VII kadencja

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ
POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Administracji i Cyfryzacji**
(nr 25)
z dnia 13 czerwca 2013 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Administracji i Cyfryzacji (nr 25)

13 czerwca 2013 r.

Komisja Administracji i Cyfryzacji, obradująca pod przewodnictwem poseł **Julii Pitery (PO)**, przewodniczącej Komisji, rozpatrzyła:

– wnioski de lege ferenda Najwyższej Izby Kontroli dotyczące organizacji i efektywności funkcjonowania administracji publicznej.

W posiedzeniu udział wzięli: **Szymon Wróbel** dyrektor Departamentu Współpracy z Jednostkami Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, **Edyta Szafran** zastępca dyrektora Departamentu Zarządzania Kryzysowego i Systemu Powiadamiania Ratunkowego MAiC wraz ze współpracownikami, **Dobiesław Rzemieniewski** naczelnik wydziału w Departamencie Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych MAiC, **Cezary Zaremba** naczelnik wydziału w Departamencie Administracji Publicznej MAiC, **Elżbieta Jarzęcka-Siwik** wicedyrektor Departamentu Prawnego i Orzecznictwa Kontrolnego w Najwyższej Izbie Kontroli, **Dariusz Zielecki** wicedyrektor Departamentu Administracji Publicznej w NIK, **Arkadiusz Siwek** doradca prawny w NIK.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Grażyna Kućmierowska** i **Jolanta Ostrowska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodnicząca poseł Julia Pitera (PO):

Otwieram posiedzenie Komisji Administracji i Cyfryzacji. Witam przedstawicieli ministerstwa, witam przedstawicieli Izby. W dzisiejszym porządku dziennym mamy tylko jeden punkt – rozpatrzenie wniosków *de lege ferenda* Najwyższej Izby Kontroli dotyczących organizacji i efektywności funkcjonowania administracji publicznej. Referuje prezes Najwyższej Izby Kontroli.

Nie ma pana prezesa, więc, pani dyrektor, zgodnie z umową proszę o zabranie głosu.

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

Przedstawiliśmy zestawienie wniosków *de lege ferenda*, o które pani przewodnicząca w imieniu Komisji prosiła, przy czym już tak trochę samodzielnie dokonaliśmy ich wyboru, przyjmując okres trzyletni, czyli są to wnioski, które były formułowane przez Izbę w latach 2010–2011. Wybraliśmy je ze wszystkich wniosków, które sformułowaliśmy i przedstawiliśmy Sejmowi zarówno w informacjach o wynikach kontroli, jak i w sprawozdaniach z działalności Izby. Było ich 165. Na potrzeby dzisiejszego posiedzenia wybraliśmy i przedstawiliśmy tych wniosków 114. Naszym zdaniem, one dotyczą bardziej lub mniej działań administracji publicznej, ale chodzi o takie szerokie rozumienie organizacji i realizowanie zadań przez administrację publiczną. Są też wnioski, które dotyczą efektywności funkcjonowania organów reprezentujących władzę wykonawczą. Postulaty zawarte w tych wnioskach zmierzały do poprawy obowiązującego prawa poprzez uzupełnienie brakujących regulacji albo doprecyzowanie regulacji istniejących.

Proszę państwa, do 15 maja 2013 r. z liczby 114 wniosków, jak przyjęliśmy, zrealizowano 17, 11 zostało zrealizowanych częściowo, zaś nie zrealizowano 86. Można powiedzieć, że to wskazuje na dość mizerne wykorzystanie naszych starań kontrolnych i naszych wniosków formułowanych na podstawie przeprowadzonych kontroli.

W tym miejscu chcę, szanowni państwo, pani przewodnicząca, pośpieszyć z pewnym wyjaśnieniem. Przyjęliśmy, że niektóre z wniosków wskazanych w zestawieniu są niezrealizowane, ale one tak na dobra sprawę dotyczą spraw, które wolą ustawodawcy zostały uregulowane inaczej. Na przykład mamy wnioski nr 24, 27, które, hasłowo

mówiąc, dotyczą czystości i odpadów. Mamy zmienioną ustawę o czystości i zachowaniu porządku w gminach i o nowym systemie odbioru odpadów. Od 1 lipca już w pełni będzie obowiązywać.

Nasze wnioski dotyczyły poprzedniego stanu prawnego, więc one *de facto* nie zostały zrealizowane, bo jest inna regulacja, albo zostały częściowo zaakceptowane przez ustawodawcę. Podobnie jest z wnioskiem dotyczącym spółek komunalnych. To jest wniosek nr 30. Tutaj z kolei chodzi o sytuację taką, że częściowo została uwzględniona nasza uwaga co do tworzenia spółek komunalnych w sferze użyteczności publicznej, ale wniosek został zrealizowany w ustawie o sporcie, bo w ustawie o sporcie zmieniono ustawę o gospodarce komunalnej. W art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej wprowadzono szerszy katalog sfer działania, które uznaje się za działanie w ramach pożytku publicznego. Chodzi o spółki sportowe, stadiony, kluby sportowe, które są albo wspierane finansowo przez jednostki samorządu terytorialnego, albo są wręcz własnością samorządu terytorialnego i działają w formie spółek komunalnych. Podobnie jest z wnioskami niezrealizowanymi albo zrealizowanymi inaczej w sytuacji, kiedy trwa proces legislacyjny.

Jeśli chodzi o ustawę deregulacyjną, to jej procedowanie jest już na ukończeniu, bo chodzi już tylko o przyjęcie stanowiska przez Senat. Sformułowaliśmy wniosek nr 3 dotyczący jednego z zawodów, to jest pilotów i przewodników, czyli w sferze turystycznej. Ten wniosek będzie za chwilę już nieaktualny. Podobną sytuację mamy z pracownikami samorządowymi. 10 maja została znowelizowana ustawa o pracownikach samorządowych. Ona od 1 września wejdzie w życie. Chodzi tu o definicję tzw. stanowiska wolnego, na które były przenoszone osoby zatrudnione na stanowiskach obsługi, wspomagających funkcjonowanie urzędu, a nie osoby załatwiające sprawy merytoryczne znajdujące się w kompetencjach samorządu terytorialnego. To jest wniosek nr 38. Ten wniosek jeszcze jest niezrealizowany, ale za chwilę będzie już zrealizowany i nieaktualny.

Pozostałe wnioski pozwoliłam sobie pogrupować, żeby łatwiej było ogarnąć ten materiał, na kilka części. Wnioski zgrupowane w pierwszej części mają na celu uregulowanie stanu prawnego w odniesieniu do majątku i finansów publicznych. Wniosek nr 39 dotyczy uregulowania stanu prawnego nieruchomości w parkach narodowych. Mamy duże zaszłości w uregulowaniu stanu prawnego nieruchomości stanowiących własność albo Skarbu Państwa, albo samorządu. Państwo doskonale o tym wiedzą. Nasze oceny podejmowanych prób uregulowania tej materii nie są najlepsze. A tak na dobrą sprawę to Sejm szczęśliwie przedłuża czas na dokonanie stosownych czynności i na dokonanie wpisów do ksiąg wieczystych. W parkach narodowych problem jest nieco inny. Nieruchomości, które wchodzą w skład parku narodowego były wyznaczane administracyjnie, ale aktem powszechnie obowiązującym, bo w rozporządzeniu, w akcie wykonawczym. I te akty wykonawcze nie zawsze są adekwatne do stwierdzonego w czasie naszych kontroli stanu faktycznego. Park narodowy dysponuje *de facto* większą ilością nieruchomości niż to wynika z rozporządzenia określającego obszar tego parku. We wniosku nr 39 proponowaliśmy, żeby te rozporządzenia uległy zmianie i żeby stan prawny został uregulowany.

Podobnie jest z zakresem inwestycji drogowych. Przyjmuje się, że inwestycje drogowe dotyczą samej drogi a nie infrastruktury, która dotyczy budowania drogi. Nasz wniosek nr 48 wskazuje potrzebę dokonania zmian w przepisach tak, aby inwestycje drogowe mogły jednocześnie objąć całość projektu inwestycyjnego, łącznie z tymi wszystkimi przyległościami, które są niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania dróg.

Kwestia nieuregulowania stanu prawnego dotyczy również parków krajobrazowych. To jest kilka wniosków począwszy od wniosku nr 85. Dotyczą one zarówno tworzenia parków krajobrazowych, jak i sprawowania nadzoru na działalnością tych parków, a także przemieszania kompetencji między dyrekcją parków a dyrekcją ochrony środowiska.

Druga grupa wniosków, na którą chce zwrócić uwagę, dotyczy, jak ja to sobie na użytek dzisiejszego posiedzenia nazwałam, organizacji i przejrzystości działania administracji. Wniosek nr 50 dotyczy odwołania członka samorządowego kolegium odwoławczego, który został wybrany w niewłaściwym trybie albo w sposób niezgodny z przepisami prawa. Nie można anulować takiego wyboru i nie można z tego powodu odwołać członka samorządowego kolegium odwoławczego, a to nie najlepiej świadczy później o przejrzystości działania tego organu.

Podobnie sprawa się ma z warunkami przydziału lokali dla policjantów i funkcjonariuszy BOR. Reguluje to rozporządzenie, akt wykonawczy. Praktycznie warunków przydziału lokali nie ma. One są tak ogólne i tak hipotetyczne, że można przypuszczać, iż istnieje cała sfera uznaniowości, dowolności wręcz w gospodarowaniu tymi lokalami.

Jeśli chodzi o organizację administracji, to mamy wniosek nr 103 dotyczący statusu prawnego powiatowego inspektora nadzoru budowlanego. To jest organ, który ma dosyć dziwne usytuowanie w hierarchii organów administracji. Należy do administracji zespolonej na poziomie powiatu. Zadania z zakresu kontroli, zadania z zakresu nadzoru wykonują różne organy w stosunku do PINB, a finansowanie działalności tego organu, jak by na to nie patrzeć bardzo istotnego z punktu widzenia zarówno bezpieczeństwa, jak i rozwoju, bo w grę wchodzi proces inwestycyjny z zakresu budownictwa, a więc finansowanie tego organu odbywa się z dotacji celowej przekazywanej z budżetu państwa. Czyli tak na dobrą sprawę starosta nie jest zainteresowany finansowaniem tego organu, jeżeli jego potrzeby są większe niż środki zapewnione na jego działalność, chociaż zdarzają się przypadki, kiedy starosta przekazuje środki z budżetu powiatu, ale w tym momencie mamy do czynienia z naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

Elementem, który również dotyczy administracji, który jest bardzo szeroko dyskutowany i rodzi bardzo wiele kontrowersji przy okazji rozliczania rocznego budżetu państwa, są wynagrodzenia „R". Te wynagrodzenia są zamrażane już od wielu lat, ale w ustawie o wynagrodzeniu – mówię skrótowo – „R" mamy też nieszczęśliwie sformułowane przepisy dotyczące nagród i rokrocznie pojawiają się problemy związane z tym, kto komu kiedy jaką nagrodę powinien czy może przyznać. Postulowaliśmy kompleksową regulację wynagrodzeń „R" również z tego powodu, żeby urealnić płace osób zajmujących stanowiska w organach naczelnych administracji. Nie jest to klarowny system, kiedy dyrektor departamentu zarabia więcej niż minister. To trzeba jasno powiedzieć. Tego typu wniosek sformułowaliśmy w pkt 23.

Kolejna grupa wniosków, którą zaproponowaliśmy ma na celu zmiany w regulacjach prawnych dotyczących bardzo ważnych spraw dla obywateli, dla przedsiębiorców, ale także wiążących się z racjonalnym wykorzystaniem środków publicznych i wydatkowaniem grosza publicznego. To jest m.in. wniosek nr 4, który dotyczy pomocy dla repatriantów. Nie może być takiej sytuacji, że mamy wątpliwości, czy mieszkanie dla osób, które zapraszamy do naszego kraju na podstawie ustawy o repatriacji, mamy przygotować przed jej przyjazdem, czy dopiero po jej przyjeździe, bo ustawodawca gwarantuje zwrot wydatkowanych przez samorząd pieniędzy, ale dopiero po przyjeździe danej osoby do kraju. Tylko że ona po przyjeździe musi gdzieś zamieszkać. Wielokrotnie były problemy z interpretacją przepisów prawa i ze stosowaniem przepisów prawnych wiążących się z wydatkowaniem funduszy na przygotowanie i udzielenie pomocy dla repatriantów.

Podobna sytuacja jest z wydatkowaniem środków publicznych na działalność agencji państwowych. Na przykład mamy do czynienia z dotacją podmiotową dla Państwowej Agencji Prasowej. Wiemy, że dotacja podmiotowa to tak na dobrą sprawę przekazanie środków i rozliczenie ich bez żadnego kryterium rzetelności, gospodarności czy w końcu celowości. To jest wniosek nr 53.

Mamy do czynienia także z takimi wnioskami jak wniosek nr 17, dotyczący odpłatności za pobyt w zakładzie opiekuńczo-leczniczym. Wniosków dotyczących zakładów opiekuńczo-leczniczych jest kilka, ale ja chcę zwrócić uwagę na ten dotyczący sposobu ustalania odpłatności. Tak na dobrą sprawę nikt nie jest zainteresowany tym, aby sprawdzić, jakie są *de facto* dochody osoby pozostającej w zakładzie opiekuńczo-leczniczym, i jak powinna być naliczana odpłatność również z jej środków, bo to o to chodzi.

Kolejna sprawa wiąże się z uszczelnianiem dochodów budżetowych i poszukiwaniem tych dochodów w szarej strefie. A dotyczy handlu internetowego. Do tej pory wniosek nr 31 został częściowo zrealizowany, chodzi o uprawnienie, które zostało przyznane kontroli skarbowej do otrzymywania danych identyfikujących osoby handlujące w Internecie, ale już na przykład organy celne czy organy podatkowe takiego uprawnienia nie posiadają. Dlatego uznaliśmy, że ten wniosek jest tylko częściowo zrealizowany.

Kolejna sprawa, bardzo ważna dla obywateli, to jest wniosek nr 47, a hasłowo mówiąc, dotyczy lądowisk dla śmigłowców ratowniczych. Przepisy w tej materii nie są jasne

i trzeba się nad tym zastanowić. Media zrobiły kilka reportaży na ten temat i władza publiczna została napiętnowana w związku z nieszczęśliwymi wydarzeniami, nawet śmiercią dziecka w związku z tym, że śmigłowiec nie mógł wylądować w określonym miejscu.

Kolejna sprawa, nie chcę powiedzieć kuriozalna, ale na pewno bardzo dziwna dotyczy wymierzania kar administracyjnych przez inspekcję ochrony środowiska. Jest to wniosek nr 56. Chodzi o instalacje chroniące środowisko. Kiedy zostanie ustalona i naliczona kara administracyjna w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie budowania, eksploatowania instalacji chroniących środowisko, to nie można jej umorzyć, nawet jeżeli użytkownik przed wydaniem decyzji administracyjnej o nałożeniu tej kary usprawni tę instalację, czyli naprawi błędy albo wyeliminuje nieprawidłowości. Taka kara i tak jest nakładana. Co więcej, nie można jej nawet umorzyć, bo karę można umorzyć tylko wtedy, kiedy naprawa instalacji odbyła się już po wydaniu decyzji administracyjnej nakładającej taką karę.

Kolejna bardzo ważna kwestia, która została przez nas opisana w zeszłym roku w informacji o wynikach kontroli, dotyczy ochrony praw zwierząt. Chodzi o działalność regulowaną w zakresie wyłapywania zwierząt, czyli ochrony zwierząt bezdomnych. Działalność regulowana dotyczy tylko i wyłącznie prowadzenia schronisk. Natomiast można powiedzieć, że jest całkowicie „wolna amerykanka" jeśli chodzi o wyłapywanie zwierząt. Odbywa się to na podstawie umów zawieranych z samorządem terytorialnym, ale dochodzi do tego, że nie wiadomo, co się dzieje później z tymi wyłapanymi zwierzętami. One powinny trafić do schroniska, ale nie zawsze się tak dzieje. Pozostaje jeszcze kwestia nadzoru weterynaryjnego.

Ciekawą propozycję zawiera wniosek nr 93. Dotyczy on wymiany informacji między inspekcją weterynaryjną a organami podatkowymi. W jednej z kontroli dotyczącej działalności kurzych ferm okazało się, że inspekcja weterynaryjna nie może sprawować nadzoru nad tego typu działalnością, chociaż taka działalność została zgłoszona i jest opodatkowana. Jednak inspekcja weterynaryjna nie ma uprawnień do tego, aby żądać tego typu informacji od organów podatkowych, bo organy podatkowe mają swoją tajemnicę skarbową.

Niektóre wnioski dotyczą zmiany regulacji po to, aby interpretacja przepisów prawnych nie budziła wątpliwości w praktyce. Państwo jako ustawodawca wiedzą najlepiej, jaka jest wartość jasności prawa, zasady jasności prawa i jego jednolitego rozumienia. Mamy ustawę o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Dwukrotnie już proponowaliśmy zmiany w tej ustawie. Zmiany, które dotychczas zostały w niej poczynione, nie obejmują tych, które proponowaliśmy. To są wnioski nr 35, 37 i 106, 111. W tym przypadku nie można mówić o luce prawnej, bo interpretacja tych przepisów jest możliwa, ale wymaga zastosowania bardzo trudnych zabiegów z zakresu wykładni prawa. Sprowadza się to w praktyce do tego, że starostowie odpowiadają kontrolerom NIK, że oni po prostu tak rozumieją przepis prawa i tak go stosują, przy czym opierają się na opiniach radców prawnych. Oczyliście mówię o nieprawidłowej praktyce. Dla przykładu, chodzi o ustalenie momentu, kiedy grunt przestaje być gruntem rolnym i leśnym i kiedy traci swoją ochronę. Ustawodawca wskazał, że faktyczna zmiana, czyli inne użytkowanie niż rolne lub leśne stanowi już o przekształceniu tego gruntu. Nie ma żadnego zgłoszenia, starosta nie ma żadnej informacji, nie może dokonać wpisu w wykazie gruntów rolnych i leśnych, co pociąga za sobą to, iż nie może pobierać innego podatku niż rolny, ponieważ nie ma stosownej wiedzy, kiedy to przekształcenie faktyczne nastąpiło. Zaproponowaliśmy więc, aby wprowadzić taki normatywny moment, określić to w sposób wiążący zarówno dla obywateli, jak i dla organu.

Mamy także problem z jednolitością prawa w zakresie oceniania zgodności decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Jest to wniosek nr 92. Problem najbardziej jest widoczny w orzecznictwie sądów. Niektóre sądy przyjmują, że wymaga się takiej zgodności, natomiast inne składy sędziowskie twierdzą, że żadne przepisy prawa o tym nie mówią wprost, zatem taka zgodność nie jest potrzebna.

I na koniec chcę wskazać trzy wnioski, które dotyczą i obrazują pewien bałagan, przepraszam za wyrażenie, w regulacjach prawnych. Na przykład we wniosku nr 61 mowa jest o ujednoliceniu regulacji prawnych, które dotyczą zasiadania osób pełniących funkcje publiczne w spółkach z udziałem Skarbu Państwa. Ustawa „kominowa" mówi, że tylko w jednej spółce można zasiadać, ale już ustawa antykorupcyjna mówi o dwóch spółkach i spory, jeśli chodzi o wyegzekwowanie tych regulacji w praktyce funkcjonują. Innym przykładem niedoregulowania, może nie koniecznie bałaganu, ale niedoregulowania, jest brak określenia kompetencji zarządu związku międzygminnego. Jest to wniosek nr 65. Jest też ciekawy przykład takiej niechlujności. To wniosek nr 66. W ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów mówi się o obowiązku samorządu wprowadzenia wiedzy konsumenckiej do programu nauczania w szkołach publicznych, przy czym samorząd nie ma żadnych kompetencji do tego, żeby kształtować program nauczania. Proponowaliśmy skreślenie tego przepisu z ustawy.

Pani przewodnicząca, to są te najbardziej charakterystyczne sprawy, na które zwracamy uwagę, żeby przybliżyć treść tego obszernego dokumentu, który Najwyższa Izba Kontroli przygotowała i przesłała Komisji.

Przewodnicząca poseł Julia Pitera (PO):

Czy ktoś z zaproszonych osób chciałby coś jeszcze dodać? Nie słyszę. Czy ze strony posłów są jakieś pytania lub uwagi? Nie słyszę.

Ja mam taką propozycję. Pani dyrektor, chcę panią prosić, żeby niezrealizowane, ale tylko niezrealizowane wnioski *de lege ferenda* zechciała pani przesłać do sekretariatu Komisji, oprócz tych, które przestały być aktualne ze względu na obecny stan prawny. Proszę przesłać tylko takie wnioski, które powinny zostać zrealizowane ze względu na to, że regulacjealbo są bez sensu, jak w przypadku nauczania w zakresie praw konsumenckich – aczkolwiek trochę tego problemu nie rozumiem, bo w każdym powiecie jest rzecznik konsumenta; prawdę powiedziawszy już od dawna się interesuję, czym oni się zajmują, i chyba różnie to bywa; to oni mogliby się w to zaangażować, skoro mają biura, urzędników, można by to jakoś zorganizować – albo są bez sensu i nie powinno ich być, bo są fikcją, albo takie, jak ta sprawa lądowisk dla helikopterów i całkiem konkretnego zdarzenia. Bardzo o to prosimy.

Roześlemy tę informację do ministrów. Proponuję, żebyśmy zadali pytanie, czy toczą się prace legislacyjne, bo być może resorty już nad czymś pracują. My tego nie wiemy. Jeżeli nie, to czy jest planowane podjęcie prac w tym zakresie i kiedy jest przewidziane ich zakończenie. I po trzecie, jeżeli nie jest planowane wprowadzenie tych przepisów do systemu prawa, to poprosimy o uzasadnienie, jakie są przyczyny, że dany wniosek *de lege ferenda* nie będzie zrealizowany przez resort.

Po przyjściu odpowiedzi zastanowimy się, co z tym fantem zrobić. Poświęcimy jeszcze jedno posiedzenie na rozpatrzenie tego tematu. W związku z tym wprowadzimy ten temat do planu pracy na drugie półrocze. Wtedy być może sformułujemy dezyderat do Prezesa Rady Ministrów w tej sprawie, ale to będzie etap drugi.

Jeżeli nie ma pytań, to sądzę, że na dzisiaj możemy zakończyć, bo to był wstęp. Będziemy temat kontynuować. Teraz mamy już obraz, zrobimy kolejny krok i będziemy to kontynuować.

Zamykam posiedzenie Komisji.