



SENAT RP

## ZAPIS STENOGRAFICZNY

---

---

---

**Wspólne posiedzenie**  
**Komisji Ustawodawczej (241.)**  
**oraz Komisji Gospodarki Narodowej (145.)**  
**w dniu 29 stycznia 2014 r.**

VIII kadencja

---

Porządek obrad:

1. Pierwsze czytanie projektu ustawy o spłacie niektórych niezaspokojonych należności dużych przedsiębiorców, wynikających z realizacji udzielonych zamówień publicznych (druk senacki nr 522).

(Początek posiedzenia o godzinie 9 minut 18)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Komisji Gospodarki Narodowej Marek Ziółkowski)

### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Dzień dobry państwu.

W imieniu pana senatora Piotra Zientarskiego i własnym otwieram wspólne posiedzenie senackich komisji, Komisji Ustawodawczej i Komisji Gospodarki Narodowej.

Przedmiotem naszego posiedzenia jest inicjatywa ustawodawcza będąca wynikiem... próbą wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego, czyli projekt ustawy o spłacie niektórych niezaspokojonych należności dużych przedsiębiorców, wynikających z realizacji udzielonych zamówień publicznych.

Proszę państwa, tryb będzie następujący...

Witam w szczególności pana ministra Rynasiewicza. Chciałbym w pierwszej kolejności oddać głos panu ministrowi, prosząc go o naświetlenie najpierw – chyba tak to zrobimy – kontekstu całej sprawy, a następnie o przejście do stanowiska rządu co do projektu ustawy. Potem głos zabierze przedstawiciel Biura Legislacyjnego, a potem oczywiście my także się wypowiemy.

Panie Ministrze, ma pan głos.

### **Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju Zbigniew Rynasiewicz:**

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo! Szanowni Goście!

Jeżeli państwo pozwolicie, rozpocznę od kilku informacji bieżących, które by wszystkich państwa interesowały, czyli od tych, które są ściśle związane... które opisują jak gdyby możliwości funkcjonowania ustawy na podstawie dotychczasowego zapisu, przyjętego w 2012 r. Te informacje pokazują również relacje pomiędzy podwykonawcami, dostawcami, usługodawcami a generalnym wykonawcą czy też Generalną Dyрекcją Dróg Krajowych i Autostrad.

Jak państwo wiecie, w ostatnim okresie mieliśmy do czynienia z upadłością firmy Alpine, na ten temat odbywała się w Polsce dosyć żywa i głośna dyskusja. Padaly też często – no, powiem to – wręcz zarzuty w stosunku do ministerstwa czy do generalnej dyrekcji, że postępują zbyt pasywnie, jeżeli chodzi o stworzenie możliwości wypłace-

nia należności za prace wykonane przez podwykonawców, usługodawców czy dostawców na odcinkach dróg, których generalnym wykonawcą była Alpine. Chciałbym państwu przedstawić kilka informacji też na ten temat.

Poprosiłbym teraz o zgodę na krótką wypowiedź pani Marzeny Witkowskiej, zastępcy dyrektora biura prawnego generalnej dyrekcji.

Proszę bardzo, konkretnie w sprawie Alpine.

Proszę.

### **Zastępca Dyrektora Biura Prawnego w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Marzena Witkowska:**

Dziękuję bardzo.

Szanowni Państwo, w dniu 20 stycznia Sąd Rejonowy w Poznaniu Stare Miasto ogłosił wtórną upadłość spółki Alpine Bau. Do dnia dzisiejszego – a sprawdziliśmy to rano – nie pojawiła się jeszcze w „Monitorze Sądowym i Gospodarczym” publikacja w tym zakresie. Od dnia publikacji wierzyciele będą mieli trzy miesiące na zgłoszenie swoich wierzytelności w postępowaniu upadłościowym wtórnym.

Chciałbym również przedstawić, jak wygląda dziś wypłata dotycząca roszczeń wierzycieli spółki Alpine Bau, które Skarb Państwa, generalna dyrekcja była zobowiązana pokryć – czy to na podstawie art. 647<sup>1</sup> kodeksu cywilnego, czy też na podstawie specustawy – do dnia ogłoszenia upadłości, również z uwagi na istniejące wyroki w tej kwestii. Tak więc na podstawie art. 647<sup>1</sup> wypłacono 41,2 miliona zł, a na podstawie specustawy wypłacono 500 tysięcy zł.

Kwota, na którą przez wierzycieli spółki Alpine Bau zostały złożone wnioski na podstawie art. 647<sup>1</sup> kodeksu cywilnego, wynosi 64,1 miliona zł, a kwota, o jaką ubiegają się wierzyciele na podstawie specustawy, to 43,4 miliona zł. Czyli do Skarbu Państwa, generalnej dyrekcji, wpłynęły wnioski dotyczące kwoty 107 milionów 600 tysięcy zł. Z tej puli zostały wypłacone kwoty, o których wspomniałam.

Z informacji uzyskanych z Departamentu Realizacji Inwestycji generalnej dyrekcji wynika, że do dziś Skarb Państwa, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, wypłaciły na podstawie obowiązującej specustawy 182 miliony zł, a łącznie – i na podstawie specustawy, i art. 647<sup>1</sup> kodeksu cywilnego – ponad 1 miliard zł. Tak że takie są podstawowe informacje. Dziękuję.

**Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Dziękuję bardzo.

Panie Ministrze... Tak? Tak, ciąg dalszy.

**Sekretarz Stanu  
w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju  
Zbigniew Rynasiewicz:**

Przejdę teraz na krótko do tego – oczywiście, jak myślę, będziemy jeszcze odpowiadać na pewne pytania – jak ustosunkowuje się ministerstwo do projektu, który został przygotowany i zaakceptowany przez Komisję Ustawodawczą. Naszym zdaniem... Projekt senackiej Komisji Ustawodawczej proponuje przyjęcie nowej ustawy, odnoszącej się wyłącznie do tak zwanych dużych przedsiębiorców. Uważamy – i resort, i rząd, tak mówią też opinie, które są nam przedstawiane przez inne resorty, między innymi Ministerstwo Sprawiedliwości – że lepszym rozwiązaniem byłoby dokonanie zmiany obowiązującej ustawy i kompleksowe uregulowanie w jednym akcie prawnym problematyki spłaty określonych i niezaspokojonych należności wszystkich przedsiębiorców. Byłoby to lepsze niż pozostawienie w obrocie prawnym zapisów dotychczasowej ustawy dotyczącej mikro-, małych i średnich przedsiębiorców i uchwalenie drugiej, dotyczącej takich samych należności w odniesieniu do dużych przedsiębiorców. Dlatego nie jesteśmy zwolennikami przyjęcia odrębnego projektu przygotowanego przez Komisję Ustawodawczą.

Istotne jest dla nas również to, że projekt Komisji Ustawodawczej odwołuje się do ustawy o spłacie niektórych niezaspokojonych należności przedsiębiorców, wynikających z realizacji udzielonych zamówień publicznych – tak jest w art. 1 ust. 3, art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5, a art. 6 wręcz odsyła do jej stosowania w zakresie nieuregulowanym w projekcie. Okoliczność ta również wydaje się przemawiać za tym, że lepszym rozwiązaniem w kontekście wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 czerwca 2013 r. byłoby dokonanie odpowiednich zmian ustawie o spłacie niektórych niezaspokojonych należności przedsiębiorców wynikających z realizacji udzielonych zamówień publicznych. Taki projekt jest przygotowywany przez resort infrastruktury i rozwoju, jest po uzgodnieniach międzyresortowych i będzie kierowany do prac w Komitecie Stałym Rady Ministrów.

Uważamy, że w tym momencie należałoby poczekać na przyjęcie przez Radę Ministrów wspomnianego projektu i procedować nad rozwiązaniami w nim ujętymi. Tym bardziej, że informacje, które przekazujemy państwu – o tym, w jaki sposób ta ustawa dotychczas funkcjonuje, jak oddziałuje ona na rynek, w jaki sposób zaspakaja te wszystkie... no, trudne momenty, które toczą się w tym całym procesie budowlanym... Uważamy, że propozycja, którą przedstawiam w imieniu rządu, jest najrozsądniejsza i najlepsza. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Panie Ministrze, dziękuję bardzo.

Teraz poproszę o opinię Biuro Legislacyjne Wysokiej Izby.

**Ekspert do spraw Legislacji  
w Biurze Legislacyjnym  
w Kancelarii Senatu Marek Jarentowski:**

Dziękuję bardzo.

Pominę zastrzeżenia legislacyjne, bo jest kwestią wtórną to, czy jest to ta sama ustawa, czy inna. To nie ma znaczenia. I z tym można się zgodzić, tak?

Propozycja legislacyjna komisji jest o tyle słuszną – powiedziałbym nawet, że chyba w stu procentach – że Trybunał oczywiście wyraźnie powiedział, iż zobowiązania, czyli kwota wypłat należności dla dotychczasowych przedsiębiorców, nie mogą przekroczyć kwoty, którą wpłacano do Krajowego Funduszu Drogowego. Niemniej jednak założenie, jakie jest w projekcie rządowym – iż jeśli ta kwota została już rozdysponowana, no to trudno, duzi przedsiębiorcy nie mogą z niej skorzystać – na pewno nie było intencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Dlatego też komisja zaproponowała, że jeśli ta kwota została już rozdysponowana między dotychczasowych przedsiębiorców, czyli tych mniejszych, to budżet państwa musi ponieść tego konsekwencje. Bo chodzi o to, żeby duzi przedsiębiorcy mogli w równym stopniu i na tych samych zasadach skorzystać z możliwości spłat. Taka była główna idea projektu Komisji Ustawodawczej. Tak więc tutaj nie mamy nic do dodania, ona jest naszym zdaniem...

(Głos z sali: Aktualna.)

...no, aktualna, bo to jest jedyny sposób, dzięki któremu można realnie wykonać wyrok. To bowiem, co proponuje rząd – zmianę pewnego przepisu bez dodania pewnej kwoty pieniędzy – oznacza, że oczywiście do ustawy będą wpisani także duzi przedsiębiorcy, ale skoro nie ma pieniędzy, to oni z tego rozwiązania w ogóle nie skorzystają. Tak więc takie wykonanie wyroku będzie tworzeniem martwego prawa. Tyle Biuro Legislacyjne może powiedzieć. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Dziękuję.

Teraz otwieram debatę.

Najpierw ewentualne pytania – do pana ministra czy do osób mu towarzyszących, z panią mecenas na czele, tudzież do innych osób.

Proszę bardzo. Pan senator Jurcewicz.

Ktoś jeszcze z państwa senatorów...

Pan senator Paszkowski i Iwan.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

A to zaraz, w takim razie niech przewodniczący zamilczy.

Senatorowie: Paszkowski, Iwan i Jurcewicz.

Proszę bardzo, Panie Senatorze.

**Senator Bohdan Paszkowski:**

Dziękuję.

Rzeczywiście osią naszego sporu jest – przynajmniej tak było, kiedy uczestniczyłem w posiedzeniu Komisji Ustawodawczej, konsekwencją czego jest ten oddzielny projekt – kwestia realnego uregulowania roszczeń, które

mogli zgłaszać ci tak zwani duzi przedsiębiorcy. Z tego, co słyszymy, wynika, że założenie projektu rządowego jest takie, żeby po prostu dokonać zmiany definicji przedsiębiorców, którzy mogą korzystać z ustawy o spłacie niektórych niezaspokojonych należności, a która obowiązuje – jak się orientuję – od 3 sierpnia 2012 r. Mechanizm tam przewidziany był taki: ktoś zgłasza roszczenie... To jest tak, że minister czy generalny dyrektor ogłasza, że tak powiem, nabór roszczeń – obowiązuje tu bodajże termin dwudziestojednodniowy – i uruchamia wypłaty, oczywiście dysponując limitem, kwotą do wysokości zabezpieczenia. Jeżeli oczywiście z tego zabezpieczenia coś jeszcze zostało po tym pierwszym rzucie – bo w ustawie obowiązywał pewien dodatkowy mechanizm – mógł być ogłoszony następny nabór, do wyczerpania limitu. Taki był mniej więcej mechanizm funkcjonowania ustawy.

I w tej chwili rodzi się takie pytanie: czy poprzez rozszerzenie... czy nowelizacja ustawy, rozszerzenie jej o nową definicję przedsiębiorców uprawnionych – innymi słowy: wejście do katalogu osób uprawnionych tych dużych przedsiębiorców – będzie odpowiedzią na wytyk Trybunału Konstytucyjnego, że nie została zachowana zasada równości? Bo może zdarzyć się sytuacja, że formalnie wszystko... że ta zasada będzie wprowadzona do ustawy, ale realnie nie przyniesienie żadnych efektów, bo to zabezpieczenie...

*(Głos z sali: Tak.)*

...zostanie wyczerpane. I chodziło nam o to... To było niejako osiąd sporu, który na posiedzeniu komisji został tak rozstrzygnięty, że przyjmujemy rozwiązanie, które będzie miało charakter kompensacji, czyli że, że tak powiem, nastąpi realne wyrównanie uprawnień dużych przedsiębiorców.

I w tej chwili, jeżeli... I teraz moje pytanie: czy ministerstwo chce uruchomić w ustawie jakiś mechanizm korygujący ten, że tak powiem, formalizm, jaki był w pierwotnym założeniu? W sumie rzecz nie polega przecież na tym, żebyśmy podeszli do tego jedynie formalnie, tylko żeby była jakaś realna pomoc dla dużych przedsiębiorców.

Chcę też zwrócić uwagę na to, że z innych przepisów ustawy wynika, że ewentualnie wypłacanie kwot na podstawie zgłoszonych roszczeń w ramach wspomnianego zabezpieczenia – według obowiązującej ustawy ten zapis odnosi się do małych i średnich przedsiębiorców – było uwarunkowane tym, że przedsiębiorcy musieli wykazać, że pospłacali swoich podwykonawców, lub też oświadczyć, że pieniądze czy część pieniędzy, które otrzymają na podstawie tego, powiedzmy, dobrodziejstwa ustawowego, wypłacą swoim niespłaconym podwykonawcom. W związku z tym, mając to na uwadze, trzeba pamiętać, że za tymi dużymi firmami teoretycznie mogą stać jeszcze inne firmy, podwykonawcy, i że de facto to jest dłuższy łańcuch. I tutaj kategoryzowanie tego, liczenie na to, że duzi sobie poradzą, może mieć ten efekt, że oni nie będą spłacać swoich kontrahentów, którzy na podstawie tych samych uwarunkowań mają w stosunku do nich roszczenia. Tak że chciałbym zwrócić uwagę na to przy tym rozstrzygnięciu.

Chodzi o to, żebyśmy stworzyli realny mechanizm, nie ograniczali się tylko do formalnego rozstrzygnięcia. Wprawdzie z opinii, które czytałem, wynika, że stano-

wisko ministerstwa jest takie – to wynika i z tych opinii, i, pośrednio, z opinii innych instytucji rządowych, które dotyczą projektu rządowego – że w zasadzie Trybunał nie wskazał drogi, pozostawiając to ustawodawcy. Czyli tutaj jest pewna próba mechanicznego rozwiązania tej sytuacji: zmienia się definicję. Ustawa funkcjonuje już od ponad... no, można powiedzieć, że już od półtora roku, a my przechodzimy do tej sytuacji... To znaczy ustawa funkcjonuje i, że tak powiem, karuzela kończy bieg – teoretycznie, nie znam sytuacji faktycznej, ale można tak zakładać – no i dopuszcza się nowych za tę samą cenę. Dopuszcza się nowych, żeby podłączyli się do już, że tak powiem, karuzeli kończącej bieg. No, orzekło się, że oni mają takie same prawa, no i wszystko jest w porządku. W związku z tym... No, zwracam na ten aspekt uwagę.

*(Przewodniczący Marek Ziółkowski: Dziękuję...)*

I moje pytanie do ministerstwa: czy od spotkania na posiedzeniu Komisji Ustawodawczej, które było może miesiąc temu, coś zmieniło się w państwa założeniach? Czy z ewentualnych uzgodnień, konsultacji coś jeszcze wynika, co prowadzić może do tego, żeby ten cały mechanizm po prostu urealnić?

### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Dziękuję.

To było oświadczenie. Elementy pytajne też były, ale pan minister odpowie na nie dopiero po zabraniu głosu przez wszystkich trzech senatorów.

Teraz, proszę bardzo, pan senator Iwan. Potem senator Jurcewicz.

Proszę bardzo.

### **Senator Stanisław Iwan:**

Dziękuję bardzo.

Usłyszałem tu informację, że jednak ta specustawa zadziałała i ma pozytywne efekty, a nie było to takie pewne. Prowadziłem tę ustawę w Senacie, pamiętam więc dyskusję i na posiedzeniu komisji, i podczas debaty na posiedzeniu plenarnym, podczas których wyrażano bardzo dużo różnych wątpliwości, czy to kogoś nie pokrzywdzi itd. W tym kierunku szły te rozważania. Tak więc z tego powodu się cieszę... I to był kawałek oświadczenia.

I teraz pytanie jest takie... Może ja źle słuchałem, może ja jestem nieprecyzyjny – z rana to mi się zdarza, mam niskie ciśnienie – ale chciałbym się zorientować, jak duża jest skala roszczeń ze strony dużych przedsiębiorstw. Jak na razie padła tutaj nazwa jednej firmy i zacząłem mieć obawy, czy nie jest to przypadkiem ustawa robiona pod jedną czy dwie firmy. Tak że bardzo prosiłbym o informacje w tym zakresie.

### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

To nastąpi po wypowiedzi senatora Jurcewicza. Panie Senatorze, proszę bardzo.

### Senator Stanisław Jurcewicz:

Dziękuję, Panie Przewodniczący!

Panie Ministrze, po wysłuchaniu dwóch głosów moich poprzedników zaczynam mieć coraz mocniejsze przekonanie, żebyśmy poszli jednak troszkę inną drogą. Historycznie rzecz biorąc, może nie do końca tak jest czy tak było... To znaczy chcę powiedzieć, że problem wygenerowały duże firmy, problem wygenerowały niektóre duże firmy. To znaczy mniejsi po zawarciu umowy, no, mieli problemy – tak? – o tym było głośno, to było widać i słyszać.

I jak teraz patrzę na naszą pracę, którą bez wątpienia musimy wykonywać... Panie Ministrze, realizacja wyroku Trybunału Konstytucyjnego jest naszym, Senatu, uprawnieniem. I to czynić będziemy. Patrząc jednak na tę materię z punktu widzenia gospodarczego, przychyliam się do pańskiej wypowiedzi o tym, żeby uregulować to w jednym akcie prawnym, wykorzystując doświadczenia związane z – w cudzysłowie – małymi firmami. Powinniśmy więc poczekać na ustawę rządową. Drugim argumentem jest to, że nie wiemy – do czego nawiązał przed chwilą pan senator, który prowadził poprzednią ustawę – jaka byłaby tego skala. Na ten cel musiałyby się znaleźć w budżecie nieograniczone środki.

W związku z tym będę chyba wnosił... właściwie zgłaszam wniosek o odrzucenie projektu ustawy i oczekiwanie na kompleksowe uregulowanie – raz jeszcze podkreślam – z wykorzystaniem doświadczeń, które miały miejsce. To jest jedna sprawa.

Druga. Sądzę, że nie znając wartości, jakie niejako kryją się pod pojęciem dużych firm, możemy doprowadzić do sytuacji, która nie będzie jasno określona nawet co do tego, jaki to byłby rząd wielkości. To też jest poważny problem.

Panie Przewodniczący, składam wniosek, żeby w tym momencie odrzucić to rozwiązanie.

I jeszcze jedno przemyślenie. Sądzę, że należałoby też... i to pokazuje kolejna nasza próba rozwiązania problemu, ustawa – Prawo o zamówieniach publicznych. Jeżeli w nową perspektywę niejako wejdziemy z ustawą, która obowiązuje, to będziemy dywagować nad temat bardzo dużych firm i zabezpieczać ich roszczenia. I z tego też powodu stawiam mój wniosek. Panie Ministrze, trzeba zaprojektować rozwiązania pod kątem ustawy o zamówieniach publicznych bądź też przyspieszyć działania zmierzające do zmiany ustawy o zamówieniach publicznych i w jakimś zakresie rozwiązać problem w tejże ustawie. Dziękuję.

### Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Pan senator Pociąg.

Proszę bardzo, teraz panu oddaję głos.

### Senator Aleksander Pociąg:

Jak usłyszałem senatora Jurcewicza, który powiedział, że ten problem został wygenerowany przez małe firmy, to chciałem...

(Przewodniczący Marek Ziółkowski: Przepraszam, przez duże.)

Przez duże firmy.

... To już chciałem ruszyć do ataku. Ale pod końcówką wypowiedzi podpisuję się w stu procentach: rzeczywiście, ustawa o zamówieniach publicznych jest fatalna. Moim zdaniem zabrakło wyobraźni ekipie dyrekcji generalnej, ponieważ pewne zabezpieczenia można było wyprowadzić wprost z kodeksu cywilnego. Zabrakło trochę wyobraźni. Niestety, niestety, ten problem został wygenerowany w generalnej dyrekcji.

### Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Panie Ministrze, proszę się teraz bronić.

### Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju Zbigniew Rynasiewicz:

Panie Przewodniczący, Wysoka Komisjo, ja nie czuję się atakowany.

(*Wesołość na sali*)

To znaczy ja akurat nie uważam, że problem został wygenerowany jak gdyby wewnątrz resortu czy też w generalnej dyrekcji. Generalna dyrekcja nie ma takich kompetencji, które pozwalają jej tworzyć prawo takie, które byłoby dobre tylko dla samej generalnej dyrekcji, tak więc musi się stosować do pewnych rozwiązań.

Czy można było – jak pan mecenas... przepraszam, pan senator, pan mecenas Pociąg powiedział – iść szerzej, niejako bardziej, że tak powiem, przyjrzeć się rozwiązaniom zawartym w kodeksie cywilnym i je stosować? Cały proces budowlany podlega ciągłej ocenie, analizie i stąd pewne... My cały czas powodujemy też taką sytuację, że z jednej strony próbujemy cały system uszczelniać, bo w końcu chodzi tu o środki europejskie i środki publiczne, ale z drugiej strony oczekujemy, żeby była w stosunku do przedsiębiorców otwartość, jeszcze większa otwartość pozwalająca im lepiej funkcjonować na rynku.

Myślę, że ostatnie dane – o których państwo na pewno słyszeliście, bo życie tymi problemami – wyraźnie pokazują... Chodzi o medialny szum dotyczący tego, jakoby działania generalnej dyrekcji – a wcześniej Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, nie chciałbym, żeby to dotyczyło MIR – miały spowodować, że spada liczba silnych, mocnych polskich firm budowlanych. Ostatnie dane pokazują, że tak nie jest, bo w przetargach naprawdę startują silne, bardzo mocne polskie firmy, choć może nie ze znaną nazwą, które wygrywają te przetargi. Przypomnę, że do przetargów, które ostatnio ogłaszała generalna dyrekcja, mamy masę zgłoszeń, średnio ponad dwadzieścia firm i w większości są to firmy polskie. Myślę, że ten rynek się stabilizuje, a działania z nim związane, które wszyscy podejmują, również przy wsparciu państwa, są jak najbardziej słuszne i zasadne.

To, o czym mówił pan senator Paszkowski, ma swoje uzasadnienie, ja doskonale go rozumiem. Z jednej strony stworzyliśmy mechanizm, który pozwolił małym i średnim firmom otrzymać należne kwoty, wynikające z wybranych prac, a z drugiej strony jest ocena ustawy, pewnej rzeczywistości, bo ci wszyscy podwykonawcy mogą powiedzieć, jak ta ustawa zafunkcjonowała. Naszym zdaniem ona za-

funkcjonowała prawidłowo. To było dobre rozwiązanie, oczywiście, tak jak powiedział senator Jurcewicz, uczynione ze względu na sytuację, jaka wtedy miała miejsce. I uważam, że to rozwiązanie rządowe było bardzo słuszne, to był dobry kierunek.

Mamy teraz wyrok Trybunału, który trzeba wykonać, i oczywiście mamy dwie ścieżki. Jedną zaproponowała Komisja Ustawodawcza, a drugą ścieżką jest jak zwykle propozycja rządowa. Skoro jest to propozycja rządowa, to musi ona podlegać, no, pewnym szczególnym procedurom. I ona podlega tym procedurom. Rozwiązanie rządowe jest przygotowane i ono będzie państwu przedstawione, będziemy się starać, żeby procedowanie w ramach prac rządu było jak najkrótsze – tak żebyście państwo mieli satysfakcję szybkiego podjęcia prac nad tym projektem. Proponowałbym, żebyśmy tak do tego podeszli.

Jeżeli chodzi o te pozostałe pytania, to postaramy się państwu opisać tę całą sytuację. Uważam, że program jest bardzo ważny, warto go opisać, warto mieć świadomość tego, jak ta cała sytuacja wygląda, jak wyglądają procesy przebiegające między podwykonawcami a generalną dyrekcją. Poproszę o taką szczegółową informację. Wartości, o które państwo pytaliście, zaraz podamy, wszystko państwu prześlemy.

Proszę bardzo.

Proszę się przedstawić.

**Zastępca Dyrektora  
Departamentu Realizacji Inwestycji  
w Generalnej Dyrekcji  
Dróg Krajowych i Autostrad  
Marcin Nowacki:**

Dzień dobry państwu, nazywam się Marcin Nowacki, jestem zastępcą dyrektora Departamentu Realizacji Inwestycji w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Chciałbym przedstawić państwu kilka danych, o które panowie senatorowie pytali.

Jeżeli chodzi o duże przedsiębiorstwa, to do tej pory zgłosiło się do nas dziesięć dużych przedsiębiorstw, które złożyły zgłoszenia na łączną sumę 93 milionów zł. Zgadza się z wypowiedzią jednego z panów senatorów, że tak naprawdę nie znamy do końca skali problemu po stronie dużych przedsiębiorstw. Dlatego że duże przedsiębiorstwa, czytając literalnie dotychczas obowiązującą ustawę, po prostu mogły podjąć decyzję, że nie będą zgłaszały swoich należności, bo z brzmienia ustawy wynika, że mogą być pewne, iż one zaspokojenia wiarygodności nie uzyskają. Tak że należy tutaj podkreślić, że faktycznie mogą pojawić się nowi duzi przedsiębiorcy, o których roszczeniach jeszcze nie wiemy, jednakże wydaje nam się, że skala tego problemu nie powinna być ogromna.

Również tak naprawdę ciężko jest ułożyć prognozę finansową związaną z nowelizacją ustawy, dlatego że – na co jeden z panów senatorów słusznie wskazał – część dużych przedsiębiorców, którzy w wyniku nowelizacji uzyskali by zaspokojenie, może spłacić swoich wierzycieli, może spłacić mniejszych usługodawców i dostawców, na skutek czego mogą oni po prostu wycofać swoje wnioski.

Jeżeli chodzi o ilość środków, które możemy odzyskać, to zdecydowanie wyższe możliwości odzyskiwania środków przez generalną dyrekcję są w zakresie art. 647<sup>1</sup>, czyli solidarnej odpowiedzialności inwestora opisanej w kodeksie cywilnym. Prawie 80% wypłaconych środków udało nam się już odzyskać. Jeżeli chodzi o ustawę pomocową, to ten stopień odzyskania z pewnością będzie o wiele niższy, dlatego że mamy tutaj do czynienia z upadłościami przedsiębiorstw, a w takiej sytuacji generalna dyrekcja wchodzi w prawa wierzyciela. A ponieważ jest zaliczana do najniższej grupy uprawnionych wierzycieli, to po prostu tych środków może już nie wystarczyć.

Jeżeli chodzi o to, jakie działania podejmuje generalna dyrekcja w celu zapewnienia możliwie maksymalnej ochrony podwykonawcom, usługodawcom, dostawcom, to poza tym, że do tej pory wypłaciliśmy ponad 1 miliard zł – zarówno podwykonawcom robót budowlanych, jak i usługodawcom i dostawcom – od długiego czasu prowadzimy również dialog z branżą, z przedstawicielami branży i modyfikujemy warunki kontraktowe. Rozwijamy nasze warunki kontraktowe w taki sposób, żeby maksymalnie chroniły podwykonawców, usługodawców. Rozwijamy klauzulę 4.4 dotyczącą warunków kontraktowych, jeśli chodzi właśnie o podwykonawców.

(Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju Zbigniew Rynasiewicz: Dziękuję bardzo.)

**Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Panie Ministrze, tak? Tak.

(Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju Zbigniew Rynasiewicz: Tak. Dziękuję. Dziękujemy.)

Pan senator Jurcewicz – jedno zdanie autokorekty.

Słucham.

**Senator Stanisław Jurcewicz:**

Zawsze ze skupieniem słucham wypowiedzi pana mecenasa, pana senatora Pocięja i już chciałem atakować, jednak końcówka wypowiedzi mnie uspokoiła.

Powiem w ten sposób i podtrzymuję to: były przypadki, kiedy duże firmy spowodowały – mimo, że inwestor wywiązał się ze swoich zadań – problemy mniejszych podwykonawców. I to podtrzymuję... O tym donosiła prasa, radio, telewizja, różne media.

**Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Ale to było z małym kwantyfikatorem, a nie z dużym, Panie Senatorze...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

(Głos z sali: Mikrofon, mikrofon.)

Panie Senatorze, to było, rozumiem, *off the record*. Tak? Dobrze.

Proszę państwa, chciałbym opowiedzieć o trzech rzeczach.

Po pierwsze, rozumiem problem podniesiony przez pana senatora Paszkowicza...

(Głos z sali: Paszkowskiego.)

Paszkowskiego, przepraszam bardzo. Jezus, Maria! Taki błąd zrobić to już przesada.

(Głos z sali: Dobrze, przejdźmy...)

Otóż problem polega na tym, że oczywiście można formalnie zrównać osoby jakoś tam pokrzywdzone, ale trzeba potem mieć pieniądze na wypłaty, to powinny być realne wypłaty. Oczywiście jest poważny problem, ponieważ na to w tej chwili nie było pieniędzy. I gdyby te osoby, które dotychczas nie były uprawnione – a może będą – zgłosiły się, to powstałby problem, skąd wziąć fundusze. I środki na to będą szły z Krajowego Funduszu Drogowego, z innych środków budżetowych, z kieszeni podatnika... Tak więc jest to poważny problem.

Ja chcę zwrócić uwagę na coś innego. Mianowicie ta wspomniana ustawa od samego początku była ustawą epizodyczną, czyli selektywnie uprawniała kogoś do czegoś. To była wyraźna pomoc tylko dla pewnych selektywnie wybranych wykonawców, akurat dla tych, którzy budowali autostrady, a nie tych, co padali z innych przyczyn. Tak więc selektywność najpierw dotyczyła tylko autostrad, potem tylko małych przedsiębiorców, a teraz nasza propozycja dotyczy tylko dużych, czyli znowu jest selektywna. To znaczy cały czas jest problem związany z tym, że jest to w istocie pomoc publiczna, pewna forma pomocy publicznej dla pewnych kategorii... Na to zwracano uwagę w niektórych opiniach.

I teraz jest problem, bo nie wiadomo, co z tym tak naprawdę zrobić. Dlatego w moim mniemaniu wyjście jest następujące. I ono idzie w kierunku, o którym mówił pan minister. Otóż trzeba przygotować całościową ustawę, ale nie tylko taką, że jest w niej dodawana jakaś kategoria. Chodzi tu o prawo o zamówieniach publicznych – a wiem, że jest przygotowywane... I jest całościowy... Muszę powiedzieć, że obserwuję sytuację w szkolnictwie wyższym i w momencie, kiedy zmieniono prawo o zamówieniach publicznych, od razu sytuacja się odkorkowała. To znaczy to jest w trakcie procedowania, ale już widać wyraźnie, że jest tu pewne wyjście. Tak więc wydaje mi się, że będzie rzeczą najlepszą, jeśli znajdziemy rozwiązanie całościowe, takie, które nie będzie tylko selektywnie – niezależnie już potem od kwestii finansowych, o których mówił pan senator Paszkowski.

W takim razie też przychyliłbym się do odrzucenia... do wniosku o odrzucenie projektu ustawy proponowanej w obecnym kształcie przez Komisję Ustawodawczą. Zobowiązujemy się jednocześnie jak najszybciej zacząć współpracować z ministerstwem, z rządem – tak, żeby dalszy ciąg, rozwiązanie całościowe, poprzez prace nad prawem o zamówieniach publicznych... Trzeba pójść za tym rozwiązaniem i jakoś je osiągnąć.

To powiedziawszy, otwieram... Proszę o pytania, ewentualne uwagi. Jeżeli nie będzie uwag, to poddam pod głosowanie wniosek pana senatora Jurcewicza.

Rozumiem, że pan minister nie miałby nic przeciwko temu wnioskowi. Tak?

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Pan senator Paszkowski.

### **Senator Bohdan Paszkowski:**

Tak, ja mam tylko jedno pytanie, bo tutaj z wypowiedzi... no, jakby wprost nie otrzymaliśmy odpowiedzi. A mianowicie tak... Zresztą w materiale, który otrzymaliśmy jako opinię, jest – o ile dobrze pamiętam, to jest w odpowiedzi generalnej dyrekcji – zestawienie tabelaryczne firm, które

złożyły zabezpieczenia itd. Jak rozumiem, tam były zgłaszane roszczenia lub przedmiotem ustawy były sprawy, jakie wynikły przy tych inwestycjach. Ja mam takie pytanie: czy możecie państwo określić stopień realizacji tych zabezpieczeń w ramach tejże ustawy i niejako w ramach tej tabelki? Chodzi mi tutaj o procenty. Czy te zabezpieczenia, że tak powiem, są wyczerpane, czy one się wyczerpują, czy mamy, jeśli chodzi o nie, jakiś poziom zaawansowania? Jeżeli państwo moglibyście tutaj to stwierdzić, to mielibyśmy niejako odniesienie, wiedzielibyśmy, na ile jest, że tak powiem, realna sprawa rozszerzenia tego rozwiązania o duże firmy. No bo może tam już tych zabezpieczeń nie ma.

I drugi aspekt, o którym można tutaj powiedzieć. Mianowicie wypłaty należności dla małych przedsiębiorstw były realizowane do wysokości limitu zabezpieczeń – oczywiście tak było przy każdej umowie – i one były realizowane ze środków publicznych, z Krajowego Funduszu Drogowego. Jednocześnie ustawa dawała pewien mechanizm, a mianowicie to, co się spłaciło w ramach tego limitu, można było odzyskiwać od, powiedzmy, dłużników, od tych, którzy zawalili całą sprawę. W związku z tym mam takie pytanie: czy państwo nie przewidujecie jakiegoś mechanizmu, żeby przynajmniej w jakiejś części odzyskane pieniądze można było – w przypadku, kiedy te limity byłyby, powiedzmy, wyczerpane – wykorzystać na rzecz dużych przedsiębiorców? Chodzi o to, żeby stworzyć jakiś system kompensacyjny, jeżeli zaistniałaby taka sytuacja, że środków dla nich po prostu by nie było.

### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Czyli chodzi o wtórne wykorzystanie tych samych funduszy.

Panie Ministrze, proszę bardzo.

*(Głos z sali: Żeby były w obrocie.)*

### **Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju Zbigniew Rynasiewicz:**

Panie Przewodniczący, Wysoka Komisjo, jest pewna trudność, bo dwa razy tych samych pieniędzy nie da się wykorzystać. Tak więc jest to pewien problem.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Oczywiście poproszę przedstawiciela generalnej dyrekcji, żeby uściślił, że tak powiem, informacje, o które pytał senator Paszkowski, szczególnie te, o których była mowa w pierwszej części pytania. Chciałbym powiedzieć, że przedstawimy państwu szczegółową informację w tej sprawie na piśmie.

Proszę, jeszcze pan dyrektor.

### **Zastępca Dyrektora Departamentu Realizacji Inwestycji w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Marcin Nowacki:**

Tak naprawdę jest to bardzo trudne pytanie. Potwierdzam to, co powiedział pan minister: my nie możemy wykorzystać dwa razy tych samych środków, dlatego że w momen-



cie, kiedy wypłacamy środki poszkodowanym przedsiębiorcom, wypłacamy je z Krajowego Funduszu Drogowego. Później, jeżeli odzyskujemy środki od przedsiębiorstw, które, że tak powiem, poszkodowały, to te odzyskane środki muszą wrócić do Krajowego Funduszu Drogowego.

Jeśli chodzi o to, w jaki sposób odzyskujemy środki, to jest to – choć nie chciałbym, żeby w tak zycznym gronie źle to zabrzmiało – pewnego rodzaju ekwilibrystyka. Mamy kilka możliwości odzyskania tych środków, możemy odzyskać je od przedsiębiorstwa, które nie zapłaciło swoim usługodawcom, dostawcom, na podstawie gwarancji należytego wykonania, możemy też odzyskać te środki z potrąceń z bieżących płatności. Staramy się odzyskiwać te środki z potrąceń z bieżących płatności, ponieważ uważamy, że gwarancja należytego wykonania w możliwie największym stopniu powinna zostać zachowana na sprawy związane chociażby z jakością. Równocześnie staramy się w taki sposób dokonywać potrąceń z bieżących płatności, żeby nie zachwiać po prostu płynności finansowej tych przedsiębiorstw. One faktycznie w jakimś momencie miały problemy z regulowaniem swoich należności wobec podwykonawców, usługodawców i dostawców, ale wciąż realizują kontrakt. I zależy nam na tym, żeby ten kontrakt zrealizowały.

### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Dziękuję bardzo.

Stwierdzam, że termin „ekwilibrystyka” rzeczywiście był adekwatnym opisem sytuacji.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Ale tylko częściowo, może tylko częściowo. Pan senator ma większe doświadczenie i mówi, że nie bardzo adekwatnym.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

### **Zastępca Dyrektora Departamentu Realizacji Inwestycji w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Marcin Nowacki:**

Jest to po prostu działanie zmierzające do tego, żeby odzyskać maksymalnie dużą ilość wypłaconych środków, a równocześnie nie zmniejszać kwoty gwarancji należytego wykonania i nie zachwiać płynności finansowej wykonawcy. Chodzi po prostu o to, żeby dbać o płynność finansową wykonawcy, który wciąż musi zrealizować odcinek drogi. Oczywiście odzyskujemy też środki na drodze sądowej, ale to już jest, no... to już jest ostateczność. Dziękuję.

### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Panie Ministrze, proszę bardzo.

Jeszcze pan senator...

*(Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju Zbigniew Rynasiewicz: Jeszcze pan senator... Ja poczekam.)*

W takim razie teraz pan senator Iwan.

### **Senator Stanisław Iwan:**

Znowu chciałbym dopytać o to, czy w rozwiązaniach, które państwo przewidujecie, będą jakieś środki dla tych dużych, czy jakieś... Chodzi o to, żeby należności dla dużych podwykonawców z czegoś pokryć. No bo słyszymy tu o odzyskiwaniu, o angażowaniu... ale jak to by miało być, tak precyzyjnie? Czy nie macie państwo jeszcze precyzyjnej koncepcji?

### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Panie Ministrze, proszę bardzo.

### **Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju Zbigniew Rynasiewicz:**

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo! Panie Senatorze!

W projekcie, który jest w tej chwili poddawany ocenie i dyskusji międzyresortowej, proponowane rozwiązania są takie same jak w projekcie, który funkcjonuje już w odniesieniu do średnich i małych podwykonawców. W art. 13 projektu rządowego istniejące zapisy są utrzymane w mocy. Tak więc wypłata będzie możliwa w przypadku obowiązujących limitów i środków, które będą w dyspozycji, i w związku z umowami, które są realizowane przez wykonawców. My jesteśmy państwu w stanie dokładnie to przedstawić, oczywiście w trakcie procedowania nad tym projektem w Senacie.

Nie chcemy też tworzyć zapisów martwych, o których wspomniał pan senator Paszkowski. To nie jest sensem tego projektu.

### **Przewodniczący Marek Ziółkowski:**

Jeszcze pan senator Iwan.

### **Senator Stanisław Iwan:**

Z tego wynika, że w tych przypadkach, gdzie... Z tego wynika, że te gwarancje, te limity gwarancyjne zostały wyczerpane na wypłacenie środków małym i średnim, czyli dla tych dużych nie ma ani grosza. Tak więc sprowadza się to do pustego zapisu. Tak mi to zaczyna wyglądać.

### **Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju Zbigniew Rynasiewicz:**

Naszym zdaniem tak nie jest i nie będzie.

Jeszcze jedna informacja. Otóż jak wyglądają te limity, jak wygląda ich wykorzystanie? Z informacji, które posiadamy, wynika, że z końcem stycznia będziemy mieć pełną wiedzę o tym, jak wygląda to w zasadzie w całym kraju. Państwu też chcemy przedstawić to w trakcie prac. Będziemy też tworzyć taki scenariusz, w ramach którego będzie możliwe zafunkcjonowanie rozwiązania uwzględniającego tych, którzy do tej pory nie byli brani pod uwagę.

Chciałbym jeszcze jedno powiedzieć. To pośrednio odnosi się do dyskusji, którą państwo... to znaczy, którą tutaj wspólnie toczyliśmy. Tak więc w zasadzie był taki moment – podobnie zresztą pewnie będzie przez cały czas – w relacjach między generalną dyrekcją, resortem a tymi wszystkimi, którzy pracują przy budowaniu polskich dróg i autostrad czy którzy modernizują polskie koleje... To znaczy był stawiany zarzut, że brakuje dialogu między wszystkimi stronami procesu budowlanego.

My zdajemy sobie doskonale sprawę z tego, że ten dialog jest bardzo potrzebny. Przypomnę, że pierwszą... To znaczy nie pierwszą, ale, tak myślę, bardzo dobrą i skuteczną próbą stworzenia scenariusza, w którym ten dialog jest trwały, permanentny i toczony między stronami procesu budowlanego... Takim pierwszym finałem było spotkanie jedenastu zespołów, które zostały stworzone na skutek porozumienia resortu, generalnej dyrekcji, wykonawców i dużych firm budowlanych – ale nie tylko – które pracują nad każdym elementem procesu budowlanego. Między innymi chodziło o wzory umów, oczywiście kwestię robót zamiennych itd., o wszystkie elementy dotyczące całości spraw związanych z procesem budowlanym. My ten dialog chcemy kontynuować, chcemy, żeby on był trwały. Nie ukrywam też, że w resorcie powstaje rozwiązanie, które jak gdyby cały czas będzie miało na celu nie tylko monitorowanie dialogu, ale również tworzenie pewnych scenariuszy tego, jak ten dialog powinien wyglądać.

To, że będzie stale pewien spór między stronami procesu budowlanego, jest dla mnie sprawą oczywistą. Ten spór musi trwać, bo oczywiście występuje rozbieżność interesów. Myślę, że państwo też doskonale zdajecie sobie sprawę z tego, że tak jest. To maksymalne poluzowanie, oczekiwane przez wykonawców, jest często bardzo mocno lansowane również przez środki masowego przekazu, one jak gdyby odnoszą się do tego, że ponieważ nie ma tego poluzowania, to drogi oddaje się, powiedzmy, z pewnym opóźnieniem czy też może nie są one tak solidnie wykonane, jak wszyscy byśmy tego oczekiwali.

Dla nas, podkreślam, ten dialog jest bardzo potrzebny. Ta cała sytuacja... Te relacje między generalną dyrekcją a wykonawcami – najmocniej, przynajmniej według mnie, zabrzmiało to w wypowiedzi pana senatora Pocięja – nie były takie, jakich oczekiwałyby wszystkie strony procesu budowlanego. Naszym zdaniem w sposób wyraźny to się zmienia, to ma swoje niejako zorganizowane oblicze. Nam na tym bardzo zależy.

I powiem tak: my prowadziliśmy już w tych sprawach spotkania z sejmową Komisją Infrastruktury, na której posiedzeniach prezentowaliśmy cały cykl negocjacji czy rozmów – może to jest bardziej właściwe słowo – pomiędzy stronami. To się zinstytucjonalizowało. Firmy w tym chętnie, że tak powiem, uczestniczyły i nadal chcą uczest-

niczyć. Takie wspólne działania resortu, generalnej dyrekcji i wykonawców jest też bardzo potrzebne dla lepszego odbioru społecznego.

Oczywiście tu musi być zachowany przejrzysty i jasny podział, bo tu istnieje oczywiście relacja: strona publiczna – biznes. Myślę, że jest to dla wszystkich jasne. I takie działania są niezwykle potrzebne. Chcę państwu też powiedzieć, że one są cały czas prowadzone, to nie jest tak, że my sobie odłożyliśmy to gdzieś na półkę. Dziękuję bardzo.

### Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Dziękuję.

Na zakończenie udzielam sobie głosu.

Dziękując za ten głos pana ministra, chcę powiedzieć tak... Zakładając, że będą trzy rzeczy – po pierwsze, dialog, o którym mówi pan minister; po drugie, znalezienie rozwiązania całościowego, nieselektywnego, uwzględniającego także modyfikację prawa o zamówieniach publicznych; po trzecie, że wyniknie z tego nie tylko martwy przepis, ale rzeczywiste rekompensaty dla firm, które zostały w pewien sposób poszkodowane – i zakładając, że dojdziemy do takiego rozwiązania, składam wnioski... To znaczy poddaję pod głosowanie...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Tak, oczywiście, to jest podstawowa rzecz.

No i właśnie musi być wykonane orzeczenie Trybunału, to jest nasz podstawowy obowiązek. Prawda? I to właśnie jest element czwarty.

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Tak jest. Szef Komisji Ustawodawczej mnie pilnował, i bardzo słusznie.

Po uwzględnieniu tych czterech założeń chciałbym podać pod głosowanie wnioski pana senatora Jurcewicza o odrzucenie projektu ustawy.

Kto jest za wnioskiem pana senatora Jurcewicza? (12)

Kto jest przeciw? (1)

Kto się wstrzymał? (1)

Rozumiem, że projekt tej ustawy został odrzucony.

Dziękuję bardzo.

*(Głos z sali: Sprawozdawca.)*

Aha, sprawozdawca.

Czy senator Iwan będzie sprawozdawcą?

*(Senator Stanisław Iwan: Będę.)*

Walcz, Senatorze!

Dobrze. W takim razie bardzo dziękuję.

Dziękuję i kończę posiedzenie. Panie Ministrze, dziękuję bardzo.

*(Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju Zbigniew Rynasiewicz: My również bardzo dziękujemy.)*

*(Koniec posiedzenia o godzinie 10 minut 06)*



Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii