

IX kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

- **KOMISJI DO SPRAW
KONTROLI PAŃSTWOWEJ
(NR 45)
z dnia 18 maja 2021 r.**

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 45)

18 maja 2021 r.

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej, obradująca pod przewodnictwem posła **Wojciecha Szaramy (PiS)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli działalności wybranych instytucji kontrolnych wobec mikro-, małych i średnich przedsiębiorców.

W posiedzeniu udział wzięli: **Maciej Maciejewski** p.o. dyrektor Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami oraz **Magdalena Kijkowska** naczelnik Wydziału Współpracy z Unią Europejską w Departamencie Hodowli Zwierząt Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

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

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dzień dobry państwu. Przystępujemy do sprawdzenia kworum na dzisiejszym posiedzeniu. Bardzo proszę posłów uczestniczących w posiedzeniu Komisji o przyłożenie legitymacji do urządzenia, a państwa, którzy uczestniczą zdalnie, o wybranie dowolnego przycisku do głosowania na tablecie.

Witam państwa posłów. Informuję, że dzisiejsze posiedzenie zostało zwołane przez marszałek Sejmu na podstawie art. 198j ust. 2 regulaminu Sejmu i będzie prowadzone z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej. Posłowie będący na sali nie logują się w systemie komunikacji elektronicznej, nie używają tabletek.

Czy mamy już jakiś wynik? Ilu posłów uczestniczy w posiedzeniu? To proszę podać ten wynik, nie zamykając głosowania, żeby inni posłowie też mogli się jeszcze zalogować.

Sekretariat Komisji informuje, że mamy kworum. Otwieram posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej. Stwierdzam kworum.

Przystępujemy do realizacji obrad: rozpatrzenie informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli działalności wybranych instytucji kontrolnych wobec mikro-, małych i średnich przedsiębiorców.

Witam na dzisiejszym posiedzeniu Komisji przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli: pana Macieja Maciejewskiego, panią Edytę Kosiarsz, pana Rafała Pikusa. Zdalnie uczestniczy w naszym posiedzeniu pani Magdalena Kijkowska, naczelnik Wydziału Współpracy z Unią Europejską w Departamencie Hodowli Zwierząt w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Jeszcze raz witam wszystkich gości uczestniczących w posiedzeniu Komisji.

Proszę przedstawiciela Najwyższej Izby Kontroli o przedstawienie informacji.

Pełniący obowiązki dyrektor Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli Maciej Maciejewski:

Dziękuję. Panie przewodniczący, szanowni państwo, Maciej Maciejewski, jestem dyrektorem departamentu gospodarki.

Jak wiemy, sektor małych i średnich przedsiębiorstw ma bardzo istotny udział w polskim PKB i generuje praktycznie co drugą złotówkę, to jest ok. 49%. Ma także znaczny wpływ na rynek pracy, stąd nasze zainteresowanie warunkami, w jakich działają mali i średni przedsiębiorcy. Zatrudniali oni na koniec 2018 r. prawie 7 mln osób. Stąd też te warunki i otoczenie, w którym przychodzi im funkcjonować, a także regulacje, są tutaj sprawą bardzo istotną i podjęliśmy właśnie kontrolę w kontekście obowiązujących regu-

lacji, między innymi takich jak prawo przedsiębiorców, ustawa o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców czy ustawa o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Zbadaliśmy, czy działania instytucji kontrolnych wobec tych podmiotów były prawidłowe. O przedstawienie szczegółów kontroli poproszę koordynatora, pana Rafała Pikusa.

Główny specjalista kontroli państwowej w Departamencie Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli Rafał Pikus:

Dzień dobry. Rafał Pikus, koordynator kontroli.

Panie przewodniczący, panie posłanki, panowie posłowie biorący udział w posiedzeniu, o przeprowadzeniu kontroli działania wybranych instytucji kontrolnych wobec mikro-, małych i średnich przedsiębiorców zdecydowało kilka czynników. Sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorców to ponad 96% ogółu działających w Polsce przedsiębiorców, których ogólna liczba to 2 mln. Przedsiębiorcy ci w zależności od prowadzonej działalności mogą być kontrolowani przez różne organy, w tym przez organy wydające zezwolenia na prowadzenie ich działalności, inspekcję weterynaryjną, ochrony środowiska, inspekcję pracy, ZUS i wiele innych.

W kwietniu 2017 r. weszło w życie kilka ustaw regulujących relacje pomiędzy przedsiębiorcą a urzędnikiem. Jest to tak zwana konstytucja biznesu. Często w przestrzeni publicznej spotykamy się z poglądem o uciążliwości kontroli przedsiębiorców przez różnego rodzaju instytucje. Temat tej kontroli był również sugerowany przez posłów pracujących w sejmowej Komisji Gospodarki i Rozwoju. Przeprowadzając kontrolę, sformułowaliśmy jej cel główny w postaci pytania, czy działania instytucji kontrolnych podejmowane wobec mikro-, małych i średnich przedsiębiorców były prowadzone prawidłowo. Cel ten rozbiliśmy na dwa cele szczegółowe w postaci pytań: Czy działania jednostki w zakresie ewidencjonowania podmiotów gospodarczych, planowania i podejmowania zadań kontrolnych zapewniały realizację praw i obowiązków organu w zakresie kontroli prawidłowości działania przedsiębiorców oraz czy przeprowadzone przez organy kontroli działania kontrolne zapewniały poszanowanie praw przedsiębiorców? Kontrolą objęliśmy łącznie 19 jednostek, tym dziewięć urzędów miejskich, pięć powiatowych inspektoratów weterynarii oraz pięć wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska.

Jakie są ustalenia naszej kontroli? Pierwsze dotyczą ewidencjonowania podmiotów podlegających kontroli. Stwierdziliśmy, że we wszystkich urzędach miejskich na bieżąco prowadzone były rejestry wydanych i wycofanych zezwoleń na działalność gospodarczą oraz rejestry działalności regulowanej. Rejestry te prowadzone były w przypadkach wymaganych prawem. Były prowadzone w formie elektronicznej. Zawierały wymagane prawem elementy. Dotyczyło to rejestrów działalności gospodarczej w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami, prowadzenia schronisk dla zwierząt, prowadzenia grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych, przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie opróżniania i transportu nieczystości ciekłych, prowadzących działalność w zakresie zaopatrywania zbiorowego w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków. Ponadto dotyczyło to również rejestrów działalności regulowanych w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Zdarzały się również przypadki, że rejestry te były prowadzone w sposób tradycyjny, papierowy, ale to dotyczyło tych działalności, gdzie nie były wymagane rejestry elektroniczne.

Jeżeli chodzi o powiatowe inspektoraty weterynarii czy też wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska, to rejestry podmiotów podlegających kontroli przez te instytucje prowadzone były z wykorzystaniem baz danych organów nadrzędnych.

W procesie planowania kontroli jest wymagane przeprowadzenie analizy ryzyka, prawdopodobieństwa naruszenia prawa przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą. Obowiązek ten wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2017 r. Stwierdziliśmy, że na dziewięć urzędów miejskich tylko w czterech obowiązek ten został spełniony i to w różnym stopniu. Jeden urząd miejski zasady takich analiz umieścił w ogólnej procedurze kontroli, natomiast w trzech innych urzędach analizy te stanowiły element procedur kontrolnych wybranych rodzajów działalności gospodarczej. Natomiast w pięciu urzędach miejskich w ogóle nie opracowano takich zasad analiz. Niemniej jednak

przy braku formalnego ujęcia zasad w jednym dokumencie urzędy miejskie na etapie planowania kontroli przeprowadzały analizy naruszenia prawa. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że nie zawsze te analizy były dokumentowane w sposób prawidłowy lub w ogóle takiej dokumentacji nie było.

Jeżeli chodzi o powiatowe inspektoraty weterynarii czy też wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska, to sporządzanie planów kontroli poprzedzone było przeprowadzeniem analiz, o których mówimy powyżej, w oparciu o wytyczne i instrukcje organów wyższego rzędu, czyli głównego lekarza weterynarii, czy też głównego inspektora ochrony środowiska.

Również od 1 stycznia 2017 r. organy przeprowadzające kontrolę zobowiązane były do zamieszczania na swoich stronach internetowych ogólnych schematów procedur kontroli, które wynikają z przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Obowiązek ten w pełni lub częściowo wykonało siedem urzędów miejskich. Przy czym należy zwrócić uwagę, że obowiązek ten wykonywany był z opóźnieniem od kilku miesięcy nawet do kilku lat. Zdarzały się przypadki, że schematy te były zamieszczane na stronach internetowych w czasie naszej kontroli.

Odnośnie do wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska wszystkie inspektoraty zamieściły procedury kontroli w marcu 2017 r. Natomiast w przypadku powiatowych inspektoratów weterynarii spośród pięciu skontrolowanych tylko jeden – był to inspektorat w Lublinie – zamieścił schemat procedury kontroli. Dokonał tego we wrześniu 2018 r.

Proces planowania kontroli przez urzędy, organy kontrolne. Urzędy miejskie sporządzając plany kontroli, nie zawsze obejmowały wszystkie rodzaje działalności gospodarczej, do których kontroli byli uprawnieni burmistrzowie czy też prezydenci miast. W przypadku powiatowych inspektoratów weterynarii plany kontroli były oparte o przeprowadzone analizy uwzględniające zalecenia głównego lekarza weterynarii. Wojewódzcy inspektorzy ochrony środowiska w planach kontroli umieszczali podmioty z uwzględnieniem ich kategorii oddziaływania na środowisko, do której zaliczony został dany podmiot na podstawie analizy wielokryterialnej przeprowadzonej z wykorzystaniem systemów informatycznych, opracowanych przez głównego inspektora ochrony środowiska.

Co możemy powiedzieć o kontrolach przeprowadzonych przez różne organy? Jeżeli chodzi o urzędy miasta, w ciągu roku kontrolowały one średnio 29% przedsiębiorców, do których kontroli byli uprawnieni, którym wydano zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej lub którzy byli ujęci w rejestrach działalności regulowanej. Należy wskazać przy tym, że nie wszystkie rodzaje działalności gospodarczej były kontrolowane z taką samą częstotliwością. Występowały przypadki, że niektóre działalności w ogóle nie były objęte kontrolą. Dotyczyło to głównie działalności związanej z ochroną przed zwierzętami, czy też prowadzenia schronisk dla zwierząt i grzebowisk, jak również prowadzenia działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków. Poza tymi działalnościami najczęściej kontrolowani byli przedsiębiorcy prowadzący działalność w zakresie przewozu osób taksówką – w ciągu roku średnio kontrolowano ok. 37% takich przedsiębiorców – przedsiębiorcy prowadzący działalność w zakresie sprzedaży detalicznej alkoholu. Tutaj kontrolowano ok. 22% przedsiębiorców. Najrzadziej kontrolowano natomiast przedsiębiorców odbierających odpady komunalne czy też opróżniających zbiorniki bezodpływowe oraz prowadzących działalność w zakresie transportu nieczystości ciekłych.

Wszystkie urzędy miejskie kontrolowały przedsiębiorców prowadzących sprzedaż alkoholu, przy czym należy również zwrócić uwagę na fakt, że nie we wszystkich urzędach miejskich kontrole przeprowadzali urzędnicy miejscy. Najczęściej były to komisje rozwiązywania problemów alkoholowych, którym burmistrz lub prezydent powierzył uprawnienia w tym zakresie. W przypadku działalności związanej z przewozem osób taksówką kontrole prowadzono w sześciu urzędach miejskich. W trzech urzędach miejskich takich kontroli nie podejmowano, przez to nie dochowano wymaganej ustawą o transporcie częstotliwości takich kontroli. Ustawa ta wymaga, aby przedsiębiorcy prowadzący tę działalność kontrolowani byli przynajmniej raz na 5 lat. Występowały również przypadki w urzędach, które przeprowadzały kontrolę w tym zakresie, że u przedsiębiorcy,

który posiadał licencję na prowadzenie przewozów taksówką, nie przeprowadzono kontroli od daty, kiedy otrzymał taką licencję, czyli prawie przez 20 lat.

W przypadku kontroli prowadzonych w powiatowych inspektoratach weterynarii należało zwrócić uwagę na fakt, że liczba kontroli przeprowadzanych przez dany inspektorat ściśle zależy od obszaru jego działania oraz liczby przedsiębiorców prowadzących działalność na tym obszarze. Jeżeli popatrzymy na dwa skrajne przypadki urzędów, w których prowadziliśmy kontrolę, to najmniejszemu inspektoratowi w Piszku podlegało ok. 30 przedsiębiorców i w ciągu roku przeprowadzał kontrolę u ok. 20 – czyli mamy ok. 80% przedsiębiorców skontrolowanych – natomiast na terenie największego inspektoratu weterynarii w Warszawie, obejmującego swoim obszarem zarówno miasto stołeczne Warszawa, jak i powiat wołomiński, średnio w roku było 900 do 1500 przedsiębiorców i w ciągu roku kontrolami obejmowano ok. 300. To jest 20–30% takich przedsiębiorców. W przypadku powiatowego inspektoratu weterynarii stwierdziliśmy pewien problem dotyczący realizacji kontroli pozaplanowych – bez zleceń wojewódzkiego lekarza weterynarii czy też głównego lekarza weterynarii. Ale o tym przypadku trochę powiem na samym końcu.

W przypadku kontroli przeprowadzonych przez wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska zwróciliśmy uwagę na zmniejszającą się liczbę kontroli planowych na rzecz kontroli pozaplanowych. O ile w 2016 r. kontrole planowe stanowiły ok. 60% wszystkich kontroli wykonywanych przez inspektoraty ochrony środowiska, to w 2019 r. kontrole planowe stanowiły już tylko 40% wszystkich kontroli. Wynikało to między innymi z faktu wzrastającej liczby skarg i wniosków, które wpływały do inspektoratów ochrony środowiska, w odpowiedzi na które inspektoraty podejmowały działania kontrolne. Zwracamy uwagę, że często zdarzało się, że kontrole pozaplanowe, które były reakcją na wnioski i skargi, dotyczyły przedsiębiorców ujętych w planach kontroli danego inspektoratu.

Czy w naszej kontroli stwierdziliśmy nieprawidłowości, a jeśli tak, to jakie one były? Ogólnie można powiedzieć, że kontrole przedsiębiorców zasadniczo przeprowadzane były z zachowaniem zasad określonych w prawie przedsiębiorców. Natomiast stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły głównie przeprowadzania kontroli na podstawie upoważnień ogólnych, które nie spełniały wymagań prawa przedsiębiorców. Dotyczyło to na przykład komisji rozwiązywania problemów alkoholowych w Radomiu czy też Urzędu Miasta w Olsztynie albo w Poznaniu, gdzie dotyczyło to kontroli przedsiębiorców odbierających odpady komunalne. Często przeprowadzano kontrole po upływie 30 dni od doręczenia zawiadomienia o zamiarze przeprowadzenia takiej kontroli. Dotyczyło to Urzędu Miasta w Radomiu oraz w Lublinie. Odnosiło się to do kontroli przedsiębiorców prowadzących działalność przewozu osób taksówką.

W odniesieniu do powiatowych inspektoratów weterynarii stwierdzone nieprawidłowości związane były z brakami formalnymi w protokołach kontroli np. brak numeru upoważnień, brak numeru kontroli, brak daty upoważnienia, brak podpisów na protokołach.

W odniesieniu do wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska stwierdzono, że przedłużenie kontroli następowało bez zastosowania trybu określonego w prawie przedsiębiorców. Poza tym stwierdzono również, podobnie jak w inspektoratach weterynarii, braki formalne w protokołach kontroli, jak również nierzetelne monitorowanie wydanych zarządzeń pokontrolnych.

Oceniając daną działalność kontrolną, możemy stwierdzić, że instytucje kontrolne podejmowały działania wobec mikro-, małych i średnich przedsiębiorców w sposób prawidłowy. Działania te były przeprowadzone prawidłowo. W latach objętych kontrolą jednak nie wszyscy burmistrzowie czy też prezydenci miast korzystali ze swoich uprawnień do przeprowadzania kontroli przedsiębiorców. Wszystkie organy, które kontrolowaliśmy, miały wiedzę o podmiotach podlegających ich kontroli. W większości urzędów miejskich w procesie planowania kontroli przedsiębiorców dochowano obowiązku przeprowadzania analiz prawdopodobieństwa naruszenia prawa, jednak ich przeprowadzenie nie zawsze było dokumentowane. W przypadku powiatowych inspektoratów weterynarii i wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska sporządzenie planów kontroli oraz przeprowadzanie kontroli doraźnej poprzedzone było przeprowadzeniem analizy

ryzyka. W urzędach miejskich z opóźnieniem od 2 do 43 miesięcy zamieszczono na stronach internetowych schematy procedur kontroli lub procedury kontroli, co stanowiło naruszenie prawa przedsiębiorców. Przeprowadzone działania kontrolne zasadniczo zapewniały poszanowanie praw przedsiębiorców. Urzędy miejskie, powiatowe inspektoraty weterynarii czy też wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska przeprowadzały kontrole przedsiębiorców z zachowaniem zasad określonych w prawie przedsiębiorców, a stwierdzone nieprawidłowości miały charakter formalny.

W wyniku kontroli sformułowany został jeden wniosek *de lege ferenda*, skierowany do ministra rolnictwa i rozwoju wsi, który dotyczył znowelizowania ustawy o inspekcji weterynaryjnej w zakresie art. 19b ust. 2 i 3 w taki sposób, aby z treści tych przepisów wynikało wyraźnie, że powiatowy oraz wojewódzki lekarz weterynarii może przeprowadzać kontrole doraźne z własnej inicjatywy, bez zleceń głównego lekarza weterynarii. Wskazany przepis w obecnej formie stanowi, że powiatowy lekarz weterynarii kontrolę pozaplanową przeprowadza na zlecenie wojewódzkiego lub głównego lekarza weterynarii. Nie ma natomiast możliwości przeprowadzania takich kontroli przez powiatowych lekarzy weterynarii z własnej inicjatywy jako reakcja na otrzymywane skargi czy też wnioski. W czasie kontroli stwierdzono, że powiatowi lekarze weterynarii kontrole pozaplanowe przeprowadzają zarówno na zlecenie wojewódzkich czy też głównego lekarza weterynarii, jak i bez takich zleceń.

Ponadto sformułowano szereg wniosków dotyczących procesów kontrolnych skierowanym do prezydentów, burmistrzów miast, powiatowych lekarzy weterynarii i wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję.

Otwieram dyskusję. Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos? Proszę bardzo, pan poseł Przemysław Koperski.

Poseł Przemysław Koperski (Lewica):

Bardzo dziękuję za te informacje i bardzo ciekawy raport. Mam pytanie: Czy oprócz tych przedsiębiorstw dostarczających wodę zajmowaliście się również przedsiębiorstwami, które są odpowiedzialne za gospodarkę odpadami? Czy to było jakby wyłączone z tego przedmiotu kontroli? Rozumiem, że były różne przedsiębiorstwa prowadzące różnego rodzaju wrażliwą działalność na terenie miasta, co do zasady...

Główny specjalista kontroli państwowej w departamencie NIK Rafał Pikus:

Co do zasady tak... To były przedsiębiorstwa, którym prezydenci miast udzielali zezwoleń na prowadzenie działalności. Nie kontrolowaliśmy obszaru przedsiębiorstw, które prowadzą działalność w zakresie gospodarki odpadami.

Poseł Przemysław Koperski (Lewica):

Tego nie było?

Główny specjalista kontroli państwowej w departamencie NIK Rafał Pikus:

Nie było.

Poseł Przemysław Koperski (Lewica):

Rozumiem. Dobrze. Mam pewne propozycje, ale to będziemy mieli kolejne posiedzenie Komisji dotyczące planu kontroli i chciałbym zgłosić swoje propozycje w tym zakresie. Dziękuję uprzejmie.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Nie widzę i nie słyszę kolejnych zgłoszeń. Zamykam dyskusję. Komisja przyjęła informację do wiadomości. Dziękuję państwu bardzo za przedstawienie tej informacji, za uczestnictwo w posiedzeniu Komisji.

Zamykam posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej.

Przypominam, że następne posiedzenie odbędzie się o godzinie 17.45. Zamykam listę. Dziękuję państwu.