

(Początek posiedzenia o godzinie 11 minut 05)

(Obradom przewodniczy marszałek Adam Struzik)

Marszałek Adam Struzik:

Otwieram dwudzieste trzecie posiedzenie Senatu Rzeczypospolitej Polskiej trzeciej kadencji. (Marszałek trzykrotnie uderza laską marszałkowską)

Na sekretarzy posiedzenia powołuję senatora Andrzeja Chronowskiego oraz senatora Janusza Okrzesika. Listę mówców prowadzić będzie senator Andrzej Chronowski.

Proszę senatorów sekretarzy o zajęcie miejsc przy stole prezydialnym.

Wobec niewniesienia zastrzeżeń do protokołu z dwudziestego drugiego posiedzenia Senatu, uważam ten protokół za przyjęty.

Panie i Panowie Senatorowie! Dzisiaj jest 1 czerwca, tak więc w sali sejmowej obraduje parlament dziecięcy. Również na naszej sali są obecni najmłodszy obywatele Rzeczypospolitej Polskiej. Zarówno im, jak i wszystkim najmłodszym obywatelom naszego kraju składamy dziś najserdeczniejsze życzenia. (Oklaski).

Doręczony paniom i panom senatorom porządek dzienny dwudziestego trzeciego posiedzenia obejmuje:

1. Stanowisko Senatu w sprawie ustawy o zamówieniach publicznych.
2. Stanowisko Senatu w sprawie ustawy o własności lokali.
3. Zmiany w składzie osobowym komisji senackich.

Informuję, że ustawa, o której mowa w punkcie pierwszym porządku dzisiejszego posiedzenia Senatu, została wniesiona przez Radę Ministrów w trybie art. 16 ust. 1 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą w Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, jako projekt pilny. W tym wypadku, zgodnie z art. 16 ust. 4 ustawy konstytucyjnej, termin rozpatrzenia tej ustawy przez Senat ulega skróceniu do 7 dni.

Przypominam ponadto, że zgodnie z art. 56 ust. 2 Regulaminu Senatu do postępowania w sprawie ustawy pilnej nie mają zastosowania art. 16 ust. 4 pkt 1 i 2 oraz terminy określone w art. 29 ust. 2, art. 31 ust. 2 i art. 55 ust. 2 Regulaminu Senatu.

Prezydium Senatu proponuje rozpatrzenie drugiego punktu porządku dziennego, pomimo że wnioski komisji w tej sprawie zostały państwu dostarczone w terminie późniejszym, niż jest to przewidziane w art. 31 ust. 2 Regulaminu Senatu. Późniejsze dostarczenie druków było spowodowane tym, że posiedzenia komisji senackich odbyły się dopiero w dniu wczorajszym.

Jeżeli nie usłyszę sprzeciwu, uznam, że Senat przyjął propozycję Prezydium Senatu. Nie słyszę sprzeciwu, stwierdzam więc, że Senat przyjął propozycję przedstawioną przez Prezydium Senatu.

Czy ktoś z pań i panów senatorów pragnie zabrać głos w sprawie przedstawionego porządku dziennego? Nie widzę zgłoszeń.

Stwierdzam, że Senat przyjął przedstawiony porządek dzienny dwudziestego trzeciego posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej trzeciej kadencji.

Przypominam, że oświadczenia senatorów są składane na końcu posiedzenia, po wyczerpaniu porządku dziennego. Zgodnie z art. 42 ust. 5 Regulaminu Senatu oświadczenie takie nie może dotyczyć spraw będących przedmiotem porządku bieżących obrad Senatu i nie może trwać dłużej niż 3 minuty.

Przystępujemy do punktu pierwszego porządku dziennego: stanowisko Senatu w sprawie ustawy o zamówieniach publicznych. Przypominam, że tekst ustawy zawarty jest w druku nr 94, natomiast sprawozdania komisji w drukach nr 94A, 94B i 94C.

Proszę o zabranie głosu sprawozdawcę Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych, senatora Pawła Jankiewicza.

Senator Paweł Jankiewicz:

Panie Marszałku! Panie i Panowie Senatorowie!

Ustawa o zamówieniach publicznych jest wynikiem ponaddwuletnich prac rządu i parlamen-

(senator P. Jankiewicz)

tu. W trakcie tych prac trwało ścieranie się różnych projektów i poglądów, które w obecnej kadencji parlamentu wreszcie zakończyło się w dniu 28 maja bieżącego roku uchwaleniem przez Sejm tejże ustawy. Wydawałoby się, że w tak długim czasie powinien powstać akt prawny spójny, jasny, wolny od wad i wątpliwości interpretacyjnych. Niestety, tak się nie stało.

Komisja Inicjatyw i Prac Ustawodawczych jak zwykle zwraca jedynie uwagę na wady formalno-prawne, legislacyjne, nie wdając się w merytoryczną analizę treści zawartych w omawianej ustawie. Zdaniem komisji należy przede wszystkim podkreślić wady o charakterze ogólnym.

Ustawa o zamówieniach publicznych jest kolejną, której rząd nadał klauzulę pilności. W ostatnim czasie rząd nader często korzysta z tego przywileju. Tryb pilny w pracach nad ustawami powinien być czymś wyjątkowym, tymczasem w bieżącej kadencji stał się on niemal trybem normalnym, z którym spotykamy się prawie na każdym posiedzeniu Senatu. Można zrozumieć, że wielomiesięczne zaległości legislacyjne, powstałe w poprzedniej kadencji parlamentu, spowodowane również ubiegłoroczną przerwą w jego działalności, wymagają obecnie zwiększonego wysiłku i aktywności. Nie można jednak zapomnieć, iż pośpiech w legislacji bardzo rzadko nie klóci się z jakością stanowionego prawa.

W takiej sytuacji mamy ciągle do czynienia z dylematem: czy nie dopuszczać do wprowadzania w życie wadliwego prawa, czy też kierować się potrzebami społecznymi, gospodarczymi lub politycznymi i wyrażać zgodę na wprowadzanie do obrotu prawnego ustaw, które od chwili wejścia w życie nadają się do nowelizacji mającej na celu nawet nie tyle dostosowanie prawa do życia, ile prawa do prawa. System prawny powinien bowiem być spójny, a pośpiech temu nie sprzyja.

W przypadku omawianej ustawy komisja, mimo dobrze rozwiniętej wyobraźni jej członków, nie mogła dopatrzeć się powodów, dla których zastosowano tryb pilny. Zwłaszcza że nawet miesięczna zwłoka w terminie wejścia w życie tej ustawy nie zagroziłaby osiągnięciu zamierzonych przez ustawodawcę celów, to jest ustanowieniu poprawnego i potrzebnego prawa. Niezrozumiałe są również powody, dla których pojęciom i konstrukcjom wcześniej już ustalonym w naszym prawie, nadano w omawianej ustawie inne definicje lub rozwiązania.

I tak na przykład, pojęcie „dostawa” uzyskało w pkt 2 art. 2 ustawy zupełnie inną definicję, niż to jest w art. 605 kodeksu cywilnego, który przecież od 1964 r. zawiera ugruntowaną definicję tego pojęcia.

Z kolei w art. 4 ust. 1 pkt 4 użyto sformułowania: „państwowe i komunalne jednostki organizacyjne, wykonujące zadania o charakterze użyteczności publicznej”. Jest to zupełnie różne rozwiązanie od dotychczas stosowanych w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych czy też w ustawie o samorządzie terytorialnym. W tych ustawach pojęcie użyteczności publicznej odniesione jest bowiem do rodzaju podmiotu gospodarczego, odróżniającego go wyraźnie od innych. W omawianej zaś przez nas ustawie pojęcie to odniesione jest nie do podmiotu gospodarczego, lecz do zadań, jakie mogą wykonywać pewne podmioty. Tak więc i tutaj występuje istotna różnica w definicji i zastosowaniu pojęcia użyteczności publicznej. Ponadto niejasne jest, czy chodzi w tym wypadku o podmioty, które takie zadania wykonują wyłącznie i w pełnym zakresie, czy też dodatkowo, zajmując się głównie inną działalnością.

Rozwiązanie, jakie przyjęto w art. 51 ustawy, dotyczące kwestii momentu i sposobu zawarcia umowy z oferentem po dokonaniu przez zamawiającego wyboru oferty, czyli po rozstrzygnięciu przetargu, jest zupełnie różne od tego, jakie uczynił ustawodawca w art. 70 § 1 kodeksu cywilnego.

Konstrukcja kodeksowa charakteryzuje się tym, iż: po pierwsze – do zawarcia umowy dochodzi już w chwili otrzymania przez oferenta oświadczenia o przyjęciu oferty; po drugie – zobowiązanie zamawiającego powstaje od chwili zawarcia umowy. W ustawie o zamówieniach publicznych stosuje się natomiast następujące rozwiązanie: po pierwsze – zobowiązanie zamawiającego powstaje już od momentu dokonania wyboru oferty, obliguje ono do zawarcia umowy; po drugie – do zawarcia umowy dochodzi w terminie, który zamawiający określa w zawiadomieniu o wyborze oferty, a więc później.

Jak widać, między tymi rozwiązaniami są bardzo duże różnice. Zdziwienie może budzić także fakt przyjęcia w ustawie takiego rozwiązania, tym bardziej że w przygotowywanej nowelizacji kodeksu cywilnego wprowadzona zostanie regulacja prawna, dotycząca zawierania umowy w wyniku przetargu, która jest rozwinięciem i potwierdzeniem zasady zawartej w art. 70 kodeksu cywilnego. Powstaje zatem pytanie, czy po nowelizacji kodeksu cywilnego będzie trzeba nowelizować omawianą ustawę w tym zakresie? Wydaje się, iż należy odpowiedzieć na to pytanie twierdząco.

W ustawie o zamówieniach publicznych przyjęto, a właściwie zamierzano przyjąć, iż podstawową regułą udzielania zamówień na roboty publiczne będzie przetarg, przede wszystkim nieograniczony. Oczywiście, jak każda reguła, tak i ta miała mieć pewne wyjątki. Tymczasem w wyniku uregulowań zawartych w ustawie, reguła ta właściwie zamieniła się w wyjątek. Przyjęcie progów kwotowych, powyżej których występuje obo-

(senator P. Jankiewicz)

wiązek zastosowania przetargu nieograniczonego – chociaż niekoniecznie – możliwość stosowania preferencji krajowych, możliwość uzyskiwania zgody na odstąpienie od przetargu nieograniczonego, konstrukcja przetargu ograniczonego dwustopniowego i negocjacji z zachowaniem konkurencji, zapytania o cenę i zamówienia z wolnej ręki, stwarzają bowiem sytuację, w której znacznie maleje konieczność organizowania przetargów nieograniczonych. Nie można kwestionować potrzeby odstępowania niekiedy od tej podstawowej formy udzielania zamówień publicznych, ale czy nie nastąpiło tutaj przewartościowanie? Na to pytanie również trzeba odpowiedzieć twierdząco.

Poza tymi zastrzeżeniami natury ogólnej można wymienić jeszcze kwestie szczegółowe. Na przykład jest to wyłączenie, w art. 78 ust. 3 ustawy, możliwości zapisu na sąd polubowny. Ma on swoje zalety i – co ostatnio podkreślają sami sędziowie – może stanowić istotną pomoc w rozstrzygnięciu sporów wynikających ze spraw gospodarczych. To wyłączenie nie wydaje się w pełni uzasadnione, skoro w art. 87 tejże ustawy dopuszcza się z kolei możliwość takiego zapisu.

Wątpliwości komisji budzi także przepis art. 71 pktu 1 ustawy. Jego obecne brzmienie pozwala na dzielenie przedmiotu zamówienia na mniejsze części w celu obejścia obowiązującego trybu przetargu i skorzystania z możliwości uzyskania zamówienia z wolnej ręki.

Przepis art. 20 ust. 2 ustawy także nie jest wolny od wad, gdyż daje zamawiającemu dużą dowolność decydowania, kogo na podstawie tego przepisu można wykluczyć z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w związku z wszczęciem postępowania o popełnienie przestępstw, wymienionych w ust. 1 pkt 4 i 5 omawianego artykułu.

Nieprecyzyjne jest także, zawarte w pkt 8 art. 2 ustawy, określenie „najkorzystniejsza oferta”. Może ono mieć decydujące znaczenie w postępowaniu odwoławczym, na przykład w związku z odrzuceniem czyjejs oferty.

Wysoka Izbo! Zdaniem Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych, szereg tak nieprecyzyjnych, wątpliwych lub błędnych zapisów w omawianej ustawie jest powodem, dla którego ustawę tę należy ocenić jako nie dopracowaną i nie dającą gwarancji osiągnięcia zamierzonego celu, jakim niewątpliwie jest ochrona rynku zamówień publicznych przed nadużyciami ze strony zgodnie działających osób, zarówno tych udzielających zamówień, jak i wykonawców połączonych celem osiągnięcia łatwego zysku, niekoniecznie w zupełnie prawidłowy sposób.

Te wady wymagają usunięcia przed wejściem ustawy w życie. Można by to uczynić w trakcie

prac Senatu nad nią, ale potrzeba na to nieco więcej czasu, niż Senat ma do dyspozycji przy zastosowaniu trybu pilnego – zwłaszcza jeżeli miałyby to być zrobione należycie. Dlatego też Komisja Inicjatyw i Prac Ustawodawczych wnosi, aby Wysoki Senat raczył odrzucić w całości ustawę z dnia 28 maja bieżącego roku o zamówieniach publicznych. Dziękuję.

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję bardzo. Zwracam tylko uwagę, że odrzucenie ustawy przez Senat może przynieść w istocie przyjęcie jej w takiej wersji, w jakiej trafiła tu, do nas. Dlatego jednak zachęcam i senatorów, i komisję do merytorycznej pracy nad ustawą, nie zaś pójście łatwą drogą.

Proszę o zabranie głosu sprawozdawcę Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, pana senatora Wacława Strażewicza.

Senator Wacław Strażewicz:

Panie Marszałku! Wysoka Izbo!

Z upoważnienia Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej mam zaszczyt przedstawić wyniki prac nad ustawą o zamówieniach publicznych, uchwaloną przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 28 maja 1994 r.

Niniejsza ustawa jest pierwszą po wojnie kompleksową próbą regulacji procedury dokonywania zakupów ze środków publicznych. Dotyczy ona kwoty niebagatelnej, bo szacowanej na około 80–100 bilionów złotych, wydatkowanej z budżetu państwa. W uzasadnieniu przyjęcia trybu pilnego rząd podaje, że wdrożenie ustawy o zamówieniach publicznych powinno przynieść oszczędności budżetowe, szacowane na około 5% wszystkich wydatków.

Istotą omawianej ustawy jest szczegółowe uregulowanie zasad i procedur dokonywania zakupów i zamówień na dostawy, roboty budowlane i usługi na rzecz sektora publicznego. Jej celem jest natomiast wprowadzenie mechanizmów sprzyjających racjonalnemu, efektywnemu i uczciwemu gospodarowaniu środkami publicznymi. Ponadto ustawa przewiduje gwarancje ochronne dla rynku polskiego i niezbędne preferencje dla polskich podmiotów gospodarczych.

Intencją ustawy jest stworzenie jasnego i przejrzystego systemu zamówień publicznych. Proponowany system zapewnia równe traktowanie wszystkich dostawców i wykonawców ubiegających się o zamówienia, sprzyja uczciwej konkurencji między nimi i zapobiega powstawaniu zjawisk korupcyjnych. Ustawa została skonstruowana przy wykorzystaniu następujących źródeł: wzoru kodeksu zamówień publicznych, stworzonego przez komisję prawniczą ONZ – UNICITRAL, dyrektyw Wspólnot Europejskich,

(senator W. Strażewicz)

przedwojennych polskich przepisów o zamówieniach publicznych i doświadczeń praktyków – dane zebrano między innymi dzięki ankiecie rozesłanej do ministrów i wojewodów.

Wysoka Izbo! Nie będę szczegółowo omawiał regulacji zawartych w ustawie, ale chciałbym skupić się na poprawkach, które proponuję – w imieniu Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej – do niej wprowadzić. Otóż profesor Cezary Kosikowski zwrócił się do komisji z propozycją wprowadzenia dwudziestu jeden poprawek. Ponadto dziewięć zastrzeżeń zgłosiło Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu, które w obecności przewodniczącego sejmowej komisji nadzwyczajnej, opracowującej ustawę, oraz w obecności strony rządowej zostały przedyskutowane na wczorajszym posiedzeniu komisji. Efektem tej dyskusji jest przygotowana przez komisję propozycja wprowadzenia do ustawy poprawek, które, poza jedną, mają charakter kosmetyczny i nie naruszają merytorycznie istoty ustawy.

I tak proponuje się, by art. 12 oznaczyć jako art. 31, a dotychczasowe art. 13–31 oznaczyć jako art. 12–30. Ów artykuł znalazł się akurat w tym miejscu w zupełnie niezrozumiały sposób. Uznaliśmy, że zgodnie ze sztuką legislacyjną powinien się znaleźć w ustawie po art. 31.

W dotychczasowym art. 19 ust. 4 wyrazy: „zwracając się do nich po raz pierwszy” zastępuje się wyrazami: „rozpoczynając postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego”. Chodzi tutaj o jasność i precyzyjność zapisu.

W art. 40 ust. 4 po wyrazach: „przedłużeniem okresu” dodaje się wyraz „ważności”. Chodzi tutaj o przedłużenie okresu ważności wadium. Był to oczywisty błąd.

W art. 53 wyrazy: „na pierwszym” zastępuje się wyrazami: „w pierwszym”. Chodzi tutaj tylko i wyłącznie o stylistykę.

W art. 71 z inicjatywy architektów polskich, wprowadza się następujące zmiany: dotychczasową treść tego artykułu oznacza się jako ust. 1; w dotychczasowym pkt 4 po wyrazach: „z zakresu” dodaje się wyrazy: „twórczych prac projektowych”; i dodaje się nowy, czyli drugi ustęp w brzmieniu: „tryb dokonywania zamówień, o których mowa w ust. 1 pkt 4, określi Rada Ministrów w drodze rozporządzenia”. To są wszystkie poprawki, jakie moja komisja proponuje wprowadzić do ustawy.

Ponadto, prawie w chwili rozpoczęcia obrad komisji, przekazano nam 46 propozycji zmian do ustawy zgłoszonej przez Business Centre Club. Z uwagi na to, że organizacja ta była zapraszana, uczestniczyła we wszystkich fazach tworzenia ustawy, a swoje propozycje zgłosiła tak późno, nie były one rozpatrywane przez komisję.

W związku z tym, w imieniu Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej uprzejmie proszę Senat o przyjęcie ustawy z przedstawionymi poprawkami. Dziękuję.

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję bardzo. O zabranie głosu proszę sprawozdawcę Komisji Gospodarki Narodowej, pana senatora Aleksandra Gawronika.

Senator Aleksander Gawronik:

Panie Marszałku! Panie i Panowie Senatorowie!

Komisja Gospodarki Narodowej na swoim posiedzeniu w dniu wczorajszym – stosunkiem głosów 7 za odrzuceniem ustawy, 1 za jej przyjęciem, przy 4 głosach wstrzymujących się – uznała, że ustawę tę należy odrzucić w całości.

Króciutkie, merytoryczne uzasadnienie powodów, jakie legły u podstaw takiej, a nie innej decyzji.

Wątpliwości można podzielić na pięć grup tematycznych.

Po pierwsze, projekt ten, w odczuciu pytających senatorów nie zapewnia zamówieniom publicznym ich publicznego charakteru oraz ich realnej jawności. Jest to zarzut poważny. Wątpliwości pojawiły się u prawie wszystkich senatorów czytających tę ustawę.

Po drugie, pojawił się problem, czy należy powoływać prezesa Urzędu Zamówień Publicznych? Czy nie jest to tworzenie kolejnego organu administracyjnego, kosztotwórczego i mało funkcjonalnego? W konsekwencji w rękach bardzo wąskiej grupy ludzi skupią się decyzje, dotyczące ogromnych kwot, bo taką jest kwota 80 bilionów złotych. Jeżeli decyzja, że taki urząd ma powstać, zostałyby podjęte, to należałoby doprecyzować obowiązki prezesa – żeby nie była to godność tytułarna, ale faktyczna godność odpowiadająca go za fundusze publiczne.

Powstała również wątpliwość, spowodowana niespójnością użytych pojęć i definicji systemu prawa cywilnego – mówił o tym przed chwilą pan senator Jankiewicz. Bowiem ustawa nie może być konstruowana tak, że określenia prawne w jednej ustawie – mam tu na myśli kodeks cywilny – w innej nabierają wręcz odwrotnego znaczenia. Nie może tak być! W dwóch aktach jednakowej ważności nie może być różnych interpretacji. Prowadzi to do chaosu i bałaganu legislacyjnego. I trzeba się tego wystrzeżać.

W propozycji tej ustawy jest wiele szerokich, otwartych delegacji dla Rady Ministrów. Moim zdaniem, zawęża to praktycznie pojęcie przetargu, które samo jest już kontrowersyjne, do decydowania przez rząd, co można nazwać przetargiem, a czego nie. W konsekwencji ukierunko-

(senator A. Gawronik)

wuje to również zamówienia rządowe do wskazanych instytucji bądź jednostek gospodarczych, które te przetargi czy *quasi*-przetargi będą wygrywały.

Ostatnią sprawą jest uznaniowość dopuszczenia oferentów do zamówień publicznych, przyznana zamawiającym organom władzy wykonawczej. Naszym zdaniem, wiąże się to ze zbyt szerokimi uprawnieniami dla Rady Ministrów. Argumentem przemawiającym za tą ustawą miało być to, że stawia ona pewne bariery i będzie uczyła poszanowania grosza publicznego. Wydaje mi się jednak, że w tej ustawie tego nie ma – nie ma takich hamulców, nie ma właściwie opracowanych bodźców, które by tę sprawę regulowały.

Komisja wnosi o odrzucenie tej ustawy również dlatego, że do dnia wczorajszego wpłynęło blisko 100 poprawek, zgłoszonych przez wiele środowisk opiniotwórczych. Regulaminowy termin 7 dni nie pozwala, żeby poważnie je potraktować, żeby była to ustawa dobra. Dlatego wnosimy o odrzucenie tej ustawy w całości. Dziękuję, Panie Marszałku.

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję. Zgodnie z art. 38 ust. 5 Regulaminu Senatu chciałbym zapytać, czy ktoś z pań i panów senatorów chciałby skierować krótkie, zadawane z miejsca zapytanie do senatorów sprawozdawców?

(Senator Henryk Rot: Czy można zgłosić wniosek formalny?)

Zawsze można. Proszę bardzo, Panie Senatorze.

Senator Henryk Rot:

Panie Marszałku! Panie i Panowie Senatorowie!

W związku z tym, że z trzech komisji, obradujących nad ustawą, która jest przedmiotem rozpoczętej debaty, padły dwa wnioski o odrzucenie jej w całości, proszę obecnego na sali przedstawiciela rządu, pana wiceministra, o przedstawienie możliwości ewentualnego zrezygnowania przez rząd z trybu pilnego. Stworzyłoby to szansę rozważnego, spokojnego przepracowania, udoskonalenia tej ustawy. Stajemy bowiem przed faktem, którego nie możemy przyjąć w przyszłej praktyce legislacyjnej. Nie mamy terminu 7-dniowego do prac nad ustawą pilną, faktycznie mamy tylko kilkanaście godzin na rozważenie wszystkiego. Ustawy te trafiły do nas z datą 30 maja. Nie mogliśmy się zebrać wcześniej niż w dniu wczorajszym i dziś mamy podjąć plenarnie ustawę bezprecedensową, pierwszą tak obszerną ustawę w dziejach tej państwowości.

Mój wniosek jest taki: Panie Ministrze, jeśli pan marszałek wyda...

(Marszałek Adam Struzik: Panie Senatorze, proszę sformułować wniosek formalny.)

Mój wniosek formalny jest taki: proszę o rozważenie przez obecnego tu przedstawiciela rządu możliwości zrezygnowania z trybu pilnego w przypadku tej ustawy.

Marszałek Adam Struzik:

Panie Senatorze, w świetle obowiązującego regulaminu takiej możliwości, według mojej wiedzy, w tej chwili nie ma. Ale ponieważ rzeczywiście mamy do czynienia z trudną sytuacją, ogłaszam dziesięciminutową przerwę i proszę komisję regulaminową o zajęcie stanowiska w tej sprawie.

(Przerwa w obradach od godziny 11 minut 33 do godziny 12 minut 10)

Marszałek Adam Struzik:

Proszę panie i panów senatorów o zajęcie miejsc.

Proszę bardzo, pan senator Henryk Rot.

Senator Henryk Rot:

Panie Marszałku! Szanowni Państwo!

W toku posiedzenia Komisji Regulaminowej i Spraw Senatorskich, w którym brał udział pan marszałek i pan minister, zostałem przekonany, że istnieje możliwość poprawienia, uzupełnienia i ulepszenia ustawy, nad którą rozpoczęliśmy debatę. Wobec tego wniosek, który złożyłem przed przerwą, wydaje się nieaktualny.

Przychyłam się do apelu pana marszałka, żeby dalej nad tym pracować, a pan marszałek w stosownym czasie wyznaczy dni, w których będziemy mogli zebrać się w odpowiednich gremiach i udoskonalić tę ustawę. Wobec tego wycofuję swój wniosek.

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję bardzo.

W związku z wycofaniem wniosku przystępujemy do realizacji porządku obrad.

Zgodnie z art. 38 ust. 5 Regulaminu Senatu zapytuję, czy ktoś z pań i panów senatorów chciałby skierować krótkie, zadawane z miejsca, pytania do senatorów sprawozdawców?

Proszę bardzo, pan senator Andrzejewski. Proszę od razu powiedzieć, do kogo będzie skierowane pytanie?

(Senator Piotr Andrzejewski: Mam pytanie do sprawozdawcy Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych.)

Pytanie do pana senatora Jankiewicza.

Senator Piotr Andrzejewski:

Chciałbym się dowiedzieć, jaki jest zakres gwarancji kontrolnych, oferowanych przez Urząd Zamówień Publicznych, dotyczących samego procesu zbierania ofert? I jakie są środki zapobiegające związanej z zamówieniami publicznymi patologii, która zwykle występuje w systemie centralistyczno-administracyjnym przy realizacjach łączących się ze skutkami finansowymi?

Jednym słowem, jaki jest system zabezpieczenia kontrolnego przebiegu wszystkich zrealizowanych zamówień, poza tym, że urząd będzie prowadził ich ewidencję i koordynację?

Marszałek Adam Struzik:

Czy jest na sali sprawozdawca?
(*Głos z sali:* Jest, ale nie słyszał pytania.)
Proszę ponowić pytanie, Panie Senatorze.

Senator Piotr Andrzejewski:

Pytanie dotyczy gwarancji dla społeczeństwa, gwarancji zapobiegania patologii przy realizacji, zresztą słusznych, inicjatyw dotyczących zamówień publicznych. Konkretnie, jakie instrumenty, poza samą ewidencją i koordynacją zamówień publicznych, będzie miał Urząd Zamówień Publicznych? Chodzi o instrumenty kontroli przebiegu wszystkich realizowanych zamówień. I jakie będzie miał środki na zapobieganie patologii, która siłą rzeczy grozi nam przy zamówieniach, zwłaszcza tych pozaprzetargowych.

Marszałek Adam Struzik:

Proszę bardzo.

Senator Paweł Jankiewicz:

Jeżeli chodzi o gwarancje, to stanowi je dołącznie ta ustawa i innych, poza tymi które są w niej stanowione, raczej nie będziemy mogli znaleźć.

(*Senator Piotr Andrzejewski:* Chodzi właśnie o te gwarancje, czy one są wystarczające? Do tego zmierza pytanie.)

Zdaniem naszej komisji, te gwarancje nie są wystarczające, nie pozwalają bowiem uniknąć w sposób zdecydowany, nie budzący wątpliwości, możliwości manipulacji – może to nieładne słowo – czy też machinacji przy udzielaniu zamówień i ich pozyskiwaniu.

(*Senator Piotr Andrzejewski:* Dziękuję.)

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję bardzo. Czy są dalsze pytania? Nie widzę zgłoszeń.

(*Głos z sali:* Jest pytanie.)

Pan senator Ceberek, proszę bardzo. Panie Senatorze, do której komisji skierowane jest pytanie?

Senator Stanisław Ceberek:

Podstawowe pytanie, jakie chciałem zadać, dotyczy zabezpieczenia jakości realizacji tego zamówienia. Bo sama ustawa o zamówieniach publicznych jest normalną umową-zleceniem, którą chyba od początku świata wszyscy stosowali. Ale od czasów przedwojennych, jak wiem, zawsze przy zamówieniach publicznych zdarzały się afery i to bardzo duże. W treści tej ustawy nie widzę rozwiązania, jak będzie zabezpieczone wykonawstwo.

Jest tu wprowadzenie na końcu, w rozdziale dziewiątym, art. 96, i jest tu pewien zapis w poprawkach: „Regionalne Izby Obrachunkowe powołane są do kontroli gospodarki finansowej”. A wykonawstwo jakościowe? Bo mogą dwa przedsiębiorstwa, na przykład zleceniodawca i zleceniobiorca, umówić się, mogą kontynuować zadanie, które nikomu nie będzie potrzebne...

Marszałek Adam Struzik:

Panie Senatorze, proszę o konkretne pytanie i o podanie jego adresata.

(*Senator Stanisław Ceberek:* A więc jak jest z tą kontrolą wykonawstwa?)

Ale do kogo pan kieruje pytanie?

(*Senator Stanisław Ceberek:* Już powiedziałem, kto skontroluje, czy ta inwestycja jest potrzebna?)

Tak, ale do którego sprawozdawcy komisji kieruje pan to pytanie? Czy do pana senatora Gawronika?

(*Senator Stanisław Ceberek:* Do pana Gawronika.)

Dobrze. Proszę bardzo, pan senator Gawronik.

Senator Aleksander Gawronik:

Panie Marszałku! Panie Senatorze!

To pytanie jest naprawdę bardzo sensowne dlatego, że gospodarowanie groszem publicznym na pewnym etapie rozwoju państwowości rodzi pewną, powiedziałbym, nonszalancję. Nad tym pytaniem rzeczywiście warto się zastanowić. Mówimy w tej chwili o pieniądzach rzędu od 80 do 100 bilionów złotych. W bardzo wąskiej grupie ludzi nastąpi koncentracja decyzji, dotyczących tej kwoty.

(senator A. Gawronik)

Wydaje mi się, że z punktu widzenia gospodarki narodowej jest niezdrowe, żeby tak istotne finansowe decyzje zapadały w tak wąskiej grupie ludzi. Byłoby łatwiej, gdyby decyzja ta była rozłożona na znacznie większy zespół, wtedy naturalnie pojawia się nieuchronne, fundamentalne pytanie: czy ten urząd prezesa zamówień publicznych jest celowy, czy nie?

To, co pan senator Ceberek próbował tutaj sprecyzować, jest kluczem do całości tej ustawy. Trzeba się zdecydować, czy tworzymy jeszcze jeden organ administracji publicznej, który będzie decydował o zamówieniach, czy w ramach tego, czym dysponuje administracja publiczna, spróbujemy te pieniądze rozdzielić w dół? I wtedy ryzyko błędu będzie mniejsze, bo jeżeli będzie kilkudziesięciu decydentów, to w ramach powierzonych sobie środków mają znacznie mniejsze pole do popisu – kwota, którą dysponują jest mniejsza – i wtedy jakość wykonywania pracy jest oczywiście łatwiejsza do sprawdzenia.

Marszałek Adam Struzik:

Rozumiem. Dziękuję bardzo.

(Senator Piotr Andrzejewski: Jeszcze pytanie, jeżeli można.)

Proszę bardzo, Panie Senatorze.

Senator Piotr Andrzejewski:

Pytanie do sprawozdawcy Komisji Gospodarki Narodowej: jakie środki są przewidziane w budżecie? Jakie są potrzebne – chodzi o skutki finansowe tej ustawy – dla jej prawidłowej realizacji, a jakie są zarezerwowane? Jednym słowem, jak realistycznie przedstawia się możliwość wprowadzenia tej ustawy w życie?

Marszałek Adam Struzik:

Przepraszam bardzo, Panie Senatorze, ale ustawa wchodzi z dniem 1 stycznia 1996 r. Myślę, że jest to pytanie przedwczesne.

(Głos z sali: Ale urząd wcześniej...)

Senator Piotr Andrzejewski:

Tak, ona wtedy wchodzi w życie. Natomiast środki finansowe na jej wdrożenie są w jakimś zakresie przewidywane, jak rozumiem, w tej chwili. Nie pamiętam, trudno żebym pamiętał, czy w budżecie zostały przewidziane środki na utworzenie urzędu, etatów oraz całej obsługi finansowej tej instytucji.

Marszałek Adam Struzik:

Proszę bardzo, pan senator Gawronik.

Senator Aleksander Gawronik:

Jeżeli można, Panie Marszałku. Przepraszam, że prostuję, ale ustawa wchodzi w życie nie 1 stycznia 1996 r., ale 1 stycznia 1995 r., czyli za 6 miesięcy. I tutaj pojawia się bardzo ciekawa historia, ponieważ w budżecie na ten rok nie zaplanowano wydatków na ten cel. Natomiast wczoraj na posiedzeniu Komisji Gospodarki Narodowej przedstawiciel Ministerstwa Finansów złożył dość ciekawe oświadczenie, które warto, żeby panowie senatorowie znali.

Otóż z oświadczenia przedstawiciela Ministerstwa Finansów wynika, że jedynymi środkami, jakimi dysponuje się na ten cel, jest rezerwa Rady Ministrów. Ta rezerwa na dzisiaj wynosi 130 miliardów złotych i już wiadomo, że będzie pomniejszona o 50 miliardów na jakiś ważny i potrzebny w tym roku cel. Pozostaje symboliczna kwota 80 miliardów złotych. Na utworzenie tego urzędu, jak się szacuje, potrzeba około 10 miliardów złotych.

W sytuacji, gdy jest kilka propozycji wykorzystania środków Rady Ministrów, wydaje się to mało realne. Wydaje się, że w tym roku – prezentuję tutaj swój pogląd – środków na ten cel nie ma. I może warto byłoby jednak spróbować zastanowić się nad sensem wdrożenia tej ustawy w trybie pilnym, bo skoro nie ma środków, skoro ustawa jest taka, jaka jest, to może warto byłoby, żeby Sejm zechciał przepracować tę ustawę? Jeżeli nie ma środków, jeżeli jest niejasny profil, czy to ma być urząd centralny – bo to wywołuje największe napięcia i wśród senatorów, i wśród ludzi zainteresowanych tym, żeby ona weszła bądź nie weszła – to trzeba tę ustawę przebudować.

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję bardzo. Nie widzę dalszych zgłoszeń. Otwieram debatę.

Przypominam, że zgodnie z art. 38 ust. 2 Regulaminu Senatu senatorowie, którzy zamierzają wziąć udział w dyskusji, zapisują się do głosu u prowadzącego listę senatora sekretarza.

Wnioski o charakterze legislacyjnym składają na piśmie.

Przypominam ponadto, że zgodnie z art. 40 ust. 1 Regulaminu Senatu przemówienie senatora w debacie nie może trwać dłużej niż 10 minut, a w debacie nad daną sprawą senator może zabierać głos tylko dwa razy. Powtórne przemówienie senatora w tej samej sprawie nie może trwać dłużej niż 5 minut.

Proszę o zabranie głosu pana senatora Eugeniusza Patyka.

Senator Eugeniusz Patyk:

Panie Marszałku! Wysoka Izbo!

Chyba jest już truizmem twierdzenie, że samorządność jest jednym z podstawowych składników demokracji. Wiadomo, że demokracja jest bardzo trudną formą rządzenia, nieraz już o tym tu mówiliśmy, ale nikt jeszcze lepszej formy sprawowania władzy nie wymyślił i dlatego musimy bronić jak żrenicy oka wszelkich form samorządności i zasad demokracji.

Dzisiejsza ustawa o zamówieniach publicznych ma, moim zdaniem, umocnić tę zasadę, tę formę sprawowania władzy. W obecnym brzmieniu, jak słyszeliśmy, jest ona jednak kontrowersyjna. W pełni się z tym zgadzam. Popieram pogląd, który wyraził pan marszałek Adam Struzik, że odrzucenie dzisiaj tej ustawy i przyjęcie jej w takiej formie przez Sejm byłoby jednak jeszcze gorsze. Stąd propozycja, którą dzisiaj przedstawiła nam komisja: dokonać poprawek w tej ustawie i ewentualnie potem przekonać naszych kolegów posłów, żeby je przyjęli. Jest to chyba najsluszniejszy wniosek.

Dlaczego uważam, że ta ustawa jest tak istotna? Chodzi o to, o czym mówili moi przedmówcy, chodzi o kwestię owych 80–100 bilionów złotych, jest to bardzo ważne. Uważam jednak, iż uzasadnienie podane przez rząd, że ta forma zamówień publicznych pozwoli zaoszczędzić od 4 do 5 bilionów złotych, nie jest pełne. Wydaje mi się, że najważniejszym momentem w uzasadnieniu celowości wprowadzenia tej ustawy jest to, że z samorządności, z tego wszystkiego, co się kryje za tym pojęciem, zdejmie się odium korupcji, odium nieuczciwości.

Mówiąc o tym, mam na myśli to, co się dzieje – akurat dość dokładnie śledziłem i śledzę te sprawy – w moim historycznym Głogowie. W tym prawie stutysięcznym, niewielkim mieście w tej chwili toczy się postępowanie prokuratorskie, gdyż komisja gospodarki w radzie miasta i różne organizacje lokalne występują do prokuratury, do różnych czynników z zarzutem, że zamówienia publiczne składane przez zarząd miasta, w którym mieszkam, nie były uczciwe. Pojawiały się artykuły mówiące, że jest to miasto korupcji. Jest to przykre dla mnie, jako senatora, i dla wielu mieszkańców Głogowa. A wynika z tego, że istnieje wiele podejrzeń, iż składane zamówienia nie były uczciwe, iż przetargi często były fikcją, a piękne słowa o demokracji i wolności, które kiedyś głosili ludzie rządzący miastem, dzisiaj nie mają realnego pokrycia.

Była tu mowa, zresztą w ustawie też, o kontroli finansów zarządów gmin przez Regionalne Izby Obrachunkowe. Nie jest to pełne. Nie wiem, czy Szanowni Państwo zgłębiliście wiedzę o zadaniach stojących przed owymi izbami. Akurat w mojej gminie, na skutek interwencji, była do-

konywana taka kontrola. I co się okazuje? Rozmawiałem trzykrotnie z kierownikiem izby obrachunkowej, który dokonywał tej kontroli. Mówił do mnie tak: „Panie Senatorze, mój status, moje zadania jako szefa izby obrachunkowej są takie, że mogę tylko sprawdzić, czy wydatki zarządu miasta są zgodne z regulaminem, który ten zarząd uchwała. I na tym się kończą moje kompetencje”. A zarząd miasta byłby głupi, przepraszam za wyrażenie, gdyby uchwalił regulamin, z którym potem te wydatki byłyby niezgodne. Czyli, że sami dla siebie stanowią władzę i kontrolę! Może ktoś powie, że to słuszne, że przecież inaczej byłby to zamach na samorządność, która rzeczywiście wyklucza wszelkie ingerencje z zewnątrz, na przykład z urzędu centralnego tworzonego w tej chwili.

Wydaje mi się, że równocześnie z dzisiejszą ustawą będziemy musieli – zresztą w niedalekiej przyszłości stanie się to w naszym Senacie – dokonać analizy dwóch innych ustaw. Niezbędna jest analiza ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli i ustawy o izbach obrachunkowych. One bezpośrednio się wiążą. NIK albo izba obrachunkowa winna mieć w swojej kompetencji pełną kontrolę gospodarki finansowej. Ale nie tak jak dzisiaj, gdy NIK może tylko kontrolować samorządy mieszkańców w sferze zamówień centralnych, rządowych. Co do innych, to nie wolno mu tego robić!

Stawiam tezę, że to nie jest zamach na samorządność. Po prostu człowiek uczciwy, który będzie do końca przekonany, że wydatki jego są celowe, zasadne, żadnej kontroli nie będzie się obawiał. Mało tego, w obronie samorządności, w obronie demokracji winniśmy doprowadzić do tego, żeby rzeczywiście były to kompetentne organy i kompetentni ludzie. Powtarzam, czy z izb obrachunkowych, czy z NIK, czy może nawet z tego urzędu... Chociaż to może być zagrożeniem, bo nie wierzę we wszelkie centralne sterowanie, nie wierzę, że ono będzie słuszne. Powtarzam, chodzi o to, żeby ochronić dobrą opinię o samorządach. Nie twierdzą, że wszystkie samorządy są skorumpowane i z góry przepraszam uczciwych ludzi, którzy w nich pracują, jest ich na pewno zdecydowanie więcej. Ale niestety, do mojego biura senatorskiego coraz częściej docierają uwagi, że wójt, że burmistrz, że zarząd miasta, że zarząd gminy był nieuczciwy. Że w ciągu tych 3 lat ileś sklepów, spółek, zamówień... Że przetargi wygrywają znajome firmy, sąsiedzi, koledzy, rodzina itd.

Dlatego, żeby obronić samorządność, żeby obronić ludzi uczciwych, pracujących w samorządach, musimy doprowadzić właśnie do powstania takiego systemu. Oczywiście ta ustawa, jak słyszymy w tej chwili, ma wady, które tkwią w niedoróbkach prawnych. Nie jestem prawnikiem i nie chcę się w te sprawy mieszać, czy w nie wnikać. Uważam, że komisja i prawnicy poprawią te błędy, które Sejm nam przekazał.

(senator E. Patyk)

Mam jeszcze jedną uwagę. Wydaje mi się, że rząd popełnia błąd. Ustawa ma klauzulę pilności. Proszę państwa, to funkcjonowało 4 lata. My mamy raptem tylko 7 dni, bo inaczej będzie źle. Co by szkodziło, gdybyśmy popracowali nad tym jeszcze 2 czy 3 tygodnie, żeby rzeczywiście była to ustawa, co do której nikt nie ma wątpliwości?

Kolega Jankiewicz mówił, że jest niespójna z kodeksem cywilnym. Oczywiście, że tak. Weźmy choćby sprawę podziału na części zamówienia publicznego. To przecież budzi zastrzeżenia. Każdy spryciarz, a wiadomo, że Polacy świetnie potrafią obchodzić prawo, zamiast miliarda zrobi podział na 4 części, po 250 milionów złotych, i już będzie zgodnie z prawem. A powtarzam, prawo potrafimy obchodzić. Trzeba więc koniecznie zlikwidować niedoróbki, które były wskazywane.

Stawiam wniosek, aby ustawę uchwalić po wprowadzeniu omówionych tu poprawek legislacyjnych. Dziękuję bardzo. (Oklaski).

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję bardzo.

Proszę pana senatora Jana Orzechowskiego. Następnie wystąpi pan senator Leszek Lacko-rzyński.

Senator Jan Orzechowski:

Panie Marszałku! Wysoka Izbo!

Padły tu trzy wnioski komisji, dwa za odrzuceniem ustawy, jeden za przyjęciem jej z poprawkami. Zanim Wysoka Izba ustosunkuje się do tych wniosków, jak sądzę, należy uświadomić sobie, w jakim miejscu w tej chwili jesteśmy i jaki jest stan prawny odnośnie do zamówień publicznych. Otóż sytuacja od strony formalnoprawnej wygląda w ten sposób, że obecnie nie mamy przepisu regulującego tryb składania zamówień na rzecz jednostek państwowych czy komunalnych. Ustawa z 28 grudnia 1957 r. o dostawach i robotach na rzecz jednostek państwowych dawno nie obowiązuje, bo zupełnie nie pasuje do obecnego stanu rzeczy.

Aktualnie obowiązuje taki stan prawny, z którego wynika, że w zakresie zawierania umów, obojętnie jaki będą miały one charakter, mamy regulację wynikającą z kodeksu cywilnego. Przede wszystkim chodzi tu o przepisy części ogólnej kodeksu cywilnego, art. 60 i art. 72, mówiące o trybie i formie zawierania umów oraz przepisy z części szczegółowych kodeksu cywilnego, odnoszące się do sprzedaży, dostawy, do umów o roboty budowlane, zleceń itd. Jeśli przeniesiemy jednak te przepisy na grunt tak czuły, jakim są zamówienia publiczne, to ich stosowanie

w zasadzie uniemożliwia prawidłowe prowadzenie kontroli nad zamówieniami publicznymi. Dlatego od strony formalnej istnieje potrzeba uchwalenia ustawy, która regulowałaby tryb ich prowadzenia.

Wysoka Izbo! Przecież tu chodzi o roboty, mówiąc popularnie, inwestycyjne, a więc związane z budową nowych obiektów, z przebudową, z modernizacją. Roboty, które pociągają za sobą bardzo duże wydatki. Kwestia, w jaki sposób te pieniądze są spożytkowane i czy realizowany jest zamierzony cel, jest ogromnie ważna. Proces ten powinien być w jakiś sposób kontrolowany, a zgodnie ze stanem prawnym, jaki istnieje dzisiaj, obiektywnie rzecz biorąc, możliwości takiej kontroli nie ma. I dlatego właśnie, Szanowni Panowie Senatorowie, mówicie o przypadkach, że gdzieś tam szwagier czy ktoś inny „wziął” roboty i może odbyło się to nie zawsze zgodnie z przepisami. W świetle obecnie obowiązującego prawa, takie sytuacje mogą się zdarzyć. Powstaje problem, co powinniśmy teraz zrobić? Czy pójść drogą zmiany kodeksu cywilnego, czy też drogą przyjęcia ustawy specjalnej, odnoszącej się wyłącznie do zamówień publicznych?

Zgadzam się z poglądem, że byłoby lepiej, gdyby całość problematyki obrotu cywilnego mogła być uregulowana jednym, podstawowym aktem prawnym, jakim jest kodeks cywilny. Niemniej jednak, co zresztą podnoszono w czasie dyskusji sejmowej, prace nad uchwaleniem nowego kodeksu cywilnego z natury rzeczy muszą potrwać dłużej. Kodeksu cywilnego naprawdę nie powinniśmy uchwalać na rok ani na dwa. Akty normatywne o takim charakterze uchwała się na dziesiątki lat, a nie na krótki czas. Z tego powodu jest rzeczą zrozumiałą, że prace nad tak podstawowym aktem normatywnym, jakim jest kodeks cywilny, mogą trwać dłużej, ale istnieje obecnie pilna potrzeba załatwienia sprawy zamówień publicznych. Wobec tego droga, którą przyjął Sejm, była do przyjęcia – uchwalił on bowiem ustawę szczególną.

Powstały zarzuty, że ustawa szczególna o zamówieniach publicznych nie jest zawsze identyczna z poszczególnymi postanowieniami kodeksu cywilnego. Otóż z takim zarzutem, jako prawnik bym się zgodził, bo niektóre pojęcia z tej ustawy nie są takie same, jak pojęcia zawarte w kodeksie cywilnym. Czy to oznacza, że ustawy o zamówieniach publicznych nie będzie można stosować, jeżeli nie będzie ona częścią kodeksu cywilnego bądź nie będzie identyczna z zapisami kodeksu cywilnego?

Wszystkim prawnikom znana jest zasada, że jeżeli istnieje ustawa regulująca w sposób szczególny wycinek jakiegoś zagadnienia, jakiś problem, to ta ustawa szczególna ma pierwszeństwo w zastosowaniu przed przepisami ogólnymi. I chyba wszyscy prawnicy znają tę zasadę. Dla-

(senator J. Orzechowski)

tego, jeżeli nawet poszczególne sformułowania zawarte w ustawie o zamówieniach publicznych nie będą identyczne z pojęciami z kodeksu cywilnego, to nie znaczy, że nie będzie możliwości prawidłowej realizacji tej ustawy. Musimy spojrzeć na ustawę od strony tego, czy ona w tym momencie zabezpiecza interes społeczny, podkreślam – interes społeczny, czy daje jakąś kontrolę nad procesem prowadzenia zamówień?

Wydaje mi się, że na dziś ustawa ta zabezpiecza interes społeczny. Będzie gorzej, jeżeli ustawy nie uchwalimy. Jeżeli zostanie odrzucona, to przyczynimy się do tego, że ten nieprawidłowy stan, który trwa od dłuższego czasu i do którego wszyscy mamy chyba zastrzeżenia, będzie trwał nadal. Przyczynimy się do tego własnym działaniem.

Wreszcie poruszę kwestie poprawek. Padły tu słowa, że trzeba wnieść do ustawy około 100 poprawek. Nie wydaje mi się, żeby wszystkie poprawki, które zostały zgłoszone, nadawały się do przyjęcia, gdy dojdzie do rozpatrywania ich przez komisje. Twierdzę, że nawet jeśli chodzi o niektóre przepisy kodeksu cywilnego, przeniesienie tych zapisów wprost do ustawy jest ryzykowne. Między innymi padła propozycja: art. 70 kodeksu cywilnego powinien być przeniesiony do ustawy i powinno się przyjąć zasadę, że z chwilą zawiadomienia o przyjęciu oferty, tak jak to określa kodeks cywilny, dochodzi do zawarcia umowy. A tymczasem ustawa przewiduje jeszcze 7-dniowy termin do zawarcia umów.

Otóż, proszę wziąć pod uwagę, że przy umowach i dostawach będziemy mieli do czynienia z sytuacjami bardzo skomplikowanymi od strony technologicznej, z różnymi rozwiązaniami technicznymi. I nie zawsze wszystkie szczegóły, które powinny być zawarte w umowie, będą mogły być podane w ofercie. Dlatego też nie miałbym wielkich pretensji do projektu rządowego i do konkretnego rozwiązania przyjętego przez Sejm.

Jeżeli chodzi o naszą pracę nad tą ustawą, to przecież jej rządowa wersja wpłynęła do nas w marcu wraz z projektem jednego rozporządzenia wykonawczego. Wszyscy tę ustawę dostaliśmy. Rozumiem, że jest to tylko projekt. Z Sejmu wychodzi nie zawsze to, co do niego wchodzi, i nie zawsze w tej samej postaci, niemniej jednak wszyscy byliśmy zorientowani, w jakim kierunku postępują prace. Śledząc dyskusję sejmową, mogliśmy też wyrobić sobie pogląd na temat tego, jakie argumenty przemawiały za przyjęciem ustawy.

Chcę jeszcze podkreślić jedno – mamy w swoich materiałach informacje biura studiów Kancelarii Sejmu na temat zgodności ustawy z rozwiązaniami przyjętymi przez kraje europejskie. Wynika z niej, co zresztą potwierdzili również przedstawiciele rządu na posiedzeniu komisji, że

w zasadzie omawiana ustawa odpowiada standardom stosowanym w państwach europejskich.

Ostatecznie jestem za tym, żeby ustawę przyjąć. Oczywiście, jeżeli zgłoszone zostaną jakieś istotne poprawki, to nie ma przeszkód, żeby zostały one rozpatrzone przez komisje i ewentualnie zaproponowane Wysokiej Izbie. Przeciwny jestem jednak wnioskowi obu komisji o odrzucenie ustawy w całości. (Oklaski).

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję bardzo.

Proszę pana senatora Lackorzyńskiego. Następnym mówcą będzie pan senator Henryk Rot.

Senator Leszek Lackorzyński:

Panie Marszałku! Wysoka Izbo!

Jest rzeczą bezsporną, że prawne uregulowanie zagadnień związanych z realizacją zamówień publicznych jest sprawą konieczną i pilną. Takiej regulacji domagał się w pierwszej kadencji Sejmu Klub Parlamentarny NSZZ „Solidarność”.

Ustawa została wniesiona pod obrady Senatu w trybie pilnym, jej tekst Senat otrzymał kilkadziesiąt godzin temu. To niezrozumiałe, gdyż ustawa określa – i chyba słusznie – dość długie *vacatio legis*. Wejdzie ona w życie dopiero z dniem 1 stycznia 1995 r., a przepisy dotyczące samorządów terytorialnych – a tam będą właśnie te biliony, o których mówił pan senator Gawronik – wejdą w życie dopiero od 1 stycznia 1996 r.

Z tego względu uważamy, że wybranie przez Radę Ministrów szczególnego trybu uchwalenia tej ustawy było nieuzasadnione. Ani posłowie, ani senatorowie nie mieli możliwości skonsultowania przyjętych rozwiązań prawnych ze swymi wyborcami, z przedstawicielami samorządów terytorialnych, z właścicielami firm prywatnych i dyrektorami przedsiębiorstw państwowych. Widzimy potrzebę szybkiego uchwalenia ustawy o zamówieniach publicznych, ale jednocześnie – zachowania normalnego trybu legislacyjnego.

Dlatego Klub Senacki NSZZ „Solidarność” wstrzyma się od głosu. Dziękuję bardzo.

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję.

Proszę pana senatora Henryka Rota, jako następny zabierze głos pan senator Mieczysław Protasowicki.

Senator Henryk Rot:

Panie Marszałku! Szanowni Państwo!

Najpierw zdanie na temat mojego powiązania z organizacją i ideowo-polityczną opcją, jaką reprezentuję. Myślę, że wszyscy państwo winni być lojalni wobec swoich klubów oraz organizacji społecznych i politycznych. Ja również deklaruję

(senator H. Rot)

lojalność. Nie będę jednak lojalny wobec przedstawianych nam przede wszystkim przez rząd projektów ustaw, które są kalekie. Głosowanie za ich przyjęciem byłoby świadectwem lojalności w jej najgorszym znaczeniu.

Ponieważ kierowałem pracami komisji, mój głos być może zaważył na kształcie projektu. Jako przewodniczącemu przysługiwały mi bowiem dwa głosy, bo gdy wahają się szale, przewodniczący rozstrzyga kwestię. Dlatego czuję się w obowiązku przedstawić tutaj kilka uwag krytycznych. Jednocześnie mam nadzieję, że pan marszałek da nam jeszcze szansę udoskonalenia tej ustawy. Wówczas także i to, co powiedziałem na początku, nie spowoduje konfliktu w moim sumieniu – sumieniu osoby prywatnej i jednocześnie członka organizacji czy reprezentanta idei.

Na wstępie chciałbym zaznaczyć, że – moim zdaniem – intencja projektodawcy, jeśli dobrze się ją odczyta, jest jak najbardziej warta aprobaty. Ustawa ma charakter bezprecedensowy, a w każdym razie takie były jej założenia, co być może nie znalazło odzwierciedlenia w przepisach. W naszym systemie prawnym jest to rozwiązanie rzeczywiście bardzo nowatorskie. Niestety, jest to widoczne tylko wówczas, kiedy odczytuje się intencje ustawodawcy.

Najdelikatniej rzecz ujmując, trzeba powiedzieć, że bylejakość legislacyjna poszczególnych rozwiązań idzie bardzo daleko. Ze względu na szacunek wobec państwa i brak czasu poprzestanę na kilku sugestiach, a pozostałe, jeśli państwo pozwolą, zostaną przedstawione w trakcie dalszych prac w komisjach.

Myszę bowiem, że dobrze się stanie, jeśli dany nam będzie czas na rozważenie tych uwag. To oczywiście nie oznacza, że wszystkie zostaną uwzględnione. Ja sam mam ich kilkadziesiąt, a niemożliwością jest przedstawienie ich tutaj wszystkich, więc poprzestanę na kilku.

Przede wszystkim niepokoi mnie brak spójności między regulacją zapisaną w art. 2 ust. 2 ustawy a art. 605 kodeksu cywilnego. Zresztą nie jest to tylko moja uwaga. Można by tu przyjąć rozumowanie zaprezentowane przez pana senatora Orzechowskiego, że *lex specialis derogat legi generali*. Takie sprawy nie powinny być jednak rostrzygane na drodze interpretacji, które prowadzić mogą na manowce i wymagają później rozmaitych instancyjnych działań korygujących lub uchylających pierwotne decyzje. Dlatego dobrze by było, żeby wówczas, kiedy się odstępuje od czegoś czy zmienia regulację kodeksową – co oczywiście ustawodawca może zrobić i co jest odwieczną praktyką – *expressis verbis* było powiedziane, iż zmienia się brzmienie któregoś tam artykułu kodeksu cywilnego. Jeśli szanujemy

ustawę rangi konstytucyjnej, wobec której ustawy specjalne zawsze mają charakter wyjątkowy, tak by to trzeba było zrobić.

W art. 14 ppkt 5 i 6 pojawiają się takie wyrażenia, jak „rokowania”, „porównanie ofert”, „bezpośrednie zawarcie umowy” i tak dalej. W kodeksie cywilnym jest to nazywane odpowiednio, ale w ustawie operuje się nieco innymi sformułowaniami.

Wreszcie, gdy chodzi o przedłużenie okresu wadium w art. 40 ust. 4, to nie można pozostawić tej regulacji w takim brzmieniu.

Nie przedstawiam wszystkiego w kolejności, egzemplifikuję tylko i wybieram spośród uwag, które mam na piśmie bądź w pamięci. Dwie z nich traktuję jako swoje własne, choć podrzucił mi je – przepraszam za wyrażenie – poseł Janik. Powiedział on, że w Sejmie „zapomniano” o pewnych niezbędnych poprawkach. Na przykład pominięto sprawy związane z projektowaniem architektonicznym rozmaitych budowli, urzędzeń i tym podobnych. Gdybyśmy tego nie uzupełnili, to mogłoby dojść do dalszej postępującej ruiny różnych obiektów.

W art. 6 pkt 2 będę sugerował uzupełnienie: „...wskazany ustawą podmiotom”.

Jak powiedziałem, tych uwag jest kilkadziesiąt. Wybiorę jeszcze kilka, ocenię i za chwilę zostaną one państwu udostępnione.

Wracam do punktu wyjścia: jeśli będzie tak, jak oświadczył pan marszałek, że będziemy mieli czas, aby popracować nad ustawą, to zajmę inne stanowisko niż na posiedzeniu komisji i będę głosował za odłożeniem głosowania nad ustawą do czasu, kiedy to komisje przedstawią lepiej przygotowany tekst. Dziękuję bardzo.

Marszałek Adam Struzik:

Panie Senatorze, proszę tylko o przedstawienie w trakcie tej debaty proponowanych poprawek na piśmie...

(Senator Henryk Rot: Tak jest.)

...ponieważ tylko wtedy będą one mogły stanowić podstawę do dyskusji w komisji.

(Senator Henryk Rot: Oczywiście. Dziękuję, Panie Marszałku, za pouczenie. Tak też uczynię.)

Proszę pana senatora Mieczysława Protasowickiego. Następnym mówcą będzie pan senator Jerzy Madej.

Senator Mieczysław Protasowicki:

Panie Marszałku! Panie i Panowie Senatorowie! Dotychczasowy brak uregulowań prawnych w zakresie zamówień publicznych prowadzi do dużej dowolności w gospodarowaniu groszem publicznym, sprzyja nadużyciom i korupcji, umożliwia, a wręcz zachęca przedstawicieli

(senator M. Protasowicki)

władz do zawierania nieformalnych układów ze światem biznesu, a raczej pseudobiznesu. W kraju wcielającym w życie zasady gospodarki rynkowej jest to stan nienormalny. Oddala nas on także od integracji ze Wspólnotą Europejską, gdyż nie wzbudza zaufania do naszego kraju u poważniejszych przedstawicieli kapitału zachodniego.

Obecnie niemal wszystkie przetargi przebiegają w atmosferze niedoinformowania i związanej z tym podejrzliwości. Często jest to podejrzliwość uzasadniona. Zdarza się bowiem, że w tajemniczych okolicznościach przegrywa najbardziej atrakcyjna oferta. Przykład francuskiej firmy „Monetel” i „Mera-Błonie” jest aż nadto wymowny. Z powodu braku ustawy i nonszalancji urzędników zabezpieczenia magnetyczne dla metra i komunikacji warszawskiej będą nas kosztowały drogo, a kwota pół biliona złotych wypłynie do Francji. Mniej zorientowanym w sprawie wyjaśniam, że „Mera-Błonie” oferowała wykonanie tej samej usługi za połowę sumy.

Po kilku latach funkcjonowania w naszym kraju zasad gospodarki rynkowej kwestia uchwalenia ustawy o zamówieniach publicznych nie podlega dyskusji. Ograniczy ona bowiem kumoterstwo przy zlecaniu określonych zadań, finansowanych z funduszy publicznych, i wprowadzi w tej dziedzinie zasady zdrowej, uczciwej konkurencji.

Ustawa w sposób szczególny, a zarazem jasny i przejrzysty określa mechanizmy dokonywania zakupów towarów i zamówień na usługi przez urzędy państwowe, ciała samorządowe i społeczne. Stwarza przy tym gwarancję społecznej kontroli nad tymi procedurami, a jednocześnie – jak twierdzą eksperci – pozwala zaoszczędzić równowartość minimum 5% kwoty wydatkowanej w ramach zamówień publicznych. Zważywszy, że jest to kwota około 100 bilionów złotych, argument ten nie jest bez znaczenia.

Choć ustawa o zamówieniach publicznych zbliża nas do standardów europejskich, to jednak nie ulega wątpliwości, że stwarza jednocześnie szansę promowania rodzimych usług i towarów. Mówi o tym ust. 6 art. 19. Daje on rządowi możliwość preferowania oferenta krajowego. Sądzę, że tej kwestii nie można było obecnie rozwiązać lepiej.

Projektodawcy ustawy słusznie założyli wykluczenie z ubiegania się o zamówienia publiczne osób i firm nierzetelnych. Pewne wątpliwości budzi jednak możliwość odwołania się tych osób i firm do ministra finansów. Wydaje się, że nie powinno tu być żadnych wyjątków. Skoro porządkujemy tę kwestię, to już na samym początku nie twórzmy precedensu, który mógłby osłabić skuteczność ustawy.

Generalną zasadą ustawy jest prowadzenie przetargu nieograniczonego na zakup usług i towarów. Dopuszcza się jednocześnie inne procedury. Ich zastosowanie zostało jednak precyzyjnie opisane i nie burzy generalnej zasady, którą jest – jak wspomniałem – przetarg nieograniczony.

Należy mieć na uwadze, że ustawa nie wyeliminuje wszystkich negatywnych zjawisk towarzyszących zamówieniom publicznym, ale na pewno znacznie je ograniczy. Ma ona jednocześnie szerszy wymiar. Nic tak bowiem nie kształtuje postaw demokratycznych jak to, od czego bezpośrednio zależy los ludzi. Tym tajemniczym czymś jest gospodarka. Dobrze, że wprowadzamy do niej takie mechanizmy demokracji, jak: jawność w zakresie podejmowania decyzji i realizacji, konkurencyjność, racjonalność.

Za moim przedmówcą pragnąłbym powtórzyć, że pomimo wielu niedociągnięć w projekcie ustawy, po wprowadzeniu doń ewentualnych korekt, będę głosował za tą ustawą. Dziękuję bardzo.

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję bardzo.

Proszę pana senatora Jerzego Madeja. Następnym mówcą będzie pan senator Janusz Okrzesik.

Senator Jerzy Madej:

Panie Marszałku! Wysoki Senacie!

Już kilku moich przedmówców zwróciło uwagę na to, że ustawa ta jest bardzo potrzebna i że oczekujemy jej z niecierpliwością. W moim przekonaniu, powinna być ona uchwalona już kilka lat temu, kiedy po krótkim okresie działalności samorządów terytorialnych okazało się, że są wątpliwości co do optymalnego sposobu wydawania pieniędzy samorządowych. Tym bardziej dotyczy to pieniędzy wydawanych w ramach zamówień rządowych – wydawanych nie od czterech lat, ale od lat kilkudziesięciu.

Tak więc nie kwestionujemy celowości czy konieczności uchwalenia tej ustawy. Niemniej jednak popieram stanowisko, które przedstawił pan senator Rot. Mówię tak nie z powodu deklaracji politycznych, tylko z własnego przekonania. Skoro ustawa ma wejść w życie od 1 stycznia 1995 r., to procedura pilności była zupełnie zbędna. Istnieje natomiast uzasadniona obawa, że spowoduje to, iż ustawa zostanie przyjęta z mniejszymi, a może i większymi brakami czy niedoróbkami.

Do naszego języka potocznego weszło już pojęcie „mniejsze zło”. Jestem przekonany, że w tym przypadku przyjęcie ustawy z naszymi poprawkami będzie mniejszym złem niż jej pozostawienie czy też odrzucenie w ogóle. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że Sejm przyjmie wówczas tę ustawę bez poprawek Senatu. Wybie-

(senator J. Madej)

rając więc mniejsze zło, generalnie opowiadam się za przyjęciem ustawy, ale po wcześniejszym wprowadzeniu do niej niezbędnych poprawek.

Omawiając sprawy ogólne, nawiążę jeszcze do dwóch argumentów pana senatora Gawronika, dotyczących samej idei Urzędu Zamówień Publicznych. Rozumiem, że zostały one przedstawione w imieniu Komisji Gospodarki Narodowej.

Pierwsza sprawa – argument przeciwko temu urzędowi. Mówi się, że będzie on dysponował ogromnymi pieniędzmi, rzędu kilkudziesięciu, a nawet 100 bilionów złotych rocznie. Ale to przecież nie urząd będzie dzielił te pieniądze. Będą je bowiem wykorzystywali zamawiający, czyli ci, którzy nimi dysponują. Urząd nie będzie nawet pośrednikiem, będzie tylko porządkował pewne problemy.

Druga sprawa – koszty utrzymania urzędu. Jeżeli są to kwoty rzędu kilkunastu miliardów złotych w skali rocznej, to i tak są one bardzo małe w stosunku do tych, które wyciekają z budżetu, ponieważ zamówienia publiczne składane są w sposób nie zawsze zorganizowany czy też nie zawsze uporządkowany i nie zawsze przy rygorystycznym przestrzeganiu wymagań.

Wracam do omówienia samego projektu ustawy i moich wątpliwości oraz proponowanych poprawek. Z góry mówię, podobnie jak pan senator Rot, że w pewnych przypadkach nie mam w tej chwili koncepcji na to, jak tę poprawkę sformułować, chociaż uważam, że powinna być wprowadzona. Deklaruję mój udział w pracach połączonych komisji. Wtedy będziemy się ewentualnie wspólnie nad tym zastanawiać.

Generalna sprawa, która z tego projektu ustawy wynika, to brak symetrii praw zamawiającego i oferentów. Zresztą zwrócili na to uwagę przedstawiciele izby handlowo-przemysłowej w moim województwie. Dotyczy to, proszę państwa, przede wszystkim wadium. Jest ono zapisane w art. 41 ust. 1 na stronie 16 projektu: „dostawca lub wykonawca przystępujący do przetargu jest zobowiązany wnieść wadium w granicach 1–5% wartości przedmiotu zamówienia”. Oczywiście, wadium jest stosowane we wszystkich przetargach, można powiedzieć, w sposób rutynowy. Natomiast w art. 40 ust. 1 jest zapis, że: „składający ofertę pozostaje z nią związany na czas określony, jednak nie dłużej niż 90 dni”. I ten okres jest również przewidziany na przechowywanie wadium przez zamawiającego. Można powiedzieć, że jest to bezprocentowy kredyt, którego oferenci udzielają zamawiającemu i jeżeli zamawiający przedłuży całą procedurę do 90 dni, to będzie to bezprocentowy kredyt udzielony na kwartał. Stąd, w moim przekonaniu, istnieje problem wysokości wadium. Oczywiście można domniemywać, ale tylko domniemywać, że przy

wysokich kosztach oferty wadium będzie niższe, a przy niskich kosztach – wyższe. Ale istnieje ryzyko, że zamawiający może tę sprzyjającą sytuację wykorzystać, tym bardziej że jest art. 42, który mówi, iż: „zamawiający dokonuje zwrotu wadium z chwilą zakończenia postępowania przetargowego”, czyli kiedy są ogłaszane wyniki całego przetargu.

To był, proszę państwa, przykład asymetrii praw zamawiającego i oferenta. Jest to wprowadzenie pewne uprzywilejowanie zamawiającego, bo w końcu ustawa ma na celu ochronę pieniędzy publicznych, czyli naszych. Wydawane są one na różnego rodzaju, pożyteczne skądinąd, inwestycje, zakupy czy przedsięwzięcia. Nie można tego zganić, ale należy zachować pewne proporcje.

Kolejna sprawa wiąże się z zabezpieczeniem składanym przez wykonawcę. W art. 75 ust. 1 jest zapis: „zamawiający może żądać od dostawcy lub wykonawcy zabezpieczenia należytego wykonania umowy”. A jaką gwarancję posiada oferent, że zamawiający ma pieniądze na wykonanie tego zamówienia? Zdarzały się już przecież przypadki, że wykonano różnego rodzaju inwestycje i okazało się, że kasa jest pusta – zwłaszcza w przypadku samorządów terytorialnych. Jest to kolejny przykład asymetrii.

Następny art. 76 ust. 1 mówi: „zakazuje się zmian postanowień zawartej umowy oraz wprowadzania nowych postanowień do umowy niekorzystnych dla zamawiającego”. Co się jednak dzieje, jeżeli umowa czy wykonanie zamówienia będzie trwało kilka lat i w tym czasie wzrośnie inflacja, ceny energii i ceny materiałów, a oferent jest związany umową o koszcie czy cenie wykonania umowy przez kilka lat? I tu, moim zdaniem, brakuje elastycznego rozwiązania, które w jakiś sposób chroniłoby również interesy wykonawcy. Inaczej nie znajdą się chętni do wykonywania tych robót, które będą trwały dłużej – rok, dwa. Wzrost cen jest przecież dla nas wszystkich oczywisty.

I podobna sprawa w art. 77: „w razie wystąpienia okoliczności, które nie były zamawiającemu znane w chwili podpisywania umowy, zamawiający może odstąpić od umowy”. I ostatnie zdanie tego artykułu: „z tego tytułu wykonawca lub dostawca może żądać jedynie zwrotu kosztów poniesionych w związku z wykonaną częścią umowy”. Ale znowu – jeżeli to będzie umowa na wykonanie jakiegoś obiektu również z wyposażeniem, to co z wszystkimi zamówionymi i zakupionymi materiałami, urządzeniami i zawartymi umowami na dostawę przez wykonawcę? Czy wchodzi to wtedy w zakres wykonanej części umowy, czy też ma być zmartwieniem wykonawcy? To jest bardzo istotny element tego artykułu.

W przypadku wadium czy zabezpieczenia, są to rozwiązania stojące na straży naszych interesów, to znaczy pieniędzy publicznych. Dwa

(senator J. Madej)

ostatnie artykuły stwarzają już wyraźne uprzywilejowanie pozycji zamawiającego. Wykonawcę natomiast skazują albo na podejmowanie ryzyka, albo zawyżanie kosztów ze względu na inflację, albo rozwiązanie umowy.

Nie bardzo wiem, jaką należałoby wprowadzić poprawkę, ale zwracam uwagę na te istotne elementy.

Jak już mówiłem, są to problemy asymetrii praw zamawiającego i wykonawcy. Jeżeli zakładamy – powtarzam jeszcze raz – że stoimy na straży interesów publicznych, to pojawia się ryzyko dla wykonawców, którzy decydują się na takie warunki. A przecież mówimy, że w naszej gospodarce chodzi o to, aby nie tylko wykorzystywać podmioty, które muszą się podporządkować prawom gospodarki rynkowej.

Niebezpieczeństwo tego, że wszystkie przepisy, o których tu mówimy, mogą zostać ominięte przez zamawiającego i wybór oferenta może zostać dokonany w sposób nie tyle przypadkowy, co ukierunkowany na określonego oferenta, reguluje przywilej protestu. Spójrzmy na art. 80: „wobec czynności podjętych przez zamawiającego w toku postępowania o zamówienie publiczne dostawca lub wykonawca może złożyć umotywowany pisemny protest do zamawiającego”. Jest jeszcze zapis w art. 82 ust. 1: „protest można wnieść w ciągu 7 dni od dnia, w którym dostawca lub wykonawca powziął lub mógł powziąć wiadomość” oraz ust. 2: „wniesienie protestu dopuszczalne jest tylko przed zawarciem umowy w sprawie zamówienia publicznego”. Czyli zamawiający zawiera w ciągu dwóch dni umowę i już jest, jak to się mówi młodzieżowo, „po herbacie”, bo po prostu przepadają wszystkie możliwości złożenia protestu. Zamawiający wybiera sobie tego oferenta, którego uważa za najlepszego. A jak wiemy, to co jest dobre dla zamawiającego, niekoniecznie musi być dobre dla funduszy publicznych.

Dodatkową konsekwencją tego zapisu, jest art. 85, który mówi w ust. 1, że: „po wniesieniu protestu zamawiający zawiesza postępowanie o udzielenie zamówienia”, a w pkt 3: „zawieszeniu postępowania sprzeciwia się ważny interes publiczny”. Znowu można pod to podciągnąć wiele spraw. Co to jest za ważny interes publiczny, który powoduje, że nie można zawiesić na dwa czy trzy tygodnie całego postępowania protestacyjnego, tylko należy już podpisać umowę? Jest to kolejna furtka umożliwiająca ominięcie całej ustawy, która, jak mówiłem, generalnie jest bardzo dobra, no, może dobra.

Warunek podpisania umowy jest już potem wykorzystywany konsekwentnie w art. 90. Mówi się tam o zespole arbitrów, którzy rozpatrują odwołanie. I w ust. 3 jest zapis, który mówi, że uwzględniając odwołanie zespół arbitrów może

nakazać dokonanie lub powtórzenie czynności zamawiającego albo ją unieważnić, z wyjątkiem podpisania umowy. Czyli przypadek podpisania umowy z jednym wykonawcą zamyka całe postępowanie.

Jak powiedziałem, cała ustawa jest bardzo dobra, ale są możliwości ominięcia jej w prosty sposób. Oto moje zasadnicze wątpliwości, a raczej moja krytyka dotycząca tych rozwiązań, których celem ma być pilnowanie naszych interesów. Oprócz tego istnieją oczywiście drobne wątpliwości związane z pewnymi sformułowaniami, chociaż jedna z nich nie jest taka drobna.

Chodzi mianowicie o art. 58 na stronie 19, który mówi o przetargu dwustopniowym. W tym artykule znajduje się zapis, że zamawiający może prowadzić z każdym dostawcą lub wykonawcą negocjacje, dotyczące treści złożonej przez niego oferty wstępnej. Co to znaczy? Przecież zamawiający zna warunki złożone przez wszystkich oferentów. Może on, ale nie musi, prowadzić negocjacje z każdym dostawcą. Tworzy się tu następująca możliwość. Mogą być oferenci uprzywilejowani, którym zamawiający udziela w trakcie negocjacji bardzo istotnych informacji z zastrzeżeniem, że będą one zachowane w tajemnicy w czasie prowadzonych negocjacji. Oczywiście zachowa on je w odniesieniu do innych oferentów. Jest to kolejny moment, gdy ta, wydawałoby się, szczelna procedura postępowania przetargowego stwarza możliwość ingerowania w cały proces negocjacyjny.

I teraz już naprawdę drobne wątpliwości i poprawki. Chodzi o art. 20 ust. 1, gdzie jest mowa o wykluczaniu z ubiegania się o udzielenie zamówienia publicznego. Uważam, że słusznie się stosuje coś takiego. W pkt 1 ust. 1 jest zapis, że wyklucza się dostawców, którzy chociażby jednego z zamówień publicznych, wykonywanych w ciągu ostatnich trzech lat przed wszczęciem postępowania, nie wykonali z należytą starannością. Co to znaczy: „nie wykonali z należytą starannością”? Jest to tak subiektywna ocena, że pozwala wykluczyć każdego oferenta, który może być groźnym konkurentem dla innych. Wiem, że w języku prawniczym, w języku ustawy nie można stwierdzić, jakie to są „szczególne przypadki”. Ale jest to określenie nieostre, które może dawać możliwości do nieprawidłowego wykorzystania przepisów.

Następnie, w art. 35 ust. 1 pkt 6 pisze się o tym, że nie sama cena decyduje o wyborze oferenta, ale również inne elementy. Jest to słuszne zastrzeżenie. I w pkt 6 zawarty jest zapis, że specyfikacja przedstawiana przez zamawiającego, który ogłasza przetarg, musi zawierać opis wszelkich innych kryteriów, prócz ceny, którymi zamawiający będzie się kierował przy wyborze oferty, wraz z podaniem znaczenia tych kryteriów.

(senator J. Madej)

Otóż słowo „znaczenia”, zostało źle przetłumaczone z języka angielskiego, powinno tam być słowo „waga”. Tego nie wymyśliłem, tylko wyczytałem. „Waga” określa, że jeden element w 50% wpływa na wybór oferty, inny w 30%, a jeszcze inny w 20%. Są trzy elementy, które razem stanowią 100%, a każdy z nich ma inną wagę i stąd powinno tu znajdować się określenie „waga kryteriów”; sformułowanie byłoby wtedy jednoznaczne i nie budzące wątpliwości. Jeżeli użyjemy słowa „znaczenie”, to napiszemy: „duże” lub „małe”. Jest to pojęcie nieostre. Napiszemy, że duże znaczenie ma cena, ale większe znaczenie ma jakość wykonanych prac, a największe termin. I jak wówczas ustawić proporcje, jak z tego wybrać optymalną ofertę?

I wreszcie ostatnia, drobna poprawka językowa. Nie wiem, kto na to wpadł w Sejmie, bo w druku rządowym znajdował się zapis w języku polskim, a w Sejmie został zmieniony na inny, nieprawidłowy. Mowa tu o art. 17. Pierwsze zdanie brzmi: „zamawiający obowiązany jest do traktowania na równych prawach wszystkie podmioty”. Jest to taka sama składnia jak w wyrażeniu: „przestrzegaj przepisy przeciwpożarowe”. Powinno zaś być traktowanie: „na równych prawach wszystkich podmiotów” – bo jest obowiązany do traktowania „kogo? czego?”, a nie „kogo? co?”. Jest to jedynie poprawka językowa.

Dziękuję za przypomnienie o upływającym czasie, ale moje wystąpienie dotyczy kwestii merytorycznych, a nie politycznych, tak że czas w tym przypadku działa na naszą korzyść, jeśli idzie o panów z mojej lewej strony.

Panie Marszałku! Wysoki Senacie! Podsumowując moje wystąpienie, chciałem jeszcze raz powtórzyć te trzy punkty. Jestem za uchwaleniem tej ustawy z niezbędnymi czy z koniecznymi poprawkami. Za chwilę złożę na piśmie poprawki, co do których sformułowania nie mam wątpliwości. Deklaruję również udział w pracy czy w posiedzeniu komisji, jeśli poprawki wymagają pewnego ustalenia, po to, żeby ich zapis pozwolił na uchwalenie przez nas optymalnego kształtu ustawy. Dziękuję bardzo, przepraszam za przedłużenie czasu wystąpienia.

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję bardzo.

Pan senator Janusz Okrzesik, następnie wystąpi pan senator Stanisław Ceberek.

Senator Janusz Okrzesik:

Panie Marszałku! Wysoka Izbo!

Będę mówił „politycznie”, ale za to na pewno krócej. Chciałem się z państwem podzielić wątpliwościami innej natury niż te, które były tutaj zgłaszane.

Podzielam część uwag dotyczących poprawek, nie zamierzam się powtarzać, można te poprawki uwzględnić w toku prac legislacyjnych. W końcu od tego są komisje, od tego są senatorowie. Mam natomiast wątpliwość ogólniejszej natury. Czy ta ustawa, nawet po jej uchwaleniu, będzie na tyle skuteczna i będzie spełniała nadzieje, które z nią wiązaliśmy i wiążemy, bo przecież dyskusja nad ustawą o zamówieniach publicznych nie zaczęła się ani wczoraj, ani dzisiaj, tylko trwa już od ponad roku.

Wątpliwości te dotyczą faktu, iż obecnie ustawa sprawia wrażenie wyciągniętej z kontekstu reformy administracji publicznej. Pierwszy jej projekt, na którym opiera się również ten, nad którym debatujemy, powstawał w ramach szerszego programu reformy administracji publicznej, obejmującego oprócz ustawy o zamówieniach publicznych pakiet wielu innych rozwiązań legislacyjnych. Na przykład była to reforma centrum związana z likwidacją Urzędu Rady Ministrów w dotychczasowej formie, stworzenie politycznej służby cywilnej czy w końcu reforma powiatowa.

Nie są to fakty bez znaczenia, bo choćby sama reforma powiatowa spowodowała przesunięcie wydatków publicznych ze strony rządu w stronę samorządów, z około 15% dzisiaj, do około 30–35% po wprowadzeniu reformy. A przecież zdajemy sobie sprawę z tego, że wydatki samorządów są kontrolowane w zupełnie innym systemie niż wydatki rządowe. A więc nie jest to również bez znaczenia dla omawianej dzisiaj ustawy.

Wydaje mi się, że nie mając pełnej jasności co do losów reformy administracji publicznej, można mieć obawy – ja je mam – czy ta ustawa w nie zmienionej strukturze państwa i administracji, odziedziczonej po PRL, przystaje do nowych warunków, przede wszystkim gospodarczych, które zaistniały w Polsce? I czy może spełnić swoje zadania?

Mimo to uważam, że należałoby poprzeć ustawę i będę głosował za jej uchwaleniem z poprawkami, choćby takimi jak poprawki Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, które doskonałą tę ustawę i nie zaprzeczają jej idei. Padły zarzuty pod adresem rządu, że niepotrzebnie rozpatrujemy tę kwestię w trybie pilnym. Podzielam je. Powstaje tu jednak taki problem, że albo poprzemy ten projekt ustawy i całą sferę zamówień publicznych będzie regulowała ustawa, która być może jest niedoskonała, albo opowiemy się za pozostawieniem obecnego stanu prawnego. Czyli praktycznie nie będzie regulacji dotyczącej sfery zamówień publicznych.

I taki jest rzeczywisty wybór pomiędzy objęciem tej sfery regulacją ustawową a pozostawieniem tego tak, jak jest. A jak jest, mówiono już z tej trybuny, nie będę tego powtarzał. Chyba nie

(senator J. Okrzesik)

ma sensu się nawzajem przekonywać, że potrzebna jest tu ustawowa regulacja. Jeśli poparliśmy wnioski dwóch komisji i odrzucilibyśmy dzisiaj tę ustawę, to tak naprawdę – proszę się nad tym zastanowić – nadal pozostanie sytuacja, jaka jest w tej chwili. Mianowicie, jedynymi przetargami, które w Polsce się odbywają na oczach opinii publicznej, są polityczne przetargi w koalicji o stanowiska wojewodów. Sądzę, że to nie jest najlepsze rozwiązanie. Dziękuję.

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję.

Proszę bardzo, pan senator Stanisław Ceberek. Jako następna wystąpi pani senator Anna Olejnicka.

Senator Stanisław Ceberek:

Panie Marszałku! Wysoki Senacie!

Jestem za tym, ażeby ustawa o zamówieniach publicznych weszła w życie jak najszybciej. Ta ustawa musi być jednak rzeczywiście dobrze przemyślana! Nie wiem, czy Wysoki Senat wie o tym, że każda ustawa, która nakłada obowiązki nie tylko na Senat, ale i na obywateli, powinna być z tymi obywatelami konsultowana. Nie jesteśmy właścicielami państwa ani rozumu całego narodu. Mamy zdawać sprawozdanie z działalności, z tego, co zamierzamy robić. Dlatego nie jestem za tym, żeby tak pośpiesznie przyjmować omawianą ustawę. Nie widzę zresztą żadnego powodu, dla którego pośpiech byłby tu wskazany. Czy panie i panowie senatorowie są stroną zamawiającą usługę?

Remontowałem swoje biuro poselskie, to też jest publiczna robota, i nawet nie zauważyłem braku ustawy. Wszystko zrobiliśmy. Budujemy w tej chwili szkołę w Wykrocie. Przetarg był zrobiony, wszystko idzie jak należy. Wiem, że mogą tu być trudności, ale naprawdę nie widzę powodów do pośpiechu. Tu się nie pali!

Panowie! Powoli! Zastanówmy się! Bo to naprawdę jest niepoważne! Otrzymałem wczoraj projekt ustawy, a dziś mam podjąć decyzję? To nawet jest niezgodne z sumieniem człowieka! Nie miałem nawet możliwości przejrzania tego wspólnie z kimkolwiek. Proszę państwa, są inne ustawy, z którymi powinniśmy się śpieszyć, na przykład spółdzielcza.

Przejdźmy jednak do treści ustawy. Tu nie mówi się wcale o tym, że pierwszym krokiem przy zleceniu publicznym jest zrobienie projektu, kosztorysu. I ten kosztorys jest najpierw badany, potem przedstawiany. To jest podstawowy punkt. Jeżeli się od tego nie zacznie... Mieliśmy bezprawie, ale cały kraj żeśmy zbudowali na

przepisach, które istnieją. Więc mamy tylko poprawić ustawę już istniejącą. I ta ustawa rzeczywiście, jak koledzy i koleżanki mówią, ma zastąpić starą, już przeżyłą. Ma stworzyć nowe warunki.

Ustawa, jak już mówiłem, to jest normalne zamówienie, umowa-zlecenie. Ta ustawa jest wzorem umowy-zlecenia obwarowanej normami prawnymi. Umowy-zlecenia są i będą realizowane pomiędzy zleceniodawcą a zleceniobiorcą we wszystkich sektorach: państwowym, prywatnym, spółdzielczym, a nawet rodzinnym. Ta umowa-zlecenie musi być obowiązującym prawem i nie narażać na szwank człowieka, narodu czy państwa.

Każda umowa-zlecenie na rzecz państwa rodzi wielkie nadzieje na wielkie zyski. Ja na przykład realizowałem zlecenia budowy obiektów państwowych przez ekipę, która była w kółku rolniczym. Po zapoznaniu się z kosztorysem, po wygraniu oferty zwykle zarabiałem na tym około 20%. Samo 5% jest progiem bardzo niskim. I panowie wiecie, że jeżeli ktoś to będzie robił uczciwie, to zrobi to.

I żeby nie przedłużać czasu, ustawa w zasadzie jest dobra. Pobieźnie ją przeczytałem i wniosłbym do niej w zasadzie niewielkie poprawki. Jednak prawie każdy rozdział wymaga modernizacji, wprowadzenia poprawek przez nas wszystkich. Mam pewne uwagi, inni panowie senatorowie również. Wszystkie te poprawki powinny być tutaj zapisane. Chodzi o to, ażeby pieniądź publiczny nie był marnowany, żeby była nad tym kontrola wykonawstwa i żeby była gwarancja, że za to dzieło będzie godziwa zapłata i że będzie ono służyło narodowi i państwu. Dziękuję.

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję bardzo.

Proszę bardzo panią senator Annę Olejnicką. Jako ostatni wystąpi pan senator Maśjor.

Senator Anna Olejnicka:

Panie Marszałku! Wysoki Senacie!

Przysłuchuję się tej debacie i nasuwają mi się różne wnioski. Ustawa jest krytykowana w całości jako zła. Ale w materiałach, jakie otrzymaliśmy, i na posiedzeniach komisji mamy podane informacje, że ustawa jest zsynchronizowana nawet z przepisami międzynarodowymi. I dlatego Biuro Studiów i Analiz pisze, że ustawa oparta jest na polskich doświadczeniach oraz w dużej mierze na przyjętej, w lipcu 1993 r., przez zgromadzenie ONZ ustawie modelowej o zamówieniach publicznych. Nasuwa się w tym miejscu pytanie: czy ustawa modelowa ONZ też jest taka zła? Też budzi tyle zastrzeżeń?

Kolejna sprawa. Dlaczego narzucono nam tryb pilny? W tym wypadku chyba należałoby zwrócić

(senator A. Olejnicka)

się do rządu z apelem, żeby z tą pilnością nie przesadzał, tym bardziej że w związku z terminem, w jakim ustawa wejdzie w życie, zupełnie nie jest to uzasadnione.

Następna kwestia: czy ta ustawa była pisana „na kolanie”, pisana „na gwałt”? Jest przecież powiedziane, że prace nad sprawną regulacją problematyki zamówień publicznych trwają od 1991 r., a więc prowadzą je ekipy rządowe i polityczne, nawet nie ta ekipa koalicyjna, która ma tę sprawę sfinalizować. Od grudnia 1992 r. pojawiały się kolejne wersje projektu. Były one konsultowane ze środowiskami samorządowymi, gospodarczymi, a ponadto oceniane przez ekspertów krajowych i zagranicznych. Ustawa zawiera więc rozwiązania zgodne z przyjętymi w większości krajów i odpowiadające wymaganiom stawianym przez międzynarodowe instytucje finansowe. Więc proszę mi powiedzieć, gdzie tutaj tkwi błąd? Co jest nieprawdą? Czy to, co wyczytałam w materiałach, czy też jest trochę przesady w tym, co było mówione na tej sali? Jeżeli chodzi o uzasadnienie gospodarcze, to okazuje się, że nie ma wątpliwości co do tego, że taka ustawa jest naszej gospodarce potrzebna.

Była mowa o rzetelności samorządów. Jako przedstawiciel samorządu podzielię się pewną opinią i posłużę swoim przykładem. Otóż może być taka sytuacja, że rzetelności samorządów czy nawet komisji przetargowej, samorządowej, nie można podważyć. Ale już zdarzają się zmywy wykonawców! Takie sytuacje też są. Unieważniałam jeden przetarg, bo w tej chwili jest możliwość zrobienia tego bez podania przyczyn. Ale oferenci powiedzieli, że następny przetarg podpiszę i zapłacę jeszcze więcej.

Jeżeli chodzi o Urząd Zamówień Publicznych i zastrzeżenia pana senatora Gawronika do centralizacji i centralnego sterowaniu środkami publicznymi, to zdaje się, że coś tu jest nie tak. Przecież kompetencje Urzędu Zamówień Publicznych ograniczą się do kontroli, do pomocy merytorycznej przy realizacji zamówień publicznych i do przesyłania sprawozdań. Tylko w konfliktowej sytuacji ten urząd tworzy listę arbitrów do wyjaśnienia problemu. Uważam, że o centralizacji tego zadania mowy być nie może. Przecież pieniądze na zamówienia publiczne nie będą w gestii Urzędu Zamówień Publicznych, ale wszystkich samorządów. Centralizacja będzie polegała na tym, że rząd będzie wiedział, ile wydano pieniędzy w roku, na jakie zadania, na jakie inwestycje. Tylko tyle.

I jeszcze jedna sprawa. W tej chwili mogę powiedzieć w imieniu klubu Polskiego Stronnictwa Ludowego, że zawarte w ustawie artykuły, mówiące o zapewnieniu preferencji dla surowców, dostawców i wykonawców krajowych, są

zgodne z naszym programem politycznym. Że jeżeli zależy nam na rozwoju rodzimej gospodarki, to przecież ten punkt jest zgodny z naszym programem. A już w dzisiejszej dyskusji słyszeliśmy, że nie wiadomo, z jakich powodów wygrała firma francuska, a nie polska. Przecież bardzo często są takie sytuacje, że jesteśmy zaślepieni świecidełkami z Zachodu, a nie bierzemy pod uwagę swojego, polskiego, zdrowego i tańszego tyle tylko, że nie sześszącego produktu.

Jeżeli prawnicy rzeczywiście mają zastrzeżenia do słownictwa, formy artykułów, to nie pozostaje nic innego, jak tylko wnieść poprawki, które tę ustawę doprowadzą do legislacyjnego porządku. Mam jedynie pytanie, czy ustawa ONZ jest taka licha, jeżeli naszą oceniamy w ten sposób?

Uważam, że w imieniu ludowców mogę powiedzieć, iż będziemy głosowali za tą ustawą, bo jesteśmy przekonani o jej słuszności. Dziękuję. (Oklaski).

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję bardzo.

Jako ostatni zabierze głos pan senator Bogusław Maśior. Proszę bardzo.

Senator Bogusław Maśior:

Panie Marszałku! Wysoki Senacie!

Mam dylemat, czy zacząć od słów protestu, czy od słów podziękowań? Protestu przeciwko kolejnemu stawianiu Senatu pod ścianą i uniemożliwianiu merytorycznie sprawnej i stosownej pracy. Koledzy wcześniej mówili, w jakim trybie otrzymaliśmy materiały i kiedy mogliśmy przystąpić do pracy. Słowa podziękowań kieruję zaś do komisji sejmowej, do Sejmu i rządu, że tak się stara, aby Senat uzasadnił swoją konieczność funkcjonowania jako druga, wyższa izba, izba do poprawiania błędów. Ale chyba wolelibyśmy, Panie i Panowie Senatorowie, żeby nam takich możliwości oszczędzano.

Nie chcę nadmiernie wykorzystywać czasu, ponieważ tak się złożyło, że kolejny raz musimy omawiać w komisjach ustawę praktycznie punkt po punkcie, paragraf po paragrafie. Chciałem formalnie zgłosić, że załączę poprawki, które w dniu wczorajszym otrzymaliśmy z Business Centre Club, a które nie zostały w naszej komisji wczoraj rozpatrzone, ponieważ przegłosowaliśmy wniosek, aby ustawę w całości odrzucić. Dostarczę je komisji.

Chciałbym również zgłosić wniosek formalny, który wpłynął od Stowarzyszenia Architektów Polskich, aby w art. 2 dodać pkt 3 następującej treści: „w pracach projektowych, należy przez to rozumieć wszelkie prace polegające na koncepcyjnym i twórczym rozwiązywaniu problemów przestrzennych i technicznych oraz z dziedziny

(senator B. Maşior)

kultury i sztuki, a także wykonywanych dokumentacji". Jeżeli wprowadzimy taki pkt 3 w art. 2, to kolejne punkty trzeba uzupełnić o sformułowanie „prace projektowe”. Zmieni się też kolejność punktów. Dziękuję.

Marszałek Adam Struzik:

Rozumiem, że pan senator poprawki klubu biznesu przedstawia jako własne?

(Senator Bogusław Maşior: Tak, oczywiście.)

Dziękuję bardzo.

Proszę państwa, ogłaszam przerwę do godziny 15.00.

Wznowimy obrady od wystąpienia przedstawiciela rządu. Myślę, że w tym czasie zostaną wydrukowane wszystkie poprawki.

(Senator Sekretarz Andrzej Chronowski: Jest jeszcze komunikat.)

Proszę o komunikaty.

**Senator Sekretarz
Andrzej Chronowski:**

Uprzejmie informuję, że kolejne posiedzenie Komisji Gospodarki Narodowej odbędzie się w dniu 15 czerwca, we środę, w sali nr 182. Początek posiedzenia o godzinie 12.00.

Marszałek Adam Struzik:

Jeszcze komisja następna, bo pewnie trzeba będzie nad tą ustawą pracować.

(Przerwa w obradach od godziny 13 minut 36 do godziny 15 minut 15)

Marszałek Adam Struzik:

Wznawiam obrady.

Zgodnie z art. 43 ust. 2, w związku z art. 30 ust. 2 Regulaminu Senatu chciałbym teraz udzielić głosu przedstawicielowi rządu.

(Senator Mieczysław Włodyka: Panie Marszałku, czy można w kwestii formalnej?)

Słucham, Panie Senatorze.

Senator Mieczysław Włodyka:

Panie Marszałku! Chciałem zgłosić wniosek formalny. Ponieważ ustawa o zamówieniach publicznych wpłynęła do Senatu 30 maja, termin 7-dniowy powinien być liczony od 31 maja. Ponieważ upłyne on 6 czerwca, w związku z tym zgłaszam wniosek formalny, żeby przelożyć następne posiedzenie nie na piątek, a na poniedziałek. Dziękuję.

Marszałek Adam Struzik:

Panie Senatorze, dotyczy to tego samego posiedzenia. Następne posiedzenie to już zupełnie inna kwestia. Jak to zostało już wcześniej ustalone, aby senatorowie mogli przygotować się do pracy i dyskusji, będzie ogłoszona przerwa do piątku, do godziny 13.00.

Pani senator chciałaby zabrać głos? Proszę bardzo.

Senator Dorota Kempka:

Przepraszam, Panie Marszałku, chciałabym jednak wrócić do tego wniosku i postawić go jako wniosek formalny, żeby dalsza część naszego posiedzenia odbyła się w poniedziałek, a nie w piątek. Jest to pożądane i wskazane z wielu względów. Komisje będą miały więcej czasu na przeanalizowanie wniosków i poprawek, które zostały zgłoszone do tej ustawy. Dziękuję bardzo.

Marszałek Adam Struzik:

Czy w tej sprawie ktoś jeszcze chciałby zabrać głos?

(Głos z sali: Senator Lackorzyński.)

Proszę bardzo.

Senator Leszek Lackorzyński:

Panie Marszałku, składam wniosek przeciwny. Uważam, że jeżeli dzisiaj nie zdążymy, to możemy przenieść debatę na piątek. Dziękuję bardzo. (Rozmowy na sali).

Marszałek Adam Struzik:

Proszę państwa! Fakt, iż będzie ogłoszona przerwa w obradach, nie przeszkadza pracować komisjom również jutro. Nic nie stoi na przeszkodzie.

O zabranie głosu proszę pana Jana Zagajewskiego, podsekretarza stanu w Urzędzie Rady Ministrów.

**Podsekretarz Stanu
w Urzędzie Rady Ministrów
Jan Zagajewski:**

Szanowny Panie Marszałku! Wysoki Senacie!

Projekt ustawy o zamówieniach publicznych przyjęty został przez Radę Ministrów na początku marca bieżącego roku. Po blisko półtorarocznych pracach projekt został skierowany do Sejmu w trybie pilnym. Kierując projekt do Sejmu w tym trybie, rząd kierował się wieloma przesłankami. Opinia ekspertów była zgodna co do tego, że wdrożenie ustawy powinno przynieść znaczne oszczędności budżetowi – według szacunków

(podsekretarz stanu J. Zagajewski)

były to kwoty rzędu 5% wydatków rzeczowych sfery budżetowej – dzięki racjonalizacji wydatków administracji i instytucji publicznych.

Przyjęcie ustawy powinno mieć istotne znaczenie antykorupcyjne, powinno dyscyplinować zachowanie urzędników dzięki wprowadzeniu klarownych reguł wyboru najlepszych i najtańszych wykonawców zamówienia. Zmniejszałoby zarazem możliwość decyzji niejawnych i uznaniowych, podejmowanych według kryteriów innych niż merytoryczne.

Szybkiego uchwalenia ustawy oczekują inwestorzy krajowi i zagraniczni, międzynarodowe organizacje finansowe, w tym Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy oraz Wspólnota Europejska. Przyjęcie przygotowanego projektu ustawy w zasadniczy sposób zmieni tryb dysponowania środkami publicznymi przez administrację publiczną i inne instytucje sfery budżetowej. Projekt zawiera rozwiązania zgodne z tymi, które są przyjęte w większości krajów. Są one zgodne z wymaganiami stawianymi przez międzynarodowe instytucje finansowe. Intencją projektodawców jest wprowadzenie przejrzystych, czytelnych i obiektywnych procedur wyboru wykonawców zamówień opłacanych ze środków publicznych.

Wejście w życie ustawy winno poprzedzać sześciomiesięczne *vacatio legis*. Czas ten powinien być przeznaczony na intensywną popularyzację założeń, dopracowanie szczegółów ustawy, działania szkoleniowe, którymi powinna zostać objęta znaczna liczba pracowników administracji rządowej i samorządowej. Projekt ustawy wymaga również uzupełnienia przepisami wykonawczymi, które w znacznym stopniu mają charakter techniczny. Ich ostateczne opracowanie nie było możliwe bez akceptacji przez parlament projektowanych rozwiązań. Kierując projekt ustawy do rozpatrzenia w trybie pilnym, zdawaliśmy sobie sprawę z tego, że tak obszerna i nowatorska regulacja wymaga wnikliwej analizy i szczególnej dokładności, a zatem czasu. Uznaliśmy za fakt niezmiernie istotny to, by ustawa zaczęła obowiązywać w pełnym zakresie już od 1 stycznia przyszłego roku. Aby to było możliwe, musiałaby ona zostać uchwalona i opublikowana najpóźniej w czerwcu tego roku, stąd też decyzja o nadaniu projektowi klauzuli pilności.

Po miesięcznych pracach sejmowej komisji nadzwyczajnej projekt został ukończony i w całości zaakceptowany przez członków komisji. W trakcie prac komisja sejmowa korzystała z opinii wielu ekspertów krajowych i zagranicznych, opinii środowisk zainteresowanych oraz Kancelarii Sejmu. Konsultowała wszelkie rozwiązania z ekspertami, którzy na bieżąco uczestniczyli w pracach komisji.

Dzisiejszą debatę, której wysłuchaliśmy z dużą uwagą, traktujemy nie jako negację projektu, lecz raczej jako rozpoczęcie szczegółowej debaty w komisjach, gdzie wszystkie uwagi i opinie podane zostaną dokładnej analizie. Ze strony Urzędu Rady Ministrów deklaruję gotowość do współdziałania i udzielenia wyjaśnień odnośnie do każdej wątpliwości.

W tym miejscu chciałbym się ustosunkować do paru kwestii ogólnych poruszonych na tej sali. Przede wszystkim sprawa Urzędu Zamówień Publicznych. W pełni rozumiemy opory pań i panów senatorów przed tworzeniem nowych urzędów administracji. Co więcej, również Sejm, wcześniej zaś Rada Ministrów, miały tu pewne wątpliwości. Pomysł utworzenia nowego organu administracji centralnej – Urzędu Zamówień Publicznych – został zaakceptowany po długiej dyskusji. Chciałbym jednak powtórzyć istotne argumenty przemawiające za powołaniem urzędu w kształcie określonym ustawą. Planowany Urząd Zamówień Publicznych pełnić ma funkcje istotne dla systemu zamówień publicznych jako całości. Urząd wydawać będzie decyzje określone w ustawie w sprawach takich jak: wyrażanie zgody na zastosowanie innej procedury niż przetarg nieograniczony powyżej progu 200 tysięcy ECU; skrócenie terminu składania ofert; zwolnienie z obowiązku wnoszenia wadium w danym przetargu; zastosowanie bądź odstąpienie od stosowania preferencji krajowych.

Urząd będzie się zajmował także wydawaniem biuletynu zamówień publicznych, prowadzeniem ich ewidencji i listy arbitrów rozstrzygających odwołania, upowszechnianiem wzorów i warunków umów w sprawach dotyczących zamówień publicznych. Będzie prowadził szkolenia w zakresie funkcjonowania systemu zamówień, upowszechniał doświadczenia w zakresie stosowania dotyczącego ich prawa, wnosił propozycje do Rady Ministrów w sprawach zamówień wspólnych. Ponadto będzie się zajmował prowadzeniem współpracy międzynarodowej w zakresie systemu zamówień publicznych. Zadania te powinny być skoncentrowane w jednym miejscu ze względu na potrzebę centralizacji wiedzy i doświadczeń w tym zakresie, ze względu na konieczność prowadzenia jednolitej polityki państwa w sprawach proceduralnych.

Zadania te i tak powinny być wykonywane przez administrację rządową. Wyodrębnienie specjalnego aparatu urzędniczego pozwoli natomiast na realizację działań i jasne określenie odpowiedzialności za ich wykonanie. Jednocześnie mając takie zadania, Urząd Zamówień Publicznych nie narusza samodzielności jednostek administracji i instytucji publicznych, które i dzisiaj przecież dokonują zamówień, wydając środki publiczne.

(podsekretarz stanu J. Zagajewski)

Urząd, co chciałbym raz jeszcze wyraźnie podkreślić, nie będzie dokonywał zamówień publicznych w imieniu administracji. Wydaje się, że wobec wyżej określonych kompetencji z zakresu zadań dla sprawności działania systemu oraz osiągnięcia jego antykorupcyjnej roli, właściwsze jest powołanie do życia jednego organu odpowiedzialnego za działanie systemu niż rozczłonkowanie kompetencji w ramach już istniejących struktur organizacyjnych.

Przedstawiciele rządu przedłożyli komisji sejmowej dokładny projekt struktury urzędu, łącznie z określeniem liczby jego pracowników – 30 etatów. Nie zamierzamy więc tworzyć jakiegokolwiek wielkiej rozbudowanej struktury administracji do wykonywania tej ustawy. Nie zamierzamy tworzyć struktur terenowych, ponieważ już dzisiaj istnieją i pracują urzędnicy odpowiedzialni za dokonywanie zamówień publicznych. Nie ma więc potrzeby zatrudnienia nowych, co najwyżej istnieje potrzeba przeszkolenia osób już pracujących w administracji w kwestii stosowania nowego prawa.

Chciałbym zaś, odpierając pojawiające się nieporozumienia, wyraźnie określić, czym nie jest Urząd Zamówień Publicznych. Urząd nie dokonuje zakupów w imieniu innych podmiotów sektora publicznego. Urząd nie zatwierdza przetargów i zawartych umów. Urząd nie udziela firmom licencji na ubieganie się o uzyskanie zamówienia publicznego. Urząd nie ocenia, a więc nie kwalifikuje dostawców, wykonawców i ofert. Urząd nie jest organem bieżącej kontroli i nadzoru. Urząd nie jest superadministracją do spraw zamówień publicznych. Urząd nie jest sędzią w sprawach o zamówieniach publicznych, a jedynie umożliwia funkcjonowanie arbitrażu. Urząd nie wyłącza sądów gospodarczych w sprawach sporów dotyczących wykonywania umów o zamówienia. Mam nadzieję, że te wyjaśnienia pomogą państwu zaakceptować rozdział ustawy, dotyczący Urzędu Zamówień Publicznych.

Kolejna kwestia dotyczy skuteczności ustawy jako instrumentu zapobiegania korupcji. Ustawa przewiduje przetarg nieograniczony jako procedurę podstawową, ale nie jedyną. Nie jest oczywiście tak, że jedynym sposobem gwarancji uczciwości postępowania i jednocześnie wyboru rzeczywiście najlepszej oferty jest przetarg nieograniczony, którego procedura jest czasochłonna i zakłada konieczność publikacji ogłoszenia.

Proszę pamiętać, że ustawa ma się stosować do wszystkich wydatków ze środków publicznych, również do drobnych zakupów bieżących, a nie tylko do wielkich inwestycji. Stąd też są w niej procedury uproszczone, nie wymagające wielkiej biurokracji i czasu, a dające w określonej sytuacji również dużą pewność uczciwości postę-

powania i możliwości skontrolowania jego przebiegu. Przykładem takiej procedury jest zapytanie o cenę, gdzie w przypadku zamówienia dóbr gotowych i usług powszechnie dostępnych, wysyła się do co najmniej czterech znanych dostawców pytanie o cenę, określając dokładnie wielkość zamówienia i jego szczególne parametry. Następnie wybiera się ofertę z najniższą ceną, bez prowadzenia jakichkolwiek negocjacji.

Sprawa zgodności z kodeksem cywilnym. Obszernie o motywach uregulowań, odmiennych niż w kodeksie cywilnym, mówił już pan senator Orzechowski. I nie ma tu potrzeby powtarzania jego argumentacji. Jest tylko jedna sprawa szczegółowa. Chciałbym zwrócić uwagę, iż regulacja procedury przetargu nie jest różna od przepisów obowiązującego kodeksu, lecz od przepisów proponowanych do uwzględnienia w kodeksie cywilnym przy jego nowelizacji.

Myślę, że właściwym miejscem na szczegółową dyskusję o każdej poprawce będą komisje senackie. Chciałbym raz jeszcze wyraźnie podkreślić, że wraz z projektem ustawy rząd skierował projekt rozporządzenia w sprawie preferencji krajowych. Dołączono później do niego projekt rozporządzenia w sprawie zamówień szczegółowych. Urząd Rady Ministrów dostarczył również obszerny materiał informacyjny – w tym dokładny opis struktury planowanego Urzędu Zamówień Publicznych wraz z zadaniami jego poszczególnych komórek, a także polskie tłumaczenie ustawy modelowej ONZ w sprawie zamówień publicznych oraz dyrektyw Unii Europejskiej w sprawie procedur zamówień publicznych – w celu umożliwienia porównania proponowanych rozwiązań z regulacjami zagranicznymi.

Jeszcze raz chcę zwrócić uwagę, że ustawa przewiduje powołanie nowej instytucji – Urzędu Zamówień Publicznych. Jej zadaniem będzie świadczenie pomocy w stosowaniu nowoczesnych metod dokonywania tychże zamówień. Jak już mówiłem, instytucja ta nie będzie agencją dokonującą scentralizowanych zakupów w imieniu całej administracji. Urząd będzie spełniał zadania normotwórcze, a więc będzie wydawał przepisy wykonawcze, decyzje. Prezes zaś będzie wydawał zgodę na odstąpienie od przetargu nieograniczonego i zastosowanie innej procedury. Będzie wydawany też dziennik urzędowy, w którym będą ogłaszane wszystkie przetargi. Będzie prowadzona działalność wspomagająca, to znaczy organizacja szkoleń na temat procedur i świadczenia pomocy w zakresie stosowania ustawy, również ewidencja planowych zamówień i zawartych umów oraz ich realizacji.

Kończąc, wnoszę o akceptację projektu po przyjęciu poprawek, które panie i panowie senatorowie uznacie za niezbędne. Dziękuję.

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję bardzo. Panie Ministrze, proszę o zostanie jeszcze na miejscu. Czy ktoś z pań i panów senatorów chciałby zadać krótkie pytanie?

Proszę bardzo, Pani Senator.

Senator Elżbieta Solska:

Panie Ministrze, chciałam zadać pytanie związane z art. 20 ustawy. W ust. 1 się mówi, że z ubiegania się o udzielenie zamówienia publicznego wyklucza się – co jest zawarte w pkt 3 – „dostawców i wykonawców, którzy zalegają z uiszczeniem podatków” itd. I następnie jest napisane: „chyba, że minister finansów z ważnych względów społecznych lub gospodarczych wyrazi zgodę na ich udział w postępowaniu”. Prosiłabym o wyjaśnienie, co to są „ważne względy społeczne lub gospodarcze”? Rozumiem, że my rozmawiamy tutaj o ekonomii, natomiast o względach społecznych, to raczej można dyskutować przy rozdziale mieszkań dla rodziny wielodzietnej.

Następne pytanie dotyczy pktu 4 i 5 tego samego ustępu, gdzie mowa o osobach fizycznych, które zostały skazane prawomocnym wyrokiem sądu. W ust. 2 ustawodawca, odwołując się do pktu 4 i 5, mówi zaś o wszczętym postępowaniu w sprawie popełnienia przestępstw, które to wszczęcie wykluczałoby z przetargu firmę ubiegającą się o zamówienie. Wyobraźmy sobie, że prokurator wszczyna postępowanie; następnie okazuje się, że faktycznie konkurent zostaje wyeliminowany; prokurator umarza postępowanie; firma zwraca się do sądu i wygrywa sprawę. Mam pytanie: kto będzie płacił odszkodowania? Dziękuję.

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję bardzo.

(*Podsekretarz Stanu w Urzędzie Rady Ministrów Jan Zagajewski:* Pani Senator, Panie Marszałku, jeżeli można, prosiłbym o udzielenie odpowiedzi pana Lemke, dyrektora zespołu zamówień publicznych Urzędu Rady Ministrów.)

Panie Dyrektorze, proszę bardzo mówić z miejsca, dobrze?

**Dyrektor
Marian Lemke:**

Panie Marszałku! Szanowni Państwo!

Jeżeli chodzi o pytanie pierwsze, dotyczące art. 20 ust. 1 pktu 3, to były tu trzy możliwości rozwiązania problemu, rozważane również przez komisję sejmową. Czy ci, którzy zalegają z płaceniem podatków lub składek na ubezpieczenie społeczne, nie powinni być kontrahentami rządu i nie powinni zarabiać na środkach publicznych?

Najprostszym rozwiązaniem byłoby pozostawić pkt 3 bez tych słów, które są po: „chyba że”, to jest wprowadzić to jako regułę bezwyjątkową. Jednakże wtedy doprowadzilibyśmy do sytuacji, w której spora część krajowych przedsiębiorstw zostałaby pozbawiona możliwości ubiegania się o zamówienia. Wykluczilibyśmy na przykład polski przemysł zbrojeniowy z możliwości wykonywania zamówień dla polskiego wojska. Tak więc wprowadzono możliwość wyjątkowego dopuszczenia przez ministra finansów takich podmiotów do postępowania w sprawie zamówienia publicznego. Chciałbym dodać, że takie uprawnienie dla ministra finansów nie jest niczym nowym w systemie prawnym. Bodajże w art. 8 ustawy o zobowiązaniach podatkowych mowa jest o podobnym uprawnieniu dla ministra finansów, również jako wyjątkowym. To tyle w kwestii pktu 3 ust. 1.

Jeżeli chodzi o ust. 2, to zawarty w nim przepis również był przedmiotem długiej debaty. Jedną tezę była taka, że samo wszczęcie postępowania powinno wykluczać automatycznie, nie zaś fakultatywnie, tak jak tutaj przewidziano. Druga opinia natomiast była taka, że w żadnym wypadku nie może. Oba rozwiązania uznano za złe, dlatego że samo wszczęcie postępowania karnego nie jest oczywiście dowodem popełnienia przestępstwa. Brak możliwości wykluczenia z postępowania na tej podstawie, że zostało wszczęte postępowanie, prowadziłby zaś do sytuacji, w której przy popełnieniu jeszcze nie udowodnionego, ale oczywistego przestępstwa – na przykład w postaci dania łapówki, o czym powszechnie wiadomo – nie ma możliwości wykluczenia oferenta z postępowania. Chciałem jeszcze zwrócić uwagę, że mówimy o postępowaniu karnym, więc nie jest to wykluczenie konkurenta jednej firmy przez drugą, ale jest to wszczęcie postępowania karnego, prokuratorskiego, nie z oskarżenia dowolnej firmy. Dziękuję.

(*Senator Elżbieta Solska:* Można?)

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję. Jeszcze jakieś uzupełnienie?

Senator Elżbieta Solska:

Nie uzyskałam odpowiedzi na pytanie, ponieważ wszczęcie postępowania wcale nie oznacza, że skończy się to prawomocnym wyrokiem. Sprawa może być umorzona. W związku z tym, jeśli osoba czy firma zwróci się do sądu, będzie zasądzone odszkodowanie. A tu chodzi o biliony złotych. Pytałam: kto za to będzie płacił? Nie satysfakcjonuje mnie ta odpowiedź, jeżeli chodzi o względy społeczne, bo może się również okazać, że ważnym względem społecznym jest to, że firma kolegi ministra finansów upada i trzeba dać ludziom pracę. Tu mówimy o ustawie antykorupcyjnej. Dziękuję.

Marszałek Adam Struzik:

Proszę od razu uzupełnić odpowiedź, Panie Dyrektorze.

**Dyrektor
Marian Lemke:**

Chciałem powiedzieć, że jest oczywiście obszerny aparat urzędniczy ministra finansów, działający według określonych reguł, poddany kontroli, również Najwyższej Izby Kontroli. Nie są to decyzje całkowicie dowolne i uznaniowe, tak że nie jest to... Poza tym nie mówimy tu o rozstrzygnięciu, to nie jest kwestia dowolności i uznania w sprawie rozstrzygnięcia przetargu, ale o dopuszczeniu danej firmy do ubiegania się o udział w tym postępowaniu. Tak, to prawda, jest tu pewien wyjątek od reguły, ale nie jest to furtka, która pozwalałaby na obejście ustawy czy jej naczelnych zasad.

Marszałek Adam Struzik:

Proszę, Pani Senator.

Senator Elżbieta Solska:

Panie Marszałku, mam ogromną prośbę. Pan dyrektor, niestety, nie potrafi w sposób jednoznaczny odpowiedzieć mi na to pytanie, a ono jest bardzo ważne, ponieważ odszkodowania mogą być wysokie. Nie wiem więc, może pan minister albo jakaś inna kompetentna osoba... To jest bardzo jednoznaczna sprawa: kto zapłaci? Zamawiający...

Marszałek Adam Struzik:

Myślę że... Zapraszam panią, to już w komisji...

(*Senator Elżbieta Solska:* Ale tu nie ma co myśleć...)

Myśleć trzeba zawsze.

Senator Elżbieta Solska:

Przepraszam, Panie Marszałku, na pewno trzeba w tej chwili, przy udzielaniu odpowiedzi na to pytanie. Ponieważ jest ono jasne, musi być jasna odpowiedź. Na posiedzeniu komisji również będziemy je stawiali. Chciałabym jednak zobaczyć, jak są do tego przygotowani przedstawiciele rządu. Przecież spotykały się komisje sejmowe. Powinni oni więc odpowiedzieć w sposób jednoznaczny i klarowny.

(*Dyrektor Marian Lemke:* Za co wypłacać te odszkodowania?)

Marszałek Adam Struzik:

Dajmy jeszcze szansę panu dyrektorowi.

Senator Elżbieta Solska:

Za wykluczenie z przetargu na skutek wszczęcia śledztwa przez prokuratora. A śledztwo byłoby umorzone, czyli człowiek jest „czysty”. Jeśli człowiek jest „czysty” i wyklucza się go z przetargu, to w gospodarce normalną koleją rzeczy jest, że podaje sprawę do sądu i ją wygrywa. I w takim razie, kto będzie płacił odszkodowanie?

Marszałek Adam Struzik:

Pani Senator, myślę, że jest to daleko idące, powiedziałbym, przypuszczenie prawne. Tak bym to określił.

(*Senator Elżbieta Solska:* To z praktyki gospodarczej.)

Dalsze pytania.

Proszę bardzo, Pani Senator.

Senator Grażyna Ciemniak:

Chciałabym zadać pytanie panu ministrowi odnośnie do art. 16. Czy 20 tysięcy ECU nie jest zbyt wysoką kwotą dla zadań finansowanych przez budżety gmin? Ta suma jest dolną granicą zamówień objętych przepisami ustawy, a w szczególności dotyczących przetargu nieograniczonego. Z mojej wiedzy wynika, że większość zamówień finansowanych przez budżety gmin mieści się jednak w granicach około 5 razy mniejszych kwot. Czy to było przedmiotem analizy? Wydaje mi się, że ta kwota jest zbyt wysoka dla zadań realizowanych między innymi z budżetów gmin w kontekście celu ustawy, która ma być również antykorupcyjna. Dziękuję bardzo.

Marszałek Adam Struzik:

Proszę bardzo, Panie Ministrze.

**Podsekretarz Stanu
w Urzędzie Rady Ministrów
Jan Zagajewski:**

Pani Senator, ustawa o zamówieniach publicznych na samym początku ma zajmować się sprawami większej rangi. Zatrudnienie w urzędzie jest przewidziane w niewielkim wymiarze, to znaczy w pierwszym etapie około 30 osób, żeby sięgać kwotowo w dół. Było to przedmiotem licznych dyskusji w Sejmie. Kwota 20 tysięcy ECU została umownie przeliczona na złotówki, daje to około 500 milionów złotych. Uważamy, że na pierwszym etapie jest to próg, od którego należałoby zacząć. Schodzenie w dół bardzo „rozdrabniałoby” ustawę.

(podsekretarz stanu J. Zagajewski)

Panie Marszałku! Wysoki Senacie! Z racji, że ustawą zajmował się i pilotował ją bardzo wnikliwie pan minister Kulesza, który – jak państwo wiecie – podał się do dymisji, dopiero wczoraj zostałem włączony do prac nad ustawą. W związku z tym nie jestem jeszcze na tyle przygotowany, żebym mógł odpowiadać na szczegółowe pytania. Nie brałem udziału w pracach komisji sejmowej, stąd też obecność pana dyrektora Lemkego, który zajmował się tym od półtora roku wraz z ministrem Kuleszą. Jeżeli więc można, proszę kierować te szczegółowe pytania właśnie do pana dyrektora Lemkego. Jeżeli nie odpowiedziałem wyczerpująco, bardzo proszę pana dyrektora o uzupełnienie mojej wypowiedzi.

Marszałek Adam Struzik:

Pani Senator, może pozwolimy panu dyrektorowi...

(Senator Grażyna Ciemniak: Ale może jeszcze uzupełniające pytanie.)

Bardzo proszę.

Senator Grażyna Ciemniak:

Moje pytanie wynikało również z zapisu art. 96, który mówi, że w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 1995 r. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może postanowić, że zamówienia publiczne dokonywane ze środków własnych udzielane są zgodnie z przepisami ustawy. Postanowienie to nie może być odwołane. Z autopsji, na podstawie pracy w radzie miejskiej w Bydgoszczy, mogę powiedzieć, że rada podejmowała uchwały o przetargach publicznych. Mam zatem obawy, że zapis ten będzie powodował, iż zarządy gmin będą miały większe kompetencje niż rada gminy. A do tychczas, zgodnie z ustawą o samorządzie terytorialnym, rada mogła podjąć taką uchwałę i było tak w wielu przypadkach.

Była też pełna procedura, może nie zapisana dokładnie tak, jak w tej ustawie, ale była to procedura przetargu nieograniczonego z wszelkimi zasadami. Prosiłabym o sprecyzowanie i odpowiedź na moje pytanie. Troska o samorządy przewijała się jednak cały czas w dyskusji, a to są zapisy dwóch artykułów, które mogą powodować, że ominie to samorządy, które nie będą chciały stosować przetargów nieograniczonych. Dziękuję.

Marszałek Adam Struzik:

Proszę państwa, ponieważ, jak powiedział pan minister, tą ustawą od niedawna zajmuje się dyrektor Marian Lemke – jest

on dyrektorem samodzielnego zespołu do spraw systemu zamówień publicznych – poproszę go więc o zastąpienie pana ministra tutaj, na trybunie i o udzielenie odpowiedzi na te szczegółowe pytania.

(Podsekretarz Stanu w Urzędzie Rady Ministrów Jan Zagajewski: Dziękuję bardzo).

Dyrektor Marian Lemke:

Dziękuję, Panie Marszałku.

Szanowni Państwo! Pierwsze pytanie dotyczy tego, skąd wzięła się kwota 20 tysięcy ECU, a w projekcie rządowym 500 milionów złotych. Mianowicie ankiety i badania – które na temat skali zamówień publicznych, udzielanych przez poszczególne województwa i ministerstwa Urząd Rady Ministrów przeprowadził na przełomie grudnia i stycznia zeszłego i bieżącego roku – wykazały, że próg 500 milionów złotych wszystkie zamówienia dokonywane przez administrację i sferę budżetową dzieli na pół co do wartości. To znaczy, zamówienia o wartości powyżej 500 milionów złotych konsumują około połowy pieniędzy wydawanych na zamówienia. Jednocześnie zamówienia te stanowią około pół procenta liczby umów i postępowań. Jest oczywiste, że jest dużo zamówień bardzo drobnych wartości bieżących itd. A ustawa obowiązuje i stosuje się do zamówień wszystkich, od najmniejszego do największego.

Próg 20 tysięcy ECU wyłącza natomiast stosowanie niektórych przepisów, które narzucają czy to konieczność pracochłonności, czy biurokracji, czy też – i to jest bardzo ważne – wyłącza się na przykład możliwość publikacji ogłoszenia o przetargu w biuletynie zamówień publicznych, który będzie jeden, scentralizowany. Nie jest oczywiście wykluczona inna forma ogłoszenia, na przykład w siedzibie zamawiającego czy też w prasie. Stąd też zamówienia poniżej 20 tysięcy ECU będą również prowadzone zgodnie z przepisami ustawy, z wyłączeniem pewnych elementów.

Jeżeli natomiast chodzi o jednostki samorządu terytorialnego i o przepis końcowy, o którym pani senator mówiła, to w konsultacjach z organizacjami samorządu terytorialnego Rada Ministrów zdecydowała, że odnośnie do wydatków ze środków własnych samorządu terytorialnego ustawa wejdzie w życie z rocznym opóźnieniem – nie od 1 stycznia 1995 r., lecz od 1 stycznia 1996 r.

I ta możliwość, o której jest mowa w art. 96, dotyczy wcześniejszego przystąpienia do ustawy, która i tak z mocy prawa będzie obowiązywać od 1 stycznia 1996 r. odnośnie do wszystkich wydatków samorządu. Dziękuję.

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję bardzo. Pan senator Włodyka, proszę bardzo.

Senator Mieczysław Włodyka:

Panie Dyrektorze, mam pytanie dotyczące art. 10. Moim zdaniem, jest to artykuł wybitnie mafijny. Pozwolę sobie zacytować: „organem doradczym i opiniodawczym prezesa urzędu jest kolegium”, i w pkt 2: „członków kolegium powołuje i odwołuje prezes Rady Ministrów na wniosek prezesa urzędu”. Moim zdaniem ten artykuł w ogóle nie zabezpiecza bezstronności tegoż kolegium. Bo jeżeli jakiś członek kolegium będzie niewygodny, to się go po prostu odwoła.

I pytanie następne. Czy nie uważa pan, że zbyt mało zabezpiecza się interes firm krajowych? Widziałbym to w ten sposób, żeby dopiero wobec braku oferenta krajowego, firmy krajowej, można było wziąć firmę zagraniczną. Bo jak zabezpieczyć się przed cenami dumpingowymi? Jeżeli firma krajowa będzie miała nawet wyższą cenę, ale policzymy, że będzie zatrudniała polskich robotników, polskie surowce, to dopiero przy całościowym liczeniu może się okazać, że firma krajowa, aczkolwiek ma nieco wyższą cenę, to w ogólnym rozrachunku ma cenę niższą. Dziękuję.

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję bardzo. Proszę, Panie Dyrektorze.

**Dyrektor
Marian Lemke:**

Panie Marszałku! Szanowni Państwo!
Rozpocznę od pytania drugiego.

Po pierwsze, ustawa w art. 19 określa możliwość stosowania preferencji krajowych. Preferencje te mogą również polegać na ograniczeniu dostępu do zamówień, na wyłączności firm krajowych.

Rada Ministrów zdecydowała natomiast, i Sejm w pełni podzielił tę argumentację, że kwestia skali i zasięgu preferencji krajowych – które polskie firmy i jak mocno będą chronione za pomocą tego rozporządzenia – jest kwestią polityki gospodarczej rządu i jako taka powinna być regulowana w rozporządzeniu Rady Ministrów, a nie w ustawie stanowiącej zasadę. Także ta sprawa będzie regulowana w szczegółowym rozporządzeniu, którego niepełną, blankietową wersję państwo senatorowie, mam nadzieję, również otrzymali. Powtórzę raz jeszcze, skala ochrony interesu firm krajowych zależeć będzie, zgodnie z tą ustawą, od decyzji rządu wyrażonej w rozporządzeniu Rady Ministrów. Ta skala nie jest

w tym momencie określona w ustawie. To tyle, jeżeli chodzi o pytanie drugie.

Co do pytania dotyczącego art. 10, czyli kolegium doradczego i opiniodawczego prezesa urzędu, to chciałem podkreślić wyraźnie, że nie jest to kolegium o uprawnieniach decyzyjnych. Nie jest to kolegium – przynajmniej w tej wersji – o uprawnieniach nadzorczych wobec prezesa czy wobec urzędu, jest to dokładnie tylko kwestia rad i opinii. Stąd też, jak się wydaje nie ma, a przynajmniej dotychczas nie było potrzeby jakiegoś szczególnego regulowania trybu powoływania członków kolegium.

Na dodatek komisja sejmowa, która jest, jak sądzę, bardziej od rządu, autorem dzisiejszej wersji art. 10 – bo ten przepis został zmieniony w trakcie prac w Sejmie – uznała, że sprawa kształtu, funkcjonowania i szczegółowych kompetencji kolegium powinna być dokładnie uregulowana przez prezesa Rady Ministrów.

Marszałek Adam Struzik:

Proszę bardzo, pan senator Włodyka.

Senator Mieczysław Włodyka:

Panie Dyrektorze, jeszcze raz wracam do art. 10 i 19. Jeżeli kolegium nie ma w zasadzie żadnych uprawnień, to jest to kolegium w rodzaju ławników w sądzie. Panowie przyjdą, posiedzą sobie – już nie powiem brzydko, że panowie renciści – posiedzą, wezmą jakąś tam dietę i pójdą do domu. I tak się na tym wszystkim nie znają, więc nie zabierają nawet głosu.

Artykuł 19 mówi w pkt 1: „Dostawcy i wykonawcy krajowi oraz zagraniczni uczestniczą w postępowaniu o zamówienie publiczne na równych zasadach”. I pkt 6: „Rada Ministrów określa je w drodze rozporządzenia”. Jeżeli Rada Ministrów określa w art. 10 i art. 19, i w kolejnym, to po co w ogóle wydajemy ustawę, która zmieni całkowicie kształt po rozporządzeniu Rady Ministrów? Dziękuję.

Marszałek Adam Struzik:

Panie Senatorze, myślę, że pańska interpretacja jest zbyt daleko idąca zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku. Tak że uchylam to pytanie.

Proszę, pan senator Gawronik.

Senator Aleksander Gawronik:

Panie Dyrektorze, proponuję, żebyście państwo spojrzeli na art. 75.

Artykuł 75, fundamentalny dla tej ustawy, mówi: „Zabezpieczenie, o którym mowa – bo zamawiający może żądać od dostawcy lub wyko-

(senator A. Gawronik)

nawcy zabezpieczenia należytego wykonania umowy – może być wnoszony w pieniądzu, obligacjach państwowych, poręczeniach instytucji państwowych, a za zgodą zamawiającego w akcjach dopuszczonych do obrotu i notowań giełdowych, płatnych okazicielowi książeczek oszczędnościowych lub w wekslach”.

Mam pytanie do pana, bo słyszeliśmy od ministra, że pan się tą ustawą zajmuje już półtora roku – dlaczego wyłączono banki prywatne i spółdzielcze z możliwości udzielenia gwarancji? Jakie było kryterium, czy te banki są mniej wiarygodne? Dlaczego?

Marszałek Adam Struzik:

Proszę bardzo.

**Dyrektor
Marian Lemke:**

Panie Marszałku! Szanowni Państwo! Projekt, który państwo otrzymali, był już opracowywany w komisji sejmowej. I to ten zapis, dokładnie to miejsce zostało zredagowane w trakcie prac w komisji sejmowej. Trudno mi więc odpowiedzieć, jakie intencje kryją się za wyłączeniem banków. Ten przepis powstał w Sejmie.

Senator Aleksander Gawronik:

Zadam panu pytanie wprost. Czy to wy redagowaliście ten program, czy komisja sejmowa? Czy daliście taki projekt komisji sejmowej, która w ten sposób została wprowadzona w błąd? Bo to jest ograniczenie wiarygodności banków spółdzielczych, o których tutaj za parę tygodni będzie debata. Po co, w takim razie, będą banki spółdzielcze i banki prywatne, skoro nie będą mogły udzielać gwarancji wykonawcom najważniejszej gałęzi nowego życia publicznego, czyli robót publicznych?

Marszałek Adam Struzik:

Proszę bardzo.

**Dyrektor
w Urzędzie Rady Ministrów
Marian Lemke:**

Rozumiem, że ta sprawa jest otwarta dla komisji. Tyle mogę w tej chwili powiedzieć.

Senator Aleksander Gawronik:

To pytanie było skierowane personalnie do pana, Panie Dyrektorze. Pan tu nie stoi przed komisją, tylko przed Senatem. I albo jest pan przygotowany, albo nie.

**Dyrektor
Marian Lemke:**

Panie Senatorze, oczywiście będę musiał to skonsultować. Natomiast wydaje się, że zasugerowałem wyraźnie, że ten przepis powinien być zmieniony w trakcie prac komisji. Myślałem, że moja odpowiedź tak zostanie zrozumiana.

Marszałek Adam Struzik:

Chce pan przez to powiedzieć, że to wola ustawodawcy zdecydowała, że to są państwowe...

(Dyrektor Marian Lemke: Wola komisji sejmowej.)

Nie wie pan. To wola Sejmu, bo to on uchwała. Komisja dyskutowała. Rozumiem.

Proszę bardzo, Pani Senator.

Senator Elżbieta Solska:

Wróciłabym jeszcze do art. 10, bo pan, Panie Dyrektorze, powiedział, że to kolegium jest mało ważnym organem doradczym. W związku z tym mam pytanie. Jeśli jest ono tak mało ważnym organem doradczym, to dlaczego należy trudzić aż premiera, żeby go powoływał?

(Dyrektor Marian Lemke: Przepraszam, o ile pamiętam, nie użyłem zwrotu „mało ważny”.)

Marszałek Adam Struzik:

Tak, Pani Senator, właśnie. Trzymajmy się, proszę państwa, pewnych zasad w dyskusji. O ile pamiętam, pan dyrektor nie użył pojęcia „mało ważny”. Powiedział tylko, że jest to organ doradczy. Dokładnie: „doradczy i opiniotwórczy”. Tak stwierdził.

(Senator Elżbieta Solska: Dobrze, to jeżeli...)

Są takie instytucje jak organy doradcze i opiniotwórcze, i myślę, że waga zamówień publicznych jest dostatecznie duża, że powołuje tę radę właśnie prezes Rady Ministrów.

(Senator Elżbieta Solska: Ale w tym momencie ma dalej sens pytanie senatora Włodyki.)

Pani Senator, uchylam to pytanie.

Proszę państwa, bądźmy rzeczowi. Pytajmy o konkretne sprawy. Czy ktoś z państwa jeszcze chce zabrać głos?

Pan senator Gawronik, proszę.

Senator Aleksander Gawronik:

Artykuł 76, następny, w którym zakazuje się zmian postanowień zawartej umowy oraz wprowadzania nowych zmian dla niej niekorzystnych. Czy pańskim zdaniem nie należałoby wprowadzić zapisu, że wygrywający przetarg ma doprowadzić do sytuacji, w której nie będzie po wykonaniu robót korekty cenowej wię-

(senator A. Gawronik)

kszej niż 5%? Dlatego, że tutaj rodzi się oczywista możliwość negocjacji i zmiany kosztorysu robót końcowych.

Myślę, że są dwie strony tej umowy: zamawiający, który musi zapłacić, i wykonawca, który się musi zmieścić w kosztorysie. Czy nie byłoby celowe, żeby tego typu zapis wprowadzić? Mówię o ryzyku wykonawcy, który przystępuje do przetargu i jeżeli się nie zmieści w kosztorysie wyznaczonym i uzasadnionym przez niezależnego inspektora nadzoru, to ponosi dalsze koszty budowy. Zapobiegniemy wtedy ciąglemu dofinansowaniu robót, które czasem w toku robót z zupełnie nieznanymi powodami zwiększają swoją kosztochłonność.

Marszałek Adam Struzik:

Proszę bardzo, Panie Dyrektorze, czy może pan udzielić odpowiedzi na to pytanie?

Dyrektor Marian Lemke:

Intencją art. 76, w połączeniu z przepisami wcześniejszymi, które nakazują zawrzeć umowę na warunkach określonych w ofercie, było przeciwdziałanie sytuacji obecnie spotykanej i bardzo negatywnej. Mianowicie takiej, że dochodzi do zмовy między zamawiającym a wykonawcą. Oferent składa rzeczywiście najlepszą, najkorzystniejszą ofertę i wygrywa przetarg w sposób czysty. Zamawiający, wybierając danego oferenta, nie popełnia przy tym żadnego naruszenia zasad przetargowych. Następnie, po rozstrzygnięciu przetargu i zawarciu umowy dochodzi do jej aneksowania, do jej zmian, które w efekcie czynią z tej umowy gorszą niż te, które zostały odrzucone w przetargu. Intencją art. 76 było przeciwdziałanie takim sytuacjom.

Rozumiem, że intencja tej propozycji, którą pan senator proponuje, jest identyczna.

Senator Aleksander Gawronik:

Myślę, Panie Dyrektorze, że intencją jest zamknięcie tego artykułu w sposób nie dający możliwości manewrowania tymi aneksami. Tutaj natomiast po prostu otwiera się taką możliwość.

Marszałek Adam Struzik:

Rozumiem, Panie Senatorze, że poprawka dotycząca tej sprawy jest zawarta w pańskim wykazie poprawek.

Dziękuję bardzo. Proszę, pan senator Chorąży.

Senator Jerzy Chorąży:

Chciałem zapytać, czy interesy skarbu państwa będą zabezpieczone w należyty sposób w sytuacji, gdy prezes urzędu ma tak duże uprawnienia. Chodzi mi o to, że decyzje będą podejmowane jednoosobowo.

Dyrektor Marian Lemke:

Prezes urzędu, tak jak pan minister powiedział, nie podejmuje decyzji bezpośrednio dotyczących skarbu państwa. Na przykład była rozważana sprawa wyrażenia zgody na wybór trybu innego niż przetarg nieograniczony.

Rozumiem intencje pana pytania w sposób następujący: czy nie dałoby się zastąpić urzędu jednoosobowego przez ciało kolegialne, na przykład radę do spraw procedur zamówień publicznych. Było to rozważane również podczas posiedzenia Rady Ministrów oraz na posiedzeniu komisji sejmowej. Przeważał tam, jak sądzę, argument, że decyzje, działania, które ma wykonywać prezes – jest ich w sumie niewiele – muszą być wykonywane szybko, żeby nie stały się wąskim gardłem utrudniającym, blokującym czy też przedłużającym udzielanie zamówień publicznych. Ze względu na to całkowicie zrezygnowano z pomysłu kolegialności. Musiałoby to spowodować bowiem albo faktyczne, znaczne przedłużenie procesu decyzyjnego, albo – i to jest bardziej prawdopodobne – sprowadzenie tej kolegialności do fikcji, ponieważ i tak decyzje musiałyby być podejmowane na przykład przez poszczególnych członków komisji.

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję bardzo. Proszę, pan senator Chorąży.

Senator Jerzy Chorąży:

Ta odpowiedź nie satysfakcjonuje mnie w pełni. Takich decyzji w przypadku zamówień powyżej 200 tysięcy ECU będzie nie na tyle dużo, żeby tworzyły wąskie gardło.

(Dyrektor Marian Lemke: Ale tam są także, na przykład, decyzje w sprawie preferencji krajowych, odstąpienia ludzi...)

Przed wszystkim mam na uwadze odstąpienie od przetargów nieograniczonych.

Marszałek Adam Struzik:

Rozumiem, że jest to stwierdzenie pana senatora, które dają pod rozwagę komisji.

Proszę bardzo, pan senator Włodyka.

Senator Mieczysław Włodyka:

Panie Dyrektorze, jeszcze raz zapytam. Chodzi mi o art. 77. Wydaje mi się, że daje on zamawiającemu możliwość zerwania, praktycznie rzecz biorąc, każdej umowy przy częściowym tylko zwrocie kosztów, dlatego że nie zwróci on firmie zysków itd. Jak to pan skomentuje? Dziękuję.

Dyrektor Marian Lemke:

Panie Marszałku! Szanowni Państwo!

Nie zgodzę się z panem senatorem, ponieważ nie wydaje mi się, by można było powiedzieć, że można zerwać każdą umowę, w każdej sytuacji. Są tu wyraźnie określone trzy przesłanki, których dopiero łączne spełnienie daje podstawę do wypowiedzenia umowy. Tak, że te warunki są dosyć rygorystycznie określone. Myślę, że to będzie raczej trudne niż bardzo proste do przeprowadzenia. Uznano natomiast, że w interesie środków publicznych – mówimy cały czas o umowie finansowanej ze środków publicznych – musi leżeć możliwość obwarowana przeszkodami, które są tu wskazane, odstąpienia od tej umowy w sytuacji, kiedy jej kontynuacja przynosiłaby straty dla skarbu państwa.

Nie wiem, jak dalece powinniśmy w tej chwili wchodzić w szczegóły, ale jest do pomyślenia sytuacja, w której w interesie skarbu państwa, w interesie pieniędzy publicznych, leży odstąpienie od umowy i oczywiście zapłacenie odszkodowania. Chciałbym dodać, że tego typu przepisy, nawet mniej korzystne dla dostawców i wykonawców, dające nawet większą możliwość zerwania umowy, funkcjonują w innych krajach, na przykład w USA. W prawie amerykańskim ochrona pod tym względem jest dużo słabsza.

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję bardzo. Ostatnie pytanie.
Pani senator Berny, proszę bardzo.

Senator Maria Berny:

Panie Marszałku, odnoszę wrażenie, że cała ta nasza wymiana pytań i odpowiedzi nie satysfakcjonuje nikogo. Nie wiem, jak to powiedzieć delikatniej, żeby się zmieścić w procedurze, ale może byśmy dali czas przedstawicielom rządu na to, żeby sobie wyrobili naprawdę klarowną wizję ustawy, którą mamy uchwalić. Wtedy będziemy mogli na nasze pytania otrzymać zadowalające odpowiedzi.

Marszałek Adam Struzik:

Pani Senator, proces legislacyjny, regulaminy Sejmu i Senatu oraz konstytucja przewidują taki, a nie inny sposób procedowania. W tej chwili jesteśmy na etapie dyskusji w Senacie. Państwo zadają pytania, a przedstawiciele rządu udzielają na nie odpowiedzi. Uważam, że o ich poziomie nie powinniśmy w tym momencie dyskutować.

Dziękuję bardzo, Panie Dyrektorze.
(Dyrektor Marian Lemke: Dziękuję.)

Wysoka Izbo! Ponieważ w trakcie debaty zostały zgłoszone wnioski o charakterze legislacyjnym, dlatego zgodnie z art. 45 ust. 2 Regulaminu Senatu proszę Komisję Inicjatyw i Prac Ustawodawczych, Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Komisję Gospodarki Narodowej o ustosunkowanie się do zgłoszonych w trakcie debaty wniosków i propozycji.

Informuję, że głosowanie nad projektem uchwały w sprawie ustawy o zamówieniach publicznych zostanie przeprowadzone po przerwie w obradach i po wspólnym posiedzeniu komisji.

Przystępujemy do punktu drugiego porządku dziennego: stanowisko Senatu w sprawie ustawy o własności lokali.

Przypominam, że tekst ustawy zawarty jest w druku nr 92, natomiast sprawozdania komisji w drukach nr 92A, 92B i 92C.

Proszę o zabranie głosu sprawozdawcę Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych, senatora Ryszarda Jarzembowskiego.

Senator Ryszard Jarzembowski:

Panie Marszałku! Wysoka Izbo!

Z upoważnienia Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych mam zaszczyt przedstawić główne wątki dyskusji oraz wniosek o odrzuceniu ustawy. Wypracowany został podczas obrad naszej komisji nad ustawą o własności lokali uchwaloną przez Sejm na posiedzeniu w dniu 13 maja, a przedłożoną w senackim druku nr 92.

Ustawa o własności lokali jest fragmentem powszechnie oczekiwanego ogólnego porządkowania gospodarki mieszkaniowej i dostosowywania jej wymagań określonych przez zasady gospodarki rynkowej. Jest to bardzo skomplikowana materia cywilistyczna, której – co w toku obrad senackiej komisji ustawodawczej zostało silnie zaakcentowane – nie można rozpatrywać wyłącznie pod kątem formalnoprawnym.

Co prawda otrzymaliśmy z Biura Studiów i Analiz trzy niemal prowokacyjnie entuzjastyczne opinie o ustawie, ale właśnie dlatego staraliśmy się szczególnie krytycznie ocenić materię i ducha ustawy, bowiem – jak uczy doświadczenie kilku miesięcy pracy w tej kadencji – entu-

(senator R. Jarzembowski)

zjazm albo ostra krytyka wyrażana przez kancelaryjnych ekspertów nieraz sprowadziła łatwomiernych senatorów na manowce. Umacnia w tym przeświadczeniu opinia Janusza Drachala, dyrektora Zespołu do Spraw Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich.

Komisja Inicjatyw i Prac Ustawodawczych, biorąc pod uwagę, że ustawodawca *nolens volens* ingeruje w obowiązujący dziś porządek prawny, ponieważ zamierza ustanowić uregulowania nowe w naszych warunkach, baczyła przede wszystkim na to, czy zachowana jest spójność systemu prawnego oraz czy nowe przepisy są zgodne z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości społecznej. Z tego właśnie względu poza stroną formalnoprawną zajęliśmy się również analizą aspektów społecznych.

Proponowana ustawa wprowadza wiele istotnych zmian w rozwiązaniach prawa cywilnego, lokalowego, w ustawie o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, a także w przepisach dotyczących ksiąg wieczystych.

Wziąwszy pod uwagę zakres zmian, a także fakt, iż dotyczą one praw chronionych przepisami konstytucyjnymi, ustawa powinna zawierać przepisy precyzyjne, jasną terminologię oraz przewidywać niezbędne instrumenty ochrony dla osób, których sytuacja prawna po wejściu ustawy w życie zostanie zmieniona. Niestety, ustawa uchwalona 13 maja, niezależnie od słusznych intencji projektodawcy, wspomnianych tu niezbędnych wysokich wymagań nie spełnia.

I tak na przykład, cytuję za Januszem Drachalą: „w art. 2 ust. 2 dla uznania samodzielności lokalu mieszkalnego wymagane jest stwierdzenie z jednej strony technicznego wyodrębnienia trwałymi ścianami lokalu, z drugiej stwierdzenie, że w świetle przyjętych obowiązujących norm prawnych i standardów określony lokal nadaje się na stały pobyt ludzi oraz służy zaspakajaniu ich potrzeb mieszkaniowych.” Zgodnie natomiast z art. 3 te kwestie ważne i przecież w skrajnych wypadkach oczywiste są załatwiane w drodze zaświadczenia bez możliwości kontroli jego treści w sprawach spornych. Zwłaszcza, że w drodze czynności prawnej można zmienić wyodrębniony lokal przez zmianę pomieszczeń przynależnych do tego lokalu.

A zatem proponowane tu zaświadczenie ani nie sprostą oczekiwaniom, ani nie zapewni ochrony praw osobom, które treść zaświadczenia będą kwestionowały.

Niezrozumiałe są postanowienia art. 4, według którego dotychczasowemu właścicielowi nieruchomości przysługują do wyodrębnionych lokali oraz do nieruchomości wspólnej takie same uprawnienia, jakie przysługują właścicielom

lokali wyodrębnionych. O tym, jakie są uprawnienia poszczególnych osób rozstrzyga przecież prawo cywilne w zależności od tytułu, jakim dysponuje dana osoba w stosunku do określonej rzeczy. Postanowienia art. 4 są tym bardziej niezrozumiałe, że ust. 2 mówi, iż właściciele lokali nie są stronami umów. Pełnoprawność podmiotów jest więc tutaj wyraźnie zachwiana.

Warto wskazać także na uregulowania wprowadzające niejasności zawarte w art. 4 ust. 3 ustawy, według którego jeżeli budynek został wzniesiony na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste, to przedmiotem wspólności jest to prawo. Pomijając pojęcie wspólności, wypada wskazać, że przedmiotem współwłasności nie jest tylko grunt, ale także wspólne części budynku. Zatem do tych ostatnich nie sposób ustanowić niejako wspólności użytkowania wieczystego.

Niejasny jest także art. 5. Według niego, współwłaściciele mogą dokonać podziału nieruchomości, jeżeli powierzchnia gruntu jest większa niż powierzchnia niezbędna do korzystania. Tu warto przypomnieć o definicji nieruchomości, bo raz mówi się o gruncie, raz o powierzchni i wreszcie o podziale nieruchomości. Nie wiadomo, czy tu chodzi o całość. Poza tym powstaje pytanie: według jakich kryteriów wyznaczyć granicę powierzchni niezbędnej do korzystania?

Według art. 7 ustawy, można ustanowić odrębną własność lokalu za pomocą jednostronnej czynności prawnej, nie określonej bliżej, ale według ust. 2 art. 7, formy aktu notarialnego wymaga jedynie umowa, nie zaś owa czynność. I tak dalej.

Tych zastrzeżeń jest bardzo dużo, co najmniej kilkanaście, ponad dwadzieścia. Są to istotne wady merytoryczne, na co Komisja Inicjatyw i Prac Ustawodawczych zwróciła uwagę, podejmując próbę „wyczyszczenia” tej ustawy.

Jednak szczególnie niepokój wzbudziły przewidywane konsekwencje społeczne ustawy, gdyby uchwalono ją w wersji sejmowej. Osia krytycznej dyskusji był art. 16, a zwłaszcza jego ust. 2, stanowiący, że właścicielowi, którego lokal został sprzedany z powodów wyłuszczonej w ust. 1, a więc między innymi z powodu zalegania z opłatami czynszowymi, nie przysługuje prawo do lokalu zamiennego. Mówiąc wprost, godząc się na takie sformułowanie, sankcjonowalibyśmy możliwość eksmisji ludzi na ulicę.

Na takie uregulowania polski parlament, a już zwłaszcza izba w takim składzie jak nasza, nie może się zgodzić. Nie powinniśmy stwarzać nawet teoretycznej możliwości stawiania osób, które znalazły się w ciężkim położeniu, w sytuacji bez wyjścia. Osoby, których nie stać na zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych, mają być nagle pozbawiane dachu nad głową?

Punkt ten zresztą – jako sprawozdawca muszę powiedzieć o tym jasno i szczerze – wywołał

(senator R. Jarzembowski)

w toku obrad kontrowersje. Przedstawiciele projektodawców argumentowali senatorom, że w praktyce nie ma mowy o eksmisji ludzi na bruk, że tego się nie stosuje oraz że ustawa dotyczy właścicieli, a nie najemców i tak dalej. My natomiast, z naszego doświadczenia i wiedzy wywodziliśmy, że w wielu przypadkach, dziś bardzo powszechnych, właściciel mieszkania w jakimś budynku to w praktyce ktoś taki, jak kiedyś najemca, lokator, którego położenie wcale nie jest położeniem właściwym milionerom czy miliarderm. Rozumiemy, że ta ustawa w intencji projektodawcy dotyczyć ma głównie osób, które są w stanie płacić czynsze, ale albo ich nie chcą płacić, albo też z innych przyczyn ich nie płacą. Gdybyśmy to uchwalili, to przy okazji zupełnie giną ci, którzy na taki los ustawowy sobie nie zasłużyli. W prawie, które stanowimy, jak już podkreśliłem, nie może być niedomówień i parlament, a zwłaszcza nasz parlament nie może uchylać niehumanitarnych przepisów, a to jest właśnie klasyczny przykład takiego wypranego z humanitaryzmu przepisu.

Nie kwestionując trafności zamysłu kompleksowego, nowoczesnego rozwiązania zagadnień będących przedmiotem ustawy z 13 maja, uznaliśmy jej konstrukcję za niewłaściwą. Są już co prawda w drodze kolejne ustawy, tak zwane mieszkaniowe i budowlane, ale rozpatrujemy je, jak się okazuje, nie całościowo, ale wyimkowo. Nikt z członków Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych nie poparł tej wersji ustawy, stąd też wniosek o jej odrzucenie. To tyle, jeśli chodzi o sprawozdanie.

Panie Marszałku, nie chciałbym po raz kolejny wchodzić na trybunę, pozwolę sobie wobec tego, jeśli zgodzi się pan i Wysoka Izba, przedstawić własny wniosek, który – moim zdaniem – jest poniekąd wnioskiem kompromisowym między odrzuceniem tej ustawy a jej zaakceptowaniem z oczami zamkniętymi na problemy społeczne. Proponuję dokonać zmiany w art. 16 ust. 2, który tutaj stanowi zarówno oś sporu, jak też – myślę – jądro całej ustawy. Otóż chciałbym nadać temu punktowi następujące brzmienie: „Sąd orzeka, czy właścicielowi, którego lokal został sprzedany, nie przysługuje prawo do lokalu zastępczego”. Po prostu jest to możliwość zbadania indywidualnej sytuacji każdej osoby, której te przepisy będą dotyczyły. Jest to odejście od mechanicznego potraktowania wszystkich jednakowo. Moim zdaniem, zapis właśnie w takim brzmieniu niwelowałby dehumanitarny charakter ustawy i uwzględniałby wielkie różnicowania, jakie występują w statusie osób, które w świetle tej ustawy są właścicielami lokali, a także oddawałby złożoność i różnorodność możliwych sytuacji.

Jestem głęboko przeświadczony, że Wysoka Izba podejmie w sprawie tej ustawy sprawiedliwą decyzję. Dziękuję bardzo. (Oklaski).

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję bardzo.

Proszę o zabranie głosu sprawozdawcę Komisji Polityki Społecznej i Zdrowia, senator Wandę Kustrzebę.

Senator Wanda Kustrzeba:

Panie Marszałku! Panie i Panowie Senatorowie!

Mam zaszczyt przedstawić sprawozdanie z pracy Komisji Polityki Społecznej i Zdrowia, która na posiedzeniu w dniu 31 maja 1994 r. rozpatrzyła uchwaloną przez Sejm w dniu 13 maja 1994 r. ustawę o własności lokali. Komisja Polityki Społecznej i Zdrowia po szczegółowej analizie wszystkich artykułów ustawy i długotrwałej dyskusji stosunkiem głosów: 5 za i 1 przeciw wnosi o przyjęcie ustawy o własności lokali bez poprawek.

Projektowana ustawa ma wypełnić lukę prawną, jaka powstała na skutek zmian zachodzących w gospodarce mieszkaniowej. Jest faktem, że część lokali mieszkalnych, będących dawniej w gestii skarbu państwa lub gminy, została wykupiona przez ich użytkowników. Powstała nowa sytuacja prawna – zarządzanie budynkami, w których wszystkie lokale stały się własnością prywatną bądź tylko ich część.

Dotychczasowe prawo lokalowe, prawo spółdzielcze czy ustawa o gospodarce gruntami, a także kodeks cywilny nie normują tych sytuacji. Z tego powodu ustawa o własności lokali jest potrzebna i dlatego komisja podjęła decyzję o jej przyjęciu. Należy jednak podkreślić, że w toku dyskusji poszczególne sformułowania i zapisy budziły poważne wątpliwości i zaproszeni eksperci, notabene autorytety w dziedzinie prawa, musieli użyć całego swojego kunsztu erystycznego, aby przekonać członków komisji o prawidłowości zapisu.

Między innymi zastrzeżenia dotyczyły art. 5, mówiącego o podziale nieruchomości, gdy powierzchnia gruntu jest większa niż powierzchnia niezbędna do korzystania z danej nieruchomości. Artykuł ten zawiera wiele nieostrych pojęć, których interpretacja może w praktyce prowadzić do sporów i konfliktów. W art. 7 użyto prawniczego pojęcia: „jednostronnej czynności prawnej”, czynność ta może ustanowić odrębną własność prawną. Budziło to wątpliwości co do praktycznego zastosowania tego artykułu. Artykuł 11, a w szczególności jego ust. 2, jest napisany tak zawilim i hermetycznym językiem prawniczym, że jest po prostu mało czytelny, a jego

(senator W. Kustrzeba)

stosowanie może prowadzić do wielu negatywnych skutków. Wątpliwości budził także ust. 3 art. 12, mówiący o uchwałach zebrania właścicieli, a dotyczący zwiększenia obciążeń finansowych właścicieli lokali użytkowych. Art. 13 ust. 2 wprowadza nakaz zezwolenia na wstęp osobom trzecim do prywatnego mieszkania, a także na dokonywanie w nim pewnych prac, w niezbyt sprecyzowanych okolicznościach. Senatorowie mieli też poważne zastrzeżenia do art. 16, dopuszczającego pozbawienie właściciela jego lokalu przez sprzedaż w drodze licytacji, jeśli zebranie wspólnoty mieszkaniowej tak zdecyduje, oraz bezwzględne pozbawienie byłego właściciela sprzedanego lokalu prawa do lokalu zamiennego. To tylko niektóre z wielu uwag, jakie w trakcie burzliwej dyskusji wysuwali członkowie Komisji Polityki Społecznej i Zdrowia.

Komisja miała też zastrzeżenia co do precyzji i jasności wielu sformułowań zawartych w ustawie. Niepoprawne jest na przykład użycie wyrazu „ilość” zamiast „liczba” w art. 19, gdzie mówi się o liczbie dziesięciu lokali, a nie jak zapisano: „ilości lokali”. Posługiwanie się wyrazem „zarząd” w dwóch różnych znaczeniach, a mianowicie zarząd jako czynność, funkcja zarządzania i zarząd jako bliżej nieokreślony zbiór osób, organ, ciało zarządzające, w niektórych zdaniach, gdzie wyraz ten występuje kilkakrotnie, może prowadzić do ekwiwokacji. Niesprecyzowanie takich terminów, jak: „w sposób rażący”, „uporczywie”, „niewłaściwe zachowanie”, „uciążliwość”, a także brak określonych terminów czasowych, może również spowodować możliwość różnych interpretacji zapisów zawartych w przedstawionej Wysokiej Izbie ustawie.

Komisja, jak już powiedziałam, nie bez zastrzeżeń uznała za konieczne podjęcie próby uregulowania prawnego sytuacji właścicieli lokali mieszkalnych, dlatego w jej imieniu wnoszę o przyjęcie ustawy o własności lokali bez poprawek. Dziękuję.

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję bardzo.

Proszę o zabranie głosu sprawozdawcę Komisji Gospodarki Narodowej, pana senatora Mieczysława Bilińskiego.

Senator Mieczysław Biliński:

Panie Marszałku! Panie i Panowie Senatorowie! W imieniu Komisji Gospodarki Narodowej mam zaszczyt przedstawić państwu opinię w sprawie ustawy dotyczącej odrębnej własności lokali.

Dotychczasowe uregulowania prawne pochodzą z różnych okresów i źródeł, są mało precyzyjne, nie zawsze wewnętrznie spójne i mają ewidentne luki. Jesteśmy świadkami trudnej i skomplikowanej transformacji społeczno-gospodarczej, właściwej dla rozwoju wolnego rynku, czyli zupełnie nowych warunków gospodarowania. Z obserwacji prawidłowości społeczno-ekonomicznych, występujących w gospodarce mieszkaniowej, wypływa prawie powszechnie dominująca forma najmu w domach wielomieszkaniowych. W tych warunkach nabrzmiało już problemy, dotyczące zasobów mieszkaniowych państwowych i komunalnych, wymagają pilnego, oddzielnego, pozakodeksowego rozwiązania sprawy pod względem prawnym i społecznym.

Powyższe fakty przemawiają za pilnym całościowym uregulowaniem prawnym własności lokali. Wyodrębnić można lokal samodzielny, a właściciel staje się zarazem współwłaścicielem gruntu i pomieszczeń przynależnych proporcjonalnie do posiadanego lokalu.

Pragnę dodać, że ustawa pozwala na sukcesywne ustanawianie odrębnej własności lokali przy nadaniu równych form, praw i obowiązków właścicielom lokali wyodrębnionych i nie wyodrębnionych. Ustawa przewiduje też ustanowienie odrębnej własności lokali w drodze umowy i na mocy orzeczenia sądu. Nowością jest możliwość ustanowienia odrębnej własności lokali na mocy jednostronnej czynności prawnej. Ponadto odrębna własność lokali zyskuje na znaczeniu poprzez zmniejszenie kosztów i stymuluje wznoszenie budynków wielomieszkaniowych z lokalami wyodrębnionymi, przeznaczonymi do użytkowania przez właścicieli, na sprzedaż lub do wynajmu. Właściciele określonej nieruchomości tworzą wspólnotę mieszkaniową, która może nabywać prawa i zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozywaną. Dzięki takiej organizacji właściciel, jeżeli chce wytoczyć powództwo lub zaskarżyć podjętą uchwałę, występuje tylko przeciwko wspólnocie i nie może pozywać wszystkich członków.

Przepis ustawy o prawach i obowiązkach właścicieli, czyli art. 16 pkt 1 jest zbyt ogólnikowy i wymaga dokładniejszego wyjaśnienia. Co to na przykład znaczy: „zaleganie z długotrwałą zapłatą”? W czasie dyskusji na posiedzeniu komisji wyjaśniono ten problem, podając do wiadomości, że okres ten to 6 miesięcy. Ustawa o prawach i obowiązkach właścicieli przewiduje ostrą sankcję, gdy właściciel swoim postępowaniem utrudnia korzystanie z lokali, ze wspólnej nieruchomości albo drastycznie narusza swe obowiązki. Sankcją taką jest przymusowa sprzedaż lokalu w trybie przepisów o egzekucji nieruchomości. Ten problem był przedmiotem szczególnie ożywionej dyskusji na posiedzeniu komisji. Jest to wprawdzie sankcja zbyt ostra, ale inne środki okazały się nieskuteczne, jak wynika z praktyki

(senator M. Biliński)

systemów prawnych na Zachodzie. Nie uzasadniona jest więc obawa, że sankcja ta będzie stosowana lekkomyślnie przez polskie sądy. Pieniądze uzyskane ze sprzedaży lokalu przypadają właścicielowi.

Artykuł 17 zabezpiecza interes wierzyciela, jako że odpowiedzialność ponosi wspólnota, a każdy właściciel lokalu w części odpowiadającej jego udziałowi.

Przeszkodą w realizacji ustawy jest długotrwały okres oczekiwania na wpis do ksiąg wieczystych, około dwa lata, uzyskanie którego warunkuje dopiero nabycie własności lokalu.

Przepisy ustawy przewidują różne formy zarządu nieruchomością wspólną. Sposób zarządu mogą określić w umowie sami właściciele lokalu, według swojego uznania. Sposób zarządzania może być również określony w umowie w formie aktu notarialnego, a szczególnie można powierzyć zarząd osobie fizycznej albo prawnej. W przypadku nieustalenia zarządu nieruchomością przez współwłaścicieli, zarząd funkcjonuje w oparciu o przepisy ustawy. Regulacja ustawowa uzależnia sposób zarządu od liczebności lokali. W domach obejmujących do dziesięciu lokali zbędne jest tworzenie stałych struktur organizacyjnych. Tam, gdzie jest ich powyżej dziesięciu, konieczne jest powołanie jedno lub wieloosobowego zarządu. Gwarantem funkcjonowania zarządu nieruchomością wspólną są postanowienia dotyczące ingerencji sądu. Wprowadzenie w życie ustawy jest uzasadnione tym, że skarb państwa dopłaca do lokali będących prywatną własnością. Jest to więc pewien sposób dotowania osób prywatnych.

Za wprowadzeniem ustawy o odrębnej własności lokali przemawia również konieczność odrębnego ustalenia prawa rzeczowego. Jest to krok ku uporządkowaniu rynku mieszkaniowego.

Panie i Panowie Senatorowie, nie sposób wszystkiego przewidzieć, gdyż skutki funkcjonowania tej ustawy można będzie zauważyć za kilka lat. Dopiero praktyka wykaże jej niedociągnięcia, pozwoli na uściślenie i nadanie wymaganej formy, według norm kodeksowych. W przyszłości modyfikacja kodeksu cywilnego powinna włączyć przepisy o własności lokali zgodnie z potrzebami gospodarki rynkowej, przy zachowaniu zasady, że przyszłość pozostawia, co jej potrzeba.

Po interesującej, a może nawet czasami burzliwej dyskusji, za przyjęciem ustawy o odrębnej własności lokali w wersji uchwalonej przez Sejm głosowało 8 senatorów, a 4 senatorów wstrzymało się od głosu. Wniosek przeszedł więc większością głosów.

W imieniu Komisji Gospodarki Narodowej rekomenduję Wysokiemu Senatowi projekt ustawy bez poprawek. Dziękuję za uwagę.

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję bardzo.

Zgodnie z art. 38 ust. 5 Regulaminu Senatu, chcę zapytać, czy ktoś z pań i panów senatorów chce zadać sprawozdawcom krótkie, zadawane z miejsca pytanie?

Jako pierwszy, pan senator Cieślak. Proszę od razu określić, do którego ze sprawozdawców kierowane jest to pytanie.

Senator Jerzy Cieślak:

Mam pytanie do pana senatora Mieczysława Bilińskiego, który był uprzejmy podnieść treść art. 7 i wyeksponować to niejasne stwierdzenie: „odrębną własność lokalu można ustanawiać w drodze umowy, a także jednostronnej czynności prawnej właściciela nieruchomości albo orzeczenia sądu znoszącego współwłasność”.

Pan senator wyeksponował zapis „jednostronnej czynności prawnej”, ale w przeciwieństwie do innych zapisów, dla których podał pewne wersje wyjaśniające, tu akurat wyjaśnienie nie padło. Dlatego chciałbym prosić o wyjaśnienie, jak pan senator rozumie ten zapis: „jednostronna czynność prawna właściciela nieruchomości”.

Marszałek Adam Struzik:

Nie jak pan senator, tylko jak komisja rozumie taki zapis, Panie Senatorze, bo pan senator reprezentuje komisję.

(Senator Jerzy Cieślak: Ja to oczywiście rozumiem.)

Senator Mieczysław Biliński:

To jest na pewno duże udogodnienie dla tych, którzy posiadają większą liczbę lokali. Jeżeli ktoś ma trzy czy cztery mieszkania i chce jeszcze wyodrębnić sobie piąte po to, by je na przykład wynająć. I ustawa szła w tym kierunku, żeby umożliwić podział mieszkań, ustanowić odrębną własność i czynności, jakie są z nią związane.

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję bardzo.

Pan senator Włodyka.

Senator Mieczysław Włodyka:

Mam pytanie do Komisji Polityki Społecznej i Zdrowia i do Komisji Gospodarki Narodowej, a w szczególności do przedstawiciela pierwszej z tych komisji. Dlaczego nie wniesiono poprawki do art. 16 w świetle wielu zastrzeżeń, jakie komisja miała do ustawy? I czy wobec tego mam rozumieć, że obydwie komisje zgadzają się z tym, żeby ludzi eksmitować na bruk?

(senator M. Włodyka)

Pytanie dodatkowe. Czy członkowie tej komisji widzieli na przykład bezdomnych, śpiących na gazetach na Dworcu Centralnym w Warszawie? Wciąż obserwuję to zjawisko, a na dworcach krajów zachodnich tego nie widziałem. Dziękuję.

Marszałek Adam Struzik:

Proszę odpowiedzieć tylko na pierwszą część pytania.

Ja widziałem, Panie Senatorze, na Zachodzie bezdomnych.

Proszę bardzo.

Senator Wanda Kustrzeba:

Ja też widziałam, ale sądzę, że nie byli oni poprzednio właścicielami lokali mieszkalnych.

Komisja Polityki Społecznej i Zdrowia rozpatrywała ten artykuł ze względu na niejasność jego zapisów i zapis o bezwzględny nieprzyznaniu lokalu zastępczego. Jednakże braliśmy pod uwagę to, że odnosi się on do osób, które nie są najemcami, tylko właścicielami lokalu. Jeśli więc ich lokal został sprzedany w drodze licytacji, to nie pozostają bez środków do życia, lecz za swój lokal otrzymują pieniądze z licytacji. I za te pieniądze mogą sobie wykupić lokal zastępczy albo jakiś inny dach nad głową, prawda? Na pewno byłyby to przypadki sporadyczne. Oczywiście, teraz jest taki rynek mieszkaniowy, że można nawet jutro kupić sobie mieszkanie. Mieszkania stoją puste, wiemy o tym. Są pustostany.

(Głos z sali: Jutro chyba nie.)

Jutro nie, przepraszam.

Marszałek Adam Struzik:

Proszę państwa, przywołuję, że tak to nazwę, dyskusję do porządku. Nie pojedyncze głosy. Bardzo proszę.

(Senator Wanda Kustrzeba: Tyle mówiliśmy na ten temat na posiedzeniu komisji. Dziękuję.)

Dziękuję bardzo.

Pan senator Jarzembowski.

(Senator Wanda Kustrzeba: Nie, senator Biliński. Pytanie pana senatora Włodyki było do...)

Senator Ryszard Jarzembowski:

Pytanie pana senatora Włodyki nie mogło być, siłą rzeczy, skierowane do mnie, ponieważ dyskutowaliśmy w tej samej komisji i razem głosowaliśmy przeciwko ustawie. Byłoby zatem dziwne, gdyby mnie jeszcze pytał o rzeczy, które myśmy przez dwie i pół godziny walczyli i pod światło oglądali.

Marszałek Adam Struzik:

Dobrze. Przepraszam bardzo, pomyliłem się.

Senator Mieczysław Biliński:

Proszę państwa, mamy tu do czynienia z sytuacją, która powtarzała się też na posiedzeniu komisji, to znaczy z myleniem pojęć: najemca i właściciel. Tu mamy do czynienia z właścicielem. Jeżeli stać go na kupno mieszkania, to stać go też i na jego utrzymanie.

Proszę państwa, nie możemy rozpatrywać zjawisk indywidualnych, gdy wystąpi to albo tamto. Wydaje mi się, że przy ustanawianiu prawa należy brać pod uwagę zjawiska występujące masowo. To one właśnie doprowadzają nas do jakichś prawidłowości i w tym przypadku do utworzenia prawa. To by była jedna prośba: żeby oddzielnie interpretować.

Po sprzedaniu lokalu właściciel otrzymuje pieniądze, a jeżeli ma duże mieszkanie, to może sobie kupić mniejsze, w zależności od potrzeb. Powiem ostro: w tym przypadku nie brońmy właścicieli lokali, oni sobie na pewno dadzą radę. Trzeba natomiast stanąć w obronie najemców, z tym się zgadzam, to należałoby rozpatrzyć. Tu są możliwości i dodatków, i różnych innych form pomocy. Dziękuję uprzejmie.

Marszałek Adam Struzik:

Jeszcze pan senator Włodyka. Ale proszę o konkretne pytania.

Senator Mieczysław Włodyka:

Panie Marszałku, zawsze mówię krótko, do gaduł nie należę. Wobec tego może posłużę się przykładem. Na Ziemiach Zachodnich mieszkania w pegeerach w tej chwili należą do pracowników, którzy nie mają czym zapłacić za energię i wodę, nie mają nawet środków na podstawowe wyżywienie. I możemy założyć, że zostaną wyeksmitowani, wyrzuceni na bruk. Czy pan senator Biliński z tym się zgadza? Dziękuję.

Senator Mieczysław Biliński:

Jeszcze raz podkreślam, że pan senator Włodyka akcentuje w tym wypadku sprawę najemcy i go broni. A nie występuje tu najemca, ale właściciel. Jeżeli właściciel ma pięć czy sześć mieszkań i jest w trudnej sytuacji, to sprzedaje pięciopokojowe czy sześciopokojowe mieszkanie, zamienia na dwupokojowe i dostosowuje. Po to jest wolny rynek i po to są prawa, które nim rządzą. Dziękuję.

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję bardzo, Panie Senatorze.
Proszę, pan senator Lackorzyński.

Senator Leszek Lackorzyński:

Mam pytanie do sprawozdawcy Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych. Panie Senatorze, czy, zdaniem komisji, ta ustawa zwiększa uprawnienia obywateli, czy je ogranicza? Według mojej oceny, zwiększa ona uprawnienia obywateli. Dawny system ograniczał uprawnienia, bo własność należała do państwa. Dziękuję.

Marszałek Adam Struzik:

Proszę bardzo, pan senator Jarzembowski.

Senator Ryszard Jarzembowski:

Bardzo charakterystyczne było stanowisko społecznych komisji, jakie wczoraj stawily się na obrady. Otóż, przedstawiciele Unii Właścicieli Nieruchomości byli zdecydowanie tego samego zdania, co pan senator Lackorzyński. Lokatorzy natomiast, przy których można postawić znak równości z właścicielami – takie sytuacje, wcale nie są odosobnione – byli przeciwni i dokładnie tego samego zdania, co lewica. Lewica stanęła w obronie słabszych. Dziękuję.

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję bardzo.
Proszę państwa, czy ktoś jeszcze chce zadać pytanie? Na szczęście nie. Dziękuję bardzo.

Otwieram debatę.

Przypominam o zapisywaniu się do głosu oraz o tym, że wnioski o charakterze legislacyjnym należy składać na piśmie, a wystąpienie może trwać 10 minut, a powtórne – 5 minut.

Jako pierwszy zabierze głos pan senator Jerzy Cieślak, następny będzie pan senator Andrzej Szczepański.

Senator Jerzy Cieślak:

Panie Marszałku! Panie i Panowie Senatorowie!
W składzie Komisji Polityki Społecznej i Zdrowia, obradującej w dniu wczorajszym w niepełnym składzie osobowym, byłem jedynym, który głosował przeciwko poparciu ustawy o własności lokali. Moje wątpliwości i wnioski wynikają z przekonania, że stanowione przez nas akty prawne nie mogą służyć tylko porozumiewaniu się prawników. Muszą być również, a być może przede wszystkim, zrozumiałe dla ogółu obywa-

teli. Nie mogą także pozostawiać wątpliwości interpretacyjnych, a zapisy tej ustawy z pewnością zawierają takie niejasności.

Już w sprawozdaniach dwóch komisji, które udzieliły poparcia ustawie, znalazło się wiele wątpliwości dotyczących sformułowań zapisanych w tekście ustawy. Chcę – i mam nadzieję, że mi się to dzisiaj uda – uzyskać kilka wyjaśnień od przedstawiciela resortu rekomendującego nam ustawę w Senacie.

Wróć do tego zapisu o jednostronnej czynności prawnej właściciela nieruchomości. Wydaje się, że kwestia jest wyczerpana, ale wczoraj na posiedzeniu komisji uzyskałem wyjaśnienie, że taki zapis umożliwia dysponowanie swoim majątkiem na przykład osobie piszącej testament. I z tym się należy zgodzić. Z tym że, oczywiście, stwarza to również możliwości działań formalnoprawnych nie tylko tym, którzy piszą testament, ale każdemu, kto zechce z takiego prawa skorzystać.

Artykuł 8 ust. 3 brzmi: „Umowa o ustanowieniu odrębnej własności lokalu może być zawarta albo przez współwłaścicieli nieruchomości, albo przez właściciela nieruchomości i nabywcę lokalu”. Wydaje się, że zapis tego artykułu jest zbędny, ponieważ, co jasne, współwłaściciel i właściciel może z nabywcą lokalu podpisywać umowę. Sprawa ta jest uregulowana w sposób jednoznaczny i nie budzący wątpliwości w przepisach prawa cywilnego.

Na stronie 6 jest art. 18 ust. 1 następującej treści: „Właściciele lokali mogą w umowie o ustanowieniu odrębnej własności lokali albo w umowie zawartej później w formie aktu notarialnego określić sposób zarządu nieruchomością wspólną, a w szczególności mogą powierzyć zarząd osobie fizycznej albo prawnej”. W ust. 2 napisano: „W razie sukcesywnego wyodrębniania lokali przyjęty przez dotychczasowych współwłaścicieli sposób zarządu nieruchomością wspólną odnosi skutek także do każdego kolejnego nabywcy lokalu”. Jeżeli więc nabywca pierwszego lokalu ustali warunki i wskaże osobę zarządzającą, to wszyscy kolejni będą musieli się do tych zasad stosować. W konsekwencji może być tak, że właściciele dysponujący większością powierzchni lokali wyodrębnionych w budynku nie będą zadowoleni z zarządcy, ale w dalszym ciągu zarządcą pozostanie ten, kto ustanowiony został przez pierwszego nabywcę lokalu wyodrębnionego. Nie twierdę, że mam rację, chcę po prostu uzyskać wyjaśnienia w tej sprawie.

Wreszcie bardzo kontrowersyjny art. 22. Ustępow 1: „Czynności zwykłego zarządu podejmuje zarząd samodzielnie.” I ust. 2: „Do podjęcia przez zarząd czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu potrzebna jest uchwała właścicieli lokali wyrażająca zgodę na dokonanie tej czynności”. Tu jest to nieszczęśliwe wielokrotne użycie tego samego określenia „zarząd” w różnym

(senator J. Cieślak)

znaczeniu, ale tak w prawie może być. Nie bardzo jasna pozostaje dla mnie definicja zwykłego zarządu w odróżnieniu od zarządu przekraczającego czynności zwykłego zarządu. Chciałbym wiedzieć, gdzie mogę znaleźć definicję zwykłego zarządu, żeby mieć punkt odniesienia do czynności przekraczających ten zakres.

Wątpliwości jest więcej, były tu już one wyrażane. Wiem, że ustawa jest niedoskonała, w moim przynajmniej odczuciu. Z tym przekonaniem będę głosował zgodnie z sugestią Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych. Niemniej jednak, ponieważ Wysoka Izba w ostatnim okresie wielokrotnie już wykazywała, może nawet przesadną, spolegliwość wobec Sejmu kierującego do nas akty prawne dyskusyjne, kontrowersyjne, czasem tylko niedoskonałe w sensie formalnoprawnym, to być może również dzisiaj Wysoka Izba przyjmie ustawę o własności lokali. Wobec tego chciałbym, żeby do tekstu tej ustawy wprowadzono poprawki, które uważam za absolutnie niezbędne. Stąd skonkretyzowane wnioski.

W art. 11 ust. 2 użyto dwóch określeń, które w sensie formalnoprawnym wydają się wieloznaczne i stwarzają możliwość dowolnej interpretacji. Chodzi o wyrazy: „w zasadzie za usprawiedliwione” i „tymczasowo na koszt osoby, której udziela się zezwolenia”. Dlatego proponuję skreślić wyrazy: „w zasadzie” i „tymczasowo”. Jeżeli chodzi o art. 11 ust. 2 mam również wątpliwość, czy sąd – w przypadku, jeżeli uzna żądanie ustanowienia odrębnej własności lokalu w zasadzie za usprawiedliwione i upoważni zainteresowanego uczestnika postępowania do jej wykonania tymczasowo na jego koszt, a później okaże się, że nie może wydać ostatecznego wyroku zgodnie z jego intencją – nie stanie się stroną wobec człowieka, który na podstawie orzeczenia tymczasowego zainwestował w roboty adaptacyjne powiedzmy 100 milionów złotych.

Artykuł 12 ust. 3 mówi o tym, że uchwała zebrania właścicieli może ustalić zwiększenie obciążenia właścicieli lokali użytkowych. Ponieważ ust. 2 mówi o tym, że przychody z nieruchomości wspólnej mogą być większe lub mniejsze od wydatków, wobec tego wydaje się, że w ust. 3 powinna być również zapisana decyzja alternatywna i nie musi być zapisany tylko nakaz zwiększania obciążeń właścicieli lokali użytkowych, jeżeli sytuacja ekonomiczna nie będzie do tego zmuszała. Proponuję zmienić zapis „ustalić zwiększenie” na „zmienić”. Uchwała zebrania właścicieli może więc zmienić obciążenia z tego tytułu właścicieli lokali użytkowych, jeżeli uzasadnia to sposób korzystania z tych lokali. Będzie tu rozszerzona możliwość działania zebrania właścicieli.

Artykuł 13 ust. 2. Nie jest to zapis elegancki: „Na żądanie zarządu właściciel lokalu jest obowiązany zezwalać na wstęp do lokalu, ilekroć jest to niezbędne do przeprowadzenia konserwacji, remontu albo usunięcia awarii w nieruchomości wspólnej, a także w celu wyposażenia budynku, jego części lub innych lokali w dodatkowe instalacje”.

Wysoka Izbo! Rozumiem, że na każdorazowe żądanie właściciel lokalu jest „obowiązany”, czyli musi, mówiąc inaczej, zezwalać na wstęp do lokalu, jeżeli ma do czynienia z sytuacją awaryjną. Ale przecież zapis ten mówi również o wyposażeniu budynku, jego części, innych lokali w dodatkowe instalacje, mówi o przeprowadzeniu konserwacji. Wydaje mi się, że jest to daleko idące naruszenie praw obywatelskich i praw własności, jeżeli właściciel lokalu na każde żądanie zarządu musi wpuścić konserwatora do swojego mieszkania, zupełnie do tego nie przygotowany i w najmniej dla siebie odpowiednim momencie. A tak dosłownie należałoby czytać ten zapis.

Stąd moja propozycja, żeby w art. 13 ust. 2 wyraz „żądanie” zastąpić wyrazem „wniosek”, a więc na wniosek zarządu. Być może jest to tylko sprawa elegancji, ale żyjemy w kraju cywilizowanym. I wreszcie po wyrazach: „jest obowiązany” dodaje się wyrazy: „w uzgodnionych wcześniej terminach”. Jest to czynność wielokrotna zapisana w tej ustawie. Termin można uzgodnić choćby telefonicznie, nawet na ten sam dzień, ale na określonej godzinie.

Wreszcie art. 16, który był tu już szeroko omawiany. Nie będę przytaczał motywacji, kontrowersyjne opinie były już tutaj wygłaszane. Proponuję skreślić w art. 16 ust. 2. Wydaje się, że kodeks postępowania cywilnego o egzekucji z nieruchomości rozwiązuje ten problem w sposób wystarczający, a zapis ust. 2 jest kazuistyką. Słyszałem motywację, że zbliża nas to do standardów obowiązujących w krajach zachodniej Europy, ale tam sytuacja ekonomiczna i społeczna jest odmienna od naszej. Nie skończyliśmy jeszcze transformacji ustrojowej i systemowej, jesteśmy dopiero w drodze od przechodzenia z jednego do drugiego systemu i około 40% mieszkańców naszego kraju żyje w trudnych warunkach materialnych.

Proponuję również kosmetyczną, ale istotną poprawkę w art. 19, żeby wyrazy: „ilość lokali” zastąpić określeniem „liczba lokali”. Nie będę tego uzasadniał, gdyż poloniści i dziennikarze obecni na tej sali wiedzą, na czym rzecz polega. Tak prawidłowo określa się to w języku polskim.

W art. 20 proponuję wprowadzić ust. 2 o treści następującej: „Członkowie zarządu wybierają ze swojego grona przewodniczącego, który organizuje prace zarządu”. Zgodnie z tym zapisem

(senator J. Cieślak)

mamy jednego człowieka, który jest odpowiedzialny za wykonywanie i organizowanie czynności zarządu. Określamy jego kompetencje tylko jako organizacyjne, a nie władcze, jasno wyrażając w ten sposób, że nie może podejmować decyzji na przykład w imieniu zarządu. W dotychczasowym zapisie jest kilka osób, które mają równe prawa i nie bardzo wiadomo, do kogo, z jaką sprawą się zwrócić. Dlatego proponuję usprawnienie organizacji pracy zarządu dzięki wyborowi z tego składu osobowego przewodniczącego, z określeniem jego kompetencji tylko do czynności organizacyjnych. Wówczas w art. 20 ust. 2 otrzymałby odpowiednio numer 3.

W art. 23 ust. 3 po wyrazach: „na piśmie” proponuję dodać zapis „w okresie 7 dni od daty jej podjęcia”. Przypomnę, że chodzi tutaj o zapis mówiący, że o treści uchwały, która została podjęta z udziałem głosów zebranych indywidualnie, każdy właściciel lokalu powinien zostać powiadomiony na piśmie, a więc również ten, który nie podpisywał decyzji, nie wyrażał swojej woli w tej sprawie. Jeżeli nie określimy zarządowi terminu, w jakim ma powiadomić właściciela lokalu, to stwarzamy dowolność. Przez kilka tygodni, a nawet miesięcy może on w ogóle nie wiedzieć, że zarząd podjął jakąś decyzję, która jego również obowiązuje jako członka wspólnoty.

I w art. 32 konsekwentnie po wyrazach: „na piśmie” proponuję dodać zapis: „nie później niż na 7 dni przed terminem jego zwołania”. Chodzi tutaj o art. 32, który mówi, że: „o terminie i proponowanym porządku zebrania ogółu właścicieli, właściciele powinni być powiadomieni na piśmie”. Musi być wyznaczony jakiś termin, z wyprzedzeniem w stosunku do planowanego choćby po to, żeby osoby zainteresowane uczestnictwem w zebraniu ogółu właścicieli mogły zmienić sobie godziny pracy, termin dyżuru, odwołać przewidywaną podróż czy przesunąć termin urlopu. Myślę, że okres 7 dni jest tutaj okresem przyzwoitym, nie przedłużającym i nie opóźniającym działalności wspólnoty, a jednocześnie nie wykluczającym, z przyczyn formalnych i organizacyjnych, części uczestników zebrania współwłaścicieli.

Tyle wniosków konkretnych, które przedkładam do prezydium. A do Wysokiej Izby zwracam się z uprzejmą prośbą o ich uwzględnienie, gdyby daleko idący wniosek o odrzucenie ustawy w całości nie był przez Wysoką Izbę przyjęty. Dziękuję bardzo.

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję bardzo.

Proszę pana senatora Andrzeja Szczepańskiego, następnym mówcą będzie pan senator Eugeniusz Grzeszczak.

Senator Andrzej Szczepański:

Panie Marszałku! Panie i Panowie Senatorowie! Nie negując szeregu cierpkich słów pod adresem tejże ustawy, chciałbym spojrzeć na nią nieco ciepłej.

Zadaję sobie pytanie, jeżeli nie ta ustawa i nie dziś, to co? To co jest w tej chwili? Uważam bowiem, że projekt tej ustawy, którą dzisiaj omawiamy, w zasadniczy sposób porządkuje prawa i obowiązki właścicieli lokali oraz sprawy zarządu nieruchomościami.

Pragnę zauważyć, że dotychczasowe uregulowania prawne są niespójne i rozrzucone po wielu aktach prawnych. Mam tu na myśli kodeks cywilny, a tak właściwie jego dwa artykuły – 136 i 137. Mam też na myśli prawo lokalowe i przepisy wykonawcze do niego, w tym rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wyodrębnienia własności lokali w domach wielomieszkaniowych, nie stanowiących własności państwa. Należy też zmienić ustawę o gospodarce gruntami, zwłaszcza nieruchomości, wraz z rozporządzeniem wykonawczym – prawem spółdzielczym. Myślę, że jeszcze parę aktów prawnych można by tu wymienić.

Stan taki jest dalece niezadowolający. Nie tylko o rozproszenie przepisów tu chodzi, ale przede wszystkim o ich niedostateczne dostosowanie do wymagań wynikających z ewolucji systemu prawnego państwa. Być może najwłaściwszym byłoby zamieszczenie odpowiednich postanowień, dotyczących tej problematyki, w kodeksie cywilnym. Lecz, co pragnę zauważyć, na razie nie dokonujemy przebudowy kodeksu cywilnego. W przyszłości, jak sądzę, nic nie będzie stało na przeszkodzie, aby problematyka własności lokali stała się częścią składową kodeksu cywilnego.

Wysoka Izbo! Podstawowy cel omawianego projektu ustawy to ustalenie jednolitych zasad wyodrębniania nieruchomości lokalowych, z jednej strony uwzględniające to, że mogą one stanowić własność różnych podmiotów, a z drugiej – zapewniające im takie same uprawnienia. Obecny stan prawny jest taki, że zarządzaniem budynków mieszkalnych zajmować się winien: prywatny właściciel w przypadku domku jednorodzinnego, gmina w przypadku mieszkań komunalnych, właściwe spółdzielnie bądź zakłady pracy w przypadku mieszkań spółdzielczych czy zakładowych.

Pragnę zauważyć, i znam takie przykłady, że często mamy do czynienia z sytuacjami, kiedy w zarządach znajdują się budynki, których część mieszkań została sprzedana. Wystarczy jednak, że w budynku jeden użytkownik nie wykupi zajmowanego przez siebie mieszkania. W myśl dotychczas obowiązującego prawa, do właściciela budynku – w tym przypadku gminy, spółdzielni, zakładu – należy obowiązek ponoszenia kosztów związanych z utrzymaniem całej substan-

(senator A. Szczepański)

cji mieszkaniowej. Znam przypadki wykorzystania tej luki prawnej z korzyścią dla siebie przez pozostałych użytkowników budynku.

Ustawa, którą dzisiaj omawiamy, rozwiązuje ten problem, przewidując różne możliwości sprawowania zarządu przy proporcjonalnym rozłożeniu kosztów utrzymania. I ten zapis uważam za jeden z najistotniejszych w tej ustawie w stosunku do obecnej rzeczywistości.

Panie Marszałku! Panie i Panowie Senatorowie!

Przedłożona pod dzisiejsze obrady ustawa o własności lokalu jest ustawą potrzebną i ważną, mimo wielu zastrzeżeń co do konkretnych zapisów czy też braku humanitaryzmu wyrażonego na przykład w art. 16 pkt 2. Sądę więc, że jest jakimś rozwiązaniem zaproponowana przez sprawozdawcę, senatora Jarzembowskiego, poprawka, dotycząca wspomnianego wyżej artykułu, a polegająca na dodaniu słów: „sąd orzeka, że właścicielowi, któremu lokal został sprzedany, nie przysługuje prawo do lokalu zamiennego”. Ta poprawka jest trafna i czyni ten zapis w jakimś sensie humanitarnym. Być może winna nas na tej sali zjednać w kierunku tejże ustawy.

Można też poddać krytyce zapis art. 7, który zakłada ustanowienie odrębnej własności lokalu w formie aktu notarialnego z wpisem do księgi wieczystej. Na to obecnie oczekuje się, podkreślam to, minimum pół roku, a pewno i dłużej. Ten fakt zapewne ograniczy szybkość wykonalności ustawy. Za brak konkretności można skrytykować art. 11, który już dziś z tej mównicy był poddany osądowi. Wszystko to prawda. Chociaż prawdą jest i to, że można poddać krytyce każdy zapis, jeżeli się tego bardzo pragnie.

Lecz przed podjęciem decyzji na tak lub na nie w stosunku do tej ustawy, należy pamiętać, że oczekują na nią między innymi lokatorzy mieszkań zakładowych. Chcieliby oni skorzystać z tej ustawy, aby wykupić swoje mieszkania. Oczekują też na nią lokatorzy mieszkań czy właściciele już odrębnych lokali, które nabyli z tak zwanego mienia poradzieckiego. Oczekują również gminy, a w konsekwencji i budżet państwa, który zbyt wiele dopłaca do wszystkich form własności mieszkań.

Uważam więc, że ustawa ta jest jakimś krokiem na drodze do uporządkowania rynku mieszkaniowego w kraju, mimo że w wielu przypadkach może to być bolesne dla dotychczasowych właścicieli czy też użytkowników. W tym przeświadczeniu, świadom możliwości krytyki, opowiadam się przyjęciem ustawy. Dziękuję za uwagę.

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję bardzo.

Proszę pana senatora Eugeniusza Grzeszczaka. Następny będzie pan senator Jan Orzechowski.

Senator Eugeniusz Grzeszczak:

Panie Marszałku! Panie i Panowie Senatorowie!

Generalne stanowisko wobec ustawy o własności lokali, w moim przekonaniu i nie tylko moim, winno się wyrażać w tym, iż jest to ustawa potrzebna. Jej znaczenie polega przede wszystkim na tym, że określa ona jednolite zasady wyodrębniania własności lokali. Przypomnę, że dotychczas kwestie te regulowane były wieloma przepisami prawnymi. Szczegółowo wymieniał je mój przedmówca, pan senator Szczepański. Jednakże obecny stan prawny cechuje nie tylko znaczne rozproszenie przepisów. Równie istotne jest ich niedostosowanie do zasad gospodarki rynkowej, wdrażanej ewolucyjnie do systemu prawnego naszego państwa. Godne podkreślenia jest także i to, że ustawa wypełnia lukę, dotyczącą współgospodarowania wspólnym dobrem. Jako akt prawny, nowatorski także w tym sensie, że nie był praktykowany w naszej rzeczywistości po drugiej wojnie światowej, ustawa budzi jednak pewne wątpliwości. O niektórych mówili: pan senator sprawozdawca Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych oraz niektórzy moi przedmówcy.

Po pierwsze, chodzi o trudności interpretacyjne, wynikające z różnego ujęcia tych samych spraw w omawianej ustawie i w innych aktach prawnych. Jedną z takich kwestii są prawa właściciela lokali. Artykuł 11 ustawy o własności lokali mówi o prawie do wyłącznego korzystania z lokalu będącego własnością – o czym była już mowa. Tymczasem art. 140 i 206 kodeksu cywilnego wyliczają szersze uprawnienia, w tym rozporządzanie swoim lokalem i udziałem w nieruchomości wspólnej. Powstaje tutaj zjawisko wyłączania wielu przepisów z dotychczas obowiązującego kodeksu cywilnego. Pytanie brzmi: jakimi kryteriami kierowano się przy wyborze rozwiązań zawartych dotychczas w różnych dziedzinach prawa? Co będzie podstawą jednoznacznej interpretacji przepisów omawianej ustawy w sytuacji ich współwystępowania w różnych ustawach. Owe zasady szczególnie wynikające z odrębnej własności lokali i związanego z nimi prawa własności gruntu i urządzeń wspólnych z jednej strony oraz inne zasady własności, zawarte w kodeksie cywilnym z drugiej, świadczą niestety także o naruszaniu równości wobec prawa.

W tym kontekście wypada zgodzić się z intencją autorów ustawy, aby uregulować sytuację lokatorów mieszkań zakładowych, budynków komunalnych i domów należących do właścicieli prywatnych, na przykład choćby tych, którzy nabyli mieszkania z tak zwanego mienia poradzieckiego. Ale nie sposób także zlekceważyć argumentów liczniejszej rzeszy lokatorów, których własność będzie nadal ograniczana przepisami prawa administracyjnego.

(senator E. Grzeszczak)

Na pytanie, czy konieczne jest tworzenie nowej gałęzi prawa dla prywatnej własności lokali, odpowie w przyszłości praktyka. Jeśli ta odpowiedź będzie pozytywna, wówczas rozwiązania nowej ustawy mogą być przeniesione na inne rodzaje własności lokali.

Po drugie, chodzi o niedostateczną konsekwencję w respektowaniu fundamentalnej dla tej ustawy zasady nienaruszalności prawa własności. Myślę o art. 16, stanowiącym, według mnie, proste przeniesienie formy spółdzielczego wykluczenia członka na instytucje wyodrębnionych lokali. Nieprecyzyjny, a przede wszystkim zbyt restrykcyjny, powiedziałbym nawet antyhumanitarny, charakter tego artykułu może zdyskontować całą ustawę.

Integralną częścią ustawy jest ten jej fragment, który reguluje formy organizacyjne sprawowania zarządu budynkiem. Wiąże się z tą kwestią również niejasność wielu pojęć. Choćby – co to jest wspólnota mieszkaniowa, czy ma ona osobowość prawną, czy mieszkańcy współwłaściciele będą w stanie sprostać obowiązkowi zarządzania nieruchomością wspólną? Wreszcie – jakie i na ile realne będą kompetencje zebrania właścicieli oraz ich przedstawicieli w postaci zarządu? Nie tylko o treść tych pojęć tutaj chodzi, ale również o wręcz pionierski charakter nowych instytucji i form zarządzania. Tym bardziej więc szczegółowo należałoby określić na przykład statutowe zasady instytucjonalnej formuły wspólnoty mieszkaniowej i zarządów wspólną nieruchomością.

Uszczegółowienia wymagają także uprawnienia zarządu, na przykład wobec lokatorów, którzy nie wykupią mieszkań, a więc mieszkających na podstawie nakazów kwaterunkowych. Jasnych rozstrzygnięć spraw własnościowych oczekują zresztą nie tylko lokatorzy, lecz także władze samorządowe i sądownictwo. Jedną z najważniejszych kwestii, wymagających jednoznacznego rozstrzygnięcia, jest zasada łączenia nieruchomości z gruntem, na którym jest ona usytuowana. Omawiana ustawa nie rozwiązuje, niestety, skomplikowanych problemów współwłasności nieruchomości. Ponadto, efektywne funkcjonowanie ustawy nie będzie możliwe bez uporządkowania ksiąg wieczystych. Nie rozwinę tej sprawy, jest ona bowiem nazbyt oczywista.

Jak już wcześniej powiedziałem, ustawa jest pomysłem nowym. Według jej autorów, najważniejsze uwagi i wątpliwości, rodzące się w trakcie analizy zawartych w niej przepisów, muszą być wykorzystywane w komentarzu do przyjętej ustawy. Nie jest to jednak, naszym zdaniem, najlepszy sposób zapewniający jakość tworzenia nowych przepisów. Zdaniem inicjatorów ustawy, przyczyni się ona do rozwoju budownictwa mie-

szkaniowego, gdyż wprowadza przepisy stwarzające możliwość samodzielnego kształtowania stosunków pomiędzy właścicielem a wspólnotą mieszkaniową. I jeśli rzeczywiście cele te zostaną osiągnięte, wówczas nowe doświadczenia, które przyniesie uchwalenie ustawy, mogą stać się nie jedynym, ale pewnym sposobem na złagodzenie kłopotów gospodarki mieszkaniowej.

Z tych właśnie względów Klub Senatorów Polskiego Stronnictwa Ludowego opowie się w trakcie głosowania za przyjęciem tej ustawy. Dziękuję.

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję bardzo.

Pan senator Jan Orzechowski. Następny będzie pan senator Jerzy Madej.

Senator Jan Orzechowski:

Panie Marszałku! Wysoka Izbo!

Ustawa, będąca w tej chwili przedmiotem obrad Wysokiej Izby, wspólnie z ustawą o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych wraz z koniecznymi zmianami, które muszą być wprowadzone do ustawy o prawie spółdzielczym w odniesieniu do mieszkań spółdzielczych, powinny stworzyć w Polsce nowy ład mieszkaniowy. Rzecz sprowadza się bowiem do tego, że jeśli w Polsce chcemy oprzeć gospodarkę na systemie gospodarki rynkowej, to spod działania gospodarki rynkowej nie możemy wyłączyć tak istotnego elementu życia gospodarczego, jakim jest mieszkalnictwo. W tej chwili leży ono poza prawami rynku, gdyż regulowane jest w trybie administracji.

Dobrze byłoby, gdyby całość tych przepisów weszła jednocześnie w życie i była przedmiotem obrad i w Sejmie, i w Senacie. Tak się, niestety, nie stało. Najpierw trafiła do nas ustawa z 13 maja o własności lokali. Ale mówiąc o niej, musimy mieć na uwadze rozwiązania, jakie są proponowane w ustawie o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, nad którą pracuje Sejm. Te dwa akty normatywne trzeba rozpatrywać łącznie.

Otóż zarówno ta ustawa, o której w tej chwili mówimy, jak i ustawa, nad którą obraduje Sejm, przyjmują jako zasady i jako rozwiązanie, że lokator bądź właściciel ma płacić czynsz lub ponosić koszty utrzymania lokalu w takiej wysokości, ażeby rzeczywiście odpowiadało to niezbędnym kosztom utrzymania tego lokalu. Inaczej mówiąc, chodzi o obciążenie lokatora bądź właściciela pełnymi kosztami utrzymania lokalu. W tym kierunku idzie również rozwiązanie przyjęte w tej ustawie. Oczywiście dotyczy ono właścicieli.

Ktoś może zapytać, czy ta ustawa polepsza sytuację w stosunku do istniejącego stanu prawnego, czy też pogarsza. Otóż, muszę powiedzieć,

(senator J. Orzechowski)

jako prawnik, że gdy ta ustawa wejdzie w życie, znacznie pogorszy się sytuacja osób, które zajmują mieszkania na zasadzie własności w budownictwie komunalnym. Według obowiązującego obecnie stanu prawnego ktoś, kto wykupił mieszkanie w budownictwie komunalnym, nie musi ponosić pełnych kosztów utrzymania posesji przypadających na jego lokal. Ale świadczy je w takiej wysokości, w jakiej świadczą wszyscy płacący czynsz zgodnie z przepisami ustawy.

Jednocześnie musimy sobie odpowiedzieć na pytanie, czy unikając pogorszenia sytuacji właścicieli lokali i uchylając się od rozwiązania niewątpliwie trudnego z punktu widzenia społecznego problemu, zrobimy dobrze. Wydaje mi się, że wcześniej czy później mieszkalnictwo trzeba będzie w Polsce uporządkować. Jedyną drogą do tego celu jest poddanie go działaniom rynku i przyjęcie zasady, że czynsz najmu pokrywa koszty utrzymania lokalu, nawet ewentualnie z jakimś zyskiem dla właściciela budynku. Nikt nigdy nie będzie chciał lokalu wynająć, jeżeli będzie musiał do niego dopłacić. Dlatego przyjęte jest również i takie rozwiązanie w tej ustawie. Odnosi się ono, co prawda, do właścicieli – i tu prosiłbym, żebyśmy nie mylili pojęć, bo czasami mylimy pojęcie lokatora z pojęciem właściciela. Ustawa dotyczy tych osób, które są właścicielami lokali. Od 1 stycznia będą one ponosiły koszty utrzymania lokali w pełnej wysokości. Potrzebny jest więc przepis art. 16, o którym tutaj sporo mówiono. Dlaczego ten przepis jest potrzebny? Życie jest brutalne i nie możemy uchylać się od spojrzenia również na jego ujemne strony. Może się mianowicie zdarzyć tak, że w budynku liczącym dwadzieścia lokali, pięciu czy dziesięciu współwłaścicieli nie będzie za nie płaciło. Jest sprawą oczywistą, że pozostała dziesiątka będzie musiała płacić za tych niepłacących, jeżeli nie znajdziemy rozwiązania zmuszającego tych ludzi do ponoszenia kosztów utrzymania. Jeżeli wykreślimy art. 16, to musimy od razu powiedzieć, że pozostali będą płacili za tych, co nie płacą. Czy to jest rozwiązanie prawidłowe i sprawiedliwe? Chyba nie.

Trzeba sobie jednocześnie powiedzieć, że z pojęciem własności i z prawami własności łączą się również określone obowiązki. Jeżeli ktoś jest nie właścicielem mieszkania, ale właścicielem kamienicy, to też musi z tego obiektu świadczyć jakieś podatki, ma jakieś obowiązki. Każdy właściciel ma obowiązki, a obowiązkiem właściciela lokalu mieszkalnego będzie przyczynianie się w odpowiednim stopniu do ponoszenia ogólnych kosztów utrzymania nieruchomości i dlatego ten przepis niewątpliwie jest potrzebny.

W Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych była dość burzliwa dyskusja nad tym przepisem, sugerowano, że to jest działanie antyhumanitar-

ne, że my tutaj będziemy próbowali wyrzucać ludzi na bruk. Otóż proszę Wysokiej Izby, wydaje mi się, że trzeba znaleźć jakieś rozwiązanie. Ja również chcę zaproponować poprawkę do art. 16, tylko idącą może w innym kierunku niż poprawka senatora Jarzembowskiego, ponieważ jego poprawka w zasadzie niczego nie załatwia, ucieka się w niej tylko od rozwiązania problemu. Nazwijmy to po imieniu.

Ja natomiast proponuję przyjąć taką zasadę, że jeśli zaistnieje sytuacja, iż na skutek orzeczenia sądowego lokal zostanie sprzedany i zajdzie potrzeba wykwaterowania dotychczasowego właściciela lokalu, to wtedy rozstrzygnięcie w ust. 2, że nie przysługuje mu prawo do lokalu zamiennego, uznać należy za prawidłowe. I w miejsce, gdzie jest kropka w ust. 2, należy dopisać sformułowanie odnoszące się do pomieszczenia mieszkalnego zastępczego, bo rozróżniamy w prawie lokalowym lokal zamienny i pomieszczenie mieszkalne zastępcze. Proponuję, żeby w ust. 2 zamiast kropki postawić przecinek i dopisać następujące wyrazy: „a pomieszczenie zastępcze zapewnia gmina, gdy stwierdzi, że jest to uzasadnione sytuacją, w jakiej znalazł się dotychczasowy właściciel”.

O co tu chodzi? Otóż mogą być takie przypadki, że nie trzeba będzie ani lokalu zamiennego, ani pomieszczenia zastępczego, bo ten dotychczasowy właściciel we własnym zakresie jakoś się urządzi, ale mogą być sytuacje społecznie trudne. W takim wypadku uważam, że w tych społecznie trudnych sytuacjach pomocą powinna służyć gmina. Jest to zresztą zgodne z dotychczas przyjętym kierunkiem rozwiązań, ponieważ państwo senatorowie wiecie, że jest ustawa o pomocy społecznej, która już w jakimś zakresie tę pomoc społeczną reguluje. Dlatego uważam, że w takich wypadkach, jeżeli będzie taka wyjątkowa sytuacja, trzeba ewentualnie pomóc w drodze pomocy społecznej.

W tej poprawce operuję jeszcze pojęciami – lokal zamienny i zastępcze pomieszczenie mieszkalne – na tej zasadzie, że one do dziś funkcjonują w naszym ustawodawstwie, natomiast w ustawie, która znajdzie się w Wysokiej Izbie, już będą pojęcia inne, czyli pojęcie lokalu socjalnego, ale tak jest w rozwiązaniach, które są w trakcie opracowań.

I jeszcze może ostatnia uwaga, skierowana do pana senatora Cieślaka, który był za tym, aby skreślić ust. 2 w art. 16. Otóż, Panie Senatorze, obecnie stan prawny jest taki, że egzekucje z pomieszczeń reguluje art. 1046 kpc – zresztą jest tu chyba przedstawiciel ministerstwa, rządu, to ewentualnie wypowie się na ten temat – niestety, przepis ten jest mało precyzyjny i w praktyce są ogromne kłopoty z jego stosowaniem. Dlatego, żeby uniknąć tych różnych trudności, jakie mamy w praktyce z wykonaniem wyroków sądo-

(senator J. Orzechowski)

wych, odnoszących się do eksmisji, trzeba wyraźnie ten problem uregulować i nie uciekać od niego tak, jak próbujemy to robić. Dziękuję bardzo.

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję bardzo.

(Senator Jan Orzechowski: I tę poprawkę od razu może dam do przepisania.)

Proszę bardzo o zabranie głosu pana senatora Jerzego Madeja, jako następny i ostatni zapisał się do głosu pan senator Gerhard Bartodziej.

Senator Jerzy Madej:

Panie Marszałku! Wysoki Senacie!

Przy okazji dyskusji nad tą ustawą uświadamiamy sobie po raz kolejny problemy, jakie wynikają z przechodzenia do gospodarki rynkowej. Bo musimy sobie uświadomić ten fakt, czy uświadamiać go sobie ciągle, że zgodnie z zasadami gospodarki rynkowej mieszkanie jest również towarem. Oczywiście trzeba od razu dodać, że jest to towar specyficzny, ponieważ mieszkanie w naszym klimacie jest jednym z podstawowych warunków egzystowania, czyli musi to być towar specyficzny – ale ta zasada nie ulega podważeniu.

Dlatego też ustawa, nad którą dzisiaj dyskutujemy, budzi ze strony wielu państwa senatorów wątpliwości. Jak usłyszeliśmy, Komisja Inicjatyw i Prac Ustawodawczych zaproponowała nawet jej odrzucenie, co dla mnie jest chyba bardziej ewenementem niż postępowaniem zasługującym na pozytywną opinię, ale do tego ustosunkuje się przy końcu mojego wystąpienia.

Powracam natomiast do samej ustawy, jak zauważyliśmy, największe wątpliwości budzi art. 16, w którym mówi się o przymusowym pozbawieniu właściciela jego lokalu. Jest to rzeczywiście sprawa trudna, ale jeżeli zakładamy, że jest to współwłasność, jeżeli każdy z właścicieli jest udziałowcem tej wspólnoty, którą tworzą wszyscy mieszkańcy, jeżeli ktoś występuje przeciwko tej wspólnotie w różny sposób, to muszą istnieć jakieś narzędzia, które tę samowolę będą ograniczały.

Wprawdzie nie dlatego, że jestem członkiem Unii Wolności, ale dlatego że mam liberalne przekonania, ciągle mówię, iż najważniejszą sprawą jest wolność osobista. Ale ta wolność jest oczywiście ograniczana wolnością innych ludzi. W art. 16 najistotniejszym elementem nie jest zaleganie z opłatami, ale właśnie wykroczenie w sposób rażący lub nieuczciwy przeciwko obowiązującemu porządkowi domowemu albo przez swoje zachowanie, albo niewłaściwe korzystanie

z lokalu – bo można regularnie płacić czynsz za lokal, którego jest się właścicielem, ale można tak zatruć życie innym współwłaścicielom, że koniecznością będzie eksmisja tego człowieka.

Już kilku moich przedmówców mówiło o tym. To nie są najemcy, to są właściciele mieszkania, proszę państwa, i w związku z tym, oni nie zostają pozbawieni mieszkania, tylko po prostu sądownie zostają pozbawieni własności, ale za te pieniądze otrzymują należność. Natomiast żądanie mieszkania zastępczego porównałbym do takiej sytuacji: jeżeli ktoś ubezpiecza samochód w firmie ubezpieczeniowej, samochód mu kradną, to on, dopóki nie kupi nowego, nie żąda od PZU samochodu zastępczego, żeby przez ten czas mógł jeździć. Bo jeżeli kogoś stać na samochód i na to, by nim jeździć, i w jakiś sposób zostanie go pozbawiony, to przecież firma ubezpieczeniowa do czasu wypłacenia pieniędzy i kupna nowego pojazdu nie daje mu samochodu. Jest to podobny sposób spojrzenia na tę sprawę.

Słuchając dyskusji, odniosłem również wrażenie, że ciągle jeszcze jest niepełna świadomość, kto jest najemcą, a kto jest właścicielem. Powoduje to, iż w dyskusji padały na przykład takie stwierdzenia: że jeżeli w budynku mieszkalnym część mieszkań jest wykupionych – i to są właściciele – a część mieszkań nie jest wykupionych – i to są najemcy – to lokatorzy nie mają równych praw. Nie mają, bo właścicielem pozostałych mieszkań jest właściciel budynku, a nie najemcy. W związku z tym podlegają oni prawu związanemu z najmem lokali, a właściciel mieszkań po prostu rozporządza tymi mieszkaniami. Dlatego jest rzeczą oczywistą, że nie mają oni równych praw.

Jest jeszcze jedna bardzo istotna sprawa nie do końca dopracowana, chodzi o zarząd mieszkaniami, a kwestia ta jest ujęta w rozdziale czwartym. Proszę państwa, trzeba pamiętać, że zapisy znajdujące się w rozdziale czwartym dotyczą tylko sytuacji, kiedy żaden współwłaściciel nie określa w umowie sposobu zarządzania. Bo wtedy, jak gdyby z urzędu, narzucony jest sposób zarządu. W momencie zawierania umowy współwłaściciele mogą określić formę zarządu, jaka im najbardziej odpowiada, odrzucając tę, która jest zapisana w ustawie. O tym również należy pamiętać.

Jestem zaskoczony stanowiskiem Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych. Zaskoczyło mnie zarówno stanowisko pana senatora sprawozdawcy, jak również postawa niektórych członków tej komisji, biorących udział w debacie. Nie wiem w tej chwili, czy komisja proponuje odrzucić tę ustawę ze względów merytorycznych, czy ze względów formalnych. Jeżeli ze względów merytorycznych to, jak sądzę, ma to oznaczać, że – zdaniem komisji – ustawa jest sprzeczna z zasadami sprawiedliwości społecznej i jeszcze kilkoma innymi hasłami, o których mówimy, a któ-

(senator J. Madej)

rych w tej chwili nie jesteśmy w stanie zrealizować. Z takiego punktu widzenia wnioski komisji jest słuszny.

Jeżeli jednak komisja proponuje nam, a tak wynikało z dyskusji, odrzucenie tego projektu ustawy dlatego, że zaistniały tam pewne nieścisłości, wątpliwości, to w tym momencie niezrozumiałe jest dla mnie jej stanowisko. Bo przecież w końcu Komisja Inicjatyw i Prac Ustawodawczych została po to powołana, żeby takie usterki, niedoróbki, nieprawidłowości legislacyjne usuwać.

My mówimy: taka ustawa wyszła z Sejmu. Można by powiedzieć: wyszła taka ustawa, bo taki mamy Sejm. Sami mówimy, że rola Senatu jest niedoceniana, że tutaj przecież pracujemy, udoskonalamy prawo. Tymczasem komisja odrzuca te zapisy twierdząc, że są nieeleganckie, niejednoznaczne, nieścisłe i wobec tego nie przyjmujemy projektu ustawy.

Gdybym był złośliwy, to powiedziałbym, że po to członkowie komisji dostają wyższe diety, żeby właśnie takie poprawki wprowadzać, a nie proponować odrzucanie projektu ustawy. Tym bardziej, że ustawa nie idzie w trybie pilnym, nie musi być przyjęta na dzisiejszym posiedzeniu Senatu. Trzy komisje pracowały nad treścią tej ustawy i byłem przygotowany raczej na to, że przedstawiają jakieś poprawki.

Poprawki, które przedstawiam na piśmie są drobne, można powiedzieć kosmetyczne, jako że spodziewałem się przedstawienia przez komisje poprawek, nad którymi będzie można dyskutować. Chyba, że komisja czeka właśnie, by w czasie ogólnej debaty wszyscy senatorowie pracowali nad tą ustawą, tak jak to zrobił pan senator Cieślak, który przedstawił kilka poprawek. Jeszcze raz powtarzam, nie ze wszystkim poprawkami pana senatora Cieślaka zgadzam się, ale komisja będzie teraz nad nimi pracować.

Ponieważ dzisiaj rano miałem niewiele czasu na przeczytanie tej ustawy, to powtarzam, że poprawki zgłoszone przeze mnie mają charakter kosmetyczny. Pan senator Jarzembowski w swoim sprawozdaniu powoływał się na opinię pana Janusza Drachali, dającą podstawy do tego, by Komisja Inicjatyw i Prac Ustawodawczych usunęła wskazane przez niego niedociągnięcia w postaci poprawek do projektu ustawy. Nie wiem dlaczego Komisja tego nie uczyniła.

Wracając do moich poprawek, pierwsza z nich dotyczy art. 1 ust. 1. Zapis mówiący, że ustawa określa sposób ustanawiania odrębnej własności samodzielnych lokali mieszkalnych i lokali o innym przeznaczeniu, prawa i obowiązki właścicieli tych lokali oraz zarząd nieruchomością, jest nieprecyzyjnie sformułowany. Ustawa nie określa mianowicie zarządu, tylko sposób zarządu. W związku z tym moja propozycja jest taka,

żeby zamiast słowa „zarząd” wstawić „sposób zarządu”. Jak już zwracano na to uwagę, zarząd raz występuje jako forma, a raz jako organ.

Druga poprawka wiąże się z zapisem w art. 12 ust. 3. Cały czas ustawa mówi właściwie o lokalach mieszkalnych, a w ust. 3 jest zapis, że uchwała zebrania właścicieli może ustalić z tego tytułu zwiększenie obciążenia właścicieli lokali użytkowych. Natomiast nigdzie przedtem nie mówi się o lokalach użytkowych. W art. 2 ust. 2 drugie zdanie mówi, że przepis ten stosuje się odpowiednio również do samodzielnych lokali wykorzystywanych zgodnie z przeznaczeniem innym niż mieszkalne. W związku z tym, co wcześniej powiedziałem, proponuję, żeby wstawić tam sformułowanie, że przepis ten stosuje się odpowiednio również do samodzielnych lokali użytkowych, wykorzystywanych zgodnie z przeznaczeniem na inne cele niż mieszkalne. Taka poprawka stworzy związek pomiędzy art. 12 a art. 2.

Nieelegancki zapis znajduje się w art. 18 ust. 3. Eufemistycznie można powiedzieć, że ta ustawa jest napisana nieelegancko. Pan senator Rot użył kiedyś określenia „knot”. Naprawdę ona jest niechlujnie napisana. Znajduje się tu taki zapis: „jeżeli sposobu zarządu nie określono w umowie, obowiązują zasady poniższe”. Proponuję, żeby napisać: „obowiązują zasady przedstawione w niniejszym rozdziale”, bo on cały zajmuje się tą sprawą.

Czwartą poprawką jest zastąpienie w art. 9 wyrazu „ilość” wyrazem „liczba”, jako że w języku polskim liczbę stosuje się do rzeczowników policzalnych, a ilość do niepoliczalnych.

Reasumując, proszę państwa, jestem oczywiście za tym, żeby komisje, szczególnie Komisja Inicjatyw i Prac Ustawodawczych, rozpatrzyły tę ustawę i poprawki. Przy czym moja sugestia jest taka, by komisja zajęła się również uwagami wypowiedzianymi przez państwa senatorów w czasie dzisiejszej debaty i przedstawiła Senatowi do rozpatrzenia komplet poprawek. Jestem za przyjęciem ustawy w takiej formie, by Senat nie musiał się jej wstydzić. Dziękuję bardzo.

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję bardzo. Pan senator Gerhard Bartodziej, proszę bardzo.

Senator Gerhard Bartodziej:

Panie Marszałku! Wysoki Senacie!

Króciutko. Chcę również poprzeć ustawę. Celowość jej uchwalenia nie budzi wątpliwości, aczkolwiek konieczność wprowadzenia określonych poprawek również wydaje się oczywista. Chcę ustosunkować się do problemu, o który Senat wykazywał sporo troski, mianowicie o bezpieczeństwo socjalne obywateli, sprawiedliwość społeczną.

(senator G. Bartodziej)

Myślę, że ta ustawa może dać szansę samorządom na wprowadzenie większej sprawiedliwości w zakresie mieszkalnictwa, w gospodarce mieszkaniowej. Otworzyłaby ona drogę do sprywatyzowania części mieszkań, do przekazania na pełne utrzymanie części mieszkań komunalnych tym, którzy są w stanie te koszty dzisiaj ponosić.

Ja żyję w średnio zamożnej gminie na południu Polski. Według mojej wyceny, 1/4 lokali komunalnych jest zajmowana przez ludzi zamożnych, ludzi, których byłoby stać w 100% na poniesienie wszelkich kosztów związanych z użytkowaniem mieszkań. W imię egalitarnie pojmowanej sprawiedliwości, w imię jednakowego traktowania, zamożnym ludziom dopłacamy do mieszkań podobnie jak tym naprawdę biednym.

Gdyby była szansa na uporządkowanie gospodarki mieszkaniowej, na doprowadzenie do stanu, w którym mieszkania komunalne użytkowałyby ludzie znajdujący się rzeczywiście w strefie wymagającej osłony socjalnej bądź blisko tej strefy zamożności, to samorzady miałyby o wiele więcej środków na to, żeby aktywnie zwalczać „biedę mieszkaniową”, inwestować i budować nowe mieszkania.

Mamy wielkie problemy przede wszystkim z mieszkaniami dla ludzi starszych. Ustawa jest jednym z warunków koniecznych, aby można było rozpocząć transformację w mieszkalnictwie.

Pan senator Orzechowski był uprzejmy zaznaczyć, że potrzebne są kolejne ustawy. Rzeczywiście, konieczny jest jeszcze cały pakiet uregulowań, który umożliwiłby doprowadzenie do porządku całości gospodarki mieszkaniowej. Szczególną wagę, z punktu widzenia sprawiedliwego rozłożenia kosztów, przywiązuję do problemu uregulowania dopłat do mieszkań, zdefiniowania granic i warunków osłony socjalnej, bo tu mamy największe deficyty i najwięcej nadużyć. To ci zamożni konsumują część środków, które rzeczywiście mogliby dostać ci najbiedniejsi.

Podzielałam wiele wątpliwości, które był łaskaw zgłosić pan senator Cieślak, i poprę zasygnalizowane przez niego poprawki. Sam mam wątpliwości dotyczące rozdziału czwartego, ewentualnie do wyjaśnienia. Interesuje mnie taka kwestia: wydaje mi się, że nie jest do końca jasny tryb nabywania i rejestrowania osobowości prawnej wspólnoty mieszkaniowej. Nie jestem prawnikiem, ale myślę, że potrzebne są tutaj dodatkowe wyjaśnienia. Być może akty wykonawcze powinny mówić jasno, jak winna wyglądać cała procedura, która doprowadzałaby do tego, że ta wspólnota mieszkaniowa mogłaby w pełni, odpowiedzialnie spełniać zadania, jakie na nią muszą zostać nałożone.

Uważam, że zbyt słabo została wyeksponowana kwestia możliwości powierzenia zarządu

wspólnoty mieszkaniowej wyspecjalizowanym przedsiębiorstwom. Myślę, że to będzie rozwiązanie znacznie częstsze niż sytuacje, w których lokatorzy będą w sposób amatorski wybierać spośród siebie zarząd i zarządzać tą nieruchomością.

I wreszcie kwestia dotycząca tego, czy ustalenie określonej formy wykonywania zarządu nieruchomością wspólną nie powoduje, że wchodzi my w pewien stan statyczny. Następne osoby, które będą dochodziły do tej wspólnoty, nie mają, według przepisów rozdziału czwartego, jasnej drogi do ewentualnej zmiany sposobu zarządzania tą wspólnotą – na przykład przejścia od zarządzania amatorskiego do powierzenia zarządu firmie specjalistycznej.

To są sprawy zasadnicze, które podczas czytania tej ustawy nasuwały wątpliwości. Jest jeszcze jedno pytanie – znowu proszę wybaczyć, nie jestem prawnikiem, może dla kolegów prawników będzie to jasne – dotyczy ono art. 20, wyboru jednoosobowego lub kilkuosobowego zarządu. To pojęcie „kilkuosobowy” jest oczywiście szerokie, chyba od dwóch do dziesięciu osób, tak? A w art. 21: „Gdy zarząd jest kilkuosobowy, oświadczenia woli za wspólnotę mieszkaniową składają przynajmniej dwaj jego członkowie.” Chciałbym uzyskać wyjaśnienie, czy jeżeli zarząd byłby, załóżmy, ośmioosobowy, wola dwóch członków byłaby rzeczywiście wolą wspólnoty? Myślę, że przy uwzględnieniu niezbędnych poprawek ustawa warta jest poparcia, a jej skutki, przynajmniej na poziomie samorządów, będą pozytywne. Dziękuję.

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję bardzo. Zgodnie z art. 43 ust. 2, w związku z art. 30 ust. 2 Regulaminu Senatu chciałem udzielić teraz głosu przedstawicielowi rządu.

Proszę o zabranie głosu podsekretarza stanu w Ministerstwie Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, pana Wojciecha Rzepkę.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa Wojciech Rzepka:

Panie Marszałku! Wysoka Izbo!

Postaram się odpowiedzieć w sposób zwięzły przynajmniej na pytania obejmujące szersze kwestie poruszone przez państwa, bowiem było ich sporo. Czas jest określony. Jestem skonfundowany, bowiem znaczna część problemów, o których mówimy, mieści się w ściśle prawniczej materii. Mam więc pewną obawę, czy taka formuła mojej wypowiedzi jest najlepsza do rozstrzygnięcia pewnych wątpliwości. Postaram się jednak w miarę precyzyjnie odpowiedzieć na pytania, które państwo senatorowie kierowali pod moim adresem.

(podsekretarz stanu W. Rzepka)

Pozwolę sobie wszakże na pewną uwagę ogólną. Otóż, materia tej ustawy jest szalenie cywilistyczna. I to oczywiście sprawia znaczną trudność w jej odczytywaniu, co państwo kilkakrotnie podnosili. To jest oczywiste, to jest fakt. Myśmy zresztą w różnych wyjaśnieniach mówili – i to jest pogląd wielu znaczących prawników – że to jest właściwie materia kodeksu cywilnego, ale z przyczyn, o których była już tutaj mowa, nie ma w tej chwili możliwości uregulowania w kodeksie tej palącej, podkreślam, palącej kwestii. I to jest jedna sprawa.

Oczywiście w ten sposób chciałbym, przepraszam, nieco globalnie ustosunkować się do całego szeregu pytań czy wątpliwości, które państwo podnosili.

Przypomnę tutaj debatę nad poprzednią ustawą o zamówieniach publicznych, podczas której podnoszono, że w ustawie tej używany jest język, jaki nie jest stosowany w innych ustawach – zwłaszcza tam, gdzie był styk zamówień publicznych z rozwiązaniami cywilistycznymi. Tego typu pojęcia, jak „jednostronna czynność prawna”, „zwykły zarząd”, kwestię którego podnosił pan senator Cieślak, są definiowane, określone w kodeksie cywilnym i mają swoje odzwierciedlenie w nauce prawniczej. Nie było potrzeby i celowości wprowadzania tu innych rozwiązań. Byłoby błędem legislacyjnym, gdybyśmy teraz te określenia tłumaczyli, bo kilkakrotnie regulowalibyśmy w kilku ustawach – kodeks cywilny też jest ustawą – te same kwestie. I to jest uwaga, która odnosi się do wątpliwości państwa co do samych sformułowań.

Proszę państwa, druga sprawa, którą, pisząc ustawę, staraliśmy się szalenie mocno wpleść w obecne ustawodawstwo, a więc i w obecny zakres pojęciowy – to były kwestie, które państwo podnosili jako niezrozumiałe. Dam przykład, odnosząc się do art. 16, o którego wydzwieku społecznym pozwolę sobie jeszcze powiedzieć. Podnoszono, iż te określenia, że ktoś długotrwale zalega z zapłatą, że działa w sposób uciążliwy... Brzmienie tego akurat artykułu jest wzięte z kodeksu cywilnego. Nie wprowadzamy tu żadnej nowej regulacji poza tym, że mówimy, iż ta sytuacja, która normalnie odnosi się do najemcy – bo kodeks cywilny kwestie najmu reguluje szerzej – dotyczy także właściciela. A zatem ta norma już istnieje. Ma swoje orzecznictwo, sądy wypowiadały się na ten temat, zresztą ten artykuł jest właśnie kierowany do sądu. Cóż to znaczy „długotrwale”? To może budzić pewne refleksje, ale właśnie wyjaśniam, że nie jest to pojęcie, jak to się mówi, nieostre.

Podobna sytuacja jest z możliwością wchodzenia do lokalu w celach związanych z konserwacją, remontem, usunięciem awarii itd. – art. 13

ust. 2. To jest również norma, przepraszam, żywym przeniesiona z obecnych regulacji. Może „na żądanie zarządu”... Może dzisiaj ta formuła nieco razi, ale po prostu jest dokładnie przepisana z istniejącej. Gdybyśmy próbowali teraz napisać: „na wniosek zarządu”, szereg prawników usiłowałoby wywieść, że skoro zamieniono formułę „żądania” na „wniosek”, to wiąże się to nie tylko z pewną elegancją, której wszyscy chcielibyśmy w ustawach, ale być może niesie ze sobą inne odczytanie przepisu. Dałem tu pewne przykłady. Jeżeli państwo będą mieli jeszcze pytania, to omówię bardziej szczegółowe kwestie. Ale to właśnie są sprawy, które już zostały uregulowane.

Artykuł 11 ust. 2... Przepraszam, więcej zajmuję się artykułami niż państwa wypowiedziami. Zdaje się, że pan senator Cieślak poruszał tę kwestię, że coś tam jest uznane „w zasadzie za usprawiedliwione”. Jest to dokładnie norma kodeksu postępowania cywilnego. Tak w 1965 r. napisano i takie pojęcie istnieje już blisko 30 lat. Nie czuliśmy się na siłach, w gronie reprezentującym jednak przede wszystkim resort budownictwa, naruszać pewne przyjęte określenia, zasady, sformułowania, istniejące wszak w pewnej biblii prawniczej, jaką jest kodeks cywilny. I to jest jedna sfera tych zagadnień, które państwo poruszali.

Była też mowa o szeregu usterek prawnych. Odnoszę się tutaj do komisji prac legislacyjnych. Oczywiście, jest to sprawa podlegająca ocenie, którą państwo będą tutaj robić. Tych opinii jest kilka. Przypomnę, bo nie była wymieniona, opinię Biura Legislacyjnego Senatu, która jest – pozwolę sobie to powiedzieć, bo mam w tym swój oczywisty interes – raczej pozytywna w stosunku do tej ustawy. Zresztą, przyznam szczerze, że w tej opinii, która była tutaj częściowo cytowana, nie rozumiem pewnych wątpliwości. Mogę tylko wyrazić żal, że ich autor nie był na spotkaniu podkomisji. Ta wymiana poglądów jest, że tak powiem, bardzo niejednoznaczna. W związku z pewnymi wątpliwościami był tutaj cytowany art. 4 ust. 3. Odczytam jego część: „jeżeli budynek został wzniesiony na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste, przedmiotem wspólności jest to prawo, a dalsze przepisy o własności odnoszą się także do prawa użytkowania wieczystego”.

Prawdę mówiąc, nie bardzo wiem, co tu może być niejasne. Jest tu po prostu powiedziane, że prawem, które bardzo często występuje – nawet powiedziałbym, że częściej niż prawo własności w stosunku do gruntów – jest prawo użytkowania wieczystego. Aby w dalszej części ustawy nie wyliczać za każdym razem: „własność lub użytkowanie wieczyste”, powiedziano, że gdy jest mowa o własności, która wynika ze stanu faktycznego, należy rozumieć to także jako użytkowanie wieczyste. I to jest swoista próba, z całą pewnością nieco ułomna, polemiki akurat z tym jednym zastrzeżeniem.

(podsekretarz stanu W. Rzepka)

Poruszę jeszcze kilka kwestii ogólnych. Na przykład sprawa zarządu nieruchomością wspólną. Dziękuję panu senatorowi Madejowi, że wskazał na bardzo ważną sprawę. Cała ta część ustawy jest fakultatywna, co znaczy, że jej przepisy stosuje się dopiero wtedy, gdy strony się nie umówią. Tak naprawdę jest ona częścią dydaktyczną, gdyż zanikła u nas instytucja zarządu, zarządzania wspólną własnością. Formuła wielości właścicieli w jednym budynku nie istniała, bo on był dawniej państwowy, a teraz jest gminny. To była standardowa sytuacja, która spowodowała zanik instytucji zarządcy. Tu zresztą powiedziano, że oczywiście powinni to być zarządcy zawodowi. Pan senator o tym mówił. Tak, tak jest na świecie i bardzo chcielibyśmy, żeby taka instytucja się utworzyła, wykształciła.

Stąd też, poniekąd celowo, ta część jest napisana dość luźno, nie zawarto w niej pewnych terminów. Wychodziliśmy z założenia, że musimy nią objąć wspólnotę dwóch – to już jest skrajny oczywiście przypadek – współwłaścicieli, ale też i wspólnotę, której ich jest stu czy więcej. Są bowiem duże budynki mieszkalne z bardzo zróżnicowanym układem właścicieli. Dlatego ustawa jest tak napisana, żeby dawać pewne bardzo ogólne wskazówki, żeby nie wchodzić w szczegóły, żeby dopiero ta formuła, która ma powstać, która ma się ukształtować w praktyce – bo tu nawet nie są potrzebne specjalne normy ustawowe – rzeczywiście powstała. Musimy nadrobić nieco czasu. Te procesy już istnieją, stąd wskazówki. Ten rozdział ma *de facto* walor podpowiedzi, żeby nie powiedzieć, że ściągawki najważniejszych rzeczy. Jest w nim, proszę państwa, poniekąd napisane: o tym nie zapomnijcie, bo to są rzeczy kardynalne do tego, żeby ten zarząd wspólną nieruchomością mógł być prawidłowo wykonywany.

Bodaj dwoje z państwa podnosiło kwestię osobowości prawnej. Otóż ta wspólnota nie ma osobowości prawnej. Na ten temat bardzo dużo dyskutowaliśmy, czy nadawać jej przymiot osobowości prawnej, czy nie. Zostało przyjęte rozwiązanie kompromisowe. Jest to organizacja, która ma prawa sądowe, może być pozwana, może być stroną w sporach i, jest to opisane, nie ma osobowości prawnej. Dlaczego? Tu zresztą padł ten argument o niewydolności polskich sądów. Wyszliśmy z założenia, że owa osobowość nie jest tak bardzo niezbędna. Gdybyśmy próbowali wprowadzić dzisiaj system rejestracji, to obawiam się, że po prostu wydolność naszego aparatu sądowego, i tak już bardzo nadwątlona, stanęłaby przed progiem, którego nie byłaby w stanie przekroczyć. Między innymi ten aspekt zaważył, żeby pójść na kompromisowe rozwiązanie, które jakby nie umniejsza możliwości funkcjonowania, ale nie nakazuje też wprowadzania bardzo formalistycznych procedur.

Proszę państwa, ograniczając się nieco w swojej wypowiedzi i zostawiając czas na jakieś, być może, pytania – bo myślę, że wobec liczby różnych kwestii będzie to najwłaściwsza forma – odnoś się jeszcze do art. 16. Wiem, że zdominował dyskusję w komisji prac ustawodawczych, ale również w wypowiedziach państwa. Rozumiem więc, że jest określony problem, do którego muszę się po prostu ustosunkować. W szczególności dlatego, żeby nie pozostawić u państwa odczucia, że rząd proponuje działania bardzo drastyczne, związane – padło tutaj takie określenie – z wyrzucaniem ludzi na bruk, tworzeniem sytuacji powszechnego braku mieszkań. Te dworce, o których tu była mowa, jakoś silnie pobudzają wyobraźnię.

Raz jeszcze podkreślam: mówimy nie o najemcach, którzy dominują dzisiaj, ale o właścicielach. Jest to jednak zupełnie inna sytuacja. Najemca w sposób ewidentny i niewątpliwy nie ma żadnego substratu majątkowego. Rozumiemy, że może być taki moment, że będąc pozbawionym środków z tytułu pracy, z innych źródeł, wchodzi w taką sferę niedostatku, że nie ma faktycznie środków do życia. Tu mamy nieco inną sytuację – ta osoba jest jednakowoż właścicielem, to znaczy ma pewien składnik majątkowy o określonej wartości. Nie ma takiej sytuacji, że pozbawiamy ją wszystkiego, co ma. To jest po prostu sankcja – czy tak jest rzeczywiście, do tego jeszcze wrócę – która nie pozbawia tej osoby wszystkiego. Tworzymy po prostu pewien przymus. To znaczy, jeżeli ta osoba w żaden sposób nie chce bądź nie może zapłacić, a nie ma nic innego, to będzie musiała zapłacić ze swojego majątku nieruchomego.

Oczywiście, jak już tutaj powiedziano, dzisiaj też jest ta sytuacja. Ten zapis nie jest niczym nowym, jak można byłoby to odczytywać, tylko w pewnym zakresie ułatwia czy prostuje pewne procedury. Dzisiaj zaistnieje ta sama sytuacja, tylko poprzez zajęcie wynagrodzeń, rachunku bankowego, licytację ruchomości i nieruchomości. Będzie to tylko kwestia iluś tam kroków, ale efekt końcowy będzie podobny. Nie jest to więc nic szczególnego.

Znowu użyję przykładu dla zobrazowania tej kwestii, mówiłem o tym na posiedzeniu jednej z podkomisji. Przyjąłem założenie, że cena jednego metra kwadratowego mieszkania, to jest mniej więcej tyle, ile trzeba zapłacić za miesięczny najem. Oczywiście, to jest różnie w zależności od miasta, ale tam, gdzie są wyższe ceny mieszkań, wyższe są ceny najmu. Sądzę, że takiego porównania można byłoby użyć. A więc, jeżeli osoba dysponuje czterdziestometrowym mieszkaniem, co nie jest znowu takim bardzo dużym lokalem, to ma środki na czterdziestomiesięczne opłacenie najmu. Nie chcę, broń Boże, powiedzieć, że sytuacja tej osoby jest znakomita, tylko że to nie jest pozostawienie kogoś bez żadnych środków do życia. Chciałbym, żeby to państwo uwzględnili.

(podsekretarz stanu W. Rzepka)

Jeśli jeszcze chodzi o ten artykuł, można byłoby nieco bronić tej koncepcji, o czym tutaj już mówiono. Przedłużające się procedury sądowe też w pewnym zakresie działają na korzyść właściciela, który nie płaci. Wiadomo, że dzisiaj, jeżeli on popadnie w długotrwałe zaległości, a więc co najmniej kilkumiesięczne, i jeszcze do tego dojdzie postępowanie sądowe, to można przyjąć, że przez 2 lata może sobie spokojnie mieszkać. Nie chciałbym, żeby państwo uważali, że trywializuję ten problem. Przedstawiam tylko, jak to będzie realnie wyglądało. Bądźmy świadomi, że przez cały czas pozostali współwłaściciele będą za tę osobę płacili. Jest to sytuacja trudna. Pół biedy, jeżeli to będzie 1 na 100, ale jeżeli to będzie 6 na 10? Wtedy dla pozostałej czwórki ta sytuacja zaczyna się robić dramatyczna.

Jeszcze jeden argument, jeśli chodzi o art. 16. Proszę państwa, jawi się od razu myśl, że nie trzeba prowadzić do eksmisji, tylko powiedzieć, że każdej z tych osób należy się jakiś tam lokal zamienny czy zastępczy. Tak, tylko pamiętajmy, że w ten sposób możemy doprowadzić do patologii, jaką mamy w obszarze najmu. To znaczy takiej, że nie mając tych lokali zbyt wiele, gminy, na które jest nałożony obowiązek ich dostarczania, praktycznie nie prowadzą eksmisji. A więc tutaj łatwo można stworzyć pewne prawo, które będzie niewykonalne, i które potem oczywiście będzie pomijane w toku normalnego funkcjonowania organizmu gospodarczego.

I jeszcze jedna sprawa. Jest to zrozumiałe, że patrząc na tę ustawę, spoglądamy również niejako wstecz, na sytuację zastaną. Ale proszę też pamiętać, że ta ustawa ma uruchamiać to, co na świecie się nazywa kondominium, czyli cały system budowania mieszkań na sprzedaż. Obawiam się, że bardzo trudno będzie znaleźć chętnych do mieszkania w domach wielomieszkańowych, jeśli będzie groźba, że ktoś, kto kupił mieszkanie za duże pieniądze i relatywnie duże pieniądze płaci, będzie musiał jeszcze utrzymywać dwóch swoich sąsiadów, którzy takiego obowiązku spełnić nie będą chcieli lub nie będą mogli. Jednak z punktu widzenia osoby, która w ten układ wchodzi i powinna również mieć jakąś ochronę, jest to sytuacja co najmniej dyskusyjna. Wydaje mi się, że bardzo trudna do zaakceptowania, a na pewno stwarzająca istotną tamę w rozwoju takiej formuły budownictwa jak kondominium.

Proszę państwa, inne sprawy były dość szczegółowe, poddaję się tutaj woli pana marszałka w zależności od czasu czy dalszej decyzji. Jestem skłonny odpowiadać na szczegółowe pytania.

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję, Panie Ministrze. Myślę, że przejdziemy do pytań. Jeżeli będą szczegółowe pytania, bardzo proszę.

Pan senator Cieślak, proszę.

Senator Jerzy Cieślak:

Panie Ministrze! Powiedział pan, że wspólnota mieszkaniowa nie ma osobowości prawnej. Proszę, żeby pan był uprzejmy rzucić okiem na zapis art. 17, który mówi, że za zobowiązania dotyczące nieruchomości wspólnej odpowiada wspólnota mieszkaniowa. Nie będę cytował dalej, bo to mało istotne. I jeszcze art. 22 ust. 3, gdzie jest mowa o nadzwyczajnych uprawnieniach dla zarządu, pkt 8 na stronie 7: „udzielanie zarządowi pełnomocnictw do zawierania umów stanowiących czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu w formie prawem przewidzianej”. Czy fakt, że pewne zobowiązania są zaciągane przez zarząd w imieniu wspólnoty, która nie ma osobowości prawnej, nie koliduje lub nie przeszkadza w realizacji tych zapisanych uprawnień, zadań i obowiązków?

**Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Gospodarki
Przestrzennej i Budownictwa
Wojciech Rzepka:**

Nie.

(Senator Jerzy Cieślak: Nie?)

Nie. Tu jest zapisana zdolność sądowa w skrócie i oznacza, że strona może być stroną umów, zawierać umowy, odpowiadać przed sądem, być pozywana itd. Nie musi mieć osobowości prawnej.

(Senator Jerzy Cieślak: Dziękuję bardzo.)

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję bardzo. Czy są dalsze pytania? Proszę bardzo, pan senator.

Senator Jerzy Adamski:

Panie Ministrze! Zrozumiałem, że pan jest przeciwny poprawce do art. 16 ust. 2, którą zgłosił pan senator Jarzembowski?

**Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Gospodarki
Przestrzennej i Budownictwa
Wojciech Rzepka:**

Panie Senatorze! Jestem zobligowany prezentować tutaj stanowisko rządu i w stanowisku rządu, jak nietrudno zauważyć, nie ma takiej myśli, jaka tu jest zawarta. I to jest oficjalna odpowiedź.

(podsekretarz stanu W. Rzepka)

Zgadzam się natomiast z opinią, która padła w trakcie tej wypowiedzi, że poprawka, abstrahując w tym momencie od poglądu strony rządowej, nie zmienia sytuacji. Jest tu bowiem powiedziane, że sąd orzeka, czy właścicielowi przyznać lokal zastępczy, czy nie. Postawilibyśmy sądy prawdopodobnie, ale tu warto byłoby może zapytać kogoś bardziej biegłego w procedurze sądowej, przed szalenie trudnym zadaniem. Sąd nie miałby przesłanki materialnej, żeby powiedzieć, kiedy go przyznać, a kiedy nie. Rozumiem, że druga poprawka, która tutaj była prezentowana, która wprowadzała zasadę, że w zależności od sytuacji... Przepraszam, nie mam jeszcze tutaj...

(Senator Jerzy Adamski: Sytuacja, w jakiej znalazł się... Gmina daje mieszkanie w sytuacji...)

Przepraszam, że podejmuję tutaj polemikę czy ocenę, nie mam chyba do tego prawa. Ale akurat tu jest wskazanie, jak gmina czy inny organ ma się zachować. Porównując zapisy, powiedziałbym, że ta druga poprawka powinna zawierać zapis, iż gmina daje mieszkanie w zależności od sytuacji. I znowu gmina stanęłaby wobec bardzo trudnego dylematu: komu dać mieszkanie, komu nie dać? Pomijam już korupcjogenność takich przepisów. Wydaje się, że jeżeli wprowadzać tutaj ten zapis, to powinien on przedstawiać materialną wskazówkę, wedle czego sprawę ocenić. To tylko mój głos w dyskusji.

Marszałek Adam Struzik:

Proszę.

Senator Jerzy Adamski:

Panie Marszałku! Nie bez kozery zadałem to pytanie, ponieważ, jak wszyscy pamiętamy, w 1989 r. był *boom* na mieszkania komunalne. Ludzie składali wnioski i w 1991 r., a nawet jeszcze teraz, za sumę określoną przy wycenie w 1992 r. kupowane były mieszkania. Ludzie mieli pracę, jakiś standard życiowy. W tej chwili w Tomaszowie Mazowieckim są bloki, w których mieszkania powykupywali ludzie w moim wieku, nie pracujący od dwóch lat. Stracili pracę, ponieważ etaty w zakładach są zredukowane z 8 do 3 tysięcy. Wiemy, jaka jest sytuacja. Miejski ośrodek pomocy społecznej nie daje tym ludziom zapomóg, bo są właścicielami mieszkań łącznie z gruntem i jest taka decyzja. Teraz chętnych na te mieszkania, tak nam powiedział minister, będzie wielu, ponieważ cena metra kwadratowego równa jest opłacie miesięcznego czynszu. Ludzie nie płacą od dwóch lat. Jest duże zadłużenie. Teraz gmina sprzeda to mieszkanie. I co? Gdyby...

(Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa Wojciech Rzepka: Przepraszam, chyba nie gmina, Panie Senatorze.)

Właściciel.

(Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa Wojciech Rzepka: Przepraszam, Panie Senatorze, może opiszę sytuację, o której pan mówi.)

Ale niech pan poczeka, właścicielem jest Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej...

(Marszałek Adam Struzik: No nie, właścicielami są już ci ludzie.)

(Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa Wojciech Rzepka: No nie, już ktoś je wykupił.)

Dobrze, jest więc zarządcą, ale w tym bloku. Zgłosi do sądu fakt, że nie płacą komornego...

(Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa Wojciech Rzepka: Przepraszam, nie na mocy tej ustawy. Tu prawo wystąpienia do sądu przysługuje wspólnocie, a więc ludziom, którzy mieszkają w tej samej klatce.)

No tak.

(Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa Wojciech Rzepka: Nie gminie, nie gminie.)

I teraz, zgodnie z tym, co mówi pan Orzechowski, znowu powstaje kłopot. Pan Bartodziej powiedział, że rozwiąże to problem mieszkaniowy w gminie, ale przecież będzie musiała ona dać lokatorom mieszkania. Sąd rozstrzygnie, czy wysiedlić tych ludzi z mieszkań, czy nie. Gmina tego nie zrobi.

Marszałek Adam Struzik:

Panie Senatorze, to akurat jest pomieszanie dwóch materii ustawowych.

(Senator Jerzy Adamski: Nie, nie.)

Tak.

(Senator Jerzy Adamski: Przepraszam, ja tak zrozumiałem.)

**Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Gospodarki
Przestrzennej i Budownictwa
Wojciech Rzepka:**

Może tylko dopowiem jeszcze jedno. Nie jest to taka sytuacja, kiedy jeżeli właściciel nie płaci, to dopiero ta ustawa stwarza możliwość jego emisji. Taka sytuacja istnieje już dziś, bo jeżeli osoba, o której pan senator przykładowo mówił, dzisiaj nie płaci za energię elektryczną...

(Marszałek Adam Struzik: ...to odcinają jej prąd.)

...to najpierw jakiś rejon energetyczny może odciąć prąd, a potem ma prawo, choć oczywiście

(podsekretarz stanu W. Rzepka)

ze względów oczywistych i znanych nie czyni tego, wszczęcia postępowania egzekucyjnego, prawda? Chciałbym, żeby państwo zdali sobie sprawę z tego, że nie wprowadzamy takiej drażniącej sytuacji po raz pierwszy, mimo że ustawa wprowadza możliwość eksmisji z mieszkania. Tak nie jest. Proszę przeczytać przepis art. 16. Jest tam dane współwłaścicielom prawo do występowania z takim roszczeniem. Mógłbym teraz zapytać, czy akurat współwłaściciele, którzy również nie płacą, mają jakikolwiek interes w tym, żeby występować o eksmisję jednego ze swoich, że tak powiem, współtowarzyszy w biedzie? Pewnie nie, prawda?

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję bardzo.
Proszę bardzo, Panie Senatorze.

Senator Władysław Lipczak:

Panie Ministrze, co pan rozumie pod użytym w przepisie art. 16 wyrażeniem: „wykraczanie w sposób rażąco uporczywy przeciwko obowiązującemu porządkowi domowemu”? Dziękuję.

Marszałek Adam Struzik:

Pan minister już to tłumaczył, mówiąc o zapisach zawartych w kodeksie cywilnym. Sa one tam zawarte od 30 lat i znaczą dokładnie to samo.

Proszę bardzo, pan senator Bartodziej.

**Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Gospodarki
Przestrzennej i Budownictwa
Wojciech Rzepka:**

Przepraszam, może tylko dopowiem jedną rzecz. Proszę państwa, miejmy świadomość, że nie jest to jakieś nieznane ekstra uprawnienie. Oczywiście, jest ono w kodeksie cywilnym i dzisiaj może wystąpić z tym roszczeniem najemca w stosunku do innego najemcy. Nie może natomiast wystąpić z nim właściciel w stosunku do najemcy. Mamy więc tutaj nadzwyczaj dziwną sytuację: ten kto ma większe prawo do danego obiektu, nie może tego zrobić, a równorzędny najemca może. Jest to tylko wyrównanie sytuacji, przy niezmienionym zapisie, wziętym żywcem z kodeksu cywilnego, pan marszałek o tym mówił.

Marszałek Adam Struzik:

Pan senator Bartodziej.

Senator Gerhard Bartodziej:

Panie Ministrze, czy przewiduje pan wydanie rozporządzeń wykonawczych lub komentarza do ustawy, która dotyczy rzeczywiście bardzo dużej liczby osób fizycznych i prawnych, a materia, jak widać, jest w naszych warunkach nowa, zwłaszcza wobec faktu, że mieszkanie staje się od niedawna towarem rynkowym?

**Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Gospodarki
Przestrzennej i Budownictwa
Wojciech Rzepka:**

Pragnę zauważyć, że ustawa nie ma delegacji. Celowo taką ustawę napisaliśmy, gdyż będzie ona czytana przez obywateli. Od początku przyświecał nam cel, żeby nie tworzyć ustawy o pięciu delegacjach, z których w momencie jej wejścia w życie dwie są wydane, a trzy nie, więc nie bardzo wiadomo, jaki jest stan prawny. Przepraszam, ale to ja sam biję się w pierś. Z dużym wysiłkiem dążyliśmy do tego, żeby ustawa nie miała aktów wykonawczych. Podjęliśmy natomiast, aby nie przedwcześnie, działania w celu wyjaśniania tej ustawy. Mamy głębokie przeswiadczenie, że jest to ustawa bardzo trudna w odbiorze, bo dotyczy materii ściśle cywilistycznej. Mamy już zapewnione pewne środki w budżecie resortu na to, żeby przeprowadzić z gminami i organizacjami samorządowymi cykl szkoleń oraz napisać do tej ustawy pełny komentarz, zawierający wzorcowe statuty tych organizacji, wspólnot. Nie jest to może najlepsze, bo utrwała potem pewien początkowy obraz, jest jednak ułatwieniem. Zresztą, co państwo pewnie wyczytali, zapisana już została pewna sekwencja ruchów, tego jak mają postępować gminy, żeby te wspólnoty mogły być wyposażone w określone instrumenty. Dziękuję bardzo.

Marszałek Adam Struzik:

Tak, dziękuję bardzo.
Proszę bardzo, pan senator Lackorzyński.

Senator Leszek Lackorzyński:

Panie Ministrze, czy jednym z celów tej ustawy nie jest ochrona budynków przed dewastacją, przed fizycznym zniszczeniem? Czy przez to nie porządkuje ona stanów prawnych i nie ułatwia ochrony fizycznej substancji mieszkaniowej? Dziękuję.

**Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Gospodarki
Przestrzennej i Budownictwa
Wojciech Rzepka:**

Tak, w sposób niewątpliwy, tak. Jest ewidentne, że bardzo trudno zmusić lokatora czy właściciela z parteru do tego, żebyłożył na remont dachu, bo akurat jeszcze do niego, przepraszam, nie leje się woda. Tak bywa. To może zabrzmiało w sposób nie odpowiadający Wysokiej Izbie, ale takie są fakty. Kiedy zostaje jedno mieszkanie gminy, musi ona zapewnić zarząd, tak stanowi przepis ustawy o gospodarce gruntami. W takiej sytuacji pozostali współwłaściciele bardzo często składają się i dopłacają tej jednej osobie, żeby nie wykupiła ona mieszkania i żeby zarząd był sprawowany przez gminę. Jest to tak daleko idąca patologia, że uzasadnia przyjęcie ustawy.

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję bardzo.
Senator Jarzembowski, proszę bardzo.

Senator Ryszard Jarzembowski:

Dziękuję bardzo, Panie Marszałku!

Panie Ministrze, wydaje mi się, że z tą ustawą jest trochę tak, jak z karafką Lafontaine'a – w zależności od tego, z której strony się patrzy, widzi się inny kolor. Przepraszam państwa za te supozycje, mieliście jednak chyba przed oczami taką sytuację, że oto są kiedyś wykupione za małe pieniądze kamienice w atrakcyjnych punktach metropolii. Można je dzisiaj sprzedać za duże pieniądze, co zaspokoi potrzeby mieszkaniowe tych ludzi, których nie stać na mieszkanie w takich właśnie lokalach.

Pan senator Adamski mówił o pewnej konkretnej sytuacji w Tomaszowie Mazowieckim. Ja, i pewno nie tylko ja, mam przed oczami obraz znany być może tylko z literatury, z „Pamiętki z Celulozy”, Włocławka-Grzywno, gdzie były ziemianki stanowiące poniekąd własne lokale tych ludzi. Myślę, że wszyscy mamy słuszne intencje, bo chcemy – tak jak to o karafce Lafontaine'a powiedział kiedyś Wańkowicz – zobaczyć wszystkie kolory. Rzecz polega właśnie na tym. Myślę, że taka była intencja zarówno zgłaszanych poprawek, jak i dość krytycznej oceny sformułowanej pod adresem litery prawa, a zarzucającej odhumanizowanie tej ustawy przez naszą komisję.

Sądzę, że możliwe jest takie ujęcie – mówię o optyce ustawy – które pozwoliłoby znaleźć wszystkie te kolory, zając się globalnie problemami wszystkich osób znajdujących się w zróżnicowanych sytuacjach i podlegających przepisom ustawy. Stąd chciałbym, żebyśmy na poprawki, o jakich tutaj mówimy, nie patrzyli tylko z punktu widzenia autorów ustawy, którą mamy

przed sobą, ale byśmy zechcieli także dostrzec owe wspomniane już tutaj kolory karafki Lafontaine'a. Dziękuję bardzo.

(*Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa Wojciech Rzepka: Czy można, przepraszam, chociaż tu nie było pytania?*)

Marszałek Adam Struzik:

Myślę, że to była refleksja, a nie pytanie.

(*Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa Wojciech Rzepka: Która wywołała i u mnie pewną refleksję, Panie Marszałku. Przepraszam bardzo.*)

Myślę, że naprawdę...

Pan senator Włodyka, proszę bardzo.

Senator Mieczysław Włodyka:

Panie Ministrze! Czy jako przedstawicielowi rządu znany jest panu fakt, że na Ziemiach Zachodnich i na północy kraju w pegeerach straciło pracę około 400 tysięcy ludzi? To znaczy tyle osób tam pracowało. Dzisiaj sytuacja przedstawia się tak, że jeżeli dzierżawca czy inny właściciel przejął pegeer, to przeważnie na 100 poprzednio zatrudnionych zatrudnia 2 lub 3. Można zatem przyjąć, że z tych 400 tysięcy około 350 tysięcy osób jest bez pracy. Ci ludzie zostali niejako uszczęśliwieni na siłę. Dzisiaj są właścicielami swoich byłych mieszkań, bo sprzedawano im je za kilka milionów. Czy w tej sytuacji rząd – bo występuje pan tutaj jako przedstawiciel rządu, a nie tylko ministerstwa budownictwa – myśli o jakiejś kompleksowej ustawie przewidującej rodzaj pomocy społecznej, żeby tych ludzi nie wyrzucać na bruk? Dzisiaj bowiem można ich już powoli wyrzucać, bo zakład energetyczny, zakład usług wodnych może zrobić egzekucję. Dziękuję.

(*Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa Wojciech Rzepka: Tak, ja...*)

Marszałek Adam Struzik:

To jest pytanie, na które pan minister już odpowiedział. Proszę państwa, naprawdę gorąco apeluję, żeby nie powtarzać tych samych pytań.

Proszę bardzo, Panie Ministrze, krótko odpowiedzieć na to pytanie.

**Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Gospodarki
Przestrzennej i Budownictwa
Wojciech Rzepka:**

Ujmę to w krótkich, żołnierskich słowach. Ustawa nieprzypadkowo ma wejść w życie 1 stycznia. Zakładamy, że będzie to również data wejścia w życie ustawy o najmie lokali, przewidującej dodatki mieszkaniowe. Kwestia ekono-

(podsekretarz stanu W. Rzepka)

miczna, kwestia wspierania finansowego właścicieli czy najemców jest właśnie regulowana tą ustawą. Aż 99,8% tej ustawy porządkuje kwestie własnościowe. Ona abstrahuje od tego, czy właściciel jest biedny, czy bogaty, czy ma jedno mieszkanie, czy ma ich dziesięć. Naprawdę olbrzymia większość tej ustawy mówi właśnie o tym.

Marszałek Adam Struzik:

Na podstawie tej ustawy, Panie Senatorze, nikt nikogo z mieszkań nie będzie usuwał, przynajmniej w przypadku, o którym pan mówi, czyli w przypadku pegeerów.

Czy są jeszcze jakieś pytania? Dziękuję bardzo, Panie Ministrze.

(Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa Wojciech Rzepka: Dziękuję bardzo.)

Ponieważ w trakcie debaty zostały zgłoszone wnioski o charakterze legislacyjnym, zgodnie z art 45 ust. 2 Regulaminu Senatu proszę Komisję Inicjatyw i Prac Ustawodawczych, Komisję Polityki Społecznej i Zdrowia oraz Komisję Gospodarki Narodowej o ustosunkowanie się do zgłoszonych w trakcie debaty wniosków i propozycji.

Informuję, że głosowanie nad projektem uchwały w sprawie ustawy o własności lokali zostanie przeprowadzone po przerwie w obradach i po wspólnym posiedzeniu komisji.

Przystępujemy do punktu trzeciego porządku dziennego: zmiany w składzie osobowym komisji senackich. Przypominam, że projekt uchwały Senatu w tej sprawie zawarty jest w druku nr 93.

Proszę o zabranie głosu sprawozdawcę Komisji Regulaminowej i Spraw Senatorskich, senatora Ireneusza Zarzyckiego.

Senator Ireneusz Zarzycki:

Panie Marszałku! Panie i Panowie Senatorowie!

W imieniu Komisji Regulaminowej i Spraw Senatorskich mam zaszczyt przedłożyć Wysokiej Izbie projekt uchwały dotyczący zmian osobowych w komisjach senackich. Pragnę poinformować Wysoki Senat, że komisja na swych posiedzeniach rozpatrzyła i pozytywnie zaopiniowała wnioski panów senatorów Gerharda Bartodzieja i Mieczysława Włodyki o odwołanie ich ze składów osobowych komisji.

Na podstawie art. 13 ust. 2 Regulaminu Senatu wnoszę o odwołanie pana senatora Bartodzieja ze składu Komisji Praw Człowieka i Praworządności oraz pana senatora Włodyki ze składu Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych. Jed-

nocześnie, w imieniu komisji, pozwolę sobie wyrazić nadzieję, iż rezygnacja pana senatora Włodyki z pracy w Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych jest ostatnią stratą, jaka spotyka tę niezwykle ważną dla pracy Senatu komisję. Dziękuję.

Marszałek Adam Struzik:

Dziękuję bardzo. Czy ktoś z pań i panów senatorów chce zabrać głos w tej sprawie? Nie widzę.

Przystępujemy do głosowania nad przedstawionym przez Komisję Regulaminową i Spraw Senatorskich projektem uchwały o zmianie uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 października 1993 r. w sprawie powołania do składu komisji senackich.

Przypominam, że projekt uchwały Senatu zawarty jest w druku nr 93.

Proszę o naciśnięcie przycisku obecności.

Kto z pań i panów senatorów jest za przyjęciem przedstawionego projektu uchwały, proszę o naciśnięcie przycisku „za” i podniesienie ręki.

Kto jest przeciwko, proszę o naciśnięcie przycisku i podniesienie ręki.

Kto się wstrzymał od głosu, proszę o naciśnięcie przycisku i podniesienie ręki.

Jeszcze jeden senator nie głosował. Już dobrze, tak?

Dziękuję. Proszę o wyniki.

Za przyjęciem uchwały głosowało 43 senatorów, przeciw było 7, a 6 senatorów wstrzymało się od głosu, 1 senator nie głosował. (**Głosowanie nr 1**).

Wobec wyników głosowania stwierdzam, że Senat podjął uchwałę o zmianie uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 października 1993 r. w sprawie powołania do składu komisji senackich.

Panie i Panowie Senatorowie! Wysoka Izbo! Ogłaszam przerwę w obradach do poniedziałku, do godziny 11.00. Proponuję, żeby w tym czasie komisje wnikliwie przyjrzały się wszystkim przedstawionym poprawkom i żeby opracowały sprawozdania. Ostatecznym terminem dostarczenia gotowych druków jest godzina 11.00 w poniedziałek. Dziękuję bardzo. Jeszcze komunikaty.

Senator Sekretarz Andrzej Chronowski:

Cztery komisje, które uczestniczyły w pracach nad powyższymi projektami ustaw, są proszone o pozostanie na sali posiedzeń.

Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej zbierze się na posiedzeniach w dniach 14 i 15 czerwca 1994 r. o godzinie 11.00, w sali nr 179. Dziękuję.