



RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTERSTWO
ADMINISTRACJI I CYFRYZACJI
SEKRETARZ STANU

Włodzimierz KARPİŃSKI

MAC-823/2012

Warszawa, dnia 3 lutego 2012 r.

p. J. Kwiecień
SEKRETARIAT
Biura Prac Senackich
Wpłynęło dn. 21.02.12
nr. 1379 podpis

GABINET MARSZAŁKA SENATU

wpłynęło dn. 21.02.12

nr. 786 podpis. Borusewicz

Pan
Bogdan Borusewicz
Marszałek Senatu RP

Szanowny Panie Marszałku,

w nawiązaniu do przesłanego przy piśmie Pana Wojciecha Nowickiego, Podsekretarza Stanu Zastępcy Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, z dnia 5 stycznia br. (znak: DSPA-4813-8-(1)/12) oświadczenia senatora Bohdana Paszkowskiego w sprawie złożonych przez Prezydenta Białegostoku postulatów legislacyjnych dotyczących usprawnienia działalności jednostek samorządu terytorialnego informuję co następuje.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że funkcjonowanie samorządu terytorialnego oraz efektywność realizacji zadań publicznych, które w tak znaczącym zakresie powierza się jednostkom samorządu terytorialnego, stanowi istotną kwestię w podejmowanych działaniach Rządu. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (vide art. 16 ust. 2 Konstytucji RP). Oznacza to, że w granicach prawa jednostka samorządu terytorialnego samodzielnie realizuje poszczególne zadania w oparciu o zastrzeżone dla jej organów kompetencje. Przyjęte założenie samodzielności samorządu terytorialnego wiąże się z udziałem w dysponowaniu środkami publicznymi. Zgodnie z art. 167 ust. 1 Konstytucji RP jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań.

Pan Michał Boni, Minister Administracji i Cyfryzacji na posiedzeniu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w dniu 30 listopada 2011 r. zwrócił uwagę na znaczenie wspólnego działania wszystkich instytucji, struktur samorządowych i rządowych, a także organizacji pozarządowych. Pan Minister zapewnił także, że kwestia samorządu dla nowo powstającego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji jest niezmiernie istotna i kluczowa.

Dotyczy to:

- budowania spójności administracji publicznej - rządowej i samorządowej;
- sprawności i rzetelności konsultacji;
- woli i zasady współpracy ogniw rządowych i samorządowych.

Pan Minister wyraził też wolę, żeby Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego była nie tylko miejscem podsumowywania i przeglądu bieżących konsultacji w zakresie projektów rozporządzeń i ustaw, ale także dyskusji nad tematami systemowymi.

Możliwość zajęcia stanowiska w odniesieniu do postulatów Prezydenta Białegostoku, jakie Pan Senator przedstawił w swoim oświadczeniu uwarunkowane jest zakresem materii stanowiącej przedmiot wystąpienia. Wynikająca bowiem z odpowiednich unormowań ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 ze zm.) – właściwość Ministra Administracji i Cyfryzacji w zakresie działu administracja publiczna (vide art. 6 ustawy) – nie skutkuje obowiązkiem ani uprawnieniem prezentowania opinii i stanowisk w zakresie każdej z materii odpowiadającej funkcjonowaniu samorządu terytorialnego, których zakres i sposób wykonania regulują przepisy szczególne. Uwzględniając zakres poruszanej w wystąpieniu problematyki wskazać tu można na Ministerstwa:

- 1) Finansów (z uwagi na poruszane sprawy modelu podatków i opłat lokalnych oraz zmian w procedurze podatkowej);
- 2) Kultury i Dziedzictwa Narodowego (z uwagi na poruszane sprawy ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej oraz wnoszenia i ewidencji pomników i miejsc pamięci);
- 3) Środowiska (z uwagi na poruszaną sprawę nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach);
- 4) Edukacji Narodowej (z uwagi na poruszaną sprawę wynagrodzeń nauczycieli);
- 5) Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (z uwagi na poruszane sprawy doprecyzowania przepisów prawa budowlanego, przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak też ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków; przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych; zmiany rozwiązań dotyczących ochrony praw lokatorów i nabywania mieszkań zakładowych) oraz
- 6) Urzędu Zamówień Publicznych (z uwagi na poruszaną sprawę potrzeby doprecyzowania przepisów Prawa zamówień publicznych).

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji przekazało przedmiotowe postulaty do właściwych urzędów, poniżej DAP przedstawia uzyskane stanowiska (w kolejności wg. zgłaszanych postulatów).

Ad. 1. Propozycja zmian dotyczących zamówień publicznych.

Odnosząc się do postulatów **Prezes Urzędu Zamówień Publicznych** podkreślił, jak poniżej:

1.1-1.3) Niektóre pojęcia ustawowe odnoszące się do procedury udzielania zamówień publicznych celowo nie są doprecyzowane, ponieważ mogą mieć one różne znaczenie szczegółowe w zależności od kontekstu konkretnego zamówienia. Zakres ustawy Pzp odnosi się bowiem do różnych usług, dostaw i robót budowlanych, a więc obejmuje nabywanie dóbr, których przedmiot i okoliczności nabywania mogą być różne. Nie jest możliwe kazuistyczne uregulowanie wszelkich stanów faktycznych, jakie mogą zaistnieć podczas przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Dlatego też w ustawie zastosowano szereg

pojęć ogólnych, w tym wskazywane wyżej pojęcia, którymi posługują się: art. 87 ust. 2 pkt. 3, art. 22 ust. 4 oraz art. 12a ust. 1 ustawy Pzp, podlegających ocenie podmiotu stosującego prawo, które mają na celu osiągnięcie elastyczności w stosowaniu tych przepisów. Interpretacja pojęć użytych w ustawie Pzp jest systematycznie dokonywana przez Urząd Zamówień Publicznych w opiniach, dostępnych w szczególności na stronie internetowej Urzędu, w publikacjach Urzędu, podczas szkoleń a także przedstawiane są w związku z działalnością orzeczniczą Krajowej Izby Odwoławczej, sądów okręgowych a także Sądu Najwyższego.

1.4) Mając na względzie postulat wykreślenia z treści art. 26 ust. 2b ustawy Pzp określenia „pisemne” odnoszącego się do formy, w jakiej zobowiązanie podmiotu trzeciego ma zostać złożone należy wskazać, iż forma pisemna zobowiązania, o którym mowa, jest wymagana ustawowo w związku z wagą przypisaną temu oświadczeniu woli zarówno w procesie kwalifikacji podmiotowej wykonawcy jak i w procesie realizacji umowy, w sytuacji wyboru oferty tego wykonawcy jako najkorzystniejszej. Mając na względzie fakt dowodzenia przez wykonawcę zamawiającemu za pomocą treści pisemnego zobowiązania podmiotu trzeciego, że wykonawca w trakcie realizacji zamówienia będzie mógł polegać na wyspecyfikowanym w pisemnym zobowiązaniu potencjale podmiotu trzeciego w sposób tam określony, forma pisemna takiego zobowiązania jest w pełni uzasadniona. Wymaga przy tym podkreślenia, że dokument, o którym mowa w treści art. 26 ust. 2b ustawy Pzp nie należy do grupy dokumentów potwierdzających spełnianie przez wykonawcę warunków udziału w postępowaniu, wymienionych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawców oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz.U. z 2009 r. Nr 226, poz. 1817). Stąd zasady dotyczące formy składania dokumentów przewidziane § 6 rozporządzenia nie mogą mieć zastosowania w odniesieniu do pisemnego zobowiązania podmiotu trzeciego, o którym mowa w art. 26 ust. 2b ustawy Pzp.

1.5) Odnosząc się do postulatu normatywnego określenia terminu dla ustalania aktualności dokumentów wskazanych w § 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawców oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane, w przypadku prowadzenia postępowania w trybie z wolnej ręki należy wskazać, iż, istotnie, w obecnym stanie prawnym termin 6 lub odpowiednio 3 miesiące dotyczący ustalania ważności dokumentów składanych przez wykonawcę odnoszony jest do terminu składania ofert. Nie ma zatem regulacja ta bezpośredniego zastosowania w postępowaniach prowadzonych w trybie zamówienia z wolnej ręki. Z art. 68 ust. 2 ustawy Pzp wynika, iż najpóźniej wraz z zawarciem umowy w sprawie zamówienia publicznego wykonawca składa dokumenty potwierdzające spełnienie warunków udziału w postępowaniu, jeśli wartość zamówienia jest równa lub przekracza progi unijne. Co do zasady należy więc uznać, iż dokumenty te powinny być aktualne na dzień podpisywania umowy przy czym sposób oceny aktualności tych dokumentów powinien być określany w tym postępowaniu przez zamawiającego. Mając jednak na względzie niejasności powstałe w omawianym zakresie Urząd Zamówień Publicznych podejmie analizę przepisów pod kątem

wprowadzania zmian legislacyjnych w obszarze regulacji specyfiki udzielania zamówienia w trybie z wolnej ręki.

1.6) Odnosząc się do propozycji zmian treści art. 139 ustawy Pzp, poprzez wyłączenie stosowania przy umowach z zakresu zamówień publicznych art. 649¹ - 649⁵k .c. w odniesieniu do zamawiających będących jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych należy wskazać, iż obowiązujące przepisy umożliwiają zamawiającym, o których mowa, pozyskanie gwarancji zapłaty w przewidzianym przepisami kodeksu cywilnego terminie. Jednakże, z uwagi na szerszy kontekst możliwości oddziaływania przepisów kodeksu cywilnego w powyższym zakresie na realizację umowy w sprawie zamówienia publicznego kwestia ta zostanie poddana przez Urząd Zamówień Publicznych analizie.

1.7) Wprowadzenie możliwości wnoszenia środków zaskarżenia od uchwał Krajowej Izby Odwoławczej w sprawie zastrzeżeń do wyników kontroli Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w obecnym stanie prawnym nie znajduje uzasadnienia z uwagi na zagrożenie znacznym przedłużeniem postępowania. Należy wskazać, iż Krajowa Izba Odwoławcza jest organem niezależnym od Prezesa Urzędu a zamawiający ma uprawnienie do zgłaszania zastrzeżeń do wyniku kontroli, które są rozpatrywane dwuinstancyjnie; ponownie przez Prezesa Urzędu a w przypadku ich nieuwzględnienia przez Izbę. Opinia Krajowej Izby Odwoławczej jest wydawana niezależnie od stanowiska Prezesa Urzędu i jest dla Prezesa Urzędu wiążąca (art. 167 ust. 4 ustawy Pzp). Ustawa Pzp w obecnym stanie prawnym daje więc zamawiającemu możliwość rozpatrzenia wniesionych przez niego zastrzeżeń do wyników kontroli przez niezależny od Prezesa Urzędu organ quasi sądowy, jakim jest Krajowa Izba Odwoławcza w ustawowo określonym w art. 167 ust. 3 terminie 15 dni przewidzianym dla wydania opinii przez Izbę.

1.8) Odnosząc się do postulatu wprowadzenia trzyosobowego składu orzekającego rozpatrującego odwołania w Krajowej Izbie Odwoławczej, co miałyby zapewnić jednolitość orzecznictwa Krajowej Izby Odwoławczej, należy wskazać, iż zasada rozpatrywania odwołań przez składy jednoosobowe Izby wprowadzona w art. 188 ust. 1 ustawy Pzp, ustawą z dnia 2 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 223, poz. 1778) miała na celu przyspieszenie rozpatrywania dużej liczby odwołań wpływających do Izby ze względu na wprowadzenie obowiązku rozpoznania odwołania przez Izbę w ciągu 15 dni. Przywrócenie zasady orzekania przez Izbę w składach trzyosobowych uniemożliwiłoby w obecnych warunkach utrzymanie ustawowego terminu na rozpatrywanie odwołań, a co za tym idzie rzutowałoby na przedłużenie prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Nie można przy tym wskazać na istnienie bezpośredniego związku pomiędzy orzekaniem przez Izbę w składach jednoosobowych a sygnalizowanym brakiem jednolitości w orzecznictwie Izby. Wymaga podkreślenia, że zmienione w powyższym zakresie przepisy ustawy Pzp nie wyeliminowały orzekania przez Izbę w składach trzyosobowych, ale ograniczyły takie sytuacje do spraw skomplikowanych (art. 188 ust. 1 ustawy Pzp). Na marginesie należy także zauważyć, iż orzecznictwo Zespołu Arbitrów pomimo trzyosobowych składów orzekających również nie zawsze pozostawało

spójne wewnętrznie. Wprowadzenie zmian legislacyjnych polegających na obowiązku ustalania przez Prezesa Izby trzyosobowych składów orzekających nie dawałoby gwarancji uzyskania jednolitości orzecznictwa Krajowej Izby Odwoławczej. Należy wskazać, iż Prezes Urzędu Zamówień Publicznych, podejmuje działania zmierzające do zachowania jednolitości stosowania przepisów prawa, w tym działając na podstawie art. 198b ustawy Pzp wnoszą skargi do sądu na poszczególne orzeczenia Krajowej Izby Odwoławczej, które tę jednolitość naruszają i godzą w obowiązujący porządek prawny.

Ad. 2. Proponowane zmiany dotyczące systemu gospodarki odpadami i utrzymania czystości i porządku w gminach.

Odnosząc się do przedstawionych postulatów **Minister Środowiska** poinformował, że nie planuje w najbliższym czasie podejmowania prac nad nowelizacją ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2005, Nr 236, poz. 2008, z późn. zm.). Jednocześnie Minister nadmienił, że na etapie rządowym dobiegają końca prace nad nową ustawą o odpadach, stanowiącą transpozycję Dyrektywy 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów, która została przesłana na Komitet Stały Rady Ministrów. Jednocześnie informuje, że została uruchomiona podstrona www.mos.gov.pl/komunalne, na której umieszczane są wyjaśnienia i interpretacje przepisów ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897). Między innymi znajduje się na niej interpretacja dotycząca definicji regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Oprócz powyższego dobiegają końca prace nad podręcznikiem dla gmin, który ma zostać udostępniony, aby wspomóc samorządy we wprowadzaniu nowego systemu. Ministerstwo Środowiska, zdając sobie sprawę, że wprowadzenie nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi jest dla samorządów ogromnym wyzwaniem podejmuje działania, mające na celu ułatwienie tego zadania.

2.1) Odnosząc się do uwagi dotyczącej zbyt krótkiego czasu na wprowadzenie nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi, Minister Środowiska poinformował, że kwestia ta była wnikliwie analizowana oraz konsultowana z przedstawicielami samorządów przez cały okres trwania prac legislacyjnych. Eksperti strony samorządowej wyrażali opinię, że okresy podane w ustawie są wystarczające. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na fakt, że bez możliwie szybkiego wprowadzenia nowego systemu Polska nie wypełni zobowiązań wobec Unii Europejskiej, szczególnie dotyczących osiągnięcia odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia oraz odzysku wskazanych grup odpadów, a także ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania. Ponadto, niektóre obowiązki zawarte w znowelizowanej ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach spoczywały na samorządach przed nowelizacją, m.in. na mocy art. 16 a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2010 r., Nr 185, poz. 1243, ze zm.).

2.3) Odnosząc się do zagadnienia dotyczącego wyposażenia przez gminę nieruchomości w pojemniki do gromadzenia odpadów komunalnych Minister Środowiska zwrócił uwagę

na fakt, że rada gminy w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy określa m.in. rodzaj i minimalną pojemność pojemników przeznaczonych na zbieranie odpadów komunalnych na terenie nieruchomości. Ponadto nie ma przeszkód, aby gmina zaproponowała wyposażenie nieruchomości w pojemniki, jednakże ich koszt nie może być zawarty w opłacie za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

2.4) Jeżeli chodzi o wątpliwości dotyczące braku wprowadzenia trybu rozwiązania umów na świadczenie usług odbierania odpadów komunalnych, Minister Środowiska zwrócił uwagę, że ustawa nie powinna ingerować w stosunek cywilno-prawny, jakim jest umowa. Każda umowa powinna zawierać zapisy, dotyczące trybu jej rozwiązania przez jedną ze stron. Rolą gminy jest odpowiednie edukowanie i informowanie m.in. o terminie wprowadzenia nowego systemu, umożliwiające właścicielom nieruchomości podjęcie decyzji o rozwiązaniu umów.

2.5-2.6) Odnosząc się do uwag dotyczących niedoprecyzowania niektórych pojęć oraz sposobu prowadzenia i funkcjonowania rejestru działalności regulowanej Minister Środowiska poinformował, że zgodnie z zasadami techniki legislacyjnej w przypadku, gdy dane pojęcie jest używane w ustawie zgodnie z jego definicją słownikową, wówczas nie ma uzasadnienia dla zawierania tej definicji w ustawie. Natomiast kwestie dotyczące prowadzenia rejestru działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów od właścicieli nieruchomości są zawarte w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U z 2010 r. Nr 220, poz. 1447, z późn. zm.), dlatego nie ma potrzeby wydawania rozporządzenia regulującego funkcjonowanie rejestru.

2.7) Odnosząc się do uwagi dotyczącej niewystarczających możliwości sposobów naliczania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, Minister Środowiska zauważył, że w pierwotnym projekcie ustawy założeniem projektodawcy było uzależnienie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od liczby osób zamieszkujących nieruchomość. W toku prac sejmowych katalog metod naliczania opłat został poszerzony na wniosek samorządów. Natomiast w przypadku gdyby możliwe było ustalenie na terenie danej gminy różnorodnych sposobów naliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wówczas mógłby powstać zarzut o nierówne traktowanie mieszkańców gminy. Ponadto nie ma przeszkód do naliczania opłaty zgodnie z wprowadzonym przez gminę wskaźnikiem średniego rocznego zużycia wody.

2.8) W odniesieniu do wątpliwości dotyczących możliwości wskazywania w umowach z podmiotami odbierającymi odpady komunalne gminnych instalacji, do których mają być kierowane odpady komunalne, w opinii projektodawcy stworzone w ustawie mechanizmy są wystarczające, aby gmina mogła kierować strumień odpadów do gminnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (pod warunkiem, że instalacja ta będzie instalacją regionalną). Powyższa interpretacja wynika m. in. z art. 3 ust. 2 ustawy, w którym określono jako zadanie własne gminy obowiązek zapewnienia budowy, utrzymania i eksploatacji regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Jednym z celów nowelizacji ustawy było stworzenie instrumentów umożliwiających osiągnięcie odpowiednich poziomów recyklingu, przygotowania do ponownego użycia oraz odzysku wskazanych grup odpadów, a także ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych

do składowania, a także zapewnienie powstania nowoczesnych instalacji do zagospodarowania odpadów komunalnych. Podstawowym narzędziem do osiągnięcia tych celów jest możliwość kierowania przez gminę strumieniem odpadów komunalnych. Wymaga to ogłoszenia przetargu na odbieranie odpadów i wskazania w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, a następnie w umowie poprzetargowej instalacji, do której zostaną skierowane wskazane w ustawie rodzaje odpadów komunalnych.

2.9) Jeżeli chodzi o uwagę, dotyczącą obowiązku osiągnięcia przez gminy poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia oraz odzysku innymi metodami innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych w wysokości 70%, Minister Środowiska poinformował, że w rozporządzeniu wydanym na podstawie delegacji zawartej w art. 3b ust. 2, przy ustalaniu sposobu obliczenia osiągniętego poziomu zostanie sprecyzowane odniesienie tego poziomu do strumienia odpadów komunalnych.

Reasumując, wg. Ministra Środowiska podjęcie prac legislacyjnych nad nowelizacją ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jest obecnie nieuzasadnione.

Ad. 3. Proponowane zmiany dotyczące zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzanie ścieków.

Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej poinformował, że aktualnie nie przewiduje się nowelizacji ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm.), w zakresie definicji przyłączy i obowiązków przedsiębiorstwa dot. w granicach pasa drogowego. Dla określenia zakresu obowiązków odbiorcy usług i przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w tym zakresie pomocna jest uchwała Sądu Najwyższego z dnia 13 września 2007 r. (III CZP 79/07) w której wskazano, że odcinek przewodu kanalizacyjnego łączący wewnętrzną instalację kanalizacyjną w nieruchomości tego odbiorcy z istniejącą siecią kanalizacyjną stanowi w części leżącej poza granicą nieruchomości gruntowej urządzenie kanalizacyjne (przez analogię należy odnieść to również do sieci wodociągowej budowy i utrzymania odcinków przewodów znajdujących się). W orzeczeniu tym SN wyznaczył wyraźną granicę dla przyłączy wskazując, że jest nią granica nieruchomości gruntowej, poza którą odbiorca usług nie jest podmiotem zobowiązany do ponoszenia kosztów budowy przewodu, tym samym ten odcinek przewodu nie jest przyłączem w rozumieniu ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Ad. 4. Proponowane zmiany dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej poinformował, że zmiana przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) jest przedmiotem prac i analiz. Prace nad nowelizacją są poprzedzane analizą funkcjonowania ustawy, w tym również analizą zgłaszanych wniosków, dotyczących jej zmian. Wskazane postulaty, są jednymi z wielu rozważanych kierunków,

które dotyczą zarówno wprowadzenia zmian o charakterze systemowym, mających na celu m.in. ograniczanie procesów suburbanizacji, wzmocnienie roli studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, czy stworzenie podstaw do uwzględniania w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymogów zachowania ładu przestrzennego, jak również wprowadzenia szeregu zmian szczegółowych, w celu doprecyzowania przepisów budzących wątpliwości interpretacyjne, bądź eliminacji niespójnych przepisów prawa, w tym dotyczących właściwości organów uzgadniających. Podnoszona w postulatach sprawa uproszczenia procedury planistycznej należy również do obszaru rozpatrywanych zagadnień, jednak nie jest możliwe na tym etapie jednoznaczne odniesienie się do zgłoszonego postulatu, dotyczącego zmian miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, dokonywanych w niewielkim zakresie. Ze względu na toczące się obecnie prace, dotyczące zmian Prawa budowlanego, a także ze względu na procedowany projekt ustawy o zmianie ustawy o działach administracji rządowej, który dotyczy m.in. zmiany kompetencji Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, skonkretyzowanie zakresu prac nad zmianą ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym będzie możliwe po podjęciu rozstrzygnięć w powyższym zakresie.

Ad. 5. Proponowane zmiany dotyczące prawa budowlanego.

W odniesieniu do propozycji zmian ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, ze zm.), **Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej** wyjaśnił, iż zgodnie z obowiązującymi przepisami przyłączy nie musi być realizowane na zgłoszenie, bowiem inwestor ma prawo wyboru skorzystania z trybu unormowanego w art. 29 ust. 1 pkt 20 w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 1a ustawy – Prawo budowlane (ze zgłoszeniem) albo z trybu unormowanego w art. 29a ustawy – Prawo budowlane (bez zgłoszenia). Tym samym proponowana zmiana wydaje się niecelowa, bowiem nie wprowadzi żadnych ułatwień, ale ograniczy inwestorowi sposób realizacji przyłączy do jednego trybu.

W zakresie propozycji w pkt 2 Minister TBiGM podniósł, iż ze względów bezpieczeństwa, należy zwrócić uwagę na instalacje gazowe. Trzeba bowiem zaznaczyć, że realizacja takich instalacji wiązałaby się z dużym zagrożeniem dla życia i zdrowia, jeżeli takie instalacje miałyby zostać wykonywane bez żadnego projektu i przez osoby nie posiadające dostatecznej wiedzy w przedmiotowym zakresie. Należy ponadto rozważyć, czy ze względów bezpieczeństwa remont elementów konstrukcyjnych nie powinien być kierowany przez osoby z odpowiednimi uprawnieniami budowlanymi, mimo że byłby zwolniony z pozwolenia na budowę i zgłoszenia.

Odnosząc się do propozycji w pkt 7 wg Ministra TBiGM należałoby rozważyć, aby przekazać kompetencje w zakresie robót budowlanych dotyczących obiektów budowlanych wpisanych do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków wojewódzkim konserwatorom zabytków. Takie rozwiązanie przekazywałoby kompetencje w ww. zakresie w ręce organów specjalizujących się w obiektach zabytkowych, bez konieczności udziału dodatkowych organów (np. organów administracji architektoniczno-budowlanej). Jednocześnie Minister TBiGM przypomniał, iż rozwiązanie przewidziane w art.

47 Prawa budowlanego pozwala szybko podjąć i przeprowadzać roboty budowlane, do wykonania których niezbędne jest wejście na cudzą nieruchomość. Przekazanie tych kwestii do wyłącznej kompetencji sądów powszechnych niepotrzebnie znacznie wydłuży proces inwestycyjny. Dziennik budowy jest wydawany przez organ wydający pozwolenie na budowę, gdyż jest to dokument funkcjonalnie związany z tą decyzją. Takie rozwiązanie sprawdza się w praktyce. Natomiast gdyby dziennik budowy wydawany był przez organ nadzoru budowlanego po wydaniu decyzji o pozwoleniu na budowę, stworzyłoby to niepotrzebne wydłużenie procesu inwestycyjnego, ponieważ inwestor musiałby dodatkowo zwracać się do kolejnego organu, aby ten przekazał mu dokument, dzięki któremu mógłby rozpocząć inwestycję.

Ad. 6. Proponowane zmiany dotyczące szczególnych zasad przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych.

6.1) Zdaniem **Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej** 30 dniowy termin wskazany w ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2008 Nr 193, poz. 1194 ze zm.) nie odbiega od terminów wskazanych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.). Propozycja wydłużenia omawianego terminu może się spotkać z negatywnym odbiorem społecznym. Od organów wydających decyzje odszkodowawcze Ministerstwo uzyskuje informacje o tym, iż opóźnienia wynikają z dużej ilości tego typu spraw a zbyt małej ilości osób zatrudnionych w wydziałach zajmujących się tą tematyką. Jako powód opóźnień podawana jest również kwestia braku środków na wynagrodzenia dla rzeczoznawców, sporządzających operaty szacunkowe stanowiące niezbędny element dokumentacji w omawianych sprawach. Należy zatem zauważyć, że szybsze wydawanie decyzji odszkodowawczych w sprawach dotyczących realizowania inwestycji na mocy specustawy jest uzależnione od organizacji pracy oraz środków finansowych jakimi dysponują starostowie i wojewodowie orzekający w tych sprawach.

6.2) Kwestia ta stanowiła przedmiot prac nad projektem nowelizacji tej ustaw przygotowanym przez ówczesne Ministerstwo Infrastruktury w grudniu 2010 r. Zgodnie z ww. projektem art. 11a ust. 1 powinien otrzymać brzmienie „*Wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich albo starosta, realizujący zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych wydają decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na wniosek właściwego zarządcy drogi.*” W uzasadnieniu projektu wskazano, że art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206) stanowi, iż „*Zadania administracji rządowej w województwie wykonują: starosta, jeżeli wykonywanie przez niego zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw*”. Natomiast ustawa nie zawiera zapisu wskazującego, iż zadania z niej wynikające stanowią zadania administracji rządowej. Zatem, zdaniem Ministra TBiGM, za zasadne należy uznać dodanie zapisu wprost wskazującego charakter działań wykonywanych przez starostę. Przyjmując, że ustawodawca działa racjonalnie, a istotną wartością powinna być jednolitość rozwiązań prawnych

dotyczących porównywalnych sytuacji faktycznych, należy stwierdzić, że skoro zadania dotyczące wywłaszczeń i odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości należą do zakresu zadań administracji rządowej, a ustawa o gospodarce nieruchomościami powierzyła w pewnym zakresie wykonywanie tych zadań starostom, to zadania wynikające ze specustawy jako analogiczne do ww. wymienionych również należą do zakresu zadań administracji rządowej.

Omawiany projekt został umieszczony na stronie BIP Ministerstwa.

6.3) Można zauważyć, iż powyższy postulat został uwzględniony w projekcie ustawy o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych z dnia 20 grudnia 2011 r., umieszczonym na stronie internetowej Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. Jednym z celów projektu jest ujednoczenie zasad oddawania do użytkowania dróg publicznych, w szczególności przez odstąpienie od regulacji, iż decyzje o pozwoleniu na użytkowanie drogi wydają wojewodowie albo właściwi starostowie. Odesłanie do przepisów ustawy – Prawo budowlane wprowadza do systemu prawa zmianę polegającą na tym, iż organami właściwymi do przyjmowania zawiadomień o zakończeniu budowy lub wydania pozwolenia na użytkowanie drogi będą: wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego, który wstąpi w kompetencje wojewody oraz powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, który wstąpi w kompetencje starosty.

Projekt wysłano do uzgodnień międzyresortowych dnia 22 grudnia 2011 r.

Ad 7) Propozycja zmian w modelu podatków i opłat lokalnych.

Odnosząc się do postulatów **Minister Finansów** zważył, co następuje:

7.1) Obowiązująca ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.), regulująca zagadnienia związane z dochodami jednostek samorządu terytorialnego, nie przewiduje rekompensowania z budżetu państwa niepobranych przez gminy dochodów z tytułu zwolnień podatkowych, określonych w odrębnych ustawach, którą to rekompensatę przewidywał art. 24 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, obowiązującej do końca 2003 r. Ubytek dochodów gmin z tytułu likwidacji z dniem 1 stycznia 2004 r. części subwencji rekompensującej dochody utracone w wyniku ustawowych ulg i zwolnień w podatkach został wyrównany poprzez zwiększenie dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych.

Zgodnie z ustawą z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego subwencja ogólna dla gmin składa się m. in. z części: wyrównawczej i równoważącej. W skład części wyrównawczej subwencji ogólnej dla gmin wchodzi kwota podstawowa oraz kwota uzupełniająca. Wysokość kwoty podstawowej części wyrównawczej subwencji ogólnej uzależniona jest od wielkości dochodów podatkowych, możliwych do uzyskania przez gminę w roku poprzedzającym rok bazowy oraz liczby mieszkańców faktycznie zamieszkałych w gminie według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok bazowy, ustalonej przez Główny Urząd Statystyczny. Stosownie do art. 20 ust. 3 ww. ustawy, przez dochody podatkowe rozumie się łączne dochody z tytułu: podatku od nieruchomości, podatku rolnego, podatku leśnego, podatku od czynności cywilnoprawnych, podatku od działalności

gospodarczej osób fizycznych opłacanego w formie karty podatkowej, wpływów z opłaty skarbowej, wpływów z opłaty eksploatacyjnej, udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych. Zgodnie z art. 32 ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – w celu ustalenia części wyrównawczej subwencji ogólnej i wpłat przyjmuje się dochody, które jednostka samorządu terytorialnego może uzyskać z podatku rolnego, stosując do ich obliczenia średnią cenę skupu żyta, a z podatku leśnego – średnią cenę sprzedaży drewna, ogłoszone przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, a w przypadku innych podatków, stosując do ich obliczenia górne granice stawek podatków obowiązujące w danym roku. Do dochodów, które jednostka samorządu terytorialnego może uzyskać, zalicza się także skutki finansowe wynikające z zastosowania, przewidzianych w przepisach prawa podatkowego, ulg podatkowych i ulg w spłacie zobowiązań podatkowych.

Podstawę do wyliczenia części wyrównawczej subwencji ogólnej stanowi potencjał dochodowy gmin, na który składają się - wykazywane przez gminy w sprawozdaniu z wykonania dochodów podatkowych (Rb-PDP) - kwoty:

- 1) wykonanych dochodów podatkowych,
- 2) skutków uchwał rad gmin o stosowaniu stawek podatkowych niższych od stawek maksymalnych,
- 3) skutków finansowych wynikających z zastosowania przewidzianych w przepisach prawa podatkowego, ulg podatkowych i ulg w spłacie zobowiązań, za wyjątkiem ulg i zwolnień ustawowych w podatkach stanowiących dochód gminy.

Z powyższego wynika, że skutki ulg i zwolnień ustawowych w podatkach stanowiących dochód gminy nie są ujmowane w ww. sprawozdaniu Rb-PDP i nie są wliczane do potencjału dochodowego gminy. Zastosowanie ulg i zwolnień ustawowych powoduje więc obniżenie dochodów podatkowych gminy, co może skutkować zwiększeniem części wyrównawczej subwencji ogólnej. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że różnice w dochodach gminy wyrównywane są również w postaci części równoważącej subwencji ogólnej, która rozdzielana jest między gminy według ściśle określonych kryteriów ustawowych (art. 21a ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego), w tym m. in. poprzez wyrównywanie różnic w dochodach z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, z podatku rolnego i z podatku leśnego. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie przewiduje rozwiązań systemowych polegających na szczególnym traktowaniu wybranych jednostek samorządu terytorialnego, zawiera natomiast rozwiązania, które w sposób jednolity i obiektywny regulują finanse tych jednostek a jej podstawowym celem jest zapewnienie wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego, bez względu na ich położenie geograficzne i potencjał dochodowy, odpowiednich dochodów własnych na realizację zadań publicznych wykonywanych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Z powyższych względów proponowana zmiana zdaniem Ministra Finansów nie znajduje uzasadnienia.

7.2) Zgodnie z art. 3 ust. 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, jeżeli nieruchomości lub obiekt budowlany stanowi współwłasność lub znajduje się w posiadaniu dwóch lub więcej podmiotów, to stanowi odrębny przedmiot opodatkowania, a obowiązek podatkowy od

nieruchomości lub obiektu budowlanego ciąży solidarnie na wszystkich współwłaścicielach lub posiadaczach. Organ podatkowy może żądać spełnienia całości świadczenia (tj. zapłaty podatku) od każdego z zobowiązanych, a spełnienie świadczenia przez jednego z nich zwalnia z tego obowiązku pozostałych podatników. W związku z powyższym, każdy ze współwłaścicieli jest zobowiązany do zadeklarowania całej powierzchni nieruchomości stanowiącej współwłasność a nie tylko jej ułamkowej części, do której przysługuje mu prawo. Jednocześnie art. 92 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.) stanowi, że jeżeli, zgodnie z ustawami podatkowymi, podatnicy ponoszą solidarną odpowiedzialność za zobowiązania podatkowe, a zobowiązania te powstają w sposób przewidziany w art. 21 § 1 pkt 2, odpowiedzialnymi solidarnie są podatnicy, którym doręczono decyzję ustalającą wysokość zobowiązania podatkowego. Wobec niewywiązania się z obowiązku wierzyciel może - według swego wyboru - żądać spełnienia całości lub części świadczenia od wszystkich dłużników łącznie, od kilku z nich lub od każdego z osobna. Takie określenie możliwości egzekwowania zaległości podatkowej ma na celu uproszczenie dochodzenia należności w określonej przepisami prawa wysokości. Obecnie istniejące rozwiązania prawne w zakresie zobowiązań solidarnych gwarantują zatem skuteczne egzekwowanie należności podatkowych, które stanowią dochód budżetów gmin. Niemniej jednak, zmiany, jakie zaszły w ciągu ostatnich dwudziestu lat w budownictwie mieszkaniowym, których efektem jest lokowanie miejsc parkingowych dla mieszkańców w bryle budowanego budynku wielorodzinnego wymagają nowych rozwiązań prawnych także w sferze prawa podatkowego. Zdaniem Ministra Finansów postulat zniesienia solidarnej odpowiedzialności współwłaścicieli garaży wielostanowiskowych w podatku od nieruchomości wymaga zatem rozważenia w toku prac legislacyjnych.

7.3) Jednostki samorządu terytorialnego samodzielnie kształtują politykę podatkową zgodnie ze swą właściwością terytorialną, co wyraża się m. in. w możliwości różnicowania wysokości stawek podatkowych i wprowadzania zwolnień podatkowych. Z tego względu rady gmin określają wzory formularzy na podatki lokalne dostosowane do ich potrzeb. Przed 30 listopada 2002 r. wzory formularzy deklaracji i informacji na podatek od nieruchomości również były określane przez jednostki samorządu terytorialnego, jednak bez formalnej podstawy. W związku z faktem, że w Polsce jest około 2500 gmin, a każda z nich corocznie może różnicować wysokość stawek dla poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania oraz wprowadzać dodatkowe zwolnienia przedmiotowe z podatku od nieruchomości, ujednoliczony wzór deklaracji podlegałby ciągłej zmianie, co wiązałoby się z kosztami drukowania nowych formularzy oraz nieproporcjonalnym zwiększeniem nakładu pracy podatników dla pozyskania nowych wzorów deklaracji, identyfikacji zmian oraz prawidłowego wypełnienia deklaracji. Konieczność zapewnienia możliwości zadeklarowania podatku zgodnie z zasadami obowiązującymi na terenie danej gminy, przy uwzględnieniu wszystkich gmin na terenie kraju, skutkowałaby zbędnym mnożeniem pozycji w deklaracji. Biorąc pod uwagę to, że na potrzeby rozliczenia podatku w danej gminie konieczne jest zwykle zadeklarowanie kwot w najwyżej kilkunastu pozycjach, nie jest zasadne dążenie do określenia wzoru deklaracji składającego się z kilkudziesięciu kart. Określenie jednolitego wzoru deklaracji nie spowodowałoby istotnych ułatwień dla podatników, gdyż wciąż byłiby

oni zobowiązani do złożenia deklaracji w każdej gminie z osobna, na zasadach w niej obowiązujących. Jediną różnicą byłoby to, że deklaracja według ujednoczonego wzoru miałaby istotnie zwiększoną objętość w porównaniu do obecnie obowiązujących, co zwiększyłoby koszty po stronie podatników. Ponadto, opracowanie takiego wzoru deklaracji wiązałoby się z koniecznością analizy wszystkich uchwał rad gmin, bieżącego monitorowania orzeczeń regionalnych izby obrachunkowych oraz sądów administracyjnych w celu aktualizacji deklaracji w przypadku stwierdzenia niezgodności uchwał z przepisami ustaw. Powyższe wymuszałoby natychmiastowe dostosowywanie wzoru deklaracji, a wobec liczby gmin założyć należy, że byłby to proces ciągły. W związku z powyższym, zdaniem Ministra Finansów, nie jest zasadne nakładanie na MF obowiązku, który wobec wymogów, jakie stawia procedura legislacyjna będzie praktycznie niemożliwy do zrealizowania. Nie sposób pominąć przy tym kosztów, jakie byłyby zobowiązane ponosić gminy w związku z ciągłą aktualizacją systemów informatycznych dla zapewnienia prawidłowej obsługi stale zmienianego wzoru deklaracji.

Ad. 8. Propozycja zmian procedury podatkowej.

Minister Finansów zauważył, że istotą proponowanej zmiany jest ustalanie wysokości zobowiązania podatkowego bez wszczynania postępowania podatkowego i bez wyznaczania stronie siedmiodniowego terminu do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego w przypadku złożenia informacji po raz pierwszy w związku z powstaniem obowiązku podatkowego lub niebudzącej wątpliwości informacji o zmianie stanu faktycznego mającego wpływ na wysokość zobowiązania podatkowego. Minister Finansów pozytywnie odniósł się do proponowanych zmian. Aktualnie są prowadzone wstępne prace w tym zakresie. Jednocześnie należy zauważyć, że według aktualnego stanu prawnego, jeżeli stan faktyczny, na podstawie którego ustalono wysokość zobowiązania podatkowego za poprzedni okres, nie uległ zmianie przed wydaniem decyzji za dany rok, organ podatkowy nie wszczyna postępowania podatkowego ani nie wyznacza stronie siedmiodniowego terminu do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego (art. 165 § 5 i art. 200 § 2 pkt 1 ustawy - Ordynacja podatkowa).

Ad 9. Proponowane zmiany dotyczące ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy.

Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej podniósł że propozycje zawarte w pkt 2 i 3 dotyczące wprowadzenia okresowej weryfikacji uprawnień do korzystania z lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz nałożenia obowiązku złożenia oświadczenia woli zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego przez osoby zajmujące lokal po śmierci jego najemcy, pod rygorem wygaśnięcia roszczenia znalazły odzwierciedlenie w przygotowywanym przez Ministerstw o Infrastruktury projekcie ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Zakłada się w nim racjonalizowanie zasad gospodarki publicznym zasobem mieszkaniowym m. in. Poprzez umożliwienie gminie i innym jednostkom samorządu terytorialnego zawieranie umów najmu lokali mieszkalnych na czas oznaczony,

jak też wprowadzenie w odniesieniu do lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego rozwiązań szczególnych w stosunku do przepisów Kodeksu cywilnego (przepisy dotyczące wstąpienia w najem po śmierci najemcy). Przedstawiając powyższe należy dodać, że projekt zmian ustawy o ochronie praw lokatorów był już w czerwcu 2011 skierowany pod obrady Rady Ministrów, lecz decyzją Premiera w porozumieniu z Ministrem Infrastruktury został wycofany. Prace nad omawianym projektem zostały wznowione i trwają przygotowania do wznowienia procesu legislacyjnego.

Zawarte w oświadczeniu senatora Pana Bohdana Paszkowskiego postulaty legislacyjne Prezydenta Białegostoku, w tym propozycja zawarta w pkt 1 dotycząca zmiany art. 11 ust. 3 pkt 2, który wskazuje, że podstawą wypowiedzenia umowy najmu lokalu mieszkalnego jest przysługujący najemcy tytuł prawny do innego lokalu położonego w tej samej miejscowości oraz inne zmiany w ustawie o ochronie praw lokatorów będą przedmiotem szerokiej dyskusji.

Ad. 10. Proponowane zmiany w zakresie kultury i ochrony zabytków.

Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego zważył, co następuje:

10.1) Porozumienia, o których mowa w art. 96 ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568, ze zm., dalej jako „ustawa o ochronie zabytków”) są właściwą formą przekazywania kompetencji z zakresu działania wojewody w obszarze ochrony zabytków na rzecz jednostek samorządu terytorialnego. Gminy, powiaty i ich związki przystępują do porozumień dobrowolnie. Woli stron pozostawiona jest decyzja o zawarciu porozumienia, jak i jego treści oraz warunkach realizacji. Niewątpliwie forma porozumienia jako akt pozawładczy jest korzystniejsza z punktu widzenia jednostek samorządu terytorialnego niż ustawowy przymus wykonywania określonych zadań. Obowiązek przekazania środków na realizację zadań objętych porozumieniem wynika z treści art. 45 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tj. Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, ze zm.), który stanowi, że jednostka samorządu terytorialnego realizująca zadania z zakresu administracji rządowej, na mocy porozumień zawartych z organami administracji rządowej, otrzymuje od tych organów dotacje celowe w kwocie wynikającej z zawartego porozumienia.

10.2) Zróżnicowanie wzorów kart ewidencyjnych zabytków nieruchomości krajowej i wojewódzkiej ewidencji zabytków w zależności czy zabytek został wpisany do rejestru zabytków czy nie, jest w pełni uzasadnione. Ustalenie jednolitego wzoru karty ewidencyjnej w formie rozbudowanej zwiększyłoby kilkakrotnie koszty założenia ewidencji i odsunęło termin ukończenia prac ewidencyjnych. Podkreślić należy również ograniczoną przydatność szczegółowych informacji w przypadku zabytków niewpisanych do rejestru zabytków. Ewidencje nie mają zastąpić dokumentacji naukowej, a jedynie umożliwić administrowanie zabytkowym zasobem. W przypadku zabytków wpisanych do rejestru zabytków szerszy zakres informacji uzasadniony jest koniecznością zapewnienia sprawnego przebiegu postępowań administracyjnych dotyczących tych zabytków. Sporządzenie kart ewidencyjnych w postaci rozbudowanej dla wszystkich zabytków nieruchomości ujętych w wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków byłoby zadaniem przekraczającym możliwości kadrowe

i finansowe jednostek samorządu terytorialnego oraz organów ochrony zabytków. Należy zwrócić uwagę, że do rejestru zabytków wpisanych jest ponad 60 tysięcy nieruchomości. Liczba zabytków nieruchomych znajdujących się w wojewódzkiej ewidencji zabytków jest co najmniej dziesięciokrotnie większa. Gminna ewidencja zabytków obejmuje jeszcze większą liczbę obiektów. Biorąc pod uwagę, że realny koszt wykonania karty ewidencyjnej dla zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków wynosi od 500 do ponad 1.000 złotych, łączny koszt wykonania wojewódzkiej ewidencji zabytków z zastosowaniem jednolitego wzoru ustalonego obecnie dla zabytków nieruchomych wyniósłby co najmniej 500.000.000 zł. Z powyższych względów wzory kart ewidencyjnych i adresowej musiały zostać odpowiednio zredukowane.

10.3) Wykonywanie kart ewidencyjnych i adresowych przez usługodawców zewnętrznych jest powszechnie praktykowane i nie wymaga szczególnej podstawy prawnej w ustawie o ochronie zabytków.

10.4) Art. 13 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami stanowi, że zabytek wpisany do rejestru, który uległ zniszczeniu w stopniu powodującym utratę jego wartości historycznej, artystycznej lub naukowej albo którego wartość będąca podstawą wydania decyzji o wpisie do rejestru nie została potwierdzona w nowych ustaleniach naukowych, zostaje skreślony z rejestru. Postępowanie w sprawie skreślenia zabytku z rejestru wszczyna się z urzędu bądź na wniosek właściciela zabytku lub użytkownika wieczystego gruntu, na którym znajduje się zabytek nieruchomy. Oczywiście jest, że minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego ma prawny obowiązek wydania decyzji o skreśleniu zabytku z rejestru zabytków w przypadku ziszczenia się przesłanek wskazanych w przepisach. Nie ulega wątpliwości, że przyznanie terenowym organom ochrony zabytków legitymacji wnioskowej, a tym samym przymiotu strony postępowania jest bezcelowe. Takie ukształtowanie postępowania oznaczałoby, że minister jest zobowiązany rozpatrzyć wniosek organu instancyjnie niższego. W praktyce sygnalizacja ze strony wojewódzkich konserwatorów zabytków, że zabytek został zniszczony w stopniu powodującym utratę jego wartości historycznej, artystycznej lub naukowej jest wystarczającym asumptem do wszczęcia przez ministra postępowania w przedmiocie skreślenia zabytku z urzędu. Legitymacja wnioskowa właścicieli i użytkowników wieczystych zabytków związana jest natomiast z interesem prawnym znajdującym oparcie w przepisach prawa materialnego.

10.5) Zakres przedmiotowy gminnych programów opieki nad zabytkami określony jest jego celami wyszczególnionymi w art. 87 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków. Z istoty programu jako instrumentu polityki samorządowej wynika, że powinien określać kierunki działań i zadania oraz środki ich realizacji.

10.6) Z powodu braku odrębnej regulacji ochrona miejsc pamięci narodowej realizowana jest przede wszystkim na gruncie ustawy o ochronie zabytków. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. h, ochronie i opiece podlegają, bez względu na stan zachowania zabytki nieruchome będące, w szczególności miejscami upamiętniającymi wydarzenia historyczne bądź działalność wybitnych osobistości lub instytucji.

10.7) Objęcie ochroną dóbr kultury współczesnej na podstawie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w sposób istotny naruszyłoby porządek ustawy, w której kluczowe znaczenie ma pojęcie „zabytek”. Skoro elementem definicji zabytku jest „dawność”, z której wynika przekonanie o potrzebie jego ochrony, nie może budzić wątpliwości, że dobro kultury współczesnej reprezentuje inne od zabytku wartości.

Ad. 11. Proponowane zmiany dotyczące oświaty.

Jak zauważył **Minister Edukacji Narodowej** przepisy art. 30 ust. 6 ustawy - Karta Nauczyciela, które zostały wprowadzone w 2000 r., nakładają na samorząd terytorialny obowiązek ustalania w regulaminach płacowych stawek dodatków do wynagrodzenia nauczycieli w taki sposób, aby osiągnąć co najmniej wysokości średnich wynagrodzeń ogółem (o których mowa w art. 30 ust. 3). O wysokości części dodatków do wynagrodzenia zasadniczego (m.in. dodatek motywacyjny, funkcyjny) dla poszczególnych nauczycieli decyduje dyrektor szkoły w ramach zasad i kwot na to przeznaczonych, ustalonych przez organy prowadzące w ww. regulaminach wynagradzania. Wynagrodzenia nauczycieli zróżnicowane są także ze względu na staż pracy oraz przydzielone godziny ponadwymiarowe. Jednocześnie należy pamiętać, że składnikiem wynagrodzenia średniego są również dodatkowe wynagrodzenie roczne, nagrody jubileuszowe, czy też z funduszu nagród, a także inne świadczenia wynikające ze stosunku pracy (np. odprawy emerytalne czy rentowe). Coroczne skutki finansowe z tytułu wzrostu wynagrodzeń nauczycieli, uwzględniane jako dodatkowe zadanie oświatowe w części oświatowej subwencji ogólnej, są kalkulowane na podstawie wynagrodzeń średnich. Przepisy art. 30a ustawy - Karta Nauczyciela wprowadziły od 2009 r. obowiązek sprawozdawania się przez JST z osiągnięcia co najmniej średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu. Osiągnięcie tego poziomu w grupie nauczycieli na danym stopniu awansu zawodowego nie oznacza, że każdy nauczyciel indywidualnie osiągnął wysokość wynagrodzenia średniego. Szczegółowy sposób wyliczania wysokości dodatku uzupełniającego dla pojedynczego nauczyciela, wchodzącego w skład grupy awansu zawodowego, która w danej JST nie osiągnęła wspomnianego poziomu wynagrodzeń średnich określają przepisy rozporządzenia w sprawie sposobu opracowywania sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 6 poz. 35 ze zm.). Wprowadzenie przepisów art. 30a ustawy - Karta Nauczyciela, spowodowało pojawienie się mechanizmów kontrolnych, które mają za zadanie wspomóc JST w monitorowaniu wywiązywania się z obowiązku nałożonego przez ustawodawcę w art. 30 ustawy - Karta Nauczyciela. Dodatek uzupełniający, który należy wypłacić gdy z różnych przyczyn wynagrodzenia w grupach awansu, wypłacone nauczycielom przez JST są niższe od średnich wymaganych ustawą, powinien mieć charakter incydentalny i powinien być stosowany wyłącznie w sytuacjach awaryjnych. Stałe monitorowanie wydatków na wynagrodzenia nauczycieli powinno ustrzec samorządy przed koniecznością wypłaty tego dodatku. Jak podkreślił Minister Edukacji Narodowej dotychczas nie został rozstrzygnięty kierunek działań legislacyjnych w zakresie przepisów regulujących status zawodowy nauczyciela.

Ad 12. Proponowane zmiany dotyczące zbywania mieszkań zakładowych.

Jak zauważa **Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej** przywrócenie terminu na składanie przez najemców byłych mieszkań zakładowych wniosków do sądów o stwierdzenie uprawnień do pierwokupu lokalu mieszkalnego na preferencyjnych zasadach było przedmiotem przedłożenia poselskiego w trakcie VI kadencji Sejmu RP. W poselskim projekcie *ustawy o zmianie niektórych ustaw dotyczących nabywania własności nieruchomości (druk nr 2275)* zaproponowano zmianę do *ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw dotyczących nabywania własności nieruchomości (Dz. U. Nr 157, poz. 1315)* poprzez dodanie art. 4a, który przewidywał przywrócenie uprawnień przysługujących najemcom byłych mieszkań zakładowych oraz terminu na składanie wniosków do sądów o stwierdzenie tych uprawnień. Rząd wyraził pozytywne stanowisko odnośnie tej propozycji. Komisja Infrastruktury zwróciła się w dniu 31 sierpnia 2011 r. do Sejmu z wnioskiem o uchwalenie projektu ustawy stanowiącego wynik prac legislacyjnych Komisji (druk 3852). Jednakże w związku z zakończeniem prac przez VI kadencję Sejmu RP projekt ten nie został uchwalony. Z uwagi na dodatkowe obciążenie finansowe budżetu państwa, które spowodowane byłoby przywróceniem uprawnień wygasłych już ponad 3 lata temu, Rząd nie planuje podjęcia prac legislacyjnych w przedmiotowej materii. Wydaje się, że 3-letni okres obowiązywania regulacji art. 4 i 5 ww. *ustawy z dnia 7 lipca 2005 r.* był wystarczający dla podjęcia przez najemców byłych mieszkań zakładowych czynności mających na celu złożenie wniosku do sądu o stwierdzenie uprawnień do pierwokupu lokalu.

Z poważaniem,

PODSEKRETARZ STANU
w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji

wz

Kołodziejczyk
Piotr KOŁODZIEJCZYK

Do wiadomości:

Departament Spraw Parlamentarnych
Kancelarii Prezesa Rady Ministrów