

VII kadencja



# **KANCELARIA SEJMU**

## **Biuro Komisji Sejmowych**

### **PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA**

- **KOMISJI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO  
I POLITYKI REGIONALNEJ  
(NR 126)  
z dnia 20 marca 2013 r.**



---

## Pełny zapis przebiegu posiedzenia

### Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 126)

20 marca 2013 r.

Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, obradująca pod przewodnictwem poseł **Haliny Rozpondek (PO)**, zastępcy przewodniczącego Komisji, przeprowadziła:

**– pierwsze czytanie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (druk nr 1125).**

W posiedzeniu udział wzięli: **Marceli Niezgoda** podsekretarz stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego wraz ze współpracownikami oraz **Maria Kobierska** wicedyrektor Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Sławomir Jakubczak**, **Anna Jasińska** i **Anna Szała** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych oraz **Jarosław Lichocki**, **Wojciech Paluch** i **Mariusz Przerwa** – legislatorzy z Biura Legislacyjnego.

#### **Przewodnicząca poseł Halina Rozpondek (PO):**

Dzień dobry, witam państwa serdecznie. Otwieram posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Witam serdecznie państwa posłów. Witam zaproszonych gości. Witam pana ministra Marcelego Niezgodę i towarzyszące mu osoby.

Skierowany został do naszej Komisji rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (druk nr 1125). Dzisiejsze posiedzenie Komisji obejmuje pierwsze czytanie powyższego projektu ustawy. Czy jest sprzeciw wobec porządku obrad? Nie słyszę.

Stwierdzam, że Komisja przyjęła porządek obrad. Przechodzimy do realizacji.

Przypominam, że pierwsze czytanie, zgodnie z art. 39 ust. 1 Regulaminu Sejmu obejmuje uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę, debatę w sprawie ogólnych zasad projektu oraz pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy. Proszę pana ministra Marcelego Niezgodę o przedstawienie uzasadnienia projektu ustawy.

#### **Podsekretarz stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego Marceli Niezgoda:**

Bardzo dziękuję, pani przewodnicząca. Wysoka Komisjo, przedmiotowe przedłożenie zmiany ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju jest wynikiem dwóch wyroków Trybunału Konstytucyjnego, w których orzekł on o niezgodności niektórych przepisów ustawy z konstytucją.

Pierwszy wyrok TK z dn. 12 grudnia 2011 r. dotyczył uchylenia trzech artykułów ustawy, co do których padł zarzut, że dopuszcza się uregulowania praw i obowiązków wnioskodawców w trakcie naboru projektów poza systemem prawa powszechnie obowiązującego. Chcę w tym momencie powiedzieć, że chodziło o delegację do określenia praw i obowiązków przez instytucje zarządzające programami, czyli umiejscowienie poza źródłem prawa powszechnie obowiązującego. Kolejny zarzut dotyczył tej samej rzeczy, tym razem uregulowania środków odwoławczych przysługujących wnioskodawcy poza systemem źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Trzeci zarzut dotyczył uzależnienia prawa do skorzystania ze skargi do sądu od wyczerpania środków odwoławczych określonych w aktach niebędących źródłem powszechnie obowiązującego prawa.

W toku prac nad zmianą ustawy zapadł kolejny wyrok. Jest to wyrok z dn. 30 października 2012 r., w którym TK orzekł, iż art. 30c ust. 2 umożliwia pozostawienie skargi

bez rozpatrzenia, bez możliwości wezwania do uzupełnienia braków w dokumentacji w przypadku wniesienia skargi niekompletnej.

Przedłożenie oczywiście realizuje obydwa wyroki, czyli wskazuje prawa i obowiązki wnioskodawców, określa też procedurę odwoławczą na poziomie ustawy, a także to, w jaki sposób uzupełnione mogą być braki dokumentacji w przypadku wniesienia skargi niekompletnej.

Chcę dodać, że nie zmienia się prawa i obowiązki wnioskodawców. Intencją naszą było to, by na pół roku przed zakończeniem kontraktowania bieżącej perspektywy budżetowej – ponieważ do 27 czerwca TK wyznaczył czas na usunięcie nieprawidłowości, a więc na sześć miesięcy przed końcem kontraktacji bieżącej perspektywy – nie zmieniać w żaden sposób wymogów składania wniosków i korzystania z procedury odwoławczej. Wszelki zmiany niosłyby za sobą inne wymagania, które z kolei implikowałyby konieczność zmian pochodnych prawa, wytycznych i dokumentów aplikacyjnych. Dlatego z punktu widzenia wnioskodawcy jest to tylko określenie na poziomie aktu prawa powszechnie obowiązującego procedury odwoławczej, a także umożliwienie uzupełnienia braków w dokumentacji w przypadku wniesienia skargi niekompletnej. Dziękuję bardzo.

**Przewodnicząca poseł Halina Rozpondek (PO):**

Dziękuję bardzo panu ministrowi. Otwieram dyskusję. Bardzo proszę, pani przewodnicząca Kloc.

**Poseł Izabela Kloc (PiS):**

Panie ministrze, chciałam dopytać. Skoro nie będzie żadnych zmian w obecnej procedurze, to w takim razie, jaka jest konieczność wprowadzenia tej ustawy? Moje drugie pytanie dotyczy tego, kto wniósł skargę do Trybunału i jaka była jej szczegółowa treść, gdyby pan minister mógł nas zapoznać.

**Przewodnicząca poseł Halina Rozpondek (PO):**

Dziękuję bardzo. Czy są jeszcze inne pytania? Bardzo proszę, pani poseł Krystyna Pawłowicz.

**Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS) – spoza składu Komisji:**

Bardzo dziękuję. Chciałam pana ministra spytać, na czym konkretnie polegały zmiany. W wyroku TK zastrzeżenia wyraźnie polegają na tym, że regulacja procedur oraz praw i obowiązków wnioskodawców odbywała się poza – jak mówi Trybunał – systemem źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Krótką mówiąc, w praktyce na podstawie różnego rodzaju wytycznych.

Chciałam się spytać – w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju były pewne zręby procedur, natomiast większość kryteriów, szczegółów dotyczących postępowania, praw i środków odwoławczych – wszystko uregulowane było właśnie w wytycznych. Czy mógłby pan wypunktować i powiedzieć, na czym w istocie polegają zmiany? One są bardzo szczegółowe. Na czym polegało uwzględnienie wyroku TK i przeniesienie dotychczasowych i zakwestionowanych przez Trybunał aktów do systemu? Przedtem odbywało się to poza systemem źródeł prawa, a teraz w systemie – na czym to polega? Czy to znaczy, że wytyczne przestają obowiązywać czy zmieniają swoją treść? Czy te obowiązki, prawa i procedury zostały z wytycznych przeniesione do ustawy? Dziękuję.

**Przewodnicząca poseł Halina Rozpondek (PO):**

Dziękuję bardzo. Pan przewodniczący Makowski, bardzo proszę.

**Poseł Tomasz Makowski (RP):**

Na koniec, bo jestem ostatni w pytaniach. Panie ministrze, jedno konkretne pytanie. W art. 5 planowane jest, że ustawa wejdzie w życie 28 czerwca 2013 r., z wyjątkiem art. 2 ust. 2, który wejdzie w życie z dniem ogłoszenia. Teraz mam pytanie – czy art. 2 ust. 2 spowoduje w przypadku programów operacyjnych 2007-2013, że wytyczne odwołań od wniosków aplikacyjnych będą w formie rozporządzenia? To i drugie pytanie – czy to nie wpłynie na odwołania, które do tej pory rozpatrzono w programach operacyjnych?

**Przewodnicząca poseł Halina Rozpondek (PO):**

Dziękuję bardzo. Czy są jeszcze pytania lub głosy w dyskusji? Bardzo proszę, panie ministrze.

**Podsekretarz stanu w MRR Marceli Niezgoda:**

Bardzo dziękuję, pani przewodnicząca. Odpowiem w kolejności zadawanych pytań, aczkolwiek pytania pani poseł Kloc i pani poseł Pawłowicz częściowo się pokrywają. Skoro nie ma zmian, to dlaczego coś zmieniamy? Otóż, w dotychczasowych uregulowaniach ustawodawca przewidział określenie praw i obowiązków w tzw. systemie realizacji, który to zatwierdzany był przez poszczególne instytucje zarządzające. W przypadku programów regionalnych były to zarządy województw, a więc uchwała zarządu województwa nie jest w katalogu źródeł powszechnie obowiązującego prawa, jaki jest określony w konstytucji. Gdyby był uregulowany uchwałą sejmiku, to już byłoby to źródłem powszechnie obowiązującego prawa.

**Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS) – spoza składu Komisji:**

Nie, przepraszam, nie powszechnie, tylko lokalnego.

**Głos z sali:**

Miejscowego.

**Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS) – spoza składu Komisji:**

Miejscowego, tak jest. Nie powszechnie obowiązującego – art. 87 konstytucji, panie ministrze.

**Podsekretarz stanu w MRR Marceli Niezgoda:**

Odnosząc się do programów regionalnych. Natomiast identyczna konstrukcja przewidziana była do programów krajowych, w związku z tym przepraszam za to uogólnienie. Różnica polega na tym, że w tym momencie, już na poziomie ustawy proponujemy umiejscowienie praw i obowiązków wnioskodawców, jak również propozycja ustawy przewiduje środki odwoławcze. Przypomnę również, że środki odwoławcze były częściami systemu realizacji przyjmowanymi przez instytucje zarządzające programami operacyjnymi. Na tym polega różnica, że faktycznie nie zmieniają się te prawa i obowiązki, zmienia się tylko ich umiejscowienie, bo znajdują się bezpośrednio w ustawie.

Natomiast, co do pytania pani poseł Kloc – kto wniósł skargę? Mam przed sobą wyroki TK. W przypadku spraw dotyczących procedury odwoławczej Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi zwrócił się do Trybunału z zapytaniem prawnym. W drugiej sprawie zarzut umożliwienia pozostawienia skargi bez rozpatrzenia w przypadku skargi niekompletnej padł w skardze konstytucyjnej. Skarżąca, pani Danuta Gościński wniosła o stwierdzenie niezgodności tegoż artykułu ustawy z konstytucją. Jest to wnioskodawczyni z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego.

Odnosząc się do pytań pana posła Makowskiego – otóż, nie zmieniamy procedury odwoławczej. Przywołany artykuł dotyczy oczywiście przepisów przejściowych. W części programów operacyjnych, na podstawie dotychczasowych przepisów przysługuje protest, w części przysługuje protest i odwołanie. Ukształtowała się pewna praktyka, a my nie chcemy jej w tym przedłożeniu zmieniać. Natomiast podnoszone było m.in. przez Rządowe Centrum Legislacji, że z ustawy musi wynikać czy przysługuje protest, czy też przysługuje protest i odwołanie. W związku z tym, jest to uregulowanie kompromisowe, że minister rozwoju regionalnego opublikuje w Monitorze Polskim listę programów operacyjnych, w których przysługują poszczególne środki odwoławcze, czyli w których przysługuje protest i w których przysługuje protest i odwołanie, mając na względzie stan aktualny. W ten sposób wszyscy będą poinformowani, zachowując oczywiście *status quo*.

**Przewodnicząca poseł Halina Rozpondek (PO):**

Dziękuję bardzo. Bardzo proszę, pani poseł Pawłowicz i później pani przewodnicząca Kloc.

**Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS) – spoza składu Komisji:**

Mam do pana ministra jednak jeszcze takie pytania. Czy może pan powiedzieć, jaka jest ostatecznie różnica między protestem a odwołaniem? To jest jedno, a druga rzecz – czy po wprowadzeniu nowych przepisów można wyraźniej określić, jaka jest procedura

odwoławcza w tych organach administracji, że się tak wyrażę – w różnego rodzaju organach zarządzających, finansujących itd.? Czy jest tutaj przewidziana procedura sądowa?

Czyli pytanie o różnicę między protestem a odwołaniem, a druga rzecz, to jaka jest procedura. Konstytucja nakazuje dwuinstancyjne postępowanie dla przedsiębiorców i innych wnioskodawców w strukturach administracji i dwuinstancyjne postępowanie sądowe. Czy zachowane są te procedury po wprowadzeniu zmiany ustawy, o której pan mówi?

**Przewodnicząca poseł Halina Rozpondek (PO):**

Dziękuję bardzo. Pani przewodnicząca Kloc.

**Poseł Izabela Kloc (PiS):**

Chciałabym pana ministra poprosić o ocenę sytuacji, ponieważ ustawa weszła w życie 6 grudnia 2006 r. i oczywiście były tam określone przepisy dotyczące również kwestii protestów. Później w 2009 r. państwo dokonaliście zmiany i w związku z tym mam pytanie – czy gdyby nie doprowadzono do zmian w 2009 r., to czy skargi do TK również byłyby zasadne?

**Przewodnicząca poseł Halina Rozpondek (PO):**

Dziękuję bardzo. Jeszcze raz pani poseł Pawłowicz.

**Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS) – spoza składu Komisji:**

Jeszcze raz. Chciałam się pana ministra spytać – a co z wytycznymi? Jeszcze, gdy zajmowałam się publicznym prawem gospodarczym, uczyłam go na uniwersytecie, to podstawową rzeczą, na którą zawsze w nauce zwracano uwagę, było zastrzeżenie, że wytyczne nie należą do systemu źródeł prawa. Natomiast bardzo szczegółowo regulowały procedury, kryteria, uznawalność kosztów, odliczeń itd. Czy zmieniają one swoją funkcję? Czy to, co było przedtem treścią wytycznych przeniesiono w całości do ustawy, bo takie było zastrzeżenie Trybunału? Czy wytyczne w dalszym ciągu określają procedury, kryteria itd., czyli – krótko mówiąc – prawa i obowiązki przedsiębiorców i innych wnioskodawców? Dziękuję.

**Przewodnicząca poseł Halina Rozpondek (PO):**

Dziękuję bardzo. Czy są jeszcze jakieś pytania? Nie słyszę. Bardzo proszę, panie ministrze, o odpowiedź.

**Podsekretarz stanu w MRR Marceli Niezgoda:**

Dziękuję bardzo, pani przewodnicząca. Różnica pomiędzy protestem a odwołaniem – powiedziałem już, że w niektórych programach operacyjnych ustanowiono dwa środki odwoławcze: protest i odwołanie. Niektóre programy operacyjne ustanowiły tylko jeden środek odwoławczy w postaci protestu.

**Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS) – spoza składu Komisji:**

Ale jaka jest różnica?

**Podsekretarz stanu w MRR Marceli Niezgoda:**

Nie ma różnicy.

**Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS) – spoza składu Komisji:**

To po co się nazywa protest? W prawie jak pan używa pojęcia...

**Przewodnicząca poseł Halina Rozpondek (PO):**

Pani poseł, bardzo proszę. Pan minister skończy, pani znowu zabierze głos.

**Podsekretarz stanu w MRR Marceli Niezgoda:**

Jest tutaj założona dwuinstancyjność. Wynika to ze specyfiki wdrażania różnych programów operacyjnych. Programy operacyjne mają możliwość delegowania ich wdrażania w całości lub w części instytucjom pośredniczącym lub instytucjom pośredniczącym drugiego stopnia. Założeniem jest to, aby w chwili, gdy wnioskodawca otrzymuje decyzję o negatywnym rozpatrzeniu jego wniosku mógł skorzystać ze środka odwoławczego. Protest jest rozpatrywany z reguły przez instytucję, która rozpatrywała wniosek z zastrzeżeniem, by nie mogły uczestniczyć w rozpatrywaniu protestu osoby, które były zaangażowane.

zowane w rozstrzygnięcie wniosku. Natomiast w niektórych programach operacyjnych odwołanie przysługuje do instancji – nie chcę używać słowa „wyższej”. Według hierarchii, którą wyjaśniłem: instytucja zarządzająca czy pośrednicząca – odwołanie przysługuje do instytucji zarządzającej, więc nazwijmy to „wyższą instancją”. W każdym przypadku przysługuje wnioskodawcy prawo do sądu, również dwuinstancyjne.

Natomiast nie odnosimy się w tym przedłożeniu do rangi wytycznych. Wytyczne mają charakter doradczy i nie były przedmiotem rozważań podczas prac nad ustawą. Odnosząc się do pytania pani posłanki Kloc – czy TK podważyłby te przepisy, gdyby ustawa nie była nowelizowana? Myślę, że na to pytanie może odpowiedzieć jedynie TK.

**Przewodnicząca poseł Halina Rozpondek (PO):**

Dziękuję bardzo. Jeszcze pani poseł Pawłowicz.

**Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS) – spoza składu Komisji:**

Jeśli można, bo rzadko się zdarza, że mogę dopytać jakąś kompetentną osobę o tę ustawę, która budziła bardzo dużo wątpliwości z prawnego punktu widzenia. Była ona, jeszcze za życia poprzedniego rzecznika, pana dr Kochanowskiego, również przedmiotem zastrzeżeń. Cały czas pan mówi, że wytyczne mają charakter doradczy. Nie mają żadnego doradczego charakteru, konstytucyjnie jest to prawo wewnętrzne. Jeśli państwo ich nie ruszaliście, to nie ruszyliście bardzo poważnego problemu polegającego na tym, że w wytycznych znajdują się kryteria. Widzę, że pani dyrektor ciągle podpowiada, ale niech pan sam coś powie. Przecież to w wytycznych było naruszanie praw i obowiązków przedsiębiorców.

Różnice protestu – pan mówi, że rozpatrują je nie te same składy, które udzielały, ale to jest naruszenie zasady instancyjności. Jeśli zamiast pracownika rozpatrzy dyrektor na tym samym poziomie, to nie jest to instancja. Instancja musi być piętro wyżej, więc musi być organ drugiej instancji. Państwo w swojej propozycji dostosowania do wyroku TK nie spełniacie do końca wymogów, o których mówi Trybunał, bo cały czas nie ma dwuinstancyjności. Jeśli jest organ wyższy, to jest instancja, jeśli protest rozpatruje się na tym samym poziomie, to nie jest żadna instancja. Dlatego pytałam, jak pan rozumie różnicę między protestem a odwołaniem, bo nie jest spełniony konstytucyjny wymóg dwuinstancyjności postępowania, czyli ochrony praw osób, które w tych procedurach startują.

Dlatego pytam i zwracam na to uwagę pana ministra, że nie są spełnione wymogi, które postawił TK. Wytyczna nie jest źródłem prawa, nie może określać żadnych praw, obowiązków, procedur i wymogów, a protest nie spełnia wymogu instancyjności. Krótko mówiąc, cały czas projekt nie odpowiada wymogom postawionym przez TK. Dziękuję.

**Przewodnicząca poseł Halina Rozpondek (PO):**

Dziękuję bardzo. Czy jeszcze pan minister się odniesienie? Nie. Wobec tego, czy są jeszcze głosy w dyskusji?

**Poseł Izabela Kloc (PiS):**

Już nie będziemy pana męczyć.

**Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS) – spoza składu Komisji:**

Właśnie pomęczyć, a co nie będziemy męczyć.

**Przewodnicząca poseł Halina Rozpondek (PO):**

Nie słyszę. Zamykam wobec powyższego pierwsze czytanie. Informuję państwa, że nie został złożony pisemny wniosek o podjęcie uchwały w sprawie wysłuchania publicznego. Wobec powyższego proponuję w imieniu prezydium Komisji powołanie podkomisji nadzwyczajnej w liczbie 9 posłów: 4 przedstawicieli Platformy Obywatelskiej, 2 przedstawicieli Prawa i Sprawiedliwości, 1 przedstawiciela Polskiego Stronnictwa Ludowego, 1 przedstawiciela Ruchu Palikota, 1 przedstawiciela Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Czy jest sprzeciw wobec tej propozycji? Nie słyszę.

Wobec powyższego proszę o zgłaszanie kandydatur. PiS – pani poseł Kloc?

**Poseł Izabela Kloc (PiS):**

Pani poseł Machałek.

**Przewodnicząca poseł Halina Rozpondek (PO):**

Pani poseł Kloc i pani poseł Machałek z klubu PiS. Z klubu PO pan poseł Łapiński, pan poseł Witkowski, pani poseł Pępek i pani poseł Halina Rozpondek. Z klubu SLD?

**Poseł Zbyszek Zaborowski (SLD):**

Poseł Zbyszek Zaborowski.

**Przewodnicząca poseł Halina Rozpondek (PO):**

Z klubu SLD pan poseł Zaborowski. Z klubu PSL?

**Poseł Andrzej Sztorc (PSL):**

Poseł Andrzej Sztorc.

**Przewodnicząca poseł Halina Rozpondek (PO):**

Pan poseł Sztorc. Myślę, że jest komplet. Czy jest zgoda – czy jest sprzeciw? Nie słyszę. Wobec powyższego proszę posłów, którzy zostali wytypowani do składu podkomisji o pozostanie na sali celem ukonstytuowania się. Dziękując wszystkim.

Zamykam posiedzenie Komisji.