

Opinia do projektu ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych (Druk Sejmowy nr 1498)

I. Przedmiotem opinii jest analiza prawna rozwiązań zawartych w projekcie ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych. Z uwagi na to, że podatek ten został wyodrębniony z obowiązującej opłaty skarbowej, analiza jego konstrukcji jest ściśle powiązana z projektowaną ustawą o opłacie skarbowej (zob. opinię do projektu ustawy o opłacie skarbowej).

II. Na samym wstępie należy stwierdzić, że główne założenia konstrukcji nowego podatku od czynności cywilnoprawnych nie budzą zastrzeżeń. Za jego wyodrębnieniem z obowiązującej opłaty skarbowej przemawiają w zasadzie te same argumenty, które są przedstawione w opinii dotyczącej projektu ustawy o opłacie skarbowej, stąd też ich ponowne przedstawianie w tym miejscu wydaje się zbyteczne. Pozwala to przejść do omówienia szczegółowych rozwiązań projektowanej ustawy, a wśród nich i takich, których wprowadzenie może wywołać problemy interpretacyjne.

1) W art. 1 projektu, określającym przedmiot analizowanego podatku, pewne wątpliwości może budzić pkt 1 lit. h, gdzie zapisano, że ustanowienie hipoteki podlega podatkowi od czynności cywilnoprawnych. Lepszym rozwiązaniem byłby zapis, zgodnie z którym podatkowi podlegają umowy w sprawie ustanowienia hipoteki (szerzej - K. Głuszczyk, *Moment powstania obowiązku uiszczenia opłaty skarbowej - wybrane zagadnienia*, "Monitor Podatkowy" 1998, nr 2, ss. 43-46). W praktyce opłata skarbowa od hipoteki (która ma być zastąpiona przez podatek od czynności cywilnoprawnych) jest pobierana przez notariusza już w chwili sporządzenia aktu notarialnego, przed wpisaniem hipoteki do księgi wieczystej, a więc przed jej ustanowieniem. Na gruncie projektowanego zapisu może zatem powstać wątpliwość czy notariusz jest uprawniony do pobierania projektowanego podatku od ustanowienia hipoteki przed jej wpisaniem do księgi wieczystej.

2) Art. 1 ust. 1 lit. k projektu stanowi, że podatkowi od czynności cywilnoprawnych podlegają umowy spółki. Wydaje się, że w przepisie tym należałoby dodać stwierdzenie, że podatkowi podlega również akt założycielski jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Akt ten sporządzony przez jedynego wspólnika jest czynnością jednostronną, a nie umową. W związku z tym ta czynność, nie będąca umową, nie jest objęta projektowanym podatkiem, co może budzić pewne zastrzeżenia. Z jakich bowiem powodów akurat ta czynność nie pociąga za sobą konieczności uiszczenia podatku, w sytuacji, gdy wszystkie inne czynności prowadzące do powstania spółki podlegają opodatkowaniu? Jak się wydaje nie ma racjonalnych argumentów, które przemawiają za wyłączeniem z opodatkowania aktu założycielskiego jednoosobowej spółki z o.o..

3) W art. 1 ust. 1 po lit. k należałoby dodać lit. l o następującej treści: "inne czynności o podobnym charakterze, wyczerpujące znamiona przynajmniej jednej z czynności wymienionych pod lit. a-k". Dodanie tego przepisu pozwoliłoby opodatkować niektóre z bardzo popularnych umów nienazwanych, takich jak, np. umowa leasingu. Uniemożliwiłoby to podatnikom ucieczkę od płacenia podatku od czynności cywilnoprawnych poprzez zawieranie pozornych umów nienazwanych, które w gruncie rzeczy są typowymi umowami sprzedaży, dzierżawy lub najmu.

4) W art. 4 projektowanej ustawy zawarty jest zapis, zgodnie z którym w przypadku nie zapłacenia podatku w okresie 5 lat od końca roku, w którym czynność dokonano, obowiązek podatkowy powstaje ponownie z chwilą powołania się na tę czynność przez którąkolwiek ze stron. Można mieć wątpliwości czy obowiązek podatkowy powstaje ponownie po upływie wspomnianych 5 lat. Według mnie obowiązek istnieje nadal, a upływ 5 lat powoduje jedynie przedawnienie zobowiązania podatkowego (zob. art. 70 Ordynacji podatkowej) w wyniku

którego ono wygasa. W związku z tym należałoby zapisać, że to zobowiązanie podatkowe powstaje ponownie z chwilą powołania się na tę czynność. W analizowanym przypadku obowiązek podatkowy nie wygasa, a więc nie może powstać ponownie.

5) W art. 5 projektu stwierdza się, że obowiązek podatkowy ciąży na osobach fizycznych, osobach prawnych i jednostkach organizacyjnych nie mających osobowości prawnej. Można mieć uzasadnione wątpliwości czy jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej mogą być podatnikami podatku od czynności cywilnoprawnych. Wątpliwości te biorą się stąd, że tego typu jednostki nie mają nawet zdolności prawnej, a więc - upraszczając - nie mogą dokonywać czynności cywilnoprawnych, podlegających opodatkowaniu tym podatkiem. Podmiotami tych czynności są osoby fizyczne lub prawne, które tworzą taką jednostkę i to na nich powinien ciążyć obowiązek podatkowy.

6) Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. b projektu podstawę opodatkowania przy zamianach stanowi wartość rzeczy lub praw majątkowych, od którego przypada wyższy podatek. Taki sposób określenia podstawy opodatkowania uniemożliwia ustalenie podstawy przy zamianach ekwiwalentnych, tj. gdzie zamieniane rzeczy lub prawa mają taką samą wartość. W takich przypadkach podstawą opodatkowania powinna być wartość jednego z zamienianych praw lub rzeczy.

7) W art. 7 projektu zamieszczone zostały stawki kwotowe bez ustawowo określonego mechanizmu ich waloryzacji. Może to prowadzić do ich dezaktualizacji, albo też do konieczności dokonywania częstych zmian ustawy w celu waloryzacji stawek. Niedogodności tych można uniknąć upoważniając Ministra Finansów do waloryzacji stawek kwotowych na ustawowo określonych zasadach, co powszechnie praktykuje się we wszystkich ustawach podatkowych, gdzie występują stawki kwotowe (zob. ustawę o podatkach i opłatach lokalnych, ustawę o podatku od spadków i darowizn czy też projektowaną ustawę o opłacie skarbowej).

8) W art. 8 projektu zwalnia się od podatku jednostki budżetowe (ust. 1 pkt. 2) oraz jednocześnie jednostki samorządu terytorialnego (ust. 1 pkt 4) i Skarb Państwa (ust. 1 pkt 5). Jednostki budżetowe działają w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa (państwowe jednostki budżetowe) lub jednostek samorządu terytorialnego (samorządowe jednostki budżetowe). W związku z tym zwolnienie Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego powoduje, że zwolnione są tym samym jednostki budżetowe działające w ich imieniu i na ich rzecz. Stąd też z projektowanego katalogu zwolnień podatku od czynności cywilnoprawnych można wykreślić jednostki budżetowe.

9) W art. 9 pkt 6 i 10 lit. d na zbyt niskim poziomie została ustalona kwota zwolniona od podatku przy umowie sprzedaży i pożyczkach. Zwolniona od podatku jest sprzedaż rzeczy ruchomych, jeżeli podstawa opodatkowania nie przekracza 500 zł. Identyczna kwota występuje również przy pożyczkach, z wyjątkiem pożyczek pomiędzy członkami najbliższej rodziny. W praktyce umowy sprzedaży i pożyczki o tak niskiej wartości nie są zgłaszane w urzędach skarbowych, ponieważ w niektórych przypadkach wydatki z tym związane przekraczają kwotę podatku. Kwota ta, zwłaszcza przy sprzedaży rzeczy ruchomych, powinna być dostosowana do kwoty wolnej od darowizn tego typu rzeczy, opodatkowanych podatkiem od spadków i darowizn. Brak tego dostosowania prowadzi do tego, że podatnicy w przypadku np. sprzedaży komputera o wartości 3 tys. zł zapłacą podatek od czynności cywilnoprawnych, a jeżeli ten komputer darują, to nie przekroczą kwoty wolnej od podatku od spadków i darowizn (kwota ta wynosi dla III grupy 3.820 zł) i w związku z tym nie zapłacą podatku. Może to prowadzić do zawierania fikcyjnych umów darowizn w celu uniknięcia płacenia podatku od czynności cywilnoprawnych.

10) Z art. 10 projektu wynika, że to urzędy skarbowe są właściwe do realizacji podatku od czynności cywilnoprawnych. Urzędy zatem będą pobierały podatek, który stanowi dochód budżetu gminy, przy czym gmina ma swoje organy podatkowe, które realizują szereg podatków, w tym również projektowaną opłatę skarbową. Po pobraniu podatku urzędy będą go

następnie przekazywały na rachunki właściwych gmin. Czym jest podyktowany ten trochę dziwny mechanizm pobierania dochodu gminnego przez aparat podatkowy Ministra Finansów? Jak się wydaje chodzi tu o to, że gminne organy podatkowe, zdaniem projektodawcy (ministerstwa finansów), nie poradzą sobie z realizacją tego podatku, a w związku z tym powinny zajmować się tą kwestią, tak jak dotychczas, urzędy skarbowe. Argument ten nie może być traktowany poważnie chociażby z tego względu, że projektowany podatek od czynności cywilnoprawnych ma bardzo prostą konstrukcję, nie wymagającą wydawanie decyzji wymiarowych, a w związku z tym na pewno nie przysporzy kłopotów gminnym organom podatkowym. Są one właściwe do wymiaru i poboru o wiele bardziej złożonych świadczeń, jak np. podatek od nieruchomości, gdzie musi być wydanych rokrocznie od kilku do kilkudziesięciu tysięcy decyzji ustalających i, jak pokazuje praktyka, radzą sobie z tym dosyć dobrze. Za przekazaniem realizacji tego podatku gminom przemawia również fakt, że z projektowanym trybem jego poboru wiążą się dodatkowe koszty przekazywania wpływów, na co zwrócił uwagę projektodawca w uzasadnieniu projektu ustawy o opłacie skarbowej (zob. s. 4 uzasadnienia). Dziwić może też to, że nowa opłata skarbową ma być realizowana przez organy gminy, a podatek od czynności cywilnoprawnych, chociaż też jest dochodem gminy - nie. Stąd też należy postulować, aby organami właściwymi do poboru projektowanego podatku były gminne organy podatkowe.

11) W art. 13 ust. pkt 1 projektu zapisano, że właściwość miejscową organu podatkowego ustala się według miejsca położenia nieruchomości. Jest to zapis nieprecyzyjny, ponieważ w przypadku położenia nieruchomości (działki gruntu) na terenie dwóch organów powstanie spór o właściwość. Chcąc tego uniknąć należałoby wskazać, że w takim przypadku organem właściwym jest urząd, na terenie którego położona jest większa część nieruchomości, a gdy są one równe - wskazany przez podatnika. Podobny problem może wystąpić przy określaniu właściwości miejscowej na podstawie art. 13 ust. 3.

III. W konkluzji należy stwierdzić, że większość projektowanych rozwiązań zawartych w ustawie o podatku od czynności cywilnoprawnych zasługuje na aprobatę. Zastrzeżenia można mieć jedynie do omówionych wyżej regulacji szczegółowych, które mogą być jednakże w prosty sposób zmienione przez projektodawcę. W dalszych pracach nad analizowanym projektem ustawy należy wziąć pod uwagę postanowienia art. 31 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym projekty ustaw skutkujące zmianą dochodów własnych gminy wymagają określenia wysokości skutków tych zmian oraz zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Zawarte w uzasadnieniu analizowanego aktu szacunkowe określenie wpływów uzyskiwanych przez gminy w wyniku wprowadzenia nowego podatku wymaga, jak się wydaje, skonkretyzowania.

Sporządził: prof. Leonard Etel

Opinia do projektu ustawy o opłacie skarbowej (Druk Sejmowy nr 1502)

I. Główne założenia projektowanej ustawy o opłacie skarbowej zasługują na pozytywną ocenę. Obowiązująca konstrukcja opłaty skarbowej, uregulowana w ustawie z dnia 31 stycznia 1989 r. (Dz. U. Nr 4, poz. 23 z późn. zm.), zawiera szereg mankamentów, które mogą być usunięte poprzez uchwalenia analizowanego projektu. Zasadniczym powodem zmiany obowiązujących przepisów regulujących opłatę skarbową jest ich niezgodność z Konstytucją, a w szczególności z jej art. 217, nakazującym ustawowe określanie m.in. przedmiotu i stawek podatkowych danin publicznych, do których niewątpliwie zalicza się opłata skarbowa. Zgodnie z obowiązującym art. 11 powołanej ustawy o opłacie skarbowej, Minister Finansów jest upoważniony do ustalania w drodze rozporządzenia szczegółowego wykazu przedmiotów opłaty skarbowej oraz wysokości jej stawek. Jest to kompetencja, która w sposób oczywisty narusza przywołane postanowienia Konstytucji, stąd też zmiany w tym zakresie są konieczne.

Słuszne jest również przyjęte przez projektodawcę założenie, że obowiązująca konstrukcja opłaty skarbowej obejmuje w gruncie rzeczy dwa różnorodne świadczenia, a mianowicie: typową opłatę obciążającą podania, zaświadczenia, zezwolenia i dokumenty oraz podatek obciążający niektóre czynności cywilnoprawne. Na ten dwoisty charakter opłaty skarbowej powszechnie wskazywano w literaturze przedmiotu (zob. E. Ruśkowski, L. Etel. J. Stankiewicz, *Prawo podatkowe*, Białystok 1994, s. 19). Dobrze się więc stało, że w projektowanych zmianach nastąpiło podzielenie obowiązującej opłaty skarbowej na dwa świadczenia - opłatę, którą uregulowano w analizowanym projekcie ustawy i podatek od czynności cywilnoprawnych, którego konstrukcja jest przedmiotem odrębnej ustawy.

Na poparcie zasługuje również zawarte w projekcie rozwiązanie, zgodnie z którym opłata skarbowa będzie realizowana przez gminne organy podatkowe. W obowiązującym stanie prawnym świadczenie to, chociaż stanowi dochód budżetu gminy, jest pobierane przez urzędy skarbowe i następnie przekazywane na rachunek właściwej gminy. Prowadzi to do dziwnego zjawiska tj. pobierania dochodów własnych gmin przez aparat podatkowy Ministra Finansów, chociaż gmina inne podatki realizuje przy pomocy własnych organów podatkowych. Przyjęcie założenia, że opłata skarbowa jest pobierana przez podatkowe organy gminy na pewno zmniejszy koszty z tym związane i uprości rozliczenia pomiędzy gminami i urzędami skarbowymi.

Słusznym rozwiązaniem jest również znaczące podniesienie stawek opłaty skarbowej. Określony w uzasadnieniu projektu mechanizm ustalania stawek wyjściowych nie budzi zastrzeżeń. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na to, że stawki te nie były zmieniane w zasadzie od 1992 r., co było spowodowane wadliwym mechanizmem ich waloryzacji zawartym w obowiązującej ustawie. Z tego powodu waga fiskalna opłaty znacząco zmalała, co spowodowało nie tylko ubytek dochodów uzyskiwanych z niej przez gminy, ale również inne negatywne zjawiska jak np. "zasypanie" urzędów masą różnorodnych podań (opłata od podania wynosi od kilku lat 1,5 zł).

Pozytywnie oceniając podstawowe założenia analizowanego projektu należy jednak stwierdzić, że projektodawca nie ustrzegł się też pewnych błędów.

Chyba najistotniejszy z nich jest zawarty w art. 8 ust. 1 projektu, zgodnie z którym "stawki opłaty skarbowej, określone kwotowo w załączniku do ustawy, ulegają, począwszy od 2001 roku, corocznie podwyższeniu w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszych trzech kwartałów roku poprzedzającego rok podatkowy w stosunku do tego samego okresu roku ubiegłego, ogłaszanemu przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego...". Wydaje się, że przyjęcie takiego sposobu podwyższania stawek nie znajduje uzasadnienia w niektórych przypadkach. Będzie tak np. w sytuacji, gdy

określony w przytoczonym przepisie wskaźnik wzrostu cen wzrośnie o niewielki ułamek procenta. Spowoduje to konieczność podniesienia stawek np. o 2 grosze, co nie było chyba zamiarem projektodawcy. Zawarty w analizowanym projekcie mechanizm waloryzacji stawek opłaty skarbowej został przeniesiony z ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (art. 20). Tam jednak jest to mechanizm waloryzacji stawek maksymalnych, do wysokości których rada gmina może określać stawki obowiązujące na jej terenie (rady z reguły zaokrąglają stawki do pełnych dziesięciu groszy), a przy tym podatek jest opłacany w pieniądzu. W przypadku opłaty skarbowej od podań, uiszczanej znakami opłaty, zapłacenie opłaty wynoszącej np. 5 zł 37 gr. byłoby dosyć trudne i kłopotliwe, chyba że byłyby w sprzedaży znaki opłaty skarbowej 1 i 2 groszowe. W analizowanym przepisie powinien być zatem określony procentowo wzrost wspomnianego wskaźnika, którego przekroczenie skutkowałoby zmianą stawek opłaty oraz sposób zaokrąglania tych stawek np. do pełnych pięćdziesięciu groszy. Należy przy tym zauważyć, że ten procent wzrostu wskaźnika nie może zostać ustawiony zbyt wysoko, ponieważ może to doprowadzić ponownie do dezaktualizacji stawek. Jako przykład tego zjawiska można wskazać art. 17 ustawy o podatku od spadków i darowizn, gdzie zapisano, że waloryzacja m.in. stawek następuje wówczas, gdy nastąpi wzrost cen towarów nieżywnościowych trwałego użytku o ponad 20%. W związku z tym ostatnia waloryzacja miała miejsce w 1997 roku (Dz. U. Nr 34, poz. 209). Na te 20% wskazałem z uwagi na to, że taki właśnie wskaźnik pojawia się w tekście uzasadnienia projektu (s. 2, zdanie trzecie). Brzmi ono tak: "Ponadto, na Ministra Finansów został nałożony obowiązek podwyższania stawek opłaty skarbowej, w przypadku wzrostu cen detalicznych towarów i usług konsumpcyjnych o ponad 20%, w stopniu odpowiadającym wzrostowi tych cen." Jak należy sądzić jest to jedynie pomyłka osoby przygotowującej tekst uzasadnienia projektu, jednakże kwestia ta powinna być jednoznacznie wyjaśniona.

Innego rodzaju wątpliwości rodzi brzmienie art. 2 ust. 1 pkt. 1 lit. g projektu w zestawieniu z pkt. 10 (podania i załączniki do podań) załącznika do ustawy o opłacie skarbowej. Na mocy pierwszego z powołanych wyżej przepisów nie podlegają opłacie skarbowej m.in. podania i załączniki do podań w sprawach załatwianych na podstawie przepisów o gospodarce nieruchomościami. Chodzi tu o ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 741 z późn.zm.), która reguluje m.in. sprawy dotyczące scalania i podziału nieruchomości, gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa i gminy. W pkt. 10 załącznika do projektu ustawy o opłacie skarbowej określone jest zwolnienie od tej opłaty podań i załączników do podań dotyczących m.in. scalania i zamiany gruntów, mienia komunalnego i gminnego i rozgraniczenia nieruchomości. Zestawienie tych przepisów pozwala twierdzić, że te same sprawy, uregulowane w ustawie o gospodarce nieruchomościami, raz nie podlegają opłacie skarbowej (art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. g) a raz są zwolnione od opłaty (pkt. 10 załącznika). W związku z tymi wątpliwościami potrzebne jest odpowiednie przeredagowanie wskazanych wyżej przepisów idące w kierunku wykreślenia z pkt 10 załącznika spraw uregulowanych w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

Wydaje się celowym przedłużenie określonego w art. 5 ust. 1 projektu terminu płatności opłaty skarbowej od weksli. W praktyce wpłacenie opłaty od weksla w dniu jego sporządzenia napotyka duże trudności, co zostało w dotychczasowym stanie prawnym zauważone przez Ministra Finansów, który zarządzeniem z dnia 28 kwietnia 1990 r. (M. P. Nr 18, poz. 126) przedłużył termin wpłaty opłaty skarbowej od weksli do 14 dni. Zarządzenie to jednak traci moc z końcem tego roku (art. 343 § 2 Ordynacji podatkowej) a w związku z tym należałoby ustawowo wydłużyć do 14 dni ten termin.

Za nie najlepsze rozwiązanie należy uznać zamieszczenie zwolnień od opłaty skarbowej w tabeli zawartej w załączniku do projektu ustawy. Przede wszystkim analizowany akt nie jest przez to bardziej przejrzysty i czytelny, a to chyba było głównym motywem zamieszczenia zwolnień w tabeli. Mankamentem tego rozwiązania jest to, że nie ponumerowane zostały w

sposób odpowiedni tytuły określonych tam zwolnień (podania i załączniki do podań, czynności urzędowe, pełnomocnictwa, dokumenty przewozowe, weksle), co przy powtarzającej się numeracji poszczególnych zwolnień, może być przyczyną nieporozumień, zwłaszcza przy powoływaniu się na nie np. w decyzji organu podatkowego.

Projektowana ustawa niewątpliwie będzie skutkowałą zmianą dochodów gmin z tytułu opłaty skarbowej, co powoduje, że, zgodnie z art. 31 ust.3 ustawy o finansach publicznych, wymagana jest opinia Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, która nie została załączona do analizowanego projektu. W związku z tym przepisem może powstać wątpliwość dotycząca prawidłowości określenia wzrostu wielkości dochodów z tytułu opłaty. W uzasadnieniu projektu oszacowano jedynie wzrost wpływów spowodowany wzrostem stawek, pomijając jednocześnie inne kwestie rzutuujące na te wpływy jak. np.: obniżenie wysokości stawek i rozszerzenie katalogu zwolnień od opłaty.

II. W konkluzji należy stwierdzić, że główne założenia analizowanego projektu ustawy o opłacie skarbowej przemawiają za jego uchwaleniem. Należy jednakże rozważyć wyeliminowanie zasygnalizowanych wyżej wątpliwości dotyczących jego szczegółowych rozwiązań, poprzez odpowiednie przeredagowanie wskazanych przepisów.

Sporządził: prof. Leonard Etel

Opinia merytoryczna do projektu ustawy Prawo wodne (Druk Sejmowy nr 1723)

Konieczność opracowania nowego Prawa wodnego była postulowana w Polsce od dawna i obecnie powszechna jest niemal opinia na temat pilnej potrzeby jego uchwalenia. Do powodów najczęściej wymienianych należały m.in. głębokie zaniedbania występujące w gospodarce wodnej, zmiany prawnoustrojowe jakie dokonały się w naszym kraju po roku 1989 i w związku z tym konieczność dostosowania gospodarki wodnej do gospodarki rynkowej i zasad zrównoważonego rozwoju, potrzeba zmian w zakresie zarządzania gospodarką wodną, jak również potrzeby wynikające z przyszłego członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Prace legislacyjne nad nowym prawem wodnym trwają już od 1990 roku.

W roku 1991 zarządzeniem Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 1 lutego 1991 r. w sprawie utworzenia regionalnych zarządów gospodarki wodnej (M.P. z 1991 r. Nr 6, poz. 38) zostały powołane regionalne zarządy gospodarki wodnej i tym samym stworzono podstawy gospodarki zlewniowej w Polsce. Dwie kolejne próby uchwalenia projektów ustawy *Prawo wodne* nie powiodły się. Pierwszy poselski projekt ustawy (Druk Sejmowy 509) skierowany został do Sejmu I kadencji 1 października 1992 r. i odrzucony w pierwszym czytaniu. Drugi - projekt rządowy (Druk Sejmowy nr 951) trafił do Sejmu II kadencji 19 kwietnia 1995 r. i odrzucono go w drugim czytaniu. Kwestiami spornymi projektu były: uregulowania w zakresie własności wód, finansowanie gospodarki wodnej (głównie podział opłat za szczególne korzystanie z wód i urządzeń wodnych), uprawnienia rad gospodarki wodnej oraz niewystarczające uwzględnienie wymagań ochrony środowiska w projekcie.

Uchwalona przez Sejm II kadencji 25 kwietnia 1997 r. ustawa o zmianie ustawy - *Prawo wodne* uregulowała jedynie kilka najpilniejszych kwestii, takich jak wprowadzenie nowego instrumentu zarządzania wodami, tj. warunków korzystania z wód dorzecza, utworzenie obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych oraz sprawy pozwoleń wodnoprawnych wydanych przed 1 stycznia 1976, tj. przed uchwaleniem ustawy z roku 1974. Ustawa ta stanowiła niewątpliwie próbę usunięcia niektórych nieprawidłowości występujących w poprzedniej wersji ustawy, nie rozwiązała jednak wszystkich problemów występujących w gospodarce wodnej. Wśród nich można wymienić np. finansowanie gospodarki wodnej.

W poniższej opinii skupiono się przede wszystkim na nowych uregulowaniach w porównaniu do obecnie obowiązującej ustawy *Prawo wodne*, a także - z uwagi na zobowiązanie Polski do harmonizacji polskiego prawa z ustawodawstwem Unii Europejskiej - na zagadnieniach zgodności proponowanych w projekcie rozwiązań z wymaganiami poszczególnych dyrektyw unijnych w obszarze gospodarki wodnej.

Definicje

Projekt ustawy *Prawo wodne* znacznie rozbudowuje dotychczasowy wykaz definicji. Z nowych pojęć, które pojawiły się w projekcie, należy wymienić: “dorzecze”, “zasoby wodne dorzecza”, “dobry stan ekologiczny”, “woda w kąpieliskach”, “śródlądowe drogi wodne”, “eutrofizacja”, “inwestycje szczególnie szkodliwe dla środowiska lub zdrowia ludzi albo mogących pogorszyć stan środowiska” itp. Z punktu widzenia dostosowania prawa polskiego do ustawodawstwa Unii Europejskiej, szczególnie istotna jest kwestia zgodności definicji. Komisja Europejska wymaga bowiem zapewnienia, aby definicje zawarte w dyrektywach były dosłowne i w pełni przeniesione na poziom prawa krajowego. Niektóre definicje, jak “eutrofizacja”, “woda w kąpieliskach”, w pełni odpowiadają definicjom zawartym w poszczególnych aktach prawnych Wspólnoty. W odniesieniu do takich definicji jak “dorzecze”, “wody podziemne”, “dobry stan ekologiczny” można mieć pewne wątpliwości, ponieważ ich brzmienia

są podobne do definicji zawartych w projekcie dyrektywy ramowej dotyczącej wody (który jest wiążący dla Polski), niemniej jednak nie są one przeniesione w sposób dosłowny.

Własność wód

Projekt ustawy zachowuje dotychczasową własność wód, z podziałem na wody należące do Skarbu Państwa i wody innych osób prawnych i fizycznych. Tak jak w obowiązującej ustawie wody płynące są wodami publicznymi, natomiast wodami prywatnymi, w myśl projektu mogą być wody stojące oraz wody w rowach, znajdujące się w granicach nieruchomości gruntowej. Z zakresu wód prywatnych wyłączono wody w studniach, z utrzymaniem prawa korzystania z tych wód na dotychczasowych zasadach. Utrzymanie dotychczasowej własności wód zapewnia właściwą ochronę i egzekucję interesów społecznych w zakresie korzystania z wód.

Wprowadzono kilka nowych obowiązków wynikające z prawa własności wód, polegające na regulacji stanu wód i przepływów, stosownie do znajdujących się na tych wodach urządzeń wodnych oraz warunków hydrologicznych, dbałości o utrzymanie dobrego stanu ekologicznego oraz współudział w odbudowywaniu ekosystemów zdegradowanych na skutek niewłaściwej eksploatacji zasobów wodnych.

Korzystanie z wód

W odniesieniu do zagadnienia korzystania z wód nie wprowadzono większych zmian, z wyjątkiem wyłączenia z powszechnego korzystania z wód niektórych czynności (wydobywanie żwiru, piasku i innych materiałów z morskich wód wewnętrznych, wycinania roślin z wód i brzegu oraz wydobywania kamienia z potoków górskich). Zmiany te wynikają z potrzeby ochrony środowiska wodnego. Ponadto ze szczególnego korzystania z wód wyłączone zostało korzystanie z wód do celów rybackich, co oznacza zniesienie obowiązku uzyskania pozwolenia wodnoprawnego na prowadzenie rybactwa na wodach śródlądowych. Sprawy rybactwa śródlądowego zostaną uregulowane innymi przepisami.

Ochrona wód

Dość sporo miejsca w projekcie poświęcono zagadnieniom ochrony wód. W myśl projektu ochrona wód ma na celu utrzymanie lub poprawę stanu jakości wód, biologicznych stosunków w środowisku wodnym i na obszarach zalewowych tak, aby wody te osiągnęły co najmniej dobry stan ekologiczny i nadawały się do zaopatrzenia ludności w wodę do picia, bytowania ryb i rekreacji i sportów wodnych.

Na obszarach bezpośredniego zagrożenia powodziowego wprowadzony zostanie zakaz lokalizacji inwestycji szczególnie szkodliwych dla zdrowia i życia ludzi lub mogących pogorszyć stan środowiska, gromadzenia ścieków, składowanie i gospodarcze wykorzystanie odpadów, środków chemicznych i innych materiałów, które mogą zanieczyścić wody. Przepis ten jest niezwykle istotny z punktu widzenia ochrony wód przed zanieczyszczeniami. Warto wspomnieć, że podczas katastrofy powodziowej w 1997 r. za jedną z przyczyn powstania ogromnych zniszczeń i strat w środowisku przyrodniczym uznano błędną politykę zagospodarowania przestrzennego, w szczególności wykorzystanie obszarów zalewowych rzek pod lokalizację wysypisk śmieci, oczyszczalni ścieków i mogilników itp.

Kolejnym nowym uregulowaniem w zakresie ochrony wód jest wymóg budowy systemów kanalizacyjnych i oczyszczalni ścieków w przypadku budowy urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę. W chwili obecnej nie ma możliwości, głównie z przyczyn finansowych, wyposażenia większości miast i osiedli w oczyszczalnie ścieków i systemy kanalizacyjne, tak jak tego wymaga dyrektywa 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. w sprawie

oczyszczania ścieków komunalnych. Niemniej jednak zaproponowany w projekcie wymóg stanowi krok w kierunku poprawy gospodarki ściekowej i tym samym ochrony wód przed zanieczyszczeniem.

W celu ochrony wód eutroficznych i podatnych na eutrofizację na skutek wprowadzania ścieków miejskich zaproponowano w projekcie nowy obowiązek ustalania w warunkach korzystania z dorzecza wykazu tych wód oraz wód wykorzystywanych do zaopatrzenia ludności w wodę i do celów rekreacyjnych, a także przeznaczonych dla bytowania ryb w warunkach naturalnych.

Wymóg określenia obszarów, które mogą być wrażliwe na zanieczyszczenia azotanami pochodzącymi ze źródeł rolniczych odpowiada wymogom dyrektywy 91/676/EWG w sprawie ochrony wód przed zanieczyszczeniami spowodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego, w myśl której państwa członkowskie muszą wskazać wody rzeczywiście lub potencjalnie narażone na zanieczyszczenie azotanami ze źródeł rolniczych oraz określić obszary, z których one pochodzą (tzw. strefy zagrożenia). Ponadto projekt ustawy Prawo wodne przewiduje opracowanie programów zmniejszania zanieczyszczeń na tych obszarach, podobnie jak dyrektywa. Również dyrektywa 91/271/EWG zobowiązuje państwa członkowskie do wyznaczenia odbiorników wrażliwych. Jakkolwiek dyrektywa 75/440/EWG dotycząca wody pitnej nie wymaga bezpośrednio sporządzenia wykazu wód powierzchniowych będących źródłem wody pitnej, to jednak zidentyfikowanie tych wód jest niezbędne w celu spełnienia warunku monitorowania jakości wody pitnej i pobierania próbek i analiz dla tych wód. Odnosi się to także do dyrektywy 78/659/EWG w sprawie słodkich wód wymagających ochrony lub poprawy dla zachowania życia ryb oraz dyrektywy 76/160/EWG w sprawie jakości wody przeznaczonych do kąpielii.

Warto dodać, że dyrektywa 75/440/EWG zawiera zakaz wykorzystywania do produkcji wody pitnej wody nie odpowiadającej ustalonym normom. Projekt ustawy Prawo wodne takie zakazu nie przewiduje. Wprowadzenie tego zakazu, ze względu na zły stan czystości wód powierzchniowych w Polsce, które stanowią główne źródło zaopatrzenia ludności w wodę, nie wydaje się obecnie możliwe. Stanowisko negocjacyjne Polski w obszarze "środowisko" przewiduje w odniesieniu do tego wymogu okres przejściowy.

Propozycja nowych form ochrony źródeł i ujęć wody w postaci obszarów ochronnych naturalnych i sztucznych zbiorników powierzchniowych i podziemnych oraz ochronnych pasów gruntów do brzegów wód niewątpliwie przyczyni się do lepszej ochrony wód przeznaczonych do poboru wody do picia.

Budownictwo wodne

W dziale dotyczącym budownictwa wodnego projekt wprowadza nakaz, aby przy projektowaniu, wykonywaniu i utrzymaniu urządzeń wodnych, kierowano się zasadami zrównoważonego rozwoju, potrzebą zachowania piękna krajobrazu oraz unikano negatywnych skutków dla biologicznych stosunków w środowisku wodnym i na obszarach zalewowych. Przepis ten wynika z głównego założenia projektowanej ustawy, że gospodarowanie wodą jest prowadzone zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju. Inwestycje z zakresu gospodarki wodnej są bowiem przedsięwzięciami, które zazwyczaj powodują znaczne przeobrażenie środowiska naturalnego oraz zmiany stosunków wodnych zarówno w fazie ich wykonywania jak i eksploatacji. Dlatego też, powyższy nakaz wydaje się w pełni uzasadniony.

Do innych nowych rozwiązań w tym dziale należą: obowiązek wyposażania budowli piętrzących w urządzenia umożliwiające migracje ryb, obowiązek rozebrania urządzenia wodnego na własny koszt w przypadku braku pozwolenia wodnoprawnego.

Ochrona przed powodzią i suszą

Dotychczasowy dział "Ochrona przed powodzią", poszerzony został o zagadnienia związane z ochroną przed suszą. Zwraca się tu szczególną uwagę na właściwe kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych i terenów zalewowych oraz rolę suchych zbiorników przeciwpowodziowych i polderów.

W kwestii ochrony przeciwpowodziowej zaproponowano dość istotne zmiany. Zostały określone obszary bezpośredniego i pośredniego zagrożenia powodzią. Obszarem bezpośredniego zagrożenia może być, w myśl projektu, teren międzywala oraz teren nieobwałowany, który został za taki uznany przez dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej. Ponadto wprowadzono nową kategorię obszarów, a mianowicie tereny o szczególnym znaczeniu społecznym, gospodarczym lub kulturowym, dla których dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej może wskazać sposób zabudowy i zagospodarowania terenu oraz rodzaje upraw wynikające z wymagań ochrony przed powodzią, podobnie jak dla obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią. Przepis ten nie obejmuje terenów pośrednio zagrożonych powodzią.

Warto w tym kontekście odnieść się do dokumentu pt. *Działania Rządu na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa państwa i obywateli na wypadek klęski powodzi oraz przeciwdziałania jej skutkom* (Druk Sejmowy nr 1079), w którym wskazano kierunki przyszłej polityki przeciwpowodziowej opierającej się przede wszystkim na bardziej restrykcyjnym podejściu do zagadnienia urbanizacji terenów zalewowych. Polityka ta ma na celu raczej dostosowanie się społeczeństwa od zjawiska okresowych powodzi, niż nieuzasadnione ekonomicznie, budowanie bardzo kosztownych budowli ochronnych, które tylko zmniejszają prawdopodobieństwo pojawienia się powodzi, nie dając pełnej przed nią ochrony. Właściwa polityka zagospodarowania terenów zalewowych może bowiem w istotny sposób przyczynić się do zmniejszenia potencjalnych strat powodziowych i wydaje się w najbliższej perspektywie jednym z najważniejszych priorytetów w zakresie ograniczenia szkód powodziowych. Rozszerzenie uprawnień dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej w zakresie wskazania sposobu zabudowy i zagospodarowania wynikającego z wymagań ochrony przeciwpowodziowej na tereny o znaczeniu społecznym, gospodarczym lub kulturowym w pewnym zakresie spełnia te kryteria.

Z projektu wyłączono problematykę bezpośredniej ochrony przed powodzią i udziału komitetów w tej ochronie. Będzie ona przedmiotem odrębnych przepisów.

Zarządzanie zasobami wodnymi

Do zarządzania wodami w obszarach dorzeczy powołano dwuszczeblową administrację rządową - Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej oraz regionalne zarządy gospodarki wodnej. W celu uspołecznienia procesów decyzyjnych powołuje się rady gospodarki wodnej - organy opiniotwórczo-doradcze dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej. Funkcje opiniotwórczo-doradcze dla ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej ma pełnić Państwowa Rada Gospodarki Wodnej.

W porównaniu do poprzedniego systemu zarządzania gospodarką wodną, gdzie funkcjonowało wiele różnych podmiotów odpowiedzialnych za tą dziedzinę, proponowany dwuszczeblowy system z odpowiednimi organami opiniotwórczo-doradczymi wydaje się rozwiązaniem, które powinno sprzyjać właściwemu zarządzaniu zasobami wodnymi. Od 1 stycznia 2000 r. rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 listopada 1999 r. w sprawie organizacji i zakresu działania regionalnych zarządów gospodarki wodnej połączyło regionalne zarządy gospodarki wodnej z okręgowymi dyrekcjami gospodarki wodnej. Wspomniany już projekt dyrektywy ramowej dotyczącej wody - która będzie w przyszłości podstawową regulacją prawną w dziedzinie gospodarki wodnej UE - w celu wprowadzenia zagospodarowania zasobami wodnymi w zlewniach rzecznych, zobowiązuje państwa członkowskie do zidentyfikowania poszczególnych zlewni rzecznych oraz do wyznaczenia właściwych władz do gospoda-

rowania zasobami wodnymi w obszarach dorzeczy. Powołanie Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej i regionalnych zarządów gospodarki wodnej spełnia powyższy wymóg.

Oplaty za szczególne korzystanie z wód i urządzeń wodnych

Oplaty za szczególne korzystanie z wód będą stanowiły jak dotychczas dochód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i pozostałych funduszy, z takim wyjątkiem, że opłaty te będą przeznaczane na utrzymanie wód oraz urządzeń wodnych, a także dofinansowanie działalności planistycznej w gospodarce wodnej oraz inwestycji służących kształtowaniu i ochronie zasobów wodnych. Przeznaczenie środków na finansowanie zadań z zakresu gospodarki wodnej wymaga zaciągnięcia opinii Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. Rozwiązanie to zostało zaproponowane w celu zwiększenia środków na potrzeby gospodarki wodnej. Niemniej jednak przepis ten znacznie ogranicza swobodę Narodowego Funduszu w kwestii dysponowania środkami, które zostały mu powierzone do realizacji zadań zgodnych z ustawą o ochronie i kształtowaniu środowiska.

Projekt przewiduje uszczuplenie dochodów funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej o opłatę z tytułu korzystania z urządzeń wodnych stanowiących własność Skarbu Państwa, która w myśl projektu będzie należnością stanowiącą dochód Skarbu Państwa. Uszczuplenie to, zdaniem projektodawców, będzie niewielkie (2,5 mln zł). W tym kontekście warto wspomnieć, że w dokumencie pt. *Strategia działania Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej* wskazano na malejący udział opłat i kar w strukturze dochodów Narodowego Funduszu. Trend ten wynika głównie ze zmiany podziału środków na poszczególne fundusze na skutek utworzenia powiatowych funduszy i zwiększenia ich udziału w wojewódzkich funduszach w związku z wprowadzeniem reformy administracyjnej kraju. Wskazywano również na malejącą ściągalność opłat i kar.

Z nowych instrumentów finansowych wprowadzono m.in. opłatę z tytułu oddania w wieczyste użytkowanie gruntu Skarbu Państwa pokrytego wodami. Opłata ta będzie uwzględniona w kosztach dostarczenia wody i odprowadzania ścieków, obciążać więc będzie użytkowników infrastruktury komunalnej. W tym kontekście warto wspomnieć, że projekt dyrektywy ramowej dotyczącej wody nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia do 2010 roku, że usługi dla użytkowników wody będą płatne w taki sposób aby pokrywały pełne koszty jej uzyskania.

Sporządziła: Elżbieta Berkowska

Opinia nt. projektu zmiany ustawy o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej
(Druk Sejmowy nr 1695)

Omawiany projekt dotyczy nowelizacji ustawy uchwalonej w dniu 26 listopada 1998 roku. Ustawa ta, która weszła w życie 14 stycznia 1999 roku, miała na celu umożliwienie realizacji rządowego *Programu reformy górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 1998-2002*, przyjętego przez Radę Ministrów 30 czerwca 1998 roku. W 1999 roku zostały przedstawione korekty tego programu (ostatnia w październiku), dostosowujące program rządowy do aktualnych warunków ekonomicznych. Wynikła z tego również konieczność nowelizacji *ustawy o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej* w celu umożliwienia realizacji skorygowanej reformy.

Z punktu widzenia merytorycznego najważniejsze są dwie kwestie: 1/ czynniki ograniczające wysokość jednorazowej odprawy pieniężnej i ogólnie kwestia bazy do naliczania świadczeń górniczych oraz 2/ zagadnienie udzielenia pomocy publicznej kopalniom w postaci odroczenia płatności, umorzenia ich zobowiązań, udzielania preferencyjnych kredytów czy dotacji.

Ad. 1. Ustawa górnicza z 1998 roku uzależnia wysokość jednorazowej bezwarunkowej odprawy pieniężnej i wynagrodzenia za urlop górniczy od poziomu średniego zarobku w górnictwie w trzecim kwartale poprzedniego roku. Z powodu ubruttowienia płac od 1 stycznia 1999 roku (zgodnie z ustawą z dnia 13 października 1998 roku *o systemie ubezpieczeń społecznych*), w związku z doliczaniem składek na ZUS (tzw. *uzusowanie* płac), znacznie wzrosła baza służąca do naliczania tych świadczeń. W efekcie wysokość jednorazowej odprawy, która przed ubruttowaniem wynosiła około 49 tys. zł, wzrosła do 59 tys. zł. Wzrost ten nie był brany pod uwagę przy określaniu wysokości świadczeń w ustawie z 1998 roku. Nowelizacja ustawy w tym zakresie pozwoli wrócić do określenia poziomu odpraw pracowniczych przewidzianego dla okresu przed ubruttowaniem płac.

Ze względów ekonomicznych, korekta ustawy przewiduje również obniżenie wielkości świadczeń dla pracowników przeróbki mechanicznej węgla do 70% kwoty odpraw górników dołowych. Uzasadnienie tej zmiany wynika z niższej relacji (o około 30%) zarobków pracowników przeróbki mechanicznej węgla w stosunku do zarobków górników dołowych.

Dodatkowo, zmiana dotyczy ograniczenia wypłacania jednorazowych odpraw tylko do tych pracowników, zarówno górników dołowych jak i pracowników przeróbki mechanicznej węgla, którzy byli zatrudnieni w dniu wejścia w życie ustawy.

Według resortu gospodarki, zmiany w sposobie naliczania odpraw i urlopów górniczych pozwolą zaoszczędzić około 147 mln zł. Jest to o tyle istotne, że wydatki budżetowe na restrukturyzację górnictwa wynoszą w tym roku 1,8 mld zł, a całość zobowiązań górnictwa węgla kamiennego w stosunku do podmiotów rządowych i prywatnych wynosi 20,5 mld zł.

Również zmiana w przepisach dotyczących zatrudnienia pracowników wychodzących z kopalni i przeciwdziałaniu bezrobociu, ma na celu ochronę budżetu przed dodatkowym obciążeniem wynikającym z dotychczasowej możliwości uzyskania zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego pomimo pobrania jednorazowej odprawy pieniężnej. Ma ona na celu wyeliminowanie sytuacji otrzymywania przez pracownika zarówno świadczenia przedemerytalnego, jak i jednorazowej odprawy pieniężnej.

Ad. 2. Najpoważniejszym dziś problemem sektora górnictwa węgla kamiennego jest jego **utrata płynności finansowej**. Według badań NIK-u wskaźnik ten wahał się w I półroczu 1999 r. w poszczególnych kopalniach od 0,15 do 0,6 (z wyjątkiem KWK Bogdanka S.A., dla której wskaźnik płynności wynosił odpowiednio 1,51 - 1,59). W 1999 roku sektor górnictwa węgla kamiennego przyniósł prawie 3,2 mld zł. strat (w 1988 r. straty wyniosły 4,2 mld zł, w

1997r. - 2,7 mld zł). Jeszcze raz należy zaznaczyć, że całość zobowiązań górnictwa węgla kamiennego w stosunku do podmiotów rządowych i prywatnych wynosił na dzień 31.07.1999 r. - 18,347 mld zł, obecnie prawie 20,5 mld zł. Nadal najpoważniejszym wierzycielem sektora jest ZUS (łącznie zadłużenie wobec tej instytucji przekroczyło już 4 mld zł). W 1999 roku sektor górnictwa uregulowała jedynie 68% zobowiązań wobec ZUS. Z tytułu podatku od towarów i usług przedsiębiorstwa górnicze wpłaciły do budżetu 45,4% należności za okres 1.01.1999 - 5.08.1999, a z tytułu podatku od osób fizycznych - 86,5% należności.

Ustawa o reformie górnictwa pozwala na znaczne oddłużenie branży i odroczenie spłaty części jej długów. Brak płynności finansowej kopalń powoduje trudności w gromadzeniu środków, nawet na wypłatę wynagrodzeń. Górnictwo wpadło już w *spirale zadłużenia* i jego sytuację pogarsza stale konieczność spłaty coraz większych odsetek od kredytów i od nie uregulowanych zobowiązań. Z tego powodu wydaje się uzasadniona korekta ustawy odraczająca spłatę długów i dotycząca umorzeń zobowiązań w stosunku do likwidowanych kopalń. Jest to podejście realistyczne. Zwłaszcza, że prywatyzacja kopalń, niezbędna z punktu widzenia utrzymania dofinansowywania branży ze środków publicznych, będzie się wiązała z restrukturyzacją finansową (oddłużeniem przedsiębiorstw górniczych).

Jednak odroczenie płatności i zobowiązań należnych gminom spowoduje drastyczne zmniejszenie ich aktualnych dochodów. W niektórych gminach dochody z górnictwa stanowią połowę budżetu. Również dopuszczenie opóźnień w regulowaniu opłat przez spółki węglowe na rzecz narodowego i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska, powoduje brak środków na finansowanie wielu przedsięwzięć ekologicznych, niezbędnych z punktu widzenia realizacji standardów przyjętych w Unii Europejskiej. Jednak w nowelizacji ustawy przyjęto również rozwiązanie proekologiczne, uzależniające proces oddłużeniowy od realizacji przez kopalnie wymagań w zakresie ochrony środowiska.

Wydłużanie okresu odroczenia płatności zobowiązań przedsiębiorstw objętych restrukturyzacją do końca 2002 roku, oddłużanie, przyznawanie preferencyjnych kredytów dla przedsiębiorstw spoza górnictwa zatrudniających byłych pracowników kopalń, dotacje na finansowanie zadań związanych z restrukturyzacją sektora, w tym z likwidacją kopalń są formami pomocy publicznej dla przedsiębiorstw sektora górnictwa węgla kamiennego. Generalną zasadą w prawie wspólnotowym jest zakaz udzielania przedsiębiorstwom pomocy państwowej. Jednak sektor górnictwa węgla kamiennego traktowany jest wyjątkowo i w prawie wspólnotowym dopuszczone są różne formy pomocy publicznej dla górnictwa, m.in. związane z restrukturyzacją tego sektora, rozwiązywaniem problemów socjalnych i regionalnych wynikających z tego procesu, finansowaniem wymagań związanych z ochroną środowiska. Tak więc projektowana ustawa powinna się mieścić w zasadach przyznawania pomocy dla sektora węglowego, przyjętych w prawie wspólnotowym.

Zakres pomocy dla górnictwa powinien być jednak skonfrontowany z opracowywaną aktualnie w Sejmie ustawą o warunkach dopuszczalności i nadzorowania pomocy publicznej dla przedsiębiorstw.

Zgodnie z korektą reformy górnictwa, w omawianej nowelizacji ustawy cenne jest przygotowanie wielu przepisów prowadzących do usprawnienia zarządzania w górnictwie i bardziej ekonomicznego wykorzystania środków przeznaczonych na reformę górnictwa. Projekt przewiduje przekazanie jednej spółce zadań związanych z postawieniem w stan likwidacji innych spółek węglowych, co ma usprawnić proces likwidowania i zagospodarowywania majątku kopalń. Nie określone są jednak bliżej zasady działania takiej spółki, co ma zasadnicze znaczenie dla oceny jej skuteczności.

Reasumując, projekt nowelizacji ustawy o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej jest zasadny z punktu widzenia wykonania korekty rządowego *Programu reformy górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach*

1998 - 2002 oraz przyczynia się do bardziej efektywnego wykorzystania środków przeznaczonych na realizację reformy.

Sporządziła: Ewa Czerwińska

Opinia prawna w sprawie projektu ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (Druk Sejmowy nr 1135)

Projekt ustawy zmierza do rozszerzenia kompetencji oraz zakresu działania Krajowej Rady Sądownictwa i umocnienia pozycji tego organu w systemie konstytucyjnych organów państwa.

Świadczą o tym propozycje zawarte:

a) w art. 2 pkt 6 projektu. Przepis ten przyznaje Radzie kompetencje do uchwalania projektu budżetu w części dotyczącej sądów powszechnych. Rola Ministra Finansów w tym zakresie polegałaby tylko na włączeniu go do projektu budżetu Państwa;

b) w art. 2 pkt 7, uprawniającym Radę do dokonywania oceny wykonania przez Ministra Sprawiedliwości ustawy budżetowej w części obejmującej dochody i wydatki sądów powszechnych;

c) w art. 2 pkt 8, upoważniającym Radę do przedstawiania Prezydentowi RP wniosków w sprawie wynagrodzenia sędziów;

d) w art. 12, który przewiduje, że budżet Rady miałby charakter autonomiczny, i nie podlegałby ingerencji ze strony Ministra Finansów. Obecnie działalność Rady jest finansowana ze środków budżetowych Kancelarii Prezydenta RP.

W związku z propozycjami, o których mowa w pkt a-c projekt przewiduje stosowne zmiany i uzupełnienia art 11 oraz art. 71 § 2 - Prawo o ustroju sądów powszechnych (art. 14 projektu).

Projektowane zaś wyodrębnienie dochodów i wydatków budżetowych sądów powszechnych oraz Krajowej Rady Sądownictwa ma znaleźć wyraz w odpowiedniej zmianie ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014) - art. 13 projektu.

Oprócz kwestii wyżej podniesionych, ustosunkowania się wymagają propozycje zawarte:

1) w art. 4 ust. 2 oraz art. 10 ust. 1 projektu w zakresie dotyczącym Prezydium Rady,

2) w art. 9 ust. 4 projektu, określającym zakres spraw będących przedmiotem uchwały Rady, które mogą być zaskarżane do Sądu Najwyższego,

3) w art. 11 ust. 1 i 2 ustanawiającym samodzielność organizacyjną i administracyjną Biura Krajowej Rady Sądownictwa.

Pozostałe przepisy projektowanej ustawy stanowią udoskonaloną pod względem redakcyjnym recepcję dotychczasowych rozwiązań, uwzględniających zmiany stanu prawnego, jakie nastąpiły w ostatnich latach w zakresie dotyczącym Krajowej Rady Sądownictwa i ustroju sądów powszechnych.

Propozycje zawarte w art. 2 pkt 6 i 8 projektu są kontrowersyjne. Projektodawca uzasadnia je dyspozycją art. 173 Konstytucji, według której sądy są władzą odrębną i niezależną od innych władz. Zdaniem Projektodawcy, z powyższego przepisu wynika zasada niezależności budżetowej sądownictwa, która nie może być realizowana w obecnym systemie jego finansowania. W tym systemie sądownictwo powszechne pozostaje w stosunku zależności względem władzy wykonawczej, co nie jest zgodne z zasadami ustrojowymi. Projektodawca wyraża pogląd, że proponowane unormowania mają charakter umiarkowany i kompromisowy, ponieważ nie zmierzają do całkowitego wyłączenia wpływu organów władzy wykonawczej na kształtowanie budżetu sądownictwa, a w szczególności na jego wykonanie.

Najwięcej kontrowersji budzi propozycja, aby KRS stała się organem uprawnionym do uchwalania budżetu w części dotyczącej sądownictwa powszechnego. Przeciwnemu unormowaniu można by przytoczyć następujące argumenty:

1) niezależność budżetowa sądów powszechnych nie jest i nie może być kategorią absolutną, wynikającą z postanowienia art. 173 ustawy zasadniczej. Oczywista jest bowiem zależ-

ność sądownictwa powszechnego w zakresie kształtowania jego dochodów i wydatków budżetowych od woli ustawodawcy uchwalającego budżet państwa na dany rok. Jak dotychczas, w przygotowaniu projektu budżetu sądownictwa powszechnego, a następnie w realizacji planu dochodów i wydatków budżetowych uczestniczą Minister Sprawiedliwości i Minister Finansów. W tym zakresie występuje określony rodzaj zależności między decyzjami wymienionych organów a finansowaniem działalności sądów. Moim zdaniem, tego rodzaju zależność nie pozostaje w sprzeczności z art. 173 Konstytucji. W żadnym bowiem przypadku nie powoduje ona sytuacji, w której sądy stałyby się zależne od innej władzy w wykonywaniu swojej funkcji jurysdykcyjnej (art. 175 ustawy zasadniczej);

2) rola organów władzy wykonawczej, tj. Ministra Sprawiedliwości i Ministra Finansów, w przygotowywaniu i realizacji budżetu w części dotyczącej sądownictwa powszechnego powinna być oceniana przez pryzmat konstytucyjnej zasady podziału i równowagi władz (art. 10 Konstytucji). Zasada ta wymaga aby poszczególne rodzaje władz okazywały powściągliwość w dążeniu do zapewnienia sobie wyłącznej dominacji w określonej dziedzinie. Środkiem hamującym tego rodzaju tendencje powinna być wzajemna kontrola wykonywana na podstawie przepisów Konstytucji i ustaw zwykłych. Taką właśnie kontrolę wykonują obydwie wymienione organy władzy wykonawczej w stosunku do budżetu państwa w części przeznaczonej na finansowanie sądów powszechnych. Wyrażam pogląd, że proponowane ustanowienie kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa do uchwalenia projektu budżetu dla sądownictwa powszechnego mogłoby prowadzić do zachwiania równowagi władz, o której mowa w art. 10 ustawy zasadniczej;

3) w świetle omawianej propozycji Minister Sprawiedliwości byłby organem przygotowującym tylko materiały do projektu budżetu sądów powszechnych, zaś rola Ministra Finansów polegałaby jedynie na włączeniu tego projektu do projektu budżetu Państwa. Z projektu ustawy wynika, że ten pierwszy organ stałby się organem pomocniczym KRS w zakresie przygotowywania i wykonywania budżetu sądownictwa powszechnego, a więc organem kontrolowanym przez Krajową Radę Sądownictwa w tym zakresie. Minister Finansów byłby pozbawiony jakiegokolwiek wpływu na kształt projektu budżetu uchwalonego przez KRS. Tak radykalne ograniczenie wpływu Ministra Sprawiedliwości i Ministra Finansów na kształtowanie środków budżetowych służących finansowaniu działalności sądów powszechnych wydatnie osłabiłoby funkcje kontrolne tych organów, wykonywane obecnie w fazie planowania i wykonywania budżetu tych sądów.

4) proponowany przepis art. 2 pkt 6 projektu, przyznający Krajowej Radzie Sądownictwa kompetencję do uchwalania projektu budżetu w części odnoszącej się do sądów powszechnych może być oceniany jako niezgodny z art. 186 ust. 1 Konstytucji. Rodzi się bowiem wątpliwość, czy wspomniana kompetencja mieści się w konstytucyjnej funkcji tego organu jaką jest stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Funkcja, o której mowa, nie podlega interpretacji rozszerzającej. Tymczasem, uchwalanie projektu budżetu jest czynnością *par excellence* administracyjną, nie posiadającą cech "czuwania" nad niezależnością sądów i niezawisłością sędziowską. Ewentualne powierzenie KRS zadania, o którym mowa w art. 2 pkt 6 projektu, oznaczałoby, że organ ten stałby się w określonym stopniu centralnym organem administracji sądowej.

Wydaje się, że taki zabieg legislacyjny, bez zmiany art. 186 ust. 1 ustawy zasadniczej, byłby narażony na zarzut niekonstytucyjności.

Mając na względzie podniesione wyżej zastrzeżenia i wątpliwości proponuję, aby Krajową Radę Sądownictwa upoważnić nie do uchwalania, lecz tylko do opiniowania projektu budżetu w części dotyczącej sądów powszechnych.

Organ ten powinien być uprawniony także do oceny wykonania przez Ministra Sprawiedliwości planu dochodów i wydatków budżetowych w tym zakresie. Dlatego też art. 2 pkt 7 projektu należałoby utrzymać.

Konsekwencją zakwestionowania art. 2 pkt 6 projektu jest zastrzeżenie dotyczące art. 2 pkt 8. Otóż bezprzedmiotowe wydaje się upoważnienie KRS do przedstawiania Prezydentowi RP wniosków w sprawie wynagrodzenia sędziów w sytuacji, gdyby Krajowa Rada Sądownictwa nie uchwalała projektu budżetu.

Dyskusyjną kwestią jest projektowana autonomia budżetu KRS (art. 12) ze względu na jego wielkość. Plan wydatków budżetowych tego organu na 1998 r. wynosił zaledwie 1. 471 tys. zł, podczas gdy np. planowane na ten rok wydatki Trybunału Konstytucyjnego wynosiły 9. 066 tys. zł, a Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji - 16. 178 tys. zł. Należałoby rozważyć, czy przewidywana kwota rocznych wydatków KRS uzasadnia utworzenie odrębnej części budżetu państwa. Być może, zabieg ten byłby niezbędny w przypadku konstytucyjnego przekształcenia Krajowej Rady Sądownictwa w centralny organ administracji sądowej, legitymujący się większym niż dotychczas stanem zatrudnienia.

5. W art. 4 ust. 2 projektu przewiduje się wybór przewodniczącego i dwóch wiceprzewodniczących oraz członków Prezydium Rady. Organ ten miałby kierować pracą Rady w okresach pomiędzy jej posiedzeniami (art. 10 ust. 1). Obydwa przepisy, moim zdaniem, nie znajdują umocowania konstytucyjnego. W art. 187 ust. 2 Konstytucji ustrojodawca postanowił, że Krajowa Rada Sądownictwa wybiera spośród swoich członków przewodniczącego i dwóch wiceprzewodniczących. Dyspozycja ta, określająca skład kierownictwa KRS, wyłącza dowolność kształtowania tego składu w ustawie zwykłej. Proponowane utworzenie pozakonstytucyjnego organu Rady, jakim byłoby jej Prezydium oraz wybór trzech członków Prezydium jest pozbawione oparcia w ustawie zasadniczej. Wbrew twierdzeniu Projektodawcy, propozycja ta nie jest zgodna także z art. 187 ust. 4 Konstytucji, który stanowi że ustrój, zakres działania i tryb pracy Krajowej Rady Sądownictwa oraz sposób wyboru jej członków określa ustawa. Wskazany bowiem przepis upoważnia ustawodawcę tylko do określenia sposobu wyboru członków Rady. Upoważnienie zaś do określenia w ustawie zwykłej ustroju KRS nie obejmuje kwestii już rozstrzygniętej przez ustrojodawcę w art. 187 ust. 2.

Ustanowienie właściwości Sądu Najwyższego w sprawach skarg dotyczących niektórych uchwał Krajowej Rady Sądownictwa (art. 9 ust. 4 projektu) wydaje się rozwiązaniem prawidłowym, zapewniającym skuteczniejszą niż dotychczas ochronę praw podmiotowych sędziów. Uzasadniona jest prognoza, że liczba wnoszonych skarg na uchwały KRS będzie niewielka, a więc nie spowoduje to znaczącego wzrostu wpływu spraw do Sądu Najwyższego.

Proponowane w art. 11 ust. 1 i 2 usamodzielnienie organizacyjne i administracyjne Biura KRS oraz uchwalenie statutu tego Biura pozostaje zapewne w związku z projektowanym rozszerzeniem kompetencji Rady i jej autonomią budżetową. Przepisy te nie są w pełni adekwatne do sytuacji, w której działalność Rady byłaby nadal finansowana z budżetu Kancelarii Prezydenta RP.

Opracował: Witold Pawelko

Opinia prawna nt. rządowego projektu ustawy o postępowaniu w sprawie
ocen oddziaływania na środowisko oraz o dostępie do informacji o środowisku
i jego ochronie
(Druk Sejmowy nr 1616)

I. Przedłożony projekt normuje trzy kwestie:

- udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie,
- składanie uwag i wniosków w postępowaniu, którego przedmiotem jest wydanie decyzji mających znaczenie dla środowiska,
- sporządzenie ocen oddziaływania na środowisko realizacji planów i programów.

Projekt wzoruje się na przepisach prawa Unii Europejskiej, a w szczególności na dyrektywie 85/337 w sprawie oceny oddziaływania na środowisko niektórych publicznych i prywatnych przedsięwzięć, projekcie dyrektywy w sprawie oddziaływania planów i programów na środowisko (COM/96/73), dyrektywie 90/313 w sprawie swobodnego dostępu do informacji o środowisku oraz na Konwencji z 1992 r. o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym.

II. Dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie od 1997 r., tj. od wejścia w życie Konstytucji RP, jest jednym z konstytucyjnych praw politycznych człowieka i obywatela. Konstytucja w art. 74 ust. 3 *expressis verbis* stanowi, iż każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska, a w art. 61 określa zakres prawa do informacji oraz odsyła do ustaw zwykłych i regulaminów Sejmu i Senatu w celu uregulowania trybu udzielania informacji. W przedmiocie określenia zakresu prawa do informacji Konstytucja stanowi, iż prawo to obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji lub obrazu.

Gdy idzie o dostęp do informacji projektowana ustawa między innymi przewiduje:

1) wprowadzenie opłat za “wyszukiwanie informacji, sporządzanie kopii dokumentów lub danych oraz ich przesyłanie” w wysokości odzwierciedlającej związane z tym uzasadnione koszty, z zastrzeżeniem, że opłaty te nie powinny stanowić przeszkody w dostępie do informacji;

2) wyłączenie z udostępniania danych o wartości handlowej, w tym zwłaszcza danych technicznych, o ile ich ujawnienie mogłoby pogorszyć konkurencyjność podmiotu, od którego informacja pochodzi;

3) odmowę udostępnienia informacji, jeżeli wymagałoby to dostarczenia dokumentacji lub danych będących w trakcie opracowywania, bądź przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się, albo jeżeli wniosek o udostępnienie informacji jest w sposób oczywisty niemożliwy do zrealizowania lub jest sformułowany w sposób zbyt ogólny.

Wprowadzenie opłat za wyszukiwanie informacji i ich przesyłanie może być pochytywane jak nie przewidziane w Konstytucji ograniczenie prawa do informacji. Konstytucja nie przewiduje bowiem wprost takiego warunku, ani też nie odsyła do ustawy kwestii uregulowania szczegółowych przesłanek korzystania z tego prawa. Konstytucja upoważnia jedynie do określenia w drodze ustawy trybu udzielania informacji. A to, moim zdaniem, jest niewystarczająca podstawa do wprowadzenia opłat. Co prawda projektodawca zastrzega, że opłaty te nie powinny stanowić przeszkody w dostępie do informacji, lecz jest to jedynie danie wyrazu pewnemu oczekiwaniu, albo też chęć uspokojenia tych, którzy chcieliby ten problem podnieść. Poza tym *passus* ten jest wyraźnie sprzeczny z zasadą zawartą w tymże artykule projektu, w myśl której wysokość opłaty winna odzwierciedlać uzasadnione koszty związane z udostępnieniem informacji, tj. koszty wyszukiwania informacji, sporządzania kopii dokumentów

lub danych oraz ich ewentualnego przesyłania. Albo opłata ma odzwierciedlać uzasadnione koszty, albo nie stanowić przeszkody w dostępie do informacji!

Według projektu wyłączenie z udostępnienia danych o wartości handlowej oraz odmowa udostępnienia informacji ma odbywać się w drodze decyzji. Dla zapobieżenia w przyszłości wątpliwościom czy idzie tu o decyzje wydawane w postępowaniu administracyjnym, regulowanym przez kodeks postępowania administracyjnego, należałoby użyć wyrażenia “decyzja administracyjna”, albo w odpowiednim miejscu ustawy powiedzieć, że do postępowania, któremu poświęcona jest ustawa, stosuje się kodeks postępowania administracyjnego.

Jeżeli taka jest intencja projektodawcy, to należałoby także zmienić redakcję pkt 2 ust. 2 art. 6 projektu. W pkt 2 należałoby zmienić ostatnie przesłanki odmowy: nie mówić o wniosku, który jest niemożliwy do realizacji lub który jest sformułowany w sposób zbyt ogólny lecz o niemożliwości udostępnienia informacji. Trzeba pamiętać, iż w postępowaniu administracyjnym wniosek wszczynający postępowanie, jeżeli nie czyni zadość wymaganiom ustanowionym w przepisach prawa, nie pociąga za sobą wydania decyzji odmawiającej, lecz wezwanie składającego wniosek do usunięcia braku.

III. Rozdział 3, poświęcony udziałowi społeczeństwa w postępowaniu w sprawie ochrony środowiska nie jest dostatecznie rozwinięty. Z tego powodu przedstawione rozwiązania są mało przekonujące.

Po pierwsze – tytuł rozdziału jest niewspółmierny do jego treści. W rozdziale mamy bowiem jedynie jedną nową instytucję procesową – prawo do uwag i wniosków, oraz przepisy inaczej regulujące udział organizacji społecznych w postępowaniu administracyjnym, unormowanym w kodeksie postępowania administracyjnego.

Po drugie – przepisy te mogą być z powodzeniem umiejscowione w rozdziałach następnych, tj. w rozdziale 4 i 5, w których jest uregulowane postępowanie w sprawie ocen oddziaływania na środowisko realizacji planów i programów oraz postępowanie w sprawie ocen oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć.

Taka zmiana konstrukcji projektowanej ustawy wpłynęłaby korzystnie na przejrzystość proponowanych zmian oraz spójność prawa dot. kształtowania i ochrony środowiska i jego związek z prawem w ogóle.

Moim zdaniem projektowany przepis o udziale organizacji społecznych w postępowaniu w sprawie ochrony środowiska niepotrzebnie wzmacnia pozycję procesową organizacji społecznej w postępowaniu, przenosząc do ustawy rozwiązania, które były w kodeksie postępowania administracyjnego przed 1980 rokiem.

W konkluzji stwierdzam, iż projektowana ustawa jest potrzebna i ważna, tak ze społecznego punktu widzenia, jak i z uwagi na konieczność dostosowywania naszego prawa do rozwiązań przyjmowanych w państwach Unii Europejskiej i prawie wspólnotowym. Przedłożony projekt wymaga jednak dopracowania pod względem konstrukcyjnym oraz redakcyjnym. W dalszych pracach nad przedłożonym projektem należałoby skoncentrować się na przepisach regulujących dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie, w tym prawno-procesowych gwarancjach realizacji prawa do informacji i do udziału organizacji społecznych i obywateli w postępowaniach mających na celu kształtowanie i ochronę środowiska.

Sporządził: Jacek Lang

Opinia do projektu ustawy o postępowaniu w sprawie ocen oddziaływania na środowisko oraz o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie (Druk Sejmowy nr 1616)

Wprowadzenie

Celem omawianego rządowego projektu ustawy (Druk Sejmowy nr 1616) jest określenie zasad udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie, udziału społeczeństwa w postępowaniu w sprawie ochrony środowiska, a także postępowania w sprawie ocen oddziaływania na środowisko. Jest to oczekiwany od dawna projekt ustawy, którego wpłynięcie do łaski marszałkowskiej w grudniu ub. roku wieńczy kilkuletni okres pracy legislacyjnej w rządzie i międzyresortowych uzgodnień.

Wprowadzenie uregulowań proponowanych w projekcie ustawy wynika przede wszystkim z potrzeby dostosowania polskiego prawa ochrony środowiska do prawa Unii Europejskiej. Potrzeba ta jest obecnie tym bardziej pilna, że przyjęcie unijnych standardów w zakresie ocen oddziaływania inwestycji traktowane jest przez Komisję Europejską jako jeden z warunków przekazywania funduszy przedakcesyjnych.

Zawarte w niej rozwiązania dotyczące ocen oddziaływania na środowisko oraz dostępu do informacji wzorowane były na przepisach stosowanych w Unii, w tym przede wszystkim na przepisach:

- * Dyrektywy Rady 90/313/EWG z dnia 7 czerwca 1990 r. w sprawie swobodnego dostępu do informacji o środowisku,
- * Dyrektywy Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków niektórych publicznych i prywatnych przedsięwzięć dla środowiska,
- * Dyrektywy Rady 97/11/EWG z 3 marca 1997 r. zmieniającej Dyrektywę 85/337/EWG.

Z kolei proponowane w projekcie rozwiązania dotyczące ocen oddziaływania na środowisko planów i programów nawiązują do projektowanej obecnie w Unii dyrektywy poświęconej tego rodzaju ocenom oddziaływania na środowisko.

Uregulowania zawarte w projekcie ustawy wynikają również z uwzględnienia postanowień dwóch konwencji międzynarodowych: *Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących ochrony środowiska* (podpisanej w Aarhus w 1998 r.) oraz *Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym* (podpisanej w Espoo w 1992 r.).

Projektowane regulacje odnoszą się do pięciu głównych grup zagadnień:

- dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie,
- udziału społeczeństwa w postępowaniach w sprawie ochrony środowiska,
- ocen oddziaływania na środowisko w odniesieniu do planów i programów,
- ocen oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć (projektów inwestycyjnych)
- postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko.

Dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie

Polskie ustawodawstwo jak dotychczas nie zawiera szczegółowych przepisów określających procedurę dostępu do informacji o środowisku. Prawo dostępu do informacji o stanie i ochronie środowiska sformułowane zostało ogólnie w art. 74 ust. 3 Konstytucji RP, a nowelizacja ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska z 1997 r. wprowadziła obowiązek przechowywania niektórych informacji o środowisku w publicznym rejestrze, co jednakże w ograniczonym stopniu spełnia wymagania Dyrektywy 90/313/EWG w sprawie swobodnego dostępu do informacji o środowisku i Konwencji z Aarhus.

Projekt ustawy w rozdziale II dotyczącym dostępu do informacji gwarantuje każdemu prawo dostępu do informacji o środowisku. Projekt szczegółowo określa jakie informacje podlegają udostępnieniu oraz zasady na jakich są one udostępniane. Wprowadzone w wyniku wspomnianej nowelizacji ustawy publiczne rejestry dotyczyły w zasadzie tylko danych o rodzajach i ilości zanieczyszczeń odprowadzanych do powietrza oraz decyzji o wymiarze kar pieniężnych a także decyzje o ich odroczeniu. Projekt natomiast poszerza zakres dostępnych informacji również o informacje dotyczące innych elementów środowiska oraz informacje o decyzjach wydawanych na podstawie przepisów o odpadach, o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz Prawa wodnego. Podobnie jak to ma miejsce w Dyrektywie 90/313/EWG, projekt ustawy wprowadza ograniczenia odnośnie udostępniania niektórych informacji (np. informacji, które mogłyby naruszać przepisy o ochronie informacji niejawnych lub danych jednostkowych, informacji dotyczących spraw objętych postępowaniem sądowym, będących przedmiotem praw autorskich, dokumentów lub danych, których ujawnienie mogłoby spowodować zagrożenie środowiska). Wyszukiwanie i przeglądanie dokumentów w myśl projektu jest bezpłatne, jednak za wyszukanie informacji, sporządzenie kopii dokumentów i ich przesyłanie, organ administracji publicznej będzie pobierał opłaty.

Chociaż Polska nie ratyfikowała do tej pory Konwencji z Aarhus (prace nad procesem ratyfikacyjnym zostały rozpoczęte w 1999 r., wtedy też Ministerstwo Środowiska deklarowało wolę ratyfikacji Konwencji w 2000 r.), to jak na każdym sygnatariuszu ciąży na naszym kraju polityczne zobowiązanie do jak najszybszego wprowadzenia w życie podstawowych postanowień Konwencji. Propozycje rozwiązań legislacyjnych zawarte w omawianym projekcie ustawy w zdecydowany sposób służą osiągnięciu tego celu. Ta ogólna pozytywna opinia nie może przysłonić faktu, że poszczególne części projektu budzą rozmaite zastrzeżenia odnoszące się do szczegółowych rozwiązań. Po pierwsze, zgodnie z dyrektywą o dostępie do informacji oraz z Konwencją z Aarhus nie jest wymagane uzasadnienie do wniosku o udostępnienie informacji, czego jednak projekt ustawy wyraźnie nie podkreśla. Pewne zastrzeżenia budzić może również przepis mówiący, że informacje udostępnia się na pisemny wniosek zainteresowanego. Wydaje się, że nie we wszystkich przypadkach pisemny wniosek jest konieczny, np. przy korzystaniu z dokumentów na miejscu, uzyskiwaniu informacji przez telefon. Uzależnienie udostępnienia informacji od pisemnego wniosku może być przyczyną nadmiernej biurokracji, co na pewno nie było założeniem projektu. Wymóg ten mógłby dotyczyć przede wszystkim sytuacji, gdy wykonywane są czynności, za które pobiera się opłaty (wyszukiwanie informacji, sporządzenie kopii dokumentów lub danych oraz ich przesłanie), tzn. czynności określonych w art. 9 ust. 2.

Dwumiesięczny termin udostępniania informacji (art. 6 ust. 1) wydaje się nieco za długi. Proponowany termin może powodować, że informacja nie dotrze na czas do zainteresowanych osób, co może znacznie ograniczyć udział społeczeństwa w postępowaniu w sprawie ochrony środowiska. Uwagi powyższe, dotyczące w większości spraw o mniejszym ciężarze gatunkowym, powinny stać się przedmiotem dalszych studiów i zostać rozstrzygnięte w toku dalszych prac nad projektem ustawy.

Udział społeczeństwa w postępowaniach w sprawie ochrony środowiska

Uzyskanie informacji o środowisku jest niezbędnym warunkiem udziału społeczeństwa w postępowaniu w sprawach ochrony środowiska. Projektowana ustawa po raz pierwszy w tak szerokim zakresie wprowadza prawo społeczeństwa do udziału w postępowaniu w sprawach dotyczących środowiska. Projekt określa spoczywające na organach administracji publicznej obowiązki dotyczące powiadamiania społeczeństwa o prowadzonym postępowaniu. Wprowadzeniu nowych uregulowań towarzyszy jednak wykreślenie z ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska przepisu (art. 100) określającego dotychczasowe uprawnienia organizacji społecznych w odniesieniu do niektórych rodzajów postępowań administracyjnych dotyczących

środowiska. Inne zastrzeżenia pojawić się mogą w związku z przewidywanym w projekcie sposobem podawania informacji do publicznej wiadomości (tj. zamieszczanie na tablicy ogłoszeń, ewentualnie ogłoszenia w prasie regionalnej), który, nie uwzględniając coraz powszechniejszych obecnie, a w niedalekiej przyszłości zapewne już podstawowych, możliwości komunikowania się jakie daje internet, musi wydać się zbyt uproszczony i dość anachroniczny (warto tu sięgnąć do doświadczeń Ministerstwa Środowiska, które już dziś wykorzystuje swoją stronę 'www' do przekazywania różnego rodzaju informacji i ogłoszeń).

Oceny oddziaływania na środowisko planów i programów

Proponowana ustawa wprowadza w zasadzie nieznaną dotąd w polskim prawie, w szerszym zakresie, instrument oceny wpływu na środowisko planów i programów, zwany strategicznymi ocenami oddziaływania na środowisko. Wprawdzie stosowanie instrumentu strategicznych ocen na świecie ma, jak dotąd, stosunkowo krótką historię, jednak jego potencjalne znaczenie dla ochrony środowiska przyrodniczego jest dostrzegane coraz częściej. Świadczy o tym przykład wielu krajów, w których instrument ten stopniowo wprowadzany jest do praktyki podejmowania decyzji na różnym szczeblu. Potrzeba wdrażania tego instrumentu dostrzeżona została w krajach Unii Europejskiej, dla których opracowywane są obecnie - w postaci projektu dyrektywy - jednolite zasady stosowania ocen strategicznych. Zgodnie z uzasadnieniem do proponowanej ustawy, rozwiązania z zakresu ocen strategicznych (rozdział 4 omawianego projektu) wzorowane były właśnie na owym projekcie dyrektywy.

Strategiczne oceny od ocen oddziaływania na środowisko inwestycji różni przede wszystkim to, co jest przedmiotem oceny środowiskowej: w jednym przypadku jest to projekt konkretnego przedsięwzięcia inwestycyjnego, w drugim - to propozycje działań określonych w politykach, planach i programach, a więc propozycje zamierzeń o bardziej strategicznej naturze, szerszym zakresie oddziaływania i wyższym poziomie uogólnienia. Z założenia strategiczne oceny przyczyniać się powinny do udoskonalenia proponowanych ustaleń planu lub programu w kierunku rozwiązań eliminujących lub minimalizujących niekorzystny wpływ na środowisko.

Wykonywanie strategicznych ocen jest z reguły elementem procesu uzgadniania i zatwierdzania dokumentów określających zamierzenia rozwojowe w różnych obszarach życia. Zgodnie z zaproponowaną ustawą postępowanie w sprawie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko dotyczyłoby takich dokumentów jak projekt koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, projekty planów zagospodarowania przestrzennego, a także projekty polityk, strategii, planów lub programów wielu - wymienionych w projekcie - sektorów gospodarki (na marginesie trzeba zauważyć, że wspomniany projekt dyrektywy nie przewiduje możliwości oceny "polityk" odnosząc się jedynie do projektów planów i programów).

Ogólnie rzecz biorąc, proponowane w ustawie rozwiązania można uznać za korzystne z punktu widzenia polityki ochrony środowiska. Obowiązek uwzględniania interesu środowiska naturalnego w działaniach w takich sektorach jak np. transport, przemysł czy energetyka sprzyja wdrażaniu przyjętej w Konstytucji idei zrównoważonego rozwoju.

Nakładając na organy administracji publicznej nowe obowiązki, proponowana ustawa stanowić będzie dla nich istotne wyzwanie wymagające większej aktywności i otwartości działania. Ustawa zobowiązuje bowiem organy przygotowujące projekt dokumentu do przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko oraz sporządzenia prognozy (raportu) dotyczącej tego oddziaływania wg określonych zasad. Ustawa zapewnia możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu w sprawie ocen i zobowiązuje organ administracji do rozpatrzenia zgłaszanych uwag i wniosków. Jednocześnie nasuwa się pytanie czy organy administracji są obecnie przygotowane do przejścia nowych obowiązków i czy szybkie (bez odpowiednio długiego *vacatio legis*) wejście w życie ustawy nie spowoduje poważnych trudności w funkcjonowaniu administracji.

Pozytywnie oceniając zapowiedź nowatorskich rozwiązań w postaci wprowadzenia strategicznych ocen oddziaływania na środowisko można oczekiwać, że dalszy proces legislacyjny w Parlamencie udoskonali zgłoszone propozycje i wyeliminuje pojawiające się niekiedy wątpliwości (np. nie jest jasne dlaczego wśród sektorów gospodarki podlegających ocenie wpływu na środowisko zabrakło rolnictwa mającego niewątpliwie istotny wpływ na stan środowiska).

Oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć

Z założenia oceny oddziaływania na środowisko (OOS) mają wspomagać podejmowanie decyzji poprzez oszacowanie potencjalnych efektów środowiskowych wynikających z realizacji projektów inwestycyjnych. Dlatego wykonanie ocen stanowi z reguły element procedury podejmowania decyzji dotyczących przedsięwzięć wywierających wpływ na środowisko. Przykładowo więc, towarzyszy ono pozwoleniu w sprawie lokalizacji inwestycji, pozwoleniu na budowę, itp. (projektowany art. 24 ust. 3 wymienia osiem przypadków, kiedy wydanie decyzji wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko).

Przeprowadzanie ocen oddziaływania równoległe z projektowaniem inwestycji pozwala wyeliminować lub zmienić te z rozwiązań technicznych lub organizacyjnych projektu, które w przyszłości mogłyby powodować szkodliwe skutki dla środowiska. Potrzeba stosowania instrumentu OOS wynika z przekonania, iż wczesne uwzględnienie w projektowaniu przedsięwzięcia potencjalnych niekorzystnych efektów środowiskowych oraz zaproponowanie środków im przeciwdziałających pozwala uniknąć późniejszych kosztów związanych np. z degradacją środowiska.

Nieodłącznym elementem OOS, od lat praktykowanym w wielu krajach, jest zapewnienie w procedurze ocen możliwości wzięcia udziału przez społeczeństwo, co oprócz zgodności z ideą uspołecznienia ochrony środowiska i rozwoju demokracji ma też istotne znaczenie praktyczne, polegające na umożliwieniu społeczeństwu zapoznania się z planowanymi w jego sąsiedztwie inwestycjami, dogłębnego poinformowania o spodziewanych skutkach środowiskowych i tym samym przełamania ewentualnych obaw i uniknięcia sytuacji konfliktowych. Dlatego ważne jest by ocena oddziaływania na środowisko miała charakter "procesu" zapewniającego udział społeczny, a nie była - tak jak to jest obecnie - zaledwie jednorazową ekspertyzą dołączaną do wniosku o wydanie decyzji. Pozytywnie należy więc ocenić fakt, iż przedłożony projekt ustawy zmierza do nadania OOS właśnie takiego charakteru.

Przepisy prawne regulujące system ocen oddziaływania na środowisko w Polsce są obecnie rozproszone w wielu aktach prawnych, w tym, w kilku ustawach i rozporządzeniach wykonawczych. Proponowana ustawa pozwoli na ograniczenie tego rozproszenia i ujęcie w jednej ustawie podstawowych procedur OOS. Przede wszystkim jednak projekt ustawy ma na celu dostosowanie procedury wykonywania ocen do rozwiązań przyjętych w prawie europejskim w dyrektywach: 85/337 i 97/11. Istniejące dotychczas rozbieżności w obu systemach ocen dotyczą m.in. poniższych kwestii:

* zgodnie z dyrektywą projekty inwestycyjne wymagające sporządzenia OOS dzielą się na projekty podlegające tej procedurze obowiązkowo i bezwarunkowo (Aneks I) oraz projekty (Aneks II), które mogą być przedmiotem ocen (ale nie muszą), co uzależnione jest od organu podejmującego decyzję, który uwzględnia charakter konkretnego przedsięwzięcia i jego lokalizację a o swoim postanowieniu informuje opinię publiczną. Określony w polskich przepisach zakres przedsięwzięć podlegających OOS, ogólnie rzecz biorąc, pokrywa się z zakresem określonym w dyrektywie, przy czym inwestycjom z Aneksu I odpowiada lista "inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska", zaś inwestycjom z Aneksu II odpowiadają "inwestycje mogące pogorszyć stan środowiska". O ile w stosunku do inwestycji z Aneksu II istnieje możliwość selekcji pod kątem wykonywania OOS, w stosunku do inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska takiej możliwości nie ma;

* dyrektywa przewiduje możliwość ustalenia w wyniku konsultacji z odpowiednimi organami administracji ochrony środowiska zakresu informacji wymaganych w raporcie z wykonania OOS. Obecne przepisy określające zawartość analogicznego opracowania nie zawierają możliwości elastycznego podejścia do określania jego zakresu tematycznego;

* najistotniejsze luki w polskim prawie dotyczącym OOS wynikają z faktu, iż prawo nie gwarantuje społeczeństwu udziału w procedurze podejmowania decyzji. Za to dyrektywa szczegółowo wylicza rozwiązania jakie powinno się zastosować w celu umożliwienia społeczeństwu udziału w procedurze wykonywania ocen i podejmowania decyzji. Możliwości te dotyczą m.in. dostępu do wniosku o wydanie pozwolenia oraz do raportu OOS, prawa do wyrażenia opinii na temat przygotowanych dokumentów oraz powiadamiania przez organy władzy o wyłożeniu do publicznego wglądu decyzji wraz z uzasadnieniem;

* organy podejmujące decyzje mają obowiązek - w myśl dyrektywy - przeprowadzić konsultacje z odpowiednimi organami ochrony środowiska. Obecnie wymóg ten nie zawsze znajduje odzwierciedlenie w polskim prawie (np. w przypadku uzgadniania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska).

Omawiany projekt ustawy zmierza do wyeliminowania wielu z tych rozbieżności: przewiduje możliwość selekcji projektów wymagających przeprowadzenia OOS oraz możliwość ustalenia zakresu tematycznego raportu OOS, a także zawiera wymóg informowania o sposobie wykorzystania uwag i wniosków zgłoszonych w wyniku dopuszczenia społeczeństwa do udziału w procedurze ocen. Istnieją jednak propozycje, które budzić mogą pewne wątpliwości. Przykładowo, niewystarczający wydać się może udział organów ochrony środowiska w procesie uzgadniania decyzji, bowiem zgodnie z projektem decyzje dotyczące pierwszej grupy przedsięwzięć (art. 29 ust. 1 pkt. 1) mogących znacząco oddziaływać na środowisko, a są to niejednokrotnie przedsięwzięcia o dużym zasięgu oddziaływania mogącym obejmować znaczne obszary, przekraczające teren jednego województwa (np. elektrownie jądrowe czy inwestycje liniowe: rurociągi do przesyłu ropy, instalacje do przesyłu wody między zlewniami) miałyby być uzgadniane jedynie z wojewodą. Tym samym, Minister Środowiska, w najszerszym zakresie odpowiedzialny obecnie za realizację polityki ochrony środowiska w kraju, nie będzie miał większego wpływu na podejmowane decyzje.

Niepokoić może również fakt, iż w projekcie ustawy nie przewidziano możliwości powołania komisji do spraw ocen oddziaływania na środowisko, które jako ciała opiniodawczo-doradcze pełniły dotychczas bardzo istotną rolę w procesie uzgadniania decyzji. Brak takiej możliwości może w rezultacie odbić się na jakości przeprowadzanych ocen i podejmowanych na ich podstawie decyzji, tym bardziej że w następstwie wprowadzenia nowych przepisów zniesiony byłby dotychczasowy wymóg przygotowywania OOS przez biegłych (z listy ministra), a ciężar przeprowadzania postępowania w sprawach ocen spoczywać będzie głównie na administracji publicznej dodatkowo obciążonej nowymi obowiązkami wynikającymi z proponowanej ustawy. Nowy zakres obowiązków dla nie dość do tego przygotowanej kadry urzędniczej, nie mającej odpowiedniego wsparcia ze strony gremiów eksperckich może zaowocować opóźnieniami w procesie wydawania decyzji i tym samym spowolnieniem procesu inwestycyjnego.

Postępowanie w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko

Obecnie polskie ustawodawstwo ekologiczne nie zawiera żadnych przepisów regulujących zasady wykonywania OOS w przypadku transgranicznych oddziaływań środowiskowych. Przyjęcie rozwiązań zawartych w rozdz. 6 przedłożonego projektu stanowić będzie olbrzymi postęp w tej dziedzinie. Zaproponowane rozwiązania zapewniają merytoryczną zgodność z wymaganiami Konwencji z Espoo (Polska ratyfikowała tę konwencję w 1997 r.), która stwarza prawno-międzynarodowe ramy proceduralne dla wykonywania ocen oddziaływania na

środowisko w przypadku przedsięwzięć inwestycyjnych mogących spowodować negatywne skutki dla środowiska na terytorium innego państwa. W szczególności konwencja określa:

- rodzaje działalności dla których wymagane jest wykonanie OOS w kontekście transgranicznym;
- zasady sporządzania stosownych ocen;
- sposób powiadamiania o planowanym przedsięwzięciu kraju narażonego na potencjalne negatywne skutki przedsięwzięcia;
- zasady międzynarodowego przekazywania informacji i danych niezbędnych dla wykonania oceny;
- zasady informowania społeczeństwa z obszarów narażonych;
- zasady przekazywania opinii kraju narażonego o wykonanej ocenie oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym.

Reasumując należy stwierdzić, że przedłożony projekt ustawy jest inicjatywą zmierzającą w dobrym kierunku oraz stanowi długo oczekiwaną i ważną propozycję legislacyjną zawierającą szereg zupełnie nowych uregulowań (w zakresie dostępu do informacji, strategicznych ocen oddziaływania na środowisko, ocen oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym), ale także uregulowań poważnie modyfikujących dotychczasowe przepisy (oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć inwestycyjnych). Jest to również projekt ustawy, która istotnie dostosowuje polskie prawo ochrony środowiska do prawa Unii Europejskiej oraz wychodzi naprzeciw potrzebom uwzględnienia w prawie krajowym uregulowań wynikających z umów międzynarodowych (Konwencji z Espoo i Konwencji z Aarhus). Trzeba jednak zauważyć, że omawiany projekt nie jest pozbawiony wad, wiele zaś z proponowanych przepisów budzić może wątpliwości. Na niektóre z nich starano się zwrócić uwagę w niniejszej opinii. Wypada mieć nadzieję, że dalszy proces legislacyjny w Parlamencie pozwoli na wyjaśnienie wątpliwych kwestii i udoskonalenie przedłożonego projektu.

Sporządzili: Elżbieta Berkowska, Mirosław Gwiazdowicz, Mirosław Sobolewski

Opinia prawna dotycząca rządowego projektu ustawy - o zmianie ustawy
o utworzeniu Komitetu Badań Naukowych
(Druk Sejmowy nr 1479)

Po zapoznaniu się z projektem ustawy wymienionym w tytule uprzejmie przedstawiam poniższą opinię prawną:

Przedłożony Sejmowi rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o utworzeniu Komitetu Badań Naukowych w mojej opinii nie powinien stanowić podstawy do prowadzenia nad nim dalszych prac legislacyjnych.

Opinię swoją uzasadniam następująco:

Poważne zastrzeżenia budzi przede wszystkim fakt, iż propozycję bardzo daleko idących zmian przepisów ustawy dotyczących:

- organizacji i funkcjonowania Komitetu Badań Naukowych będącego naczelnym organem administracji rządowej do spraw polityki naukowej państwa, w tym również
- spraw finansowania nauki

przedkłada się Sejmowi jako nowelizację dotychczas obowiązującej ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o utworzeniu Komitetu Badań Naukowych (Dz. U. z 1991 r. Nr 8, poz. 28 z późn.zm.).

Przeprowadzona w zaproponowanym kształcie nowelizacja ustawy uczyniłaby z niej akt prawny trudny do interpretacji, miejscami wręcz nielogiczny. Ten tryb zmiany przepisów spowoduje, iż w jednym spójnym obszarze zagadnień stosowne przepisy prawne zamieszczone zostaną w dwóch ustawach - ustawie podstawowej i ustawie nowelizującej, czego nie uniknie się nawet ogłaszając jej jednolity tekst (taka propozycja nie jest zresztą zgłaszana).

We wstępnej części uzasadnienia przedstawianego projektu ustawy projektodawca wskazuje na szereg ważnych okoliczności uzasadniających konieczność zmiany obowiązujących w tym zakresie przepisów prawnych. Przytoczone okoliczności ze wskazaniem, że: *“W sposób istotny zmieniają się zadania Komitetu i jego Przewodniczącego, który będzie ponosił znacznie większą odpowiedzialność za dysponowanie środkami budżetowymi.”* są argumentami skutecznie przemawiającymi na rzecz opracowania i uchwalenia nowej ustawy regulującej sprawę organizacji i finansowania nauki w Polsce.

Obowiązująca obecnie ustawa o utworzeniu Komitetu Badań Naukowych liczy 32 artykuły, w tym 11 artykułów - od 22 do 32 - to jej rozdział 5 zawierający zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy szczególne, przejściowe i końcowe, które to uregulowania prawne w większości zostały już zrealizowane.

Z rozdziału 5 nowelizacji poddany miałby być art. 24.

Należy jednak wskazać, że aktualna treść art. 24 - dotycząca spraw wynagradzania członków komisji KBN pochodzących z wyboru - nie uzasadnia jego zamieszczenia w tym końcowym rozdziale ustawy, tymczasem w przedstawionym projekcie przepis ten w swojej merytorycznej treści ulegając daleko idącej zmianie zmierzającej do rozszerzenia kręgu osób, którym za udział w pracach Komitetu przysługuje wynagrodzenie, dalej pozostaje usytuowany w tym rozdziale ustawy.

Na cztery merytoryczne rozdziały ustawy składa się natomiast jej 21 artykułów, spośród których, w przedłożonej propozycji zmiany ustawy, nowe brzmienie lub zmiany w sformułowaniach miałyby dotyczyć 20 artykułów (art. od 1 do 21 - z wyjątkiem art. 6), dwa artykuły miałyby zostać dodane (8a i 8b) a jeden skreślony (art. 17).

Przedłożone propozycje zmian w treści poszczególnych przepisów ustawy mają różny zakres, jednak należy wskazać, iż przepisy ustawy mające istotny charakter dla regulowanych spraw otrzymują nowe brzmienie.

Jak zatem, już tylko z powyższych wskazań widać w istocie Sejmowi winien zostać przedłożony projekt nowej ustawy, nie zaś przedstawiona w obecnym kształcie nowelizacja.

Dodatkowym argumentem, przemawiającym za odstąpieniem od prac legislacyjnych nad projektem zawartym w druku sejmowym nr 1479 jest przedstawiona propozycja zmiany tytułu ustawy - z "ustawa o utworzeniu Komitetu Badań Naukowych" na "ustawa o Komitecie Badań Naukowych" przy jednoczesnym zaniechaniu zmiany brzmienia art. 1 ust. 1, w którym określono: *"Tworzy się Komitet Badań Naukowych(...)"*. Czy zatem ustawa, którą przedkłada się Sejmowi służyć by miała usprawnieniu działalności istniejącego już Komitetu Badań Naukowych czy też ponownemu jego utworzeniu?

Przedłożona Sejmowi propozycja tylko znowelizowania obowiązujących przepisów ustawy prowadziłaby do wprowadzenia i innych niekonsekwencji w jej przepisach.

Oto z art. 7 ustawy - po znowelizowaniu jego brzmienia - zniknęłyby określenia, że organami Komitetu wraz z Przewodniczącym są:

1. Komisja Badań Podstawowych,
2. Komisja Badań Stosowanych.

W miejsce tych dwóch Komisji zgłaszana jest propozycja wprowadzenia do ustawy przepisu określającego jako organy KBN wraz z Przewodniczącym:

1. dwanaście zespołów Komitetu (nie nazwanych wprost w ustawie),
2. zespoły (trzy), które zostały by powołane na podstawie dodawanego do ustawy art. 8a ust. 1, 3, 5 (w ust. 1 i 3 tego artykułu dwa zespoły otrzymują ustawowo określoną nazwę).

Pomijając w tej chwili legislacyjną poprawność przedstawionego rozwiązania należy wskazać, że zgodnie z projektem w ustawie zachowany ma być przepis art. 25 z - właśnie wyeliminowanymi z ustawy - określeniami: Komisja Badań Podstawowych i Komisja Badań Stosowanych i nadto regulujący ich skład w pierwszej kadencji Komitetu. Przepis ten - realizowany w 1991 r. - jasno określa dziesięć zespołów wchodzących w skład obu Komisji działających w pierwszej kadencji Komitetu Badań Naukowych. Czy - na podstawie brzmienia art. 3 przedkładanego projektu ustawy o zmianie ustawy o utworzeniu Komitetu Badań Naukowych:

"Z dniem wejścia w życie ustawy członkowie zespołów komisji Komitetu Badań Naukowych stają się członkami zespołów Komitetu Badań Naukowych (...)"

dobrze domniemuję, że obecnie tych zespołów jest dwanaście? Przy tym zawarty w projekcie nowy przepis art. 8 ust. 3 (art. 1 punkt 8 projektu ustawy) odnoszący się - jak sędzę - do zorganizowania nowych zespołów w KBN jest dla mnie w przedstawionym brzmieniu zupełnie nieczytelny.

Znowelizowanie omawianej ustawy w zaproponowanym kształcie spowodowałoby także wykreślenie z niej art. 17 (stanowiącego podstawę dla Ministra Finansów działającego w porozumieniu z Przewodniczącym KBN do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad gospodarowania środkami z budżetu państwa przeznaczonymi na naukę) z jednoczesnym zachowaniem art. 28 w brzmieniu:

"Minister Finansów wyda rozporządzenie, o którym mowa w art. 17, w terminie do dnia 30 czerwca 1991 r. z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 1992 r."

Projekt przewiduje, że uprawnionym do określenia, w drodze rozporządzeń, wskazanych w ustawie spraw będzie Przewodniczący Komitetu. Zamiast jednak, jak wypadałoby to uczynić w wypadku całkowicie nowej ustawy, dołączyć do projektu stosowne akty wykonawcze projektodawca w art. 5 swojego projektu przewiduje przepis w brzmieniu:

"Dotychczasowe przepisy wykonawcze zachowują moc do czasu wydania nowych przepisów wykonawczych, jeżeli nie są sprzeczne z niniejszą ustawą, nie dłużej jednak niż przez okres 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy."

Czy wskazany powyżej sposób kształtowania przepisów prawnych uczyni je łatwymi do interpretacji? Jak taki sposób stanowienia prawa miałby się do podstawowych zasad i dekla-

racji odnoszących się do konieczności jego porządkowania czy dbałości o powszechną zrozumiałość przepisów prawnych?

Przedłożony w druku sejmowym nr 1479 projekt ustawy o zmianie ustawy o utworzeniu Komitetu Badań Naukowych jest też ze względu na wielość, różnorodność a przy tym obszerność proponowanych zmian niezwykle trudny do prowadzenia nad nim analizy porównawczej z obecnie obowiązującym tekstem ustawy. Zwraca uwagę fakt, iż niektóre z artykułów, na które składa się kilka ustępów, w jednych fragmentach otrzymując nowe brzmienie w projekcie pomieszczone są w całości, w innych mówi się tylko o zmianie niektórych słów bądź części tekstu.

Jako przykład wskazuję na próbę dokonania jasnego wyjaśnienia projektowanego brzmienia art. 15 ust. 1. (art. 1 pkt. 17 projektu)

Dopiero po żmudnym zapoznaniu się z nowym brzmieniem art. 14 ust. 2 pkt.1, 2 i 6 dowiadujemy się, że mowa jest o środkach finansowych ustalonych w budżecie państwa na naukę i przeznaczonych na:

- 1) finansowanie lub dofinansowanie statutowej działalności poszczególnych jednostek naukowych oraz badań własnych szkół wyższych,
- 2) finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji służących potrzebom badań naukowych lub prac rozwojowych, w tym także wynikających z programów wieloletnich [...]
- 6) finansowanie lub dofinansowywanie działalności wspomagającej badania.

W obecnie obowiązującej ustawie zgodnie z brzmieniem jej art. 15 ust. 1 przyznanie środków o których mowa w pkt. 1 i 2 (są przyznawane przez komisje KBN bezpośrednio jednostkom naukowym lub jednostkom badawczo-rozwojowym) wymaga zasięgnięcia opinii właściwego ministra. Rozdział środków finansowych, o których mowa w pkt. 6 regulował przepis art. 15 ust. 7 pkt. 1 i 2.

W przedłożonym projekcie w art. 14 dodawane są dwa nowe ustępy - 3 i 4.

I właśnie w ustępie 4 znajduje się propozycja regulacji prawnej, której w obecnej ustawie nie ma;

Przewodniczący KBN **przed dokonaniem podziału środków finansowych** ustalonych w budżecie państwa na naukę pomiędzy zespoły Komitetu na cele określone w ust. 2 - co zgodnie z art. 14 ust. 3 uczynić winien na podstawie opinii Komitetu, otrzymuje możliwość (*“w drodze zarządzenia może”*) wyodrębnienia środków: *“na finansowanie lub dofinansowanie określonych zadań w ramach środków, o których mowa w ust. 2 pkt 1, 2 i 6”* i uczynić to może - właśnie zgodnie z proponowanym brzmieniem art. 15 ust. 1 bez zasięgnięcia opinii właściwego ministra.

Cała ta powyższa - bardzo mało konkretnie brzmiąca we fragmencie *“na finansowanie lub dofinansowanie określonych zadań”*- skomplikowana, a jednocześnie skłaniająca do stawiania szeregu pytań, konstrukcja prawna w uzasadnieniu do projektu skwitowana jest komentarzem:

Art. 14 ust. 3 i 4 zawiera upoważnienia dla Przewodniczącego Komitetu dotyczące podziału środków finansowych oraz wyodrębniania środków na realizację szczególnie ważnych zadań”.

Czy jakaś odpowiedź zawarta jest w projektowanej regulacji nowego ust. 7a art. 15 brzmiącej: *“Środki wyodrębnione, o których mowa w art. 14. Ust. 4, mogą być przyznawane przez Komitet jednostkom naukowym, szkołom wyższym i innym osobom prawnym realizującym zadania określone przez Komitet.”*? Ależ przecież i inne środki, którymi dysponuje KBN służą min. tym celom i tym podmiotom. Chciałoby się w tym miejscu powiedzieć: Jaśniej proszę!

Dlaczego w obu przytoczonych ustępach przepisów prawnych - art. 14 ust. 4 i art. 15 ust. 7a - projektodawca przewiduje użycie nieostrych określeń „może wyodrębnić”, „środki mogą być przyznawane”.

Sądzę, że i inne problemy związane z projektami nowych regulacji ustawowych w zakresie finansowania nauki będą wymagały szerszych wyjaśnień, niż uczyniono to w uzasadnieniu.

Niewątpliwie zwrócona musi zostać szczególna uwaga na zupełnie nowe propozycje związane z finansowaniem ze środków ustalonych w budżecie państwa badań własnych niepaństwowych szkół wyższych na podstawie wniosków pozytywnie zaopiniowanych przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego(propozycja zawarta w art. 1 pkt 17c) projektu dotycząca zmiany brzmienia art. 15 ust. 3).

Wyrażam opinię, że projektowane przepisy ustawy mogą stwarzać zbyt daleko idące możliwości rozdysponowywania środków pochodzących z budżetu państwa.

Zwraca np. uwagę następujący fragment z uzasadnienia do projektu:

“Finansowanie z budżetu państwa badań naukowych lub prac rozwojowych, w tym także w ramach dotacji na działalność statutową i na inwestycje służące potrzebom badań będzie można - po spełnieniu szczegółowych warunków określonych w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy - powierzyć spółkom prawa handlowego (np. powstałym po sprywatyzowaniu jednostek badawczo - rozwojowych), fundacjom, towarzystwom naukowym lub innym podmiotom.” (s. 3 pkt 3, ostatni akapit).

Czy istotnie jest zasadne - w obecnej sytuacji finansowej dotyczącej nauki - stwarzanie tak szerokich możliwości prawnych. **Jeszcze raz przy tej okazji zwraca uwagę fakt nie dołączenia do projektu ustawy rozporządzeń wykonawczych, z których to można by się dowiedzieć jakie to szczegółowe warunki stawiane miały by być tym podmiotom do spełnienia.**

Na zakończenie tych - w swym zasadniczym wyrazie ogólnych uwag - wyrażam opinię, że również w związku z bardzo skomplikowanymi przepisami zawartymi w rozdziale 4 ustawy - “Finansowanie nauki” wnoszone przez rząd do Sejmu propozycje rozwiązań prawnych winny mieć formę zwarteo tekstu.

Nie sposób także ustosunkować się do przedstawianych propozycji bez przedstawienia ustawodawcy stosownych rozporządzeń, w których Przewodniczący KBN ma określić cały szereg istotnych spraw a w tym przede wszystkim na podstawie projektowanego art. 15 ust. 9 pkt. 2 sposobu:

“wykonywania nadzoru i kontroli realizacji badań naukowych i prac rozwojowych oraz innych zadań finansowanych lub dofinansowywanych ze środków ustalanych w budżecie państwa na naukę, uwzględniając w szczególności tryb wyznaczania zespołów kontrolujących, sposób przeprowadzania i dokumentowania kontroli, a także formułowania zleceń i wniosków pokontrolnych.”

Jeszcze raz zatem wyrażam swoją opinię, iż rozumiejąc konieczność dokonania zmiany obowiązującej ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o utworzeniu Komitetu Badań Naukowych, nie znajduję jednak uzasadnienia do rozpoczęcia przez Sejm prac legislacyjnych nad obecnie przedłożonym rządowym projektem ustawy w kształcie zaprojektowanym w Druku Sejmowym nr 1479.

Sporządziła: Beata Witkowska

Uwagi do projektów ustaw o zmianie ustawy
o ubezpieczeniu społecznym rolników
(Druk Sejmowy nr 1651 i Druk Sejmowy nr 1317)

**I. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników
(Druk Sejmowy nr 1651)**

Przedłożony przez rząd projekt nowelizacji ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników ma na celu:

- dostosowanie przepisów ustawy do przepisów ustaw reformujących ubezpieczenia społeczne oraz skorelowanie przepisów tej ustawy ze zmianami wprowadzonymi w innych ustawach,

- racjonalizację niektórych elementów systemu ubezpieczeń społecznych rolników.

Zamieszczone poniżej uwagi odnoszą się przede wszystkim do kierunków zmian o charakterze merytorycznym, nie analizują szczegółowych przepisów.

Zakres proponowanych zmian o charakterze merytorycznym dotyczy głównie :

- zasad podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników,
- zasad przyznawania i wypłacania niektórych świadczeń.

Przyjęty w nowelizacji zasadniczy kierunek zmian w kwestii zasad podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników - tj. wyłączenie z ubezpieczenia społecznego rolników osób mających niewiele wspólnego z działalnością rolniczą nie wzbudza zastrzeżeń. Najistotniejszym efektem wprowadzonych zmian będzie ograniczenie zakresu podmiotowego ustawy do osób łączących działalność rolniczą tylko z pozarolniczą działalnością gospodarczą opodatkowaną według przepisów w sprawie zryczałtowanego podatku dochodowego. Na mocy art. 2. projektu ustawy w okresie jednego roku od wejścia ustawy w życie wyłączone zostaną z ubezpieczenia społecznego rolników osoby prowadzące jednocześnie działalność rolniczą i gospodarczą opodatkowaną na innych zasadach niż stanowią przepisy w sprawie zryczałtowanego podatku dochodowego. Projektodawcy szacują, że z ubezpieczenia społecznego rolników odejdzie około 27,7 tys. rolników i 20,6 tys. domowników prowadzących działalność gospodarczą, co w efekcie przyniesie oszczędności w Funduszu Emerytalno-Rentowym, albowiem wydatki z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne za te osoby - 39.558,4 tys. zł - znacznie przewyższają wpływy z płaconych przez te osoby składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe - 26.068,4 tys. zł.

Osobom prowadzącym jednocześnie działalność rolniczą i gospodarczą objętą zryczałtowanym podatkiem dochodowym ograniczono możliwość wyboru pomiędzy ubezpieczeniem rolniczym a ubezpieczeniem określonym ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych poprzez wydłużenie minimalnego okresu prowadzenia działalności rolniczej z 1 roku do 3 lat (art.1 pkt 2 projektu ustawy). Prawo wyboru ubezpieczenia zostało odebrane domownikowi.

Projektodawcy konsekwentnie dążą do wyłączenia z systemu ubezpieczenia społecznego rolników wszystkich osób, które objęte są innym ubezpieczeniem społecznym, a więc:

- osób pobierających świadczenia przedemerytalne lub zasiłek przedemerytalny,
- osób pobierających po ustaniu stosunku pracy zasiłek chorobowy lub świadczenie rehabilitacyjne na podstawie ustawy z dnia 25 czerwca o świadczeniach w razie choroby i macierzyństwa,
- osób zatrudnionych w wymiarze czasu pracy niższym niż 0,5 etatu.

Ponadto osoby pobierające rolniczą rentę z tytułu niezdolności do pracy jako rentę okresową będą podlegać ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu tylko na swój wniosek. Na podstawie obecnie obowiązujących przepisów okres pobierania renty rolniczej okresowej przez

dwóch lata wliczał się do okresu ubezpieczenia.

Wyłączenie z tego ubezpieczenia osób zatrudnianych w wymiarze czasu pracy niższym niż 0,5 etatu wymaga starannego rozważenia. Proponowana zmiana może zniechęcać do podejmowania dodatkowej aktywności zawodowej w niewielkim wymiarze czasu pracy w celu uzupełnienia dochodów rodziny, na ogół niskich. Wobec konieczności restrukturyzacji wsi każda własna aktywność zawodowa wykazywana przez rolników stanowi element sprzyjający tej restrukturyzacji, zwiększający tym osobom szanse na rynku pracy lub stwarzający możliwość zainwestowania dodatkowych dochodów w rozwój gospodarstwa rolnego.

Zakres podmiotowy ustawy został rozszerzony o cudzoziemców przebywających na terenie RP na podstawie karty stałego pobytu lub posiadających status uchodźcy, stosownie do obowiązujących w Polsce przepisów w kwestii zakupu ziemi przez cudzoziemców a nie do standardów Unii Europejskiej, co wobec stanowiska negocjacyjnego Polski w tej kwestii należy uznać za rozwiązanie racjonalne.

Rezultatem wszystkich zmian w zasadach podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników jest zmniejszenie liczby osób podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników o około 48 tys. osób i oszczędności w wysokości 18,2 mln zł, których źródłem jest brak konieczności opłacania składki na ubezpieczenie zdrowotne za te osoby.

Zmiany w zakresie opłacania składek, przyznawania i wypłaty świadczeń mają przede wszystkim charakter zaostrzający dotychczasowe przepisy.

Wyjątek stanowi korzystne dla rolników rozwiązanie dotyczące przyznania prawa do dodatku pielęgnacyjnego z tytułu ukończenia 75 lat wszystkim emerytom i rencistom rolnym (art. 1 pkt 21g projektu ustawy). Według obecnie obowiązujących przepisów prawa do tego świadczenia są pozbawione osoby, które pobierają tylko część składkową emerytury i renty ze względu na nie przekazanie gospodarstwa rolnego. Zmiana ta usuwa dyskryminujące rolników przepisy w stosunku do innych osób ubezpieczonych. Dodatek pielęgnacyjny zgodnie z jego ideą przysługuje tylko ze względu na osiągnięcie odpowiedniego wieku bez konieczności spełniania dodatkowych warunków.

Zasadnicze zmiany proponowane w projekcie ustawy koncentrują się na uszczelnieniu systemu rent rolniczych z tytułu niezdolności do pracy.

Zmieniono nazwy świadczenia z "rolnicza renta inwalidzka" na "renta rolnicza z tytułu niezdolności do pracy" oraz wprowadzono nową kategorię stanu zdrowia - "całkowita niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym" w miejsce "długotrwałej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym".

Podobnie jak w systemie pracowniczym przyjęto generalną zasadę, że pierwszeństwo przed przyznaniem renty mają działania zmierzające do przywrócenia zdolności do pracy w gospodarstwie rolnym przez leczenie i rehabilitację oraz w przypadku wystąpienia trwałej całkowitej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym podejmowanie działań zmierzających do umożliwienia podjęcia pracy poza gospodarstwem rolnym. Celom tym służy wydłużenie okresu pobierania zasiłku chorobowego o 90 dni (art. 1 pkt 8 projektu ustawy) oraz wprowadzenie nowego świadczenia - renty rolniczej szkoleniowej (art.1 pkt 12 projektu ustawy).

Idea włączenia do systemu rent rolniczych z tytułu niezdolności do pracy renty szkoleniowej jest racjonalnym rozwiązaniem zarówno z punktu widzenia ograniczenia liczby rent jak i koniecznej restrukturyzacji wsi, z tym że maksymalny okres wypłaty renty szkoleniowej - 12 miesięcy - wydaje się zbyt krótki.

Do projektu ustawy nie został dołączony projekt rozporządzenia, w którym mają być określone szczegółowe zasady i tryb orzekania o całkowitej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym i orzekania o celowości przekwalifikowania zawodowego. Projektodawcy nie

scharakteryzowali w uzasadnieniu, jak będzie funkcjonował cały system rent z tytułu niezdolności do pracy po włączeniu renty szkoleniowej, a proponowane zmiany w przepisach ustawy nie dają pełnego obrazu tego systemu.

W myśl dodanego art. 28a starosta ma obowiązek w miarę istniejących możliwości zapewnić przekwalifikowanie do innego zawodu oraz przedstawić propozycję odpowiedniego zatrudnienia, wykonywania prac interwencyjnych lub robót publicznych po ukończeniu szkolenia. Rolnik pobierający rentę szkoleniową traci do niej prawo, gdy nie poddaje się przekwalifikowaniu zawodowemu oraz gdy odmówi przyjęcia propozycji odpowiedniego zatrudnienia, wykonywania prac interwencyjnych lub robót publicznych bez uzasadnionej przyczyny.

Czy w przypadku odbycia przeszkolenia i braku propozycji odpowiedniego zatrudnienia, wykonywania prac interwencyjnych lub robót publicznych i tym samym ustania prawa do renty szkoleniowej, uprawniony będzie otrzymywał rentę okresową do momentu ponownego przedstawienia takich propozycji?. Czy intencją projektodawców jest, aby system ubezpieczenia społecznego rolników przejął odpowiedzialność (koszt) nie tylko za sam fakt przygotowanie ubezpieczonego do wykonywania innego zawodu, ale także za skuteczność tego przekwalifikowania? W takim przypadku renta okresowa przyznana po rencie szkoleniowej będzie miała charakter quasi zasiłku dla bezrobotnych. Taki kierunek modyfikacji systemu rent rolniczych oznaczałby zapewnienie rolnikom wyjście z systemu ubezpieczenia społecznego do zatrudnienia a nie do bezrobocia.

Właściwym miernikiem efektywności renty szkoleniowej jest oczywiście podjęcie stałego zatrudnienia zgodnego ze zdobytymi kwalifikacjami, natomiast przedstawianie oferty wykonywania prac interwencyjnych lub robót publicznych po odbyciu szkolenia może ułatwiać szybkie wyprowadzanie osób pobierających rentę rolniczą szkoleniową z systemu ubezpieczenia społecznego.

Należy podkreślić, że efektywne funkcjonowanie nowego świadczenia będzie zależało w dużej mierze od poziomu wykształcenia osób trwale niezdolnych do pracy w gospodarstwie rolnym oraz powstawania nowych miejsc pracy w otoczeniu wiejskim.

Inne znaczące zmiany w systemie rent rolniczych z tytułu niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym znalazły się w znowelizowanym art. 22 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, w którym zniesiono:

- obowiązkowe przyznawanie renty stałej, jeżeli ubezpieczony osiągnął wiek o 5 lat niższy od wieku emerytalnego,
- wypłatę renty okresowej przez okres jednego roku od dnia uzyskania zdolności do pracy w gospodarstwie rolnym w sytuacji, gdy uprawniony zaprzestał działalności rolniczej a nie został objęty innym ubezpieczeniem.

W tym ostatnim przypadku renta okresowa zostanie zamieniona na zasiłek dla bezrobotnych - okres pobierania renty okresowej będzie zaliczany do okresów zaliczanych do 365 dni aktywności zawodowej wymaganych przy ustalaniu prawa do zasiłku dla bezrobotnych (art.2 projektu ustawy).

Projekt nowelizacji ustawy zawiera propozycje zaostrzenia zasad wypłaty emerytur i rent z tytułu niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym w przypadku kontynuowania działalności rolniczej. Wyłączone zostały m.in. wyjątki związane z posiadaniem na utrzymaniu niepełnoletniego zstępного lub wychowanka, który ukończył szkołę podstawową lub 15 lat oraz posiadaniem małżonka, który nie ma ustalonego prawa do emerytury i renty. Sytuacje te oraz inne trudne sytuacje życiowe będą rozpatrywane indywidualnie przez Prezesa KRUS.

Kontrowersyjnym elementem obecnie obowiązujących przepisów jak również propozycji zmian do art. 28 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników jest fakt jednakowego traktowania sytuacji pobierania emerytury i renty stałej z sytuacją pobierania

renty okresowej. O ile w przypadku emerytur i rent stałych rolnik może podjąć racjonalną decyzję o kontynuowaniu lub zaprzestaniu działalności rolniczej to przy pobieraniu renty okresowej rolnik po odzyskaniu zdolności do pracy w gospodarstwie rolnym i zbyciu tego gospodarstwa traci warsztat pracy, zostaje wypchnięty z systemu ubezpieczenia rolników i zasila szeregi bezrobotnych. Problem ten dotyczy niemałej liczby ubezpieczonych. Według szacunków projektodawców około 5 tys. osób będzie pobierać zasiłki dla bezrobotnych zamiast renty okresowej przez jeden rok od odzyskania zdolności do pracy w wyniku zmiany do art. 22 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Projekt ustawy wprowadza bardzo istotne zmiany w nowelizowanej ustawie (art. 1 pkt. 14 projektu ustawy) i w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (art. 9 projektu ustawy). Zmiana ta została pominięta w uzasadnieniu do projektu ustawy.

Zmiana dotyczy zaliczania okresów pracy w gospodarstwie rolnym do okresów ubezpieczenia społecznego. Przyjęta dla mężczyzn data graniczna - 1 stycznia 1937 r. - od której będzie zmniejszana liczba kwartałów zaliczanych do ubezpieczenia proporcjonalnie do liczby kwartałów upływających od daty urodzenia - oznacza, że mężczyźni urodzeni w 1960 r. będą ostatnim rocznikiem mogącym skorzystać z tego przepisu. Natomiast osoby urodzone później i pracujące po ukończeniu 16 lat w gospodarstwie rolnym w latach 1978 - 1982 nie będą miały zaliczonego tego okresu do okresu ubezpieczenia, albowiem od 1 lipca 1977r. ubezpieczeniem zostały objęte osoby prowadzące gospodarstwo rolne, a osoby pracujące w gospodarstwie (domownicy) od 1 stycznia 1983 r. W przypadku kobiet sytuacja taka nie występuje ze względu na przesunięcie o 5 lat daty granicznej.

Wszystkie osoby - niezależnie od płci - które pracowały w gospodarstwie rolnym przed dniem 1 stycznia 1983 a nie zostały objęte ubezpieczeniem w latach 1977 - 1982 powinny mieć prawo do zaliczenia tego okresu pracy do okresu ubezpieczenia społecznego. Szczególne znaczenie ma to uprawnienie w pozarolniczym systemie emerytalnym, albowiem w nowym systemie wymagany jest określony staż pracy dla nabycia uprawnień do minimalnej emerytury (25 lat mężczyźni, 20 lat - kobiety).

II. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (Druk Sejmowy nr 1317)

Poselski projekt nowelizacji ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników dotyczy dwóch kwestii:

- przyznania rolnikom, którzy ukończyli 75 lat i nie zaprzestali prowadzenia działalności rolniczej, prawa do dodatku pielęgnacyjnego,
- wyłączenia rolników pobierających rentę inwalidzką (stałą i okresową) spod rygoru zawieszania wypłaty części uzupełniającej renty w przypadku kontynuowania prowadzenia działalności rolniczej.

Problem dodatku pielęgnacyjnego został pozytywnie rozwiązany w rządowym projekcie nowelizacji ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Propozycja wypłaty rent inwalidzkich bez żadnych ograniczeń w przypadku dalszego prowadzenia gospodarstwa rolnego jest całkowicie sprzeczna z przedłożeniem rządowym - rząd zmierza do zwiększenia rygorów w tym zakresie.

Propozycja poselska jest zbyt daleko idąca i oznacza dodatkowe koszty w wysokości 400 mln zł. Problemem, który wymaga poszukiwania nowych rozwiązań, jest kwestia zakresu stosowania zasady zawieszania części uzupełniającej renty w przypadku pobierania renty okresowej, ze względów skazanych przy omawianiu projektu rządowego.

Podsumowanie

Problemy z systemem ubezpieczenia społecznego rolników związane są z wysokim poziomem dotowania z budżetu państwa, niekorzystną proporcją liczby ubezpieczonych do emerytów i rencistów, licznymi elementami o charakterze socjalnym. System ten z punktu widzenia budżetu państwa jest kosztowny i zbyt hojny a z punktu widzenia rolników za bardzo restrykcyjny. Te dwa punkty widzenia reprezentują omówione projekty ustaw nowelizujące ustawę o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników nie wprowadza przepisów, które zasadniczo zmieniają cechy konstrukcyjne tego systemu ubezpieczenia. Zaproponowane zmiany mają charakter korekcyjno-dostosowawczy. Dotyczą wszystkich elementów, z wyjątkiem dwóch najbardziej newralgicznych tj. wysokości składki i sposobu obliczania świadczeń.

Kierunek zmian nie wzbudza zasadniczych zastrzeżeń. Takie zjawiska jak uciekanie przed wyższą składką w ZUS do KRUS, zwiększanie się liczby rent inwalidzkich, reforma systemu ubezpieczeń społecznych wymagały wprowadzenia do ustawy wielu zmian. Niektóre szczegółowe rozwiązania wzbudzają wątpliwości, wszystkie przepisy wymagają dokładniejszej analizy także z punktu widzenia długookresowych skutków społecznych. Dokonywana racjonalizacja zasad podlegania ubezpieczeniu oraz zasad przyznawania świadczeń powinna służyć budowaniu spójnego wewnątrz systemu ubezpieczeń społecznych rolników koherentnego z innymi systemami ubezpieczeniowymi, ale też uwzględniać specyfikę pracy na roli i sytuację społeczno-ekonomiczną rolników.

Propozycje racjonalizacji w przedłożeniu rządowym miały także na celu poszukiwanie oszczędności dla budżetu państwa. Pomimo wprowadzenia wielu obostrzeń uzyskane oszczędności w kwocie około 20 mln zł stanowią zaledwie 0,0015% dotacji do Funduszu Emerytalno-Rentowego w 2000 r. w wysokości 13, 694 mld zł. Wskazuje to jak niewielkie istnieją możliwości ograniczania wydatków budżetu państwa w obecnym systemie ubezpieczeniowym, jeżeli nie chce się całkowicie zachwiać bezpieczeństwem socjalnym rolników i ich rodzin.

W najbliższym okresie system rolniczy musi mieć charakter redystrybucyjno-repartycyjny. Nieuniknione jest wydatne zaangażowanie budżetu państwa w jego finansowanie. Zmniejszenie dotacji jest możliwe tylko w sytuacji radykalnej reformy systemu emerytalno-rentowego polegającej na zwiększeniu składki i uzależnieniu wysokości świadczenia od zebranych składek, co z kolei uniemożliwia niski poziom dochodów rolniczych.

Uzasadnione ekonomicznie i społecznie stopniowe modyfikacje systemu rolniczego powinny stanowić racjonalną pomoc w kształtowaniu dochodów rolniczych i wspierać przemiany strukturalne na wsi.

Opracowała: Bożena Kłós

- Opinia w sprawie podatku od czynności cywilnoprawnych
(Druk Sejmowy nr 1498) 1
- Opinia w sprawie projektowanej ustawy o opłacie skarbowej
(Druk Sejmowy nr 1502) 4
- Opinia merytoryczna do projektu ustawy Prawo wodne
(Druk Sejmowy nr 1723) 7
- Opinia nt. projektu zmiany ustawy o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej
(Druk Sejmowy nr 1695) 12
- Opinia prawna w sprawie projektu ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (Druk Sejmowy nr 1135) 15
- Opinia prawna nt. rządowego projektu ustawy o postępowaniu w sprawie ocen oddziaływania na środowisko oraz o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie
(Druk Sejmowy nr 1616) 18
- Opinia do projektu ustawy o postępowaniu w sprawie ocen oddziaływania na środowisko oraz o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie
(Druk Sejmowy nr 1616) 20
- Opinia prawna dotycząca rządowego projektu ustawy - o zmianie ustawy o utworzeniu Komitetu Badań Naukowych
(Druk Sejmowy nr 1479) 26
- Uwagi do projektów ustaw o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników
(Druk Sejmowy nr 1651 i Druk Sejmowy nr 1317) 30