

VII kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

- **KOMISJI DO SPRAW
KONTROLI PAŃSTWOWEJ
(NR 84)
z dnia 26 września 2013 r.**

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 84)

26 września 2013 r.

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej, obradująca pod przewodnictwem posła **Mariusza Błaszczaka (PiS)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła informacje Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli:

- planowania i realizacji przez gminy zadań w zakresie oświetlenia przestrzeni publicznej;
- koordynacji i realizacji działań z zakresu infrastruktury komunalnej finansowanej ze środków Unii Europejskiej na Wspólną Politykę Rolną i z funduszy strukturalnych.

W posiedzeniu udział wzięli: **Wojciech Kutyla** wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami, **Krystyna Gurbiel** podsekretarz stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi wraz ze współpracownikami, **Marta Leśniak** zastępca dyrektora Departamentu Koordynacji Programów Regionalnych i Cyfryzacji Ministerstwa Rozwoju Regionalnego wraz ze współpracownikami, **Wojciech Ostrowski** naczelnik wydziału w Departamencie Finansowania Samorządu Terytorialnego oraz **Piotr Wójcicki** główny specjalista w Departamencie Instytucji Płatniczej Ministerstwa Finansów, **Iwona Wirant-Humienna** starszy specjalista w Departamencie Dróg i Autostrad Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej wraz ze współpracownikiem, **Andrzej Maciejewski** zastępca generalnego dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad wraz ze współpracownikiem, **Beata Jekielek** dyrektor Departamentu Działań Delegowanych w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wraz ze współpracownikami, **Nikodem Szadkowski** zastępca dyrektora Departamentu Analiz Rynku w Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Tadeusz Cieśluk** i **Tadeusz Oset** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Dzień dobry państwu. Otwieram posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej. Porządek obrad został państwu przekazany. Czy są uwagi do porządku dziennego? Nie widzę. Stwierdzam, że porządek obrad został przyjęty.

Przystępujemy do realizacji porządku obrad. Punkt pierwszy: rozpatrzenie informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli planowania i realizacji przez gminy zadań w zakresie oświetlenia przestrzeni publicznej. Proszę pana prezesa Kutylę o zabranie głosu.

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli Wojciech Kutyla:

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowni państwo, chciałbym poinformować, że Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę dotyczącą planowania i realizacji przez gminy zadań w zakresie oświetlenia przestrzeni publicznej. Była to kontrola doraźna. Najwyższa Izba Kontroli decyzję o przeprowadzeniu tej kontroli podjęła po analizie interpelacji poselskich, stanowisk organizacji samorządowych, jak również doniesień prasowych. Z dokumentacji tej wyraźnie wynikało, że gminy miały problemy z prawidłową realizacją zadania polegającego na zapewnieniu oświetlenia miejsc publicznych. Utrudnienia te wynikały m.in. z niejednoznaczności przepisów prawa oraz niewystarczających środków finansowych na wydatki związane z oświetleniem.

Kontrola potwierdziła sygnalizowane problemy, m.in. to, iż gminy, przez których tereny przebiegają drogi publiczne różnych kategorii, napotykają na utrudnienia związane z realizacją zadań dotyczących oświetlenia dróg publicznych innych niż drogi

gminne. Jak wykazała kontrola, znacznie wzrosły potrzeby w zakresie oświetlenia w związku z budową nowych odcinków dróg. Uciążliwości wynikają również z niejednoznaczności przepisów prawnych w tym zakresie. Dlatego też Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wnioski w zakresie zmian przepisów prawa, których wdrożenie w znacznym stopniu powinno umożliwić gminom prawidłową realizację zadań w zakresie oświetlenia przestrzeni publicznej.

Minister Budownictwa, Transportu i Gospodarki Morskiej poinformował pismem z września br., że w parlamencie toczą się prace związane ze zmianą ustawy o drogach publicznych uwzględniające zaproponowany przez NIK wniosek legislacyjny dotyczący sposobu przekwalifikowania dotychczasowej drogi krajowej w drogę gminną. Wskazał również na przygotowywanie zmian w zasadach finansowania oświetlenia dróg krajowych. Minister transportu proponuje rozwiązanie polegające na tym, że gminy ponosiłyby koszty oświetlenia dróg krajowych w terenie zabudowanym, a w pozostałej części Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad. Jednakże przy tak zaproponowanych zmianach niezbędne byłoby zagwarantowanie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad środków na wywiązanie się z tego obowiązku.

Pozwolimy sobie przedstawić w tej chwili jeszcze prezentację zawierającą najbardziej istotne ustalenia kontroli, ale, podsumowując, powiem, na czym polega problem. Otóż na tym, że dopóki nie budowaliśmy w Polsce dróg, nie było istotnego problemu z ich oświetlaniem. Gdy zaczęliśmy w dużej skali budować drogi, to jeśli chodzi o gminę, przez którą przebiega nowo wybudowana droga, ustawa z 2004 roku postanowiła, że dotychczasowa droga krajowa będzie przekazywana automatycznie gminie i gmina ponosi ciężary związane z utrzymaniem tej drogi, m.in. z oświetleniem. Wiązało się to z tym, by Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych nie utrzymywała dwóch dróg o tym samym statusie na obszarze gminy. Co powoduje pewne problemy dla gmin? Ustawodawca wprawdzie przewidział wówczas, że należy gminom zrekompensować dodatkowe obowiązki i dokonano zmian w ustawach podatkowych, m.in. w podatku dochodowym od osób prawnych, jak i osób fizycznych, przyznając gminom stosowne środki na utrzymanie, jednakże ustawy te mają charakter powszechny, są identyczne w skutkach dla wszystkich gmin, wszystko natomiast zależy od tego, jak długie odcinki dróg w danych gminach występują. Przygotowując tę kontrolę, przeprowadziliśmy również panel ekspertów. W informacji mają państwo zamieszczony stenogram z tego panelu, jest bardzo ciekawy, bo prezentuje stanowiska różnych środowisk w tej materii. I tak np. w gminie Siewierz, przez którą przebiega bardzo ważna droga krajowa, jej odcinek jest bardzo długi. W innych gminach z kolei nie występowały istotne zmiany dotyczące powinności związanych z przekazywaniem dotychczasowych dróg krajowych.

Wróćmy jednak może do prezentacji. Tak, jak wspomniałem, celem kontroli była realizacja przez gminy zadań dotyczących oświetlenia miejsc publicznych, szczególnie planowania, zagospodarowania infrastruktury służącej temu oświetleniu, wywiązanie się z obowiązku finansowania oświetlenia, działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii. Przyglądaliśmy się również rozpatrywaniu skarg i wniosków z tego obszaru. Kontrolę przeprowadzono w 14 gminach, w 11 gminach dodatkowo zasięgnięto informacji dotyczących planowania i finansowania. Wyboru jednostek dokonywaliśmy w sposób celowy, a podstawą wyboru była, jak wspomniałem, długość dróg poszczególnych kategorii przebiegających przez teren gminy. Badaniami kontrolnymi objęliśmy okres od 1 stycznia 2009 r. do 31 marca 2012 r. Była to kontrola doraźna, prowadzona wyłącznie przez Departament Administracji Publicznej.

Nasza ocena jest pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości. Gminy wykonują prawidłowo zadania w zakresie oświetlenia przestrzeni publicznej. Ocenę tę uzasadnia szczególnie to, że gminy zagospodarowywały drogi, które im przekazywano, czyli i tę infrastrukturę, która na drogach tych się znajdowała. 12 spośród 14 objętych kontrolą gmin wywiązywało się z obowiązku oświetlenia dróg wszystkich kategorii. Badaliśmy również kwestię zamówień publicznych, jeśli chodzi o wybór dostawcy energii elektrycznej do oświetlania. Chodziło o to, żeby było to w procesie zamówień publicznych, by optymalizować koszty dostarczanej energii elektrycznej.

Jakie zasadnicze nieprawidłowości? Nie wszystkie gminy wywiązywały się z terminowego planowania obowiązku oświetlenia miejsc publicznych. 2 gminy nie wywiązywały się z ustawowego obowiązku finansowania oświetlenia odcinków dróg krajowych przebiegających w ich granicach administracyjnych, 4 gminy nie przestrzegały przepisów ustawy o zamówieniach publicznych przy przeprowadzaniu postępowań o zamówienie publiczne. To mniej więcej były zasadnicze nieprawidłowości.

Zasadnicze uwagi dotyczyły braku zachowania proporcji między źródłami dofinansowywania zadań oświetleniowych i strukturą sieci drogowej. Zasadniczy problem – który zresztą znajdował wyraz w niektórych postępowaniach przed sądami, bo były takie sprawy przed sądami – dotyczy kwestii takiej, że obdarowana drogą krajową gmina nagle musi ponosić koszty jej utrzymania, w tym oświetlenia. Natomiast zdaniem wóldarzy gminy owa droga niekoniecznie służy mieszkańcom gminy. I brakuje z perspektywy burmistrzów czy wójtów zasadniczych przesłanek, racjonalnych przesłanek, i pojawia się pytanie: „dlaczego to my mamy za to nagle płacić?”, zwłaszcza jeśli – jak mówię – nie ma rekompensaty podatkowej w zmienionych ustawach podatkowych, rekompensaty, która by pokrywała w pełni koszty oświetlenia. Bywały wypadki, że gminy nie realizowały tego zadania, a wówczas Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych płaciła za oświetlenie i występowała do sądu z regresem wobec gmin o zapłatę. No i sądy – o ile wiem – orzekały różnie. Ponieważ zatem ów problem nie do końca jest na gruncie prawa rozstrzygnięty, było to również jedną z przesłanek do naszej kontroli.

Jak wspominałem, brak zachowania proporcji. Od 2004 r. gminy zostały zobowiązane do finansowania z dochodów własnych oświetlenia dróg krajowych. Uzyskały zwiększenie dochodów z tytułu wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych z 5% do 6,1% i od osób fizycznych z 27,6% do 34%. Tylko że – jak mówiłem – zwiększenie dochodów gmin nastąpiło bez zróżnicowania wskaźnika wzrostu uwzględniającego długość odcinków dróg publicznych. Różnie to więc wygląda z perspektywy gmin. Zależy, jakie długości mają odcinki dróg krajowych na swoim terenie.

Kolejna kwestia jest tego typu, że brak uzgodnień między Generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad a gminami, dotyczących rozmieszczenia i warunków technicznych punktów świetlnych, czyli tak naprawdę gmina otrzymuje pewną infrastrukturę, na którą zupełnie nie miała wpływu, np. sama liczba punktów świetlnych nie jest określona. Pożądanym byłby tutaj wpływ na te inwestycje ze strony gminy, żeby była pewna zgodność. Jak wspominałem, jest niejednorodność orzecznictwa w kwestii finansowania niepłatnych dróg ekspresowych i kontrola wykazała, że Generalna Dyrekcja cedowała na gminy obowiązek finansowania oświetlenia zainstalowanego przy tych drogach i w wypadku nieprzejęcia tego przez gminę kierowano powództwo do sądu o zapłatę za zużytą energię. I orzeczenia są – jak wspominałem – niejednorodne. Ogromnym problemem jest jeszcze fakt, że brakuje swobody wyboru podmiotów usług konserwacji infrastruktury oświetleniowej w wypadku, gdy infrastruktura ta jest własnością przedsiębiorstwa energetycznego. Chodzi o lampy, stacje, np. o urządzenia elektryczne, które temu towarzyszą, cała infrastruktura elektryczna. Są one niejednokrotnie własnością przedsiębiorstw energetycznych i przedsiębiorstwa te po prostu obciążają gminy, przysyłają, mówiąc w uproszczeniu, rachunek, i tyle. Nie ma więc żadnej konkurencji, możliwości wyboru, aby optymalizować koszty, korzystając, powiedzmy, z przetargu.

Jeszcze wśród uwag, jak mówię, kilka kwestii należałoby dookreślić w przepisach prawa. Między innymi brakuje definicji punktu świetlnego. Finansowanie oświetlenia oznacza finansowanie kosztów zakupu energii elektrycznej pobranej przez punkty świetlne oraz koszty ich budowy i utrzymania. W żadnym akcie prawa nie zdefiniowano jednak pojęcia „punkt świetlny”. Omawiając zresztą tę informację w kierownictwie NIK, pytałem, czy są jakieś normy, które określałyby dokładnie, ile tych punktów ma być. I w tym zakresie też jest niejasność – jaka norma powinna być utrzymana dla liczebności tych punktów na danej drodze. O tym, że jest automatyczna zmiana kategorii drogi krajowej na drogę gminną, już mówiłem – w wypadku, gdy są pobudowane nowe odcinki dróg.

Wyniki kontroli w 14 gminach oraz analiza materiałów zebranych z 11 nie kontrolowanych gmin, przez które przebiegają drogi publiczne różnych kategorii, wykazała,

że gminy mają problemy z prawidłową realizacją zadań dotyczących oświetlenia dróg publicznych innych niż drogi gminne.

Podstawowe problemy w tym zakresie, zdaniem NIK, wynikają ze znacznego wzrostu potrzeb w obszarze oświetlenia dróg w związku z budową nowych ich odcinków oraz z niejednoznaczności przepisów prawa w tej kwestii.

Izba przygotowała następujące wnioski. Tak, jak mówię, widzieliśmy potrzebę ustawowego zdefiniowania pojęcia „punkt świetlny”; przypisania finansowania oświetlenia dróg publicznych zarządcy danej kategorii drogi, szczególnie zarządcy dróg krajowych i ekspresowych niepłatnych oraz precyzyjnego określenia podmiotu odpowiedzialnego za finansowanie oświetlenia niepłatnych dróg ekspresowych, bo właśnie ten zasadniczy ciężar to finansowanie niepłatnych dróg ekspresowych (niepłatne drogi ekspresowe są oświetlane przez gminy, a korzystanie z nich przez mieszkańców gminy jest niezbyt częste); dalej: kwalifikowania odcinków dróg zastąpionych nowo wybudowanymi drogami zgodnie z ich parametrami technicznymi; umożliwienia gminom wyboru wykonawców konserwacji oświetlenia ulicznego na podstawie ustawy – Prawo zamówień publicznych w wypadku, gdy właścicielami punktów świetlnych są przedsiębiorstwa energetyczne; uznania, że gmina dokonująca zakupu energii elektrycznej na potrzeby oświetlenia przestrzeni publicznej ma status odbiorcy, od którego to statusu uzależniona jest możliwość zakupu energii elektrycznej w trybie konkurencyjnym i wreszcie wprowadzenia obowiązku ustalania warunków technicznych planowanego oświetlenia oraz warunków przejmowania przez gminy obowiązków w zakresie utrzymania oświetlenia zlokalizowanego przy drogach krajowych między Generalną Dyрекcją Dróg Krajowych i Autostrad a gminami jako jednostkami zobowiązanymi do finansowania oświetlenia dróg krajowych. To by były zasadnicze ustalenia z naszej kontroli i wnioski. Bardzo państwu dziękuję za uwagę. Jesteśmy do państwa dyspozycji.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Dziękuję. Otwieram dyskusję. Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos w tej sprawie? Pan poseł Tadeusz Dziuba, proszę.

Poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Wypada zacząć od przeproszenia, bo w tym tygodniu jestem nadaktywny, panie przewodniczący...

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Bardzo się z tego cieszę. Proszę, proszę.

Poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

To mnie nieco uspokaja.

Najwyższa Izba Kontroli w tej informacji, bardzo słusznie zresztą, proponuje, by kwalifikowanie odcinków dróg zastąpionych nowo wybudowanymi drogami następowało zgodnie z ich parametrami technicznymi, a z tym wiąże się ściśle inny ważny wniosek – przypisanie finansowania oświetlenia dróg zarządcy danej kategorii drogi. To wszystko bardzo słusznie, tylko pytanie, dlaczego tak późno Najwyższa Izba Kontroli zajęła się tym problemem. Niezorientowanym wyjaśniam, że problem został wygenerowany 10 lat temu i przez 10 lat funkcjonował, moim zdaniem, absurdalny przepis art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych, który przymuszał – to jeszcze łagodne słowo – do przejmowania dróg krajowych, o ile zostały one zastąpione nowymi drogami krajowymi. To spóźnienie z wnioskiem wywołało m.in. tę konsekwencję, że akurat art. 10 ust. 5 wspomnianej ustawy został dwa tygodnie temu zmieniony, w zupełnie innym duchu. Jest więc tutaj wyraźny brak koincydencji działania ustawodawcy z Najwyższą Izbą Kontroli, która ustawodawcy powinna służyć. Raz jeszcze powtarzam swoje pytanie: dlaczego Najwyższa Izba Kontroli tak późno zajęła się kwestią absurdalnego przepisu, a mianowicie z 10-letnim opóźnieniem? Wnioski są słuszne, informacja bardzo ciekawa, wdaje mi się też bardzo ważna dla strategów zajmujących się w Polsce drogami publicznymi, same więc pochwały w tym zakresie, ale problem został przez Izbę zauważony za późno.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Dziękuję bardzo. Pan prezes? Proszę.

Wiceprezes NIK Wojciech Kutyla:

Trudno mi tłumaczyć, dlaczego poprzednie kierownictwo Izby nie podjęło tej kontroli wcześniej. Rozpoczęła się ona w maju ub. roku, a ja rozpocząłem pracę 28 kwietnia ub. roku. Trudno mi więc znaleźć racjonalne wytłumaczenie.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Dobrze. Proszę państwa, mamy w sali przedstawicieli strony rządowej, tak? Ministerstwa Transportu oraz mamy wśród zaproszonych gości zastępcę generalnego dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Może więc poprosiłbym o stanowisko państwa, proszę bardzo.

Zastępca generalnego dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Andrzej Maciejewski:

Bardzo dziękuję. Panie przewodniczący, szanowni państwo, cóż, nasze stanowisko jest właściwie w 100 proc. zbieżne – nie „właściwie”, po prostu jest zbieżne ze stanowiskiem Najwyższej Izby Kontroli. Stanowisko instytucji, w której mam zaszczyt pracować i którą dziś tu reprezentuję, wyrażone już w styczniu 2012 roku, wyraźnie wskazuje, że zdaniem Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad właśnie taki podział obowiązków co do tego, żeby to zarządca drogi regulował rachunki za energię elektryczną razem z kosztami utrzymania punktu świetlnego – przy okazji doprecyzowania kwestii punktu świetlnego, na co pan prezes i kontrola NIK zwrócili uwagę – jest naszym zdaniem jedynym słusznym rozwiązaniem. Mamy wyliczone dokładnie koszty, co znaczyłoby to dla budżetu Generalnej Dyrekcji; te informacje także przekazywaliśmy do ministerstwa właściwego do spraw transportu, bo już nie pamiętam, jak nasz resort wówczas się nazywał, transportu, budownictwa i gospodarki morskiej. I wiem, że też te informacje były przekazywane do Ministerstwa Finansów, mówiliśmy o tym podczas panelu ekspertów, który Najwyższa Izba Kontroli zorganizowała nie tak dawno.

Nasze zdanie jest takie, że zarządca drogi powinien płacić za światło, mówiąc w największym uproszczeniu, przy drogach, za które odpowiada, szczególnie dotyczy to oczywiście obwodnic czy dróg, które mają kategorię autostrad bądź dróg ekspresowych, ponieważ te przepisy prawa, które w raporcie NIK są przytoczone na stronie 20 w pkt 3.3, stanowią podstawę dla nas do tego, by występować z regresem do gmin tam, gdzie mamy do czynienia z drogą, która nie jest wymieniona w ustawie o autostradach płatnych. Katalog dróg, co do których Generalna Dyrekcja jest zobowiązana do płacenia za prąd, jest katalogiem zamkniętym. I jest to w ustawie wyraźnie stwierdzone. To kilka odcinków drogowych, na których my mamy płacić za prąd. Pozostałe, zgodnie z art. 18 Prawa energetycznego, to drogi publiczne, i tam ma płacić gmina. Stąd też to nasze działanie co do tego, by trzymać się litery prawa, chociaż uważamy zarazem, że trzeba by to zmienić, i takie stanowisko – jak mówię – w styczniu 2012 r. wyraziliśmy przy okazji większej zmiany przepisów, dotyczącej m.in. Prawa energetycznego, sugerując, żeby obowiązek ten spadł na zarządcę drogi. Teraz pozostaje tylko pytanie, czy to się rzeczywiście wydarzy, czy nie. Uważamy natomiast, że ta kwota, oscylująca wokół 100 mln zł rocznie w wypadku wpływu na nasz budżet, to nie jest taka kwota, nawet biorąc pod uwagę tylko kwestię budżetu na utrzymanie dróg w Polsce, która byłaby nie do znalezienia gdzieś czy do zastanowienia się, jak te 100 mln znaleźć dla Generalnej Dyrekcji, żeby rokrocznie mogła oświetlenie zapewnić. Jeżeli bowiem mamy odwrotną sytuację, czyli taką, którą mamy dziś, to mamy chociażby takie fakty, jakie są tu najbliżej, na obwodnicy Warszawy, która jest świeżo oddana do ruchu i nie jest oświetlona. Z drugiej jednak strony powiem szczerze, że nie ma się co dziwić włodarzom tej czy innej gminy, bo dla nich oświetlenie pięciopasmowej obwodnicy Warszawy – w jedną stronę 5 pasów, czyli razem 10, punktów świetlnych cała masa – oznacza pewnie zastanowienie się, czy szpital czy droga, czy też szkoła czy droga; to są pewnie tego typu dyskusje w gminie. W związku z tym uważamy, że problem ten należałoby rozwiązać, i – jak mówię – tak zmienić przepisy, by zarządca drogi płacił za światło.

Chcę się jeszcze odnieść do kwestii związanych z uzgadnianiem punktów świetlnych czy oświetlenia z gminami. Nie chcę tutaj wchodzić w szczegółowe dyskusje, robiliśmy to podczas panelu ekspertów. Mam jeden przykład gminy, który dowodzi, że korespondencja między nami była i są uzgodnienia. Rozumiemy jednakże stanowisko gmin

co do tego, że próbują wskazać, że jest to niewystarczające. Samo uzgadnianie, ile lamp ma tam stać, im nie wystarcza, bo w konsekwencji i tak generuje dla tych gmin koszt, a zwracam uwagę, że sama kwestia oświetlenia węzłów drogowych nie jest dowolnością projektanta drogi czy też inwestora, zarządcy, czyli Generalnej Dyrekcji, ale wynika także z przepisów rozporządzenia o tzw. warunkach technicznych, rozporządzenia nr 43, i tam jest to określone. Nie ma więc tu dowolności czy swobody działania inwestora, w tym wypadku – Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

Co zaś do wyroków, to rzeczywiście są niejednolite. Poprosiłem, żeby na dzisiejsze posiedzenie zebrać mi to. Mamy 10 spraw w sądzie, z czego 7 wygraliśmy, 3 przegraliśmy. To wskazuje, że dla sędziów sprawa też nie jest jednoznaczna. I chociażby przykład, który pan prezes podawał – Siewierza – pokazuje, że w samej gminie Siewierz nie my płacimy, ale na węzle Podwarpie już tak. Tak zdecydował sąd. Ta niejednoznaczność i niejednolitość powinna być uregulowana, uważamy, że w takiej formie, by zarządca drogi był do tego zobowiązany. On, planując, dokładnie wie, jak to zaplanować i w kosztach utrzymania potem przewidzieć. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Dziękuję. Więc pytanie do strony rządowej. Najwyższa Izba Kontroli występowała do Rady Ministrów o podjęcie inicjatywy ustawodawczej, jest tu szereg spraw, niejasności, do Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, tak? Proszę.

Starszy specjalista w Departamencie Dróg i Autostrad Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej Iwona Wirant-Humienna:

Iwona Wirant, Departament Dróg i Autostrad. Z tego, co ja przynajmniej się na tę chwilę orientuję, w Ministerstwie Gospodarki toczą się prace nad projektem zmiany ustawy – Prawo energetyczne i przepisów wprowadzających ustawę – Prawo energetyczne. Do chwili obecnej te projekty nie zostały uzgodnione przez członków Rady Ministrów. Stanowisko resortu transportu było kierowane, ale na pewno należy pamiętać, że jeśli byłaby taka sytuacja, że rzeczywiście oświetlenie na drogach krajowych przeszłoby na Generalną Dyrekcję, na zarządcę drogi, to w tym projekcie trzeba by było zawrzeć, zgodnie z art. 50 ustawy o finansach publicznych, 10-letnie zabezpieczenie środków finansowych, z 10-letnim okresem wyprzedzenia. Tak że na pewno będą skutki dla budżetu. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Skutki dla budżetu są też wtedy, kiedy gminy płacą, a jest tak, jak mówił pan dyrektor przed chwilą – gminy starają się nie płacić, a wtedy obwodnica jest nie oświetlona. Konsekwencje ponoszą więc użytkownicy.

Pani poseł Bańkowska zgłaszała się. Proszę bardzo.

Poseł Anna Bańkowska (SLD):

Przepraszam, że nie byłam od początku dyskusji, miałam w sali plenarnej sprawę, i może nie wejść, że tak powiem, w temat. Ale jest sprawa, która mnie dręczy w świetle informacji NIK przedstawionej na dzisiejszym posiedzeniu. Otóż złożyłam interpelację dotyczącą praktyk monopolistycznych, zdaniem wielu gmin, stosowanych przez właściciela poważnej części instalacji oświetlenia publicznego, jakim jest Energa Oświetlenie Spółka z o.o. Swego czasu spółka ta podnosiła ceny za oświetlenie nawet o 600%. Zadałam wiele pytań rządowi, w tym m.in., mówiąc, że kiedyś właścicielami słupów oświetleniowych itd., całej instalacji... Powstało to z nakładów samorządu, a przeszło pod władanie Energi. Zadałam szereg pytań, w tym jedno: czy samorządy przy obecnym stanie prawnym mają możliwość organizowania przetargów na dostawę energii elektrycznej do celów oświetleniowych oraz na konserwację infrastruktury energetycznej także w sytuacji, kiedy jej właścicielem jest spółka energetyczna? Dostałam odpowiedź, że absolutnie nie, że zgodnie z definicją prawa własności gmina, nie będąc właścicielem infrastruktury oświetleniowej, nie może bez zgody właściciela urządzeń organizować żadnych przetargów, czyli musi brać energię od niego.

Tymczasem na stronie 29 wyników kontroli czytam, że z dniem 1 lipca 2007 roku obowiązują dodany do ustawy artykuł, który mówi, że odbiorca energii ma prawo zakupu

energii od wybranego przed siebie sprzedawcy i są podane pozytywne przykłady, że organizowano przetargi i nie brano od monopolisty. Czy pan prezes NIK może skonfrontować tę odpowiedź ministerstwa z waszymi doświadczeniami i powiedzieć, które stanowisko jest właściwe w takiej sytuacji, o którą pytałam w imieniu wielu gmin, nie tylko z mojego województwa, ale i z pomorskiego, warmińsko-mazurskiego, zachodniopomorskiego, bo one wystąpiły wspólnie na takiej konferencji? Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Dziękuję. Proszę bardzo.

Doradca prawny w Departamencie Administracji Publicznej NIK Bożena Nowaszczyk:

Bożena Nowaszczyk, doradca prawny w Departamencie Administracji Publicznej. Ma pani rację. Znamy te stanowiska i znamy odpowiedzi na te interpelacje. Rzeczywiście, takie jest stanowisko rządu, powołujące się na kodeks rzeczowy, mówiący o prawie własności. Absolutnie się z tym stanowiskiem nie zgadzamy, bo proszę zwrócić uwagę, że poza prawem własności gminy obowiązuje ustawa o finansach publicznych, która mówi, że wydatki budżetu państwa i budżetu jednostek samorządu terytorialnego powinny być wydawane w sposób oszczędny, celowy, wydajny przy zastosowaniu ustawy o zamówieniach publicznych, Prawa zamówień publicznych. Biorąc to wszystko pod uwagę, uznaliśmy, że gmina tak naprawdę jest stawiana pod ścianą, bo z jednej strony albo zapewni oświetlenie, nie mówię już o drogach krajowych, oświetlenie w swojej gminie i przyjmie warunki przedsiębiorstw energetycznych. Stosowana jest taka praktyka, że przedsiębiorstwa energetyczne niejako zmuszają gminy do tego, żeby stosowały jeden z trybów zamówień publicznych, czyli tryb wyboru z wolnej ręki, ale to nie jest tryb konkurencyjny. I są dwie sytuacje, gminy się do tego stosują, bo nie mają tak naprawdę wyboru, bo jeżeli im właściciel mówi, że nie, to muszą i tak w jakiś sposób zapewnić... W związku z tym stosują ten tryb, chociaż naszym zdaniem jest to absolutnie niedopuszczalne, dlatego że – jak pani poseł wspomniała – przede wszystkim urządzenia infrastruktury oświetleniowej były własnością gmin. Gminy całą tę infrastrukturę przekazały nieodpłatnie przedsiębiorstwom energetycznym. Przedsiębiorstwa energetyczne nigdy nie poniosły żadnych kosztów z tego tytułu, że otrzymały te urządzenia. Stąd wniosek, żeby jednak gminom umożliwić, żeby wprost to wpisać, iż gminy mają możliwość w trybie przetargu nieograniczonego korzystać z takich urządzeń.

Wyniki kontroli wskazują, że tam, gdzie jest większe pole manewru, tam gdzie jest większe pole do załatwiania polubownego spraw, to jeżeli nawet przedsiębiorstwo energetyczne jest właścicielem urządzeń, wyraża zgodę na konserwację tegoż oświetlenia przez inne podmioty, przy czym jest to taka umowa trójstronna, nazwijmy to tak, między tym przedsiębiorstwem energetycznym, które jest właścicielem urządzeń, gminą i przedsiębiorstwem wybranym w trybie konkurencyjnym, czyli w trybie przetargu nieograniczonego. Samorządowcy, którzy uczestniczyli w panelu ekspertów, również mówili, że mają wielkie problemy.

Inną natomiast kwestią jest problemem – o to też występujemy z wnioskiem – czy gminy mogą dokonywać zakupu energii elektrycznej na potrzeby oświetlenia przestrzeni publicznej w trybie przetargu nieograniczonego. Przepisy ustawy rzeczywiście mówią o odbiorcy i przedsiębiorstwa energetyczne kwestionują gminę jako odbiorcę, bo mówią, że gmina, dokonując zakupu energii na potrzeby oświetlenia przestrzeni publicznej, nie ma statusu odbiorcy. Sprawa już trafiła do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, toczy się postępowanie. Pan dyrektor delegatury gdańskiej uczestniczył w naszym panelu, i postępowanie idzie w tym kierunku, żeby jednak gminie nadać ten charakter. A wystarczyłoby, żeby w ustawie energetycznej wpisać, że gmina również, dokonując zakupu na potrzeby oświetlenia przestrzeni publicznej, ma status odbiorcy. Bo oni mówią tak: jeżeli kupujecie oświetlenie do urzędu gminy, macie status odbiorcy, jeżeli kupujecie oświetlenie na potrzeby przestrzeni publicznej, nie macie tego statusu i nie możecie korzystać z tego przepisu. To tyle.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Dziękuję. Pani poseł Bańkowska, proszę.

Posel Anna Bańkowska (SLD):

To ja mam pytanie do rządu. Co rząd na to? Czy wreszcie się prawo w tym kierunku zmieni, bo są to takie, powiedziałabym, niedopuszczalne praktyki, kiedy jedna z gmin, np. Ciechocinek, dwa lata temu dostała podwyżkę o 600%. To są rzeczy niedopuszczalne. Co więc rząd na to? Żebyśmy nie stali przed taką sytuacją, że jedne gminy słuchają wytycznych rządu i płaczą, ale płacą i nie mają środków na jakikolwiek rozwój, inne, idąc odważnie, uzyskują efekty, ale dalej się wożą w różnych instytucjach odwoławczych. To są historie, które w moim przekonaniu... No, naprawdę. Jeśli pytałam już o to w 2011 roku, to jest niedopuszczalne, żeby takie kwestie przez wiele lat nie były rozstrzygnięte i spędzały sen z powiek tym wójtom, burmistrzom.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

600%, tak? Strona rządowa, czy ktoś z państwa udzieli odpowiedzi? Czyli nie mamy odpowiedniego przedstawiciela.

Proszę państwa, proponuję, żebyśmy zrobili tak. W dokumentach, które przedstawiła Najwyższa Izba Kontroli, jest wniosek do Rady Ministrów o podjęcie inicjatywny ustawodawczej. Proponuję, by tak jak mamy to w zwyczaju, prezydium Komisji zaproponowało Komisji dezyderat do Prezesa Rady Ministrów, dezyderat, który będzie uwzględniał zarówno postulaty przedstawione przez Najwyższą Izbę Kontroli, jak i sprawę podniesioną przez panią poseł Bańkowską. Jeżeli nie usłyszę sprzeciwu, to uznam, że Komisja upoważniła prezydium do przedstawienia dezyderatu. Sprzeciwu nie słyszę, dziękuję bardzo.

Przechodzimy do punktu drugiego porządku obrad: rozpatrzenia informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli koordynacji i realizacji działań z zakresu infrastruktury komunalnej finansowanej ze środków Unii Europejskiej na wspólną politykę rolną i z funduszy strukturalnych. Proszę o zabranie głosu pana prezesa.

Wiceprezes NIK Wojciech Kutyla:

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowni państwo, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę koordynacji i realizacji działań z zakresu infrastruktury komunalnej ze środków Unii Europejskiej na wspólną politykę rolną i z funduszy strukturalnych. W perspektywie finansowej 2007–2013 na działania z zakresu infrastruktury strukturalnej, to jest na: drogi, gospodarkę wodno-ściekową, gospodarkę odpadami i energetykę przeznaczono około 27 mld zł z funduszy Unii Europejskiej, w tym 21,9 mld z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach 16 regionalnych programów operacyjnych oraz 5,1 mld zł z Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzeczą Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach działania 321 – Program rozwoju obszarów wiejskich 2007 – 2013, podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej.

Ryzyko wystąpienia nieprawidłowości dotyczących współpracy instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie działań finansowanych z wyżej wymienionych funduszy UE w zakresie realizacji przedsięwzięć infrastruktury komunalnej przez tego samego beneficjenta, to jest przez gminy, było jednym z powodów podjęcia przez Izbę niniejszej kontroli.

Kontrolą objęto Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, 8 urzędów marszałkowskich i 16 urzędów gmin w województwach: kujawsko-pomorskim, małopolskim, lubelskim, łódzkim, wielkopolskim, podkarpackim, mazowieckim i dolnośląskim. Stwierdzono, że mechanizmy zapewniające koordynację działań, takie jak: zasada komplementarności programów i projektów, linia demarkacyjna, kontrole krzyżowe zapobiegające podwójnemu finansowaniu zostały prawidłowo opracowane i wdrożone. Nie skoordynowano sposobu liczenia okresu trwałości projektu, to jest użytkownika zrealizowanego przedsięwzięcia zgodnie z podjętym celem przez 5 lat. W wypadku regionalnych programów operacyjnych okres trwałości jest liczony od dnia zakończenia projektu, w programach rozwoju obszarów wiejskich natomiast 5-letnim okresem trwałości był objęty okres realizacji zadania, a samo zadanie było realizowane od 1,5 roku do 2 lat.

NIK skontrolowała również realizację działań w zakresie infrastruktury komunalnej w ramach RPO i PROW 2007–2013, za te lata. W obu programach na 30 września 2012 r. poziom finansowania w zawartych umowach był zadowalający i wyniósł w wypadku RPO

81,9% alokacji oraz 80,5% w wypadku działania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich i poddziałania – podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej.

Kontrolą objęto także rzeczowe wykonanie programu. Według stanu na 30 września 2012 r. w 8 kontrolowanych województwach wybudowano 9,5 km dróg wojewódzkich, to było 5,1% zaplanowanych do realizacji w RPO, i 212,5 km dróg lokalnych, to jest 86% planu, oraz przebudowano 415,2 km dróg wojewódzkich, to jest 31,2%, i 2996, niemal 3000 km dróg lokalnych. Tu wskaźnik przekroczył 100%, wyniósł 111,5%.

W zakresie gospodarki wodno-ściekowej wybudowano lub zmodernizowano 759 km sieci wodociągowej, to jest 73,4% planu oraz, 2414 km sieci kanalizacyjnej. W ramach gospodarki odpadami zrealizowano 33 projekty, a w obszarze energetyki 172 projekty. Według stanu na 30 czerwca 2012 roku w ramach działania 321 PROW na lata 2007–2013 zrealizowano 1430 projektów z 21.785, tj. 6,6% planu. Wybudowano 8361 km sieci wodociągowych i kanalizacyjnych z 27.000 km planowanych, to jest 31% planu. Osiągnięto 145 megawatów wytwarzanej przy wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii z zaplanowanych 380 megawatów.

Izba zwróciła szczególną uwagę na prawdopodobieństwo osiągnięcia do 2015 roku założonych w programach operacyjnych efektów rzeczowych poszczególnych działań. Przeprowadzona analiza wskazuje na nietrafność oszacowania tych efektów w 2007 r. Spośród 80 przyjętych wskaźników dotyczących infrastruktury komunalnej 52, tj. 65%, zostanie zrealizowanych w granicach od 50 do 172%, w tym tylko 28 w granicach 75 do 125%. Znacznie powyżej planu, od 5 do 45%, ma zostać zrealizowanych 15 wskaźników, to jest 19%. Realizacja 13 wskaźników może zostać przekroczona wielokrotnie. Wskaźnik liczba projektów, czyli liczba projektów przyjętych do działania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 może zostać zrealizowany na poziomie około 20%, co świadczy również o jego nierealnym zaplanowaniu.

Głównymi przyczynami nietrafnego określenia wskaźników było nierzetelne określenie potrzeb, błędne oszacowanie wskaźników, nieprzewidziane zmiany kosztów projektów, brak danych historycznych. 16 kontrolowanych gmin zrealizowało 63 projekty, w tym 36 z udziałem środków RPO i 27 środków PROW. Łącznie gminy otrzymały 170,9 mln zł wsparcia. Średnia wartość projektu RPO wyniosła 3,7 mln zł, a projektu PROW 1,6 mln zł. Kontrola przeprowadzona w 16 gminach ujawniła, że 14 z nich, realizując projekty, naruszyło obowiązujące przepisy, w tym 10 ustawę – Prawo zamówień publicznych oraz incydentalnie przepisy ustawy – Prawo budowlane i przepisy ustawy o rachunkowości. Ponadto w 5 gminach ujawniono nieprawidłowości dotyczące utrzymania obiektów budowlanych.

W wyniku przeprowadzonej kontroli NIK przedstawiła następujące wnioski systemowe dotyczące następnej perspektywy finansowej: podjęcie działań zapewniających równe traktowanie podmiotów korzystających ze środków EFRR i EFRROW w zakresie określania trwałości projektów, uzyskanie możliwości dokonywania zmian wskaźników w czasie realizacji programów oraz wprowadzenie do programów wskaźników etapowych. Dzięki temu elastyczniejsza i efektywniejsza byłaby realizacja wskaźników docelowych. W odpowiedzi na powyższe Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi poinformował o projektach przepisów europejskich zmierzających do wprowadzenia rozwiązań sugerowanych przez NIK, tj. ujednoczenie trwałości projektu, czasu trwania projektu i prowadzeniu wskaźników etapowych, a także o pracach ministerstwa nad oszacowaniem wskaźników dla nowego programu.

To byłoby syntetyczne przedstawienie wyników tej kontroli. Mamy również prezentację na ten temat, która jest bardziej szczegółowa. Jeśli pan przewodniczący pozwoli, to oddam głos współpracownikom.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Proszę bardzo.

Doradca techniczny w Departamencie Rolnictwa i Rozwoju Wsi NIK Franciszek Witkowski:

Dziękuję. Franciszek Witkowski, doradca techniczny, Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

W nawiązaniu do tego, co przekazał pan prezes, dodam, że kontrola, którą tu państwu przedstawiamy, była uzasadniona ryzykiem wystąpienia nieprawidłowości we współpracy instytucji, które wdrażają prawo wspólnotowe pochodzące z dwóch różnych polityk: polityki spójności i wspólnej polityki rolnej. Polityka spójności to Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, a wspólna polityka rolna to Europejski Fundusz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Celem kontroli była ocena dwóch aspektów realizacji zadań. Koordynacja – sam fakt, że gminy realizują projekty pochodzące zarówno z jednego funduszu, jak i z drugiego, wymaga koordynacji. Przyjrzelismy się również realizacji i utrzymaniu inwestycji przez beneficjentów. Instytucje, które były kontrolowane, pan prezes już wymienił, ale chcę zwrócić uwagę państwa, uszczegółowić, że kontrolą objęliśmy 8 województw, czyli 8 urzędów marszałkowskich i w każdym tym urzędzie dwie gminy, czyli łącznie 16 urzędów gmin.

Minister Rozwoju Regionalnego koordynuje wdrażanie polityki spójności, w tym wypadku regionalnych programów operacyjnych, jest przewodniczącym Komitetu Organizacyjnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia. Minister rolnictwa jest instytucją zarządzającą PROW, Agencja Restrukturyzacji jest agencją płatniczą, Jeśli chodzi o samorządy województw, to pełnią one funkcję i instytucji zarządzających swoich regionalnych planów operacyjnych, ale również minister rolnictwa delegował im część swojej funkcji instytucji zarządzającej PROW, a urzędy gmin, jak już państwu powiedziałem, są beneficjentami z jednego i drugiego źródła. Kontrolę przeprowadziło 8 delegatur NIK, a nadzorował ją Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Ocena Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz samorządów województw była pozytywna. Ocena gmin pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości. W dalszym ciągu prezentacji wskażę państwu przyczyny tych ocen.

Pan prezes był już uprzejmy to podać, że kwota 27 mld przeznaczona na te działania... Tylko konkretnie, pragnę doprecyzować. Chodzi nam wyłącznie o cztery rodzaje infrastruktury komunalnej: drogi, gospodarkę wodno-ściekową, gospodarkę odpadami, energetykę. Żeby objąć kontrolą określony obszar, ograniczyliśmy się do tych czterech obszarów.

I z prawa wspólnotowego wynikają następujące obszary wymagające koordynacji: komplementarność, linia demarkacyjna podwójne finansowanie. Zajęliśmy się też trwałością projektów. Te nazwy są dość oryginalne, spróbuję je państwu wyjaśnić i ocenić, jak to było realizowane. Komplementarność ma na celu zapewnienie, by programy i projekty wzajemnie się uzupełniały. Krótko mówiąc, żeby tworzone w różnych programach odcinki czy drogi tworzyły jeden ciąg jezdni. Tu nie stwierdziliśmy nieprawidłowości, poczynając od prawidłowych zapisów w programach i następnie tej całej nadbudowy w postaci procedur, które przewidywały kontrolę i ocenę wniosków. Linia demarkacyjna – to tak jak na wojnie, proszę państwa. Chodziło o rozdzielenie tych funduszy tak, by skierować beneficjenta do właściwego funduszu. Ona również miała na celu zapobieganie podwójnemu finansowaniu. I tu Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że te kryteria zostały określone prawidłowo. Autorem tego dokumentu jest Komitet Koordynacyjny, który bardzo często pracował nad tymi kryteriami, były one nieustannie dostosowywane do potrzeb. Wnioski były prawidłowo realizowane i kontrolowane. Następna sprawa – podwójne finansowanie. W wypadku gdy jest możliwość sfinansowania tych samych przedsięwzięć z dwóch źródeł, rodzi się pokusa przedstawienia do refundacji z tychże dwóch źródeł. Stąd też potrzeba kontroli w tym względzie. Trzeba przyznać, że to w tej perspektywie finansowej wprowadzono nowe rozwiązanie w postaci właśnie kontroli poprzez systemy informatyczne. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Minister Rozwoju Regionalnego, Agencja Restrukturyzacji podpisały porozumienie, na bazie którego zostały zmodyfikowane i dostosowane systemy informatyczne i kontrole te funkcjonowały. Stwierdziliśmy to. W informacji znajdują państwo dane dotyczące nieprawidłowości. Trzeba przyznać, że są to nieprawidłowości typowe dla uruchamiania pewnego dużego projektu, jakim były kontrole krzyżowe, albo do obsługi baz danych. Następna sprawa – trwałość projektów. Prawo wspólnotowe zobowiązuje wykonawcę do zapewnienia użytkowania zrealizowanego projektu, przedsięwzięcia zgodnie z przyjętym celem

przez określony czas. W wypadku naszych projektów było to przez okres 5 lat. Reguła w pełni uzasadniona. I tutaj stwierdziliśmy, że postępowanie w tym względzie w tych dwóch obszarach, czyli RPO i PROW, było nieskoordynowane. Chodzi o taką sprawę, jak moment, od którego jest liczony okres 5 lat. W wypadku RPO jest on liczony od zakończenia projektu, co wydaje się logiczne, a w wypadku PROW liczony jest od podpisania umowy, co znaczy, że okres realizacji projektu, który trwał od 1,5 roku do 2 lat, wliczany jest do realizacji tego projektu. Czyli gmina, która zrealizowała dwa przedsięwzięcia, jedno z RPO, a drugie z PROW, w wypadku RPO jest obowiązana do utrzymania trwałości od zakończenia projektu przez 5 lat, a w wypadku PROW okres ten jest znacznie krótszy i wynosi 3–3,5 roku od zakończenia projektu.

Wykorzystanie środków jest zadowalające, nie ma tu zagrożenia, jeśli chodzi o to, co kontrolowane samorzady planowały zrobić w ramach regionalnych programów operacyjnych.

Jeśli chodzi o długość wybudowanej lub zmodernizowanej sieci wodociągowej, to miało być łącznie 1000 km. W wypadku sieci kanalizacyjnej – 3600 km. Jeśli chodzi o aktualny stan realizacji, w wypadku sieci wodociągowej jest to 73%, to te niebieskie słupki, a w wypadku sieci kanalizacyjnej – 66%.

Jeśli chodzi o prognozy realizacji, bo trudno powiedzieć coś więcej, jeśli chodzi o aktualny stan, czy jest dobrze, czy źle, ważne, jak ta realizacja... szczególnie, że to są dane na 30 września 2012 r. Zwróciliśmy uwagę na to, jak zrealizowany zostanie plan, czyli to, co zostało założone w programie, czyli jak będą wyglądały inwestycje na koniec 2015 r. I w wypadku dwóch rodzajów inwestycji w jednym wypadku osiągnie ona 133% w drugim wypadku 108%. Jeśli chodzi o drogi, to samorzady najczęściej inwestują w zakresie dróg lokalnych i planowana była realizacja przebudowy prawie 4000 dróg lokalnych oraz budowy 323 km tych dróg. W wypadku dróg wojewódzkich planowano budowę 186 km i przebudowę 1300 km. Jeśli chodzi o aktualny stan realizacji, to najwolniej wygląda sytuacja w wypadku dróg wojewódzkich, 5% planu było dopiero zrealizowanych, a przebudowa tych dróg wyniosła 31%. W wypadku dróg lokalnych te wielkości były większe: 86% i 112%. Jeśli chodzi o plany, to w wypadku dróg lokalnych plan zostanie wykonany w 148%, w wypadku nowych dróg – w 130%, w wypadku nowych dróg wojewódzkich nie zostanie wykonany w 64% i przebudowa nowych dróg – 81%. Proszę państwa, to są dane w sumie, czyli suma z 8 badanych województw.

Zainteresowała nas sprawa, jak samorzady realizują wskaźniki, które zostały zapisane w programach operacyjnych, m.in. wskaźniki typu: ile nowych dróg zostanie wybudowanych, w podanych konkretnie kilometrach. I tu zróżnicowanie wysokości tych słupków wskazuje, jak sytuacja wygląda. W 2 województwach, kujawsko-pomorskim i wielkopolskim, te wielkości są bliskie zielonej linii, czyli 100%. Te województwa dobrze zaplanowały swoje przedsięwzięcia. W pozostałych sytuacja wygląda w ten sposób, że są kilkukrotne przekroczenia, w górę, jak i w dół.

Analizując całość tych wskaźników, wzięliśmy populację 80 i okazuje się, że tylko 35% tych wskaźników jest bliskich celu, w granicach 75–125%, zaś 19% jest znacznie poniżej, w granicach od 5 do 45%, z kolei 16% tych wielkości jest znacznie wyższych, od 2 do 7%. Nie ma wątpliwości, że te wskaźniki to istotna rzecz w programach, bo tutaj instytucja zarządzająca deklaruje, umawia się z komisją, że wykona tyle a tyle rzeczowo pewnych przedsięwzięć. Okazuje się, że ta realizacja tak dobrze nie będzie wyglądała.

Jeśli chodzi o PROW, to sytuacja jest właściwie podobna, bo aktualny stan realizacji to ok. 30%, stan wykorzystania tych środków to ok. 80%, w związku z tym te wielkości... Wskaźnik liczba projektów w wypadku PROW zostanie wykonany w 20%. Krótko mówiąc, w PROW też to programowanie, jeśli chodzi o wskaźniki nie było zbyt trafne.

Przyczyny? Samorzady tłumaczą się różnie. Nierzetelnie określiły swoje potrzeby, błędnie oszacowały wskaźniki, nie miały ekspertów, wystąpiły przyczyny obiektywne, bo nie przewidziano zmiany kosztów, brakowało doświadczeń czy danych historycznych.

Krótko o realizacji projektów przez gminy. Badane przez nas gminy (16), zrealizowały łącznie 63 projekty, w tym 36 w ramach RPO i 27 w ramach PROW. Wielkość projektów ROP, to były większe projekty, 3,6 mln dofinansowania wspólnotowego, w wypadku PROW – 1,5 mln dofinansowania. Jeśli chodzi o nieprawidłowości, tu największą bolączką

jest udzielanie zamówień publicznych. W 10 gminach właściwie w trzydziestu kilku proc. badanych zamówień stwierdzono nieprawidłowości. Pozostałe nieprawidłowości były incydentalne – to 1, 2 czy 3 takie przypadki – i dotyczyły naruszenia różnych przepisów. Chodziło głównie o przepisy Prawa budowlanego oraz przepisy ustawy o rachunkowości. Zwróciliśmy też uwagę na utrzymanie zrealizowanych projektów. Są to projekty nowe, lśnią nowością, i tu już się pojawiły w 2, 3 gminach naruszenia ustawy – Prawo budowlane, w 2 gminach znaleźliśmy też obiekty, które nie były prawidłowo zabezpieczone i nie były prawidłowo konserwowane.

Wnioski natury systemowej dotyczą dwóch słabych punktów. Pierwszy to ujednoczenie stosowania zasady trwałości projektów, tak żeby jednakowo było to stosowane zarówno w ramach polityki spójności, jak i wspólnej polityki rolnej. Druga sprawa to poprawa planowania wskaźników. Polska w tym momencie przygotowuje się już właściwie do trzeciej perspektywy finansowej, tak że wydaje się, iż te wnioski trafiają w taki akurat moment, kiedy można coś w tej dziedzinie zrobić, ale mając na uwadze następną perspektywę finansową.

Pan minister rolnictwa był uprzejmy udzielić nam odpowiedzi, z której wynika, że jeśli chodzi o zagadnienie trwałości, to komisja pracuje nad rozpoznaniem ramowym, które obejmie wszystkie fundusze, i polityki spójności, i wspólnej polityki rolnej, stąd też temat trwałości projektów zostanie ujednoczony.

W wypadku wskaźników NIK proponowała, żeby wprowadzić pewne systemy elastyczne, które pozwoliłyby te wskaźniki lepiej oceniać w czasie realizacji czy też je zmieniać. Z informacji pana ministra wynika, że planuje się wprowadzenie wskaźników etapowych, tak, jak występowała o to NIK, czyli będą wskaźniki do osiągnięcia na 2016 rok. Jest pytanie, jak zrobić – teraz właściwie jest na to ostatni moment – żeby wskaźniki na 2018 rok zostały teraz dobrze zaplanowane i żebyśmy w 2018 roku mogli sobie spojrzeć w oczy i powiedzieć: „zrobione to zostało dobrze, a jeśli nie zostało zrobione dobrze, to dlaczego”. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Dziękuję bardzo. Czy pani minister Krystyna Gurbiel chciałaby jeszcze coś dodać do tej odpowiedzi, o której mówił pan z NIK? Proszę.

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi Krystyna Gurbiel:

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, panie prezesie, tylko krótko chciałabym powiedzieć – i myślę, że mogę to mówić w imieniu obu naszych resortów – iż bardzo nas cieszy pozytywna ocena ze strony Najwyższej Izby Kontroli tego systemu koordynacji. Bardzo duży wysiłek włożony był na początku bieżącej perspektywy, żeby ten system opracować, był on też modyfikowany – tak, jak tu państwo mówili – zgodnie z potrzebami, tak że cieszymy się, że zewnętrzny organ stwierdził, iż system ten zaprojektowano prawidłowo i że działa prawidłowo. Ten model będzie też oczywiście wykorzystywany w kolejnej perspektywie finansowej jako dobre doświadczenie, na którym będziemy budować.

Jeśli chodzi o te wskaźniki, bo co do okresu trwałości, to rzeczywiście w PROW akurat to było określone niezbyt rozsądnie, takie były przepisy, teraz będą jednolite przepisy dla nie tylko polityki spójności, ale wspólnej polityki rolnej, wspólnej polityki rybackiej, tak że tu już tych problemów nie będzie. Ta wspólność dotyczyć będzie zresztą również systemu wskaźników i tutaj regulacje unijne będą, powiedziałabym, bardziej rozbudowane i twardsze niż w aktualnym okresie programowania. Kwestia osiągnięcia zaplanowanych wskaźników i wielkości ustalonych w ramach już unijnej polityki spójności i pozostałych polityk będzie rzeczywiście bardzo ważna, tak że wszyscy będziemy przywiązywać bardzo dużą wagę do tego, by wskaźniki były prawidłowo zaprojektowane. Na razie rzeczywiście bywa z tym różnie.

Chciałabym natomiast zwrócić uwagę, że jeśli chodzi o te wskaźniki w PROW, to wygląda w tej tabeli, która była tu pokazana, w ten sposób, że planujemy osiągnięcie 20% wskaźnika liczby projektów. To natomiast, co jest ważne, to rzeczowy wymiar inwestycji, bo mniej jest istotne, czy to są inwestycje – dotyczy to głównie wodociągów i kanalizacji – realizowane poprzez 1000 projektów czy 200 projektów. Najważniejsze, jaki jest

wymiar rzeczowy tych inwestycji. Tutaj to oszacowanie, ta nasza prognoza wskazuje, że to będzie bliskie zaplanowanej liczby kilometrów sieci. Tak że w tym zakresie planowanie okazało się lepsze niż jeśli chodzi o liczbę projektów. Ta pomyłka wynikała z tego, iż zakładaliśmy, że będą to raczej o wiele mniejsze projekty niż te, które były rzeczywiście zgłaszane. Po prostu wcześniejsze doświadczenia były takie, że gminy zgłaszały małe projekty, a teraz zgłaszały większe, chociaż nadal mniejsze niż w polityce spójności, bo to było widać z danych. Tak że rzeczywiście w kwestii systemu wskaźników myślę, że zgadzamy się z konkluzją Izby, iż wymaga on prac, i prace te się toczą. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Dziękuję. Czy ktoś z państwa posłów chciałby zabrać głos? Pan poseł Tadeusz Dziuba, proszę bardzo.

Poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Mam jedno pytanie dosyć szczegółowe i w jednej sprawie polemikę chciałbym podjąć, jeśli można.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Proszę bardzo.

Poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Pytanie szczegółowe dotyczy niewinnego zapisu na stronie 9, mówiącego, że realizacja jednej inwestycji nastąpiła bez decyzji pozwolenia na budowę. Rozwinięcie tej myśli jest na stronie 34 i z zapisów na tejże stronie wynika, że nie tyle było tam potrzebne pozwolenie na budowę, ile zgłoszenie wykonywania prac inwestycyjnych. Chciałbym się więc dowiedzieć, co to było w tym wypadku – pozwolenie czy zgłoszenie konieczne, a jeśli pozwolenie wchodziło tu w rachubę, to co z legalizacją tej inwestycji. To zawsze jest ciekawe, ponieważ powstaje jakiś obiekt bez pozwolenia na budowę.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Czekamy na odpowiedź.

Poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Mogą się państwo nie orientować, bo to rzeczywiście jest dosyć szczegółowe...

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Panie pośle, prosimy tę drugą kwestię, a tymczasem państwo to ustala.

Poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Państwo dosyć dużo miejsca poświęcili tu kwestii – cytuję – nietrafności szacowania mierników, mierników rezultatu, głównie o nich myślę. Otóż mam poważne wątpliwości co do rozumienia pojęcia „nietrafność” w sensie takim, w jakim państwo używają go na stronach 27–31. Państwo nie definiują, co rozumieją przez „nietrafność”, ale z tych czterech stron wynika, że przez „nietrafność” rozumieją państwo nietrafność szacowania mierników, rozumieją państwo to, że prowadzący przedsięwzięcie na początku, jeszcze przed jego wszczęciem, oszacował wartość miernika na jakimś tam poziomie, a potem, po zakończeniu tego przedsięwzięcia, stwierdzono, że poziom tego miernika wynosi... No właśnie. Albo bliski wartości szacowanej, albo odległy od niej. W pierwszym wypadku, kiedy jest bliski, mówią państwo, że miernik został oszacowany trafnie, a w drugim, że nietrafnie.

Jaki jest skutek takiego rozumienia pojęcia „nietrafne szacowanie miernika”? Skutek jest taki oto, że jeżeli realizujący przedsięwzięcie, np. ze względu na ostrożność, oszacuje ten miernik na niskim poziomie, a potem w wyniku błędów, np. przez siebie popełnionych albo innych okoliczności rzeczywiście osiągnie poziom tego miernika na takim niskim poziomie, chociaż mogłoby być znacznie lepiej, to państwo mówią, że jest trafnie, czyli że dobrze. Widzę tutaj brak logiki.

Dlaczego zwróciłem na to uwagę? Bo moim zdaniem właśnie – na pewno niezamierzenie – taki sposób rozumienia trafności szacowania mierników, niestety, wpisuje się w pewną strategię wdrażania w Polsce elementów tzw. nowego zarządzania publicznego, mianowicie w strategię polegającą na tym, że wdraża się te elementy w sposób pozorny.

Trochę mnie dziwi, że Najwyższa Izba Kontroli w tej szczególnej kwestii, jaką jest szacowanie mierników, przyjmuje postawę zbliżoną do tego, jaka jest powszechną wadą w administracji publicznej, żeby tak stosować elementy zarządzania publicznego, by nic z tego specjalnie nie wynikało, a już zwłaszcza by nie wynikały z tego żadne korzystne zmiany.

Wydaje mi się, że ta kwestia powinna być w dalszej przyszłości przemyślana, bo nie wątpię, że także w innych kontrolach będą państwo kwestiami nowego zarządzania publicznego się zajmowali. Najwyższa Izba Kontroli zresztą popełniła taką ciekawą informację, tutaj referowaną nie tak dawno, parę miesięcy temu, przez pana prezesa Misiągę, z której wynika właśnie teza, o której przed chwilą powiedziałem, że elementy nowego zarządzania publicznego w Polsce się wdraża w sposób pozorny. To bardzo dokładnie w tej informacji zostało wykazane.

Trochę mnie dziwi – raz jeszcze powtórzę – że państwo w tej kontroli wpisali się w ten sposób postępowania, przyjmując takie dziwaczne rozumienie tego pojęcia. To tyle mojej polemiki.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Dziękuję bardzo. Panie prezesie, proszę.

Wiceprezes NIK Wojciech Kutyla:

Może *à propos* polemiki pana posła. Sądzę, że Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje rozwiązania maksymalnie proste i zrozumiałe. Prowadząc tę kontrolę, patrzyliśmy, jakie mierniki były przyjęte przez beneficjentów. To nie są mierniki wymyślane przez nas, tylko założone przez beneficjentów. Wtedy obserwujemy, na ile ci beneficjenci osiągali zakładane przez siebie rezultaty, a na ile ich nie osiągali. Zakładamy racjonalność działania podmiotów publicznych, racjonalność polegającą na tym, że wiedzą, czego chcą, jakie mają cele i określają to takim, a nie innym miernikiem. I w taki sposób się do tych wartości odnosimy. Trudno by było, abyśmy w naszych materiałach, w wystąpieniu pokontrolnym czy informacji, nie napisali, co ktoś planował i jak ma się rzeczywistość do tego planu, do założeń. Takie jest po prostu nasze podejście. Nie stwierdzałbym natomiast, czy jest to przejaw takiego czy innego planowania. Jest to po prostu najbardziej zdroworozsądkowa metoda, wynikająca z metodologii kontroli Izby.

Jeżeli chodzi o pierwsze pytanie, to bardzo proszę pana dyrektora lub pana doradcę Witkowskiego o udzielenie odpowiedzi.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Proszę bardzo.

Wicedyrektor Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi NIK Waldemar Wojnicz:

Dziękuję uprzejmie. Waldemar Wojnicz, wicedyrektor Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Panie przewodniczący, szanowni państwo, jeszcze w kwestii trafności, jeśli pan prezes pozwoli, to chciałbym dodać kilka słów. W toku dzisiejszej debaty pani minister Gurbiel była uprzejma zwrócić uwagę właśnie na trafność. Wskaźnikiem produktu w PROW jest liczba projektów. Tych projektów było przyjętych 21 000. Rzeczowy wymiar wykonania, ze względu na to, że te projekty jednak były większe, niż przyjęto, osiągniemy, pieniądze wykorzystamy. Efekt, już wskaźnik rezultatu, czyli oddziaływanie na środowisko, na społeczeństwo, też zostanie osiągnięty. No ale teraz nie możemy powiedzieć, że to był wskaźnik nierzetelny. Chociażby dla tego wskaźnika, który jest ujęty w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich, użyliśmy m.in. pojęcia „nietrafność”.

W tej szczegółowej drugiej kwestii, panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, panie pośle, są dwa przedsięwzięcia w tej gminie, w Rogowie. Beneficjent przebudowywał również linię energetyczną, co do której uznał, że nie musi zgłaszać, że jest to element przebudowy pasa drogowego. Jednak w świetle przepisów Prawa budowlanego jest to inne przedsięwzięcie, które wymaga uzyskania pozwolenia, jak również zgłoszenia. Nie chciałbym polemizować co do precyzyjności, takiej stuprocentowej tego zapisu. My to oczywiście zweryfikujemy z wystąpieniem źródłowym pokontrolnym; nie mam go w tej chwili przed sobą, ale gdyby pan poseł przyjął takie racje... Chodzi po prostu o to, że jest przedsięwzięcie, co do którego beneficjent mówi: „przy przebudowie pasa drogowego również

linia energetyczna będzie elementem tej inwestycji”. Okazuje się, że w świetle Prawa budowlanego to nie jest wspólne; musi być odrębne, musi przejść tę – czasami ciężką – ścieżkę uzyskania pozwoleń, zgłoszeń itd. Dziękuję uprzejmie.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Dziękuję bardzo. Panie pośle, jeszcze? Proszę bardzo.

Poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Pan prezes nieopatrznie wniósł jeszcze drugi argument na rzecz nielogiczności postępowania Izby. Założyli państwo, że ci kontrolowani inwestorzy przyjęli racjonalne wskaźniki, czyli działają racjonalnie, ale sami w innych kontrolach, m.in. tej, o której wspominałem, wykazali państwo w bardzo precyzyjny sposób, że właśnie inwestorzy, realizując poszczególne zadania w ramach określonych programów, postępują nieracjonalnie. Widać już więc, że w świetle państwa doświadczeń to założenie racjonalności jest – że tak powiem – bardzo przybliżone. I to rodzi skutek, o którym mówiłem. Wydaje mi się, że rzecz nie jest banalna. Jeżeli się przyjmuje takie rozumienie trafności, jak ja wyprowadziłem, to rezultat będzie właśnie taki, że ci, którzy są dostatecznie sprytni i na zaniżonym poziomie określają te wskaźniki i szacują wskaźniki rezultatu – bo głównie o tym myślę – mają szansę ukryć swoje własne błędy. I w tym widzę jakieś niebezpieczeństwo. W moim przekonaniu – powtórzę raz jeszcze tę myśl – niestety, nie wątpię, że w sposób niezamierzony, wpisuje się takie rozumienie tego pojęcia w strategię, o której sami państwo mówili – pozornego wprowadzania elementów nowego zarządzania publicznego w Polsce. To już trwa 10 lat, więc rzecz nie jest zupełnie banalna.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

Dziękuję. Pan prezes jeszcze chciał? Tak. Proszę.

Wiceprezes NIK Wojciech Kutyla:

Nie, nie, bo wkraczamy troszeczkę w obszar dysputy filozoficznej. Chciałem tylko powiedzieć, że zawsze zakładamy racjonalność działania kontrolowanych podmiotów i darzymy te podmioty ogromnym zaufaniem, które weryfikujemy.

Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):

To prawda, tylko że zaufanie trzeba weryfikować. Rozmawialiśmy chociażby dziś o tym, iż często zdarza się tak, że zbyt duże zaufanie powoduje, że rezultaty działalności nie są satysfakcjonujące dla opinii publicznej, dla obywateli.

Proszę państwa, czy jeszcze jakieś pytania w tej sprawie? Jeśli nie ma, to przechodzimy do punktu trzeciego porządku obrad – spraw bieżących.

Czy w sprawach bieżących ktoś chciałby zabrać głos? Nie widzę.

Stwierdzam, że porządek dzienny posiedzenia został wyczerpany. Informuję, że protokół posiedzenia z załączonym pełnym zapisem jego przebiegu będzie do wglądu w sekretariacie Komisji w Kancelarii Sejmu.

Bardzo dziękuję naszym gościom, dziękuję państwu.

Zamykam posiedzenie Komisji.