



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

**Zapis stenograficzny**  
**(557)**

60. posiedzenie  
Komisji Samorządu Terytorialnego  
i Administracji Państwowej  
w dniu 27 listopada 2008 r.

VII kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (druk senacki nr 378, druki sejmowe nr 1216, 1216-A, 1309).
2. Rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela (druk senacki nr 375, druki sejmowe nr 1231, 1323, do druku 1323, 1323-A).
3. Rozpatrzenie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym (druk senacki nr 373, druki sejmowe nr 1180, 1301, do druku 1301, 1301-A).

*(Początek posiedzenia o godzinie 14 minut 20)*

*(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Mariusz Witczak)*

**Przewodniczący Mariusz Witczak:**

Rozpoczynamy kolejne posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.

Witam przedstawicieli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, witam członków komisji i panią mecenas.

Szanowni Państwo, zajmujemy się ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i w pierwszej kolejności poproszę o zabranie głosu pana dyrektora jako przedstawiciela rządu.

**Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej  
w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji  
Grzegorz Ziomek:**

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Projekt nowelizacji tej ustawy jest projektem poselskim i ja tutaj niejako w zastępstwie go zaprezentuję. Celem nowelizacji ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego jest zapewnienie realizacji programu wieloletniego pod nazwą „Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008–2011”.

Program wieloletni ma stanowić instrument pomocy rządu dla jednostek samorządu terytorialnego w rozwiązywaniu trudnych problemów związanych z przebudową, budową lub remontami sieci dróg lokalnych, będących ważnym elementem poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym oraz czynnikiem podnoszenia atrakcyjności gospodarczej terenów i zwiększania komfortu życia mieszkańców poprzez wsparcie tworzenia powiązań sieci dróg powiatowych i gminnych z siecią dróg wojewódzkich i krajowych.

Ustawa o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego umożliwi przekazywanie jednostkom samorządu terytorialnego, gminom i powiatom, dotacji celowych z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych w zakresie przebudowy, budowy lub remontu dróg powiatowych i gminnych. Podziału środków z przedmiotowej dotacji będzie dokonywał minister właściwy do spraw administracji publicznej.

Nowelizacja przewiduje ponadto delegację ustawową dla Rady Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych warunków i trybu udzielania dotacji na wykonanie zadań, z uwzględnieniem konieczności efektywnego wykorzystania

---

oraz rozliczenia przez jednostki samorządu terytorialnego otrzymanych w formie dotacji środków budżetowych oraz zagwarantowania przez te jednostki udziału środków własnych w planowanych inwestycjach, a także zachowania dyscypliny finansów publicznych. Dziękuję.

**Przewodniczący Mariusz Witczak:**

Sprawa ważna, szczytna, tak że dziękuję bardzo.  
Pani Mecenasa, bardzo proszę.

**Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu  
Renata Bronowska:**

Szanowni Państwo, odnosząc się do tej ustawy, chciałabym na początku przekazać kilka informacji. Biuro Legislacyjne przygotowało dwie opinie na temat tej ustawy. Jedną z nich, którą państwu przedstawię, dotyczy wszelkich uwag, jakie są związane z omawianą przez Szanowną Komisję ustawą, druga zaś to odpowiedź na pewne zagadnienia, które wydały się nam wątpliwe na gruncie tej ustawy, odpowiedź o charakterze konstytucyjnoprawnym.

Jeśli chodzi o szczegóły, to chciałabym zwrócić państwa uwagę na to, iż z omawianej ustawy wynika, że podziału środków przewidzianych na budowę, przebudowę lub remonty dróg powiatowych i gminnych będzie dokonywał, zgodnie z ust. 9 w art. 42, minister właściwy do spraw administracji publicznej. Chciałabym zauważyć, iż zgodnie z ustawą o działach administracji rządowej sprawy funkcjonowania oraz rozwoju infrastruktury, w tym budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg publicznych, leżą w gestii ministra właściwego do spraw transportu, którym to działem kieruje obecnie minister infrastruktury. Oznacza to, że przedmiotowa ustawa wprowadza rozwiązanie, które jest sprzeczne z ustawą o działach administracji rządowej, a tym samym wprowadza pewną niespójność w systemie prawnym.

Chciałabym również zauważyć, iż co prawda akty prawne rangi ustawy są sobie równorzędne, niemniej ustawa o działach administracji rządowej pełni w pewnym sensie funkcję ustrojową i wytycza podstawowe zasady organizacji jednego z segmentów władzy publicznej, jakim jest administracja rządowa.

Ustawodawca przyjął w tej ustawie rozłączność kompetencji, chcąc zrealizować określone cele, takie jak uniknięcie sporów kompetencyjnych czy też wyznaczenie precyzyjnego zakresu odpowiedzialności poszczególnych ministrów. Stąd też, jeżeli wprowadza się pewne rozwiązania, które mają na celu przemieszczenie zadań pomiędzy poszczególnymi ministrami, należałoby tego dokonywać w ustawie podstawowej, ustrojowej, a więc w ustawie o działach administracji rządowej, a nie wprowadzać szcztakowe rozwiązanie w ustawie omawianej przez Szanowną Komisję. Szerzej to zagadnienie jest omówione w pierwszym punkcie opinii prawnej natury konstytucyjnej, jeżeli państwo pozwolą, że się w ten sposób o tej opinii wyrażę.

Kolejna kwestia, która wiąże się z omawianą ustawą, to brak dostatecznej jej określoności. Ustawa ta nie wskazuje, na podstawie jakich kryteriów będzie dokonywany podział środków na inwestycje drogowe. Brak ustawowych zasad podziału środków, na których mógłby się oprzeć podmiot, który będzie określał szczegółowe warunki udzielania dotacji, wydając rozporządzenie na podstawie delegacji określonej

w ust. 10, oznacza, iż przy wydawaniu tego rozporządzenia będzie miał pełną swobodę w określeniu warunków i trybu udzielania dotacji. Tym samym pojawi się wątpliwość, czy rozporządzenie, które zostanie wydane na podstawie ust. 10, będzie miało charakter wykonawczy w stosunku do ustawy, a więc czy będzie wyczerpywało normy art. 92 ust. 1 konstytucji, czy też będzie pełniło funkcję nie aktu wykonawczego, lecz samostanowienia aktu prawotwórczego, a tym samym będzie naruszało zarówno art. 92 ust. 1 konstytucji, jak i art. 167 ust. 3 konstytucji, który stanowi, iż źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa, a nie akt wykonawczy.

Owa delegacja, o której państwu teraz mówię, jest obciążona również inną wadą prawną. Zobowiązuje ona mianowicie – zamieszcza to jako wytyczne – do zachowania dyscypliny finansów publicznych. Otóż należy zauważyć, że zgodnie z przywołanym tu art. 92 ust. 1 konstytucji wytyczne do rozporządzenia mają być wskazówkami, które wyznaczają treść rozporządzenia lub sposób ukształtowania tej treści. Stąd też nie jest poprawne takie formułowanie wytycznych, które polega na odsyłaniu do pewnych norm prawnych, które prawodawca i tak musiałby uwzględnić, kształtując przepis prawny i następnie go stosując.

W związku z tym wytyczna, która mówi o tym, iż wydając rozporządzenie, Rada Ministrów ma uwzględnić zachowanie dyscypliny finansów publicznych, jest po prostu nieprawidłowa, gdyż nie jest tak naprawdę wytyczną w rozumieniu art. 92 ust. 1 konstytucji.

Tak samo za wysoką wytyczną nie może być uznana konieczność uwzględnienia efektywnego wykorzystania oraz rozliczenia przez jednostki samorządu terytorialnego otrzymanych w formie dotacji środków budżetowych, gdyż taki obowiązek również wynika z obowiązujących przepisów prawa. Szerzej mają państwo opisanie to zagadnienie w dodatkowej opinii Biura Legislacyjnego.

Pozwolę sobie na jeszcze jedną uwagę. Otóż należałoby rozważyć treść art. 42 ust. 2 pkt 5b, a więc zakres zadań, które podlegają dofinansowaniu. Ustawa przewiduje, że dofinansowaniu w drodze dotacji celowej będą podlegały budowy, przebudowy i remonty dróg powiatowych oraz dróg gminnych, a więc odnosi się tak naprawdę tylko i wyłącznie do zadań własnych gmin i powiatów. Pojawia się pytanie, czy nie należałoby tutaj uwzględnić również województw. Co prawda dla realizacji pewnych doraźnych celów ta nowelizacja obejmuje tylko i wyłącznie zadania dwóch rodzajów jednostek samorządu terytorialnego, niemniej jest to rozwiązanie, które ma charakter ustawowy i powinno zawierać normy abstrakcyjne i generalne, a w przyszłości nie można wykluczyć, iż dotowanie takich zadań będzie dotyczyło również remontu i budowy dróg wojewódzkich. Stąd sugestia Biura Legislacyjnego, aby to zagadnienie rozważyć.

To wszystkie uwagi. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Mariusz Witczak:**

Dziękuję.

Pani Mecenasz, zostały zaproponowane trzy poprawki, tak? Jeszcze bardzo krótko odnośnie do tych poprawek.

### **Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Renata Bronowska:**

Te poprawki tak naprawdę odnoszą się tylko do części uwag, które zgłosiliśmy. Nie ma tutaj tego elementu zasadniczego, jako że Biuro Legislacyjne nie czuje się uprawnione do

sugerowania państwu rozwiązań merytorycznych. Chodzi mianowicie o kryteria, na podstawie których miałby być dokonywany podział dotacji celowej pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego. Nie czuliśmy się kompetentni, żeby przygotować poprawki takiej treści.

**Przewodniczący Mariusz Witczak:**

Ja rozumiem, bo proponowanie poprawki, w której się mówi, że wyrazy „administracji publicznej” zastępuje się wyrazem „transportu”, zmienia intencje ustawodawcy, tak?

**Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu  
Renata Bronowska:**

To jest zmiana, która przewiduje, iż dotacje celowe będą dzielone przez ministra, który zarządza działem „Transport”.

**Przewodniczący Mariusz Witczak:**

Dobrze. To jest jasne.

Bardzo proszę teraz o zabranie głosu przedstawicieli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, a potem otworzę dyskusję.

Bardzo proszę.

**Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej  
w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji  
Grzegorz Ziomek:**

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Pozwolę sobie tak od końca odnieść się do uwag pani legislator. Jeżeli chodzi o ujęcie w ustawie również dróg wojewódzkich, to należy zauważyć, że intencją programu było przede wszystkim wsparcie samorządu w trudnej roli zarządzania i naprawy dróg lokalnych. Drogi wojewódzkie, zarządzane przez samorządy wojewódzkie, są, w naszej ocenie, w dużo lepszej sytuacji aniżeli drogi powiatowe czy drogi gminne. Stąd też program wieloletni, przyjęty przez Radę Ministrów uchwałą z dnia 28 października, zakłada przekazywanie dotacji do powiatów i gmin jedynie w sprawach dotyczących dróg lokalnych.

Jeżeli chodzi o ujęte w pkt 2 ustawy odesłanie dotyczące delegacji dla Rady Ministrów, to należy zauważyć, że odesłanie do zachowania dyscypliny finansów publicznych jest jedynie odesłaniem do pewnej idei. Chodzi o to, aby w toku dzielenia dotacji pieniądze gdzieś nie wypłynęły. Jest pewna idea funkcjonowania budżetu, funkcjonowania finansów państwa. Niezwykle trudno by było precyzyjnie zapisać zasady tego typu delegacji i przekazywania dotacji.

Jeśli zaś chodzi o właściwość ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wynika ona z przyjętych założeń. Byłby to program wieloletni. Minister właściwy do spraw administracji publicznej realizuje takie programy; jest chociażby program oświęcimski, gdzie również są przekazywane dotacje do samorządów czy do muzeum państwowego w Oświęcimiu. Jest jeszcze program zagospodarowania mienia –

który był realizowany w poprzednich latach – po wojskach Federacji Rosyjskiej. Nie ma więc sprzeczności w dotychczasowych zadaniach.

Jeśli zaś chodzi o uwagi dotyczące stosunku projektu ustawy do ustawy o działach administracji rządowej, to należy zauważyć, że rola ministra właściwego do spraw administracji publicznej jest w tym projekcie, można powiedzieć, techniczna. Rozdziału środków dokonywać będą wojewodowie poprzez komisje utworzone przy urządach wojewódzkich, złożone z pracowników urzędu wojewódzkiego, pracowników Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, Policji i samorządu województwa. Minister właściwy do spraw administracji publicznej będzie jedynie ostatecznym weryfikatorem procedury przyjętej przez wojewodów. Stąd też nie wydaje się celowe, żeby tego typu zadania wykonywał minister właściwy do spraw transportu, tym bardziej że wojewodowie są pod bezpośrednim nadzorem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, co wynika z ustawy o administracji rządowej w województwie. Bardzo dziękuję.

**Przewodniczący Mariusz Witeczak:**

Rozumiem, że stanowisko rządu jest takie, żeby przyjąć bez poprawek ustawę, która w takim kształcie została przysłana nam z Sejmu.

Czy pani mecenas chciałaby się jeszcze do tego ustosunkować?

Bardzo proszę.

**Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu**

**Renata Bronowska:**

Jeszcze kilka słów, jeśli można.

Ja rozumiem, że ta nowelizacja została stworzona po to, żeby można było zrealizować pewien program wieloletni. Nie zmienia to jednak faktu, że wprowadzamy tutaj rozwiązanie do przepisów, które będą miały charakter powszechnie obowiązujący i mają co do zasady obowiązywać w dłuższej perspektywie czasowej. Nie widzę przeszkód, żeby za kilka lat przygotować program wieloletni, który będzie obejmował na przykład modernizację dróg wojewódzkich, i wtedy zapewne, aby zrealizować taki program, przygotowują państwo nowelizację tej ustawy. Aby uniknąć potrzeby nowelizacji tej ustawy w perspektywie kilku najbliższych lat, należałoby teraz kompleksowo przemyśleć kwestię rozwiązań prawnych, jakie miałyby obowiązywać w tej ustawie, i ustalać ewentualne późniejsze programy wieloletnie czy też korzystać z innych aktów prawnych umożliwiających przekazywanie z budżetu państwa środków na realizację tych celów.

Ja chciałabym podkreślić, że rozumiem, iż trzeba realizować jakiś doraźny program, nie zmienia to jednak faktu, że dla realizacji doraźnego programu można tak sformułować przepis prawny, żeby nie miał on charakteru doraźnego, ale żeby obowiązywał w dłuższej perspektywie czasowej. Proszę zwrócić uwagę, że mówimy tutaj o możliwości dofinansowywania w drodze dotacji celowych realizacji zadań własnych przez jednostki samorządu, a nie o obowiązku państwa. Państwo zawsze może samo zdecydować, w jakim momencie i jakie zadania jednostek samorządu ma dofinansować.

To tyle, jeżeli chodzi o ostatnią kwestię poruszoną przeze mnie, a pierwszą – przez pana ministra.

Jeśli zaś chodzi o pomocniczy charakter działania ministra właściwego do spraw administracji publicznej, to proszę zwrócić uwagę, że za kwestię modernizacji i rozwoju infrastruktury drogowej odpowiada minister właściwy do spraw transportu, a skoro odpowiada za te kwestie, to on również powinien mieć wpływ na podział środków, które wiążą się z realizacją tych kwestii. Funkcja ministra właściwego do spraw administracji publicznej absolutnie nie ma tutaj charakteru pomocniczego. I stąd taka uwaga Biura Legislacyjnego.

Jeśli chodzi o kwestię wytycznej dotyczącej dyscypliny finansów publicznych, to śmiem twierdzić, że gdyby tej wytycznej tutaj nie było, realizacja tego rozporządzenia również musiałaby się opierać na zachowaniu zasad dyscypliny finansów publicznych i stąd umieszczanie tego jako wytycznej jest zbędne. Taka byłaby sugestia Biura Legislacyjnego.

**Przewodniczący Mariusz Witczak:**

Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję.

Czy ktoś z państwa senatorów chciałby zabrać głos?

Bardzo proszę, pan senator Paszkowski, a potem pan senator Dajczak.

**Senator Bohdan Paszkowski:**

Ja mam takie pytanie. Po pierwsze, minister do spraw wewnętrznych i administracji jest właściwy w tych dwóch działach.

*(Głos z sali: Czterech.)*

Słucham?

*(Głos z sali: Czterech.)*

No, może i czterech, bo to jest rozbijane. Ale czy mógłby pan wskazać te elementy z tych działów, w których minister spraw wewnętrznych i administracji jest właściwy do spraw, które są przedmiotem tej ustawy? A jeżeli tak, to w jakim zakresie?

Pytanie drugie. Wspominał pan, że są już realizowane pewne programy, na przykład program oświęcimski. Mam więc pytanie: w jakim zakresie realizuje się tam zadania z innych działów, realizowanych przez innych ministrów?

**Przewodniczący Mariusz Witczak:**

Dziękuję bardzo.

Bardzo proszę, Panie Dyrektorze. Będziemy działać w następującym trybie: pytanie – odpowiedź.

**Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej  
w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji  
Grzegorz Ziomek:**

Panie Przewodniczący, Szanowna Komisjo, jeśli można, to prosiłbym o zabranie głosu pana dyrektora Marka Naglewskiego.



**Przewodniczący Mariusz Witczak:**

Bardzo proszę, państwo decydujcie o tym w ramach własnych kompetencji.

**Zastępca Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej  
w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji  
Marek Naglewski:**

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Otóż jeśli patrzymy na ustawę o działach, to proszę zauważyć, że w art. 6 ust. 1 pkt 1 jest napisane, że dział „Administracja publiczna” obejmuje sprawy administracji. Jeżeli popatrzymy na ten program, to proszę zauważyć, że dotyczy on prowadzenia procesów inwestycyjno-budowlanych na majątku administracji publicznej. Ten program powoduje zwiększenie wartości tego majątku, a zatem dotyka właściwego ministra. Dlaczego powoduje zwiększenie wartości? Bo zarówno drogi powiatowe, jak i gminne zwiększają poprzez ten program jakość usług i dóbr publicznych, jakie świadczy administracja publiczna, a przez to zyskują na wartości. Dlatego uzasadniamy, że właściwym jest tu minister właściwy w sprawach administracji publicznej. To wynika, tak jak powiedziałem, z pktu 1. Minister administracji, a dopiero dalej jest napisane „w tym” i wymienia się poszczególne zapisy. Dlatego nie można dzisiaj mówić, że naszym zdaniem minister administracji publicznej jest tu niewłaściwy.

Pragnę podkreślić, że w momencie przygotowywania programu rządowego był on w całej rozciągłości konsultowany z Generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad. W jakim między innymi aspekcie? Ponieważ generalnie na tamtym segmencie dróg wprowadza się dzisiaj w Polsce rozwiązania dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa. Są to wysepki, zatoki itd. Nie chcę już tu mówić o szczegółach. W tym programie jednym z zasadniczych celów jest właśnie poprawa bezpieczeństwa i dlatego jest to włączone w sieć dróg naszego państwa, mając na względzie drogi krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne.

Było tu pytanie, dlaczego nie mówimy o drogach wojewódzkich. Chcę zauważyć, że w komisji wojewódzkiej jednym z przedstawicieli jest przedstawiciel pana marszałka, czyli organu wykonawczego województwa, który jest odpowiedzialny za drogi wojewódzkie, bo chcemy, żeby w tych komisjach nastąpiła ewentualnie koordynacja projektów w ramach sieci dróg. Jest tam przedstawiciel Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad każdego oddziału wojewódzkiego. Jest tam policjant, który reprezentuje komendę wojewódzką ze strony bezpieczeństwa na tych drogach. Chcę też powiedzieć, że przecież i program rządowy, i projekt ustawy były uzgadniane i wnikliwie konsultowane z ministrem infrastruktury. Dlatego w taki sposób to uzasadniamy, że powinien to robić, czy powinien być odpowiedzialny, minister właściwy w sprawach administracji publicznej. Gdybyśmy tak ściśle patrzyli, to proszę zauważyć, że dzisiaj minister właściwy do spraw wewnętrznych, do spraw administracji publicznej, do spraw wyznań religijnych ma na przykład departament zezwoleń i koncesji, który wydaje zezwolenia cudzoziemcom na nabywanie nieruchomości w naszym kraju, oczywiście w szczególnych przypadkach. I można by powiedzieć, że tutaj też jest brak powiązania, bo jest to jakaś

działalność reglamentacyjna. Ale tak jest od początku i funkcjonuje to właśnie tu, u tego ministra.

Poza tym jeśli weźmiemy pod uwagę, iż to minister właściwy do spraw administracji publicznej koordynuje prace wojewodów, wydaje nam się uzasadnione ze względów organizacyjnych, że skoro tak naprawdę wojewoda poprzez szeroko rozbudowaną komisję wojewódzką z udziałem samorządów rozstrzyga o podziale tych środków, to nie daje się tutaj zauważyć przeciwwskazań, żeby nie miał to być minister właściwy w sprawach administracji publicznej.

Program oświęcimski, podobnie jak ten, dotyczy koordynowania prac na obszarach władztwa samorządu terytorialnego. Tam są kierowane pieniądze na zagospodarowanie przestrzeni w strefie obejmującej muzeum i obszar, który jest otoczony granicą tej strefy. Przecież tam tak naprawdę daje się pieniądze na właściwe zagospodarowanie tego obszaru, ponieważ zagospodarowanie tego obszaru budzi wiele kontrowersji z różnych stron i lepiej jeśli to jest szeroko koordynowane, a jednocześnie konsultowane i przy okazji tego programu pieniądze z budżetu państwa są wydatkowane w taki sposób. Przecież tam też jest remont drogi, są chodniki.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Tak, tak. Jest to identyczna historia, robi to minister i nie ma z tego tytułu żadnego problemu. Jak popatrzymy na program rządowy dotyczący zagospodarowania terenów opuszczonych przez wojska Federacji Rosyjskiej, to sytuacja jest podobna. To jest wydatkowanie środków z budżetu na zagospodarowanie obszarów, które są w gestii samorządu terytorialnego, i to jest realizowane przy pomocy podobnego programu rządowego. Jest zresztą specjalna ustawa dotycząca zagospodarowania tego obszaru. Bardzo dziękuję.

**Przewodniczący Mariusz Witczak:**

Dziękuję bardzo.

Pan senator Dajczak i potem pan senator Konopka.

**Senator Władysław Dajczak:**

Panie Przewodniczący, przysłuchiwałem się uwagom, które zgłosiła pani legislator, i odpowiedzi strony rządowej, no i muszę powiedzieć, że wątpliwości, które zgłosiła pani legislator o niezgodności tej ustawy z ustawą – która w pewnym sensie jest ustawą ustrojową – o działach administracji rządowej, w żaden sposób strona rządowa nie rozwiązała. Zresztą mówiąc o argumentach, posługiwał się pan ciągle zwrotem „wydaje nam się”. Mnie się wydaje, że to nie są wystarczające argumenty, aby rozwiązać tę zasadniczą wątpliwość, bo to jest dla mnie wątpliwość zasadnicza. Jeśli nawet takie rozwiązanie by miało zafunkcjonować, to, jak wspomniała pani legislator, jest ustawa o działach administracji rządowej i można takich zmian w niej dokonywać, ale nie w taki sposób, w jaki to zostało dokonane tutaj. W związku z tym nie mam pytania, tylko chcę stwierdzić, że te argumenty w żaden sposób nie rozwiewają tych wątpliwości i myślę, iż...

*(Głos z sali: Dwie poprawki.)*

...dwie poprawki, które pani legislator zgłosiła, chcieliśmy z kolegą zgłosić jako nasze poprawki. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący Mariusz Witczak:**

Dziękuję, Panie Senatorze.  
Pan senator Konopka.

**Senator Marek Konopka:**

Panie Przewodniczący, wiem, że jest to projekt poselski i rząd w zasadzie nie może się wypowiadać na ten temat, ale pani legislator stwierdziła, że ta nowela mogła być poszerzona również o drogi wojewódzkie. Czy w ogóle jest zamiar, by wspierać także budowę i przebudowę tych dróg w przyszłości? Bo to jest projekt poselski, ale czy w ogóle jest taka myśl, żeby w przyszłości drogi wojewódzkie zostały też tu ujęte. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący Mariusz Witczak:**

Bardzo proszę.

**Zastępca Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej  
w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji  
Marek Naglewski:**

Proszę państwa, pozwoliłem sobie zauważyć, że dlatego znalazły się tu drogi gminne i powiatowe, gdyż ich stan techniczny jest obecnie taki, iż pozostawienie znacznej ich sieci bez koniecznych remontów spowoduje taką dewastację, że koszty doprowadzenia do należytego stanu tych dróg znacznie się zwiększą, jeżeli nie podejmie się tego teraz. Z konsultacji, które prowadziliśmy, nie wynika, że byłoby dobrze modernizować w tym momencie również drogi wojewódzkie, bo ich sytuacja nie jest aż tak dalece tragiczna. Pragnę zauważyć, że dzisiaj powiaty są, wedle mojej skromnej oceny, w bardzo trudnej sytuacji, a gminy w nie lepszej. Nieraz dochodzi do tego, że składają się one, szukają pieniędzy, żeby nie wyłączyć drogi z ruchu. I dlatego zarówno drogi gminne, jak i powiatowe znalazły się w pierwszej kolejności, jeśli chodzi o modernizację.

Oczywiście trudno jest odpowiedzieć jednoznacznie na pytanie, czy drogi wojewódzkie mogłyby się tutaj znaleźć obecnie, bo z tym jest związana sprawa ilości środków. Przeprowadzono dość głęboką analizę, jeśli chodzi o ilość środków, którą trzeba by na to przeznaczyć, porównywano je ze stanem technicznym dróg, no i pojawiła się propozycja, żeby programem tym objąć te dwie kategorie dróg.

**Przewodniczący Mariusz Witczak:**

Bardzo proszę, Panie Senatorze.

**Senator Marek Konopka:**

Ja rozumiem i oczywiście potwierdzam to, że drogi gminne i powiatowe powinny być modernizowane w pierwszej kolejności, ale pani legislator poddała taką myśl,

że w razie gdyby za ileś tam lat powstał program modernizacji dróg wojewódzkich, to można by już było uwzględnić to w tej ustawie, żeby...

*(Głos z sali: Żeby była taka możliwość.)*

...była możliwość realizować taki program. Ale podzielałam opinię, że drogi gminne i powiatowe powinny być brane pod uwagę w pierwszej kolejności.

**Przewodniczący Mariusz Witczak:**

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś jeszcze chciałby zabrać głos? Nie.

Czy pan senator chce przejąć poprawki zgłoszone przez Biuro Legislacyjne?

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Tak. W takim razie pozwolę sobie złożyć wniosek o głosowanie w pierwszej kolejności nad przyjęciem ustawy bez poprawek. Jeśli ten wniosek upadnie, będziemy głosowali nad poprawkami pana senatora Dajczaka.

Zarządzam głosowanie.

Kto jest za przyjęciem ustawy bez poprawek? (6)

Kto jest przeciw? (2)

Kto się wstrzymał od głosu? (2)

*(Głos z sali: Nieważne.)*

Dobrze, dobrze. W każdym razie wynik głosowania jest taki, że ustawa została przyjęta przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej bez poprawek. Dziękuję serdecznie.

*(Głos z sali: Wniosek mniejszości.)*

Rozumiem, że pan senator Dajczak będzie reprezentantem wniosku mniejszości.

A my teraz musimy jeszcze wyznaczyć sprawozdawcę.

*(Głos z sali: Przepraszam, rozumiem, że wnioskiem mniejszości będą te dwie poprawki, które...)*

*(Głos z sali: Druga i trzecia.)*

Tak, poprawki druga i trzecia.

Sprawozdawcą ustawy będzie pan senator Konopka, a sprawozdawcą wniosku mniejszości pan senator Dajczak.

Serdecznie dziękuję. Punkt został wyczerpany.

Przed nami jeszcze... Proszę mi przypomnieć.

*(Głos z sali: Karta Nauczyciela.)*

Proszę państwa, minuta przerwy technicznej i będziemy kontynuować.

*(Przerwa w obradach)*

**Przewodniczący Mariusz Witczak:**

Szanowni Państwo, rozpoczynamy rozpatrywanie ustawy o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela.

Witam przedstawicieli Ministerstwa Edukacji Narodowej...

*(Głosy z sali: Jeszcze nie ma.)*

Jeszcze nie ma, tak? Idą.

Skoro to się opóźnia, to bardzo proszę panią mecenas o zabranie głosu. Bardzo proszę, Pani Mecenas, w takiej kolejności rozpoczniemy.

*(Wypowiedzi w tle nagrania)*

Tak jest. Bardzo proszę.

**Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu  
Renata Bronowska:**

Szanowni Państwo, jeżeli chodzi o Kartę Nauczyciela, Biuro Legislacyjne ma dwie wątpliwości. Jedna z nich dotyczy... Może poczekam?

**Przewodniczący Mariusz Witczak:**

Witamy bardzo serdecznie panią minister wraz z załogą.

Rozpoczęliśmy w takiej kolejności, że najpierw zaczyna pani mecenas od przedstawienia uwag Biura Legislacyjnego. Bardzo proszę się przysłuchiwać, a potem poproszę panią minister o ustosunkowanie się do tych sugestii.

**Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu  
Renata Bronowska:**

Pierwsza uwaga Biura Legislacyjnego wiąże się z art. 9 i terminem wejścia w życie zmian dotyczących nowych zasad wynagradzania nauczycieli. Otóż ustawa przewiduje dwa różne terminy wejścia w życie tych zmian: art. 1 pkt 3 lit. a i b, czyli zmiany dotyczące art. 30 ust. 3 i 4, odnoszące się do nowych wskaźników wynagrodzenia i powiązania ich z kwotą bazową, wejdą w życie od 1 stycznia 2009 r., a inne zasady odnoszące się do wynagrodzeń, na przykład dotyczące ustalania regulaminu wynagradzania przez organy prowadzące szkoły będące jednostkami samorządu terytorialnego, wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ogłoszenia, czyli, biorąc pod uwagę etapy procesu legislacyjnego, po 1 stycznia 2009 r. I tutaj mam pytanie: czy wszystkie te zmiany dotyczące zasad wynagradzania nie powinny wchodzić w życie w jednym terminie?

Uwaga druga dotyczy art. 6 ustawy. Jest to przepis przejściowy, wskazujący okres, w jakim nauczyciele, którym przyznano obniżony tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć, zachowują to uprawnienie, czyli mają ten obniżony tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin zajęć. Otóż po przeanalizowaniu tego przepisu w kontekście art. 42 ust. 1 ustawy wątpliwość biura wzbudziło to, czy przepis ten nie powinien nieco różnicować sytuacji prawnej nauczycieli, ponieważ podstawą do obniżenia tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć była decyzja dyrektora przyznawana temu nauczycielowi na czas określony lub do odwołania. Przepis art. 6 przewiduje, iż uprawnienie to nauczyciel będzie zachowywał do końca okresu, na jaki udzielono mu obniżenia wymiaru godzin zajęć, jednak nie dłużej niż do dnia 31 sierpnia 2009 r. Oznacza to, że nauczyciele, którym obniżono wymiar godzin zajęć na czas określony, którego data przypadałaby po 31 sierpnia 2009 r., utracą to uprawnienie. Wątpliwość Biura Legislacyjnego dotyczy tego, czy takie przypadki w ogóle będą miały miejsce, a jeżeli tak, to czy nie należałoby uwzględnić tego faktu, jako pewnej ochrony praw nabytych, w art. 6. To wszystko, dziękuję bardzo.

**Przewodniczący Mariusz Witczak:**

Dziękuję serdecznie.  
Bardzo proszę panią minister.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej  
Krystyna Szumilas:**

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Jeżeli chodzi o uwagi Biura Legislacyjnego, to jesteśmy przekonani, że wejście w życie w różnych terminach tych różnych przepisów związanych z wynagrodzeniem jest celowe. Otóż w związku z tym, iż Karta Nauczyciela jest tak skonstruowana, że na przykład regulamin wynagradzania musi obowiązywać do momentu przyjęcia ustawy budżetowej, ustalenia nowej kwoty bazowej, przez okres od stycznia do wejścia w życie ustawy budżetowej zawsze funkcjonuje stary regulamin wynagradzania. Gdybyśmy powiedzieli, że od 1 stycznia powinien obowiązywać nowy regulamin, nie byłoby podstawy do wypłacania wynagrodzeń. Przepisy są tak skonstruowane, że w momencie wejścia w życie przepisów płacowych zawsze następuje nadpłata od 1 stycznia i nowy uchwalony regulamin też obowiązuje na terenie gminy od 1 stycznia.

Jeśli chodzi o przepis dotyczący art. 6, to również co do zasady obniżka godzin jest związana z rokiem szkolnym, a więc powinna być przyznawana przez dyrektora od 1 września do 31 sierpnia. Tutaj też nie widzimy niebezpieczeństwa związanego z tym, że te obniżki będą funkcjonować do 31 sierpnia 2009 r.

**Przewodniczący Mariusz Witczak:**

Dziękuję serdecznie.  
Czy pani mecenas chciałaby jeszcze zabrać głos? Krótka, bardzo proszę.

**Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu  
Renata Bronowska:**

To rozwiewa moje wątpliwości, tak że dziękuję bardzo.

**Przewodniczący Mariusz Witczak:**

Dziękuję serdecznie.  
Otwieram dyskusję.  
Nie ma chętnych. W takim razie przechodzimy do głosowania...  
Przepraszam, bardzo proszę.  
(Wypowiedź poza mikrofonem)

Bardzo proszę.

(Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Renata Bronowska: Obie kwestie zostały przez panią minister omówione, tak że dziękuję bardzo.)

Będziemy głosowali nad przyjęciem ustawy bez poprawek. Zarządzam głosowanie.

Kto jest za przyjęciem ustawy bez poprawek? (6)

Kto jest przeciw? (0)

Kto się wstrzymał od głosu? (3)  
Ustawa uzyskała akceptację i została uchwalona przez Wysoką Komisję.  
Na sprawozdawcę rekomenduję pana Sławomira Sadowskiego, naszego senatora. Przyjmuje. Cieszy się. My również.  
Dziękujemy pani minister. Do zobaczenia.  
(*Sekretarz Stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej Krystyna Szumilas: Dziękuję.*)

(*Przerwa w obradach*)

**Przewodniczący Mariusz Witeczak:**

Czekamy na przybycie pana ministra Szejnfelda.  
Chcę państwa poinformować, że dzisiaj nie będziemy rozpatrywać tej ustawy w sensie legislacyjnym. Przeprowadzimy pierwszą jej analizę, a to dlatego, że dopiero 11 grudnia, w czwartek, będziemy obradować nad nią na wspólnym posiedzeniu z komisją gospodarki.

(*Wypowiedzi w tle nagrania*)

Na najbliższym posiedzeniu komisji będzie opinia Biura Legislacyjnego, a na najbliższym posiedzeniu Senatu nie będziemy się tą ustawą zajmować. Mamy czas. Jest to ustawa obszerna, bardzo istotna i dlatego skorzystamy dzisiaj z możliwości wysłuchania ministra, a do 11 grudnia będziemy mieli odpowiednio dużo czasu, żeby przemyśleć propozycje, jeżeli takie będą.

Chcę również poinformować, że 10 czerwca będziemy zajmować się budżetem.

(*Głos z sali: Czerwca?*)

Przepraszam bardzo, 10 grudnia.

(*Wypowiedzi w tle nagrania*)

Jeszcze raz przepraszam za pomyłkę. Oczywiście 10 grudnia Anno Domini 2008 będziemy się zajmować budżetem naszego państwa i zaplanowaliśmy prace na cały dzień. Mamy nadzieję, że uda nam się załatwić sprawy budżetu.

Przypomnę, że nasze wnioski, jeżeli się pojawią na posiedzeniu komisji, trafią do komisji gospodarki, bo w wypadku Senatu RP komisja gospodarki jest tą właściwą komisją, która będzie przedstawiać budżet państwa na posiedzeniu plenarnym, a wcześniej zbiera informacje i sugestie legislacyjne od komisji.

Praktyka ostatnich lat pokazuje nam, że najczęściej poprawki legislacyjne są składane na posiedzeniu plenarnym w ramach drugiego czytania, stąd też mam nadzieję, że 10 grudnia uda nam się dosyć sprawnie ich wysłuchać, ewentualnie zadawać pytania i rozwiązać wszelkie wątpliwości.

(*Głos z sali: 10 i 11 grudnia.*)

11 grudnia będziemy się zajmować ustawą o partnerstwie publiczno-prywatnym i ewentualnie dodatkowymi ustawami, które się pojawią, czyli będziemy mieli całonocne posiedzenie 10 grudnia i 11 grudnia od rana.

(*Głos z sali: 10 grudnia od rana?*)

Ustalimy jeszcze szczegóły, ale żeby zdążyć przez jeden dzień z budżetem, prawdopodobnie będziemy musieli rozpocząć posiedzenie o godzinie 9.00.

(*Głos z sali: A można później?*)

(*Głos z sali: Nie kombinujcie, o godzinie 9.00.*)

Planuję, żeby w czwartek spotkać się nawet o godzinie 8.00 i zrealizować pozostałe ustawy. I tak państwo będą zmuszeni pozostać na miejscu, to nie chcę zabierać cennego czasu dnia następnego. Zaczniemy od samego rana, takie są plany.

*(Rozmowy na sali)*

Jeszcze raz powtórzę: 10 grudnia, w środę, zaczynamy rozpatrywanie budżetu, a 11 grudnia, w czwartek, kontynuujemy prace nad ustawą, którą dzisiaj będziemy omawiać, ale wspólnie z komisją gospodarki, a potem będziemy się zajmować innymi ustawami, jeżeli spłyną do nas z Sejmu.

*(Głos z sali: Czyli ona nie wejdzie do tego najbliższego porządku?)*

Nie.

*(Brak nagrania)*

### **Przewodniczący Mariusz Witczak:**

Kontynuujemy posiedzenie.

Witam bardzo serdecznie pana ministra Adama Szejnfelda z Ministerstwa Gospodarki, witam również współpracowników.

Jak zapowiedziałem wcześniej członkom Wysokiej Komisji, będziemy dzisiaj zajmować się ustawą, ale nie w sensie legislacyjnym. Nie ma jeszcze opinii Biura Legislacyjnego, wysłuchamy więc uwag na temat ustawy wstępnie. Będzie to bardzo pożyteczne, ponieważ ustawa jest bardzo ważna i będziemy dobrze przygotowani do tego, żeby 11 grudnia, w czwartek, wspólnie z komisją gospodarki obradować nad tą ustawą już w sensie legislacyjnym. Z tego punktu widzenia jest to dla nas jak najbardziej korzystne rozwiązanie, a jeszcze raz podkreślę, że ustawa jest bardzo ważna i oczekiwana.

W takim razie, Panie Ministrze, bardzo prosimy o zreferowanie założeń ustawy, a potem oddam głos pani mecenas i wysłuchamy wstępnej analizy Biura Legislacyjnego.

Bardzo proszę, Panie Ministrze.

### **Sekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki Adam Szejnfeld:**

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Przedmiotem obrad jest ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Jest to projekt rządowy, który ma na celu uchylenie obecnie obowiązującej ustawy i wprowadzenie nowych przepisów do polskiego systemu prawa. Powodem takiej decyzji rządu – zresztą działania te podjęto już w poprzedniej kadencji – jest to, że obecnie obowiązująca ustawa jest tak zwaną ustawą martwą, to znaczy w praktyce nie wywołała żadnego skutku faktycznego.

Jest kilka przyczyn tego stanu rzeczy. Po pierwsze, sama ustawa zawiera wiele rozwiązań, które tworzą bariery biurokratyczne, finansowe, wystarczająco duże, żeby zniechęcić odbiorców, adresatów tego aktu, do realizacji przedsięwzięć na jego podstawie. Do aktu tego wydano, zgodnie zresztą z delegacjami, dwa akty wykonawcze: rozporządzenia ministra gospodarki i ministra finansów, które właściwie dopełniły dzbana goryczy. Szczególnie krytykowane jest rozporządzenie ministra finansów, co spowodowało, że od strony prawnej de facto ustawa ta nigdy nie zachęciła nikogo do podjęcia inicjatyw, a wręcz przeciwnie. I to jest jeden główny powód takiej ścieżki legislacyjnej.



Warto jednak w takim wstępie, zwłaszcza w dyskusji, a nie w ramach procedury legislacyjnej, powiedzieć, że to nie jest jedyny powód, że ta ustawa nie jest w Polsce realizowana. Większość krajów na świecie nie ma żadnych ustaw, mają różnego typu regulacje, ale bardzo często nie rangi ustawowej, a nie jest to przeszkodą w realizowaniu przedsięwzięć w partnerstwie publiczno-prywatnym. Wręcz przeciwnie, bardzo wiele przedsięwzięć, w tym inwestycji – bo trzeba podkreślić, że PPP to nie tylko inwestycje – jest realizowanych. Inną barierą, odrębną niż fundament prawny, jest bariera mentalna. W Polsce wytworzono nieprzyjazny klimat dla partnerstwa publiczno-prywatnego, przez co większości ludziom kojarzy się ono z sytuacjami kryminogennymi, korupcyjnymi, z czymś, z czym niewielu by chciało mieć kontakt na co dzień. Te dwie przyczyny spowodowały, że mamy ustawę, ale nie mamy żadnych przykładów partnerstwa publiczno-prywatnego zaistniałych na podstawie tej ustawy w Polsce.

Ze względu na to, że jesteśmy krajem dobrze rozwijającym się i chcemy ten rozwój podtrzymać – nawet niezależnie od stanu obecnego, czyli zaglądnącego gdzieś tam w zaścianki kryzysu – potrzebne są nowe instrumenty, które by pomagały w rozwoju gospodarki. Takim instrumentem, jednym z wielu, ale bardzo ważnym, może być partnerstwo publiczno-prywatne. Stąd decyzja o zmianie prawa nie poprzez nowelizację, bo właściwie nie dałoby się tego zrobić, tylko poprzez tworzenie nowego prawa. Ustawa ta, ze względu na to, że chcieliśmy, żeby ona faktycznie zadziałała, żeby nie była tylko numerem w „Dzienniku Ustaw”, była od samych założeń przez całą swoją procedurę konsultowana z jej potencjalnymi odbiorcami, czyli przedsiębiorcami i przedstawicielami administracji publicznej. Dlatego pisanie tej ustawy – nie jest ona przecież obszerna, ma dwadzieścia parę artykułów merytorycznych, bo większość to są zmiany innych ustaw – trwało wiele miesięcy, od wiosny tego roku, ponieważ w każdej fazie, co jakaś zmiana, wysyłaliśmy to do konsultacji. Zbieraliśmy przedstawicieli partnerów społecznych, dyskutowaliśmy, czy tak ma być, czy inaczej. I to jest ten efekt, który trafił do Sejmu, a teraz trafia do Senatu, pracy legislacyjnej, merytorycznej, prawniczej, ale polegającej na szerokich konsultacjach.

Czym się charakteryzuje, najogólniej rzecz biorąc, ten projekt? Nie zawiera tych wszystkich norm i z zakresu zakazów, i z zakresu nakazów, jakie znajdowały się w poprzedniej czy w jeszcze obowiązującej ustawie, które były totalnie krytykowane i przez środowiska prawnicze, i przez środowiska administracyjne, i przez środowiska biznesowe. Tak więc w przeciwieństwie do poprzedniej ustawy nie przewidujemy w tej ustawie na przykład decydowania, co wolno, a czego nie wolno robić w PPP. Wszystko wolno, wszystko.

Po drugie, nie ma obowiązku dotyczącego na przykład wykazywania, że PPP było jedną z barier, i to bardziej psychologicznych niż prawnych, że w danym przypadku jest lepszą formą realizacji zadania publicznego niż każda inna forma. To jest tak ocenne, że każdy mógłby to kwestionować, po co więc się w ogóle za to brać.

Nie zobowiązujemy oczywiście do wycen ryzyka, do dokonywania kosztownych analiz, które często zresztą musiały być na lata wprzód robione, ich aktualność więc i tak byłaby bezsensowna w trakcie podejmowania decyzji, nie miałyby żadnego znaczenia. Nie przewidujemy także określania wymogów i katalogu warunków, jakie mają być zawarte w umowie między partnerami. Ustawa ta bowiem jest napisana w modelu anglosaskim pisania prawa, czyli jest lekka, ramowa, określa tylko jakby

graniczne prawa i obowiązki stron, resztę odsyłając do ogólnego systemu prawa, oczywiście z prawem cywilnym na czele.

Jedyne odesłania do konkretnych ustaw, a nie ogólnego systemu prawa, dotyczą w tej ustawie wyłącznie kwestii proceduralnych, czyli wyboru partnera. Bodajże w art. 4 odsyłamy albo do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, albo do ustawy koncesyjnej, w zależności od formy zapłaty za partnerstwo.

Ustawa przewiduje niezbędne tylko elementy, które miałyby na przykład chronić prawa stron umowy, czyli na przykład podmiotu publicznego. Przykładem takiej normy może być przepis, który nakazuje zwrot wkładu własnego, jeśli jest wykorzystywany niezgodnie z przeznaczeniem, albo prawa podmiotu prywatnego. Przykładem takiej normy może być norma dająca prawo pierwokupu partnerowi prywatnemu przedmiotu partnerstwa, jeśli byłby zbywany, bo jak nie, to nie, ale gdyby był zbywany, to ktoś, kto kilkadziesiąt lat przy nim pracował, powinien mieć prawo pierwokupu przed innymi.

Ustawa wprowadza także, tylko w szczególnych przypadkach, pewne uprawnienia dla ministra finansów. Takim szczególnym przypadkiem jest ochrona długu publicznego. Prawa te daje ministrowi finansów, jeśli przedsięwzięcie ma wartość powyżej 100 milionów zł, wówczas bowiem minister ma wyrażać bądź nie – zgodę na to. Ale wyraźnie trzeba podkreślić, że to chodzi tylko i wyłącznie o tę przesłankę, którą wymieniłem. Minister finansów nie ma tu prawa oceny merytorycznej. To inwestor, czyli podmiot publiczny, który będzie podejmował to rozstrzygnięcie, ma decydować, czy mu się to opłaca, czy nie, a nie będzie decydował za niego minister. Minister ocenia tylko, czy nie będzie to miało złego wpływu na finanse publiczne. I de facto jest to, najkrócej rzecz ujmując, bardzo syntetyczna charakterystyka tej ustawy. Poza przepisami merytorycznymi są tu przepisy, które zmieniają inne ustawy po to, żeby dostosować je do tego aktu. Najważniejsze są te, które wprowadzają neutralność podatkową. W obecnie obowiązującej ustawie takie przepisy były, ale niedoskonałe. My je tu poprawiliśmy. No i oczywiście eliminujemy w innych aktach te przepisy, które by na przykład uniemożliwiały partnerstwo publiczno-prywatne albo przeszkadzały w jego realizacji.

To tyle, Panie Przewodniczący, ode mnie. Gdy przejdziemy już do pracy merytorycznej, jestem gotowy odpowiadać na pytania związane z konkretnymi przepisami. Z uwagi na to, że jest to jednak taki wstęp ogólny, skorzystam i będę korzystał w każdym wypadku z tego, by zachęcać wszystkich, żebyśmy wspólnie wzięli się za promocję tej formuły, ponieważ Polska potrzebuje tego instrumentu, który z doskonałymi wynikami jest realizowany w wielu krajach Europy i świata. My jesteśmy jednym z nielicznych dobrze rozwijających się krajów, które nie korzystają z tego instrumentu. Jestem o tym absolutnie przekonany, zwłaszcza po wielu już konferencjach. Na przykład wczoraj skończyliśmy w Ministerstwie Gospodarki konferencję z partnerem francuskim, z ambasadą Francji i Francuską Izbą Przemysłowo-Handlową. Dwa tygodnie temu mieliśmy podobną konferencję w Poznaniu z partnerem brytyjskim. Będziemy robić wiele takich konferencji, ale kontakt z jednej strony z samorządowcami, a z drugiej strony z przedsiębiorcami pokazuje pewną ważną specyfikę: oni świetnie oceniają tę ustawę, mówią, że wreszcie dostają do ręki narzędzie, na które czekali dwadzieścia lat, ale nadal się boją realizacji tych przedsięwzięć. W związku z tym bez promowania, upowszechniania wiedzy, edukowania, a zarazem zachęcania do tego i mówienia „to jest OK”, nie będzie tak łatwo. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący Mariusz Witczak:**

Bardzo serdecznie dziękuję panu ministrowi.  
Za chwilę otworzę dyskusję. Prosiłbym o wstępne, bo nie ma jeszcze opinii, sugestie Biura Legislacyjnego.  
Bardzo proszę, Pani Mecenass.

**Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Aldona Figura:**

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!  
Biuro Legislacyjne nie chciałoby formułować dzisiaj żadnych wniosków o charakterze legislacyjnym z tego powodu, że ciągle jeszcze jesteśmy na etapie prac nad tą ustawą, na etapie jej czytania, dostrzegania różnych rzeczy. Ustaliłam już z przedstawicielami ministerstwa, że będziemy się konsultować w tym zakresie, żeby już ostatecznie przedstawić wnioski legislacyjne. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący Mariusz Witczak:**

Dziękuję bardzo.  
Otwieram dyskusję i od razu udzielam głosu sobie. (*Wesołość na sali*)  
W następnej kolejności będę państwa senatorów zachęcał do zabierania głosu.  
Panie Ministrze, Szanowni Państwo, bardzo się cieszę, że ta ustawa powstała. Jako jedną z istotniejszych jej funkcji traktuję funkcję natury psychologicznej, ośmielającej, ponieważ rzeczywiście bardzo dużo złego się stało dotychczas, jeżeli chodzi o odwagę czy zdolność realizowania wspólnych przedsięwzięć, które tworzą konsorcja, kiedy tworzy się konfederacje, żeby celowo realizować pewne przedsięwzięcia. O ile gminy nie miały żadnego problemu, żeby łączyć się z innymi gminami, zakładać związki komunalne w celu realizowania wspólnych przedsięwzięć, o tyle był wielki problem z tych powodów, o których mówił pan minister. Nie chcę ich powtarzać, ale głównym problemem było posądzanie o korupcję w wypadku realizowania tego typu przedsięwzięcia z partnerami prywatnymi.

Chcę powiedzieć, że obok środków unijnych jest to istotny filar, który zasilił budżety jednostek samorządów terytorialnych. Mam nadzieję, że w przyszłości pojawi się filar pieniędzy prywatnych, gdzie samorzady będą wspólnie realizowały rozmaite przedsięwzięcia. Bardzo się z tego cieszę i chcę, kończąc już, podkreślić, że nie miałem żadnych wątpliwości, iż jak pan minister będzie przygotowywał tę ustawę, to nie będzie ona miała ducha biurokratycznego czy mentalności biurokratycznej, a będzie ustawą, która w sposób bardzo prosty, jasny i wolnościowy pozwoli działać partnerom łączącym się w celu podejmowania wspólnych przedsięwzięć. A trzeba pamiętać, że mamy jasne przepisy wynikające z kodeksu cywilnego i z innych kodeksów, które mogą być zaangażowane.

Tutaj tak naprawdę nie ma problemu. Ja osobiście najbardziej sobie cenię te statuty spółek, które mają kilka artykułów, a odwołują się do kodeksu spółek handlowych. Bo jeśli tak je można pisać, to nie ma sensu powtarzać i mnożyć przepisów w ustawach. Można tworzyć jasne, proste dokumenty, żeby działało się lepiej, jakkolwiek będzie się to kojarzyło z innymi hasłami.

Bardzo proszę, kto z państwa...

(*Sekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki Adam Szejnfeld: Przepraszam...*)

Bardzo proszę, Panie Ministrze.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki Adam Szejnfeld:**

Siedzę naprzeciwko zdjęcia pokazującego panoramę Warszawy – to tak à propos tego, co powiedział pan przewodniczący – i myślę, że warto by mieć jednak w Polsce więcej mostów niż paragrafów, nie? (*Wesołość na sali*)

A my mamy więcej paragrafów. To jest zdjęcie, które wstyd powiesić. W jakiegokolwiek stolicy Europy, jeśli człowiek idzie nad rzeką, nie ma szansy się zmęczyć między jednym a drugim mostem. A w Polsce można by chyba skonać, szukając następnego mostu, nie? (*Wesołość na sali*) Może PPP to zmieni?

(*Brak nagrania*)

**Przewodniczący Mariusz Witczak:**

Bardzo proszę, pani profesor, senator Jadwiga Rotnicka zapisała się do głosu.

Tak na marginesie powiem panu ministrowi, że mamy trochę więcej członków komisji, ale dzisiaj obradujemy od jakiegoś czasu i dzięki temu możemy porozmawiać bardziej kameralnie.

Bardzo proszę.

**Senator Jadwiga Rotnicka:**

Panie Przewodniczący, Panie Ministrze, z wielkim zadowoleniem przyglądam się tej ustawie, bo kilkanaście lat prac w samorządzie terytorialnym pokazywało, jak trudno cokolwiek przeprowadzić, mając do dyspozycji tylko pieniądze publiczne. Pewnie o wiele więcej można byłoby zrobić, gdyby zaangażowano kapitał prywatny, czego nie można było robić, a teraz nawet gdyby było można, to i tak nie jest to efektywne.

Jest to dla mnie ustawa napisana językiem prostym, czytelna, w przeciwieństwie do tego, co mieliśmy przed godziną. Jest ona taka, jak powinna być: zrozumiała właściwie dla każdego. Jasne, że w każdym zapisie kryje się rzecz głębsza i mimo że ustawa jest bardzo krótka, to jednak wprowadza pewne zmiany – ja tu sobie policzyłam – w siedemnastu innych ustawach, co oczywiście trzeba będzie czytać łącznie z tą ustawą, żeby się zorientować, jak daleko te zmiany idą.

Czy pan minister mógłby powiedzieć krótko – bo dzisiaj jest właściwie tylko takie wprowadzenie – w jakich dziedzinach, w jakich ustawach te zmiany idą najdalej? Dziękuję.

**Przewodniczący Mariusz Witczak:**

Bardzo proszę, Panie Ministrze.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki Adam Szejnfeld:**

Jeśli jest prośba, żeby było krótko, to najogólniej bym powiedział, że najdalej idące są te zmiany, które mają wprowadzić neutralność podatkową dla partnerstwa publiczno-prywatnego. Oczywiście jest, że gdyby nie było tej neutralności, to nikt by się za to nie brał, bo to są przedsięwzięcia, które trwają dziesiątki lat, gdyby więc na przy-

kład płacony podatek można by odzyskiwać za dwadzieścia lat, to raczej by to nikogo nie interesowało. Wobec tego najistotniejsze są tu zmiany w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych i w ustawie o podatku VAT.

Mało tego, właśnie jeszcze w Sejmie była przyjęta istotna poprawka, żeby osiągnąć tę neutralność w sposób absolutnie niewątpliwy. Pozostałe ustawy są zmieniane w bardzo małym zakresie, niezbędnym tylko do tego, by na przykład przystosować czy przywołać jako jedną z form możliwych do realizacji danego zadania właśnie formę PPP bądź też usunąć jakiś przepis, który albo by to utrudniał, albo wręcz tego zakazywał. To tyle. Głębokich zmian innych ustaw w zasadzie tu nie ma, są tylko przepisy dostosowawcze.

**Przewodniczący Mariusz Witeczak:**

Dziękuję.

Pan przewodniczący Sepioł, proszę bardzo.

**Senator Janusz Sepioł:**

Ja tylko chcę powiedzieć, że jestem senatorem z Krakowa i tam jest trochę więcej mostów. (*Wesołość na sali*) Właśnie zaczęto tam budować kładkę.

(*Głos z sali: Sto lat temu.*)

Nie, mosty są nowe.

(*Głos z sali: Nowe.*)

Moje pytanie dotyczy sposobu pracy nad ustawą, bo w czasie obowiązywania poprzedniej parę firm audytorskich, doradczych było bardzo aktywnych w promowaniu idei partnerstwa publiczno-prywatnego. Chciałbym zapytać, czy była ona oceniana przez takie firmy jak Ernst & Young, które robiły dużo zamieszania w tej sprawie.

Jestem też ciekaw, jakie stanowisko w uzgodnieniach międzyresortowych w tej sprawie zajęło CBA. (*Wesołość na sali*) Czy miało jakieś uwagi?

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki Adam Szejfeld:**

Może zacznę od tej drugiej kwestii, ponieważ jest ona istotna wbrew pozorom. Nie, instytucje kontrolne nie zgłaszały jakichś zmian. Powiem szczerze, że podczas prac nad tą ustawą był wysoki poziom konstruktywnej współpracy. Nawet z jednym z ministerstw, które zawsze jest wymieniane jako trudne we współpracy. (*Wesołość na sali*)

(*Głos z sali: Nie da się zrobić plamy, tak?*)

No tak. (*Wesołość na sali*)

Pytanie ma na pewno bardzo głęboki sens, nie tylko jeżeli chodzi o procedurę legislacyjną, ale o ogólne wprowadzanie tego aktu w życie i dlatego my, przygotowując cały proces, rozpoczęliśmy promowanie PPP i edukowanie na jego temat. Na każde z tych spotkań, konferencji, seminariów zapraszamy instytucje kontroli: Najwyższą Izbę Kontroli, regionalne izby obrachunkowe, CBA i Bóg jeszcze wie jakie instytucje, dlatego że chcemy, żeby one też się zapoznały nie tylko z literą prawa, ale i z duchem tego prawa. Dopiero rozpoczynamy proces uchwalania ustawy, czekamy na ostateczne jej uchwalenie, ale jak już ją uchwalimy i wejdzie ona w życie, to zamierzamy zorganizować takie spotkanie seminaryjne. Bo tu to zapraszamy przedstawicieli i administracji

publicznej, i biznesu, i instytucji kontroli, nadzoru, ale zamierzamy zorganizować spotkanie wyłącznie seminaryjne, zamknięte, z przedstawicielami instytucji kontrolnych, nadzoru, ścigania, włącznie z prokuraturą, Policją itd., żeby ich zapoznać z tymi przepisami, z mechanizmami, zapoznać nie tylko z tym prawem, ale także z pragmatyką, jaka funkcjonuje w Europie i na świecie. Pamiętajmy, że nie mamy doświadczenia w tworzeniu PPP, a więc także w kontrolowaniu PPP, w odbieraniu tego jako w ogóle pewnego mechanizmu realizacji zadań i dobrze będzie, żeby i ci, którzy mają kontrolować, nadzorować, mieli tę wiedzę, a być może przez to wypracują sobie inną niż w innych sytuacjach pragmatykę stosowania przepisów kontroli w tych sprawach.

**Przewodniczący Mariusz Witczak:**

Dziękuję bardzo.  
Pan przewodniczący Jurcewicz.

**Senator Stanisław Jurcewicz:**

Panie Przewodniczący, Panie Ministrze, myślę, że zalet tego jest sporo. Z mojego skromnego punktu widzenia wymienię trzy. Chciałbym zwrócić uwagę, że poprzez tę ustawę będzie jednak zaktywizowane, mimo trudności, środowisko prywatne, sektor prywatny. Taki jest mój odbiór tej ustawy. Istotna jest także możliwość realizacji projektu w wieloletnim, ale nakierowanym na wiele celów programie. Teraz zamówienia publiczne określają krótki czas i konkretny termin. I ostatnia sprawa: podział ryzyka. Organy kontrolne już sobie skreślam, bo pan minister mi wyjaśnił, ale żartując, myślę, że można by przykładem zachęcić na przykład samorządy. Czy ministerstwo, w ogóle administracja rządowa, nie rozważa pokazania w swojej działalności przykładu poprzez partnerstwo publiczno-prywatne? Sądzę, że to by było najlepszym sposobem przekonania do jego stosowania. Może na takich inwestycjach zostałyby też przetestowane organy kontrolne. Trochę tu żartuję, ale chodzi o propagowanie przeprowadzania takich inwestycji.

Jeśli chodzi o samą ustawę, to myślę, iż bardzo cenny jest zapis, z którym po raz pierwszy się spotykam w ustawie, mówiący, że to będzie monitorowane, będą oceniane efekty. Dla mnie to jest bardzo ważne, bo wiele ustaw jest wprowadzonych, a różnie bywa z ich efektywnością. A w art. 3 jest bardzo jasny zapis dotyczący dokonywania analiz. Dla mnie jest to bardzo cenny zapis.

Chciałbym jeszcze o coś zapytać, bo nie zrozumiałem pewnych spraw. Mam może zbyt inżynierskie podejście, ale dla mnie coś, co się mówi nie tylko na temat ustawy: że będzie to ogłaszane w różnych miejscach, że dodatkowo zamieszcza się to w Biuletynie Informacji Publicznej, ale to tak, sądzą, odnośnie do ilości... Niemniej mam konkretne pytanie. Pan minister powiedział, że niektórych elementów, takich jak element ryzyka, mogłoby nie być, a w art. 6 kryteriami oceny ofert są: podział zadań i ryzyk związanych z przedsięwzięciem. Nie chcę powiedzieć, że to niepotrzebne, ale wiąże się to z wydatkowaniem pieniędzy, nie wiem jakich. Nie potrafię tego ocenić, niemniej ten element występuje i chyba, skoro został ujęty, jest potrzebny i na pewno będzie musiał być na jakimś etapie określony finansowo.

Prosiłbym o wytłumaczenie mi, dlaczego w art. 9 pkt 3 w trzecim akapicie jest takie sformułowanie: „w innym przypadku partner prywatny może żądać zwrotu na-

kładow koniecznych o tyle, o ile nie mają pokrycia w korzyściach, które uzyskał ze składnika majątkowego”. I tutaj mam wątpliwość. Jeżeli to przedsięwzięcie kształtujemy na podstawie pewnej umowy, to sądzę, że w trakcie umawiania się strony przewidują nawet te korzyści, jeżeli jest podział zysków itd. Nie bardzo to rozumiem. Jednak pewne ryzyko dotyczy stron, które to podjęły. Spodziewane były korzyści, ale one nie wyszły i partner publiczny ma je pokrywać ze składnika majątkowego. Dlaczego? Takie jest moje pytanie. Może nie bardzo to rozumiem? To tyle, dziękuję bardzo.

**Przewodniczący Mariusz Witczak:**

Dziękuję bardzo.  
Bardzo proszę.

**Sekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki Adam Szejfeld:**

Jeżeli chodzi o kwestię ryzyka. My mówimy w art. 1 ust. 2, czym jest PPP. To znaczy w ogóle w art. 1, prawda?

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

W tych dwóch ustępach. I mówimy, że jest to przedsięwzięcie oparte na podziale zadań i ryzyk. I tylko tyle. W przeciwieństwie do obecnie obowiązującej ustawy nie mówimy tu, jakie mogą być zadania. Podobnie jeżeli chodzi o ryzyko.

Art. 6 mówi, że partner publiczny musi się czymś kierować przy wyborze, prawda? Będzie on musiał też powiedzieć, czym będzie się kierował chociażby w swojej specyfikacji, tak? W związku z tym te kryteria oceny przedstawiamy w ust. 2 i 3. W ust. 2 przedstawiamy też kryteria obligatoryjne, czyli podział ryzyk i zadań oraz terminy i wysokość płatności.

Podmiot publiczny może pozostać przy tych kryteriach i nie uznawać ich więcej, jeśli jednak będzie chciał mieć bardziej szczegółowy i szerszy wachlarz kryteriów, by bardziej dogłębnie ocenić oferty, które do niego złożyły zainteresowane podmioty prywatne, to mówimy, że może przyjąć jeszcze inne kryteria, dowolne. Jakie chce, na przykład te, które są pokazane w ust. 3, czyli podział dochodów, stosunek wkładu własnego, efektywność, kryteria odnoszące się do takich kwestii, które są bardzo istotne, jak na przykład funkcjonalność, parametry techniczne, poziom oferowanych technologii, czyli na przykład to, że podmiot publiczny może określić, że będzie to oceniał pod względem nowoczesności technologii, które oferuje podmiot. I ten, kto będzie proponował wyższą nowoczesność, będzie chciał zastosować bardziej innowacyjne techniki czy technologie, będzie miał większy handicap.

Ale to są kwestie, które pozostawiamy jako dobrowolne. Dlaczego? Dlatego, że, tak jak powiedziałem, partnerstwo publiczno-prywatne jako forma realizacji zadań publicznych ma być, w naszym mniemaniu, także instrumentem demonopolizacji administracji publicznej. Czyli chcielibyśmy, żeby można to było zastosować do wszystkiego. Oczywiście fakultatywnie, dobrowolnie. Do wszystkiego, co będzie, co jest zadaniem publicznym, prawda? A przecież w zakresie zadań publicznych są bardzo proste zadania, bardziej skomplikowane i o olbrzymim skomplikowaniu, w związku z czym gdyby chcieć do każdego przypadku zastosować wszystkie te kryteria, byłoby to często bez sensu, prawda? Czyli mówimy tylko, które mają być, a których ma nie być. Podział zadań i ryzyko to właśnie ma sobie określić podmiot publiczny. Jest to dla niego de

facto pewnego rodzaju handicap, ponieważ on to określa, on wypisuje w specyfikacji po ogłoszeniu. Wszyscy zainteresowani, wiedząc, jakie będą kryteria, mówią: przystępujemy lub nie przystępujemy, jestem zainteresowany lub nie, spełnię czy nie spełnię, prawda? Tak to wygląda.

Jeśli chodzi o art. 9 ust. 3, to powiem szczerze, że de facto przynajmniej część, którą pan senator zacytował, to jest właściwie cytat przepisany z kodeksu cywilnego. Nie cały przepis, tylko ta część, którą pan senator przeczytał, to jest zapis z kodeksu cywilnego. Jest to potrzebne po to, żeby wyraźnie powiedzieć, na jakich zasadach będą rozwiązywane problemy przenoszenia własności. My to dopracowaliśmy po analizach także zewnętrznych prawników, ekspertów, którzy mówili, że gdyby nie zastosować tego rozwiązania z prawa cywilnego, to mogłoby tu dochodzić do czegoś, co by można było, choćby w przenośni, nazywać nacjonalizacją prawa. Jeśli chodzi o składnik majątkowy partnera prywatnego, jest tu wszystko rozwiązane i ten zwrot, który był tu zacytowany, czyli: „zwrotu innych nakładów może żądać o tyle, o ile zwiększają wartość składnika w chwili przekazania podmiotowi publicznemu”. Tu jest zastosowany zwrot z prawa cywilnego.

**Przewodniczący Mariusz Witczak:**

Dziękuję bardzo.

(*Sekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki Adam Szejnfeld: Jest to artykuł czterysta... Nie pamiętam numeru artykułu.*)

(*Wypowiedzi w tle nagrania*)

(*Głos z sali: Nas to nie interesowało.*)

Panie Ministrze, dziękujemy serdecznie.

Widzimy się 11 grudnia prawdopodobnie wcześniej rano. Takie są plany.

(*Sekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki Adam Szejnfeld: Oby nie przed szóstą.*)

(*Wesołość na sali*)

Na pewno nie przed szóstą.

Dzień wcześniej będziemy obradować nad budżetem, tak że chcemy...

(*Głos z sali: Albo się w ogóle nie położymy.*)

(*Wypowiedzi w tle nagrania*)

Jest taka możliwość.

(*Głos z sali: My tak, ale pan minister...*)

Jeszcze raz serdecznie dziękujemy i do zobaczenia.

(*Głos z sali: Dziękujemy.*)

Zamykam posiedzenie komisji.

(*Koniec posiedzenia o godzinie 15 minut 48*)





Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851