



SENAT RP

ZAPIS STENOGRAFICZNY

Posiedzenie
Komisji Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej (89.)
w dniu 25 kwietnia 2017 r.

IX kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie wskazanych przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli wniosków de lege ferenda zawartych w wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli „Świadczenia usług publicznych osobom posługującym się językiem migowym” (cd.).
2. Rozpatrzenie wskazanych przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli wniosków de lege ferenda zawartych w wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli „Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego”.

(Początek posiedzenia o godzinie 15 minut 38)

(Posiedzeniu przewodniczy zastępca przewodniczącego
Andrzej Pająk)

Zastępca Przewodniczącego Andrzej Pająk:

Szanowni Państwo, pan przewodniczący, który miał prowadzić to posiedzenie, na moment został po zakończeniu poprzedniego posiedzenia komisji, gdzie są omawiane jeszcze pewne sprawy, więc ja pozwolę sobie rozpocząć to posiedzenie.

Bardzo serdecznie witam przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli, którzy dzisiaj są na posiedzeniu. Bardzo serdecznie witam pana, który reprezentuje Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób...

(Głosy z sali: Niepełnosprawnych.)

...Niepełnosprawnych oraz witam przedstawicieli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Jeśli chodzi o pierwszą część posiedzenia, to mamy do rozpatrzenia wskazania, które były omówione na poprzednim posiedzeniu przez prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Dotyczy to wniosków de lege ferenda związanych z wynikami kontroli Najwyższej Izby Kontroli „Świadczenia usług publicznych osobom posługującym się językiem migowym”. Podczas tej informacji wpłynęły wnioski, żeby dokonać pewnych zmian, jeżeli chodzi o ustawę związaną z ustawą o języku migowym i innych środkach komunikowania się. Został opracowany, wstępnie przygotowany projekt przez nasze Biuro Legislacyjne uwzględniający wszystkie postulaty, które były wtedy omawiane. Z tym projektem mamy dzisiaj do czynienia, on nam tutaj zostaje przedstawiony.

Bardzo prosiłbym w pierwszej kolejności panią reprezentującą nasze Biuro Legislacyjne, które przygotowało ten projekt, o przedstawienie, przybliżenie tego wniosku i potem ewentualnie o ustosunkowanie się do tego przedstawicieli ministerstwa spraw wewnętrznych...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Aha, przepraszam bardzo. ...Przedstawiciela z ministerstwa pracy albo ewentualnie pana przedstawiciela Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych. Proszę bardzo.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Danuta Drypa:

Dziękuję.

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Tak jak pan przewodniczący powiedział, propozycje zmian w ustawie o języku migowym i innych środkach komunikowania się stanowią... Są to te propozycje, które przedstawiła Najwyższa Izba Kontroli w swojej informacji, czyli zostały one ujęte po prostu w formie projektu. Przybliżając państwu... przypominając, do czego zmierzają te propozycje, najkrócej powiem, że mają one na celu rozszerzenie zakresu obowiązków, jakie nakłada ustawa na organy administracji publicznej na pozostałe podmioty zobowiązane... Czyli są to jednostki systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego, podmioty lecznicze, jednostki Policji, Państwowej Straży Pożarnej i straże gminne. Czyli te wszystkie podmioty będą miały obowiązek udostępniania usługi pozwalającej na komunikowanie się, będą miały obowiązek zapewnienia na zasadach określonych w ustawie dostępu do świadczenia usług tłumacza polskiego języka migowego, systemu języka migowego i pozostałych systemów. Czyli te wszystkie obowiązki, które w tej chwili ciążą na organach administracji publicznej, zostają rozszerzone na pozostałe podmioty. Niezależnie od tego zostaje wprowadzona także zmiana w art. 14 ust. 2, której przyjęcie nałoży obowiązek zamieszczania informacji o tych podmiotach, a także o sposobach realizacji ustawy, w tym także w formie komunikatu audiowizualnego nagranego w języku migowym w miejscach dostępnych dla osób uprawnionych. To wszystko. Czyli są to dokładnie te wszystkie propozycje, które przedstawiła Najwyższa Izba Kontroli. Dziękuję.

Zastępca Przewodniczącego Andrzej Pająk:

Dziękuję bardzo.

Czy przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli chcą się ustosunkować do tego projektu?

Dyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Poznaniu Andrzej Aleksandrowicz:

Andrzej Aleksandrowicz, jestem dyrektorem delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Poznaniu.

Ja bym chciał tylko zwrócić szanownym paniom i panom senatorom uwagę na jedną drobną, ale istotną różnicę, bo nie chciałbym, żeby ona umknęła i była niezauważona. W przypadku naszej propozycji zmiany ustawy o języku

migowym i innych środkach komunikowania się chcieliśmy, żeby ostrożnie formułować obowiązek w tym zakresie w odniesieniu do podmiotów leczniczych. Wiąże się to oczywiście z dużą liczbą tych podmiotów i z ostrożnością w zakresie kosztów, którymi jednak te jednostki muszą być obciążone. I tutaj chciałbym, żebyście państwo tę drobną różnicę pomiędzy zakresem tych propozycji, które były przez nas przedstawiane, uwzględnili.

(Głos z sali: W jaki sposób?)

Chodzi o to, że jest taka różnica. My uważaliśmy, chcieliśmy – zgodnie z tym, w jakim kształcie jest ta zaproponowana przez nas zmiana – aby te obowiązki dotyczyły systemu ratownictwa medycznego. I w tym zakresie w naszej ocenie ta nowelizacja będzie wystarczająco chroniła interesy tych osób, które stykają się ze służbą zdrowia w sytuacjach nagłych, niebezpiecznych. W przypadku, w którym te osoby trafiają do placówek medycznych, powiedzmy, na ogólnych zasadach, gdy są przewidziane jakby normalne procedury medyczne, istnieje możliwość skorzystania z tłumaczy języka migowego na zasadach ogólnych. Dlatego uznaliśmy, że dzięki tej naszej propozycji podmioty medyczne nie byłyby w tak dużym zakresie zmuszane – bo to jest przecież obowiązek – do realizacji tych zadań w taki sposób.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Zastępca Przewodniczącego Andrzej Pająk:

Dziękuję bardzo.
Proszę, Pani Legislator.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Danuta Drypa:

Panie Przewodniczący, Szanowni Państwo, ja chciałabym tylko sprostować, że rzeczywiście ja użyłam takiego określenia, że propozycje, które zostały zawarte w projekcie, to są dokładnie te same propozycje, które państwo zaproponowali. My rozmawialiśmy na temat propozycji zmian dosyć dawno i rzeczywiście w propozycjach Najwyższej Izby Kontroli nie było podmiotów leczniczych. Ja, przygotowując ten projekt, zastanawiałam się, czy one zostały pominięte celowo, czy też przez omyłkę i na skutek wyjaśnień doszliśmy do wniosku, że chodzi o wszystkie podmioty. Jeżeli jednak państwo uważają, że nie, to... rzeczywiście podmiotów leczniczych nie było w państwa propozycji.

Zastępca Przewodniczącego Andrzej Pająk:

Dziękuję bardzo.
(Wypowiedź poza mikrofonem)

Momencik. Ja ewentualnie prosiłbym jeszcze o ustosunkowanie się do tej propozycji projektu przedstawiciela ministerstwa, a potem oddam głos panom senatorom.

Dyrektor Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych Mirosław Przewoźnik:

Mirosław Przewoźnik, Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, gdzie pełnomocnik jest umiejscowiony.

Nie negując tych wszystkich zmian, trzeba powiedzieć w ten sposób to, co tutaj pan dyrektor z NIK powiedział, że rzeczywiście mamy bardzo dużo podmiotów leczniczych. W zasadzie nie powinienem się tutaj wypowiadać za Ministerstwo Zdrowia, ale powiem tylko, że mogą to być chociażby poradnie, może to być działalność jednego lekarza i ciężko by było... Musiałby być to przymus związany z kontraktem z Narodowym Funduszem Zdrowia, żeby takie świadczenia zapewnić. I po pierwsze, byłaby to bardzo duża trudność, a po drugie, jeżeli chodzi o wszystkie te proponowane zapisy, nie mamy na dzisiaj czegoś, co jest bardzo istotnie związane z tymi propozycjami, czyli tłumaczy certyfikowanych języka migowego. I to jest duży problem, dlatego że różne organizacje pozarządowe roszczą sobie prawo do reprezentowania osób w tym zakresie i trochę te języki się różnią. To jest jedna rzecz. Dlatego też Polska Rada Języka Migowego, która działała przez ostatnie 3 lata, miała za zadanie między innymi wypracować w zespole sposób certyfikacji, tak jak to jest w przypadku niektórych innych zawodów, np. w przypadku zawodu pracownika socjalnego itd., jeżeli chodzi o sposób pełnienia jego funkcji. Tam są specjalizacje i jest państwowy system certyfikacji. Tutaj też... Niestety rada nie podjęła uchwały w tej sprawie, nie wypracowała konkretnych wniosków, są ogólne wskazania, ale wymagało to przełożenia na język prawa. Z tego też względu nowa rada języka migowego, która zostanie powołana w najbliższym czasie, myślę, że w ciągu 2 tygodni... Spróbujemy do końca roku wypracować przynajmniej założenia tej certyfikacji, tak żeby maksimum od 2019 r. ten system certyfikacji tłumaczy języka migowego wszedł w życie.

Dzisiaj sytuacja jest taka, że np. Policja, komenda główna się do nas zgłaszała, i są metody online, przy pomocy technik cyfrowych. Podobnie MSWiA pracuje nad numerem, tak jak tutaj pan senator wspomniał, alarmowym 112, żeby on był dostępny również dla osób głuchoniemych czy niedosłyszących. I w tym przypadku te prace są dosyć zaawansowane. Podobnie Komenda Główna Policji, z tego, co się orientuję, miała podpisać umowę z tłumaczami na usługę w wersji online. Biuro pełnomocnika właśnie z takiej usługi korzysta. Oprócz tego, że mamy na konferencjach tłumacza naturalnego, to w sytuacjach nagłych mamy podpisaną umowę z tłumaczem na usługę związaną z tłumaczeniem online i 24 godziny na dobę taka osoba jest dostępna, co jest znacznym ułatwieniem. Zgadza się, że może powinny być tutaj szpitale, ale jeżeli chodzi o wszystkie podmioty lecznicze, byłoby to za duże rozszerzenie w stosunku do tych podmiotów. Dziękuję.

Zastępca Przewodniczącego Andrzej Pająk:

Dziękuję bardzo.

I bardzo prosiłbym państwa senatorów, jeśli ktoś chce, o zabranie głosu w tym temacie.

(*Senator Jadwiga Rotnicka*: Można?)

Proszę bardzo, Pani Senator.

Senator Jadwiga Rotnicka:

Ja mam pytanie. Bo jeśli chodzi o szeroko potraktowany podmiot leczniczy, to rozumiem. Ale jak by to było w przypadku ratownika medycznego, który jako pierwszy jest na miejscu wypadku i może na osobę głuchoniemą trafić? Czy on byłby obowiązany znać język migowy? Nie? Nie o to chodzi, prawda? Nie?

(*Głosy z sali*: Nie, nie.)

(*Dyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Poznaniu Andrzej Aleksandrowicz*: Jeśli można...)

Proszę o wyjaśnienie.

Zastępca Przewodniczącego Andrzej Pająk:

Proszę bardzo.

Dyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Poznaniu Andrzej Aleksandrowicz:

Dziękuję.

Oczywiście nie chodzi o to, żeby każdy urzędnik, policjant czy strażnik gminny znał język migowy. Chodzi o stworzenie systemu, który pozwoli temu ratownikowi na uruchomienie... Chodzi o to, żeby ratownik dzięki temu systemowi mógł nawiązać kontakt z ekspertem, który będzie potrafił skomunikować go z taką osobą poszkodowaną. I do tego są właśnie środki komunikacji audiowizualnej zdalnej, a także pewnego rodzaju sposoby komunikacji wizualnej, które są dostępne. Metody komunikacji zdalnej – zresztą chcę to podkreślić w nawiązaniu do słów pana pełnomocnika – funkcjonują już od wielu lat w kilku instytucjach. Również w Najwyższej Izbie Kontroli mamy zawartą umowę z firmą, która w ramach pewnego ryczału świadczy tego rodzaju usługę właśnie online, i jest tam osoba, która znakomicie włada kilkoma językami migowymi, bo oczywiście, tak jak pan pełnomocnik powiedział, tych języków jest kilka.

Zastępca Przewodniczącego Andrzej Pająk:

Dziękuję bardzo.

Czy jeszcze ktoś z państwa senatorów chce zabrać głos?

Senator Jadwiga Rotnicka:

Nie, ja tylko... Przepraszam, bo ja się tak do końca nie orientuję w tym zakresie. Pan mówi, że nie dotyczyłoby to lekarza, tak? Czy to byłoby utrudnienie dla lekarza?

Dyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Poznaniu Andrzej Aleksandrowicz:

Chodzi o to... Ja przepraszam, że zabrałem głos...

(*Zastępca Przewodniczącego Andrzej Pająk*: Proszę bardzo.)

Chodzi o to, że niektóre podmioty medyczne to są jednoosobowe podmioty, to są osoby, które prowadzą tego typu działalność jako np. lekarze pierwszego kontaktu. Te obowiązki... Ta ustawa nakłada w tym momencie na takie osoby prowadzące tego rodzaju działalność obowiązek informowania o sposobie komunikowania się językiem migowym na stronie internetowej ze wszystkimi, że tak powiem, procedurami, które spoczywają na podmiotach, powiedzmy, ratownictwa, Policji i administracji państwowej, która jest pod względem organizacyjnym przygotowana do tego typu działań. Powodowałoby to pewnie bardzo duże komplikacje dla tych podmiotów, również pewne koszty, które jednostkowo mogą być wysokie. Ale w sytuacji, kiedy takie usługi byłyby świadczone, tak jak proponujemy i postulujemy w informacji, czy sektorowo, czy ministrowie lub wyspecjalizowane organy opracowywałyby takie materiały w formie audiowizualnej dla osób głuchych, wtedy koszty znacznie by się obniżyły.

Zastępca Przewodniczącego Andrzej Pająk:

Dziękuję bardzo.

Pani legislator. Proszę bardzo.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Danuta Drypa:

Ja chciałam tylko dodać, że ustawa będzie nakładała tego rodzaju obowiązki na jednostki systemu, przez które należy rozumieć jednostki systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego.

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Tak. Bo myślałam, że może pani senator...

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Czyli tu państwowe ratownictwo medyczne będzie miało takie obowiązki.

Zastępca Przewodniczącego Andrzej Pająk:

Dziękuję bardzo.

Proszę bardzo. Jeszcze pan pełnomocnik prosił o możliwość uzupełnienia.

Dyrektor Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych Mirosław Przewoźnik:

Dyrektor biura. Jeszcze może taka drobna uwaga w odpowiedzi na wątpliwości pani senator. Kontaktując się z osobami niedosłyszącymi czy głuchymi, wyraźnie...

One przedstawiają sytuację tak, że jeżeli ktoś nawet skończy 2 czy 3 stopnie nauki języka migowego, a nie stosuje tego języka w praktyce, to praktycznie po 2–3 latach jest wtórnym analfabetą. Więc nauczenie każdego pracownika służby cywilnej czy administracji jest niemożliwe i nie przyniesie określonych efektów. Dlatego rozwiązania o możliwości dostępu do takiego tłumaczenia... No, Policja twierdzi, że na przykład ma możliwość zastosowania w swoich przekaznikach takich modułów, że policjant będzie mógł to nagrywać i od razu bezpośrednio przekazywać – tak samo zresztą może to być rozwiązane w innych jednostkach administracyjnych – czyli z kamerką.

Zastępca Przewodniczącego Andrzej Pająk:

Dziękuję bardzo.

Czy jeszcze ktoś z państwa senatorów chciałby zabrać głos?

Szanowni Państwo, ja zgłaszam wniosek o przyjęcie tego projektu ustawy i przekazanie go do dalszego procedowania. Proszę bardzo.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Danuta Drypa:

Ja chciałam się tylko upewnić. Rozumiem, że wykreśliły wszędzie wyrażenie „podmiot leczniczy”, tak jak zostało to tutaj wyjaśnione.

Zastępca Przewodniczącego Andrzej Pająk:

Szanowni Państwo Senatorowie, głosujemy. Poddaję pod głosowanie ten projekt.

Kto jest za tym, żeby ten projekt przyjąć i przekazać do dalszego procedowania? (4)

Kto się wstrzymał? (0)

Kto jest przeciw? (0)

Jednogłośnie za.

Dziękuję bardzo.

Czyli wniosek... projekt ustawy o zmianie ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się zostaje poddany dalszej procedurze legislacyjnej.

I taka krótka...

(Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Danuta Drypa: Panie Przewodniczący, jeszcze należy wyznaczyć senatora, który będzie reprezentował...)

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Dziękuję bardzo.

Kto z państwa senatorów podejmie się tego zadania?

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Tutaj pan senator Piotr Florek jednogłośnie został zobowiązany przez komisję do reprezentowania nas w dalszych pracach nad tym projektem.

Dziękuję bardzo.

Ogłaszam 2 minuty przerwy.

(Przerwa w obradach)

Zastępca Przewodniczącego Andrzej Pająk:

Szanowni Państwo, przystępujemy do rozpatrzenia punktu drugiego porządku obrad dzisiejszego posiedzenia komisji. To jest informacja prawna dotycząca wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli, która dotyczyła realizacji zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego.

Ja bym poprosił przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli o omówienie i ustosunkowanie się do tej kontroli i ewentualnie do tych wniosków, które państwo nam przekażą. Potem poproszę przedstawiciela Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, pana dyrektora Grzegorza Ziomka, o ustosunkowanie się do tego, a potem poproszę ewentualnie pana legislatora, żeby również wypowiedział się co do tych propozycji, które ze strony państwa w tym temacie padną.

Proszę bardzo.

Dyrektor Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji w Najwyższej Izbie Kontroli Sławomir Grzelak:

Dziękuję.

Sławomir Grzelak, dyrektor Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji NIK.

Przeprowadziliśmy kontrolę dotyczącą realizacji zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego. Ta kontrola objęła lata 2009–2014. W jej ramach skontrolowaliśmy 28 urzędów jednostek samorządowych, w tym 20 urzędów miast, 8 urzędów marszałkowskich oraz 20 spółek. Przy czym w ramach tej kontroli przeanalizowaliśmy funkcjonowanie 229 spółek utworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Kontrola ma wiele aspektów. Generalnie rzecz biorąc, oceniliśmy w ramach naszych prac kontrolnych realizację przez samorządy szeregu działań inwestycyjnych oraz działań takich funkcjonalnych, które są powierzane samorządom, poprzez spółki prawa handlowego tworzone przez właśnie te jednostki samorządowe. Niejednokrotnie te spółki miały charakter spółek celowych, które w nomenklaturze nazywają się SPV, czyli spółki specjalnego przeznaczenia, które zakładano po to, żeby np. zrealizować budowę istotnych obiektów infrastrukturalnych.

Nie będę tutaj może przedstawiał – chyba, że państwo wyrazicie takie życzenie – w całości informacji o wynikach kontroli, ponieważ tak jak powiedziałem, ona dotyczy wielu aspektów. Generalnie rzecz biorąc, w wyniku ustaleń tej kontroli sformułowaliśmy ocenę negatywną, ponieważ w naszym odczuciu, popartym zresztą dowodami wynikającymi z kontroli, wystąpiło tak wiele nieprawidłowości przy realizacji zadań publicznych za pośrednictwem spółek, że obniżona została jak gdyby efektywność realizacji tych prac. Po prostu nie wykorzystywano szeregu możliwości organizacyjnych, finansowych, które pojawiają się w wyniku utworzenia spółki prawa handlowego, głównie z powodu szeregu zaniedbań, braku analiz przed podejmowaniem tych przedsięwzięć, braku stosownego nadzoru właścicielskiego.

Dla przykładu podam, że 40% przedsięwzięć, które były podejmowane przez spółki samorządowe, było nierzetelnie przygotowanych. Połowa przedsięwzięć była realizowana niezgodnie z przyjętymi założeniami, a w przypadku 30% z nich przekroczono wyznaczony termin oraz planowane koszty. Łączne koszty różnych działań samorządowych, które skontrolowaliśmy, zostały zwiększone nadmiernie o ponad 220 milionów zł, czyli o 7%, w stosunku do pierwotnych planów, a średnie opóźnienie realizacji wyniosło blisko 15 miesięcy. W toku kontroli ustaliliśmy, że 29% spółek z udziałem samorządów, których faktyczny przedmiot działalności poddano analizie w toku naszych prac, prowadziło działalność niedozwoloną w świetle obowiązujących przepisów, wykraczając poza określoną przepisami sferę użyteczności publicznej oraz podejmując działalność niezwiązaną z zadaniami samorządu terytorialnego. Wykryliśmy... to znaczy potwierdziliśmy istnienie problemu związanego z brakiem precyzji w określeniu pojęcia użyteczności publicznej na tle szeregu złożonych stanów faktycznych, które wynikają z podejmowania przez samorządy przedsięwzięć gospodarczych w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu życia mieszkańcom.

Te wykroczenia poza sferę użyteczności publicznej dotyczyły np. podejmowania przez spółki samorządowe działalności, takiej jak hotelarska, gastronomiczna, działalności w zakresie zarządzania nieruchomościami na zlecenie, jak również działalności deweloperskiej oraz nawet usług pogrzebowych. Bliższe analizy wskazują, że podejmowanie przez spółki tego typu działań prowadzi... może prowadzić do zaburzeń na lokalnych rynkach, ponieważ spółki samorządowe mogą korzystać z określonych preferencji bądź mają dostęp do różnego rodzaju informacji. I w związku z tym tutaj istnieje ryzyko naruszenia zasad konkurencji na lokalnych rynkach.

Spotykając się z tym fenomenem, sformułowaliśmy 2 wnioski de lege ferenda w naszej informacji o wynikach kontroli. Pierwszy z tych wniosków dotyczył znowelizowania ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej w zakresie zmiany art. 1 ust. 2 oraz art. 10 ust. 1 i 3 ustawy, określających pojęcie użyteczności publicznej w odniesieniu do wszystkich szczebli jednostek samorządowych, a także przesłanki tworzenia i przystępowania przez gminy do spółek prawa handlowego poza sferą użyteczności publicznej poprzez doprecyzowanie tych przesłanek, tak aby nie budziło wątpliwości, jaka działalność może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w sferze użyteczności publicznej oraz poza tą sferą. W naszym odczuciu doprecyzowanie definicji pojęcia zadania o charakterze użyteczności publicznej powinno być dokonane w taki sposób, aby przepisy nie budziły wątpliwości, jakie zadania własne są realizowane przez jednostki samorządowe i mają taki przymiot użyteczności publicznej. Przy czym oczywiście zdajemy sobie sprawę z tego, że jest to zadanie dosyć trudne z punktu widzenia legislacyjnego.

Sformułowaliśmy też drugi wniosek dotyczący nowelizacji przepisów prawa w celu doprowadzenia do spójności przepisów, art. 13 ust. 2 oraz art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa oraz przepisów ówczesnie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji – ten tytuł ustawy został zmieniony i w tej chwili jest to ustawa

o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników – w odniesieniu do możliwości przekazywania samorządowi województwa akcji lub udziałów spółek z udziałem Skarbu Państwa. Uważaliśmy, że zasady określone w art. 50 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa powinny uwzględniać w przypadku komunalizacji mienia w postaci akcji lub udziałów spółek wymogi określone w art. 13, czyli ograniczenia dotyczące możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd województwa. W tej chwili, tak jak powiedziałem, ta ustawa została zmieniona, w tej chwili jest to ustawa o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników, weszła w życie od 1 stycznia bieżącego roku. I te warunki dotyczące przekazywania komunalizowanych spółek Skarbu Państwa samorządowi wojewódzkiemu uległy liberalizacji. Biorąc pod uwagę brzmienie tych przepisów, uznajemy, że ten wniosek de lege ferenda został zrealizowany de facto... może przez przypadek, ale jest to mniej więcej to, o co nam chodziło.

Tak że tyle tytułem wstępu. Oczywiście możemy tutaj się zagłębiać, możemy iść w stronę przedstawiania przykładów pokazujących różne nieprawidłowości dotyczące przestrzegania przepisów ustawy o gospodarce komunalnej, ale... Jeżeli państwo będziecie chcieli, to oczywiście pogłębimy tę analizę. Dziękuję.

Zastępca Przewodniczącego Andrzej Pająk:

Dziękuję bardzo.

Czyli wniosek z tego, że tylko ten jeden wniosek de lege ferenda jest z państwa strony jakby postulowany pod naszym adresem.

Ja bym prosił o ustosunkowanie się do tego wniosku przedstawiciela ministerstwa spraw wewnętrznych. Bardzo proszę o zabranie głosu pana dyrektora Ziomek.

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

Bardzo dziękuję.

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo! Szanowni Państwo!

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji z uwagą zapoznało się z wynikami kontroli przekazanymi w ubiegłym roku przez Najwyższą Izbę Kontroli i starało się w związku z tymi wynikami zrealizować w sposób dostępny... Trzeba pamiętać, że przedmiot kontroli nie wykracza poza same kompetencje Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, które jest jak gdyby ograniczone w zakresie samorządowym w zasadzie do współpracy z samorządem, do dbania o przepisy związane z ustrojem samorządowym, ale nie reguluje poszczególnych dziedzin, w których samorząd prowadzi różnego typu działania czy działalność komunalną. Tak więc siłą rzeczy byliśmy ograniczeni wyłącznie do kwestii ustrojowych i pod tym kątem analizowaliśmy wnioski, które NIK nam przedłożył. W celu ich realizacji oddzieliliśmy wnioski de lege ferenda od wniosków bezpośrednio związanych z kontrolą. Te sprawy,

można powiedzieć same efekty kontroli zostały przekazane wojewodom zgodnie zresztą z sugestią NIK. W ubiegłym roku 18 marca minister Sebastian Chwałek, podsekretarz stanu w MSWiA, przekazał wyniki kontroli wszystkim wojewodom z zaleceniem ich zastosowania i zrealizowania.

Jeżeli chodzi o wnioski de lege ferenda, to one były przedmiotem naszej analizy. Próbowaliśmy w tę analizę również włączyć Ministerstwo Skarbu Państwa, które już wcześniej znajdowało się w fazie, można powiedzieć, likwidacji. Nie udało się uzyskać takiego wiążącego stanowiska z uwagi na ten okres likwidacji. I w marcu tego roku w piśmie skierowanym do prezesa... do szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wyraziliśmy stanowisko dotyczące wniosków de lege ferenda. Ja mam to stanowisko, ono jest dosyć obszerne, więc nie będę go cytował, bo wydaje mi się, że to... Ale oczywiście jestem do państwa dyspozycji, gdybyście państwo sobie życzyli, to jak najbardziej mogę przeczytać to stanowisko w odniesieniu do obydwu wniosków de lege ferenda. Chociaż, jak rozumiem, drugi wniosek jest nieaktualny, tak jak pan dyrektor to przedstawił, więc jeżeli chodzi o pierwszy wniosek... On się sprowadza tak naprawdę – ja trochę to strywializuję i z góry za to przepraszam – do tego, żeby katalog otwarty, żeby klauzule generalne w ustawie o gospodarce komunalnej czy w ustawach samorządowych zastąpić katalogiem zamkniętych działań, w ramach których samorzady mogły powoływać spółki. Sam pan dyrektor zauważył, że w sensie legislacyjnym to jest niezwykle trudne. W naszej ocenie jest to wręcz niemożliwe, dlatego że życie jest o wiele bogatsze od tych przypadków, z którymi mamy do czynienia w samorządzie, życie jest bogatsze chociażby o kontekst historyczny. Samorzady wielokrotnie przejmowały przedsiębiorstwa państwowe, które działały na ich obszarze i prowadziły taką działalność, o której pan dyrektor również wspominał, np. działalność w zakresie... nawet pogrzebową. Przedsiębiorstwa gospodarki komunalnej bardzo często również takimi sprawami się zajmowały. Dzisiaj, gdybyśmy usiłowali to uregulować, bo rzeczywiście z pewnego punktu widzenia samorząd tym się chyba nie powinien zajmować... Ale gdybyśmy próbowali to uregulować i tego zakazać, toby oznaczało, że należałoby w tym segmencie te przedsiębiorstwa czy spółki, bo one w różnej formie dzisiaj funkcjonują, powinny zaprzestać tej działalności, powinny sprzedać majątek, powinny przekazać być może ten majątek komuś innemu. Jest problem, jak zastosować tego typu rozwiązania i czy to jest konieczne, czy to jest rzeczywiście potrzebne. Bo co do tego można byłoby mieć wątpliwości, z całą pewnością trzeba by było tutaj dyskutować z samorządem.

Inna kwestia – bo ten przykład może nie jest najszcześniejszy – realizacji różnego typu zadań przez spółki komunalne. Wydaje się, że katalog byłby pewnie lepszy, ale ciężko go przygotować... Analizując ten problem, stwierdziliśmy, że ponieważ sprawa się wiąże również z kwestią nadzorowania samorządu pod kątem finansowym, to być może ten problem da się po części załatwić dzięki objęciu nadzorem regionalnych izb obrachunkowych również inne podmioty zależne od samorządu w zakresach finansowych. I w projekcie ustawy, który akurat będzie procedowany w najbliższym czasie w Sejmie, tego typu rozszerzenie

katalogu czy zakresu zadań nadzorczych RIO się znajduje. Więc w tym zakresie mielibyśmy, można powiedzieć, baczniejsze oko kątem nadzorczym na działalność samorządową w zakresie spółek. I to jest chyba jedyny i najlepszy sposób na zrealizowanie tego wniosku de lege ferenda, bo utworzyć katalog zamknięty jest niezwykle trudno, jest to bardzo skomplikowane zadanie. Myślę, że nie jesteśmy w stanie przewidzieć wszystkich przypadków, w których musieliśmybyśmy umożliwić samorządom prowadzenie działalności, jest to po prostu niemożliwe. Samorząd w tym zakresie jest bardzo różny i różne zadania wykonuje. Więc jedynie rozszerzenie kompetencji RIO wydaje się tutaj sensownym rozwiązaniem. Bardzo dziękuję.

Zastępca Przewodniczącego Andrzej Pająk:

Dziękuję bardzo.

Teraz bym poprosił państwa senatorów o zabranie głosu, jeżeli ktoś ma takie życzenie, a potem poprosimy pana legislatora, żeby jak gdyby dopełnił wypowiedź pana dyrektora.

Proszę bardzo. Pan senator Mróz.

Senator Krzysztof Mróz:

Panie Przewodniczący! Panie Dyrektorze!

Problem na pewno jest i dobrze, że Najwyższa Izba Kontroli ten problem wskazała. Ja widziałem – mówię to ze swojego doświadczenia, jako samorządowiec i radny – to, co się dzieje akurat w moim mieście, że niekiedy spółki czy podmioty zależne od miasta realizują różnego rodzaju inne działania daleko od tego, co jest wskazane. Ja znam taki przykład z Jeleniej Góry, kiedy jedna ze spółek miejskich powołała kolejną spółkę, żeby się zabawić w dewelopera, i wybudowała – tam były kwestie gruntów itd. – mieszkania. Zakończyło się to jednym wielkim skandalem, dlatego że tych mieszkań, które wybudowała już nie ta spółka, tylko chyba spółka córka, nie może teraz sprzedać. No i przyszła do miasta z propozycją: to kupcie te mieszkania na mieszkania komunalne. Oczywiście radni, z tego, co wiem, chyba się na to nie zgodzili, bo wychodziły za to jakieś kosmiczne ceny. No, to jest coś niebywałego.

Jest także problem... Ja mówię to ze swojego doświadczenia jako radny tylko w tej jednej gminie, nie wiem, czy tak jest... Ale dano nam taką wykładnię, że komisja rewizyjna rady miejskiej nie może kontrolować spółek. I taka opinia bynajmniej... Tak nam to przedstawiono. No i myśmy nie mogli... To znaczy ja akurat wtedy nie byłem, ale radni nie mogli kontrolować spółek. Potem to zmieniono, że możemy kontrolować spółki tylko w zakresie przekazywania dotacji, czyli jeżeli np. miasto kupuje usługę, nie wiem, od zakładu komunikacyjnego, no to w tym zakresie możemy kontrolować, ale całościowo, bo to jest spółka prawa handlowego, nie możemy. I na pewno, jeżeli my nie przyjmujemy tych rozwiązań w projekcie ustawy, to wzmocnienie kontroli nad samorządami – nie wiem, czy poprzez wojewodę, czy poprzez regionalne izby obrachunkowe, które by kontrolowały to nie tylko pod względem finansowym, ale także pod względem zasadności prowadzenia

takiej działalności – jest jak najbardziej wskazane, bo nie chcę mówić, że wszędzie są jakieś nieprawidłowości, ale one się zdarzają i potem w lokalnych społecznościach to budzi... Funkcja kontrolna radnych, powiedzmy, też dużo pozostawia do życzenia i to nie wynika z niechęci radnych, tylko wynika właśnie ze słabej pozycji radnego w stosunku do wójta, burmistrza i prezydenta po tych wyborach bezpośrednich. Więc na pewno tutaj jakieś rozwiązania – ja nie mam gotowych rozwiązań – jak najbardziej trzeba wprowadzić i być może... Z tego, co wiem, jest teraz procedowana ustawa o zmianie funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych. Wiem, że to gdzieś w ministerstwie się właśnie...

(*Głos z sali*: W Sejmie to jest.)

Aha, czyli nawet już jest w Sejmie. Dobrze byłoby, żeby takie elementy tam zamieścić, no bo jest problem, że to wszystko się troszeczkę wymyka... Ja już widzę, że też troszeczkę już nawet w tym przypadku regionalne izby obrachunkowe próbują coś zdziałać. Akurat wcześniej mieliśmy posiedzenie komisji, na którym mówiliśmy o samorządach. I ja już się spotkałem z takimi opiniami, że... Tutaj np. nasz gość, pan prof. Piasecki, mówił o tym, mówił o kwestii mediów lokalnych, które tam nie są... To znaczy chodziło o konkurencję. Bo zdarzało się właśnie, że urząd miasta czy jakiś ośrodek kultury wydawał gazety, normalnie gazety płatne, nie mówimy o biuletynach informacyjnych. I jeśli chodzi o to, z czym się spotkałem, to regionalne izby obrachunkowe podważają już takie działania i zakazują samorządom wydawania np. gazet płatnych. Bo to poszło już w taką stronę, że tak powiem, na bardzo szeroką skalę, np. w Jeleniej Górze ktoś wpadł na pomysł, że chce się zabawić w dewelopera za pieniądze publiczne. W Jeleniej Górze mamy taki przypadek. No to po prostu jest skandal. Dziękuję.

Zastępca Przewodniczącego Andrzej Pająk:

Dziękuję bardzo.

Czy jeszcze ktoś z państwa senatorów?

Proszę bardzo, Panie Dyrektorze.

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

Ja bym się chciał odnieść do tego, na co pan senator zwrócił uwagę. Chodzi o to, żebyśmy, powiem nieładnie, nie mylili trochę pojęć, bo tutaj nie chodzi o samo zadanie publiczne, bo zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych wspólnoty może być realizowane przez gminy. I gmina może tworzyć różnego typu jednostki w tym zakresie. Ja bym nie oceniał samego zadania, tak jak pan wskazał przykład z Zielonej Góry, tylko raczej sposób jego realizacji, sposób realizacji zadania, bo warunki, tak jak pan senator zauważył, były skandaliczne. I pod tym kątem jest to pewien kłopot. Co jest istotne... Tutaj trochę sobie zaprzeczę, jeśli chodzi o to, co wcześniej mówiłem o kontrolach RIO. Otóż, proszę państwa, nadzór nad samorządem zgodnie z kon-

stytucją jest wyłącznie nadzorem legalistycznym, czyli w zakresie zadań własnych organy nadzoru mogą kontrolować tylko legalność, zgodność z prawem całego działania, nie badają gospodarności ani rzetelności, co z kolei może zrobić Najwyższa Izba Kontroli. Więc pod tym względem różni się trochę w skuteczności działań czy w ocenach, czy w zakresie ocen, które można wobec tej działalności samorządowej zrealizować. Więc tutaj postulat *de lege ferenda* dotyczący ograniczenia katalogu tej działalności jest takim możliwym działaniem określającym warunki na przyszłość, tak aby móc realizować skuteczne zadania nadzorcze. Tylko określenie wprost tego katalogu jest niezwykle trudne, bo zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty to jest również zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych i to chyba nie budzi wątpliwości. Więc to, w jaki sposób gmina realizuje czy zaspokaja potrzeby mieszkaniowe, jest już rzeczywiście tematem czasami nawet dla prokuratora. No bo jeżeli są warunki niezgodne z prawem, no to prokuratura może tego typu sytuację badać.

Co do kompetencji komisji rewizyjnej, powiem tak. Kwestie własności czy kwestie funkcjonowania spółek podlegają nadzorowi wójta. Komisja może wchodzić po prostu do tych jednostek poprzez nadzorowanie wójta. To jest jedyny sposób. Tutaj bezpośrednio do tego odnoszą się powszechnie obowiązujące przepisy, które określają formy nadzoru nad spółkami, więc tutaj nie można tych przepisów zastępować jakimiś dodatkowymi kompetencjami rady. Ale sposób nadzoru wójta jest tutaj możliwy do zrealizowania... poprzez nadzór wójta jest możliwe zrealizowanie nadzoru nad tymi jednostkami. Bardzo dziękuję.

Zastępca Przewodniczącego Andrzej Pająk:

Dziękuję bardzo.

Jeszcze bardzo krótko... O zabranie głosu prosił pan senator Mróz.

Proszę bardzo.

Senator Krzysztof Mróz:

Po pierwsze, Panie Dyrektorze, nie z Zielonej Góry, tylko z Jeleniej Góry, to tak na marginesie. To jedna rzecz.

Po drugie, ja mówiłem o tym, że skandaliczność – ja nie zarzucam nikomu łamania prawa w Jeleniej Górze, bo nie mam na to żadnych, że tak powiem, dowodów – tej sytuacji w Jeleniej Górze polegała na tym, że spółka miejska powołała spółkę, która nie miała wybudować mieszkań komunalnych, tylko miała wybudować mieszkania, które ona miała sprzedać na rynku jako deweloper, no i te zyski miały mitycznie pójść na mieszkania... Na tym polega skandaliczność tego przypadku jeleniogórskiego, że gmina, wykorzystując majątek, chciała zabawić się w dewelopera. Jest w Jeleniej Górze, pewnie w całej Polsce... Są setki deweloperów... I to moim zdaniem jest ten skandal. Inna sytuacja byłaby, gdyby miasto zleciło to na zasadzie: proszę wybudować, spółka miejska ma wybudować ileś mieszkań komunalnych. To byłby zupełnie czysty układ. Jeżeli ktoś buduje mieszkania z myślą o tym, żeby je sprzedać na rynku, a jak nie może ich sprzedać, ratunkowo się zwraca:

kupcie te mieszkania, niech gmina od swojej spółki kupuje te mieszkania, z budżetu daje pieniądze, żeby... I to jest skandal. Pewnie z punktu widzenia formalnoprawnego to było przeprowadzone.

Wie pan, Panie Dyrektorze, ja uważam, że oczywiście... Bo pan mówił... Ja też jestem ekonomistą, więc wiem, jakie są organy w spółkach i kto może kontrolować, ale podaję taki przykład... Bo chodzi o to, że radni w świetle obecnie obowiązujących przepisów prawa nie mają możliwości kontrolować spółek miejskich w 100%, a pamiętajmy, że tam jest gigantyczny majątek. Często są to spółki warte bardzo duże pieniądze, spółki, które zarządzają bardzo dużym majątkiem. I ja nie widzę przeszkód – chociaż oczywiście nie jestem prawnikiem – żeby wymyśleć taką formułę prawną, że jednak radni mieliby kontrolę nad spółkami czy ta kontrola byłaby wzmocniona, bo ona w jakimś zakresie ograniczonym jest. I jeżeli nawet takich przepisów nie ma, to nic nie stoi na przeszkodzie, żeby takie przepisy wprowadzić, bo uważam, że... Słyszysz się, jak niektóre spółki bardzo mocno się zadłużają i to ładnie... W sprawozdaniach gminy nie ma, no to spółka się zadłuża... Są różnego rodzaju sytuacje, mogę podać przykłady z różnych miast, bo takie informacje do nas docierają. Więc chodzi o to, żeby była większa kontrola nad tym, czy to poprzez RIO – ja mam świadomość tego, że wojewoda bada tylko sprawy legislacyjne – czy poprzez wzmocnienie w tym zakresie roli izb obrachunkowych, czy poprzez jakiś inny mechanizm prawny. To, co tutaj wymyślimy, to jest droga otwarta. Ja sygnalizuję pewien problem, który znam z autopsji.

Zastępca Przewodniczącego Andrzej Pająk:

Panie Senatorze, ja bym prosił o zmierzanie do końca. (*Senator Krzysztof Mróz:* Dziękuję.)

Dziękuję bardzo.

Jeszcze prosiłbym pana legislatora o bardzo krótkie ustosunkowanie się do propozycji pana dyrektora.

Proszę bardzo.

Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Michał Gil:

Dziękuję.

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo! Szanowni Państwo!

Żeby nie przedłużać, powiem tak. Odsyłam do swojej opinii, którą państwo dysponujecie. Potwierdzam wszystkie wątpliwości związane z ewentualnym doprecyzowaniem art. 1 i 10 ustawy o gospodarce komunalnej. Dziękuję.

Zastępca Przewodniczącego Andrzej Pająk:

Dziękuję bardzo.

Wydaje mi się, że wobec stanowiska i pana legislatora, i pana dyrektora te postulaty, które są... To znaczy chodzi o ten pierwszy postulat, bo ten drugi praktycznie został

uznany za bezprzedmiotowy... Proponuję zamknięcie tego tematu na tym etapie prac komisji. Jeśli chodzi o wnioski, o których tutaj żeśmy rozmawiali, to jest to temat na czasie, bo w Sejmie jest procedowana ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych i myślę, że tutaj i ze strony pana dyrektora, i ze strony ministerstwa będzie jakiś nadzór, żeby ten temat i ten wątek, który tutaj NIK zasugerował, wprowadzić do ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Ja miałbym propozycję, żeby ten temat na szczepku tutaj naszej komisji zamknąć. Taka byłaby moja propozycja.

Proszę bardzo o zabranie głosu panią przedstawiciel NIK.

Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego i Orzecznictwa Kontrolnego w Najwyższej Izbie Kontroli Elżbieta Jarzęcka-Siwik:

Dziękuję bardzo.

Elżbieta Jarzęcka-Siwik, wicedyrektor Departamentu Prawnego z Najwyższej Izby Kontroli.

Ja bym miała tylko taki postulat, bo w grę wchodzi oczywiście ustawa o RIO, ale pan dyrektor nie powiedział nam, jakie ewentualnie instrumenty nadzorcze w tym obszarze, o którym tutaj dyskutujemy, mogłyby być uwzględnione w tej ustawie.

Zastępca Przewodniczącego Andrzej Pająk:

Dziękuję bardzo.

Proszę, Panie Dyrektorze.

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

Powiem dosłownie jednym zdaniem. To jest rozszerzenie kompetencji kontrolnych RIO, dokładnie. To jest rozszerzenie kompetencji możliwości kontrolowania również tego typu spółek. W tej chwili RIO takiej kompetencji nie ma. I do tego się sprowadza ten postulat. To jest zmiana art. 5, o ile dobrze pamiętam, ustawy o RIO.

Zastępca Przewodniczącego Andrzej Pająk:

Dziękuję bardzo.

Myślę, że ustawa o RIO, skoro jest procedowana, i tak będzie tutaj, w Senacie, przechodziła przez naszą komisję, przez komisję samorządu, więc myślę, że będzie jeszcze okazja, żeby tego tematu w jakiś sposób przypilnować i ten postulat uwzględnić.

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Nie.

Zamykam posiedzenie komisji. Dziękuję bardzo.

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii