



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny **(1596)**

Wspólne posiedzenie
Komisji Ustawodawstwa
i Praworządności (238.),
Komisji Gospodarki
i Finansów Publicznych (184.)
oraz Komisji Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej (172.)
w dniu 16 grudnia 2004 r.

V kadencja

Porządek obrad:

1. Pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach prawnych związanych z usuwaniem skutków powodzi z lipca i sierpnia 2001 r. oraz o zmianie niektórych ustaw (cd.) (druk nr 772).

(Początek posiedzenia o godzinie 9 minut 05)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Zbyszko Piwoński)

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Otwieram wspólne posiedzenie Komisji Ustawodawstwa i Praworządności, Komisji Gospodarki i Finansów Publicznych oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.

(Rozmowy na sali)

Czy mógłbym prosić o wyciszenie rozmów? Nastąpiło już oficjalne otwarcie.

Serdecznie witam wszystkich członków komisji. W naszym imieniu witam pana naczelnika, którego, że tak powiem, trochę siłą tu ściągnęliśmy, po drodze. Jest on nieprzygotowany do przebywania na posiedzeniu.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Mamy przed sobą... Kolejny raz wracamy do tematu inicjatywy ustawodawczej, dotyczącej dosyć odległych czasów. Chodzi o sprawę powodzi z 2001 r. Wszyscy znamy ten temat. Żeby nie przeciągać, przypomnę tylko, że wyłoniliśmy ostatnio zespół, który miał bliżej przyjrzeć się tej sprawie, zbadać ją i przedstawić nam swoje wnioski. Z wcześniejszej rozmowy wynikało, że sprawozdawcą zespołu będzie pani senator Klepacz. Nie mylę się?

Bardzo proszę, Pani Senator.

Senator Apolonia Klepacz:

Państwo Przewodniczący! Wysokie Komisje!

Nasz trzyosobowy zespół w składzie: pani senator Aleksandra Koszada, pan senator Bogusław Maśior i ja – przedstawiciele wszystkich komisji – próbował dociec, czy zgłoszona inicjatywa ustawodawcza dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach prawnych związanych z usuwaniem skutków powodzi z lipca i sierpnia 2001 r jest zasadna.

Przed wszystkim zespół, podejmując się tego zadania, próbował ustalić pewien stan faktyczny. Rozważyliśmy problem i próbowaliśmy uzyskać odpowiedzi na następujące wątpliwości i pytania. Dlaczego nie przyznano pomocy zbożowej poszkodowanym rolnikom? Czy wyczerpano procedury odwoławcze w tym zakresie? Czy były niedopatrzenia ze strony wnioskodawców i urzędu wojewody małopolskiego? Co zmieni proponowana inicjatywa legislacyjna? Czy w wyniku wprowadzenia postulowanej zmiany ustawy, mającej na celu zmianę terminu składania, rozpatrywania wnio-

sków, powstaną inne zagrożenia? Jakie jest pole możliwych rozwiązań w kwestii za-
dośćuczynienia szkód powodziowych poniesionych przez rolników?

Otóż pragnę Wysokim Komisjom przypomnieć, że ta inicjatywa zrodziła się już
w 2003 r. Wówczas ten problem analizowały dwie komisje: Komisja Samorządu Te-
rytorialnego i Administracji Państwowej oraz Komisja Ustawodawstwa i Praworządno-
ści. Owocem tych prac był wniosek, ażeby odrzucić tę inicjatywę. Zostało to uzasad-
nione w szeroki sposób. Postanowiono zwrócić się do premiera w celu rozwiązania
problemu w inny sposób. Chodziło o to, aby znaleźć możliwość przyznania pomocy
zbożowej, ale nie na drodze nowelizacji ustawy. Jakie były późniejsze kroki? Odpo-
wiedź, którą komisje uzyskały od szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, mówiła
o niemożności przekazania takiej zapomogi. Przedstawiono informację, że w tym roku
rezerwy zbożowe były ograniczone. Dlatego pojawiła się druga inicjatywa grupy se-
natorów, która wносиła o rozpatrzenie tej inicjatywy legislacyjnej.

Próbowaliśmy ustalić stan faktyczny. Otóż okazuje się, że stan faktyczny od ro-
ku 2003 nie uległ zmianie. Pojawiła się tylko odpowiedź rzecznika, która za pomocą
konkluzji mówiła o działaniach wojewody, ograniczających poszkodowanym ich pra-
wa do uzyskania pomocy pszenicznej. Uznano to w świetle konstytucji za działania
bezprawne. Naszym zdaniem nie może to być uzasadnienie do rozwiązania problemu
udzielenia pomocy poprzez kolejną nowelizację. Tym bardziej, że w projekcie noweli-
zacji nie zostały przewidziane żadne mechanizmy, które ograniczałyby zakres przed-
miotowy tylko do rolników zamieszkujących tereny tych trzech gmin. Pociągnęłoby to
za sobą pewne konsekwencje. Wnioski zbożowe w związku z tym projektem mogłoby
zgłaszać rolnicy z terenów dotkniętych w danym roku powodzią, ale oczywiście byłiby
to rolnicy z terenu całego kraju. Nie byłoby ograniczenia do trzech gmin, a taka była
intencja wnioskodawców. Poza tym wnioski, które by ewentualnie zgłoszono, gdyż jest
to hipotetyczne zagrożenie, które mogłoby się zrodzić, byłyby po tym okresie czasu
praktycznie niemożliwe do zweryfikowania.

Członkowie zespołu podjęli próbę ustalenia, czy odpowiedzialni przedstawiciele
zarówno administracji rządowej w terenie, jak i samorządu gmin wyczerpali wszystkie
przysługujące im możliwości i prawa. W wyniku podjętych działań stwierdzamy, że
bardzo trudne jest ustalenie odpowiedzialności. Nie mamy pełnego dostępu do wszyst-
kich materiałów. Praktycznie rzecz biorąc, należałoby powołać komisję, która by to
przeanalizowała. Nie jesteśmy akurat w tym temacie kompetentni. Uzyskiwaliśmy do-
syć rozbieżne informacje udzielane zarówno przez przedstawicieli samorządów, jak
i na przykład przez resort, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, które
również badało ten problem. Nie byliśmy w stanie ustalić przyczyn zaniedbań w proce-
sie rozwiązywania tych problemów. Wydaje nam się, że wyraźnie nie wykorzystano
wszystkich możliwych procedur odwoławczych w tym zakresie.

Konkluzja jest następująca. Po przeanalizowaniu pola możliwych rozwiązań
w tej sprawie jako członkowie zespołu postulujemy, ażeby nie podejmować przedłożo-
nej propozycji legislacyjnej. Przede wszystkim nie przyniesie ona oczekiwanych przez
poszkodowanych rozwiązań, a może wywołać nieoczekiwane, dodatkowe i nieprzewi-
dywalne komplikacje. Drugi postulat dotyczy udzielenia daleko idącej pomocy prawnej
samorządom gmin, w których rolnicy zgłaszają roszczenia – uznawaliśmy to również
w pracach poprzedniej komisji – w zakresie pomocy zbożowej. Pomoc ta miałaby na
celu przygotowanie rolnikom wzorów wniosków do sądu powszechnego potrzebnych

do uzyskania odszkodowania za straty poniesione w czasie powodzi, jeżeli miały miejsce nieprawidłowości proceduralne. Jeżeli zostałaby potwierdzona okoliczność niezgodnego z prawem działania urzędu, to chodziłoby także o odszkodowania za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariuszy publicznych.

To tyle naszych konkluzji. Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Dziękuję.

Poproszę teraz panią mecenas o przedstawienie opinii Biura Legislacyjnego.

**Główny Specjalista do spraw Legislacji
w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Aleksandra Skorupka:**

Dziękuję bardzo.

Mimo że zespół i ja pracowaliśmy oddzielnie, w mojej opinii obie konkluzje są mniej więcej takie same. Nie zostały wykorzystane wszystkie środki zaskarżenia, przewidziane prawem i normalnym tokiem instancji. Wydaje mi się, że istnieją środki wyłącznie w postaci wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji, ponieważ wszystkie inne procedury nie wchodzi już w grę z powodu upływu terminów. Oczywiście wiąże się to z wykazaniem, że nastąpiło rażące naruszenie prawa. Zdaję sobie sprawę, że nie jest to łatwe. Inicjatywa w takim kształcie, ograniczona wyłącznie do zmiany jednego terminu dotyczącego wojewody, nie przyniesie oczekiwanego skutku, ponieważ dokonano tych weryfikacji. Przedłużenie terminu nie stworzy podstawy do ponownej weryfikacji. Dziękuję.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Dziękuję bardzo.

Czy pan naczelnik chciałby coś teraz dodać?

**Naczelnik Wydziału Struktur Administracji Publicznej
w Departamencie Administracji Publicznej
w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji
Adam Misiuwianiec:**

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Zgadzam się z obiema wypowiedziami, zarówno z opinią pani senator, która przewodniczyła specjalnemu zespołowi powołanemu w tej sprawie, jak i z opinią pani z Biura Legislacyjnego.

Chciałbym tylko zauważyć, że może nie do końca stosowne jest używanie w Senacie stwierdzenia, iż wystąpiły nieprawidłowości przed stwierdzeniem tego faktycznie przez sąd. Jeżeli wspólnie wypracowaliśmy taką konkluzję, to wydaje się, że organem odpowiednim do stwierdzenia faktu, czy były nieprawidłowości, czy nie, jest właściwy sąd. Niezręczne jest używanie sformułowania o nieprawidłowościach i przesądzanie, że rolnicy, którzy nie złożyli, zresztą w określonym prawem terminie, wymaganych wniosków o pomoc zbożową, są pokrzywdzeni. Założono a priori tezę, że

tak się stało. W naszej ocenie, administracji rządowej, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, które jest odpowiedzialne za funkcjonowanie w tym zakresie wojewodów, w tym wojewody małopolskiego, w żaden sposób nie wykroczało to poza ramy prawne określone ustawą o pomocy zbożowej rolnikom z 2001 r. Dziękuję.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Dziękuję.

Otwieram dyskusję.

Kto z państwa senatorów chciałby zabrać głos, nawiązując do inicjatywy, opinii zespołu, Biura Legislacyjnego i wypowiedzi pana naczelnika?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Proszę bardzo, Panie Senatorze.

Senator Józef Sztorc:

Dziękuję bardzo.

Jestem zaskoczony słowami pani mecenas Skorupki. Powiedziała pani, że może być jakaś metoda na zaskarżenie. Sądzę, że nie należy posługiwać się takimi sformułowaniami. Albo jest naruszenie prawa, albo go nie ma. Dzisiaj pani powiedziała, że może być. Pani senator, która przedstawiała opinię zespołu, również tak twierdzi. Czy uważają państwo, że pan wojewoda małopolski zrobił wszystko, co do niego należało, nie naruszył prawa i że trzeba napisać tysiąc czterysta pozwów? Czy w takim razie ktoś z Senatu pojedzie tam i napisze tysiąc czterysta pozwów do sądu? Według mnie jest to chora sytuacja. Uważam, że nie należy załatwiać tego w taki sposób. Osobiście pomogę tym rolnikom, ale tysiąc czterysta pozwów narazi skarb państwa na określone koszty i zablokuje Sąd Rejonowy w Dąbrowie Tarnowskiej. Jest w nim trzech sędziów, którzy będą rozpatrywali te sprawy przez pięć lat. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

To wszystko? Dziękuję.

Proszę bardzo, kto z państwa senatorów chciałby zabrać głos?

Proszę, pan senator.

Senator Bogusław Maśior:

Panie Przewodniczący, po wspólnym posiedzeniu Komisji Gospodarki i Finansów Publicznych oraz Komisji Ustawodawstwa i Praworządności rozmawialiśmy z rolnikami i z przedstawicielami samorządów. Już wtedy było widać, że procedury prawne zostały właściwie wyczerpane. Wtedy również była mowa, że jedynym sposobem są indywidualne wystąpienia ludzi, którzy uważają się za poszkodowanych.

Chciałbym zaznaczyć, że ze strony aktualnego wojewody małopolskiego nie ma żadnej złej woli, jeżeli chodzi o rozwiązanie tego tematu. Pan wojewoda jednak, zgodnie z opinią biura prawnego urzędu wojewody, musi się poruszać w materii prawa i nie może jej przekraczać. Pan senator Sztorc częściowo być może ma rację, ale z punktu widzenia prawa procedury zostały wyczerpane. Zaniedbano je w pewnym okresie czasu, nie wzięto pod uwagę jego upływu podczas podejmowania określonych interwencji.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Dziękuję.
Proszę bardzo, pani senator Koszada.

Senator Aleksandra Koszada:

Dziękuję bardzo.
Chciałabym przypomnieć, że, po pierwsze, weryfikacje nie zostały zaskarżone w normalnym toku.

Po drugie, jak powiedziała pani mecenas, my w zespole pracowaliśmy odrębnie. Analizując wszystkie pisma i cały tok prac z tym związanych doszliśmy do takich wniosków. Gdybyśmy pracowali razem z panią mecenas, to można by było powiedzieć, że istniały pewne sugestie. W rzeczywistości opinia biura pojawiła się w zasadzie równoległe z naszą opinią, wypracowaną przez zespół.

W tym przypadku można się zastanawiać, czy nie ma możliwości wystosowania zbiorczego wniosku. Wystąpienia indywidualne byłyby rzeczywiście bardzo trudne, kosztowne i kłopotliwe. Podczas naszych dyskusji wysunięto sugestię, że należałoby rozważyć możliwość wystosowania zbiorczych wniosków z tych gmin. Dziękuję.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Dziękuję.
Proszę bardzo, kto z państwa chciałby zabrać głos?
(*Senator Teresa Liszcz: Pani senator Serocka.*)
Proszę bardzo.

Senator Ewa Serocka:

Przepraszam, że zabieram głos, ale chcę powiedzieć, że niemożliwe jest wystosowanie zbiorczych wniosków o roszczenia. Tylko sąd może je pogrupować i połączyć, jeżeli dotyczą podobnej sprawy i mają podobne przesłanki. Każdy obywatel ma obowiązek, jeżeli wysuwa roszczenie, sam wystąpić do sądu. Jeżeli chodzi o obawę, że tysiąc czterysta wniosków zablokowałoby sąd, to tak czy inaczej zablokowałyby one mały sąd. Nie ma takich możliwości. Dlatego uważam, że trzeba znaleźć inne, lepsze rozwiązanie.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Dziękuję.
Pani przewodnicząca.

Senator Teresa Liszcz:

Powiem tylko jedno zdanie ad vocem. W sprawach wątpliwych, dotyczących szerszych zbiorowości, stosuje się często metodę, że jedna osoba wnosi wniosek lub pozew, a wszyscy składają się na dobrego adwokata. Zapada wyrok, który ma charakter precedensu, albo na tak, albo na nie. Dziękuję.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Dziękuję.

Rozumiem, że to wszystko, jeśli chodzi o dyskusję.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Proszę bardzo, Panie Senatorze.

Senator Józef Sztorc:

Rozumiem, że, jeśli chodzi o to posiedzenie, dostanę na piśmie to, co powiedziała pani senator oraz uchwałę komisji. W takim razie pójdę do sądu i ośmieszę naszą władzę oraz Senat. Osobiście pójdę tam z rolnikami i pomogę im, ale wzbudzi to śmiech.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Przepraszam, ale to, co pan uczyni, to już jest pana stanowisko i zdanie. Przepraszam, ale my rozpatrujemy tę sprawę pod kątem tego, czy istnieje możliwość i zasadność, abyśmy dzisiaj podjęli decyzję dotyczącą przedłużenia terminu, bo tego dotyczy wniosek. W tej sprawie...

(Senator Teresa Liszcz: Musimy zakończyć postępowanie w sprawie inicjatywy.)

Tak. Ja mówię o samej inicjatywie. Dlatego...

(Senator Teresa Liszcz: Zespół powinien przedłożyć wniosek w tej materii.)

Zaraz do tego wrócę. Wniosek już jest. Jeżeli nikt z państwa nie chce zabrać głosu, to w takim razie powrócę do wniosków. Są dwa wnioski zespołu. Pierwszy wniosek zmierza do odrzucenia projektu. Drugi wniosek dotyczy... W tym przypadku trochę brakuje mi określenia adresata: udzielenie daleko idącej pomocy prawnej.

Czy mają panie jakąś sugestię?

Senator Apolonia Klepacz:

Jest konkluzja, którą... Panie Przewodniczący, cień dyskusji, że tak powiem, związany z tym tematem wystąpił również na ostatnim posiedzeniu. Mówiliśmy o tym, że nasze Biuro Legislacyjne mogłoby ewentualnie przygotować pewien wzór wniosku. Mieliśmy na myśli to, aby została wskazana droga osobom, które być może są zagubione w gąszczu prawnym. Taka jest nasza sugestia. Jeżeli chodzi o adresata, to byłby nim Senat, jako że są dwie płaszczyzny związane z tą kwestią. Pierwsza dotyczy inicjatywy legislacyjnej i zasadności prawnej, a druga pomocy ludziom, czyli elementu humanitarnego.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Przyznam, że nie za bardzo widzę możliwość realizacji drugiego wniosku.

Czy w tej sprawie?

Proszę bardzo.

Senator Władysław Mańkut:

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Otóż wydaje mi się, że popełnilibyśmy kolejny błąd, gdybyśmy chcieli udowodnić, że gminy są tak nieporadne, iż nie potrafią tego zrobić. Gminy mają swoich radców prawnych i stanowią o ważnych lokalnie kwestiach. Byłoby niezasadne, gdyby na poziomie Senatu miał miejsce szczególnie precedens polegający na tym, że pomoc aż stąd byłaby adresowana bezpośrednio do gmin. Wszyscy żyjemy w terenie w określonych warunkach. Wiemy, że jeżeli administracja samorządowa jest sprawna, to potrafi sobie poradzić. Są różnego rodzaju doradcy. My co najwyżej poza uchwałą możemy zawrzeć pewnego rodzaju sugestię, że wójtowie czy burmistrzowie powinni sprawniej reagować na problemy rolników. Nie powinniśmy jednak aż w tak szczegółowy sposób wnikać w tego typu materię. Dziękuję uprzejmie.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Dziękuję.

Czy w tej sprawie ktoś z państwa chciałby jeszcze zabrać głos?

Mamy dwa wnioski komisji, do których musimy się odnieść.

(*Senator Teresa Liszcz: Przeproszam, Panie Przewodniczący, czy można?*)

Proszę bardzo.

Senator Teresa Liszcz:

Wydaje mi się, jeżeli chodzi o inicjatywę – a tym się zajmujemy – że mamy jeden wniosek. Drugi jest poza inicjatywą, niejako poza sprawą.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Rozumiem, ale, przeproszam, zespół przedłożył dwa wnioski, dlatego o nich mówię. Inicjatywy dotyczy faktycznie jeden wniosek. Spróbuję trochę sprecyzować drugi wniosek, ale może za chwilę, kiedy dojdziemy do drugiej kwestii. Jeżeli nie ma więcej uwag, to poddamy pod głosowanie wniosek o zakończenie procedowania, o odrzucenie inicjatywy.

Kto z państwa senatorów jest za przyjęciem tego wniosku? (13)

Kto jest przeciwny? (2)

Kto wstrzymał się od głosu? (6)

Dziękuję.

Na tym właściwie można by zakończyć procedowanie nad inicjatywą. Jednak z uwagi na to, że został złożony drugi wniosek, który wprowadzić trudno sformalizować, jest pewna sugestia. Chciałbym, aby przejęła go jedna z komisji. Chodzi mi o komisję samorządu. Wystąpimy, informując o tej inicjatywie, do marszałka województwa jako do organu samorządowego o jej ewentualną realizację i udzielenie pomocy prawnej. Nie bylibyśmy w stanie przyjąć jej na siebie i zresztą nie mielibyśmy możliwości. Właściwym do tego organem jest miejscowy samorząd. Powinien on ewentualnie wesprzeć rolników w działaniach.

Czy ktoś z państwa ma uwagi?

Senator Teresa Liszcz:

Uważam, że jest to znakomity pomysł.

Senator Józef Sztorc:

Panie Przewodniczący, myślę, że nie ma takiej potrzeby. Jestem senatorem i załatwię to w imieniu Senatu. Komisja...

(Przewodniczący Zbyszko Piwoński: Przepraszam, Panie Senatorze, ale to nie przeszkadza panu w działaniu.)

...już drugi raz nie pochyliła się nad tym, a samorząd województwa nie ma z tym nic wspólnego. Sprawą zajmował się wojewoda małopolski. Trzecią instytucję włączamy do sprawy, której nie możemy załatwić. Wie pan o tym, jeżeli zna się pan na tych sprawach, a zna się pan na nich, że samorząd województwa nie ma z tym nic wspólnego.

Przewodniczący Zbyszko Piwoński:

Dziękuję bardzo.

Rozumiem, że jest to pańska interpretacja tej kwestii.

Czy, jeżeli chodzi o mój wniosek, ktoś z członków komisji samorządu, bo przyjąłem go w imieniu tej komisji, ma odmienne zdanie? Jeżeli nie, to zredagujemy stosowne pismo i wyślemy je.

(Senator Teresa Liszcz: Senator sprawozdawca.)

Tak. Senator sprawozdawca. Myślę, że chyba... Patrzę na panie, które wniknęły w sprawę.

Pani senator Klepacz? Bardzo proszę.

Czy ktoś z państwa ma inną kandydaturę? Nie. Wobec tego upoważniamy panią senator Klepacz, żeby w naszym imieniu przedstawiła sprawozdanie komisji.

Na tym zamykam posiedzenie. Dziękuję państwu za udział w obradach.

(Koniec posiedzenia o godzinie 9 minut 26)

Kancelaria Senatu

Opracowanie: Agnieszka Łobik-Przejsz

Publikacja: Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Administracyjne, Dział Wydawniczy

Nakład: 7 egz.

ISSN 1643-2851