

VIII kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

- **KOMISJI DO SPRAW
KONTROLI PAŃSTWOWEJ
(NR 114)
z dnia 12 marca 2019 r.**

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 114)

12 marca 2019 r.

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej, obradująca pod przewodnictwem posła **Wojciecha Szaramy (PiS)**, przewodniczącego Komisji i poseł **Elżbiety Stępień (PO-KO)**, zastępcy przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

- Informacja Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych dotycząca kontroli zadłużenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których podmiotem tworzącym są jednostki samorządu terytorialnego;
- rozpatrzenie Informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli umarzania zaległości podatkowych przez organy wykonawcze gmin.

W posiedzeniu udział wzięli: **Mieczysław Łuczak** wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami, **Mirosław Legutko** prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie wraz ze współpracownikami, **Grzegorz Ziomek** dyrektor Departamentu Administracji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz **Tomasz Pawłęga** dyrektor Departamentu Systemu Zdrowia Ministerstwa Zdrowia wraz ze współpracownikami. W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Tadeusz Cieśluk**, **Tadeusz Oset** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dzień dobry państwu.

Otwieram posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej.

Stwierdzam kworum.

Czy są uwagi do porządku dziennego posiedzenia?

Nie widzę, więc przystępujemy do realizacji porządku obrad. W punkcie pierwszym: Informacja przewodniczącej Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych dotycząca kontroli zadłużenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których podmiotem tworzącym są jednostki samorządu terytorialnego... pani przewodnicząca Grażyna Wróblewska, jak widzę, dzisiaj nie uczestniczy w posiedzeniu Komisji, czyli będzie reprezentował pan Mirosław Legutko, prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie i pani Magdalena Batkiewicz, naczelnik Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej RIO w Krakowie – witam państwa.

Oczywiście, witam serdecznie przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli na czele z panem wiceprezesem Mieczysławem Łuczakiem, przedstawicieli Ministra Zdrowia – pan Tomasz Pawłęga jest z nami, razem ze współpracownikami.

Przystępujemy do realizacji punktu pierwszego – bardzo proszę, panie prezesie, o przedstawienie informacji.

Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie Mirosław Legutko:

Dziękuję bardzo.

Szanowni państwo, kontrola koordynowana pod tytułem: „Kontrola zadłużenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których podmiotem tworzącym są jednostki samorządu terytorialnego” odbyła się na podstawie uchwały Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z 2016 roku.

Celem kontroli była ocena stopnia zadłużenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, na przykładzie wybranych jednostek. Ta ocena z lat 2015-2016, dotyczyła:

- wskazania skutków finansowych dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego, będących podmiotami tworzącymi, wynikających ze spłaty zadłużenia za podległe samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
- weryfikacji poprawności kategoryzowania i ujmowania w sprawozdaniach poszczególnych tytułów dłużnych, oraz
- zbadania funkcjonowania systemu nadzoru podmiotu tworzącego nad działalnością samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

Widzę że państwo dysponujecie raportem sporządzonym przez Krajową Radę i Regionalną Izbę Obrachunkową w Krakowie, która była koordynatorem tej kontroli. Obecna tu pani naczelnik sporządzała ten raport, jeszcze nie będąc naczelnikiem. Brała też udział w prowadzonych kontrolach. Robiąc syntezę, będąc podawał strony, na których znajdują się dane i w ten sposób przedłożę informację.

Dobór samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej nie był losowy, lecz celowy, ukierunkowany na jednostki posiadające istotne kwoty zadłużenia. Ogółem skontrolowano 52 jednostki, których dług stanowił, w zaokrągleniu, 1,5 mld zł w 2015 roku, w 2016 roku była to już kwota 1,6 mld zł. Co istotne, stanowiło to odpowiednio 36% i 39% ogółu zadłużenia w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej. Czyli ta próba 52 szpitali, jeśli chodzi o rok 2016, to jest prawie 40% ogólnego zadłużenia samorządowych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w Polsce.

Chciałbym zwrócić państwa uwagę na strony 42 i 43, tabelę o numerze 21. Jeśli państwo porównacie kwoty zaciąganych kredytów to proszę zauważyć, że wzrost zadłużenia z tytułu kredytów w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej wyniósł 132%, w stosunku do roku bazowego 2014 – jest to wzrost zadłużenia z tego tytułu o 32%. Jeśli chodzi o pożyczki, wzrost jest jeszcze większy, bo 137,7%, przy czym tutaj od razu sygnalizuję – w pożyczkach mają duży udział instytucje o charakterze parbankowym (za chwileczkę to omówię). W większości nie są to pożyczki udzielane przez jednostki samorządu terytorialnego. Mają tam państwo taką pozycję jak „inne umowy” i to są głównie umowy wliczane do długu publicznego – umowy typu płatności w ratach i umowy leasingu, ta kwota nie rośnie a nawet spada.

Bardzo niepokojąca rzecz – zobowiązania wymagalne, czyli niepłacone w terminie faktury, w 90% związane z bieżącą działalnością jednostek. Proszę zwrócić uwagę, że mimo wzrostu zadłużenia z tytułu kredytów i pożyczek to dalej mamy wzrost zadłużenia z tytułu tych zobowiązań wymagalnych. Te zobowiązania skutkują również, pomimo szeregu działań podejmowanych przez dyrektorów i pracowników samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, odsetkami karnymi za nieterminowe płatności, które wyniosły 38 mln zł w tych dwóch latach. Dla porównania, odsetki karne za nieterminowe spłaty kredytu wyniosły tylko 260 tys. zł.

Oczywiście, w ogóle nie powinno ich być, ale jeśli mamy 38 mln zł i 260 tys. zł, jednak jest to istotna różnica.

Proszę państwa, jeżeli chodzi o strukturę zadłużenia, należy zwrócić uwagę, że przesuwają się środki ciężkości z kredytów na pożyczki. O ile, na przykład w 2015 roku zaciągnięto 199 mln zł kredytów to, już w kolejnym roku tylko 59 mln zł (informacja ze strony 25), natomiast kwoty pożyczek wzrosły z 281 mln zł do 343 mln zł. Wyraźnie więc widać, że samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej szukają pieniądza w formie pożyczek. Należy to zestawzić z informacją, że są to instytucje parbankowe.

Wróćmy do tego jeszcze przy wnioskach, art. 54 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej przewiduje od 2011 roku, że na zmianę wierzyciela, musi wyrazić zgodę jednostka samorządu terytorialnego, tworząca samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, natomiast już na zaciągnięcie takiego zobowiązania, nie musi wyrażać zgody. W tym momencie łatwiej jest, zamiast na przykład szukać wierzyciela, który przejmie zobowiązania, zaciągnąć nową pożyczkę i spłacić nią stare zobowiązanie.

To są wnioski końcowe z naszego raportu.

Należałoby rozważyć zmianę ustawy i wymagać takiej zgody przy zaciągnięciu pierwotnego zobowiązania a nie tylko przy zmianie. Wyraźne przesunięcie w stronę pożyczek od instytucji parbankowych, wskazuje na to, że następuje ucieczka w tamtym kierunku. Wykorzystuje się to, że przepis blokuje możliwość zmiany wierzyciela, ale nie

blokuje możliwości zaciągania zobowiązań bez zgody jednostki samorządu, czyli rady organu stanowiącego.

Proszę państwa, na stronie 26, znajduje się tabela nr 8, która pokazuje, w jaki sposób i co finansują te kredyty i pożyczki zaciągane przez samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, proszę zwrócić uwagę – głównie na działalność bieżącą. 74% i 81% odpowiednio w latach 2015 i 2016, kredyty i pożyczki są zaciągane na działalność bieżącą.

W kwestii podmiotów udzielających pożyczek, na stronie 27 zaprezentowane są dane w tabeli nr 10. Tam rozpisano lata 2015 i 2016 – ile zaciągnięto ogółem pożyczek, czyli kwota 281 mln zł w 2015 roku i 343 mln zł w 2016 roku. Zaciągane są one u podmiotu tworzącego, innych instytucji sektora publicznego, banków i instytucji finansowych. Proszę zwrócić uwagę że największą pozycję z tego stanowią pożyczki od instytucji finansowych (to są właśnie parabanki) – wzrost z 229 mln zł, na 290 mln zł w kolejnym roku. Tu wyraźnie widać to, co już wcześniej zaakcentowałem.

Państwo pozwolą mi na dygresję, w kwestii instytucji parabankowych... one pojawiają się tam, gdzie już jest źle. To samo jest w gminach. Nie chcę przeszarżować, ale to jest taka mapa niekompetencji – jak się pojawia w gminie parabank to oznacza że gmina jest źle zarządzana (normalnie gmina powinna się wystarczająco finansować z kredytów i pożyczek) – myślę, że zostanie to ograniczone po zmianie przepisów. Natomiast to samo mamy w szpitalach. Zresztą miałem okazję uczestniczyć w spotkaniu z przedstawicielem (bodajże firmy Magellan), który prezentując się i usiłując nas przekonać do siebie wskazał, że jest to firma, która zbudowała swoją pozycję, właśnie na obsłudze szpitali. Czyli najpierw było zdrowie a później działania tych instytucji przesunęły się do gmin.

Jeśli chodzi o zobowiązania wymagalne to na stronie 30 mają państwo podane dane, tabela numer 15 również na 30 stronie.

Proszę zauważyć, że zobowiązania wymagalne w danym roku to w 89% zobowiązania, które powstają na bieżąco. Dotyczą one dostaw towarów, usług i działalności bieżącej. Mimo wzrastającego zadłużenia, widać wyraźnie, że na bieżąco wzrastają też zobowiązania wymagalne, one generują nam odsetki karne w wysokości 38 mln zł, w ciągu dwóch lat.

W kwestii skutków finansowych dla jednostek samorządu terytorialnego, będących podmiotami tworzącymi, zaproszę państwa na stronę 20. Tam znajduje się tabela z danymi, dotycząca wyników finansowych i sposobów pokrycia. Chcę natomiast zwrócić uwagę, że podmioty tworzące w znikomym stopniu wpływają na przychody samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Mianowicie w przychodach tychże, około 90% stanowią dochody z Narodowego Funduszu Zdrowia, natomiast – jeśli chodzi o dotacje przekazywane przez jednostki samorządu terytorialnego – to jest 1,1% przychodów samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, znikoma wielkość.

Można się zastanawiać, dlaczego tak się dzieje, po drodze z panią naczelnik omawialiśmy jedną teorię... proszę zwrócić uwagę na tabelę na stronie 20. Mają państwo wskazane, ile samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej było w stanie pokrywać samodzielnie straty a ile musiało być pokryte przez jednostki tworzące. Tutaj widać wyraźny wzrost w liczbie jednostek. Tam jest taka wielkość ogółem, czyli 2015 rok najpierw i to jest innym kolorem i potem 2016 rok. Zauważcie państwo tą wielkość ogółem, ile jednostek odniosło stratę i zysk – w 2015 roku 28 z 52 badanych miało stratę, w 2016 roku już 33. Pokrycie straty przez podmiot tworzący (trzecia kolumna na stronie 20) – o ile w roku 2015 podmioty tworzące pokryły straty w wysokości 35 mln zł, to już w roku 2016 były to 63 mln zł.

Nie znajdzie się to w raporcie, bo jest to taka troszeczkę dywagacja, ale można by się zastanawiać, czy nie jest tak, że podmiot tworzący – wiedząc i tak, że będzie musiał sfinansować stratę – wstrzymuje się, po prostu, z przekazywaniem dotacji, bo i tak te pieniądze będzie musiał ulokować w swojej jednostce, obojętne czy dofinansuje.

W tych badanych jednostkach, które ogółem ogarniają prawie 38% zadłużenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej sprzed dwóch lat, sytuacja wskazuje na pogarszanie się kondycji finansowej. Zarówno rośnie dług z tytułu kredytów, jak i pożyczek – z niebezpieczeństwem jakim są parabanki. Pogarszająca się płynność finansowa powoduje pojawianie się zobowiązań wymagalnych to jest o wiele gorsze zjawisko.

Skutki odsetek to jest, oczywiście, kwestia pracy takiej instytucji. Wiadomo, że ileś osób musi być zaangażowanych w obsługę tego zadłużenia i nieustanne negocjacje oraz dbanie o to, by utrzymać jakąkolwiek płynność zakładu opieki zdrowotnej.

Jeżeli chodzi o system nadzoru podmiotu tworzącego przy działalności samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej to generalnie prowadzono nadzór, natomiast w przypadku niektórych podmiotów, nie było adekwatne do danej sytuacji (te wnioski znajdują się u państwa na stronie 44).

Ja może tylko syntetycznie się do nich odniosę.

Przez większość lat było tak, że jedynym sposobem oddziaływania na samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej przez organ tworzący, była zmiana dyrektora, nie było innego sposobu wpływania. Do pewnego momentu była jeszcze możliwość pokrycia strat, potem wprowadzono obowiązek. Wprowadzono artykuł 54 ustawy o działalności leczniczej, który miał blokować sprzedawanie lub przesuwanie długu do instytucji parbankowych. Wydaje nam się natomiast, że możliwości wpływania jednostek samorządu terytorialnego na samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej są dalej ograniczone, biorąc pod uwagę skalę zagrożenia dla finansów publicznych.

Przykładowo – mamy w Małopolsce szpital, którego tutaj państwo nie znajdziecie, on nie był wtedy badany. To jest szpital w Proszowicach. Wielkość szpitala w porównaniu z wielkością powiatu i możliwościami finansowymi tego powiatu jest taka, że poręczenie czy finansowanie tego szpitala i jego długu zagrozi funkcjonowaniu powiatu. To jest rzecz, która się teraz objawiła – po kontroli dosłownie zakończony tydzień temu.

Czym innym są szpitale wojewódzkie, gdzie marszałkowie są w stanie pokryć stratę, na przykład w wysokości 50 mln zł, co innego jest w dużych miastach typu Kraków, gdzie miasta są w stanie zapłacić, natomiast ze szpitalami powiatowymi będzie kłopot.

Jeśli moglibyśmy coś zasugerować to tylko zmiana tego artykułu 54 – uzupełnienie go o obostrzenie, że zaciągnięcie długu przez powiat wymaga zgody jednostki samorządu terytorialnego. To jest pierwsza rzecz jaką możemy wskazać. W tej chwili taka zgoda jest, ale przy zmianie wierzyciela. Chodzi o uniemożliwienie przejęcia tego długu przez instytucje parbankowe, bo one są, po prostu, drogie. Poza tym, obostrzenia jakie tam mają są nieprawdopodobne. To jest jak głowa na pieńku, ponieważ zapisy tych umów są takie, że w każdej chwili, każdą rzecz można postawić w stan wymagalności. Inna sprawa, że te podmioty nie są tym zainteresowane, one są zainteresowane by odsetki im płacono przez dłuży okres.

Kolejnym celem kontroli była weryfikacja prawidłowości kategoryzowania i ujmowania w sprawozdaniach poszczególnych tytułów dłużnych. Sprawdzaliśmy czy jest prawidłowa sprawozdawczość, czy poprawne dostajemy dane (na stronie 43 mają państwo informację w tym zakresie). Ja tylko króciutko podsumuję: stwierdzono pewne nieprawidłowości w tym zakresie. Niemniej, wynosiły one kilka procent w niektórych kategoriach zadłużenia i dotyczyły przeważnie wątpliwości interpretacyjnych, jak należy ten dług wykazywać, na przykład – kwestii związanych z umowami nienazwanymi. Nie wpływa to jednak na rzetelność danych, otrzymywanych przez Ministerstwo Finansów czy Ministerstwo Zdrowia, mówiąc inaczej – danych prezentowanych w sprawozdaniach. Można powiedzieć, że te dane, którymi państwo dysponujecie są przedstawione prawidłowo.

Z mojej strony tyle, jeżeli chodzi o krótki wstęp.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję.

Czy są jakieś pytania lub uwagi?

Proszę, pan poseł Wilczyński.

Poseł Ryszard Wilczyński (PO-KO):

Dziękuję serdecznie za tą informację, za ten raport.

Powiem w ten sposób: państwo ujęliście w liczby, powszechnie znaną opinii publicznej wiedzę, że w szpitalach jest źle. Te dane obejmują lata 2015-2016. Od tego czasu minęły kolejne dwa lata i wiemy, że jest dużo gorzej. Chciałbym zadać pytanie, dlaczego rok 2017 tam się nie znalazł, czy to było niemożliwe? Jesteśmy w roku 2019, ale to na marginesie.

Natomiast chcę się odwołać do wiedzy posiadanej z kolegium starostów województwa opolskiego. Analizowało ono sytuację w szpitalach powiatowych. Te dwa ostatnie lata przyniosły zdecydowane pogorszenie sytuacji w województwie opolskim, w niektórych szpitalach było radykalne. To się dzieje w sytuacji zmiany zasad finansowania. Przeszliśmy bodajże drugi albo trzeci rok, gdzie mamy do czynienia z ryczałtem.

Pytanie: jak zmiana systemu kontraktowania wpłynęła na sytuację szpitali? Pewnie tej wiedzy nie ma, ale to jest jeden z ważniejszych aspektów do zbadania – czy sytuacja ryczałtu ze strony NFZ poprawia czy pogarsza sytuację szpitali i dlaczego? Wygląda na to, że pogarsza. Bardzo ciekawe zjawisko. Wydaje się, że nie powinno tak być – a więc, co się dzieje? Jakie mechanizmy działają, że szpitale nadal się zadłużają i sytuacja się pogarsza? Czy macie państwo w tej materii jakąś wiedzę lub ewentualnie jakieś przewidywania, przemyślenia w tej sprawie?

Kolejna uwaga: zachęcałbym do stawiania bardziej jednoznacznych i precyzyjnych wniosków. To znaczy, że jeżeli państwo widziecie, że jakiś zapis ustawy powinien brzmieć tak a nie inaczej, trzeba to napisać – po prostu, nadal te wnioski są bardzo ogólne i w wypowiedzi wychodzi więcej niż zostało napisane.

Ostatnia rzecz to kwestia nadzoru.

Wydaje się, szanowni państwo, że system rad społecznych jest kompletnie nieefektywny. Tam nie ma... albo rzadko się zdarzają ludzie o jakiejś wiedzy ekonomicznej. Czemu w ogóle służy ten mechanizm w układzie nadzoru, te rady? Czy państwo to w ogóle badali? Czymkolwiek one się zajęły, czy miało to wpływ na sytuację finansową?

Oczywiście, generalny wniosek, że nadzór organu prowadzącego powinien być głębszy i powinien obejmować również pewną możliwość blokującą jest chyba dobry, natomiast i tak nie rozwiązuje żadnego z problemów. Szpital stoi pod ścianą, brakuje na płace i co dalej? Nic, trzeba się zgodzić...

Nie mamy nadal mechanizmu, który by cokolwiek tutaj nam w rzeczywistości zmienił i to chciałbym zauważyć. Prosiłbym również o komentarz w tej sprawie... nie zgoda się i co dalej? Szpital „wyklada” się natychmiast, całe odium polityczne trzeba spić... tak się co roku dorzuca kasę i jest fajnie. Oczywiście, powiaty grzęzną... jednostki samorządu terytorialnego, słabe finansowo, nie mogą rozwinąć skrzydeł...

Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca poseł Elżbieta Stępień (PO-KO):

Dziękuję, panie pośle.

Ja również chciałabym zadać pytanie, kieruję je do Ministerstwa Zdrowia.

Po pierwsze, chciałabym żebyście się państwo odnieśli do tej opinii, którą regionalna izba obrachunkowa przygotowała.

Drugie pytanie: z czego to wynika, że te wpływy są niższe – to powoduje, w konsekwencji...

Poseł Ryszard Wilczyński (PO-KO):

Wpływy nie są niższe, wynik jest gorszy.

Przewodnicząca poseł Elżbieta Stępień (PO-KO):

Tak, wynik jest gorszy.

Kolejna sprawa: wzrost zadłużenia powoduje wzrost kosztów finansowych. Jeżeli weźmiemy pod uwagę, że są to instytucje nie bankowe, to znaczy, że one się nie kwalifikują, nie spełniają minimum wymogów, stawianych przez banki. Więc tutaj poza tym, że państwo wspomnieliście o artykule 54, to również my dysponujemy bankami które powinny wspierać w takich trudnych sytuacjach zarówno samorządy, jak i również instytucje będące w budżetówce. Tymczasem odtrąca się je, do poszukiwania finansowania na najgorszych warunkach, jakie są na rynku.

Dziękuję.

Jeszcze pan poseł Jan Łopata, bardzo proszę.

Poseł Jan Łopata (PSL-UED):

Bardzo dziękuję.

Ja mam dość szczegółowe pytanie.

Zarzucacie państwo całemu szeregowi kontrolowanych jednostek (jak rozumiem, ich ilość była ograniczona), że w sprawozdaniach RB-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych są nieprawidłowości – i to cały szereg. Z czego to wynikało? Przecież sprawozdanie to sprawozdanie, tak jakby się wydawało – kogo sprawozdawca chciał oszukać, co chciał uzyskać wpisując nieprawidłowe dane? Przecież te długi, zobowiązania, nie zmieniły się – czy to było czynione na potrzeby kontroli, czemu to służy?

Prezes RIO w Krakowie Mirosław Legutko:

Na pytania pana posła może pani naczelnik odpowie a ja – na pozostałe.

Naczelnik Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie Magdalena Batkiewicz:

Ja może odniosę się do pytania pana posła, jeżeli chodzi o sprawozdania RB-Z.

Błędy były, tak jak wspominał pan prezes, na poziomie około kilku procent. Nie wpływało to jakoś rażąco na ocenę sytuacji, jeśli chodzi o dług. Natomiast błędy wynikały z przyczyn interpretacyjnych, czyli – co należy w tym sprawozdaniu wykazać a czego nie.

Co do zasady, to była główna przyczyna.

W raporcie podkreśliliśmy konieczność wzmoczenia szkoleń dla pracowników samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, bo to one odpowiadają za wprowadzanie odpowiednich danych do sprawozdań. Tutaj leży podstawa i klucz do tego, żeby te dane, zawarte w sprawozdaniu były wiarygodne. Te sprawozdania później są przekazywane do regionalnych izb obrachunkowych a później do ministerstwa. Byliśmy w trakcie kontroli u źródła, mogliśmy ocenić, czy to co idzie dalej jest zgodne dokumentami i stanem faktycznym...

Poseł Jan Łopata (PSL-UED):

Na tych danych my się również opieramy.

Naczelnik wydziału w RIO w Krakowie Magdalena Batkiewicz:

Tak, dokładnie.

Poseł Jan Łopata (PSL-UED):

Ale to jest rząd wielkości 640 tys. zł., 419 tys. zł, to nie są drobne pieniądze.

Prezes RIO w Krakowie Mirosław Legutko:

Ja się wtrączę, panie pośle.

Procentowo to inaczej wygląda, oczywiście. Jak wiadomo – kredyt, pożyczka, obligacja to jest prosty dług i nie budzi to wątpliwości, natomiast szereg innych umów, które się pojawiają, różnych konstrukcji dostarczanych przykładowo przez parabanki, ale również umowy leasingu – kupienia na raty, też są długami, często pracownik nie wie o tym.

Teraz zmieniły się przepisy i będzie z tym jeszcze większy kłopot, bo się zmieniła ustawa od 1 stycznia.

To są tego typu umowy... nie jest to kwestia, że ktoś ukrywa wzięty kredyt i nie wykazuje go, to nie są tego typu sytuacje. Natomiast, co do tego terminu...

Naczelnik wydziału w RIO w Krakowie Magdalena Batkiewicz:

Jeszcze jedna sprawa związana z terminem, chodzi o 2017 rok.

Całość danych w raporcie oparliśmy na wynikach finansowych za 2015 i 2016 rok, z tym że jeżeli chodzi o kwestie przygotowywania programów naprawczych to już sięgało do 2017 roku. Wszystko wynikało z tego, że nasze kontrole były prowadzone w 2017 roku. Zgodnie z programem kontroli, powinny się zacząć od 1 lipca, czyli od początku trzeciego kwartału i skończyć w okolicach października lub listopada 2017 roku, stąd nie mieliśmy danych, jeżeli chodzi o wyniki finansowe za 2017 rok. Natomiast w kwestii reakcji podmiotów tworzących na sytuację finansową za 2016 rok, już byliśmy w stanie, w trakcie tych kilku miesięcy, prześledzić mniej więcej jak to wyglądało.

Poseł Ryszard Wilczyński (PO-KO):

Kiedy powstał raport?

Naczelnik wydziału w RIO w Krakowie Magdalena Batkiewicz:

Raport powstawał w okolicach marca lub kwietnia 2018 roku.

Prezes RIO w Krakowie Mirosław Legutko:

Ja byłem powołany na prezesa w kwietniu i już prezentowałem na krajowej radzie ten raport.

Proszę państwa, ja jeszcze odpowiem na dwa pytania pana posła, celem wyjaśnienia.

Jeśli chodzi o radę społeczną – podzielałam pogląd pana posła, na stronie 45 raportu jest taka uwaga, na temat rady społecznej.

W kwestii zaciągania zobowiązań – oczywiście, pan poseł ma rację, bo to, kto będzie decydował o zaciąganiu zobowiązań jest mało ważne... tak czy inaczej trzeba zaciągnąć, bo pieniędzy brakuje. Natomiast różnica będzie taka, że rada powiatu (głównie mówimy o powiatach) będzie miała świadomość tego, że nie tylko ma ten dług jako powiat, ale również ten dług, który narasta w samodzielnym publicznym zakładzie opieki zdrowotnej.

To jest tylko taka różnica, że powiat będzie miał świadomość konieczności spłaty długu, bo nie ma innego wyjścia. Dziękuję bardzo.

Przewodnicząca poseł Elżbieta Stępień (PO-KO):

Dziękuję bardzo.

Czy mogłabym prosić państwa o opinię?

Dyrektor Departamentu Systemu Zdrowia Ministerstwa Zdrowia Tomasz Pawłęga:

Dziękuję bardzo.

Tomasz Pawłęga, dyrektor Departamentu Systemu Zdrowia.

Jeżeli mógłbym najpierw odnieść się do kwestii, wskazanej tutaj relacji między sytuacją finansową podmiotów a, tak zwaną, siecią szpitali, czyli systemem podstawowego w szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej... w czwartek jest przewidziane posiedzenie Komisji Zdrowia na którym ma być omawiana sytuacja finansowa szpitali powiatowych w kontekście, między innymi, wprowadzenia sieci szpitali, zresztą podobne posiedzenie odnośnie wpływu sieci na sytuację finansową miało miejsce kilka miesięcy temu.

Chyba wszyscy jesteśmy świadomi wpływu sposobu rozliczania kontraktów z funduszem. Tak naprawdę, wspomniany tutaj ryczałt to jest zmiana sposobu rozliczania. Na marginesie, można zauważyć, że tak naprawdę ryczałtem objętych jest około połowy świadczeń. Pozostała połowa świadczeń jest kontraktowana na dotychczasowych zasadach, czyli serwis. Tak jak tutaj zostało wspomniane – kontrakty z funduszem, ryczałty i zarówno części pozaryczałtowe ustawicznie rosną. Natomiast po stronie kosztowej dzieją się również rzeczy, które mają wpływ na sytuację finansową. Są to kwestie związane z kosztami pewnych dóbr i usług, czy też z kosztami wynagrodzeń. To jest kwestia, związana ze sposobem zarządzania jednostką.

Tak jak było wspomniane – jeśli w pewnych momentach pojawiają się, tak zwane, paranki, jest to jakiś sygnał, że również z tym poziomem zarządzania coś jest nie w porządku. Więc wydaje się, że jeżeli chodzi o dodatkową informację, bardziej szczegółową, odnośnie wpływu ryczałtu i wpływu sieci, na sytuację finansową szpitali, to w czwartek ta dyskusja będzie mogła w sposób bardziej szczegółowy tę sytuację unaocznić.

Natomiast, odnosząc się do raportu a, w szczególności, do zawartej tezy, dotyczącej objęcia również zgodą organów tworzących takich czynności jak pożyczki i kredyty – ten wniosek państwa jest sformułowany w kontekście artykułu 54, który, rzeczywiście, kilka lat temu wskazał, że w przypadku cesji wierzytelności, konieczna jest zgoda organu tworzącego. My chcieliśmy tutaj zwrócić uwagę (zaraz kolega przedstawi to w sposób bardziej szczegółowy), że jednak są to dwie różne sfery działalności i zarządzania podmiotami leczniczymi, tak przynajmniej my na to patrzymy. O co chodzi?

W przypadku cesji wierzytelności, dłużnik (w tym przypadku szpital, podmiot leczniczy), tak naprawdę, kolokwialnie mówiąc – nie ma nic do powiedzenia, on jedynie może przyjąć informację, że między cesjonariuszem a cedentem została zawarta umowa i cedent informuje go, że nastąpiła zmiana wierzyciela. Tutaj, rzeczywiście, podmiot leczniczy i organ tworzący, nie mieli żadnego wpływu na to co się dzieje w tej sferze, co prowadziło często do w sytuacji bardzo niekorzystnych z punktu widzenia finansowania. Ta sytuacja została zaadresowana artykułem 54 gdzie, wymagana jest zgoda podmiotu tworzącego. Natomiast wydaje nam się że w przypadku kredytów i pożyczek, czyli takiej

działalności, nad którą pełną kontrolę powinien mieć w szczególności dyrektor i zarząd podmiotu leczniczego, nadzorowanego przez podmiot tworzący – zarząd i radę, obecnie istnieją instrumenty, które umożliwiają monitorowanie i kontrolę tego typu operacji. Oczywiście pytanie, jak pan prezes wskazał, czy one są w odpowiedni sposób wykorzystywane – prosiłbym pana dyrektora o dokładniejsze odniesienie się.

Dziękuję.

**Naczelnik wydziału w Departamencie Nadzoru i Kontroli Ministerstwa Zdrowia
Jacek Bębenek:**

Jeśli chodzi o samo monitorowanie gospodarki finansowej to, jak wiadomo, artykuły 53 i 53a ustawy o działalności leczniczej, zobowiązują do tego, by kierownik samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej sporządzał i przekazywał informacje o sytuacji ekonomiczno-finansowej jednostki. Tak więc, w związku z tym na bieżąco jest to monitorowane. Dosyć istotnym, w kontekście wprowadzenia takiej regulacji co do zaciągania zobowiązań, mamy co najmniej kilka elementów, które są kluczowe z punktu widzenia funkcjonowania jednostki, czyli jakie kredyty i pożyczki miałyby być objęte taką koniecznością i od jakiego progu. Trzeba pamiętać, że jeśli mamy te 90% zobowiązań wynikających z dostaw towarów i usług, to mamy też kredyt kupiecki, który może być też na bardzo znaczne kwoty. Jeżeli każdy rodzaj zobowiązań weźmiemy tutaj pod uwagę to zaczyna być bardzo istotna ingerencja w samo funkcjonowanie podmiotu leczniczego, co – oczywiście – wymaga odpowiedniego przeanalizowania.

Jakkolwiek z punktu widzenia Ministerstwa Zdrowia, na pewno bylibyśmy wdzięczni, gdyby te wnioski były bardziej precyzyjne – wskazywały, co konkretnie byłoby rekomendowane pod kątem tego, aby jednocześnie nie wylać dziecka z kąpielą, a poprawić sytuację. Ponadto, jeśli chodzi o samą sytuację podmiotów leczniczych, to myślę, że warto też analizując, w odniesieniu do wypowiedzi pana posła, wziąć też pod uwagę kwestie relatywne.

Po pierwsze – to, że same kwoty rosną, nie znaczy, że sytuacja jest coraz gorsza, bo jeżeli weźmiemy pod uwagę to, na przykład stosunku do aktywów lub przychodów, to ta relacja już wcale nie wygląda tak źle. Powiedziałbym wręcz – w przypadku 2017 roku w kwestii zobowiązań wymagalnych, to zarówno w liczbach względnych jak i bezwzględnych, mamy tutaj spadek dosyć znaczący. W 2018 roku ta sytuacja nieco się pogorszyła względem roku 2017, wracając praktycznie do tego poziomu, co w roku 2016.

Należy też pamiętać o tym, że zobowiązania i ich wysokość, są problemem nieznacznej grupy jednostek. Jeśli popatrzymy sobie na to, jaka część samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej generuje jaką część zadłużenia, to okaże się, że 10% podmiotów będących pod zarządem jednostek samorządu terytorialnego, generuje 90% zobowiązań. W związku z tym, to pokazuje nam też, że nie jest to problem dotyczący wszystkich jednostek.

Nawiązując do tego, o czym mówi przedstawiciel regionalnej izby obrachunkowej – są podmioty wyjątkowo problematyczne i tam się zwykle też pojawiają instytucje parabankowe, co powoduje, że – rzeczywiście – problem jest wart dłuższego zastanowienia i wypracowania odpowiednich rozwiązań systemowych.

Przewodnicząca poseł Elżbieta Stępień (PO-KO):

Dziękuję.

Bardzo proszę, panie prezesie.

Prezes RIO w Krakowie Mirosław Legutko:

Uzupełniając, chciałem tylko zwrócić uwagę, że artykuł 54 miał zablokować pewne zjawisko, czyli odejście od przejmowania długów przez instytucje parabankowe. Jest to doskonale obchodzone w ten sposób, że zamiast przejmować udziela się nowe pożyczki, która spłacają stare, czyli doprowadza się do tego samego.

Ale, oczywiście, pan ma jak najbardziej rację, że nie chcemy zablokować absolutnie możliwości prowadzenia swobodnej gospodarki finansowej przez instytucje, jakimi są samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, bo one są samodzielne.

Dziękuję.

Przewodnicząca poseł Elżbieta Stępień (PO-KO):

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś jeszcze chciałby zabrać głos?

Bardzo proszę, panie pośle.

Poseł Ryszard Wilczyński (PO-KO):

Dziękuję stronie rządowej za tą wypowiedź i podanie tej struktury, że 90% zadłużenia generowane jest przez 10% – to znaczy, że powinien być skuteczny mechanizm sanacji, czyli jakiegoś programu naprawczego, który wchodzi z automatu i powoduje, że w proces sanacji zaangażowany jest podmiot zewnętrzny. Może to być regionalna izba obrachunkowa, która ma to pod kontrolą, tak jak w sytuacji zadłużenia gmin. Czy widzicie państwo taką możliwość, albo – czy jakieś rozwiązanie jesteście w stanie wskazać?

Jeżeli to nie jest powszechne, to trzeba wyeliminować te miejsca chore i mieć na to jakiś scenariusz.

Prezes RIO w Krakowie Mirosław Legutko:

W tej chwili, jeżeli chodzi o jednostki samorządu terytorialnego, zmieniły się przepisy i daje nam to większe możliwości, jako regionalnej izbie obrachunkowej, dzięki którym programy postępowania naprawczego możemy na jednostkach samorządu wymuszać. Wcześniej nie mogliśmy tego robić, mogliśmy wzywać do postępowania naprawczego (mamy tutaj jedną gminę, którą pięć lat wzywamy i ona teraz bankrutuje), dopiero w tym roku jest przepis mówiący, że jeżeli nie zrobi tego postępowania to zwracamy się o komisarza. Może z komisarzem będzie się łatwiej dogadać.

Być może tego typu rozwiązania, jak pan poseł mówi, czyli program naprawczy narzucony przez regionalną izbę obrachunkową można by rozważyć, ale zwracam uwagę, że jest to rozszerzenie działalności regionalnej izby obrachunkowej. Jak Sejm przewidzi jakieś środki finansowe dla Izb, to myślę, że byłyby one w stanie to zrealizować, mamy ludzi, którzy i tak zajmują się finansami.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Ja mam pytanie do przedstawicieli Ministerstwa Zdrowia.

Czy państwo prowadzicie jakiś monitoring sieci placówek zdrowia, szpitali w kraju? Na przykład bardzo często w trakcie pertraktacji z Narodowym Funduszem Zdrowia, dotyczącej kontraktowania usług, wychodzi, że jest nadpodaż niektórych usług medycznych. Nie wszystkie placówki otrzymują kontrakty w satysfakcjonującej dla siebie wysokości. Czy państwo nie uważacie, że – na przykład – sieć szpitali powiatowych jest zbyt gęsta? Czy likwidacja – na przykład – jakiejś placówki doprowadziłaby do znaczącego pogorszenia się usług medycznych... oczywiście – do znacznego pogorszenia, bo im bliżej lekarz jest pacjenta, im bliżej pacjenta jest przychodnia lub szpital tym lepiej i to jest zupełnie oczywiste.

Natomiast są miasta, gdzie tych szpitali na przykład jest kilka (są szpitale wojewódzkie, miejskie, powiatowe w tych miastach, które są na prawach powiatu) – czy są dokonywane analizy, które wskazywałyby, że można by dokonać pewnej reformy i pewnej racjonalizacji usług medycznych w poszczególnych placówkach?

Dyrektor departamentu w MZ Tomasz Pawłęga:

Dziękuję bardzo.

Szanowny panie przewodniczący, szanowni państwo. Wydaje się że trzeba spojrzeć na to z dwóch płaszczyzn.

Pierwsza płaszczyzna to – ściśle związana z tematem kontroli, o której przed chwilą rozmawialiśmy – to są organy założycielskie, właścicielskie i tworzące i ich kompetencje. To znaczy w gestii organów tworzących leżą wszelkie decyzje, dotyczące, na przykład, łączenia podmiotów leczniczych, w tym łączenia szpitali. Natomiast systemem trochę odrębnym – pytanie, czy to jest rozwiązanie dobre, czy złe, to inna sprawa, ale jest to stan faktyczny, który obowiązuje od dwudziestu lat, od momentu reformy systemu ubezpieczenia zdrowotnego – jest system kontraktowania świadczeń i zabezpieczenia świadczeń. Narodowy Fundusz Zdrowia jest odpowiedzialny za zabezpieczenie świadczeń i w jakimś

stopniu skazany na tę strukturę dostawców, świadczeniodawców, którzy istnieją na danym terenie. Oczywiście, przy wprowadzaniu systemu ubezpieczeniowego kas chorych, pierwotne zamierzenia były takie, że to kasy chorych miały (poprzez sposób kontraktowania) zmieniać tę strukturę dostawców, czyli strukturę szpitali, na przykład „wymuszając” (w cudzysłowie) pewne procesy integracyjne i połączeniowe, jednak to okazało się rzeczą niemożliwą i ta struktura się specjalnie nie zmieniła się i nie zmienia.

Natomiast przy wprowadzaniu sieci szpitali... to była pierwsza próba, z punktu widzenia regulatora centralnego, zachęcenia do pewnej konsolidacji. Chciałem tutaj podkreślić, że kwestie, dotyczące uprawnień konstytucyjnych czy ustawowych samorządów jednak są bardzo silne i zarówno one dotyczą kwestii, o których przed chwilą rozmawialiśmy – zarządzania, jak i podejmowania decyzji, jak ma wyglądać struktura, czy zabezpieczenie świadczeń dla mieszkańców danej wspólnoty samorządowej.

Sieć próbowała zrobić to w taki sposób (część z państwa może śledziła ten proces), że są dosyć szczegółowo opisane profile zabezpieczenia świadczeń, czyli zakresy świadczeń opieki zwrotnej, które kwalifikowały do danych poziomów zabezpieczenia. Tworząc sieć próbowano zrobić coś na kształt systemu referencyjnego, to znaczy, żeby – rzeczywiście – szpitale powiatowe, czyli szpitale, które są w pierwszym i drugim poziomie sieci, zapewniały, rzeczywiście, te podstawowe świadczenia dla mieszkańców, natomiast odpowiednie szpitale wyższych poziomów, żeby – w oparciu o wskazane profile – zapewniały usługi bardziej specjalistyczne. Nie był to jakiś proces lawinowy, ale – rzeczywiście – to spowodowało kilka sytuacji, gdzie szpitale łączyły się, żeby wejść do sieci.

Na zakończenie, chciałbym zwrócić uwagę na to, że jednak oprócz strony kontraktowania i oprócz strony sieci, dobrym okresem na refleksję i może na pewien dialog z organami tworzącymi, wypracowanie jakichś rozwiązań, mamy dwa lata do następnej kwalifikacji (aktualna struktura sieci obowiązuje do 2021 roku). No, więc, być może – tak jak pan przewodniczący wspomniał – jest szansa na to, żeby z jednej strony kryteriami kwalifikacji, a z drugiej strony – w ustaleniu z samorządami, pewnymi instrumentami, które by to zabezpieczenie (na poziomie wspólnot samorządowych) uregulowały... być może, takie instrumenty można wypracować, ale wydaje mi się, że sam płatnik, sam fundusz, tego procesu nie wymusi. Muszą się te płaszczyzny, zarówno założycielska jak i kontraktowa, w pewnym momencie spotkać.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy regionalna izba obrachunkowa nie powinna mieć w tej sytuacji dodatkowych uprawnień władczych, jeśli chodzi o interwencje w prowadzoną gospodarkę przez gminy?

Prezes RIO w Krakowie Mirosław Legutko:

Panie przewodniczący, *ad vocem* do odpowiedzi pana.

Wiem, że w niektórych szpitalach rosną koszty płac i to też powoduje pogorszenie – odnośnie wypowiedzi poprzednika.

Natomiast, co do pytania pana przewodniczącego – izby są wyspecjalizowanymi organami nadzoru i kontroli, jest to kwestia wyposażenia ich kompetencje. Jak przed chwilą powiedziałem, kompetencje nadzorcze, do badania samorządów, nam poszerzono.

Jeśli chodzi o samodzielnie publiczne zakłady ochrony zdrowia, mamy możliwość tylko przeprowadzenia kontroli, nie mamy możliwości władczego wkraczania tam, czyli – na przykład – narzucania programu naprawczego i realizowania go pod naszym nadzorem.

Jeśli będzie taka wola Sejmu to, oczywiście... widzę, że miałyby to sens zwłaszcza, że tak jak powiedziałem, Izby są wyspecjalizowanymi organami w tym zakresie i samorządy badają przy okazji równolegle. W samorządach mamy możliwości, w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej – nie. Byłoby to rozszerzenie kompetencji, na co izby patrzyłyby z sympatią, zwłaszcza że wokół izb od czterech lat jest niestabilna sytuacja, cały czas się mówi o zmianie ustawy i reformy, których pewnie Izba też wymaga.

Podsumowując, izby mogłyby się tego podjąć, jednakże wymaga to zmiany przepisów. Myślę że mogłyby się podjąć – to mówię w imieniu swoim.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję bardzo.

Czy są jeszcze jakieś uwagi albo pytania?

Jeśli nie ma to uważam że Komisja przyjęła do wiadomości tą informację, bardzo państwu dziękuję.

Przechodzimy do punktu drugiego. Bardzo proszę pana prezesa... punkt: rozpatrzenie informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli umarzania zaległości podatkowych przez organy wykonawcze gmin.

Jeśli ktoś państwa jest tym zainteresowany to bardzo proszę...

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli Mieczysław Łuczak:

Panie przewodniczący, panie i panowie posłowie, szanowni państwo, wraz ze mną wyniki naszego badania będą prezentować: pan Piotr Górny, dyrektor delegatury w Olsztynie, pani Joanna Łukasik, kontroler kontroli państwowej i pani Katarzyna Markuszewska.

Szanowni państwo, organy wykonawcze gmin, na podstawie przepisów art. 67a §1 ordynacji podatkowej, mogą umarzać zaległości podatnikom, którzy wystąpią z takim wnioskiem. Podstawą umorzenia są przesłanki określone w tych przepisach: ważny interes podatnika i interes publiczny. Pojęcia te nie zostały jednak zdefiniowane w żadnym akcie prawnym, dlatego też, interpretując je, korzysta się – przede wszystkim – z istniejącego w tym zakresie orzecznictwa sądowego. Decyzje, podejmowane w sprawach umorzeń, są decyzjami uznaniowymi.

Uznaniowość nie może jednak oznaczać dowolności w podejmowaniu decyzji, jednak organy wykonawcze gmin nie w pełni przestrzegają tej zasady. Nawet w przypadku ustalenia przesłanek ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego, organ podatkowy nie ma obowiązku umorzenia zaległości podatkowych. Ma on bowiem charakter wyjątkowy i jest odstępstwem od zasady powszechności opodatkowania. Powoduje też wygaśnięcie wierzytelności gminy, a tym samym, ma wpływ na poziom realizacji jej dochodów własnych.

Decyzje w sprawach podatkowych powinny być zatem podejmowane w sposób przejrzysty a informacja o podmiotach, korzystających z różnego rodzaju preferencji w tym zakresie, powinna być publikowana na stronie Biuletynu Informacji Publicznej urzędów gmin.

Większość z państwa to samorządowcy, którzy z tym się spotkali i to wielokrotnie. Organy podatkowe gmin są przekonane, że działają w ramach nieograniczonego uznania administracyjnego. Umarzają zaległości, mimo braku podstaw faktycznych i prawnych, do podjęcia takiej decyzji. W rezultacie postępowanie takie prowadzi do nieuzasadnionego uprzywilejowania wybranych podmiotów.

Stan ten został potwierdzony przy przeprowadzonych wielokrotnie, przez Najwyższą Izbę Kontroli, kontrolach udzielania ulg indywidualnych przez gminne organy podatkowe, w każdej z nich stwierdzono szereg nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ponownie negatywnie oceniła sposób prowadzenia takich postępowań. Ustalenia kontroli wykazują, że w dalszym ciągu powtarzają się, ujawnione w toku poprzednich kontroli, nieprawidłowości w zakresie udzielania ulg podatkowych.

Niniejszą kontrolą objęto 24 jednostki samorządu terytorialnego, na terenie sześciu województw: lubuskiego, lubelskiego, mazowieckiego, pomorskiego, warmińsko-mazurskiego i wielkopolskiego. Tak gwoili zainteresowania, nie będą rozróżniał gmin, względem województw: Bogdaniec, Świebodzin, Zielona Góra, Żory, Budzyń, Piła, Wieleń, Konin, Bełżyce, Kraśnik, Cyców, Chełm, Nadarzyn, Grójec, Żyrardów, Płock, Iława, Biskupiec, Elbląg, Braniewo, Malbork, Starogard Gdański, Gdynia, Bytów.

Ustalono, że uregulowań, określonych w ordynacji podatkowej, nie przestrzegało aż 21 z 24 skontrolowanych gmin. Nieprawidłowości ujawniono w 36% postępowań podatkowych czyli 672 a po ich zakończeniu, wydano decyzję umarzającą zaległości podatkowe na kwotę 21,6 mln zł, która to stanowi aż 66% kwoty badanych umorzeń czyli 32,7 mln zł. Ujawnione nieprawidłowości dotyczyły: braku zaistnienia przesłanki ważnego interesu podatnika jak i interesu publicznego; nienależytego wywiązania się z ustawowego obowiązku sporządzenia uzasadnienia faktycznego i prawnego decyzji, nieprze-

strzegania terminu załatwienia spraw oraz umarzania kwot niestanowiących zaległości na dzień złożenia wniosku.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła również uwagę na przyczyny występujących nieprawidłowości w jednostkach kontrolowanych. Powstanie nieprawidłowości wyjaśniano, między innymi: działaniem w ramach uznania administracyjnego (które nie jest niczym ograniczone z uwagi na nieokreślone w przepisach klauzule generalne), niedopatrzeniem, nadmiarem obowiązków służbowych i niezajomością lub błędną interpretacją prawa.

Należy także zauważyć, że decyzje o przyznaniu ulgi są bardzo rzadko weryfikowane przez organy wyższego stopnia – samorządowe kolegium odwoławcze lub sądy administracyjne. Usprawiedliwię moich kolegów przedmówców, bowiem nie wszystkie kompetencje są przepisane wprost. Fakt ten, a także dowolność podejmowanych rozstrzygnięć, lekceważenie procedur oraz słabość kontroli wewnętrznej, wskazują na możliwość występowania w tym obszarze – uwaga! – nawet mechanizmów korupcyjnych.

Szanowni państwo, dlaczego podjęliśmy kontrolę?

Ordynacja podatkowa przyznaje organom, jak wspominałem wcześniej, kompetencje, kiedy jest ważny interes podatnika i interes publiczny. Pojęcia te nie zostały zdefiniowane w żadnym akcie prawnym. Decyzje w sprawie umorzenia są uznaniowe. Organy podatkowe często są przekonane o działaniach w ramach niczym nieograniczonego uzasadnienia administracyjnego i umarzają zaległości mimo braku podstaw faktycznych.

Kontrolowaliśmy, czy postępowania w sprawach umorzeń zaległości podatkowych, prowadzone przez organy podatkowe gmin, były rzetelne i zgodne z prawem?

Pytania szczegółowe:

Czy przestrzegano określonych w ordynacji podatkowej uregulowań w zakresie umarzania zaległości podatkowych, w tym czy prawidłowo przeprowadzono postępowanie podatkowe, poprzedzające wydanie decyzji o umorzeniu?

Czy w kontekście w sytuacji finansowej gminy zastosowane umorzenia były uzasadnione?

Czy wywiązywano się z obowiązku sporządzania i udostępniania informacji o osobach fizycznych, prawnych, o jednostkach organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym umorzono zaległości podatkowe?

Czy prawidłowo stosowano zasadę udzielania pomocy publicznej i pomocy *de minimis*.

Panie przewodniczący, celem wygłoszenia informacji o tym, co było w kontroli i jakie są ustalenia... proszę, aby pan przewodniczący wyraził zgodę, żeby głos zabrał dyrektor Delegatury w Olsztynie, który przeprowadził tą kontrolę.

Dyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Olsztynie Piotr Górny:

Dziękuję bardzo.

Przechodząc do szczegółów, na początku chciałem wspomnieć o tym, że badanie stosowania przez organy wykonawcze gmin przepisów ordynacji podatkowej przeprowadziliśmy na próbie 1866 postępowań podatkowych, czyli zbadaliśmy 37% procent ogółu prowadzonych postępowań podatkowych w badanym okresie przez te gminy. Próba ta więc była dość spora, średnio w każdej kontrolowanej jednostce zbadaliśmy blisko 80 postępowań podatkowych i wydanych po ich przeprowadzeniu decyzji. W wyniku tych 1866 postępowań wydane zostały 1453 decyzje umarzające zaległości podatkowe na kwotę prawie 33 mln zł oraz 413 decyzji odmawiających przyznania ulg na kwotę 10,3 mln zł.

Nieprawidłowości, jak pan prezes wspomniał, ujawniliśmy w 672 postępowaniach podatkowych, które stanowiły 36% postępowań objętych naszym badaniem. Postępowania te zakończyły się wydaniem 599 decyzji umarzających zaległości podatkowe na łączną kwotę blisko 22 mln zł, czyli 66% badanej kwoty umorzeń.

Jeżeli chodzi o postępowania przeprowadzone prawidłowo – było ich 1194, jednak znaczna część tych postępowań, bo 340 dotyczyła odmowy przyznania wnioskowanych ulg w łącznej kwocie 9,5 mln zł. W pozostałych przypadkach (854 postępowań) wydano decyzje o umorzeniu zaległości podatkowych na kwotę 11,2 mln zł i stanowią one zaledwie 26% badanej kwoty umorzeń. Tam gdzie nieprawidłowo, te 66%, jeśli chodzi o wymiar finansowy, jest znacznie wyższe.

Za chwilę przejdę do szczegółowego omówienia poszczególnych kategorii nieprawidłowości, natomiast w toku tej kontroli stwierdziliśmy też w Urzędzie Miejskim w Pile tak zwaną dobrą praktykę, która polegała na powołaniu przez Prezydenta Piły zespołu o charakterze doradczym (oni to nazywali kolegium). Ten zespół pełnił funkcje doradcze i opiniujące przy rozpatrywaniu wniosków o umorzenie zaległości i, naszym zdaniem, wpłynęło to na prawidłowość prowadzonych postępowań i transparentność. Urząd Miejski w Pile jako jeden z dwóch, na 24 skontrolowane podmioty, był jednostką, która otrzymała ocenę w pełni pozytywną. Jeśli chodzi o kwestie nieprawidłowości, poszczególne kategorie nieprawidłowości spośród tych 672 zbadanych postępowań – w przypadku 191 postępowań mieliśmy do czynienia z naruszeniem stosowania ustawowych przesłanek przyznawania ulg a więc to jest ta, można powiedzieć, nieprawidłowość o najcięższym w wymiarze gatunkowym – za chwilę podam państwu szczegółowe dane liczbowe.

W 235 postępowaniach nierzetelnie udokumentowano postępowanie. Po przeprowadzeniu 123 postępowań, niewłaściwie sporządzone zostały decyzje o umorzeniu.

Tu jest ciekawa kategoria – w 47 postępowaniach mieliśmy do czynienia z umorzeniem kwot, które nie stanowiły zaległości na dzień złożenia wniosku, bądź też umarzano kwoty wyższe od wnioskowanych. Tak więc podatnik zwracał się o umorzenie zaległości w kwocie „x” a gmina umarzała w kwocie wyższej niż wynikało z prośby.

W 117 postępowaniach, to już tak dla porządku, jest taka nieprawidłowość bardziej o charakterze formalnym – niedotrzymanie ustawowych terminów prowadzonych postępowań podatkowych.

Jeśli chodzi o pierwszą kategorię, naruszanie stosowania ustawowych przesłanek udzielania ulg – polegały na tym, że organy podatkowe (mimo, że nie stwierdziły zaistnienia przesłanki ważnego interesu podatnika bądź interesu publicznego, nie wykazały w wyniku przeprowadzonego postępowania istnienia takiej przesłanki – o tych przesłankach stanowi artykuł 67a § 1 ordynacji podatkowej) to zaległości podatkowe zostały umorzone. Była to kwota ponad 7 milionów złotych w 24 gminach. Tego typu nieprawidłowości stwierdziliśmy w dziesięciu spośród 24 objętych kontrolą w gmin i oczywiście dotyczyło to wyłącznie postępowań, w wyniku których umorzono zaległości podatkowe.

Trzeba wspomnieć przede wszystkim o tym, że ta przesłanka ważnego interesu podatnika, bądź interesu publicznego, musi wystąpić, zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych. Będzie to sytuacja, w której świadczenie podatkowe nie może zostać spełnione bez doraźnej pomocy organów podatkowych. Ta sytuacja musi mieć charakter nadzwyczajny, wyjątkowy – może to być, na przykład, klęska żywiołowa, jakieś zdarzenia losowe wpływające na sytuację podatnika. Z naszych przykładów wynika, że przyczyny umorzeń były zupełnie inne. Na przykład, w gminie wiejskiej Braniewo, w 11 sprawach, przyznano ulgę w postaci umorzenia zaległości podatkowych w związku z poniesionymi nakładami na rzecz gminy – w tym na przykład za remont pokrycia dachowego w budynku będącym częścią własności gminy, czy też remonty dróg gminnych stanowiących główne drogi dojazdowe do nieruchomości wnioskodawcy.

Mamy tutaj więc do czynienia z pewnego rodzaju ekwiwalentnością świadczeń – w zamian za to, że podatnik zrobił coś na rzecz gminy ta umarzała zaległość podatkową. Trzeba pamiętać że zanim była to zaległość podatkowa, musiała być ona najpierw należnością podatkową. Trzeba było doprowadzić do sytuacji, w której podatnik nie wywiązał się ze swoich obowiązków a więc, w pewny sposób, mimo że był w stanie uregulować zobowiązanie podatkowe, zlekceważył ciężące na nim obowiązki i to za przyzwoleniem organu podatkowego.

Takim skrajnym przypadkiem, na który zwracamy uwagę i jest on podany w informacji o wynikach kontroli, jest przykład jednego z podatników na terenie gminy miejskiej Iława, który mimo tego, że w latach 2014-2016 osiągał zysk netto na poziomie 9-10 mln zł, nie był w stanie uregulować zaległości podatkowych w kwotach kilkuset tysięcy zł. Organ podatkowy dochodził do wniosku, że podatnik uzyskujący tego typu zyski netto, nie jest w stanie uregulować zobowiązań podatkowych wobec gminy. To jest jeden z takich skrajnych przypadków, na który chcieliśmy zwrócić uwagę.

W kwestii kolejnej kategorii nieprawidłowości (nierzetelne dokumentowanie postępowań podatkowych) mieliśmy taką sytuację, że skrajnych przypadkach, był to całko-

wity brak dokumentacji z przeprowadzonego postępowania – oprócz wniosku podatnika i decyzji podatkowej, właściwie nie zgromadzono żadnych dowodów w tym postępowaniu. Zdarzało się też niepełne dokumentowanie przyczyn ubiegania się o ulgę, wskazaną przez podatników we wnioskach. Takimi przyczynami mogłyby być chociażby sytuacje, kiedy podatnik powołuje się na nieterminowy spływ należności od swoich kontrahentów, czy chorobę podatnika, spadek dochodów w związku z sytuacją losową. Organy tego nie badały, tylko – po prostu – przyjmowały przedstawione okoliczności we wniosku bez sprawdzenia, bez zweryfikowania prawdziwości tych stwierdzeń.

Taką sytuację, jeśli chodzi o brak dokumentacji, stwierdziliśmy w 13 gminach, a więc 54% z kontrolowanych, jak wspomniałem, 235 postępowań podatkowych. Dotyczyło to głównie postępowań przyznających ulgi, po przeprowadzeniu których, wydano 217 decyzji umarzających zaległości podatkowe w łącznej kwocie prawie 4 mln zł.

Tutaj uwaga na marginesie – w sytuacji, kiedy organ podatkowy odmawia przyznania ulgi, zdecydowanie bardziej rzetelnie podchodzi do prowadzonego postępowania podatkowego (myślę, że w obawie przed odwołaniem się od takiej decyzji). W związku z tym, te postępowania są obarczone mniejszą ilością błędów niż te, w których decyzja zapada zgodnie z żądaniem, czy też wnioskiem strony. Oczywiście, trzeba też zwrócić uwagę na to, że wadliwie prowadzone postępowania, podważają zaufanie obywateli do organów administracji publicznej, podobnie jak niewłaściwe sporządzanie decyzji administracyjnych.

To jest oczywiście następna kategoria nieprawidłowości, które stwierdziliśmy w tej kontroli, czyli decyzje nie posiadające w ogóle uzasadnienia faktycznego i prawnego lub to uzasadnienie zostało nierzetelnie sporządzone – taka sytuacja wystąpiła w 7 gminach i dotyczyła 123 postępowań.

Kolejna kategoria nieprawidłowości, a więc umarzanie kwot niestanowiących zaległości na dzień złożenia wniosku, bądź też kwot wyższych od wnioskowanych przez podatników – również w 7 gminach, to było 47 postępowań, dotyczących postępowań zakończonych umorzeniem zaległości na łączną kwotę 624 tys. zł.

Jak wspominał pan prezes, ujawnione nieprawidłowości jednostki kontrolowane wyjaśniały działaniem w ramach uznania administracyjnego, przeoczeniem, niedopatrzeniem, nadmiarem obowiązków służbowych a także nieznajomością lub błędną interpretacją przepisów.

Naszym zdaniem, świadczy to o nierzetelnym wykonywaniu obowiązków, przez pracowników urzędów, prowadzących badania sprawy, przy jednoczesnym tolerowaniu takiego stanu przez przełożonych. Skala tych nieprawidłowości wskazuje również na to, że w skontrolowanych jednostkach zawodne były ustanowione systemy kontroli zarządczej, o których mowa w artykułach 67 i 69 ust. 1 punkt 2 ustawy o finansach publicznych, przyjęte rozwiązania nie zapobiegły bowiem nieprawidłowej realizacji zadań.

Jeszcze chciałbym się tutaj odnieść do kwestii występowania tych zjawisk o charakterze korupcjogennym – proszę państwa, chodzi nam przede wszystkim, o to, że jeśli mamy pewnego rodzaju dowolność w postępowaniu albo stwierdzamy, w toku prowadzonych kontroli, że postępowanie podatkowe i dokumentacja, zgromadzona przez urzędnika, wykazuje, że należałoby odmówić umorzenia zaległości podatkowej, natomiast decyzja jest odwrotna i tę decyzję podejmuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta, wyjaśniając nam to w sposób: *bo ja uważałem inaczej niż udowodniono to w postępowaniu podatkowym*, jest to na pewno sytuacja, która nie powinna mieć miejsca.

Jeśli chodzi o kolejne obszary naszych badań, czyli – przede wszystkim – wpływ umorzeń na sytuację finansową gmin to trzeba stwierdzić, że wartość tych umorzonych zaległości nie miała istotnego wpływu na sytuację finansową skontrolowanych gmin. Wynosiły one do 3,5% ich dochodów ogółem, bądź też 5,2% ich dochodów własnych. Poza tym stwierdziliśmy że na koniec 2016 roku (w stosunku do roku 2014) sytuacja finansowa prawie wszystkich gmin uległa poprawie. Wyjątkiem była tylko gmina Kraśnik, w której ta sytuacja się troszeczkę pogorszyła, ale niewiele. Natomiast w związku z tym, zmalała skala umorzeń to stanowiły one około 0,8% dochodów tej gminy ogółem w 2014 roku, w 2016 roku spadło to do 0,3%. Na infografice macie państwo udział dochodów własnych gmin. Jedna infografika o dochodach ogółem a na drugiej udział nadwyżki operacyjnej w dochodach gmin ogółem.

W kolejnym obszarze badaliśmy udzielenie pomocy *de minimis*. Przy tych postępowaniach stwierdziliśmy nieprawidłowości. Przy umarzaniu zaległości podatkowych, w ramach pomocy *de minimis*, nieprawidłowości wystąpiły w 14 skontrolowanych gminach, czyli 58% objętych przez nas kontrolą i dotyczyły 398 spośród 849 objętych kontrolą postępowań, więc blisko 50%.

Przed wszystkim mamy trzy kategorie zasadnicze nieprawidłowości.

W 161 postępowaniach nie uzyskano od podatników wymaganych dokumentów, stanowiących warunek udzielenia pomocy *de minimis*. Jest to dość istotne ponieważ przedsiębiorcy może być udzielona ta pomoc w wysokości odpowiednio 100 tys. euro, 200 tys. euro... nie pamiętam tej trzeciej kwoty. W ciągu trzech lat, w postępowaniu trzeba ustalić dotychczasową kwotę i te dane podatek musi wykazać. Jeśli organ podatkowy, nie mając tych danych dokonana kolejnych umorzeń, to ta kwota może zostać przekroczona, wówczas taka pomoc wymaga notyfikacji Komisji Europejskiej.

Kolejna kategoria – w 124 postępowaniach nierzetelne zaświadczenia o udzieleniu pomocy *de minimis*, po prostu – były to kwoty wykazane niewłaściwie. W 106 postępowaniach nieprawidłowo wywiązano się z obowiązków sprawozdawczych wobec Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi i prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Dotyczyło to, w przypadku tej pierwszej kategorii, nieprawidłowości 12 gmin i kwoty ponad 5 milionów złotych. Nierzetelne wydawanie zaświadczeń w 9 gminach i nieprawidłowe wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych wobec ministra i prezesa UOKiK w 14 skontrolowanych gminach.

W ostatnim obszarze naszych badań kontrolnych, czyli upublicznianie wykazów podatników, którym umorzono zaległości – gminy też nierzetelnie wywiązywały się z obowiązku upubliczniania tych wykazów. Ze względu, między innymi, na to, że w 31 wykazach podano nierzetelne kwoty i przyczyny umorzenia zaległości, więc – po prostu – nie były to kwoty wynikające z decyzji, bądź nie te przyczyny umorzeń, które by wynikały z wydanych decyzji. W 12 wykazach nie ujęto podatników, którym umorzono zaległości podatkowe, w przypadku 11 takich wykazów nie wykazano podatników którym udzielono pomocy publicznej. Taka sytuacja miała miejsce w 15 skontrolowanych gminach, 63% ogółu objętego kontrolą i dotyczyło to 44 spośród 144 wykazów.

W kwestii oceny ogólnej... pan prezes już wspominał, że Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła sposób prowadzenia przez organy wykonawcze gmin postępowań w sprawie umarzania zaległości podatkowych, gdyż określonych w ordynacji podatkowej uregulowań, nie przestrzegało 21 spośród 24 skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego. Oczywiście, uzasadnieniem tej oceny jest „wylistowanie” tych wszystkich nieprawidłowości, które państwu przed chwilą zaprezentowałem.

Dodam tylko, że jeśli chodzi o oceny jednostkowe z poszczególnych kontroli – na 24 skontrolowane jednostki samorządu terytorialnego, 2 uzyskała oceny pozytywne, 8 (czyli 1/3 skontrolowanych) otrzymała oceny negatywne. W przypadku 14 były to oceny pośrednie – pozytywne, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, bądź zastosowana została ocena opisowa.

Jeśli chodzi o wnioski ogólne, zawarte w informacji o wynikach kontroli, są to dwa wnioski kierowane do jednostek samorządu terytorialnego.

Pierwszy to wprowadzenie przez organy wykonawcze gmin skutecznych narzędzi ograniczających skalę nieprawidłowości w postępowaniach podatkowych, w szczególności – zapewnienie lepszej znajomości przepisów podatkowych przez pracowników, zajmujących się sprawami związanymi z przyznawaniem ulg w podatkach lokalnych (na przykład, poprzez szkolenia w zakresie zmian w obowiązujących przepisach). Jest to czynność zarządcza, więc wzmocnienie i spowodowanie, aby skuteczniejsza była kontrola zarządcza w tych jednostkach.

Drugi to rozważenie przez organy wykonawcze gmin, powołania zespołów doradczych, działających na zasadzie kolegalności, wspomagających organ w toku postępowań podatkowych. To jest wniosek miękki, aby jednostki samorządu terytorialnego rozważyły pewien pomysł, który został zastosowany w Urzędzie Miejskim w Pile i bardzo dobrze się tam sprawdził. Wydaje nam się, że wpłynęłoby to także na transparentność prowadzonych postępowań.

Mamy też wnioski do naszych kolegów z regionalnej izby obrachunkowej o podjęcie przez regionalne izby obrachunkowe, w ramach posiadanych kompetencji nadzorczych nad jednostkami samorządu terytorialnego, działań mających na celu wyeliminowanie nieprawidłowości w prowadzeniu postępowań podatkowych. Zdajemy sobie sprawę, oczywiście, że w ramach kontroli kompleksowych państwo badacie też kwestie z prawidłowością umorzeń, wydaje się jednak (biorąc pod uwagę wyniki tej kontroli i wcześniejszych), że wciąż jest to kwestia nierozwiązana.

Natomiast, jeśli chodzi o wnioski szczegółowe, które kierowaliśmy do skontrolowanych jednostek to łącznie wystosowaliśmy 95 wniosków pokontrolnych. Dotyczyły one, w szczególności, prowadzenia postępowań o udzielenie ulgi podatkowej oraz wydawania decyzji w tych sprawach, w sposób odpowiadający w pełni wymogom ordynacji podatkowej. Również dotyczyły egzekwowania od wnioskodawców ubiegających się o udzielenie pomocy *de minimis* wszystkich dokumentów wymaganych ustawą w sprawach pomocy publicznej i rzetelnego sporządzania terminowego przekazywania do UOKiK oraz Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi sprawozdań o udzieleniu pomocy *de minimis*. Wreszcie rzetelnego sporządzania wykazów, o których mowa w artykule 37 ust. 1 pkt 2 lit. f i g ustawy o finansach publicznych.

Na tym byśmy skończyli... spośród 95 wniosków, 66 zł zostało już zrealizowanych, 13 jest w trakcie realizacji a 16 jest jeszcze niezrealizowanych.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję.

Czy państwo podjęli jakieś działania w tej sprawie?

Prezes RIO w Krakowie Mirosław Legutko:

Szanowni państwo, cały czas podejmujemy i efekt jest cały czas taki sam, jak u państwa – jeżeli mamy ulgę uznaniową to, faktycznie, możemy wykazać formalne błędy. Natomiast kończy się to tak jak u państwa... bez zmiany przepisów, nic nie zrobimy, mamy tą świadomość.

Czasami widzimy, że dochodzi do takich dziwnych umorzeń, ale jest to uznaniowe umorzenie... jeśli tutaj nie nastąpi zmiana przepisów to możemy tylko kwestionować formalnie, tak jak państwo z NIK, że pewnych formalizmów nie dopełniono.

Byłem jeszcze inspektorem kontroli dwadzieścia lat temu, tutaj państwo mówią o organie podatkowym... to jest często urzędnik z organu podatkowego, który jest upoważniony. Widziałem jednego urzędnika w jednej z gmin małopolskich... myślę, że za butelkę wódki to wszystko załatwiał, po prostu.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Jaki to był urzędnik?

Prezes RIO w Krakowie Mirosław Legutko:

Z upoważnienia wójta to załatwiał i umarzał... ja widziałem to będąc na kontroli, jak to jest załatwiane.

To było dwadzieścia lat temu.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Ale to państwo nie możecie kontrolować umorzeń podatkowych?

Prezes RIO w Krakowie Mirosław Legutko:

Możemy... tylko, że akurat w sytuacji, kiedy mamy ulgę uznaniową, z uwagi na interes podatnika lub interes publiczny, możemy sprawdzić tylko procedury oraz dokumenty – i na tym się nasza rola kończy. Nie możemy tego zakwestionować... a czasami budzą wątpliwości.

Ona jest typowo uznaniowa.

Czy, jeżeli pojawi się kiedykolwiek pomysł na zmianę przepisu, czy nie będzie on broniony, jednak przepis jest pewnym wentylem bezpieczeństwa... nie wszystko się da w przepisach lub ustawach przewidzieć. Mogą być faktycznie sytuacje, jak pan dyrektor powiedział...

Wiceprezes NIK Mieczysław Łuczak:

W żadnym akcie prawnym nie są unormowane.

Prezes RIO w Krakowie Mirosław Legutko:

Trzeba by zawęzić możliwości udzielania ulg, ale wtedy może się okazać, że będą sytuację losowe, czy inne, których nie przewidzimy... przepis jest też trochę z innych czasów.

Kiedyś się mówiło o tym, że była powódź na wsi albo... przepraszam państwa, że krowa zdechła – i trzeba było umorzyć podatek rolny. A w tej chwili mamy podatników, którzy mają milionowe należności... chyba, żeby wprowadzić jakiś inny mechanizm przy dużych należnościach, ale to wymaga zmiany przepisów.

Na tym etapie, dzisiejszych możliwości to tak, jak państwo tu zreferowali.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Tak uśredniając kwoty tych umorzeń z liczbą podanych gmin to wychodzi tak średnio 15 tys. zł na sprawę, czy są umorzenia na poziomie powyżej 100 tys. zł?

Dyrektor Delegatury NIK w Olsztynie Piotr Górny:

Skrajny przykład, który podałem, przedsiębiorcy prowadzącego hotel w Iławie, to są kwoty po kilkaset tysięcy złotych. Ale są też kwoty na 50 czy 60 zł, gdzie – rzeczywiście – podatnicy ze względów losowych, chorób, mają umarzone te kwoty, bo nawet takiej nie są w stanie uregulować.

Wiceprezes NIK Mieczysław Łuczak:

Panie przewodniczący, najgorsze to jest to, że są umarzone kwoty, które nie istnieją... nie ma zobowiązania akonto podatek jest umarzony.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

A czy z waszej kontroli były jakieś wnioski do prokuratury?

Dyrektor Delegatury NIK w Olsztynie Piotr Górny:

Nie.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czyli zakładacie, że to są działania niecelowe, tak? Niecelowe, w kontekście korupcji?

Wiceprezes NIK Mieczysław Łuczak:

My stwierdzamy, że jest to korupcjogenne, ale nie możemy skierować do prokuratury, jeżeli nie mamy w żadnym akcie prawnym uregulowania... jest to uznaniowe, czyli pan wójt, czy pan prezydent mówi: *umarzam, do widzenia, skończyło się*.

Nawet ten dobry przykład nasz, który był podany, niby dobre wzorce... pan poseł był funkcyjnym, ja też byłem, wiem jak to jest... następny poseł, większość z nas była w samorządzie.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

I umarzaście, tak?

Wiceprezes NIK Mieczysław Łuczak:

Nie umarzaliśmy, chodzi o inną rzecz.

Ja chcę wytłumaczyć panu przewodniczącemu mechanizm... nawet powołanie tego, tak zwanego kolegium, to jest tylko formalna przykrywka, żeby nikt nie zarzucił że podjął sam decyzję. A i tak podejmuje jednoosobowo, bo on to podpisuje.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Droży państwo, to powinna być bieżąca kontrola gmin, rady gminy. Są odpowiednie komisje...rewizyjne, państwo tego nie zastąpi.

Teraz mam pytanie do państwa... mówicie, że nie ma instrumentu. Jeżeli przecież robicie państwo kontrolę i dochodzicie do wniosku, że to umorzenie spowodowało straty dla wykonania budżetu, rzędu 10 mln zł, czy taka wasza ocena, że było to źle przeprowadzone i wygenerowało istotne straty dla budżetu gminy, nie może powodować negatywną oceną sprawozdania z wykonania budżetu miasta?

Prezes RIO w Krakowie Mirosław Legutko:

Panie przewodniczący, niestety – nie, ponieważ jest to legalne działanie, jest to przepis z innych czasów. Być może zmiana polegająca na tym, że – na przykład – należności z tytułu zobowiązań podatkowych tam, gdzie są przedsiębiorcy, żeby to umarzała rada, jeśli jest wysoka kwota... trudniej jest wpłynąć na kilkunastu ludzi niż na jednego.

Poseł Elżbieta Stępień (PO-KO):

To jest już wchodzenie w kompetencje organu podatkowego, wyłączne kompetencje ma organ podatkowy.

Prezes RIO w Krakowie Mirosław Legutko:

To już jest zmiana ordynacji podatkowej, tak.

Ja nie uważam, żeby ten mechanizm, w którym jest uznaniowość po stronie wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, był zły. My nie wszystko przewidzimy w przepisach, natomiast faktycznie obserwujemy tak samo, jak tu państwo z NIK relacjonowali – od kilku lat pojawiają się umorzenia wątpliwe, kwota tych umorzeń jest dosyć spora.

Nie wiem, czy państwo nią dysponują... Ja kiedyś robiłem takie badanie i tam była dość wysokoprocentowa kwota tych ulg, umorzeń (niestety, nie jestem w stanie podać teraz kwoty dokładnie). Jest to dość spora kwota i uważam, że słusznie państwo z NIK to objęli badaniem. Jednakże na dzisiaj nie mam pomysłu jak z tego wybrnąć.

Ewentualnie to, co na szybko powiedziałem, żeby były jakieś progi, powyżej których jest inna procedura – co innego emerytka, która ma 200 zł i nie jest w stanie zapłacić a co innego przedsiębiorca, który ma 100 tys. do zapłacenia.

Poseł Elżbieta Stępień (PO-KO):

Wnioski *de lege ferenda* nie zostaną...

Wiceprezes NIK Mieczysław Łuczak:

Teraz się zastanawiamy nad jednym wnioskiem, żeby przekazać do Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, o unormowanie prawne w tym zakresie.

Dyrektor Delegatury NIK w Olsztynie Piotr Górny:

My dyskutowaliśmy ten problem, nie tylko w ramach jednostki, która koordynowała, czyli Delegatury w Olsztynie, ale również w trakcie opracowania projektu informacji z departamentem prawnym i uznaliśmy, że to strasznie trudno będzie skonstruować taki wniosek, żeby zmiany poszły w takim kierunku, jak tutaj pan prezes wspominał – nie skrzywdzić jednych podatników przy okazji tego, że ukróćmy te niewłaściwe praktyki stosowane przez tych silniejszych.

Tak to naprawdę w tej chwili wygląda, te skrajne przypadki dotyczyły bardzo zamożnych przedsiębiorców.

Poseł Elżbieta Stępień (PO-KO):

To dotyczy dwóch ustaw – ustawy o ordynacji podatkowej i ustawy o finansach publicznych, tak? Czy jeszcze jakaś ustawa...

Prezes RIO w Krakowie Mirosław Legutko:

Tylko o ordynacji podatkowej, bo w ustawie o finansach jest tylko obowiązek zamieszczenia. Ten przepis, który nakazał pokazywanie wykazów podatników, on miał też przeciwdziałać tego typu praktykom. Tak jak pan przewodniczący zwrócił uwagę, są organy takie jak komisja rewizyjna, to też upublicznienie tych ulg miało spowodować, w jakiś sposób kontrolę społeczną nad tym.

Wiceprezes NIK Mieczysław Łuczak:

Panie prezesie... umorzenie miliona złotych, ktoś się będzie wstydził.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Bardzo proszę, pan przewodniczący Dziuba.

Poseł Tadeusz Dziuba (PiS):

Panie przewodniczący, ponieważ z obowiązku zabieram głos, by wyrazić opinię przeciwną w stosunku do tej, która tu dominowała (przypomnę ją: ponieważ decyzyja ma charakter

uznaniowy, nie możemy jej kwestionować) – ja akurat uważam odwrotnie: jeśli decyzja ma charakter uznaniowy, tym bardziej powinna zostać poddana ocenie.

Wydaje mi się, że państwo mylicie tutaj dwie kwestie – mianowicie kwestię oceny decyzji, która może być nietrafna, z kwestią skierowania wniosku do prokuratury. Oczywiście, jeśli przepisy karne nie zostały naruszone to nie można kierować do prokuratury, to jest oczywiste, to jednak nie oznacza, że nie można ocenić. Tym bardziej, że przesłanki, o czym państwo mówiliście, były, co prawda ogólne – decyzja związana z ochroną, jak to państwo nazywaliście, ważnego interesu podatnika albo ważnego interesu społecznego.

No, to jest przesłanka ogólna i tym bardziej należy ocenić, czy dany organ dochował założeniom sformułowania takiej przesłanki. To, że będzie różna opinia organu wydającego decyzję i organu oceniającego, na przykład Najwyższej Izby Kontroli, czy regionalnej izby obrachunkowej, co z tego. Oczywiście, że się oceny różnią, ale tym bardziej, właśnie dlatego, że te ramy oceny są szerokie, tym bardziej należy to oceniać.

Ja tutaj nie zgadzam się z państwem... przypomnę może, na użytek tej dyskusji, kwestię, którą się zajmuje od niedawna – dawna Agencja Nieruchomości Rolnych sprzedała ziemię nierolniczą, inwestycyjną (bo takie też mają w swoim zasobie) za 30 zł za metr kwadratowy, czyli poniżej ceny rolniczej, ziemi rolniczej w województwie wielkopolskim, poniżej... dziesięć albo trzydzieści razy niższa niż wartość ziemi inwestycyjnej w tamtym regionie. Agencja uważała, że nic nie może zrobić, bo procedura nie została naruszona.

Może nie została, ale to jest zbrodnia... ziemię Skarbu Państwa sprzedawać za 1/30 wartości, przecież to jest oczywiste. Normalny obywatel by tego nie zrozumiał. Dlaczego tego nie można ocenić?

Więc dlatego, ja z taką powtarzającą się strategią, różnego rodzaju organów, polegającą na tym, że nie możemy czegoś ocenić, bo przepisy nie zostały naruszone, po prostu, się nie zgadzam. Oprócz przepisów jest jeszcze zdrowy rozsądek, interes publiczny, interes państwa i tego, na różne sposoby (choćby przez upublicznienie i ocenę danego zjawiska) trzeba bronić.

Dlatego ja z państwem w tej fundamentalnej sprawie się nie zgadzam.

Dziękuję.

Wiceprezes NIK Mieczysław Łuczak:

Panie przewodniczący, ja się z panem zgadzam, ale w części.

Oceniliśmy negatywnie. Przesłaliśmy, do organów nadzorczych tych urzędników i do samych burmistrzów, informację. Została ona przesłana również do RIO i UOKiK i wszystkich zainteresowanych. Rzecznika Praw Obywatelskich już nie będę wymieniał.

Natomiast, ja się zgadzam z panem, że gdyby były doprecyzowane przepisy w całości, można byłoby wystąpić, jeśli byłoby naruszenie prawa kwalifikujące się do przekazania do prokuratury. My stwierdziliśmy nieprawidłowość w realizacji zadań samorządu terytorialnego i w ich kompetencji jest naprawa tego.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Nie ma więcej pytań.

Dziękuję bardzo państwu.

Uważam, że Komisja przyjęła do wiadomości tą informację.

Zapraszam na następne posiedzenie Komisji... nie wiem, czy będzie inna grupa z Najwyższej Izby Kontroli.

Wiceprezes NIK Mieczysław Łuczak:

Już czekają...

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dobrze, bardzo państwu dziękuję.