatorowie znajdują w skrytkach po

kawałku budżetu, który będziemy omawiali. Bardzo prosimy o przeczytanie i zreferowanie swojego kawałka na posiedzeniu. Tych części jest, jak pamiętamy, nie wiem, chyba z 16.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Tak. To o to byśmy prosili.

*(Senator Aleksander Pocij: A w jaki sposób je podzieliliśmy?)*

Tego nie pamiętam. Panie mają wykaz.

*(Głos z sali: Jeszcze nie podzieliliśmy, jeszcze nie ma...)*

*(Głos z sali: Nie podzieliliśmy.)*

Panie mają...

*(Senator Aleksander Pocij: Czyli znajdziemy cały budżet, a my będziemy musieli wybrać.)*

Oczywiście, tak, trzeba wziąć, tak, tak. Jest tego, Panowie, oczywiście parę ton, jak zwykle, ale jesteśmy do tego wszystkiego przygotowani.

Dziękuję wszystkim za obecność.

Zamykam posiedzenie komisji.

*(Koniec posiedzenia o godzinie 17 minut 29)*

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii