



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

**Zapis stenograficzny**  
**(164)**

21. posiedzenie  
Komisji Samorządu Terytorialnego  
i Administracji Państwowej  
w dniu 20 marca 2002 r.

V kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy o paszportach.
2. Rozważenie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany ustroju powiatów ziemskich związanych funkcjonalnie z powiatami grodzkimi (cd.).

*(Początek posiedzenia o godzinie 10 minut 05)*

*(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Zbyszko Piwoński)*

**Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Otwieram posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.

Zacznę od informacji. To posiedzenie będzie trwało niedługo, po zakończeniu punktu pierwszego odbędzie się w tej samej sali kolejne spotkanie, na którym przedyskutujemy przekazaną już wcześniej paniom i panom senatorom inicjatywę ustawodawczą dotyczącą ustroju powiatów ziemskich i grodzkich. Otrzymaliście państwo opinie na temat tego projektu, które uwzględnimy podczas dyskusji nad nim.

Po przerwie, o godzinie 12.00, tak jak wcześniej zapowiadaliśmy, odbędziemy kolejne posiedzenie, a właściwie spotkanie z przedstawicielami organizacji zrzeszających samorządy gminne, miejskie i powiatowe, czyli wszystkie te, z którymi współpracujemy wtedy, kiedy rozpatrujemy ustawy dotyczące samorządów. W spotkaniu tym będą uczestniczyli również przedstawiciele prasy samorządowej. Tak jak wcześniej ustaliliśmy, będziemy omawiali sprawy związane z przygotowaniem do debaty senackiej poświęconej funkcjonowaniu samorządów, a także planowanej konferencji dotyczącej tych zagadnień. Nie będę wdawał się tu w szczegóły. Zajmiemy się nimi podczas spotkania o godzinie 12.00.

I może najważniejsza informacja: wspólne posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Komisji Ustawodawstwa i Praworządności, planowane na godzinę 17.00, zostało przeniesione na 14.00. Mamy bowiem inne powinności i w związku z tym, po uzgodnieniu z panią przewodniczącą Liszcz, zaproponowałem tę zmianę terminu. Wszystkie posiedzenia odbędą się w sali 176. To tyle informacji.

Uchybiłem trochę roli gospodarza. Chciałem serdecznie przywitać na naszym posiedzeniu pana posła Gudzowskiego, który był sprawozdawcą ustawy w Sejmie, jak również przedstawiciele Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Później państwo przedstawicie się, zabierając głos. Jest tu zastępca dyrektora Departamentu Prawnego, pan Marcin Wereszczyński. Witam również wszystkich naszych współpracowników.

Rozpoczynamy od przewidzianej w tym punkcie porządku obrad ustawy o paszportach. Jak zwykle wtedy, kiedy mamy do czynienia z projektem rządowym, na początek poprosimy o zabranie głosu przedstawicieli ministerstwa, później zwrócę się z tą prośbą do pana posła, a następnie do naszego Biura Legislacyjnego. Potem wymienimy poglądy na temat tej niewielkiej, ale dość istotnej nowelizacji, dotyczącej bowiem zmiany charakteru jednego z dokumentów, którym się posługujemy, czyli paszportu.

---

Bardzo proszę, kto z państwa?

**Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego  
w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji  
Marcin Wereszczyński:**

Dzień dobry, Szanowni Państwo!

Marcin Wereszczyński, zastępca dyrektora Departamentu Prawnego w MSWiA.

Zmiana zasadnicza polega na tym, iż dokument ten pod względem formy ma odpowiadać powszechnie używanemu paszportowi, ale jego funkcja będzie dwojaka, czyli szersza: po pierwsze, tak jak dotychczasowy paszport blankietowy w formie kawałka papieru będzie on umożliwiał powrót do kraju obywatelowi polskiemu. I po wtóre, co jest istotą tej zmiany, będzie wydawany również na okres oczekiwania przez obywateli polskich na doręczenie paszportu zwykłego, wytwarzanego w kraju. Związane jest to z istnieniem centralnego systemu wydawania dokumentów paszportowych w kraju i jednego punktu uzupełniania ich danymi, co w przypadku odległych placówek konsularnych, ze względu na łączność z nimi, uniemożliwia otrzymanie właściwej książeczki paszportowej w czasie oczekiwanym przez obywatela. Temu właśnie służyć ma ów paszport tymczasowy. Chodzi o to, aby obywatel polski mógł posługiwać się zwykłym, normalnym, de facto powszechnym dokumentem paszportowym w okresie oczekiwania na dowóz z Polski właściwego dokumentu paszportowego. Okres ten może trwać nawet dwanaście miesięcy.

Prócz tej zasadniczej zmiany ustawa zawiera także pewne zmiany o charakterze legislacyjno-redakcyjnym. W miejsce używanej dotychczas nazwy „minister spraw wewnętrznych” wprowadza się stosowaną obecnie terminologię „minister właściwy do spraw administracji publicznej”, który jest kompetentny w zakresie wszelkich spraw związanych z paszportami. Ustawa określa także maksymalny czas, przez jaki ów paszport tymczasowy może być ważny. Jest to okres nie dłuższy niż dwanaście miesięcy. Termin ważności będzie określał w każdym konkretnym przypadku wydający ten dokument urzędnik konsularny. Wprowadza się także zasadę odpłatności za wydanie paszportu tymczasowego, tak jak wszystkich innych paszportów, zarówno w przypadku paszportu wydawanego na powrót do kraju, jak i wydawanego na okres dłuższy, umożliwiającego oczekiwanie na doręczenie właściwego dokumentu paszportowego. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Dziękuję.

Bardzo proszę, Panie Pośle.

**Posel Stanisław Gudzowski:**

Panie Przewodniczący! Panie i Panowie Senatorowie!

Oczywiście nie ma sporu co do zasadności wprowadzenia paszportu tymczasowego i nie budziło to większych emocji. Była natomiast dyskusja o kwestii odpłatności za paszport dla osób, które czasowo przebywają za granicą, utraciły ten dokument i muszą go uzyskać na powrót do kraju, oraz nieodpłatności – tak jak było w pierwszej

wersji projektu – dla osób, które na stałe przebywają za granicą, kończy się termin ważności ich paszportu i występują o nowy. O przebiegu tej dyskusji chciałbym powiedzieć kilka słów. W pierwszej wersji występowała właśnie zasada jakby podzielności polegająca na tym, że ci, którzy utracili paszport, będą płacić za tymczasowy, zaś ci, którzy na stałe przebywają za granicą, tej odpłatności ponosić nie będą.

W czasie dyskusji w podkomisji i w komisji, jak również w trakcie debaty sejmowej, posłowie doszli do przekonania, że musi być tutaj równoprawność, a więc odpłatność musi być ponoszona przez wszystkich. Argumentacja była taka, że ci, którzy są na stałe za granicą, a termin ważności ich paszportu mija, mogą wcześniej złożyć wniosek o paszport stały i nie muszą płacić za paszport tymczasowy, bo mają jeszcze stary. To jest jedna sprawa, która wywołała dyskusję i budziła pewne emocje. Widzę zresztą w materiałach, że była ona podnoszona także przez Biuro Legislacyjne.

I jeszcze jedna kwestia, Panie Przewodniczący. W art. 17 nie została zauważona drobna pomyłka: zamiast „minister właściwy do spraw” występuje tam „minister”. Nie wiem, jak można przeprowadzić to legislacyjnie na tym etapie poprawek, powiedziałbym, czysto kosmetycznych. Jeżeli byłoby to możliwe, to wnosilibym – jeżeli oczywiście mogę – o tę poprawkę, taką czysto kosmetyczną. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Dziękuję.

W tym momencie chciałbym oddać głos panu mecenasowi i potem rozpoczniemy debatę.

**Starszy Specjalista w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu  
Piotr Magda:**

Dziękuję bardzo.

Panowie Przewodniczący! Wysoka Komisjo! Panie Dyrektorze! Szanowni Państwo!

Biuro Legislacyjne zgłasza trzy uwagi do uchwalonej przez Sejm ustawy o zmianie ustawy o paszportach.

Pierwsza uwaga dotyczy nowego brzmienia art. 5 ust. 1 ustawy. Jak była już o tym mowa, wersja rządowa składała się z dwóch zdań, przy czym zdanie drugie stanowiło, iż wydanie paszportu tymczasowego na czas oczekiwania na doręczenie paszportu wykonanego w kraju następuje bezpłatnie. Biuro Legislacyjne stoi na stanowisku, że wersja rządowa była bardziej poprawna. Z jednej bowiem strony oddawała ona pewną specyfikę sytuacji, jaką jest oczekiwanie na doręczenie paszportu wykonanego w kraju, z drugiej zaś wersja ta w sposób poprawny konstytucyjnie normowała kwestię ponoszenia przez osoby oczekujące opłaty paszportowej. Chciałbym bardzo wyraźnie podkreślić, Wysoka Komisjo, Szanowni Państwo, iż w przypadku przyjęcia wersji zaproponowanej przez Sejm obywatel polski przebywający na stałe za granicą i oczekujący na doręczenie paszportu wykonanego w kraju będzie musiał de facto uiścić dwie opłaty. Po pierwsze, opłatę pobieraną na podstawie omawianej przez nas ustawy, po drugie, tak zwaną zwykłą opłatę paszportową z tytułu otrzymania paszportu wykonanego w kraju. Wydaje się więc, że tego rodzaju uregulowanie może budzić pewne zastrzeżenia natury konstytucyjnej.

Druga uwaga dotyczy dodanego do art. 9 ust. 1a. Zarówno względy semantyczne, jak również spójność z art. 9 ustawy nowelizowanej nakazuje, aby sformułowanie: „paszport tymczasowy może być ważny nie dłużej niż dwanaście miesięcy” zostało zastąpione sformułowaniem: „paszport ten ważny jest przez okres nie dłuższy niż dwanaście miesięcy”. W ten sposób nie tylko zachowamy pewną zgodność redakcyjną, ale również zgodność z art. 9 ust. 1 ustawy nowelizowanej, który stanowi, iż „paszport ważny jest przez dziesięć lat od daty jego wydania”.

Trzecia wreszcie uwaga, o największym ciężarze gatunkowym, dotyczy sytuacji, w której ustawa nowelizująca nie zawiera przepisów przejściowych, dotyczących zarówno postępowań wszczętych przed dniem jej wejścia w życie i nie zakończonych decyzją ostateczną, a także kwestii ważności bądź nieważności paszportów blankietowych wydanych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, które nie utraciły ważności. Chciałbym bardzo wyraźnie podkreślić, iż mimo, że do postępowań dotyczących paszportów nie stosuje się przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, to nie ulega najmniejszej wątpliwości, iż mamy tutaj do czynienia z postępowaniem administracyjnym *sui generis*, w stosunku do którego poprawny ustawodawca powinien uregulować wspomniane przeze mnie stosunki prawne i stany rzeczy. W związku z tym Biuro Legislacyjne proponuje, aby do tekstu ustawy uchwalonej przez Sejm dodać art. 1a, w myśl którego postępowania administracyjne, wszczęte przed dniem wejścia w życie ustawy a nie zakończone decyzją ostateczną, toczą się według przepisów dotychczasowych, a wydane paszporty blankietowe zachowują ważność do czasu upływu terminów ważności w nich określonych.

Korzystając z możliwości zabrania głosu chciałbym jednocześnie odnieść się do propozycji pana posła. Otóż chciałbym bardzo wyraźnie podkreślić, iż ustawodawca sejmowy słusznie nie zamienił w art. 17 ust. 2 wyrazów „minister spraw wewnętrznych” wyrazami „minister właściwy do spraw administracji publicznej”, bowiem art. 17 już – przepraszam za to sformułowanie – skonsumował się. Dotyczył on pewnej specyficznej sytuacji prawnej, która nie ma obecnie miejsca. W związku z tym słusznie nie zmieniono tej nazwy na nazwę aktualną. Dziękuję...

*(Przewodniczący Zbyszko Piwoński: Wspomniał pan, że właściwie w konsulacie nie dokonuje się postępowania administracyjnego. Prosiłbym o wyjaśnienie.)*

Wysoka Komisjo! Szanowni Państwo! Postępowania dotyczące wydania paszportu nie toczą się na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Nie zmienia to jednak faktu, iż sytuacja, kiedy mamy do czynienia z konsulem, do którego uprawnień należy wydanie paszportu, oraz osobą o niego ubiegającą się, jest stosunkiem administracyjnoprawnym. Jest to więc postępowanie administracyjne, regulowane na podstawie odrębnych przepisów, nie zaś na podstawie kodeksu postępowania administracyjnego. W związku z tym, w przypadku braku odpowiednich przepisów przejściowych powstaną pytania, o których wspomniałem wcześniej, a więc o to, czy postępowania administracyjne w sprawie paszportów wszczęte przed dniem wejścia w życie omawianej przez nas ustawy toczą się według przepisów dotychczasowych czy według nowych.

I wreszcie kwestia najważniejsza: co się dzieje z paszportami blankietowymi, które po wejściu w życie omawianej przez nas ustawy nie utraciły ważności, a jednocześnie ustawa nowelizująca o nich nie wspomina. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Dziękuję.

Chciałbym jeszcze dodać do tych informacji, że otrzymaliśmy osobisty list od pana wiceministra Barcikowskiego. Nie mógł on uczestniczyć dzisiaj w naszym posiedzeniu, ale rozmawiał ze mną, prosił o przekazanie tego listu i jednocześnie rekomendował państwa, którzy reprezentują ministerstwo.

Dziękuję bardzo za tę wypowiedź.

Pani senator wcześniej sygnalizowała, że chce zabrać głos. W tej chwili rozpoczynamy dyskusję. Jest to czas na pytania, uwagi i ewentualne sugestie dotyczące kolejnych zmian oraz uwzględnienia lub nieuwzględnienia propozycji Biura Legislacyjnego.

**Senator Aleksandra Koszada:**

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Przede wszystkim chciałam odnieść się do pierwszej poprawki proponowanej przez Biuro Legislacyjne, dotyczącej opłat za paszporty tymczasowe w przypadku oczekiwania na wydanie paszportu docelowego. Analizowałam całą debatę sejmową i rzeczywiście ten temat był bardzo mocno podnoszony, ale wydaje mi się, że należałoby przychylić się do stanowiska sejmowego. W sytuacji, kiedy, tak jak to podał podczas debaty sejmowej pan minister, wydawanych jest sto tysięcy paszportów, a koszt wytworzenia jednego wynosi 30 zł, to jest to kwota 3 milionów zł. Tę kwestię bardzo mocno podnoszono podczas debaty sejmowej. Były nawet argumenty tego typu, że w sytuacji, gdy paszport tymczasowy w przypadku oczekiwania na paszport docelowy będzie wydawany nieodpłatnie, praktycznie taka osoba ma możliwość korzystania z paszportu zasadniczego przez jedenaście lat zamiast przez dziesięć. W związku z tym generalnie opowiadam się za tym, żeby pozostawić rozwiązanie, które zaproponował Sejm. Tym bardziej, że osoba, która na przykład utraciła paszport i występuje o wydanie nowego paszportu, też będzie ponosiła wszystkie te opłaty.

Panie Przewodniczący, uprzedzał mnie pan o tym, że będę pełniła rolę senatora sprawozdawcy, jestem więc w kontakcie z ministerstwem. Wynikła sprawa konieczności wprowadzenia poprawek, które będą miały na celu dostosowanie zawartych w nowelizowanej ustawie upoważnień do wymogów art. 92 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zmiana brzmienia upoważnienia skutkuje utratą mocy aktów normatywnych wydawanych na jego podstawie, istnieje więc potrzeba, celem uniknięcia luki prawnej, uzupełnienia przepisu ustawy o przepis przejściowy utrzymujący w mocy obecnie obowiązujące rozporządzenia do czasu zastąpienia ich przez akty prawne wydane na podstawie zmienionych upoważnień. I w związku z tym proponowałabym, aby w art. 1 w zmianie drugiej lit. c nadać brzmienie:

”Ust. 5 i 6 otrzymuje brzmienie:

5. Paszporty tymczasowe wydaje konsul w celu umożliwienia powrotu do kraju obywatelom polskim przebywającym czasowo za granicą, którzy nie posiadają paszportu polskiego oraz obywatelom polskim przebywającym na stałe za granicą na czas oczekiwania przez nich na doręczenie paszportu wykonanego w kraju.

6. Rada Ministrów w drodze rozporządzenia określa stanowiska i funkcje, których zajmowanie lub pełnienie upoważnia do otrzymania paszportu dyplomatycznego i paszportu służbowego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, a także członków rodzin

osób uprawnionych do paszportu dyplomatycznego, którym przysługuje prawo do otrzymania paszportu dyplomatycznego oraz tryb przechowywania tych paszportów i zakres czynności konsula w sprawach paszportowych. Rozporządzenie powinno uwzględniać w szczególności charakter zajmowanego stanowiska i pełnionej funkcji oraz miejsca, w którym przechowywane są paszporty.”

Zmianie trzeciej proponuje się następujące brzmienie:

„Art. 5 otrzymuje brzmienie:

1. Paszporty i paszporty tymczasowe wydaje się po przedstawieniu wymaganych dokumentów i uiszczeniu należnych opłat.

2. Rada Ministrów w drodze rozporządzenia określi wysokość opłat paszportowych, tryb ich uiszczania oraz warunki i zakres stosowania ulg i zwolnień od tych podatków, a także warunki podwyższania opłat w razie zawinionej utraty paszportu. Rozporządzenie powinno określać w szczególności zróżnicowaną wysokość opłat w zależności od rodzaju paszportu. Podmioty uprawnione do korzystania z ulg i zwolnień od opłat oraz sposób ustalenia wysokości opłaty za wydanie nowego paszportu w przypadku, gdy poprzedni został utracony.

3. Wydanie paszportu, o którym mowa w ust. 1, albo dokonanie w nim zmian za granicą oraz podania składane w tych sprawach podlegają opłatom określonym na podstawie ustawy o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej”.

W zmianie piątej proponowane jest następujące brzmienie.

„Art. 10 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

3. W przypadku decyzji, o której mowa w ust. 1, przysługuje zwrot opłaty paszportowej i innych poniesionych kosztów. Minister właściwy do spraw administracji publicznej, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, określi w drodze rozporządzenia zakres oraz tryb zwrotu dokonanych opłat i poniesionych kosztów uwzględniając w szczególności sposób ustalenia wysokości opłat podlegającej zwrotowi.”

W zmianie siódmej ust. 3 lit. c proponowane jest brzmienie:

„Minister właściwy do spraw administracji publicznej, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zagranicznych, określi w drodze rozporządzenia wzory oraz tryb wydawania paszportów, dokumenty wymagane do ich otrzymania a także tryb postępowania funkcjonariuszy Straży Granicznej w przypadku ujawnienia w czasie kontroli granicznej wad w paszportach. Rozporządzenie powinno uwzględniać w szczególności zróżnicowanie składanych dokumentów w zależności od rodzaju paszportu, o które osoba się ubiega, sposób składania podania o wydanie paszportu oraz osoby uprawnione do jego odbioru.”

Następna propozycja jest taka, aby po art. 1 dodać nowy artykuł w brzmieniu:

„Akty wykonawcze wydane na podstawie upoważnień ustawowych zmieniających niniejszą ustawą zachowują moc do czasu ich zastąpienia przez akty wydane na podstawie niniejszej ustawy.”

Tak jak powiedziałam, są to poprawki mające dostosować zawarte w nowelizowanej ustawie upoważnienia do wymogów art. 92 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.



**Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Ta ostatnia propozycja jest swoistą alternatywą w stosunku do tej części, bo nie do całości...

(*Senator Aleksandra Koszada: Nie, nie, Panie Przewodniczący. To po prostu dotyczy aktów wykonawczych.*)

Dobrze. Dziękuję bardzo.

(*Senator Aleksandra Koszada: Dziękuję.*)

Wniosła pani sporo nowych uwag. Chciałbym, żebyśmy w tej chwili wysłuchali opinii resortu i Biura Legislacyjnego na ten temat. Do państwa kieruję prośbę o skomentowanie uwag zgłoszonych przez biuro, a do biura – o ustosunkowanie się do propozycji pani senator.

Pani senator ujawniła naszą wcześniejszą rozmowę – faktycznie zwróciłem się do pani z prośbą o śledzenie losów tej ustawy. Prosiłem jednocześnie, żeby podjęła się pani funkcji naszego sprawozdawcy. Rozumiem, że ten pakiet propozycji zawiera sugestie, które uzyskała pani w wyniku konsultacji z resortem.

Bardzo proszę, kto z państwa rozpocznie?

Proszę bardzo, może najpierw państwo odniesiecie się do tych propozycji, potem poprosimy pana mecenas, a później prosiłbym bardzo o krótką wymianę zdań.

**Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego  
w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji  
Marcin Wereszczyński:**

Wysoka Komisjo! Szanowni Państwo!

Jeżeli chodzi o propozycję Biura Legislacyjnego dotyczącą wprowadzenia zasady nieodpłatności paszportu wydawanego na czas oczekiwania na paszport zwykły, to rząd jednoznacznie poparł propozycję sejmową wprowadzenia owej odpłatności.

(*Przewodniczący Zbyszko Piwoński: Przeciw sobie, bo w pierwszej wersji nie proponował, a później poparł.*)

Może nie było to wystąpienie przeciwko sobie, ale modyfikacja czy pewne przekształcenia naszego stanowiska.

(*Przewodniczący Zbyszko Piwoński: Rozumiem.*)

Jest ono aktualne również w dniu dzisiejszym. Jeżeli chodzi o opinię Biura Legislacyjnego Senatu, to, szczerze mówiąc, nie znajduję owego wzorca konstytucyjnego, który miałby powodować ową niekonstytucyjność związaną ze różnicowaniem obywateli pod względem odpłatności za paszport wydawany na czas oczekiwania na paszport docelowy, właściwy. Nie chcę używać przewrotnego argumentu, ale można sformułować twierdzenie wręcz przeciwne – właśnie wprowadzenie odpłatności za ten sam w końcu dokument, w jednym przypadku wydawany odpłatnie na powrót do kraju, w drugim zaś nieodpłatnie na czas oczekiwania na dokument docelowy, w jakiś sposób różnicowałyby obywateli będących w tej samej sytuacji, otrzymujących dokument tego samego rodzaju, czyli paszport tymczasowy. Podsumowując, rząd jest przeciwny takiej propozycji poprawki, która wracałaby do treści przedłożenia rządowego.

Jeśli chodzi o zmianę redakcji art. 1 pkt 4 – „paszport może być ważny” na „ważny jest” to oczywiście jest to słuszna poprawka z tym, że, tak jak pan mecenas

doprecyzował, powinno być: „ważny jest przez okres nie dłuższy niż dwanaście miesięcy”. I to jak najbardziej zasługuje na aprobatę.

Co do pktu 3, to zgadzamy się w połowie. Otóż zaproponowany ust. 2, czyli sformułowanie „paszporty blankietowe”, należałoby uszczegółwić i powinien on brzmieć: „wydane przed dniem wejścia w życie ustawy zachowują ważność do czasu upływu terminu ważności w nim określonym”. Natomiast z przykrością stwierdzam, że ust. 1 tego artykułu nie zasługuje na akceptację z trzech choćby powodów. Rzeczywiście konsul nie prowadzi postępowania administracyjnego w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Jest to postępowanie administracyjne w szerokim tego słowa rozumieniu, a nie sensu stricto. Ten przepis zawiera dwa błędy wewnętrzne. Otóż wskazuje on na postępowanie niezakończone decyzją ostateczną. Wydanie paszportu nie jest decyzją ostateczną, nie jest decyzją administracyjną, jest czynnością materialno-techniczną. A więc w postępowaniu dotyczącym wydania paszportu nie dochodzi do wydania jakiegokolwiek decyzji administracyjnej. Ma to miejsce wyłącznie w sytuacji odmowy na wniosek uprawnionego organu albo unieważnienia paszportu. Ale to są dwa zupełnie odrębne przypadki, których ta nowelizacja nie dotyczy. Ponadto nowela ta nie wprowadza żadnych nowych zasad jeśli chodzi o sam tryb wydawania paszportów. Zasady te wprowadza jeden z aktów wykonawczych. Nie bardzo więc wiadomo, do czego w istocie miałyby się odnosić ostatnia część owego przepisu, a mianowicie: „toczą się według przepisów dotychczasowych”. Ta nowela po prostu nie zawiera przepisów, które wskazywałyby na tryb wydawania paszportów. Wprowadza tylko nowy rodzaj dokumentu. A więc co do tej poprawki nasze stanowisko nie jest pozytywne.

**Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Dziękuję.

Czy pan mecenas chce się odnieść do sugestii zgłoszonych przez panią senator?

**Starszy Specjalista w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu**

**Piotr Magda:**

Dziękuję bardzo.

Odnosząc się do propozycji, o których mówiła pani senator, chciałbym zwrócić uwagę na trzy zasadnicze kwestie. Po pierwsze, propozycje te daleko wykraczają poza materię ustawy uchwalonej przez Sejm. Chciałbym bardzo wyraźnie podkreślić, iż utrwaliła się już linia orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego dotycząca zakresu poprawek wnoszonych do tekstu uchwalonej ustawy. Poprawki pani senator dotyczą przepisów, które nie były przedmiotem ani postępowania sejmowego, ani nie były zawarte w tekście dostarczonym marszałkowi Senatu. Ponadto dotyczą one materii, do której omawiana przez nas ustawa się nie odnosi.

Druga kwestia dotyczy problematyki przepisów wykonawczych, o których wspomniała pani senator. Otóż chciałbym bardzo wyraźnie zaznaczyć, iż w myśl art. 2 ustawy nowelizującej wchodzi ona w życie aż po upływie sześćdziesięciu dni od dnia ogłoszenia. Jest więc naprawdę bardzo dużo czasu na to, ażeby tych kosmetycznych w sumie zmian dokonać w odpowiednich przepisach wykonawczych.

Trzecia wreszcie kwestia dotyczy zaproponowanego przez panią senator dodania do ustawy art. 1a. Tego rodzaju przepis nie zmienia konstrukcji prawnej omawianej ustawy, nie wylicza on bowiem, zgodnie z zasadami prawidłowej techniki legislacyjnej, tych przepisów, które po upływie owych sześciu miesięcy tracą moc na podstawie ustawy nowelizującej. Tak więc, niestety, Biuro Legislacyjne rekomenduje Wysokiej Komisji, aby tych poprawek nie wprowadzała, przede wszystkim z uwagi na pierwszy argument, to znaczy daleko idące wyjście poza materię ustawy.

Jeżeli, Panie Przewodniczący, mogę ustosunkować się jeszcze do tego, o czym mówił pan dyrektor, to chciałbym zwrócić uwagę na dwie zasadnicze kwestie. Otóż, po pierwsze, mamy tu do czynienia z decyzją administracyjną w sprawie wydania paszportu, o czym wyraźnie mówi art. 13 ustawy o paszportach, który stanowi, że od decyzji w sprawach paszportów i paszportów blankietowych – a pojęcie to zastępuje się przecież pojęciem paszportów tymczasowych – przysługuje odwołanie do ministra spraw wewnętrznych. To, że do kwestii tych nie stosuje się przepisów kodeksu postępowania administracyjnego – o czym wcześniej wspominałem – nie budzi wątpliwości, tym niemniej jest to decyzja administracyjna.

Co do obiekcji pana dyrektora, dotyczących zaproponowanego przepisu art. 1a ust. 1 to chciałbym bardzo wyraźnie podkreślić, że w przypadku niezamieszczenia tego przepisu powstanie pytanie: co dzieje się z tymi postępowaniami administracyjnymi, które zostały wszczęte przed wejściem w życie omawianej przez nas ustawy, a nie zostały zakończone jakąkolwiek decyzją? I w związku z tym rodzi się kolejne pytanie o aktualność czynności podjętych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej. Dziękuję.

**Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Dziękuję bardzo.

Rozumiem, że zostały tu wyrażone opinie dotyczące tych kwestii.

Otwieram dyskusję.

Proszę bardzo, czy są jakie pytania czy wątpliwości?

Przepraszam, ale mam tylko jedno krótkie pytanie do państwa, związane z wątpliwością, która zrodziła się podczas tej lektury. Ten dokument będzie miał charakter, a nawet wygląd niemal identyczny jak paszport, od którego niewiele się różni, jeśli chodzi o samą konstrukcję. Wyznaczony okres jego ważności może wynosić rok. Zamyśl jest taki, żeby miał on służyć do czasu powrotu do kraju, prawda? A więc obywatel może jak gdyby kontynuować swoją drogę, dłużej przebywać za granicą, wraca i dopiero tutaj dokonuje się tej zmiany. Czy istnieje możliwość powrotnego przekroczenia granicy z takim dokumentem? Prosiłbym o wyjaśnienie. Przepraszam bardzo, może będzie jeszcze więcej uwag, ale chciałem, żebyście państwo sobie to zanotowali.

*(Zastępca Dyrektora Departamentu Rozwoju Informatyki i Systemu Rejestrów Państwowych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Dorota Kraśnicka: Dobrze, Panie Przewodniczący.)*

Pan senator Janowski.

**Senator Mieczysław Janowski:**

Dziękuję bardzo.

Proszę państwa, prześledziwszy dyskusję w Sejmie, stwierdzam, że temat jest szerszy i nie ogranicza się do kwestii, które dzisiaj są w ustawie. Sądzę, że powinno się doprowadzić do powstania nowej ustawy o paszportach. Uważam, że wiele kwestii jest nierozwiązanych. Nie chcę powtarzać głosów sejmowych, ale mam na myśli na przykład kwestie dotyczące ważności paszportu dla dzieci, które są ujęte w art. 9 mówiącym, że paszport jest ważny przez dziesięć lat. Być może warto to zapisać jakoś inaczej. Są też inne sprawy, które były poruszane w wystąpieniach sejmowych.

Chcę zapytać przedstawicieli rządu: czy pracujecie państwo nad nową ustawą o paszportach? Bo to jest temat ważny również w kontekście naszego nieodległego przystąpienia do Unii Europejskiej. Jak ta ustawa będzie się miała do ustawodawstwa w innych krajach Unii?

Doceniając wielkie zaangażowanie pani senator, podzielam, przynajmniej w niektórych punktach, wątpliwości przedstawione przez Biuro Legislacyjne. Podczas obrad naszej komisji mamy także często takie wątpliwości i prosiłbym państwa o stanowisko w tej sprawie.

**Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Dziękuję.

Proszę bardzo, kto z państwa senatorów ma jeszcze jakąś uwagę, pytanie, wątpliwość? Nie ma chętnych.

Bardzo proszę.

**Zastępca Dyrektora**

**Departamentu Rozwoju Informatyki i Systemu Rejestrów Państwowych  
w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji**

**Dorota Kraśnicka:**

Ja może w kwestii dotyczącej funkcji paszportu blankietowego i samego wizerunku paszportu tymczasowego. Otóż paszport tymczasowy – tak jak pan przewodniczący słusznie zauważył – będzie bardzo podobny do paszportu wydawanego na stałe, to znaczy na dziesięć lat z tym, że na pierwszej stronie będzie wyraźnie określone, iż jest to paszport tymczasowy. Będzie on zawierał mniej stron wizowych – dotychczas było ich trzydzieści dwie, tutaj będzie około piętnastu. Istotna sprawa, która będzie rzutowała na cenę wytworzenia tej książeczki, to brak strony personalizacyjnej sensu stricto, takiej jak w paszporcie wydawanym na dziesięć lat. Paszport tymczasowy będzie mógł być personalizowany ręcznie, więc tutaj nie będzie...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Przepraszam, ale nie będzie wchodziła w grę kwestia poliwęglanu, dosyć drogiego tworzywa, które również rzutuje na cenę tego dokumentu. Rozmawiałam na ten temat z producentem i spodziewamy się, że jego cena nie będzie przekraczała 17 zł. Chciałabym tutaj, jeśli wolno, skorygować trochę to, co zawierała wypowiedź pani senator. W skali roku koszt wydawania paszportów tymczasowych będzie wynosił około 1 miliona 700 tysięcy zł. Ale dla naszego budżetu, jak państwu wszystkim wiadomo, to też jest bardzo dużo.

Jeżeli chodzi o kwestie przydatności tego dokumentu, to w każdym przypadku, niezależnie od tego jakie funkcje książeczka ta będzie spełniała – czy paszportu blankietowego, czy oczekiwania na paszport właściwy – konsul będzie zapisywał czasookres jego ważności. Obecny paszport blankietowy upoważnia do jednokrotnego przekraczania granicy i jest zabierany przez służby graniczne, a więc kończy swój żywot przy jednokrotnym przekroczeniu granicy, przy powrocie do kraju. My tej zasady nie zamierzamy zmieniać. Czasokres obowiązywania paszportu tymczasowego będzie zależał od tego, gdzie jest zlokalizowany kraj, w którym nasz obywatel mieszka na stałe. I jeżeli będzie to Ameryka Południowa bądź Daleki Wschód, to będzie on miał okres ważności do jednego roku. W przypadku możliwości szybszego dostarczenia spersonalizowanego paszportu, to jest tam, gdzie działa poczta kapitańska lub dociera kurier, okres ten, według uznania konsula, będzie oczywiście skrócony. I tego nie zamierzamy zmieniać.

W przypadku paszportu blankietowego wydaje mi się, że czasokres jego obowiązywania, biorąc pod uwagę przygotowanie się do podróży, nie będzie mógł być dłuższy niż dwa tygodnie. Jeśli chodzi o tę funkcję paszportu tymczasowego, to obywatel polski nie będzie mógł przemieszczać się z nim do różnych krajów. Taka jest różnica. Jeśli chodzi o funkcję blankietową, to będzie on ważny do dwóch tygodni, jeżeli zaś chodzi o funkcję oczekiwania na wydanie normalnego paszportu to będzie okres do jednego roku, tak jak to jest w tej chwili.

Obecnie, według taryfy, która stanowi załącznik do rozporządzenia ministra spraw zagranicznych, opłata konsularna za paszport blankietowy wynosi od 5 do 15 dolarów i proponujemy, żeby opłata za paszport tymczasowy wydawany w tej drugiej funkcji była podobna – od 5 do, przypuśćmy, 20 dolarów. Chciałam, Szanowni Państwo, podkreślić, że obecnie opłata konsularna za wydanie paszportu obywatelowi polskiemu za granicą nie jest jednolita we wszystkich krajach. Zależy to od średniego wynagrodzenia w danym kraju, od interesu skarbu państwa i oceny konsula, jakie stawki można wprowadzić dla naszych obywateli. Dziękuję.

Może oddam teraz głos panu dyrektorowi?

**Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Przepraszam, ja tylko jeszcze jedno pytanie dla uściślenia: do tej pory paszport blankietowy zatrzymywała Straż Graniczna, tak?

*(Zastępca Dyrektora Departamentu Rozwoju Informatyki i Systemu Rejestrów Państwowych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Dorota Kraśnicka: Tak.)*

Czy tak będzie nadal?

**Zastępca Dyrektora  
Departamentu Rozwoju Informatyki i Systemu Rejestrów Państwowych  
w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji  
Dorota Kraśnicka:**

Nie, ten paszport będzie musiał być zwrócony do konsulatu, już bez zatrzymywania przez Straż Graniczną. bo ma on inny wizerunek i określony czas ważności. To jest do uzgodnienia i t kwestię doprecyzujemy w rozporządzeniu wykonawczym.

**Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Nie bardzo rozumiem. Obywatel polski przebywa za granicą jakiś czas, traci tam paszport, zwraca się do konsula, wraca do Polski. I co się dzieje?

**Zastępca Dyrektora  
Departamentu Rozwoju Informatyki i Systemu Rejestrów Państwowych  
w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji  
Dorota Kraśnicka:**

Funkcja tego paszportu kończy się, albowiem jest on wystawiany na tydzień czy czternaście dni. Potem jest on już nieważny.

**Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Rozumiem. Dziękuję.  
Proszę bardzo, pan dyrektor.

**Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego  
w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji  
Marcin Wereszczyński:**

Chciałbym jeszcze bardzo krótko zająć się kwestią przepisu przejściowego, który budzi wątpliwości Biura Legislacyjnego. Muszę niestety stanowczo podkreślić, że wydanie paszportu nie jest decyzją administracyjną. Jest to czynność materialno-techniczna. Od czasu funkcjonowania tej ustawy orzecznictwo NSA stwierdza, że wspomniany przez pana mecenas art. 13 jest wyłącznie przepisem kompetencyjnym, który określa właściwość ministra właściwego do spraw administracji publicznej jako organu odwoławczego od decyzji w sprawach paszportowych. Ale są to tylko dwa rodzaje decyzji: decyzja o unieważnieniu paszportu i decyzja o odmowie jego wydania, a więc czynności o charakterze negatywnym, uregulowane w art. 6 i 10 tej ustawy. Wydanie paszportu jako realizacja prawa obywatela do tego dokumentu nie jest decyzją administracyjną, jest wyłącznie czynnością materialno-techniczną. Więc stanowczo będę podtrzymywał stanowisko, iż przepis przejściowy ust. 1, przy takiej redakcji, jest po prostu przepisem bezprzedmiotowym. Być może chodzi po prostu o postępowania w sprawie wydania paszportu blankietowego wszczęte przedtem, tylko nie wiem, czy w ogóle jest taki sens.

Jeżeli zaś chodzi o zaproponowane przez panią senator poprawki do uchwalonej ustawy, to, w mojej ocenie, chyba nie wykraczają one poza materię regulacji już uchwalonej przez Sejm w dniu 28 lutego, ponieważ w istocie dotyczą one tych samych artykułów, które ta ustawa zmienia. Naprawdę przedmiotem poprawek są tylko – a zdążyłem zapoznać się z tym tekstem wcześniej – bardzo nieliczne fragmenty przedstawionego tutaj przedłożenia. Chodzi tylko i wyłącznie o wytyczne do delegacji ustawowych. W istocie zmiana, która została tu zaproponowana w poprawce pierwszej, dotyczy wyłącznie ostatniego zdania ust. 6. Ust. 5 nie jest zmieniany i ma to samo brzmienie, które jest dziś w tekście uchwalonej ustawy. Cała pierwsza część ust. 6 ma też takie samo brzmienie jak w tekście ustawy, dodano tylko jedno zdanie w zmienianym przez Sejm art. 5 ust. 6: „, Rozporządzenie powinno uwzględniać w szczególności

charakter zajmowanego stanowiska i pełnionej funkcji oraz miejsca, w których przechowane są paszporty.” To jest wyłączny przedmiot zmiany przepisu zmienianego przez Sejm. Podobna sytuacja jest w drugiej zmianie, gdzie pani senator po prostu przyjęła taką technikę legislacyjną powołując całą treść art. 5. Jego ust. 1 i 3 są w identycznym brzmieniu, nie ma tu żadnych zmian. W ust. 2 znów dodano zdanie. To samo jest w kolejnej zmianie, gdzie dodaje się tylko część zdania: „uwzględniając w szczególności sposobu ustalenia wysokości opłata podlegająca zwrotowi.” Podobnie jest w przypadku ostatniej zmiany. Wyrażam tylko wątpliwość co do tak kategorycznej oceny i po prostu przedłożyłem, co jest istotą zmian zaproponowanych przez panią senator. W mojej ocenie nie wykraczają one poza przedmiot nowelizacji samej ustawy.

Ostatnia propozycja to przepis przejściowy. Tu przyznam szczerze, że nie do końca zrozumiałem uwagi o jego niestosowności czy o długim okresie wejścia w życie tej ustawy. Te wytyczne w żadnej mierze nie zmieniają przedmiotu samych delegacji. Jest to stosowany na co dzień w ustawodawstwie standard utrzymywania mocy obowiązującej dotychczasowych aktów wykonawczych wydanych na podstawie dotychczasowych upoważnień do czasu zastąpienia ich nowymi, upoważnień, których teksty w ogóle się nie zmieniają jeśli chodzi o przedmiot samej delegacji. Tu sytuacja jest wręcz szkolna.

### **Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś z państwa ma jeszcze jakieś uwagi, sugestie?

A może pan poseł miałby jakieś uwagi do tej wymiany zdań? Nie.

Uwagi te padły tutaj tak na gorąco, chcę więc zaproponować, ażeby państwo reprezentujący resort razem z panem mecenasem i panią senator odbyli poza nami dyskusję i rozwiali pewne wątpliwości, które tu się zrodziły. Mam na myśli szczególnie kwestie dotyczące uprawnień Senatu.

My zaś przejdziemy do drugiego punktu porządku obrad...

*(Wypowiedzi w tle nagrania)*

Panie Mecenasie, zdaję sobie sprawę z tego, że możemy spotkać się tu z zarzutem ze strony Sejmu, ale nie raz tak czyniliśmy. W sytuacji, kiedy nasza inicjatywa nie wywołuje kontrowersji politycznych i nikt nie czyha, żeby ją utrać, Sejm łaskawie patrzy na to, że wkraczamy. W tym miejscu zmierzamy jedynie – tak zrozumiałem te sugestie – do uporządkowania i wyjaśnienia pewnych kwestii, które powinny być ewentualnie przedmiotem innej nowelizacji, co można zrobić przy tej okazji. Zachęcałbym do takiego spojrzenia na te wątpliwości. Chciałbym, abyśmy przerwali teraz naszą dyskusję. Państwo odbędziecie tę rozmowę, wyjaśnicie wątpliwości. Ale widzę, że tu jednak uwagi...

*(Starszy Specjalista w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Piotr Magda: Czy można w jeszcze jednej kwestii?)*

Proszę bardzo.

### **Starszy Specjalista w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Piotr Magda:**

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Podtrzymując swoją argumentację, chciałbym jednocześnie zwrócić uwagę na dwie inne kwestie, które już nie dotyczą tego, czy zaproponowane przez panią senator poprawki wykraczają czy też nie poza materię ustawy. Wcześniej nie dysponowałem tekstem zaproponowanych poprawek i uzasadnieniem. W uzasadnieniu tym czytamy, iż „zmiana brzmienia upoważnienia skutkuje utratą mocy obowiązującej przez akty normatywne wydane na jego podstawie”. Otóż chciałbym, Wysoka Komisjo, Szanowni Państwo, bardzo stanowczo podkreślić, iż tego rodzaju kategoryczne sformułowanie jest po prostu błędne. W omawianej przez nas ustawie mamy bowiem do czynienia ze zmianą brzmienia upoważnienia, polegającą jedynie na zastąpieniu nazwy „minister spraw wewnętrznych” wyrazami „minister właściwy do spraw administracji publicznej”. Jest to zabieg o charakterze kosmetycznym, wynikający z ustawy o działach administracji rządowej i absolutnie nie zmienia on stanu prawnego dotyczącego aktów wykonawczych wydanych na podstawie tych upoważnień.

Druga kwestia dotyczy zaproponowanej przez panią senator redakcji dodawanego do ustawy art. 1a, w myśl którego akty wykonawcze wydane...

### **Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Przepraszam, Panie Mecenasiu, że przerwę, ale chciałbym podtrzymać swoją propozycję z uwagi na to, że na pewno padnie tu jeszcze wiele zdań na ten temat.

Chcę prosić jedną z pań sekretarz, żeby przeszła z państwem do naszego biura, i tam odbylibyście państwo rozmowę na ten temat, wyjaśniając sobie wszystkie wątpliwości. Teraz niczego nie przesądzamy. Państwo i pan mecenas będziecie mieli jeszcze głos przed podjęciem decyzji, czyli przed naszym głosowaniem nad poprawkami. A więc w tym miejscu jak gdyby zawieszam tę część naszego procedowania.

Przechodzimy do drugiego punktu porządku obrad, a właściwie do drugiej części naszego posiedzenia, którą chciałbym poświęcić wymianie zdań na temat zgłoszonej propozycji ustawy. W zapowiedzi panie przypisały ją mi. Nie chcę umniejszać swojej roli, ale od paru miesięcy pracujemy i dyskutujemy nad tą kwestią wspólnie z panem Piotrem i doszliśmy do wniosku, żeby jednak skończyć tę dyskusję toczącą się tylko między nami i rozszerzyć ją o wszystkich państwa. Chodzi nam o to, żeby uczynić z tego pomysłu inicjatywę legislacyjną.

Chciałem bardzo serdecznie przywitać na naszym posiedzeniu pana doktora Piotra Przybysza i panią Beatę Gadomską. Serdecznie witam. Rozumiem, że państwo będziecie nam towarzyszyli. Mamy dwie opinie na temat tej koncepcji. Od razu informuję, że są one krytyczne. Trudno zresztą oczekiwać czego innego, jako że jest to materia wyjątkowo skomplikowana, ale zasługująca na to, żeby ją drażyć.

Zanim poproszę o zabranie głosu pana Piotra, przedstawię króciutką historię tej koncepcji. Kiedy powstawały te dwa – jestem wstrzemięźliwy, jeżeli chodzi o użycie terminu „szczeble”, bo nie jest on odpowiedni – nowe ogniwa samorządu: powiat i województwo...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

No właśnie, ale to będziemy omawiać później, na kolejnym spotkaniu na ten temat. Wtedy od razu zrodziła się bardzo kontrowersyjna kwestia, a mianowicie, co zrobić z powiatem ziemskim. Podczas prac nad pierwszym projektem ustawy o samorządzie powiatowym była propozycja, chyba autorstwa pana profesora Kuleszy, umiesz-



czenia tam piętrowego artykułu, w którym było dość karkołomne rozwiązanie polegające na wspólnym, przemiennym przewodniczeniu radzie tego powiatu. Już w momencie tworzenia tych dwóch ogniw samorządu pojawiło się przekonanie, że coś jest nie tak, bo przecież te same instytucje, a więc służby policyjne, straże pożarne, organy zatrudnienia i wiele innych podlegają zarówno jednemu jak i drugiemu staroście. Mogę podać przykład własnego miasta, gdzie w odległości stu pięćdziesięciu metrów urzęduje dwóch starostów: jeden powiatu grodzkiego, drugi powiatu ziemskiego. Komendant policji ma dwóch panów itd. To po prostu jest źle zrobione. Przy czym z góry trzeba powiedzieć, że ta zła ocena nie dotyczy wszystkich miast. Jest to niedobre jeżeli chodzi o miasta średniej wielkości. W przypadku dużej metropolii można na to popatrzeć inaczej. Faktem jest jednak, że rozwiązanie, które w tej chwili obowiązuje, jest złe.

Podjęmowano już próby zmiany tego stanu rzeczy. Pierwsza koncepcja była najprostsza. Polegała na tym, żeby ustawowo zabrać uprawnienia, nabyte prawa powiatu grodzkiego i przekazać je do powiatu ziemskiego. I niby nie ma tu problemu, bo powiat ziemski przejmuje funkcje i sprawę można właściwie uznać za załatwioną. Ale to nie jest takie proste. Przede wszystkim wchodzi tu w grę prawa nabyte. Ponadto, zanim powstał powiat, była już ustawa o dużych miastach, która nadała większości z nich uprawnienia powiatowe. Mamy więc do czynienia z materią, która ma już dość długą historię. Wariant ustawowego przejścia kompetencji właściwie nie kwalifikuje się do tego, żeby go tutaj promować mimo, iż państwo w swojej opinii wspomina, że najłatwiej byłoby rozwiązać ten problem ustawą.

Drugi tok myślenia był taki, żeby zachęcić powiaty do tego, żeby same zrezygnowały ze swojego statusu i połączyły się. Tej roli podjął się były wiceminister Płoskonka i wystąpił nawet z wnioskiem o konsultacje do dwudziestu wybranych powiatów. Powiedziałem wtedy żartobliwie: Panie Ministrze, ja przy pańskim biurku mogę panu od razu odpowiedzieć, ile będzie odpowiedzi na „tak” a ile na „nie”. Prawda była taka, że powiaty grodzkie odpowiadały definitywnie „nie”, a ziemskie „tak”, bo one chętnie przyjęłyby te kompetencje. A więc tego problemu nie da się rozwiązać tą metodą.

I wreszcie wariant trzeci, który polega na tym, że powiat grodzki zachowa swoje uprawnienia i zacznie spełniać funkcje powiatowe wobec obwarzanka ziemskiego. Muszę przyznać, że to jest rozwiązanie chyba najbardziej realne, z tym tylko, że z mojej wiedzy oraz rozmów z burmistrzami i wójtami takich wianuszków wynika, że oni wszyscy powiedzą „nie”. Dla nich powiat ziemski wcale nie jest jakimś szczególnym przedmiotem zainteresowania i kochaną instytucją, bo widzą, że właściwie w tym mieście funkcjonują wszystkie ich instytucje, dzieci chodzą do szkół średnich, jest szpital itd. A oni żyją w najbliższej otulinie tego miasta.

Jest tylko jeden dylemat: kto miałby reprezentować interesy tego miasta? Radni. A jak ich wybierać? I tutaj od razu następuje zderzenie z konstytucją, jeżeli chodzi o wybór bezpośredni. Próbowaliśmy wymyślić taki wariant wybierania rady, która reprezentowałaby zarówno miasto, jak i te gminy. W wyniku tych rozważań i niepowodzeń zrodziła się ta myśl.

Oddaję głos panu Piotrowi.

**Główny Specjalista do spraw Legislacji  
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu  
Piotr Świątecki:**

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Proszę państwa, w zasadzie pan przewodniczący opowiedział prawie wszystko o tej inicjatywie. Ja dodam tylko parę słów o materiale, który państwo otrzymali, i uszczegółwię ogólne założenia. Po pierwsze, oczywiście chodzi o to, że mapa powiatu została określona arbitralnie w momencie wprowadzenia dwóch nowych szczebli samorządu, i w miastach, w których jednocześnie są władze powiatu ziemskiego i powiatu miejskiego, znaczna część tych struktur ma pewne problemy funkcjonalne, przede wszystkim z wykonaniem funkcji publicznych powiatowych. Infrastruktura w tej wcześniej już istniejącej jednostce jest bowiem zbyt słaba na to, żeby oddzielić oba powiaty. W związku z tym wydaje się, że powinna istnieć motywacja do uruchomienia procesów integracyjnych i współdziałania pomiędzy powiatami miejskimi i ziemskimi, które mają siedzibę w tych samych miastach.

Ale okazuje się – co też pan senator już powiedział – że istniejące możliwości prawne, a co więcej, pewne obietnice związane z motywacją ekonomiczną – bo trzeba przypomnieć, że w nieuchwalonej nowej ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego były takie elementy planowane – nie uruchomiły tych procesów. Pan senator zwrócił już uwagę na to, że dla wspólnot czy władz wspólnot lokalnych bardzo ważne jest poszanowanie ich suwerenności. Pan doktor proponuje, żeby doprowadzić do tej integracji stosując istniejące uprawnienia ustawowe. Ale odbyłoby się to oczywiście z pogwałceniem woli powiatów, które byłyby łączone, a przede wszystkim ich przekonania o należytej im, wewnętrznej suwerenności. Chodzi o znalezienie takich narzędzi, dzięki którym zainteresowani będą czuli się w pełni dowartościowani i przekonani, że uszanowana została ich polityczna, miejscowa suwerenność, a które jednocześnie doprowadzą do jakiejś integracji.

Pierwszy wariant zaproponowany w naszym materiale, ma charakter, można powiedzieć, sygnalizacyjny. Wiadomo, że jako koncepcja niekompletna, nieprowadząca do stałej integracji, w zasadzie chyba nie miałyby szans powodzenia i niewiele by zmieniła. W pierwszym wariantcie proponujemy bowiem po prostu, aby stosować mechanizm znany zresztą w prawie samorządowym, polegający na tym, by w drodze porozumienia przekazać nie jakieś tam funkcje samorządowe, tylko po prostu wszystkie funkcje zarządu jednego powiatu zarządowi drugiego powiatu. Oczywiście pani profesor stwierdza słusznie, że należałoby tu użyć raczej terminu „porozumienie”. Przyznaję się do błędu i oczywiście taki termin trzeba będzie tutaj wstawić. Ale w drodze takiego generalnego porozumienia pomiędzy dwoma powiatami mogłoby dojść do integracji ich organów wykonawczych, to znaczy przekazania funkcji organu wykonawczego powiatu ziemskiego powiatowi miejskiemu, przy zachowaniu pełnej odrębności pozostałych struktur. Ale ponieważ proces ten byłby odwracalny, to niewiele by tutaj dał z punktu widzenia celów, które sobie stawiamy.

Dlatego chciałbym prosić państwa, żebyśmy skupili się na wariantcie drugim, na drugiej propozycji, która przyniosłaby realny i nieodwracalny skutek integracyjny w odniesieniu do powiatów ziemskich i miejskich z tą samą siedzibą. Sensem tej propozycji jest doprowadzenie do tego, aby powstał nowy powiat łączący oba wcześniej istniejące, przy zachowaniu pewnych elementów samodzielności powiatu miejskiego.

Chodzi o to, żeby ten nowy powiat, powstały w wyniku integracji, był genetycznie obciążony pamiętką po tym, że kiedyś składał się z dwóch części. Zmierzymy po prostu do tego, aby rada miasta, które wcześniej miało przecież pełną suwerenność powiatową, zachowała wpływ na powoływanie organu wykonawczego nowego powiatu. Taki jest w zasadzie sens tej propozycji. Powstałby więc nowy zespolony powiat, który oczywiście miałby radę powiatową obejmującą swoją właściwością cały obszar, ale jednocześnie rada miasta uczestniczyłaby w wyborach organu wykonawczego. Ten schemat nie pozwalałby oczywiście na odwrócenie tych przekształceń. Co więcej, powstałaby wspólna rada powiatowa, która podejmowałaby pewne decyzje ogólne, a więc właśnie powoływała zarząd. Rada ta miałaby szczególny charakter. I tu jest, można powiedzieć, klucz całego tego pomysłu. Wspólna rada powiatowa, powstała ze zjednoczenia rady miasta i rady powiatu ziemskiego, zachowałaby nie proporcjonalność wprost odpowiadającą proporcjom ludności w mieście i w okolicy, tylko odpowiadającą wcześniejszemu układowi ustrojowemu. Chodzi o to, że jeżeli doprowadzimy do prostej integracji, to oczywiście znaczenie obwarzanka spadnie z uwagi na liczebność jego ludności, bo przecież wybory do organów stanowiących mamy proporcjonalne. Jeżeli zaś nadal wybory w mieście i wybory w obwarzanku ziemskim będą przeprowadzane odrębnie, wówczas będzie nadreprezentacja otoczenia miasta, co skłoni miejscowe siły polityczne i wspólnotę lokalną do tego, żeby opowiedzieć się za takim zjednoczeniem.

Oczywiście w stosunku do tego wariantu można zgłosić mnóstwo wątpliwości i zarzutów, których zresztą wiele pojawiło się w tych opiniach. Mam pełną świadomość tego – i myślę, że pan senator też ją ma – że jeżeli takie rozwiązanie kiedykolwiek zyska akceptację, to będzie ono dość sztuczne i nie będzie odpowiadało prostemu, jasnemu, czytelnemu schematowi, do jakiego wszyscy przyzwyczailiśmy się.

Na zakończenie chciałbym zwrócić uwagę na kilka ważnych elementów. Po pierwsze, instytucja miasta na prawach powiatu i jego urząd już dziś nie są czytelne i jasne. Wszyscy pamiętamy przecież, jakie pojawiły się tu kontrowersje, począwszy od spraw niepołączalności, które musiały być rozstrzygane przez Trybunał Konstytucyjny, bowiem w swoim czasie nie było wiadomo, na ile zasadę niepołączalności mandatów parlamentarnych z funkcjami w powiatach stosuje się także do miast na prawach powiatu, a skończywszy na samym ustroju, który został już przecież bardzo poważnie zmieniony wielką nowelizacją kwietniową ustawy powiatowej z ubiegłego roku. Ta sytuacja ciągle nie jest klarowna. Po drugie, sztuczny jest też układ w kilkudziesięciu, bodajże sześćdziesięciu czy siedemdziesięciu obecnie istniejących powiatach...

*(Senator Mieczysław Janowski: Pięćdziesięciu pięciu.)*

...w których w tym samym mieście są siedziby dwóch jednostek samorządu terytorialnego. To w ogóle zaprzecza całej logice systemu. A więc rozwiązanie, jakie tu proponujemy, niestety sztuczne, odpowiada na pewne wyzwania współczesności wynikające z innych, wcześniejszych, też nie do końca chyba naturalnych i klarownych rozwiązań. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Dziękuję.

Bardzo proszę. Chciałbym zachęcić do wymiany zdań, myśli, opinii. Kieruję to zarówno do naszych gości jak i do pań i panów senatorów.

(*Senator Mieczysław Janowski*: Jeśli można.)

Proszę bardzo, pan senator.

**Senator Mieczysław Janowski:**

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Temat rzeczywiście jest niełatwy. Przypomnę, że jeszcze wtedy, gdy samorząd terytorialny sensu stricto nie istniał, a więc nie tylko przed rokiem 1989, ale przed rokiem 1975, mieliśmy w Polsce miasta wydzielone. Były również województwa będące dużymi miastami. Można mówić o pięciu takich miastach. Wspominałem o tym przy okazji ustawy warszawskiej. Dzisiaj nie wiemy jeszcze, jakie są zamysły partii sprawujących władzę wykonawczą co do sposobu funkcjonowania samorządów gminnych, funkcji, jaką będzie spełniał wójt, burmistrz oraz wybrany bezpośrednio prezydent miasta, a także jego relacji z radą. Bo jeżeli przyjąć układ obecny, to będziemy mieli sześćdziesiąt pięć miast na prawach powiatu, których starosta byłby wybierany bezpośrednio, bowiem ów prezydent miasta jest starostą. A te wszystkie te relacje – państwo piszecie o tym również w opiniach – są bardzo istotne.

Wydaje mi się, że oczekiwanym wyjściem byłoby to, co postulowano niemalże od początku zaistnienia gmin, a więc uchwalenie ustawy o kategoryzacji gmin. To rozwiązanie dawałoby pewną czystość prawną. Można byłoby wymienić kategorie gmin, a w szczególności dużych miast, które funkcjonowałyby wedle nieco odmiennych reguł niż gmina. Wtedy nie mielibyśmy tych wszystkich wątpliwości i sztuczności, które mamy obecnie. A więc, Panie Przewodniczący, bardzo dobrze się stało, że w taki sposób dyskutujemy. Nawet wczorajsze spotkanie w Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej pokazało, że taka dyskusja jest potrzebna. Co prawda, o ten temat nie zahaczono, ale to powinno być robione spójnie z ustawą, która będzie dotyczyła kwestii ustrojowej, a mianowicie relacji między prezydentem miasta a radą, i być może warto, abyśmy podjęli inicjatywę ustawodawczą dotyczącą ustawy o kategoryzacji gmin. Od roku 1994 była o tym mowa wielokrotnie, nawet wtedy, gdy powstawał program pilotażowy, a potem ustawa dotycząca tak zwanych wielkich miast.

Dzisiaj nie widzę metody doskonałej. Najprostsze byłoby rozwiązanie chirurgiczne, a więc powiedzenie: powiat jest powiatem, wobec tego miasta na prawach powiatu tracą swoje uprawnienia powiatowe i są odrębne wybory. Wtedy byłaby czystość prawna. Ale byłoby to odebranie praw nabytych, wywołałoby wielkie fermenty, więc być może pójście w kierunku tej ustawy jest rozwiązaniem najlepszym. Dziękuję.

**Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Dziękuję.

Proszę bardzo, pan senator Gołębiowski.

**Senator Henryk Gołębiowski:**

Dziękuję.

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Podzielim wyrażone wcześniej poglądy dotyczące tego problemu. Będąc zawsze rzecznikiem dużych powiatów, odnoszę wrażenie, że minione lata stworzyły sytu-

ację, w której dążenie do integracji jest coraz trudniejsze. Przykładem tego jest właśnie fragment wypowiedzi pana senatora Janowskiego. Ale pozwolę sobie jeszcze nawiązać do przytoczonych przez pana przewodniczącego wypowiedzi pana ministra Kuleszy, który stwierdził, że największym mankamentem, by nie rzecz porażką reformy, która została wprowadzona w 1998 r., jest właśnie powołanie dwóch powiatów: grodzkiego i ziemskiego. To są słowa osoby, która ma ogromne doświadczenie w tym zakresie.

Pan przewodniczący był uprzejmy powiedzieć, że bez konsultacji wie, jaka będzie reakcja na integrację. I tu go zaskoczę. W każdej regule są wyjątki. W Wałbrzychu działania dotyczące integracji mają już dość długi rodowód i właśnie w ramach konsultacji, co prawda nie bardzo licznych, 65% mieszkańców wyraziło chęć, aby Wałbrzych utracił swój status powiatu grodzkiego na rzecz utworzenia dużego powiatu, w którym miasto to byłoby na prawach gminy. Tendencja, która nie zmierza do tego, żeby przejąć uprawnienia powiatu ziemskiego, a wprost przeciwnie, jest być może zaskakująca. Nie chciałbym szerzej rozwijać tej kwestii, ale właśnie w dniu jutrzejszym, na sesji Rady Miasta Wałbrzycha będzie rozpatrywana sprawa właśnie decyzji dotyczących tej integracji poprzez zdjęcie uprawnień wynikających z praw grodzkich.

Z posiadanych przeze mnie informacji wynika, że w Niemczech była bardzo istotna różnica, a nawet wręcz dysonans, pomiędzy wielkością powiatów w dawnej RFN i w NRD. Te powiaty w RFN miały od dwustu do dwustu pięćdziesięciu tysięcy mieszkańców; natomiast w NRD w granicach sześćdziesięciu, siedemdziesięciu tysięcy. I z dużym mozołem, właśnie poprzez zachęty finansowe, które wywoływały dodatkowe efekty, osiągnięto bardzo znaczącą integrację powiatów na obszarze wschodnim. Sądzę, że tę zachętę powinny stanowić także unormowania prawne. Chcę również powiedzieć, że gdy wicepremier Tomaszewski przedstawił możliwość integracji, wtedy znaczna część gmin wyrażała jej akceptację, ale w tym momencie wynikała ona z pewnych oddziaływań również i politycznych. Trzeba o tym powiedzieć, bo dzisiaj tendencja do integracji w gminach będących w powiecie ziemskim nie jest tak dynamiczna jak to było w roku 1997.

Bardzo dobrze się stało, że kolejnym etapem tej dyskusji jest zastanowienie się nad kierunkami poczynić. Byłbym bardzo zadowolony, gdybyśmy jako komisja, jako Senat, wnieśli tu swój wkład. Bo trzeba powiedzieć jeszcze o jednej kwestii: powiatów jest w ogóle za dużo, ale nie ma klarownych kryteriów określających, jakie wymogi trzeba spełnić, by można było utworzyć powiat. Powiaty powołane przed kilkoma miesiącami nie spełniają na przykład takich kryteriów, a spełniają je rozliczne miasta, które chciały być powiatami i czują się w dalszym ciągu pokrzywdzone. Dziękuję.

### **Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Dziękuję bardzo.

Proszę bardzo, kto z państwa chce zabrać głos?

*(Senator Mieczysław Janowski: Może nasi goście?)*

No właśnie, chciałbym zwrócić się do pana doktora z prośbą o włączenie się do tej rozmowy, zwłaszcza że pan już wcześniej miał okazję wypowiedzieć się na ten temat. Spróbujemy naszą dyskusję zakończyć jakąś konkluzją.

Bardzo proszę. Przepraszam, że troszkę wywołuję jak do tablicy, ale oczekiwaliśmy z pana strony propozycji.

**Adiunkt w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego  
na Wydziale Prawa i Administracji na Uniwersytecie Warszawskim  
Piotr Przybysz:**

Dziękuję za udzielenie głosu.

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Moje poglądy w rozważanej kwestii przedstawiłem w opinii prawnej, sędzę więc, że zbędne byłoby powtarzanie tego wszystkiego, z czym państwo mogą sami się zapoznać. Myślę, że ważne jest pytanie, co zrobić z powiatami grodzkimi. O tej sprawie należy myśleć w perspektywie nie miesięcy, ale lat, bo w istocie jest to problem wymagający działań wieloletnich. Powołanie powiatów grodzkich z pewnością utrudniło i będzie utrudniać zmianę tego stanu rzeczy z tym, że nie ma przeszkód prawnych do ich likwidacji. Na pewno pojawią się tu opory o charakterze politycznym, społecznym, ale nie ma barier prawnych do zniesienia niektórych czy wszystkich powiatów. Obecna ustawa o samorządzie powiatowym pozwala na likwidację każdego powiatu, i ziemskiego i grodzkiego, niezależnie od opinii lokalnych wspólnot samorządowych. Takie są przynajmniej przepisy prawa. Praktyka idzie jednak w tym kierunku, aby liczyć się opinią społeczności lokalnych.

Jakie są możliwości działania w sytuacji, gdy podział terytorialny jest nieodpowiedni? W tym przypadku bowiem można powiedzieć, że chodzi o nieodpowiedniość tego podziału. Zasadniczo możliwości są dwie: albo dokonać korekty podziału terytorialnego czyli znieść powiaty grodzkie, albo rozwinąć formy współdziałania między poszczególnymi jednostkami terytorialnymi. Obydwie te możliwości są stosowane w Europie. Zmiany podziału terytorialnego miały miejsce w Niemczech i Szwecji; zaś rozwój form współdziałania stosowano we Francji i we Włoszech. Tak więc jest to przede wszystkim kwestia wyboru sposobu postępowania: czy znieść powiaty grodzkie czy też je utrzymać, ale tworzyć różne możliwości współdziałania gmin, dużych miast i powiatów ziemskich. W tym momencie można zastanowić się również nad stworzeniem możliwości obligatoryjnego współdziałania w niektórych kwestiach. Myślę, że biorąc pod uwagę opory społeczne przed likwidacją powiatów grodzkich należałoby zastanowić się głębiej nad rozwojem różnych form współdziałania w obrębie samorządu. Oczywiście nie dotyczy to wyłącznie problemów powiatu grodzkiego, ale różnych kwestii samorządu poszczególnych szczebli. Dziękuję za uwagę.

**Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś z państwa miałby jeszcze jakieś uwagi do tej propozycji?

Nawiązując do ostatniej części pańskiej wypowiedzi, podzielam te wątpliwości i sędzę, że takie możliwości istnieją. Ale wspominałem już o tym, jaki był rezultat konsultacji. Minister Płoskonka mówił o jednym przypadku, w którym była zgoda na likwidację. Czyli w tym miejscu pomyliłem się, bo powiedziałem, że wszystkie powiaty będą przeciw.

Zastanawiam się nad dalszym losem naszego pomysłu. Jestem zdeterminowany i sędzę, że nie należy go odkładać, tylko iść dalej zastanawiając się nad jego doskonaleniem. Jest to oferta, bowiem to, co w tej chwili proponujemy, nie jest rozwiązaniem, które by obowiązywało wszystkich. Nie ma tu obowiązku tworzenia czy likwidowania

czegoś. Powstaje jedynie możliwość, żeby – być może, tak jak pan wspomniał, po latach kilku lub kilkadziesiąt – niektóre powiaty czy miasta z tej oferty skorzystały. Chodzi o to, by nie naruszać uprawnień jednej i drugiej rady powiatowej i żeby rada ta z własnej woli przekazała swoje kompetencje. Jest tu jeszcze jedna kwestia, o której do tej pory nie mówiliśmy: jeżeli rada powiatu w wyniku porozumienia sceduje swoje uprawnienia na zarząd miasta grodzkiego, to wówczas ono musi ponosić wszystkie koszty utrzymania tego urzędu. Nie mówiliśmy tutaj o tym, ale w naszej świadomości funkcjonuje kwestia obniżenia kosztów administracji. Przecież cały aparat starostwa jest utrzymywany z dochodów tego starostwa. Tego im nikt nie zabiera, to są pieniądze, które pozostaną u nich i pozwolą na zaspokojenia takich czy innych potrzeb. Być może część tych funduszy będzie przeznaczona na wzmocnienie urzędu grodzkiego. To byłaby zachęta dla niektórych powiatów. Podkreślam jeszcze raz, że traktujemy tę koncepcję jako ofertę, z której można skorzystać lub nie. Chciałbym, żebyśmy tak do tego podeszli.

Nie widzę chętnych do zabrania głosu.

*(Senator Mieczysław Janowski: Ja mam jeszcze jedną uwagę.)*

Proszę bardzo.

#### **Senator Mieczysław Janowski:**

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Chciałem pomyśleć o tej kwestii w kategoriach pragmatyzmu. Jeżeli chcielibyśmy skutecznie wprowadzić zmiany w funkcjonowaniu powiatów i miast na prawach powiatu leżących w obrębie owego powiatu, to powinniśmy te działania podjąć na tyle wcześniej, aby można było to zrobić podczas nadchodzących wyborów, które – tak ćwierkają wróble – prawdopodobnie odbędą się 20 października. Wymagałoby to zatem pewnych odważnych, jednoznacznych decyzji zmieniających ordynację wyborczą – bo w takich powiatach trzeba ją też skorygować – oraz ustawy ustrojowe dotyczące powiatu i gminy. To jest do zrobienia i to trzeba zrobić. Jeżeli zaś nie, to musimy sobie odważnie powiedzieć, tak jak przed chwilą był uprzejmy zauważyć pan doktor, że jest to proces długofalowy, który może zaowocować co najwyżej rozwiązaniami ustawowymi, nie dobrowolnymi, dopiero przy wyborach samorządowych za cztery i pół roku. Dziękuję.

#### **Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

My już wcześniej rozważaliśmy tę kwestię, kierując się tym, żeby była to oferta już na teraz. Dlatego dzisiaj pojawił się ten temat. Nie chcieliśmy odkładać go na później.

Czy są jeszcze jakieś uwagi?

Proszę bardzo.

#### **Asystent w Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego na Uniwersytecie Warszawskim**

#### **Beata Gadomska:**

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Zgadzam się z panem senatorem Janowskim. Jest za późno, aby przed tymi wyborami podejmować taką inicjatywę. Czy nie moglibyśmy zająć się kategoryzacją

gmin? Przed reformą administracyjną skutecznie uciekaliśmy od tego problemu. I to jest tego konsekwencja. Ten podział i ten problem jest dzisiaj konsekwencją braku kategoryzacji, podobnie jak odwrócenie porządku konstytucyjnego z finansami. W tym momencie jesteśmy i dalej nie ruszymy.

*(Przewodniczący Zbyszko Piwoński: Rozumiem.)*

Nasz problem w tej chwili to jest kategoryzacja. Bez tego żadna inicjatywa nie pójdzie dalej.

### **Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Właśnie. Już nie raz do tego wracaliśmy i nawet prowadziliśmy konkretne rozważania dotyczące rozwiązania innej kwestii, która się w tym mieści, a mianowicie ustawy o metropoliach, która właściwie tutaj...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Tak jest, właśnie. Nie, jeszcze wcześniej, ta kwestia była również dyskutowana przy ustawie warszawskiej.

Dziękuję bardzo.

Widzę, że już jest po konklawie – to taki żart do pani Bożeny. Czy pani zamknęła pokój na klucz?

*(Senator Mieczysław Janowski: Czy dym się ukazał?)*

Do tego, czy dym się ukazał, czy nie, wrócimy za chwileczkę.

Teraz dziękuję naszym gościom.

Dziękuję za wymianę zdań i za materiały. Pani chyba nie zrozumiała wypowiedzi pana senatora Janowskiego, bo on mówił raczej o tym, że jeżeli chcielibyśmy sformułować jakąś ofertę, to musielibyśmy to zrobić bardzo pilnie, nie odkładać. Państwo zgłosiliście nam szereg obiekcji. Na razie była to nasza wewnętrzna dyskusja, ale do przedłożenia tej inicjatywy marszałkowi potrzebne będzie pełne uzasadnienie, z kalkulacją i z pewnymi wyliczeniami.

Na tym przerywamy dyskusję, ale jej nie zamykamy. Powrócimy do tego w najbliższym czasie, na jednym z następnych posiedzeń i będziemy pracować tak, aby ewentualnie podjąć jakąś decyzję. I tak chciałbym zakończyć naszą dyskusję nad tą inicjatywą.

*(Senator Mieczysław Janowski: Mam jeszcze jedną prośbę, jeśli pan przewodniczący pozwoli.)*

Proszę bardzo.

### **Senator Mieczysław Janowski:**

Mam prośbę do państwa, którzy zajmowali się tą kwestią od strony naukowej. Jeśli państwo dysponujecie danymi dotyczącymi podobnych rozwiązań w innych państwach europejskich, to byłbym ogromnie wdzięczny, gdyby komisja mogła się z nimi zapoznać.

### **Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Tak. Dziękuję za tę uwagę. To na pewno byłoby...

*(Senator Mieczysław Janowski: Pomocne.)*



...pomocne w dojściu do naszych rozstrzygnięć.

Na tym kończymy ten temat. Ja raz jeszcze serdecznie dziękuję naszym gościom, którzy zechcieli nie tylko trudzić się piórem, ale także uczestniczyć w naszym spotkaniu. Powracam do tematu pierwszej części posiedzenia, czyli do paszportów. Proszę bardzo, Panie Mecenasiu.

**Starszy Specjalista w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu  
Piotr Magda:**

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Podczas spotkania pani senator i przedstawiciele rządu omówione zostały dwie kwestie. Jedną z nich to propozycje poprawek zgłoszone przez Biuro Legislacyjne. Ustalono, iż: po pierwsze, rząd podtrzymuje swoją negatywną opinię odnośnie do poprawki pierwszej. Po drugie, rząd podtrzymuje pozytywną opinię na temat poprawki drugiej. Po trzecie, dokonana została zmiana w propozycji poprawki trzeciej, która w przypadku zaaprobowania przez Wysoką Komisję brzmiałaby następująco: „Dodaje się art. 1a w brzmieniu:

1. Paszporty blankietowe zachowują ważność do czasu upływu terminów ważności w nich określonych.

2. Wnioski o wydanie paszportu blankietowego złożone przed dniem wejścia w życie ustawy stają się wnioskami o wydanie paszportu tymczasowego.”

Jeżeli chodzi o drugą kwestię, to Biuro Legislacyjne podtrzymało opinię, iż poprawki, o których wspomniała pani senator, wykraczają poza materię ustawy. Dziękuję.

**Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Czy państwo chcielibyście jeszcze coś dorzucić?

**Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego  
w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji  
Marcin Wereszczyński:**

Panie Przewodniczący, nic poza tym, że my konsekwentnie podtrzymujemy swoje stanowisko, iż propozycje pani senator nie wykraczają poza...

**Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Dobrze. Pan już wie, że będzie orzeczenie w tej sprawie, wydane przez kogo innego i gdzie indziej. Ja zachęcałem do tego, bo jestem świadom niewielkiego zakresu tego wykroczenia, a jednocześnie ta propozycja porządkuje pewne spawy. Tak przynajmniej odebrałem sugestie, które są w tym zestawieniu.

Przechodzimy do rozstrzygnięć. Zgłoszono propozycje trzech poprawek. Z uwagi na to, że za tamtymi stoi ich inicjator, czyli pani senator, ktoś tutaj musi się za nimi opowiedzieć. W pełni przychylam się do pozostałych dwóch. Jeżeli chodzi o pierwszą, to przekonuje mnie argument, że jest to jednak rozwiązanie sejmowe, Panie Mecenasiu. Chyba tutaj rezygnacja z tego, nawet niewielkiego wkładu pieniężnego, jest w pełni zasadna. Dwie pozostałe poprawki biura przyjmuję i zgłaszam.

Czy ktoś z państwa chce zabrać głos w sprawie pierwszej poprawki biura? Nie.

(*Senator Mieczysław Janowski*: Mam jeszcze uwagę do poprawki pani senator, jeśli pan przewodniczący pozwoli.)

Proszę bardzo.

**Senator Mieczysław Janowski:**

Pani Senator, chodzi mi o względy językowe. Nie pozbyłem się moich wątpliwości, ale czy nie byłoby lepiej, gdyby to zdanie, które pani dodaje do ust. 6, brzmiało tak: „Rozporządzenie powinno w szczególności uwzględniać charakter zajmowanego stanowiska i pełnionej funkcji oraz określać miejsca...” Bo jak uwzględniać miejsca? To jest, wydaje mi się, troszkę nie po polsku. Powinno określać miejsca, a nie je uwzględniać. To samo dotyczy poprawki do art. 10 ust. 3 „...wydania paszportu oraz określać osoby uprawnione do jego odbioru”. Jak uwzględniać osoby?

(*Przewodniczący Zbyszko Piwoński*: No właśnie.)

Mam nadzieję, że pani senator zechce to przyjąć jako moją sugestię zmierzającą do udoskonalenia tego sformułowania.

(*Senator Aleksandra Koszada*: Dziękuję bardzo.)

**Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Pani senator kiwa głową, a więc rozumiem, że przyjmuje tę propozycję i zgłasza jako autopoprawkę do swojej poprawki.

Czy są jeszcze jakieś uwagi? Nie widzę chętnych.

Wobec tego przechodzimy do głosowania.

Pierwsza poprawka to ta zaproponowana przez Biuro Legislacyjne, to jest ta druga.

Proszę bardzo.

**Starszy Specjalista w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu**

**Piotr Magda:**

Chciałbym zgłosić propozycję, aby poprawki były przegłosowane w kolejności przepisów ustawy. Tak więc na początku należałoby poddać pod głosowanie poprawkę pierwszą w wersji pani senator.

**Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Tutaj mam prośbę do pana mecenasa o pomoc. Czyli poprawka pierwsza...

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Dobrze. A później jak pan proponuje?

**Starszy Specjalista w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu**

**Piotr Magda:**

Na początku proponowałbym głosować nad propozycją poprawki pierwszej pani senator, następnie nad propozycją poprawki drugiej pani senator. Potem nad propozycją poprawki Biura Legislacyjnego. W następnej kolejności nad trzecią i czwartą propozycją poprawki pani senator. Potem nad propozycją Biura Legislacyjnego dotyczącą

dodania art. 1a. Gdyby propozycja ta znalazła akceptację komisji, brzmienie poprawki pani senator musiałoby ulec zmianie. Innymi słowy, poprawka pani senator dodawałaby do ustawy art. 1b.

**Przewodniczący Zbyszko Piwoński:**

Tak, tak. To są dwie propozycje. Czyli to byłaby siódma... Wobec tego mamy zgłoszonych siedem poprawek. Czy zwróciliście państwo na uwagę kolejność, którą zaproponował pan mecenas? Dobrze.

Wobec tego będę poddawał poprawki pod głosowanie według porządku, który zaproponował pan mecenas.

Poprawka pierwsza.

Kto z państwa senatorów jest za przyjęciem tej poprawki? (6)

Kto jest przeciwny? (0)

Kto się wstrzymał? (1)

Ja już wcześniej wyraziłem swoją opinię. Zarzucono nam, mam tu na myśli ten duży pakiet ustaw z druku nr 83, że trzy razy wykroczyliśmy poza nasze uprawnienia. Nikt w Sejmie tego nie ruszy. Ja wiem, że to nie jest argument, ale w ogóle buntuję się przeciwko takiej interpretacji poprawek Senatu. To wcale nie wynika z konstytucji, tylko z interpretacji art. 121 dotyczącego naszego usytuowania w procesie legislacyjnym. Przepraszam, że trochę emocjonalnie do tego podchodzę, ale uważam, że tak nie powinno być. Przepraszam. Wracam do spokojnego głosowania.

Poprawka druga.

Kto z państwa senatorów jest za jej przyjęciem? (6)

Kto jest przeciwny? (0)

Kto się wstrzymał? (1)

Dziękuję.

Trzecia jest poprawka Biura Legislacyjnego, dotychczas oznaczona jako druga.

Kto z państwa senatorów jest za? (7)

Wszyscy, dziękuję.

Kolejna poprawka to poprawka czwarta w kolejności, a trzecia pani senator.

Kto jest za jej przyjęciem? (7)

Też wszyscy, dziękuję.

Kolejna poprawka, piąta, też pani senator. W druku jest jako czwarta.

Kto jest za? (6)

Kto jest przeciwny? (0)

Kto się wstrzymał? (1)

Dziękuję.

Poprawka szósta. Wracamy do druku Biura Legislacyjnego.

(*Senator Mieczysław Janowski: Z tą modyfikacją.*)

Uwzględniamy modyfikację, którą przedstawił pan mecenas.

Kto z państwa senatorów jest za? (7)

Dziękuję.

I ostatnia poprawka, siódma, czyli art. 1a to będzie art. 1b.

Kto jest za jej przyjęciem? (6)

Kto jest przeciwny? (0)

Kto się wstrzymał? (1)

Dziękuję. Zatem wszystkie poprawki zostały przyjęte.

*(Starszy Specjalista w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Piotr Magda:*

Jeszcze głosowanie nad całością.)

Teraz ostatnie głosowanie nad całością projektu uchwały.

Kto z pań i panów senatorów jest za jej przyjęciem? (7)

Wszyscy, dziękuję.

O osobie sprawozdawcy dyskutowaliśmy na początku naszych rozważań nad tą ustawą. Pani senator będzie...

Słucham?

*(Głos z sali: Napracowała się.)*

Tak jest. Nie wiem, czy na tę misję zasłużyła, czy będzie ją pełniła za karę.

Dziękuję państwu. Na tym kończymy posiedzenie komisji.

Teraz króciutka przerwa i o godzinie 12.00 spotykamy się ponownie.

*(Koniec posiedzenia o godzinie 11 minut 46)*



