

maj
czerwiec

2016

3

KONTROLA PAŃSTWOWA

LESZEK MURAT

Stosunek kontrolnoprawny

RAFAŁ PADRAK

Postępowanie dyscyplinarne w NIK

ZBYSŁAW DOBROWOLSKI

Nadzór państwowy
nad obrotem produktami leczniczymi

PAWEŁ WIECZOREK

Zasoby węgla kamiennego czynnikiem
bezpieczeństwa energetycznego

CZASOPISMO PUNKTOWANE

ISSN 0452-5027

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KONTROLA PAŃSTWOWA



*...ktokolwiek grosz publiczny do swego
rozporządzenia odbiera, wydatek onegoż
usprawiedliwić winien.**

WARSZAWA

DWUMIESIĘCZNIK – ROCZNIK 61: 2016 r. – NUMER 3 (368) – MAJ – CZERWIEC

KOMITET REDAKCYJNY

Zbigniew Cieślak, dr hab., prof. UKSW w Warszawie, sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku

Jacek Jagielski, prof. dr hab., Uniwersytet Warszawski

Adam Lipowski, prof. dr hab., Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

Teresa Liszcz, dr hab., prof. UMCS w Lublinie, sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku

Jacek Mazur, dr, radca prezesa NIK

Wojciech Misiąg, dr, radca prezesa NIK, prof. nadzw. WSiLiZ w Rzeszowie

Małgorzata Niezgódka-Medek, sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego

Andrzej Panasiuk, dr hab., dyrektor Delegatury NIK w Warszawie, prof. Uniwersytetu w Białymstoku

Marzena Repetowska-Nyc, redaktor naczelna „Kontroli Państwowej”

Czesława Rudzka-Lorentz, dr, em. radca prezesa NIK

Janusz Witkowski, prof. dr hab., Wyższa Szkoła Ekonomii, Prawa i Nauk Medycznych w Kielcach

Zbigniew Wrona, dr, radca prezesa NIK, p.o. dyrektora Departamentu Prawnego i Orzecznictwa Kontrolnego NIK

Marek Zająk, dyrektor Departamentu Obrony Narodowej NIK

REDAKCJA

Marzena Repetowska-Nyc, redaktor naczelna

Barbara Odolińska, redaktor, zastępuje red. naczelną, tel. 22 444 57 81

Joanna Kulicka, redaktor, tel. 22 444 54 01

Jacek Matwiejczyk, redaktor, tel. 22 444 53 11

dr **Wiesław Karliński**, redaktor statystyczny, tel. 22 444 56 69

Adres redakcji

Najwyższa Izba Kontroli, 02-056 Warszawa, ul. Filtrowa 57

Nasz adres w Internecie

e-mail: kpred@nik.gov.pl

<http://www.nik.gov.pl>

„Kontrola Państwowa”, ukazująca się nieprzerwanie od 1956 r., znajduje się na liście czasopism naukowych Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z liczbą 7 punktów za umieszczoną w niej publikację. Pismo można odnaleźć w bazach Central European Journal of Social Sciences and Humanities oraz Index Copernicus Journal Master List. Więcej informacji na temat zmian w sposobie oceniania czasopism naukowych i stawianych im wymagań na s. 185.

** Cytat na stronie tytułowej pochodzi z pisma ministra skarbu Księstwa Warszawskiego, Tadeusza Dembowskiego, wystosowanego w związku z pracami przygotowawczymi do dekretu z 14 grudnia 1808 roku o Głównej Izbie Obrachunkowej.*

Spis treści

Kontrola i audyt 8

LESZEK MURAT: Stosunek kontrolnoprawny – relacje prawne między kontrolującymi a kontrolowanymi 8

Dotychczas w nauce o kontroli problematyka relacji prawnych między kontrolującymi a kontrolowanymi była omawiana bez wyróżnienia stosunku prawnego właściwego dla kontroli. Tymczasem na specyfikę relacji pomiędzy Najwyższą Izbą Kontroli a podmiotem kontrolowanym kilkakrotnie zwracał uwagę Prezes NIK. W odpowiedziach na skargi przeciwko Izbie rozstrzygane przez sądy administracyjne (w 2009 r. oraz w 2011 r.) wnosił o ich odrzucenie jako niedopuszczalnych, podnosząc, że „kognicja sądu administracyjnego nie dotyczy działalności kontrolnej Najwyższej Izby Kontroli, gdyż stosunek prawny nawiązywany pomiędzy Izbą a podmiotem kontrolowanym nie ma charakteru administracyjnego”. W artykule autor rozważa, czy w obecnym stanie rozwoju nauki o kontroli możliwe jest wyodrębnienie stosunku prawnego odnoszącego się do kontroli, a jeżeli tak, to jakie są jego główne cechy.

RAFAŁ PADRAK: Postępowanie dyscyplinarne w Najwyższej Izbie Kontroli – orzeczenie o ukaraniu 22

Celem artykułu jest omówienie treści, które powinno zawierać najistotniejsze orzeczenie wydawane przez Komisję Dyscyplinarną NIK, tj. orzeczenie o ukaraniu. Następuje w nim przypisanie obwinionemu w postępowaniu dyscyplinarnym przewinienia dyscyplinarnego i rozstrzygnięcie co do kary. Błędy w treści orzeczenia o ukaraniu mogą powodować jego uchylenie przez Odwoławczą Komisję Dyscyplinarną albo sąd administracyjny, rozpoznający skargi od orzeczeń Odwoławczych Komisji Dyscyplinarnych. Uchylenie orzeczeń o ukaraniu i przekazywanie spraw do ponownego rozpoznania wpływa niekorzystnie na wizerunek NIK jako organu cieszącego się powszechnym autorytetem, profesjonalnie realizującego powierzone zadania.

BEATA BŁASIAK-NOWAK, MARZENA RAJCZEWSKA: Kontrola zaplanowanych rezultatów wydatkowania środków unijnych – budżet UE w obszarze polityki spójności na lata 2014–2020 37

Uprawnienia NIK i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego do kontroli zarządzania i wykorzystania środków pochodzących z budżetu UE przez polską administrację i beneficjentów nakładają się. ETO bada wykonanie budżetu i zarządzanie finansami UE przez Komisję Europejską, jednak ponieważ ponad 80% wydatków unijnych jest realizowanych przez państwa członkowskie, kontrole Trybunału mają miejsce głównie na ich terytorium. Polska jest drugim krajem po Włoszech, w którym odbyło się najwięcej wizyt kontrolerów ETO, ponieważ znaczna część środków europejskich jest wydatkowana w Polsce.

USTALENIA KONTROLI NIK 49

ZBYSŁAW DOBROWOLSKI: Nadzór państwowy nad obrotem produktami leczniczymi – czy można było zapobiec niekontrolowanemu wywozowi leków? 49

W ostatnich latach nastąpił wzrost wywozu z Polski dużych ilości leków refundowanych, głównie ratujących zdrowie i życie pacjenta. Niekontrolowany wywóz tych leków osiągnął nieakceptowalny społecznie poziom i uniemożliwił zapewnienie pacjentom stałego dostępu do tych ważnych produktów leczniczych. Apteki i punkty apteczne, zamiast sprzedawać leki pacjentom, odsprzedawały je hurtowniom farmaceutycznym. Te ostatnie z kolei masowo wywoziły je do krajów, w których ten sam specyfik ma znacznie wyższą cenę.

LESZEK KORCZAK: Nieprawidłowości w funkcjonowaniu spółek Grupy PKP – kształtowanie rynku kolejowego w Polsce 64

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę funkcjonowania grupy kapitałowej PKP. Zbadano działalność 14 najważniejszych spółek tej grupy, zaliczanych w badanym okresie, to jest w latach 2010–2013, do zarządzanego przez PKP SA holdingu pn. Grupa PKP. Kontrola została podjęta przez NIK w związku z wynikami prowadzonej przez Departament Infrastruktury analizy ryzyka funkcjonowania transportu kolejowego w Polsce. Analiza ta wskazywała, że mimo prowadzenia szeregu działań na rzecz wdrożonych w 2001 r. przekształceń kolei, proces zmian na tym rynku nie zawsze przebiegał pomyślnie.

MIROSŁAW MIŁOŃ: Świadczenie pomocy osobom starszym przez gminy i powiaty – rozwiązywanie problemów społecznych 76

W artykule opisane są wyniki kontroli NIK w 7 powiatach prowadzących ponadgminne domy pomocy społecznej (DPS), w 6 ośrodkach pomocy społecznej (OPS) i 13 domach pomocy społecznej. W powiatach zbadano finansowanie działalności DPS oraz sprawowanie

nad nimi nadzoru, zaś w OPS dostępność ustawowych form pomocy osobom starszym, a także prawidłowość świadczenia usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania oraz kierowania osób do DPS. Kontrolą objęto lata 2012–2014, przy czym dla określenia występujących tendencji wykorzystano dane statystyczne z 2011 r.

POZOSTAŁE KONTROLE NIK _____ 90

Wyniki przekazane do publikacji w kwietniu i maju 2016 r. – red. _____ 90

Rubryka sygnalizuje zakończenie przez Najwyższą Izbę Kontroli badań w wybranych obszarach i opublikowanie ich w formie „Informacji o wynikach kontroli”. W tym numerze piszemy o kontroli: opłat za studia; digitalizacji dóbr kultury; prywatyzacji PLL LOT; realizacji świadczeń zdrowotnych z kardiologii; finansowania straży miejskiej; realizacji programu „Inwestycje Polskie”; przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu fałszywych faktur; przedsiębiorstwa „Porty Lotnicze”; komercjalizacji badań naukowych; rozwoju czytelnictwa w Polsce; regionalnego transportu drogowego; bezpieczeństwa działania systemów informatycznych; wykonywania zadań przez dzielnicowych; świadczenia pomocy osobom starszym; wykorzystania karty dużej rodziny; funduszy rolnych; udostępniania dokumentacji medycznej; finansowania ulg na przejazdy komunikacją; świadczenia badań prenatalnych; systemu szczepień ochronnych; organizacji pobytu uczniów w bursach i internatach; ochrony zlewni rzeki Bug; Transportowego Dozoru Technicznego; zapewnienia dostępu do jezior; wydatków PKP na usługi doradcze; świadczenia usług publicznych w formie elektronicznej.

Państwo i społeczeństwo _____ 94

PAWEŁ WIECZOREK: Zasoby węgla kamiennego czynnikiem bezpieczeństwa energetycznego. Górnictwo – energetyka – stabilizacja — 94

Węgiel kamienny od dawna jest postrzegany jako kluczowy czynnik bezpieczeństwa energetycznego Polski. Taką optykę przyjęto we wszystkich kolejnych rządowych dokumentach określających politykę energetyczną kraju, uznając że w Polsce nie ma warunków do szybkiego zbudowania gospodarki niskoemisyjnej, funkcjonującej bez węgla. Istotne wyzwanie dla Polski stanowi rysujący się coraz wyraźniej kontrast między rangą węgla w krajowej energetyce oraz planami Unii Europejskiej w zakresie polityki klimatycznej, ukierunkowanej na technologie niskoemisyjne oraz dekarbonizację rynku energii. Celem artykułu jest próba określenia perspektywicznej roli węgla kamiennego jako czynnika bezpieczeństwa energetycznego Polski, ze wskazaniem najważniejszych w tym względzie uwarunkowań rynkowych, ekonomiczno-finansowych, prawnych oraz technologicznych.

STANISŁAW DZIWIŚ: Odpowiedzialność karna osób pełniących funkcje publiczne – uwzględnienie statusu pracownika NIK **119**

Administracja państwowa i samorządowa należą do obszarów życia społecznego uznawanych za jedne z najbardziej zagrożonych korupcją. W szczególności narażone są procesy, w których decyzję podejmuje jedna lub niewielka liczba osób. Osoby pełniące funkcje publiczne są zatem szczególnie narażone na różnego rodzaju próby wpływania na bezstronność ich procesu decyzyjnego. Dlatego państwo musi podejmować działania zmierzające do ograniczenia tych zjawisk. W artykule przeprowadzono analizę konstrukcji przestępstwa nadużycia władzy, łapownictwa, poświadczenia nieprawdy i zmuszania do zeznań. Analizowane przestępstwa naruszają zasadę bezstronności i jednakowego traktowania obywateli i negatywnie wpływają na prawidłowe funkcjonowanie instytucji państwowych.

GRZEGORZ SZYNAL: Sądowa kontrola rozwiązania stosunku pracy – prawo do sądu i ochronna funkcja prawa pracy **136**

Artykuł dotyczy możliwości sądowej kontroli różnych sposobów rozwiązania umownego i pozaumownego stosunku pracy w aspekcie konstytucyjnej zasady prawa do sądu i ochronnej funkcji prawa pracy. Omówiony został między innymi zakres kontroli sądu w przypadku rozwiązania umownego i pozaumownego stosunku pracy, a także charakter prawny orzeczenia o przywróceniu do pracy i zasądzeniu odszkodowania w przypadku ustalenia prawnej wadliwości rozwiązania stosunku pracy. Poruszona została kwestia środków prawnych jakimi dysponuje sąd w przypadku zakwestionowania rozwiązania stosunku pracy, a także możliwości szerszego stosowania roszczeń odszkodowawczych w miejsce restytucyjnych.

SŁAWOMIR CZARNOW: Właściwe postępowanie z rzeczami i zwierzętami znalezionymi – znalezienie rzeczy lub zwierzęcia a nabycie prawa własności **150**

Obecne unormowanie dotyczące rzeczy i zwierząt znalezionych wymaga zmian o charakterze porządkowym, jak i systemowym. Niesatysfakcjonujące są zwłaszcza obowiązujące reguły i tryb postępowania ze zwierzętami bezdomnymi. Zasada odpowiedniego stosowania do zwierząt przepisów o rzeczach, w tym o rzeczach znalezionych, powoduje nadmierne i trudne do rozstrzygnięcia wątpliwości zarówno praktyczne, jak i teoretyczne. W przypadku zwierząt ważniejsze od aspektów cywilnoprawnych są však względy humanitarne. Zarazem odnalezienie dotychczasowego właściciela zwierzęcia domowego jest w praktyce bardzo trudne, z uwagi na brak obowiązku znakowania tych zwierząt. W efekcie zwierzęta – do czasu przekazania nowym właścicielom – utrzymywane są na koszt gmin w schroniskach, co oznacza to spore wydatki ze środków publicznych.

Współpraca międzynarodowa 164

GRZEGORZ HABER: Stałe konsultacje NOK Polski i Niemiec 164

W Bonn 19-20 maja 2016 r. odbyły się rozmowy prezesa NIK Krzysztofa Kwiatkowskiego z prezesem Federalnej Izby Obrachunkowej Niemiec Kayem Schellerem. W trakcie obrad zdecydowano o wprowadzeniu corocznych konsultacji do kalendarzy międzynarodowej działalności obydwu instytucji w związku z zacieśnieniem współpracy między nimi.

Posiedzenie Zarządu EUROSAI – red. 167

W Luksemburgu 13-14 czerwca 2016 r. odbyło się 44. posiedzenie Zarządu Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (EUROSAI), w którym uczestniczyła delegacja NIK na czele z prezesem Krzysztofem Kwiatkowskim.

Trzeci rok audytu NIK w CERN – red. 169

NIK trzeci rok prowadzi audyt finansowy w CERN i wydaje opinie na temat rocznych sprawozdań finansowych Funduszu Emerytalnego. Przeprowadza badania, które uznaje za konieczne w tym zakresie. Zrealizowane zostały już wnioski zgłoszone przez naszych audytorów w poprzednich latach, w rezultacie księgowa wartość majątku organizacji znacznie wzrosła. Współpracę przedłużono na kolejne dwa lata.

KAMILA ŻYNDUL: Aktualizacja Kodeksu Etyki INTOSAI 170

Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli – INTOSAI opracowała w 1988 r. własny kodeks etyki. W 2013 roku Komitet Sterujący Komisji INTOSAI ds. Standardów podjął decyzję o przeprowadzeniu oceny, czy obecny kodeks nadal odpowiada potrzebom środowiska kontroli publicznej. W tym celu powołany został zespół pod kierownictwem NIK, który opracował projekt zaktualizowanego Kodeksu Etyki INTOSAI – ISSAI 30.

Z życia NIK 175

Wiceprezes NIK Jacek Uczkiewicz przechodzi na emeryturę – red. 175

Sygnały o książkach 177

Contents 179

Informacja dla Czytelników i Autorów 185

Informacja dla Prenumeratorów 188

Kontrola i audyt

Relacje prawne między kontrolującymi a kontrolowanymi

Stosunek kontrolnoprawny

W dotychczasowych badaniach nad kontrolą problematyka relacji prawnych między kontrolującymi a kontrolowanymi była omawiana bez wyróżnienia stosunku prawnego właściwego dla kontroli. Takie wyodrębnienie jest tymczasem możliwe i przydatne. Wprowadzenie do teorii kontroli pojęcia stosunku kontrolnoprawnego może m.in. pozwolić na precyzyjniejsze wyodrębnienie elementów wchodzących w skład systemu kontroli, a także przyczynić się do rozwoju nauki o kontroli, w tym do jej dalszego wyodrębniania się.

LESZEK MURAT

Jednym z węzłowych przedmiotów badawczych nauk prawnych są zależności pomiędzy podmiotami prawa. Dla opisan

tych relacji doktryna posługuje się niekiedy pojęciem stosunku prawnego. Spełnia ono rolę pojęcia-narzędzia, które – jak zauważył Jan Boć¹ – od dawna odgrywa istotną rolę w poznawaniu prawa, a zarazem jest

¹ Jan Boć cytowany [w]: Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl: *Prawo administracyjne: pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, „Difin”, wyd. III, Warszawa 2004, s. 55.

powszechne w jego praktycznym stosowaniu i nauczaniu. We współczesnej literaturze prawniczej spotkać można już nie tylko klasyczny stosunek cywilnoprawny czy administracyjnoprawny, ale także stosunek pracy, stosunek prawnopodatkowy, stosunek prawnofinansowy, a nawet stosunek ubezpieczenia społecznego². Wyodrębnienie stosunku prawnego właściwego dla danej nauki prawa wiąże się niewątpliwie z prestiżem, a także świadczy o postępującym wyodrębnianiu się tej nauki na polu metodologicznym.

Dotychczas w nauce o kontroli³ problematyka relacji prawnych między kontrolującymi a kontrolowanymi była omawiana bez wyróżnienia stosunku prawnego właściwego dla kontroli. Tymczasem na specyfikę relacji pomiędzy Najwyższą Izbą Kontroli a podmiotem kontrolowanym kilkakrotnie zwracał uwagę Prezes NIK. Oto w na odpowiedziach na rozstrzygane przez sądy administracyjne (w 2009 r. oraz w 2011 r.) pozwy przeciwko Izbie, Prezes wnosił o ich odrzucenie jako niedopuszczalnych, podnosząc, że „kognicja sądu administracyjnego nie dotyczy działalności

kontrolnej NIK, gdyż stosunek prawny nawiązywany pomiędzy Izbą a podmiotem kontrolowanym nie ma charakteru administracyjnego” [wyróżnienie L.M.]⁴. Tym samym Prezes sformułował dwa doniosłe twierdzenia: 1) pomiędzy Izbą a podmiotem kontrolowanym nawiązywany jest stosunek prawny; 2) stosunek ten nie ma charakteru stosunku administracyjnego. Logika tej wypowiedzi wskazuje, że relacja pomiędzy kontrolującym a kontrolowanym jest na tyle osobliwa, że nie poddaje się klasyfikacji w ramach tradycyjnej typologii⁵.

W artykule dokonam próby zrationalizowania stanowiska Prezesa NIK przez rozważenie, czy w obecnym stanie rozwoju nauki o kontroli możliwe jest wyodrębnienie stosunku prawnego odnoszącego się do kontroli, a jeżeli tak, to jakie są jego główne cechy.

Pojęcie kontroli

Dla rozważań o stosunku prawnym kontroli kluczowe znaczenie ma rozumienie pojęcia „kontrola”, które – jak wiadomo – jest przedmiotem kontrowersji⁶.

² Por. np.: R. Pacud: *Stosunki prawne ubezpieczenia emerytalnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011; A. Nita: *Stosunek prawnopodatkowy. Obowiązek i zobowiązanie podatkowe*, Zakamycze, Kraków 1999.

³ Zarys problematyki wyodrębniania się nauki o kontroli na bazie gałęzi prawa „prawo o kontroli” przedstawiłem w artykule pt. *Nauka o kontroli – rzeczywistość czy postulat? Wyodrębnianie się nowych gałęzi prawa*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2015, s. 8-36.

⁴ Prezes NIK napisał też, że „czynności kontrolne oraz sporządzane w toku kontroli dokumenty nie mają charakteru aktów czy czynności z zakresu administracji publicznej”: postanowienie WSA w Warszawie z 9.02.2011 r. (VII SA/Wa 103/11). Zob. także postanowienia NSA: z 20.11.2009 r. (II GSK 1041/08) oraz z 25.01.2011 r. (II GSK 1535/10).

⁵ Gdyby było inaczej, wówczas zapewne Prezes NIK wskazałby, jaki konkretnie jest to stosunek prawny spośród stosunków prawnych nazwanych w nauce prawa.

⁶ Kontrola jest pojęciem wykorzystywanym w różnych dyscyplinach; próby dokładniejszego określenia jej znaczenia podejmują m.in. przedstawiciele teorii organizacji i zarządzania, nauki administracji i nauki prawa administracyjnego: J. Jagielski: *Współczesna funkcja kontroli administracji publicznej (kilka refleksji teoretycznych)*, „Kontrola Państwowa” nr 1/2004, s. 15.

Wydźmy od generalnej uwagi, że kontrole dzielą się na prawnie nieobojętne (nazwę je kontrolami prawnymi) oraz prawnie obojętne (nazwę je kontrolami pozaprawnymi)⁷. Przykładem kontroli pozaprawnej jest kontrolowanie przez rodzica czystości rąk dziecka przed posiłkiem. W dalszej części rozważań skupię się na kontrolach prawnych, a dla uproszczenia będę pomijał przymiotnik „prawny” (tj. pisząc o kontroli, będę miał na myśli kontrolę prawną).

Najogólniej rzecz ujmując, kontrola jest faktem prawnym, to znaczy zachowaniem, z którym normy prawne wiążą określone konsekwencje⁸. Należy zauważyć, że jest to fakt prawny zależny od woli podmiotów prawa⁹. Ponadto „kontrola” jest terminem prawnym, to znaczy posługuje się nim prawodawca w tekstach prawnych, lecz nie istnieje jej definicja legalna.

Zdaniem Jacka Jagielskiego, „do odczytania treści kategorii kontroli znajdują zastosowanie ustalenia teoretyczno-doktrynalne”¹⁰. Autor ten twierdzi, że pomimo pewnych różnic, podstawowy sens kontroli nie budzi kontrowersji – jest to swoista funkcja obejmująca ciąg „zasadniczych

czynności”: rozpoznanie (ustalenie) istniejącego stanu rzeczy, jego ocena, diagnoza przyczyn i sformułowanie wniosków na przyszłość¹¹. W koncepcji funkcjonalnej kontrola postrzegana jest jako funkcja odrębna, samoistna i niezależna od innych funkcji, a także niezawierająca atrybutu władczości¹². W istocie każda kontrola musi mieć jakąś funkcję (jeżeli funkcję rozumiemy jako posiadanie pewnego celu). Kontrole bezcelowe byłyby nieracjonalne (i przez to nieakceptowane przez racjonalnego prawodawcę), ponieważ obowiązują nas domniemanie, że ustanawia on racjonalne normy służące przeprowadzaniu wyłącznie racjonalnych kontroli.

Wróćmy do rozważań o istocie kontroli. Jarosław Szymanek, po przeprowadzeniu kwerendy najważniejszych definicji (m.in. Wacława Dawidowicza, Maurycego Jaroszyńskiego, Eugeniusza Ochendowskiego, Jerzego Starościaka, Andrzeja Sylwestrzaka, Haliny Zięby-Załużkiej) doszedł do wniosku, że kontrola ma charakter działania niewładczego. Jej istotą jest zbieranie oraz porównywanie informacji, a celem – zbadanie zgodności stanu istniejącego ze stanem

⁷ Kontroli pozaprawnych nie należy mylić z kontrolami bezprawnymi, tj. działaniami kontrolnymi naruszającymi jakieś normy prawne, zwłaszcza kompetencyjne.

⁸ Więcej informacji o fakcie kontrolnym [w]: S. Wronkowska: *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Ars Boni et Aequi, Poznań 2005, s. 177.

⁹ W odróżnieniu od „zdarzeń”, tj. faktów niezależnych od woli i od zachowań ludzi, zob. S. Wronkowska: *Podstawowe pojęcia...*, op. cit., s. 177-178.

¹⁰ J. Jagielski: *Współczesna funkcja kontroli...*, op. cit., s. 15.

¹¹ J. Jagielski: *Współczesna funkcja kontroli...*, op. cit., s. 16. Paweł Chmielnicki proponuje, aby kontrolę pojmować jako funkcję polegającą na sprawdzaniu i ocenianiu danej działalności lub stanu – zob. *Funkcja kontrolna i funkcja nadzorcza w administracji publicznej a zadania NIK*, „Kontrola Państwowa” nr 1/2010 (wyd. specjalne), s. 66. Autor ten zauważył, że kwestia określenia ustawowej treści pojęcia kontroli nie jest oczywista, ponieważ praktyka legislacyjna często abstrahuje od definicji podawanych w doktrynie i posługuje się określeniami odnoszącymi się do różnych instytucji prawnych w sposób swobodny.

¹² J. Jagielski: *Współczesna funkcja kontroli...*, op. cit., s. 16-17.

zakładanym¹³. Sprowadza się ona do: 1) ustalenia stanu rzeczywistego (wykonań); 2) określenia stanu obowiązującego (wyznaczeń); 3) porównania wykonań z wyznaczeniami; 4) stwierdzenia przyczyn ewentualnych kolizji pomiędzy wyznaczeniami a wykonaniami¹⁴. Poprzestanę na tej definicji, choć zdaję sobie sprawę z tego, że jest to znaczne uproszczenie zagadnienia.

Kontrola wymaga aktywności, to jest stanowi jakieś działanie. Polega ono między innymi na tym, że upoważnione podmioty formułują wypowiedzi o wyznaczeniach, wykonaniach i ich zbieżnościach/rozbieżnościach. Pogląd Jarosława Szymanka, że istotą kontroli jest zbieranie oraz porównywanie informacji, a celem – zbadanie zgodności stanu istniejącego ze stanem zakładanym¹⁵, wydaje się akceptowalny. Zauważmy, że płynie z niego wniosek, iż każda kontrola ze swojej natury prawnej ma cel (porównanie wykonania z wyznaczeniem) – będący jej swoistą funkcją pierwotną. Można by co prawda zarzucać zbytnią ogólnikowość takiego określenia istoty kontroli, jednak chodzi tu o ustalenie jak najszerzego zakresu denotacji tego pojęcia, aby obejmowało takie kategorie, jak na przykład inspekcja, lustracja, rewizja, wizytacja, które są uważane za rodzaje kontroli¹⁶.

Kontrola jako relacja

W modelowym ujęciu kontrola przebiega w wyznaczonej przez normy prawne relacji, która polega na aktualizacji praw i obowiązków podmiotów w niej uczestniczących. W relacji tej biorą udział dwa podmioty kontroli: przeprowadzający kontrolę (kontrolujący) oraz poddawany kontroli (kontrolowany). Tym samym został spełniony podstawowy warunek istnienia relacji pomiędzy dwoma podmiotami, aby móc nazwać daną sytuację prawną „stosunkiem prawnym”. Nawiasem mówiąc, doktryna nie określiła, jaki powinien być stopień odrębności między nimi¹⁷.

Podmioty kontroli można określić następująco:

- kontrolujący – to podmiot, który nawiązuje relację kontroli, kształtuje ją oraz wygasza;
- kontrolowany – to podmiot, z którym relacja kontroli jest nawiązywana, kształtowana oraz wygaszana.

Istotą relacji pomiędzy kontrolującym a kontrolowanym jest oddziaływanie jednego podmiotu na drugi, przy czym treść tego oddziaływania wyznaczają normy prawne. Można więc nazwać ową relację stosunkiem prawnym, ponieważ zostały spełnione wszystkie warunki, jakie

¹³ J. Szymanek: *O kontroli państwowej – teoretycznie*, „Kontrola Państwowa” nr 5/2006, s. 19-21.

¹⁴ Jw., s. 21. Definicję tę J. Szymanek podał za H. Ziembą-Załucką: *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Fosze”, Rzeszów 2000, s. 11.

¹⁵ J. Szymanek: *O kontroli państwowej...*, op. cit., s. 21. Jest to, według autora, kontrola w sensie przedmiotowym, gdzie przesłanką kwalifikacji jest treść działań kontrolnych.

¹⁶ J. Jagielski: *Współczesna funkcja kontroli...*, op. cit., s. 26-27.

¹⁷ Zagadnienie to warto rozważać w kontekście warunków niezbędnych do urzeczywistnienia „rzetelności kontroli”. Dla uproszczenia przyjmijmy, że kontrolujący i kontrolowany to podmioty odrębne organizacyjnie.

przewiduje po temu doktryna, to jest istnieje stosunek tetyczny (1) wyznaczony przez normę prawną (2) pomiędzy co najmniej dwoma podmiotami (3)¹⁸.

Stosunek kontrolnoprawny

Przejdę teraz do określenia cech szczególnych stosunku prawnego właściwego dla kontroli. Rozważania należy umieścić w kontekście jego przedmiotu, a jest nim kontrola.

Stosunek prawny pomiędzy kontrolującym a kontrolowanym zmierza do przeprowadzenia kontroli, to jest zrealizowania jej funkcji pierwotnej, która – przypomnijmy – polega na podejmowaniu przez kontrolującego działań zmierzających do sformułowania wypowiedzi o wyznaczeniach, wykonaniach i ich zbieżnościach/rozbieżnościach.

Na tej podstawie twierdzę, że tenże stosunek prawny to:

uregulowana przez normy prawne relacja pomiędzy dwoma podmiotami, polegająca na tym, że jeden z nich (kontrolujący) uprawniony jest do ustalenia wyznaczeń oraz wykonań drugiego podmiotu, a ten drugi podmiot (kontrolowany) zobowiązany jest umożliwić kontrolującemu realizację tych uprawnień.

Omawiany stosunek nazwę „stosunkiem kontrolnoprawnym”, uznając że na tym

etapie rozważań jest to najodpowiedniejsze określenie prawnie uregulowanej relacji odnoszącej się do kontrolowania (innym przychodzącym na myśl określeniem jest „stosunek prawnokontrolny”).

*

Wydaje się, że najbardziej kontrowersyjnym elementem powyższej definicji jest kwestia ustalania wyznaczeń.

W odniesieniu do NIK zwykło się bowiem uznawać, że wzorce/wyznaczenia kontroli można sformułować bez udziału kontrolowanego. Uważam takie stanowisko za zbyt optymistyczne.

Przedstawię tutaj tylko zarys problematyki, bowiem pełne uzasadnienie mojego sceptycyzmu wymaga osobnego opracowania¹⁹.

W stosunku kontrolnoprawnym kontrolujący określa wyznaczenia niezależnie od kontrolowanego. Oznacza to, że kontrolujący nie jest związany stanowiskiem kontrolowanego w tej sprawie. Jednocześnie tylko w części przypadków określenie wzorca kontroli może się odbyć bez udziału podmiotu kontrolowanego. Partycypacja kontrolowanego jest konieczna zwłaszcza w przypadku formułowania przez NIK wzorców pozaprawnych (np. opartych na kryterium rzetelności)²⁰, ponieważ odnoszą się one do trudnych do przewidzenia przed podjęciem kontroli wariantów stosowania/urzeczywistniania wartości

¹⁸ Stosunek tetyczny (stanowiony) to oddziaływanie jednej osoby na inną, wyznaczone przez jakąś normę obowiązku określonego zachowaniem się jednej z nich w stosunku do drugiej; zob. S. Wronkowska: *Podstawowe pojęcia...*, op. cit., s. 174-175.

¹⁹ W takim opracowaniu należałoby odwołać się m.in. do praktyki postępowania NIK, uwzględniając zwłaszcza programy kontroli, co wymaga uzyskania uprzedniej zgody Prezesa NIK na zwolnienie z tajemnicy kontrolerskiej.

²⁰ Pozaprawność kryterium rzetelności opisałem w artykule pt. *Rzetelność jako prawne i pozaprawne kryterium kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2014, s. 60-80, zwłaszcza s. 67-69.

prawnych. Konieczność współpracy uwiadacznia się także w kontroli przeprowadzanej z punktu widzenia legalności, zwłaszcza gdy postępowanie podmiotu kontrolowanego regulowane jest nieopublikowanymi dokumentami wewnętrznymi. Od umożliwienia przez kontrolowanego dostępu do nich zależy ustalenie przez NIK wyznaczyć.

*

Udział kontrolowanego jest także niezbędny do ustalenia wykonań. Generalnie podzielam twierdzenie Jacka Jagielskiego, że kontrola nie jest funkcją spełnianą przez jednostronne działania kontrolera, lecz zakłada także uczestnictwo kontrolowanego²¹. Niekiedy wystarczy jego udział „bierny” (tj. udostępnienie pewnych materiałów do wglądu), a niekiedy potrzebny jest jego udział „czynny” (np. wykonywanie pewnych działań przetwarzających dane). Zatem prawie w każdej sytuacji, ustalenie wykonań wymaga jakichś interakcji pomiędzy stronami stosunku kontrolnoprawnego²².

Charakter stosunku kontrolnoprawnego

Stosunek kontrolnoprawny należy do stosunku podległości kompetencji²³: podmiot podległy kompetencji kontrolnej (kontrolowany) ma obowiązek zareagować na

czynności dokonane przez podmiot uprawniony (kontrolujący).

W ramach posiadanej kompetencji kontrolnej (którą można nazwać „imperium kontrolerskim”) podmiot kontrolujący ma prawo do nawiązania stosunku kontrolnoprawnego z podmiotem kontrolowanym, kształtowania jego treści oraz jego wygaszenia. Podmiot kontrolowany ma natomiast obowiązek kontrolny, polegający na obligatoryjnym wstąpieniu w ten stosunek kontrolnoprawny (tj. ma odpowiednio zareagować na czynność konwencjonalną rozpoczęcia kontroli) i na umożliwieniu jego realizacji.

Stosunek kontrolnoprawny przypomina proceduralny stosunek administracyjnoprawny, który ma charakter stosunku czasowego, przejściowego²⁴. Jego podstawę stanowią bowiem normy proceduralne, choć nie są to przepisy o postępowaniu administracyjnym, lecz o postępowaniu kontrolnym (właściwe dla danego podmiotu kontrolującego lub ich grupy).

Ponadto, w odróżnieniu od stosunku administracyjnoprawnego, stosunek kontrolnoprawny nie zawsze nawiązuje się z chwilą wszczęcia postępowania administracyjnego oraz nie zawsze wygasa on z momentem wydania ostatecznej decyzji administracyjnej²⁵, choćby z tego powodu, że nie wszystkie podmioty kontrolujące są umiejscowione

²¹ J. Jagielski: *Kontrola administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2012, s. 67.

²² Postęp techniczny może zmienić ten stan rzeczy. Zresztą już dzisiaj bywają przeprowadzane w niektórych krajach kontrole polegające na pobieraniu danych w formie elektronicznej, z minimalnym udziałem podmiotu kontrolowanego.

²³ Tzn. podmiot kontrolujący uzyskuje z mocy normy generalnej i abstrakcyjnej kompetencję prawną do ustanowienia dla podmiotu kontrolowanego indywidualnej i konkretnej normy postępowania. Generalnie o stosunku podległości kompetencyjnej pisał Z. Ziemiński [w:] *Problemy podstawowe...*, op. cit., s. 328-334.

²⁴ Zob. E. Ochendowski: *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Dom Organizatora TNOiK, Toruń 1999, s. 41.

²⁵ Tamże, s. 41.

w administracji i wydają decyzje administracyjne.

Należy zauważyć, że stosunki kontrolnoprawne należą to kategorii stosunków prawnych *ad hoc*, to jest odnoszą się do konkretnego, jednorazowego działania (w odróżnieniu od stosunków trwałych). Warto nadmienić, że Eugeniusz Ochendowski, przy okazji omawiania tej typologii w odniesieniu do stosunków administracyjnych, podał właśnie kontrolę (konkretnie zaś kontrole przestrzegania przepisów prawa o bezpieczeństwie i higienie pracy, prawa budowlanego, przestrzegania przepisów sanitarno-epidemiologicznych) jako przykład stosunków *ad hoc*²⁶.

Podobnie jak w nauce o administracji, gdzie wyróżnia się stosunki administracyjnoprawne związane z postępowaniem administracyjnym oraz z postępowaniem przed sądem administracyjnym (stosunki spornoadministracyjne)²⁷, w nauce o kontroli można by wyróżnić stosunki spornokontrolne, których podstawą są przepisy prawa dopuszczające zaskarżanie wypowiedzi dotyczących przeprowadzonej kontroli. O ile jednak w przypadku stosunku spornoadministracyjnego charakterystyczne jest zrównanie pozycji stron w postępowaniu przed sądem, o tyle w odniesieniu do stosunku spornokontrolnego ta reguła nie jest zawsze zachowana

(np. kontrole NIK nie podlegają kognicji sądowej).

Podmiotowość kontrolnoprawna

Jan Zimmermann, pisząc o stosunku administracyjnoprawnym, podkreśla, że każdy z jego podmiotów powinien być wyposażony w podmiotowość administracyjnoprawną pozwalającą na to, aby mógł być adresatem uprawnień lub obowiązków wynikających z danego stosunku²⁸. *Per analogiam* można by powiedzieć, że każdy z podmiotów stosunku kontrolnoprawnego powinien być wyposażony w podmiotowość kontrolnoprawną pozwalającą na to, aby mógł być adresatem uprawnień lub obowiązków wynikających z tego stosunku.

Podmiotowość kontrolnoprawna to inaczej możliwość bycia kontrolującym lub kontrolowanym. Swoją drogą, być może zasadne jest również, aby na wzór pojęcia sytuacji administracyjnoprawnej wprowadzić do teorii kontroli pojęcie sytuacji kontrolnoprawnej na określenie najszerszego układu relacji między kontrolującym a kontrolowanym²⁹.

Strony stosunku kontrolnoprawnego

Jak już wspomniałem, w stosunku kontrolnoprawnym uczestniczą dwa podmioty:

²⁶ Tamże, s. 42.

²⁷ Według E. Ochendowskiego, proceduralny stosunek administracyjnoprawny nawiązywany jest z chwilą wszczęcia postępowania administracyjnego, a wygasa z momentem wydania ostatecznej decyzji administracyjnej: *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 42.

²⁸ Cytowany [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.): *Instytucje prawa administracyjnego*, tom I, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 199-200.

²⁹ Szerzej o sytuacji administracyjnoprawnej [w:] J. Boć: *Prawo administracyjne*, „Kolonia Limited”, Wrocław 2005, s. 378.

kontrolujący i kontrolowany. Na tym etapie można je precyzyjniej zdefiniować:

- kontrolujący – to podmiot, który nawiązuje stosunek kontrolnoprawny, kształtuje go oraz wygasza;
- kontrolowany – to podmiot, z którym stosunek kontrolnoprawny jest nawiązywany, kształtowany oraz wygaszany.

W przypadku podmiotu kontrolującego stosunek prawny nawiązywany jest w jego imieniu przez upoważnione osoby (kontrolerów)³⁰. Dokonują oni czynności konwencjonalnych na rzecz podmiotu kontrolowanego.

Sprawa nieco komplikuje się w odniesieniu do podmiotów kontrolowanych. Jeżeli są to podmioty publiczne, to zwykle reprezentuje je szeroko pojęty kierownik jednostki kontrolowanej. Nie oznacza to, że stosunek kontrolnoprawny obejmuje tylko kierownika. Na przykład kontrolerzy NIK upoważnieni są do żądania wyjaśnień, między innymi od pracowników jednostek kontrolowanych³¹. Można w takich sytuacjach mówić o wielu pojedynczych stosunkach kontrolnoprawnych lub też o jednym stosunku kontrolnoprawnym o złożonej stronie podmiotowej.

Powstawanie stosunku kontrolnoprawnego

Nawiązanie stosunku kontrolnoprawnego następuje z reguły po wykonaniu przez przedstawiciela podmiotu kontrolującego jakiejś czynności konwencjonalnej, z którą prawo przewiduje wywołanie takiego właśnie skutku. W przypadku NIK będzie to okazanie kompletnego upoważnienia do kontroli wraz z legitymacją³², a nie na przykład podpisanie upoważnienia do kontroli przez dyrektora jednostki kontrolnej Izby. Dopiero w momencie okazania upoważnienia i legitymacji aktualizują się obowiązki kierownika jednostki kontrolowanej. W przypadku braku właściwej reakcji na dokonanie przez kontrolera tej czynności konwencjonalnej będziemy mieli do czynienia z odmową nawiązania stosunku kontrolnoprawnego, czyli wstąpienia w relację kontroli.

Wyobraźmy sobie, że kontroler bez ważnej legitymacji uprzedza telefonicznie jednostkę kontrolowaną o planowanej kontroli, chcąc w ten sposób dać jej kierownikowi czas na przygotowanie niezbędnej dokumentacji, a kierownik jednostki kontrolowanej zdecyduje się spełnić te prośby. Wówczas możemy mówić o nawiązaniu stosunku faktycznego kontroli (kontroler w sposób dostatecznie trwały

³⁰ Kontroler to najbardziej ogólna nazwa. Rozumiem przez nią także inspektorów, lustratorów, wizytatorów itp.

³¹ Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. e ustawy z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (j.t. Dz.U. z 2015 r. poz. 1096) upoważnieni przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli mają prawo żądania udzielenia wyjaśnień przez osoby, które wykonują lub wykonywały pracę na podstawie stosunku pracy lub innej umowy w jednostkach kontrolowanych.

³² Prezes NIK, wiceprezesi, dyrektor generalny oraz kontrolerzy, o których mowa w art. 66a pkt 1-4 ustawy o NIK, przeprowadzają kontrolę na podstawie legitymacji służbowej, a kontrolerzy, o których mowa w art. 66a pkt 5-9 ustawy o NIK, przeprowadzają kontrolę na podstawie legitymacji służbowej i upoważnienia do przeprowadzenia kontroli.

lub doniosły oddziałuje na drugą osobę lub jej sprawy)³³.

W przypadku wadliwie dokonanej czynności konwencjonalnej nawiązania stosunku kontrolnoprawnego istotny problem powstaje wówczas, gdy czynność taka na początku została uznana za prawidłową, to jest nawiązano na jej podstawie stosunek faktyczny kontroli, a następnie wykryto tę wadę (np. nieważność legitymacji służbowej kontrolera).

W takich przypadkach pojęcie stosunku kontrolnoprawnego może posłużyć do precyzyjniejszego ustalenia, w jakich okolicznościach możliwa jest konwalidacja przeprowadzonych czynności kontrolnych, a w jakich następuje ich unieważnienie.

Trwanie stosunku prawnego

Treść danego stosunku kontrolnoprawnego, to jest poszczególnych uprawnień i obowiązków, kształtowana jest głównie za pomocą konkretyzowania uprawnień przez podmiot kontrolujący. Podmiot kontrolowany ma obowiązek wykonania sformułowanych nakazów (np. przekazania kopii dokumentacji w danej sprawie). Zatem to podmiot kontrolujący czynnie aktywuje obowiązki podmiotu kontrolowanego przez formułowanie indywidualnych i konkretnych norm postępowania („nakazuję ci uczynić x”).

Ciąg „akcji i reakcji” stron stosunku kontrolnoprawnego składa się na ekspresję stosunku kontrolnoprawnego, która może przyjmować mniej lub bardziej zróżnicowane postacie. Oddziaływanie odbywa się przez dokonywanie czynności konwencjonalnych obu stron (np. pismo o udzielenie wyjaśnień i odpowiedź pisemna na to pismo).

Wygaśnięcie stosunku kontrolnoprawnego

Każda kontrola musi mieć swoje zakończenie. Tym samym na pewnym etapie kontroli dochodzi do wygaszenia stosunku kontrolnoprawnego. W przypadku NIK wskazana w upoważnieniu data graniczna nie musi oznaczać takiego momentu, gdyż niekiedy czynności kontrolne (wraz z przekazaniem kontrolowanemu wystąpienia pokontrolnego) kończą się przed jej upływem.

W rzeczywistości moment i tryb rozwiązania stosunku kontrolnoprawnego to złożone zagadnienie, warte osobnego opracowania. O potrzebie dalszych badań świadczy choćby orzeczenie Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK z 2014 r., w którym sformułowano obowiązek umieszczania w wystąpieniu pokontrolnym istotnych informacji mających związek z przeprowadzaną kontrolą nawet po zakończeniu czynności kontrolnych w jednostce³⁴.

³³ Zob. uwagi S. Wronkowskiej dotyczące stosunku faktycznego [w:] *Podstawowe pojęcia...*, op. cit., s. 174.

³⁴ Uchwała Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 18 września 2014 r. w sprawie zastrzeżeń zgłoszonych przez Prezesa Zarządu Operator Gazociągów Przesyłowych Gaz-System SA do wystąpienia pokontrolnego z dnia 27 czerwca 2014 r. (nr KGP-4101-05-02/2013) sporządzonego w związku z kontrolą przeprowadzoną w OGP Gaz-System SA, KPK/KPO-415-197/2014, kontrola nr P/13/058. Uchwała ta została przeze mnie omówiona w artykule pt. *Jednolitość orzecznictwa Najwyższej Izby Kontroli. Rozpatrywanie zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2015, s. 50-51.

Imperium kontrolerskie

W stosunku kontrolnoprawnym – choć z natury swojej nierównorzędnym – podmiot kontrolowany ma pewne prawa, które kontrolujący powinien respektować. W rzeczy samej stosunek ten wyznacza nie tylko prawa kontrolującego i obowiązki kontrolowanego, ale również prawa kontrolowanego i obowiązki kontrolującego. Uprawnienia podmiotu kontrolowanego (na przykład prawo do złożenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego NIK) wiążą się z obowiązkami podmiotu kontrolującego (obowiązek NIK rozpatrzenia zastrzeżeń). Widać więc, że w przypadku relacji kontroli, podobnie jak w wielu innych stosunkach prawnych, zasadne jest mówić o agregacie stosunków podstawowych i stosunków do nich służebnych, tworzących razem pewną funkcjonalną całość³⁵.

Zakres i uniwersalność tych praw i obowiązków powinny być przedmiotem szczegółowych badań nauki o kontroli, ponieważ w znacznym stopniu przesądzają one o praworządności kontroli. Ważne, aby pozycję prawną uczestników stosunku kontrolnoprawnego analizować nie tylko z punktu widzenia wycinkowych regulacji prawnych, ale i w kontekście systemowym, i to w szerokim tego słowa znaczeniu (zwłaszcza wobec pojawiających się głosów o braku realności procedur odwoławczych dla podmiotów kontrolowanych przez NIK)³⁶. Szczególną przy tym

rolą nauki o kontroli jest badanie standardów prawnych i zasad odnoszących się do ochrony jednostki przed nadużyciami. Zwiększenie zainteresowania tym problemem mogłoby nawet doprowadzić do usystematyzowania praw kontrolowanego, to jest zrekonstruowania pewnych norm prawnych, których istnienie i przestrzeganie przez kontrolującego jest konieczne dla zapewnienia praworządnego funkcjonowania systemu kontroli³⁷. Ważnym zagadnieniem badawczym jest także zakres swobody kontrolującego w określaniu wyznaczeń, w tym wewnątrzorganizacyjna i wewnątrzsystemowa jednolitość ich ustalania. Brakuje bowiem pogłębionych studiów nad warunkami poprawności wyznaczeń, i to zarówno teoretycznych, jak i nawiązujących do prawa operatywnego.

Prawo procesowe kontroli

Inną potencjalną korzyścią wynikającą z posługiwania się stosunkiem kontrolnoprawnym może być przyczynienie się do wyodrębnienia w prawie o kontroli podgałęzi prawa procesowego kontroli. Ten kierunek poznawczy pojawił się blisko pół wieku temu, za sprawą Tadeusza Owczarka, który zasługuje na miano jednego z prekursorów dyskusji o znaczeniu procedury kontrolnej. W 1970 r. dokonał on podziału całokształtu przepisów o trybie przeprowadzania czynności kontrolnych na dwie grupy: 1) zbiór przepisów

³⁵ O powiązaniu funkcjonalnym stosunków prawnych pisze Z. Ziemiński [w:] *Problemy podstawowe...*, op. cit., s. 361-364.

³⁶ Zob. K. Pawłowicz: *Sądowa kontrola działalności NIK wobec przedsiębiorców niepublicznych*, „Państwo i Prawo” nr 12/2001, s. 40.

³⁷ Może to prowadzić do konstatacji, że kontrolowani (w tym instytucje publiczne) mają pewne „niezbywalne prawa”, które kontrolujący muszą respektować.

określających wzajemne prawa i obowiązki stron w „procesie kontroli” (z przepisów tych wynikają podstawowe zasady postępowania określające istotę czynności kontrolnych); 2) przepisy porządkowe (których naruszenie nie uchybia podstawowym zasadom, lecz nie podważa wartości ustaleń kontroli)³⁸.

Współcześnie procedura kontrolna wydaje się jeszcze bardziej doceniana. Na przykład Jacek Jagielski pisze o sensie procedury kontrolnej jako gwarancji uwzględnienia interesów kontrolowanego. Według niego, wzrastające znaczenie procedur kontrolnych jest między innymi konsekwencją zasady praworządności, a procedury przyczyniają się do wykonywania kontroli racjonalnie i skutecznie³⁹. Zgadzam się z Jackiem Jagielskim także w tym, że trudno obecnie mówić o jakimś prawnym modelu procedury kontrolnej czy też dokonać typologii⁴⁰. Stan ten tym bardziej powinien pobudzać do podejmowania prób naukowej eksploracji tych zagadnień, zwłaszcza że dotychczas badania te były prowadzone na marginesie prawa administracyjnego, a procedurę kontroli określa się jako „przepisy regulujące postępowanie odrębne” lub „przepisy specjalne”⁴¹.

Kontrola jako instytucja prawna

Przy uprawianiu szczegółowych nauk prawnych dogodnym zabiegiem pomocniczym bywa wyodrębnienie instytucji prawnych⁴². Myślę, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby wprowadzając pojęcie stosunku kontrolnoprawnego, wprowadzić także pojęcie instytucji kontroli. Spełnione są po temu ogólne warunki⁴³.

Szczególnie obiecujące wydaje się zastosowanie instytucji kontroli do rozważań nad więziami i zależnościami z innymi instytucjami prawnymi.

Stosunek kontrolnoprawny a stosunek administracyjnoprawny

Podmiot kontrolujący z reguły reprezentuje szeroko pojęte władztwo państwowe i w tym sensie stosunek kontrolnoprawny przypomina stosunek administracyjnoprawny, zwłaszcza że cechą relacji pomiędzy kontrolującym a kontrolowanym jest nierównorzędność. Wiele wskazuje na to, że stosunek kontrolnoprawny jest typem stosunku administracyjnoprawnego.

Są jednak pewne względy, które nie pozwalają na taką jednoznaczną kwalifikację. Najważniejszy z nich to przedmiot stosunku, który w przypadku stosunku administracyjnoprawnego powinien mieć dwie

³⁸ T. Owczarek: *Jedność formy i treści procesu kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 5/1970, s. 20-22.

³⁹ J. Jagielski: *Kontrola administracji...*, op. cit., s. 66-67.

⁴⁰ Tamże, s. 70.

⁴¹ Zob. Z. Niewiadomski (red.): *Prawo administracyjne*, LexisNexis Polska, Warszawa 2012, s. 123. Tymczasem odrębności procedury kontrolnej i administracyjnej nie pozwalają, aby potraktować tę pierwszą jako postępowanie wyjaśniające w ramach procedury administracyjnej: J. Jagielski: *Kontrola administracji...*, op. cit., s. 72.

⁴² Z. Ziemiński: *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, PWN, Warszawa – Poznań 1983, s. 90.

⁴³ „Przez instytucję prawną rozumie się zespół norm powiązanych ze sobą funkcjonalnie a regulujących powstanie, trwanie i ustanie jakiegoś typowego stosunku prawnego”; por. S. Wronkowska: *Podstawowe pojęcia...*, op. cit., s. 117. „Typowość” stosunku ma charakter względny.

cechy: 1) sprawa powinna należeć do działania administracji oraz 2) sprawa powinna być dopuszczona do regulowania w trybie nakazów i zakazów administracyjnych⁴⁴. W kontekście usytuowania ustrojowego NIK mogą istnieć wątpliwości co do spełniania tych warunków. Pytania budzi także zakres podmiotowy stosunku administracyjnoprawnego, choć tu przedstawiciele doktryny pozostają stosunkowo elastyczni, twierdząc, że może być nim organ reprezentujący władztwo państwowe⁴⁵.

Po drugie, w stosunku administracyjnoprawnym prawo przyznaje organowi administracyjnemu prawo orzekania, to jest przesądzania o sprawie w sposób wiążący innych uczestników stosunku⁴⁶. Ta sytuacja nie zawsze ma miejsce w przypadku stosunku kontrolnoprawnego (np. w przypadku NIK wnioski pokontrolne nie muszą być zrealizowane).

Po trzecie, w doktrynie uznaje się, że stosunki administracyjnoprawne powstają na podstawie wyraźnie dopuszczających takie rozwiązanie przepisów prawa administracyjnego, a rozstrzyganie konfliktów powstałych na tle ich treści następuje w trybie procedury administracyjnej, a jeśli stanowi tak ustawa – z udziałem sądu administracyjnego⁴⁷. Tych warunków nie spełniają stosunki prawne nawiązywane przez NIK.

Stosunek kontrolnoprawny w literaturze

Spojrzenie na kontrolę przez pryzmat dystryktywnego stosunku prawnego należy do rzadkości. Jedyńm znanym mi autorem, który *explicite* wyróżnił ten rodzaj relacji jest Janusz Homplewicz. W 1974 r. posłużył się pojęciem „stosunek kontroli” i poświęcił temu zagadnieniu dwa rozdziały w monografii pt. „Kontrola administracji. Problematyka teoretyczna” (łącznie 10 stron)⁴⁸. Wszystko wskazuje na to, że jego terminologia nie znalazła kontynuatorów, na co mógł wpłynąć zawiliły język oraz niedostatecznie rozwinięta metodologia. Myślę jednak, że pomysł ten miał przed sobą perspektywy rozwojowe, gdyż był sam w sobie intrygujący poznawczo, choć niedopracowany (co jest zresztą zrozumiałe w przypadku nowatorskich teorii).

Zdaniem Janusza Homplewicza, stosunki kontroli, a szczególnie „administracyjnoprawne stosunki kontroli”, powstają pomiędzy kontrolującym a kontrolowanym w trakcie „procesów kontrolowania lub w związku z nimi”⁴⁹. Za cechę wyróżniającą prawne stosunki kontroli autor przyjął powstawanie w nich określonych skutków prawnych, co doprowadziło go następnie do konstatacji, że istnieje cały system powiązanych ze sobą „stosunków prawa,

⁴⁴ J. Starościak cytowany [w:] r. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.): *Instytucje prawa administracyjnego*, tom I, C.H. Beck: Instytut Nauk Prawnych PAN Warszawa 2010, s. 195.

⁴⁵ J. Starościak cytowany [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.): *Instytucje...*, op. cit., s. 196.

⁴⁶ E. Ochendowski: *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 39.

⁴⁷ J. Łętowski cytowany [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl: *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 58.

⁴⁸ Tj. rozdziały: XIV pt. „Administracyjno-prawne stosunki kontroli” oraz XV pt. „System prawnych stosunków kontroli” [w:] *Kontrola administracji (problematyka teoretyczna)*, Wydawnictwo UJ, Kraków 1974, s. 91-100.

⁴⁹ J. Homplewicz: *Kontrola administracji...*, op. cit., s. 91.

stosunków nadzoru i kontroli, w procesie realizacji prawa⁵⁰. Dokonał także klasyfikacji stosunków kontroli: obok „podstawowego stosunku kontroli”⁵¹ wyodrębnił „wторne stosunki kontroli” („refleksywne”, „wynikowe”), to znaczy takie, które „wynikają w związku z przeprowadzoną już kontrolą, w następstwie tej kontroli i przy prawnych tego konsekwencjach”⁵². Posłużył się nawet pojęciem „systemu prawnych stosunków kontroli”⁵³.

Przy lekturze obu rozdziałów wyraźnie wyczuwa się związanie autora imperatywem umiejscowienia zagadnień kontrolnych w ramach administracji. Mimo że jego podejście nie wydaje się dziś możliwe do zastosowania w całości, proponuję potraktować jego uwagi jako ważny asumpt do dalszego rozwoju badań.

Waga wyróżnienia stosunku prawnego

Pojęcie stosunku prawnego jest istotne dla tych szczegółowych nauk prawnych, których zainteresowania dotyczą współzależności sytuacji prawnej określonych podmiotów⁵⁴. Wyodrębnienie stosunku prawnego właściwego dla kontroli mogłoby dać impuls do zintensyfikowania badań nad kontrolą jako zjawiskiem prawnym.

Oprócz precyzyjniejszego określenia sytuacji prawnej podmiotów uczestniczących w kontroli, wyróżnienie stosunku kontrolnoprawnego mogłoby przyczynić się do wzbogacenia kryteriów wyodrębnienia norm prawnych wchodzących w skład systemu kontroli. W walorze tym dostrzegam potencjał, który może przesądzić o otrzymaniu przez naukę o kontroli pełnego „statusu obywatelstwa”. Dotychczas nie osiągnięto konsensusu odnośnie do owych kryteriów, co z kolei nasuwa wątpliwości, czy taki system w ogóle istnieje (tzn. czy wolę istnienia takiego systemu można przypisać prawodawcy). Bez odpowiednich narzędzi wszelkie próby postulowania doniosłych cech tego systemu (np. spójności postępowania, zasad kontroli), tak istotnych dla rozwoju koncepcji praworządności kontroli, są skazane na zarzut spekulatywności i fragmentaryczności. Dopiero osadzenie na racjonalnie wyodrębnionym systemie kontroli może nadać zabiegom porządkującym odpowiednią rangę⁵⁵. Nazwanie i opisanie stosunku prawnego właściwego dla kontroli ułatwiłoby wydzielenie norm prawnych wchodzących w skład systemu kontroli. Można by wówczas włączyć do niego wszystkie normy prawne, które ten stosunek prawny – bezpośrednio lub pośrednio – konstytuują.

⁵⁰ Tamże, s. 97.

⁵¹ To znaczy takiego, „jaki zachodzi pomiędzy organem kontrolującym a kontrolowanym, w ramach nadzoru lub poza nim, tj. w sytuacjach administracyjnego podporządkowania lub poza nim”; zob. J. Homplewicz: *Kontrola administracji...*, op. cit., s. 94.

⁵² J. Homplewicz, *op. cit.*, s. 94.

⁵³ J. Homplewicz, *op. cit.*, s. 96.

⁵⁴ Z. Ziemiński: *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, PWN, Warszawa 1980, s. 335.

⁵⁵ Dotychczas poszukiwania *differentia specifica*, tj. pewnej doniosłej prawnie cechy dystynktywnej (lub zespołu cech) toczyły się głównie wokół definiowania pojęcia „kontrola”. Nie były one jednak bezpośrednio ukierunkowane na stworzenie (względnie odtworzenie) „systemu kontroli”, gdyż badania nad tą koncepcją, zwłaszcza w kontekście dyrektyw interpretacyjnych, wciąż znajdowały się na wczesnym etapie rozwoju.

Podsumowanie

Wyróżnienie określonego typu stosunku prawnego stanowi z reguły ważny czynnik wyodrębniający jakąś gałąź prawa i zarazem spajający opracowującą ją dyscyplinę naukową, przesądzając niekiedy o jej usamodzielnieniu się⁵⁶. Tak właśnie stało się ze stosunkiem ubezpieczenia społecznego, którego wyodrębnienie jako swoistego stosunku prawnego było ważnym momentem w historii powstania prawa ubezpieczeń społecznych jako dziedziny prawa⁵⁷.

Nawiązywana między kontrolującym a kontrolowanym relacja prawna ma swoją specyfikę, która uzasadnia jej pojęciowe wyodrębnienie. Stanowisko zajmowane przez Prezesa NIK jest wobec tego w pełni uzasadnione, a nauka o kontroli może dostarczyć argumentacji za dalszą jego racjonalizacją. Uznanie tej relacji za stosunek prawny, a nawet nadanie jej wyróżniającej nazwy – stosunku kontrolnoprawnego, może na przykład pozwolić na

precyzyjniejsze wyodrębnienie elementów wchodzących w skład systemu kontroli oraz pogłębić studia nad zależnościami pomiędzy podmiotami prawa, tak jak ma to miejsce w wielu naukach prawnych. Dwa pierwsze kroki w tym kierunku zostały już wykonane: stosunek ten został dostrzeżony i nazwany.

Z drugiej strony, z wyodrębnieniem stosunku kontrolnoprawnego nie należy wiązać przesadnych nadziei. Relacje kontroli są bowiem tak bardzo zróżnicowane, że opisanie ich za pomocą jednego terminu jest niemożliwe⁵⁸. Z tego powodu sens stosowania pojęcia stosunku kontrolnoprawnego widzę raczej jako uzupełnienie dotychczas stosowanych narzędzi poznania prawa aniżeli ich zastąpienie.

dr LESZEK MURAT,
Delegatura NIK w Bydgoszczy

Słowa kluczowe: stosunek kontrolnoprawny, stosunek prawnokontrolny, stosunek prawny, nauka o kontroli, teoria kontroli, stosunek spornokontrolny, prawa kontrolowanego, podmiotowość kontrolnoprawna, podmioty kontroli, imperium kontrolerskie, kompetencja kontrolna

Key words: Supreme Audit Office, lawfulness of audit, audit theory, audit studies, relations under audit law, relations under law, auditees

⁵⁶ Na przykład Zofia Duniewska twierdzi, że stosunkom prawnym przypisuje się niekiedy kluczową rolę w szczegółowych gałęziach prawa i naukach prawnych; zob. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl: *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 55.

⁵⁷ R. Pacud: *Stosunki prawne ubezpieczenia...*, op. cit., s. 21.

⁵⁸ W związku z tym artykuł ten nie wyczerpuje zagadnienia, a od zaprezentowanego modelu istnieje wiele wyjątków.

Orzeczenie o ukaraniu

Postępowanie dyscyplinarne w Najwyższej Izbie Kontroli

Ustawodawca nie zdecydował się na kompleksowe uregulowanie postępowania dyscyplinarnego w ustawie o NIK, odsyłając w art. 97p do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego (k.p.k.) w sprawach nieuregulowanych. W ustawie o NIK nie zostało w sposób wyczerpujący unormowane, jaką treść powinny zawierać orzeczenia wydawane w postępowaniu dyscyplinarnym, dlatego należy posiłkować się k.p.k. i korzystać z orzecznictwa i literatury prawniczej odnoszących się do treści wyroków w sprawach karnych. Orzeczenie o ukaraniu to orzeczenie, w którym następuje przypisanie obwinionemu w postępowaniu dyscyplinarnym przewinienia dyscyplinarnego i rozstrzygnięcie co do kary.

RAFAŁ PADRAK

Wstęp

W przepisach ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ zostały unormowane zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej mianowanych kontrolerów NIK. W sprawach nieuregulowanych w art. 97p ustawy o NIK ustawodawca nakazuje odpowiednio stosować przepisy Kodeksu postępowania karnego (k.p.k.).

W rozdziale 4a ustawy o NIK zostały unormowane w szczególności rodzaje orzeczeń wydawanych w pierwszej instancji przez Komisję Dyscyplinarną w NIK. Zgodnie z art. 97i ust. 1 ustawy o NIK, Komisja Dyscyplinarna, po przeprowadzeniu rozprawy i odbyciu narady, wydaje jedno z następujących orzeczeń:

- o ukaraniu,
- o uniewinnieniu,
- o umorzeniu postępowania.

¹ Dz.U. z 2015 r. poz. 1096; zwana dalej „ustawą o NIK”.

Niniejszy artykuł jest omówieniem treści, jakie powinno zawierać wydawane przez Komisję Dyscyplinarną NIK orzeczenie o ukaraniu. Jest to orzeczenie, w którym następuje przypisanie obwinionemu w postępowaniu dyscyplinarnym przewinienia dyscyplinarnego i rozstrzygnięcie co do kary. Błędy w treści orzeczenia o ukaraniu mogą powodować jego uchylenie przez Odwoławczą Komisję Dyscyplinarną i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. W bazach danych prawnych nie są dostępne orzeczenia sądów administracyjnych², które pomogłyby w interpretacji przepisów rozdziału 4a ustawy o NIK i prawidłowym redagowaniu orzeczeń o ukaraniu. Niezbędne jest zatem odwołanie się do dorobku orzecznictwa i literatury prawniczej z zakresu postępowania karnego. Wobec zastosowania niektórych podobnych regulacji prawnych w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych³ w odniesieniu do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, warto również korzystać w postępowaniu dyscyplinarnym w NIK z dorobku orzecznictwa sądów rozpoznających sprawy dyscyplinarne sędziów.

Na podstawie odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego, w postępowaniu dyscyplinarnym NIK ma zastosowanie

art. 413 k.p.k. Orzeczenie o ukaraniu, podobnie jak wyrok w postępowaniu karnym, powinno zawierać trzy następujące części:

- komparycję (rubrum, część wstępna),
- sentencję (tenor, część dyspozytywna),
- uzasadnienie (część motywacyjna rozstrzygnięcia).

Komparycja

Stosownie do art. 413 § 1 pkt 1-4 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK, orzeczenie o ukaraniu powinno zawierać⁴:

1. *Oznaczenie komisji dyscyplinarnej, imiona i nazwiska członków zespołu orzekającego, rzecznika dyscyplinarnego oraz protokolanta.*

W oznaczeniu komisji dyscyplinarnej należy podać: „Komisja Dyscyplinarna w Najwyższej Izbie Kontroli” oraz wskazać znak (sygnaturę) sprawy. Stosownie do art. 97g ust. 1 ustawy o NIK, Komisja Dyscyplinarna rozpoznaje sprawy w trzyosobowych zespołach orzekających. W orzeczeniu o ukaraniu należy podać imiona i nazwiska trzech członków zespołu orzekającego, którzy wydali orzeczenie, wskazując jednocześnie osobę przewodniczącego zespołu orzekającego.

W postępowaniu dyscyplinarnym NIK oskarżycielem publicznym jest rzecznik dyscyplinarny. Stosownie do art. 97c ust. 1

² Stosownie do art. 97n ust. 5 ustawy o NIK, od orzeczenia Odwoławczej Komisji Dyscyplinarnej obwinionemu przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

³ Ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2015 r. poz. 133, ze zm.).

⁴ W art. 413 k.p.k. nie przewidziano obowiązku przywoływania w wyroku podstawy prawnej do jego wydania przez sąd. Nie wydaje się zatem, żeby w orzeczeniu o ukaraniu konieczne było uzasadnianie przez Komisję Dyscyplinarną umocowania do jego wydania. Wskazanie jednak art. 97i ust. 1 pkt. 1 ustawy o NIK w orzeczeniu o ukaraniu, nawet gdyby uznać to za uchybienie procesowe, nie jest okolicznością, która mogłaby wpłynąć na treść wydanego orzeczenia.

ustawy o NIK, rzecznikiem dyscyplinarnym może być mianowany kontroler mający wykształcenie prawnicze, którego Prezes NIK wyznaczył i polecił mu wszczęcie i przeprowadzenie postępowania dyscyplinarnego. Zgodnie z art. 97h ust. 1 ustawy o NIK, obecność rzecznika dyscyplinarnego na rozprawie jest obowiązkowa, zatem jako uczestnik rozprawy powinien być wymieniony w komparycji orzeczenia o ukaraniu. Należy przy tym pamiętać, że na podstawie art. 97c ust. 3 ustawy o NIK, Prezes Najwyższej Izby Kontroli może w toku postępowania dyscyplinarnego wyznaczyć nowego rzecznika dyscyplinarnego w miejsce dotychczasowego. Wydaje się, że wówczas w orzeczeniu o ukaraniu należy wskazać wszystkich rzeczników dyscyplinarnych, którzy uczestniczyli w postępowaniu prowadzonym przed Komisją Dyscyplinarną. Analogicznie, jeśli w toku rozprawy protokółowaniem jej przebiegu zajmowała się więcej niż jedna osoba, imiona i nazwiska wszystkich protokolantów należy ująć w części wstępnej orzeczenia o ukaraniu. Zaniechanie oznaczenia w orzeczeniu o ukaraniu rzecznika dyscyplinarnego oraz protokolanta niewątpliwie będzie stanowiło uchybienie, ale nie tego rodzaju, że mogłoby mieć jakikolwiek wpływ na treść orzeczenia o ukaraniu, jeśli na podstawie protokołu z rozprawy nie ma wątpliwości, że w szczególności rzecznik dyscyplinarny brał udział w rozprawie⁵.

2. *Datę oraz miejsce rozpoznania sprawy i datę wydania orzeczenia o ukaraniu.*

Data rozpoznania sprawy to data rozprawy. Jeśli rozprawa była przerywana i prowadzona po przerwie w dalszym ciągu (zob. art. 402 § 1 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK), należy podać wszystkie terminy rozpoznawania sprawy na rozprawie. Jeśli natomiast w wyniku odroczenia sprawy zaszła konieczność prowadzenia jej od początku (np. wobec zmiany w składzie zespołu orzekającego), należy w orzeczeniu podać jedynie daty rozprawy po jej ponownym rozpoczęciu⁶. Nie jest zatem możliwe ramowe określenie czasu rozpoznawania sprawy⁷, jednak uchybienie takie, co do zasady, nie powinno mieć wpływu na treść wydanego orzeczenia (zob. art. 438 pkt 2 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK), nie będzie więc stanowiło skutecznej przyczyny odwoławczej.

Miejscem rozpoznania sprawy jest miejscowość, w której odbywała się rozprawa – w przypadku Komisji Dyscyplinarnej w NIK będzie to, co do zasady, Warszawa. Orzeczenie o ukaraniu powinno również określać datę, w której faktycznie zostało wydane.

3. *Imię, nazwisko i dane obwinionego.*

W orzeczeniu o ukaraniu należy dokładnie zidentyfikować obwinionego. Oprócz imienia i nazwiska należy również podać adres zamieszkania oraz dane o jego statusie w NIK, to jest zajmowane

⁵ Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 9.06.2009 r., II AKa 137/09, „Prokuratura i Prawo” z 2010 r., nr 11, poz. 28.

⁶ Por. T.H. Grzegorzczuk, *Komentarz do art. 413 Kodeksu postępowania karnego*, opublikowany w bazie LEX.

⁷ Por. wyrok SN z 3.06.1982 r., II KR 124/82, Lex nr 19810.

stanowisko (zob. art. 66a ustawy o NIK) oraz jednostkę organizacyjną, w której jest zatrudniony. Wydaje się również, że istotnymi okolicznościami dla oceny zawinienia, szkodliwości czynu, a następnie dla wymiaru kary może być również informacja o uprzedniej karalności obwinionego, jego wykształceniu i te dane powinny być również wskazywane w komparycji orzeczenia o ukaraniu.

Podanie powyższych danych o obwinionym w orzeczeniu o ukaraniu jest możliwe ze względu na to, że w postępowaniu dyscyplinarnym w NIK znajduje odpowiednie zastosowanie art. 213 § 1 k.p.k. Celem pozyskania danych dotyczących osoby obwinionego jest nie tylko zapewnienie prawidłowej oceny przebiegu i przyczyn wydarzeń, ale przede wszystkim umożliwienie wydania orzeczenia w części odnoszącej się do wymiaru kary, uwzględniającego wszystkie okoliczności, które mają wpływ na wymiar kary⁸.

4. Przytoczenie opisu i kwalifikacji prawnej czynu, którego popełnienie rzecznik dyscyplinarny zarzucił obwinionemu.

W postępowaniu dyscyplinarnym w NIK obowiązuje zasada skargowości (art. 14 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK). Jest to dyrektywa, w myśl której żądanie uprawnionego podmiotu (rzecznika dyscyplinarnego) stanowi warunek wszczęcia i prowadzenia postępowania oraz rozstrzygania

przez Komisję Dyscyplinarną. Komisja Dyscyplinarna nie może z własnej inicjatywy wszcząć postępowania dyscyplinarnego, musi oczekiwać na wniosek o ukaranie (zob. art. 97e ustawy o NIK). Wniosek o ukaranie, tak jak akt oskarżenia w postępowaniu karnym, zawiera opis i kwalifikację prawną czynu zarzucanego obwinionemu i wyznacza granice przedmiotowe i podmiotowe rozpoznania sprawy. Komisja Dyscyplinarna nie może orzekać w sprawie obwinionego nieobjętego wnioskiem o ukaranie ani też w odniesieniu do czynu, który nie jest przedmiotem skargi (wniosku o ukaranie)⁹. Orzeczenie o ukaraniu, którego komparycja nie wskazuje wszystkich zarzutów zawartych we wniosku o ukaranie, jest wydane z rażącym naruszeniem prawa procesowego. Czyn, za który obwiniony zostaje ukarany, musi być określony w treści orzeczenia o ukaraniu i nie może być odczytywany z akt sprawy i z treści wniosku o ukaranie¹⁰.

W orzeczeniu o ukaraniu powinnoś przytoczenia opisu i kwalifikacji prawnej czynu, którego popełnienie rzecznik dyscyplinarny zarzucił obwinionemu, oznacza obowiązek przytoczenia treści zarzutów w postaci zgodnej z brzmieniem zawartym we wniosku o ukaranie. Opis zarzucanego czynu powinien być dokładny. Biorąc pod uwagę, że wniosek o ukaranie jest odpowiednikiem aktu oskarżenia, powinien on zawierać określenie zarzucanego

⁸ Zob. R. Padrak: *Zasada bezpośredniości w postępowaniu dyscyplinarnym w Najwyższej Izbie Kontroli*, „Kontrola Państwa” nr 5/2015, s. 65. Por. wyrok SN z 06.06.1974 r., sygn. akt II KR 74/74, OSNKW 1974, nr 10, poz. 187.

⁹ Zob. J. Grajewski, S. Steinborn [w:] L.K. Paprzycki (red.), J. Grajewski, S. Steinborn, *Komentarz aktualizowany do art. 14 Kodeksu postępowania karnego*, opubl. w bazie LEX.

¹⁰ Por. wyrok SN z 1.10.2014 r., V KK 69/14, LEX nr 1523365.

obwinionemu czynu ze wskazaniem czasu, miejsca, sposobu i okoliczności jego popełnienia oraz skutków, a zwłaszcza wysokości powstałej szkody (art. 332 § 1 pkt 2 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK). Biorąc pod uwagę, że odpowiedzialność dyscyplinarna jest oparta na zasadzie winy, we wniosku o ukaranie należy wskazać, czy zarzucany czyn został popełniony umyślnie, czy nieumyślnie¹¹.

Rzecznik dyscyplinarny wskazuje we wniosku o ukaranie przepis ustawy o NIK, pod który zarzucany czyn podpada (art. 332 § 1 pkt 4 w zw. z art. 97p ustawy o NIK), czyli dokonuje kwalifikacji prawnej czynu, określając, że zarzucany czyn wyczerpuje znamiona wskazanego w ustawie o NIK deliktu dyscyplinarnego. Należy zaznaczyć, że mianowany kontroler może ponieść odpowiedzialność dyscyplinarną za dwa wskazane w art. 97a ust. 1 ustawy o NIK delikty dyscyplinarne, to jest: naruszenie obowiązków pracownika Najwyższej Izby Kontroli lub uchybienie godności stanowiska. Zatem przepis art. 97a ust. 1 ustawy o NIK powinien być przywołany jako kwalifikacja prawna czynu¹², natomiast naruszony przez kontrolera przepis określający obowiązki kontrolerów, na przykład jeden z punktów art. 71 ustawy o NIK, powinien być wskazany w opisie czynu.

Warto w tym miejscu zauważyć, że z chwilą skierowania wniosku o ukaranie do Komisji Dyscyplinarnej, rzecznik dyscyplinarny traci uprawnienia do modyfikowania zarówno opisu, jak i kwalifikacji prawnej zarzucanego czynu. Może jedynie albo cofnąć wniosek o ukaranie – po wydaniu takiego polecenia przez Prezesa NIK (art. 97c ust. 2 ustawy o NIK), albo złożyć wniosek o zmianę opisu lub kwalifikacji prawnej czynu, jednak pod warunkiem niewykroczenia poza zakres tożsamości czynu wyznaczony zdarzeniem faktycznym, stanowiącym podstawę faktyczną oskarżenia¹³. Składane przez rzecznika dyscyplinarnego oświadczenia o modyfikacji wniesionego wniosku o ukaranie są oświadczeniami strony procesowej, że dostrzega ona możliwość innej kwalifikacji prawnej zarzucanego czynu lub odmiennego ujęcia istotnych okoliczności stawianego zarzutu. Sam zarzut zaś, od momentu wniesienia wniosku o ukaranie aż do zakończenia postępowania, pozostaje niezmienny, zgodny z opisem zamieszczonym w tym wniosku. Zmianie może natomiast jedynie ulec bądź to kwalifikacja, bądź opis czynu przypisanego obwinionemu w sentencji orzeczenia o ukaraniu, nie zaś czynu zarzucanego we wniosku o ukaranie i komparycji orzeczenia o ukaraniu¹⁴.

¹¹ Zob. T. Liszcz [w:] *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2000, s. 232-233. Por. wyrok SN z 4.02.2015 r., SNO 70/14, LEX nr 1666034; wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 18.09.2012 r., II AKa 183/12, LEX nr 1237254.

¹² Por. bogate orzecznictwo do art. 107 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, odnoszące się do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, opubl. w bazie LEX.

¹³ Por. wyrok SN z 2.12.2005 r., IV KK 98/05, „Prokuratura i Prawo” z 2006 r., nr 5, poz. 12; wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 19.03.2015 r., II AKa 14/15, LEX nr 1770346.

¹⁴ Por. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 19.09.2013 r., II AKa 282/13, „Prokuratura i Prawo” z 2014 r., nr 10, poz. 38

Sentencja

Orzeczenie o ukaraniu, tak jak pozostałe rodzaje orzeczeń wydawanych przez Komisję Dyscyplinarną, powinno w części dyspozytywnej zawierać rozstrzygnięcie, a także wskazanie zastosowanych przepisów ustawy (art. 413 § 1 pkt 5-6 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK). Cechą charakterystyczną sentencji orzeczeń o ukaraniu jest, wynikający z odpowiedniego stosowania art. 413 § 2 k.p.k., obowiązek dokładnego określenia czynu przypisanego obwinionemu i jego kwalifikacji prawnej, a także rozstrzygnięcia co do kary.

1. Rozstrzygnięcia

Komisja Dyscyplinarna powinna zamieszczać w sentencji orzeczenia o ukaraniu jedynie rozstrzygnięcia tak zwane pozytywne, a więc gdy wypowiada się o jakiejś kwestii, natomiast orzeczenie nie może obejmować rozstrzygnięć tak zwanych negatywnych, w których Komisja Dyscyplinarna wskazywałaby, że nie orzekła w jakimś przedmiocie. O tego rodzaju rozstrzygnięciach negatywnych należałoby wypowiedzieć się w uzasadnieniu orzeczenia o ukaraniu¹⁵.

Podstawowym rozstrzygnięciem w orzeczeniu o ukaraniu jest uznanie obwinionego za winnego popełnienia przypisanego czynu. Wynika to ze wspomnianego wyżej oparcia odpowiedzialności dyscyplinarnej

mianowanych kontrolerów NIK na zasadzie winy. Opuszczenie tego stwierdzenia w orzeczeniu o ukaraniu i zastąpienie go jedynie formułką, na przykład: „odnosząc się do zarzutów (...) orzeka, że (...) popełnił czyn” spowodowałoby wątpliwości, czy Komisja Dyscyplinarna faktycznie uznała, że obwiniony dopuścił się przewinienia dyscyplinarnego. Stwierdzenie, że sprawca swoim zachowaniem wyczerpał znamiona określonego deliktu dyscyplinarnego nie jest równoznaczne z przypisaniem mu winy jego popełnienia. Tego rodzaju uchybienia procesowe mają wpływ na treść wydanego orzeczenia i w razie złożenia odwołania powinny powodować uchylenie orzeczenia przez Odwoławczą Komisję Dyscyplinarną¹⁶.

Konsekwencją uznania obwinionego za winnego popełnienia przypisanego czynu jest konieczność wymierzenia kary, czyli rozstrzygnięcie co do kary.

Katalog kar dyscyplinarnych został wymieniony w art. 97a ust. 2 ustawy o NIK. Karami dyscyplinarnymi są:

- 1) upomnienie,
- 2) nagana,
- 3) nagana z pozbawieniem możliwości podwyższania wynagrodzenia i awansowania na wyższe stanowisko służbowe przez okres do 2 lat,
- 4) przeniesienie na niższe stanowisko służbowe¹⁷ z jednoczesnym obniżeniem

¹⁵ Por. wyrok SN z 18.03.2009 r., V KK 439/08, LEX nr 491251.

¹⁶ Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 27.10.2010 r., II AKa 223/10, LEX nr 785443; wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 18.03.1999 r., II AKa 30/99, LEX nr 38954.

¹⁷ Przez niższe stanowisko należy rozumieć stanowisko niższe o jeden szczebel (bezpośrednio niższe). Komisja Dyscyplinarna, orzekając tę karę, powinna w sentencji wskazać stanowisko, na które ukarany pracownik ma być przeniesiony. Zob. T. Liszcz: *Odpowiedzialność dyscyplinarna mianowanych pracowników Najwyższej Izby Kontroli. Część pierwsza. Przewinienia i kary. Uczestnicy postępowania dyscyplinarnego*, „Kontrola Państwowa” nr 2/1996, s. 19-20.

wynagrodzenia zasadniczego nie więcej niż o 20% przez okres nie dłuższy niż 6 miesięcy,

5) wydalenie z pracy w Najwyższej Izbie Kontroli.

Bardzo istotny dla rozstrzygnięcia o karze jest art. 97i ust. 3 ustawy o NIK. Według tego przepisu, jeżeli obwiniony dopuścił się kilku przewinień, wymierza się jedną karę za wszystkie przewinienia łącznie. Stąd wynika postulat, by w odniesieniu do wszystkich czynów, których popełnienie zarzuca się obwinionemu, było prowadzone jedno postępowanie dyscyplinarne. Należy mieć też na uwadze, że możliwa jest konstrukcja jednego przewinienia dyscyplinarnego w odniesieniu do kilku podobnych zachowań, podjętych w krótkich odstępach czasu ze z góry powziętym zamiarem (tj. czynu ciągłego – zob. art. 12 Kodeksu karnego)¹⁸.

Członkowie zespołów orzekających przy wymiarze kary powinni kierować się doświadczeniem życiowym i bazować na własnym sumieniu. Wymierzając karę, Komisja Dyscyplinarna powinna brać pod uwagę rodzaj i stopień zawinienia, a także ciężar gatunkowy popełnionego przewinienia, w tym jego skutki. Komisja powinna też uwzględnić cechy osobowości obwinionego i jego zachowanie się przed i po popełnieniu deliktu dyscyplinarnego. W przypadku popełnienia więcej niż jednego przewinienia, ich liczba i waga

powinny być brane pod uwagę jako okoliczność wpływająca na zaostrenie kary¹⁹.

Orzeczenie o ukaraniu jest rodzajem orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie. Oznacza to, że – stosownie do art. 626 § 1 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK – powinno ono zawierać, w wyodrębnionym punkcie, rozstrzygnięcie (postanowienie) o kosztach postępowania, czyli powinno określać, kto, w jakiej części i zakresie ponosi te koszty²⁰. Przepis art. 97a ust. 8 ustawy o NIK stanowi, że koszty postępowania dyscyplinarnego ponosi Najwyższa Izba Kontroli. Odwołując się do art. 616 k.p.k., należałoby uznać, że koszty postępowania dyscyplinarnego obejmują wydatki poniesione przez Skarb Państwa z budżetu NIK od chwili wszczęcia postępowania (np. delegacje pracowników NIK) oraz uzasadnione wydatki stron, w tym z tytułu ustanowienia w sprawie jednego obrońcy. Kwestią kontrowersyjną jest, czy w postępowaniu dyscyplinarnym w NIK należy przyjąć, że, pomimo obowiązywania normy wynikającej z art. 97a ust. 8 ustawy o NIK, obwinionemu nie przysługuje zwrot poniesionych uzasadnionych wydatków w razie wydania orzeczenia o ukaraniu. Zagadnienie to wykracza poza ramy niniejszego artykułu, dlatego w tym miejscu można jedynie wskazać, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego w sprawach dyscyplinarnych wobec sędziów przeważa pogląd, iż przepis

¹⁸ Por. wyrok SN z 22.02.2012 r., SNO 51/11, LEX nr 1215807.

¹⁹ Zob. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2011, s. 338-339.

²⁰ Rozstrzygnięcie o kosztach postępowania może jednak zapaść w odrębnym postanowieniu (art. 626 § 2 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK).

art. 133 Prawa o ustroju sądów powszechnych²¹ nie stwarza uprawnienia sędziego do żądania pokrycia przez Skarb Państwa wydatków poniesionych przez niego w toku postępowania dyscyplinarnego. Wyjątkiem jest sytuacja, gdy sędzia zostaje uniewinniony od popełnienia zarzucanego mu przewinienia dyscyplinarnego lub gdy postępowanie dyscyplinarne zostaje umorzone (art. 632 k.p.k.). W takim przypadku do kosztów postępowania dyscyplinarnego ponoszonych przez Skarb Państwa należy zaliczyć uzasadnione wydatki sędziego, jakie poniósł on dla koniecznego w nim uczestnictwa (m.in. koszty dojazdów)²².

2. Wskazanie zastosowanych przepisów ustawy

W orzeczeniu o ukaraniu należy wskazać podstawę prawną zapadłych rozstrzygnięć. Najistotniejszy jest wymóg podania kwalifikacji prawnej czynu przypisanego obwinionemu. Nieprawidłowe jest redagowanie sentencji orzeczenia o ukaraniu w ten sposób, że wymieniona jest w nim jedynie podstawa prawna wymiaru kary, a pominięta jest podstawa prawna uznania obwinionego za winnego (kwalifikacja prawna czynu przypisanego)²³.

Jak już wyżej wspomniałem, obwiniony zostaje uznany za winnego naruszenia

obowiązków mianowanego kontrolera NIK lub uchybienia godności stanowiska, to jest za delikt określony w art. 97a ustawy o NIK. Warto pamiętać, że Komisja Dyscyplinarna nie jest związana kwalifikacją prawną czynu zawartą we wniosku o ukaranie. Komisja Dyscyplinarna orzeka wprawdzie w granicach obwinienia zawartych we wniosku rzecznika dyscyplinarnego, jednak oznacza to jedynie, że jest związana opisem stanu faktycznego czynu jako zdarzenia historycznego²⁴. W postępowaniu dyscyplinarnym NIK znajduje odpowiednie zastosowanie art. 399 § 1 k.p.k. Jeżeli w toku rozprawy okaże się, że – nie wychodząc poza granice obwinienia – można czyn zakwalifikować według innego przepisu prawnego, Komisja Dyscyplinarna jest zobowiązana uprzedzić o tym obecne na rozprawie strony.

Pierwszy delikt dyscyplinarny polega na naruszeniu obowiązków pracowniczych mianowanego kontrolera NIK²⁵. W sposób najbardziej ogólny obowiązki te zostały określone w art. 71 ustawy o NIK. Przepis ten stanowi, że do obowiązków kontrolera należy w szczególności:

- 1) należyte, bezstronne i terminowe wykonywanie zadań;
- 2) obiektywne ustalanie i rzetelne dokumentowanie wyników kontroli;

²¹ Przepis art. 133 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych jest odpowiednikiem art. 97a ust. 8 ustawy o NIK: Koszty postępowania dyscyplinarnego ponosi Skarb Państwa.

²² Zob. postanowienie SN z 16.09.2008 r., SNO 29/08, LEX nr 1288845; postanowienie SN z 7.12.2009 r., WD 9/09, LEX nr 1147384 ze zdaniem odrębnym; postanowienie SN z 7.05.2008 r., SNO 44/08, LEX nr 491423.

²³ Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach, II AKa 138/01, „Biuletyn SA w Katowicach” nr 3/2002, s. 6.

²⁴ Por. L. K. Paprzycki [w:] L.K. Paprzycki (red.), J. Grajewski, S. Steinborn, *Komentarz aktualizowany do art. 413 Kodeksu postępowania karnego*, opubl. w bazie LEX i przywołane tam orzecznictwo.

²⁵ W stanie prawnym obowiązującym do 1.06.2011 r. deliktem dyscyplinarnym było naruszenie obowiązków służbowych (art. 89 ust. 1 ustawy o NIK).

- 3) przestrzeganie tajemnicy ustawowo chronionej;
- 4) godne zachowanie się w służbie i poza służbą;
- 5) stałe podnoszenie kwalifikacji zawodowych.

Drugim deliktem dyscyplinarnym jest uchybienie godności stanowiska przez mianowanego kontrolera. Biorąc pod uwagę to, że wyraźnie wyartykułowanym obowiązkiem kontrolera NIK jest godne zachowywanie się nie tylko w służbie, ale również poza służbą, zasadna wydaje się wątpliwość, czy delikt uchybienia godności stanowiska powinien być dodatkowo wyodrębniony w postępowaniu dyscyplinarnym w NIK. Delikt ten występuje w innych ustawach, w których uregulowano postępowanie dyscyplinarne, obok przewinienia polegającego na obrazie przepisów prawa, na przykład w Prawie o ustroju sądów powszechnych (art. 107 § 1). W orzecznictwie w sprawach dyscyplinarnych sędziów przyjmuje się jednak, że przewinienie służbowe polegające na oczywistej i rażącej obrazie przepisów prawa odróżnia od uchybienia godności urzędu to, że jest ono z reguły następstwem naruszenia określonych obowiązków przewidzianych odpowiednimi przepisami. Przy uchybieniach zaś godności urzędu chodzi o wszelkie inne zachowania sędziego w służbie i poza służbą, w życiu społecznym, a nawet prywatnym (nieetyczne,

niemoralne, gorszące), które przynoszą ujmę stanowisku sędziego²⁶. Biorąc pod uwagę, że w obowiązującym stanie prawnym deliktem dyscyplinarnym jest naruszenie obowiązków pracowniczych, a nie wężziej rozumiane naruszenie obowiązków służbowych (tj. bezpośrednio związanych z wykonywaniem zadań pracownika NIK), wydaje się, że zachowanie się godnie w służbie lub poza służbą jest jednocześnie obowiązkiem pracowniczym kontrolera NIK²⁷. Należy zatem zauważyć, że w razie popełnienia przez mianowanego kontrolera NIK czynu niegodnego zajmowanego stanowiska, mamy do czynienia z kumulatywnym naruszeniem obowiązku mianowanego kontrolera NIK (wynikającego z wskazanego w opisie czynu przypisanego art. 71 pkt 4 ustawy o NIK) i jednocześnie uchybieniem godności stanowiska, tak zwaną formą mieszaną deliktu dyscyplinarnego²⁸.

W orzeczeniu o ukaraniu należy wskazać podstawę prawną wymiaru kary, to jest jeden z punktów art. 97a ust. 2 ustawy o NIK, w którym jest wymieniona wymierzona kara. Warto zwrócić uwagę, że orzeczenie kary nieznannej ustawie jest bezwzględnie przyczyną odwoławczą powodującą uchylenie orzeczenia, niezależnie od granic zaskarżenia i podniesionych zarzutów oraz wpływu uchybienia na treść orzeczenia (art. 439 § 1 pkt 5 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK). Podstawa

²⁶ Zob. wyrok SN z 11.09.2007 r., SNO 50/07, LEX nr 471858.

²⁷ Zob. T. Liszcz, op.cit., s. 14-16.

²⁸ Por. wyrok SN z 24.10.2013 r., NO 25/13, LEX nr 1388664; wyrok SN z 7.07.2004 r., SNO 26/04, LEX nr 472139. Nie można również wykluczyć, że czyny polegające na naruszeniu obowiązków określonych w art. 71 pkt 1-3 ustawy o NIK będą jednocześnie stanowiły uchybienie godności stanowiska.

prawna wymiaru kary powinna się znaleźć w końcowej części sentencji, po uznaniu obwinionego za winnego popełnienia przypisanego czynu i wskazaniu kwalifikacji prawnej tego czynu, a przed rozstrzygnięciem o karze.

Podstawą prawną rozstrzygnięcia (postanowienia) o kosztach postępowania jest art. 97a ust. 8 ustawy o NIK (koszty postępowania dyscyplinarnego ponosi Skarb Państwa). Biorąc pod uwagę, że orzeczenie o ukaraniu jest orzeczeniem kończącym postępowanie w sprawie, podstawą prawną do zamieszczenia w jego treści postanowienia w sprawie kosztów jest także art. 626 § 1 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK. Jeżeli natomiast obwiniony lub jego obrońca złożyli w toku rozpoznawania sprawy dyscyplinarnej wnioski o zwrot wydatków poniesionych w toku tego postępowania, podstawą prawną rozstrzygnięcia o kosztach – przyjmując analogiczną interpretację jak w postępowaniu dyscyplinarnym wobec sędziów – będzie również, stosowany odpowiednio w sprawach nieuregulowanych w ustawie o NIK, art. 618 § 1 k.p.k.²⁹.

3. Dokładne określenie czynu przypisanego obwinionemu

W komparycji orzeczenia o ukaraniu znajduje się opis czynu zarzucanego, natomiast w sentencji jest to opis czynu przypisanego przez Komisję Dyscyplinarną, za którego

popełnienie obwiniony został ukarany. Opis czynu przypisanego obwinionemu może różnić się od opisu czynu zarzucanego, nie powinien być jednak mniej dokładny niż opis czynu zarzucanego we wniosku o ukaranie. W wyniku przeprowadzonego postępowania Komisja Dyscyplinarna może zmodyfikować opis czynu dokonanego przez obwinionego, jeżeli nie wychodzi poza granice obwinienia, czyli czynu rozumianego jako zdarzenie historyczne. Jeśli treść zarzutu we wniosku o ukaranie byłaby mało precyzyjna i nie odzwierciedlałaby dokładnie znamion deliktu dyscyplinarnego, obowiązkiem Komisji Dyscyplinarnej jest poprawienie opisu czynu przypisanego w orzeczeniu o ukaraniu, bo redakcja sentencji nie może nasuwać wątpliwości, za jaki czyn obwiniony ma ponieść dolegliwość³⁰. Komisja Dyscyplinarna, odmienne niż w przypadku zmiany kwalifikacji prawnej czynu (art. 399 § 1 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK), nie jest zobligowana do uprzedzania stron o możliwości zmiany opisu czynu³¹.

Odpowiednie stosowanie w postępowaniu dyscyplinarnym w NIK art. 413 § 2 pkt 1 k.p.k. oznacza, że dokładne ustalenie czynów przypisanych obwinionemu przez Komisję Dyscyplinarną powinno znaleźć się w sentencji orzeczenia o ukaraniu, a nie dopiero w uzasadnieniu³². Niepełny opis czynu przypisanego obwinionemu (lub jego brak) stanowi uchybienie procesowe,

²⁹ Zob. uzasadnienie postanowienia SN z 7.06.2010 r., WD 5/10, LEX nr 844322.

³⁰ Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 5.02.2014 r., II AKa 273/13, „Krakowskie Zeszyty Sądowe” z 2014 r., nr 3 poz. 62.

³¹ Por. postanowienie SN z 7.05.2015 r., V KK 463/14, LEX nr 1747854; wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z 7.11.2014 r., II AKa 178/14, LEX nr 1621275.

³² Por. wyrok SN 20.01.2005 r., SNO 56/04, LEX nr 569018.

mające zawsze wpływ na treść orzeczenia o ukaraniu. Opis czynu musi być bowiem tak sformułowany, aby sposób i okoliczności czynu odpowiadały wymogom zastosowanych przepisów prawa materialnego³³. Jeżeli natomiast występuje sprzeczność między zawartym w wyroku rozstrzygnięciem a jego uzasadnieniem, decydujące znaczenie ma treść sentencji wyroku, a uchybienie jest obrazą prawa procesowego, o jakiej mowa jest w art. 438 pkt 2 k.p.k.³⁴.

W art. 97a ust. 1 ustawy o NIK delikty dyscyplinarne zostały wskazane ogólnie jako polegające na naruszeniu obowiązków mianowanego kontrolera NIK lub uchybieniu godności stanowiska. W kontekście art. 413 § 2 pkt 1 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK ta dwupostaciowość deliktu dyscyplinarnego wymaga przeprowadzenia w procesie orzekania dwóch sformalizowanych czynności. Pierwsza, to określenie rodzaju deliktu dyscyplinarnego. Druga, to skonkretyzowanie znamion deliktu dyscyplinarnego przez poczynienie ustaleń faktycznych wskazujących na ich realizację³⁵.

W orzeczeniu o ukaraniu Komisja Dyscyplinarna – stosownym opisem czynu przypisanego obwinionemu, zamieszczonym w części dyspozytywnej – powinna jednoznacznie określić ów delikt nie tylko przez opis naganego

zachowania, ale także przez wskazanie, czy stanowi on naruszenie obowiązków mianowanego pracownika NIK, czy uchybienie godności stanowiska. W wypadku uznania zaistnienia deliktu w pierwszej z jego postaci bądź też jego formy „mieszanej” (kumulatywnej), w orzeczeniu o ukaraniu należy precyzyjnie wskazać naruszone przez kontrolera *in concreto* przepisy ustawy o NIK, zarządzenia Prezesa NIK oraz – w zależności od ustaleń stanu faktycznego – treść polecenia służbowego³⁶. Natomiast w razie stwierdzenia, że kontroler dopuścił się naruszenia godności stanowiska, konieczne jest ustalenie wszystkich elementów zachowania kontrolera konkretyzujących czyn i stanowiących podstawę zakwalifikowania go jako uchybiającego godności stanowiska, i z tej przyczyny będącego przewinieniem dyscyplinarnym.

Orzeczenie o ukaraniu nie może pozostawiać wątpliwości co do tego, jaki czyn – przewinienie dyscyplinarne – był przedmiotem orzeczenia o winie i karze³⁷. Należy zauważyć, że wymóg dokładnego określenia czynu przypisanego obwinionemu oraz oparcie odpowiedzialności dyscyplinarnej na zasadzie winy oznacza również obowiązek wskazania, czy przewinienie dyscyplinarne zostało popełnione umyślnie, czy nieumyślnie³⁸.

³³ Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 19.09.2006 r., II AKA 130/06, „Prokuratura i Prawo” z 2007 r., nr 9, poz. 33.

³⁴ Por. T. H. Grzegorzczak, *Komentarz do art. 413 Kodeksu postępowania karnego*, opubl. w bazie LEX; wyrok SN z 14.01.2000 r., V KKN 531/99, LEX nr 50936.

³⁵ Por. wyrok SN z 18.07.2014 r., SNO 29/14, LEX nr 1491139.

³⁶ Por. wyrok SN z 24.10.2013 r., NO 25/13, LEX nr 1388664.

³⁷ Por. wyrok SN z 20.09.2007 r., SNO 59/07, LEX nr 569030.

³⁸ Por. wyrok SN z 4.02.2015 r., SNO 70/14, LEX nr 1666034; wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 18.09.2012 r., II AKA 183/12, LEX nr 1237254.

Od obowiązku dokładnego opisanie w sentencji czynu przypisanego obwinionemu istnieje jeden wyjątek. Możliwe jest posłużenie się w orzeczeniu o ukaraniu formułą uznania „za winnego czynu zarzucanego” (albo „czynu opisanego we wniosku o ukaranie”), jeżeli szczegółowy opis czynu został zawarty w części wstępnej (komparycji) wyroku. Oznacza to, że Komisja Dyscyplinarna uznała za prawidłowy opis czynu zawarty we wniosku o ukaranie, a obwiniony został ukarany za czyn, którego opis przytoczono w komparycji orzeczenia o ukaraniu³⁹.

Uzasadnienie

Uzasadnienie orzeczenia o ukaraniu następuje w dwóch formach: ustnej i pisemnej. Stosownie do art. 97j ust. 3 ustawy o NIK, po ogłoszeniu orzeczenia przewodniczący zespołu orzekającego podaje ustnie zasadnicze motywy rozstrzygnięcia. Zgodnie zaś z art. 97k ust. 1 ustawy o NIK, orzeczenie wymaga pisemnego uzasadnienia. Uzasadnienie sporządza i podpisuje przewodniczący zespołu orzekającego.

Trybunał Konstytucyjny⁴⁰ wyraził pogląd, że uzasadnianie orzeczeń sądowych jest decydującym komponentem prawa do rzetelnego sądu jako konstytucyjnie chronionego prawa jednostki. Uzasadnianie orzeczeń pełni różne funkcje: sprzyjania samokontroli organu orzekającego, wyjaśniająco-interpretacyjną (w tym

dokumentacyjną i ułatwiającą realizację orzeczenia), kontrolną zewnętrzną, umożliwiającą akceptację orzeczenia w skali indywidualnej i jego legitymizację społeczną (funkcja wychowawcza, głos w dyskursie społecznym). Wszystkie te funkcje uzasadnienia są zakotwiczone w konstytucyjnych zasadach i wartościach, takich jak zasada państwa prawa, godność ludzka, skuteczne prawo do sądu. Jednak nie w każdym wypadku każda z tych funkcji dochodzi do głosu równie silnie. Zależy to od etapu postępowania, przedmiotu orzeczenia, formy uzasadnienia (ustne, pisemne).

1. Zasadnicze motywy rozstrzygnięcia (ustne uzasadnienie)

Zasadnicze motywy rozstrzygnięcia to najistotniejsze okoliczności faktyczne, zasadnicze dowody, pozwalające na dokonanie ustaleń w sprawie, wskazanie argumentów przemawiających za przyjętą w orzeczeniu o ukaraniu kwalifikacją prawną oraz oceną prawną w innych kwestiach, a także podstawy faktyczne i prawne rozstrzygnięcia o karach i kosztach postępowania⁴¹.

Ustne uzasadnienie orzeczenia o ukaraniu nie jest protokołowane. Podane ustnie zasadnicze motywy rozstrzygnięcia co do kierunku muszą być tożsame ze sporządzonym następnie pisemnym uzasadnieniem wyroku, jednak nie muszą odpowiadać pisemnemu uzasadnieniu gdy chodzi o ich zakres.

³⁹ Por. wyrok SN z 20.09.2007 r., SNO 59/07, LEX nr 569030; postanowienie SN z 28.02.2008 r., III KK 278/07, LEX nr 402324.

⁴⁰ Zob. uzasadnienie postanowienia TK z 11.04.2005 r., SK 48/04, LEX nr 149976.

⁴¹ Por. L. K. Paprzycki [w:] L.K. Paprzycki (red.), J. Grajewski, S. Steinborn, *Komentarz aktualizowany do art. 418 Kodeksu postępowania karnego*, opubl. w bazie LEX.

Przepis art. 97j ust. 3 ustawy o NIK nakazuje bowiem podanie jedynie zasadniczych motywów, które spowodowały wydanie orzeczenia⁴². Ustne uzasadnienie jest zatem krótsze od uzasadnienia pisemnego, a ponadto powinno być podane w sposób bardziej przystępny niż uzasadnienie pisemne, ponieważ musi być ono zrozumiałe w szczególności dla obwinionego niebędącego prawnikiem.

2. Pisemne uzasadnienie

Pisemne uzasadnienie orzeczenia o ukaraniu powinno odzwierciedlać proces podejmowania przez Komisję Dyscyplinarną decyzji co do meritum sprawy. Odpowiednie stosowanie art. 424 § 1 i 2 k.p.k. w postępowaniu dyscyplinarnym w NIK oznacza, że uzasadnienie orzeczenia o ukaraniu powinno zawierać:

- Ustalenia Komisji Dyscyplinarnej co do okoliczności istotnych dla wszelkich rozstrzygnięć w sprawie. Uzasadnienie orzeczenia o ukaraniu powinno wskazywać logiczny proces, który doprowadził do decyzji o ukaraniu obwinionego. Komisja Dyscyplinarna powinna więc wskazać w uzasadnieniu, jakie fakty uznaje za ustalone, na czym opiera poszczególne ustalenia i dlaczego nie

uznaje dowodów przeciwnych, a następnie, jakie wnioski wyprowadza z dokonanych ustaleń.

- Przedstawienie przeprowadzonych dowodów, z jednoczesnym dokonaniem ich oceny i określeniem znaczenia dla przyjętych ustaleń, we wzajemnym ich powiązaniu⁴³. W uzasadnieniu Komisja Dyscyplinarna ma obowiązek uwzględnić wszystkie dowody przeprowadzone w sprawie, ale podstawę ustaleń mogą stanowić tylko te z nich, które Komisja Dyscyplinarna uznała za wiarygodne i istotne, co musi być przedmiotem rozważań Komisji, z uwzględnieniem zasad określonych w art. 7 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁴.
- Przedstawienie podstaw merytorycznych rozstrzygnięć w sprawie, to jest o winie, karze, a także o kosztach postępowania. Uzasadnienie (wyjaśnienie) podstawy prawnej orzeczenia o ukaraniu nie może ograniczyć się do wymienienia zastosowanych przepisów, lecz należy przedstawić przyjęty sposób ich wykładni i zastosowania. Jeżeli przy rozbieżności poglądów w doktrynie i orzecznictwie Komisja Dyscyplinarna decyduje się podzielić określone stanowisko, to

⁴² Por. postanowienie SN z 6.07.2006 r., IV KK 174/06, LEX nr 323275 odnoszące się do art. 418 § 3 k.p.k.

⁴³ Warto jednak zwrócić uwagę na postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 1.12.2014 r., II AKz 184/14, „Krakowskie Zeszyty Sądowe” z 2015 r., nr 5, poz. 109, w którym Sąd uznał za nieprawidłowe i co do zasady zbędne przeklepanie do uzasadnienia całości wyjaśnień oskarżonych oraz zeznań świadków w celu dokonania ich oceny. Zabieg taki powoduje zazwyczaj wyłączenie pogorszenie czytelności i przejrzystości zawartych w nim ocen i wniosków. Cytowanie zeznań świadków czy wyjaśnień oskarżonego może znaleźć uzasadnienie wyłącznie w sytuacji kluczowych fragmentów materiału dowodowego, jeśli ma unocznąć *in extenso* powody, dla których sąd oparł się na jednych dowodach, a inne zdezawuował.

⁴⁴ Komisja Dyscyplinarna powinna kształtować swe przekonanie na podstawie wszystkich przeprowadzonych dowodów, ocenianych swobodnie z uwzględnieniem zasad prawidłowego rozumowania oraz wskazań wiedzy i doświadczenia życiowego.

powinna, nie tylko przez samo odwołanie się do niego, ale także przez rozważenie argumentów wyrażonych przez zwolenników innego poglądu, wskazać w sposób przekonujący powody trafności aprobowanego poglądu i niezasadności jego przeciwnieństwa⁴⁵.

Obrazą przepisu art. 424 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli nie stanowi naruszenia prawa procesowego, które miałyby wpływ na treść orzeczenia, bowiem do sporządzenia uzasadnienia dochodzi po wydaniu orzeczenia o ukaraniu⁴⁶.

Wady uzasadnienia orzeczenia o ukaraniu można podzielić na dwie kategorie: zamieszczenie w nim informacji niezgodnych z treścią rozstrzygnięcia albo niezamieszczenie informacji, które powinny się w nim znaleźć.

Same niezgodności między sentencją orzeczenia a uzasadnieniem mogą stanowić podstawę do jego zmiany albo uchylecia tylko wtedy, gdy zgromadzone w sprawie materiały nie pozwalają w sposób jednoznaczny na rozstrzygnięcie, które ze sprzecznych stanowisk Komisji Dyscyplinarnej, wyrażonych w sentencji orzeczenia o ukaraniu oraz jego uzasadnieniu, zasługuje na uwzględnienie⁴⁷. Niewyjaśnienie przyczyn uzasadniających

wydanie orzeczenia lub jego istotnej części może utrudnić czy wręcz uniemożliwić merytoryczną kontrolę tego orzeczenia, co powinno spowodować uchYLENIE orzeczenia o ukaraniu⁴⁸.

*

W postępowaniu dyscyplinarnym zachodzi konieczność ustalenia wszystkich znamion czynu stanowiącego delikt dyscyplinarny. Jednak odpowiedzialność dyscyplinarna z natury dotyczy określonych czynów (zachowań) i dlatego, przez analogię, należy formułować zarzuty i kwalifikować przewinienia dyscyplinarne według zasad właściwych dla odpowiedzialności karnej⁴⁹.

W ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli nie zostało w sposób wyczerpujący unormowane, jaką treść powinny zawierać orzeczenia wydawane w postępowaniu dyscyplinarnym, dlatego należy posilkować się przepisami Kodeksu postępowania karnego i korzystać z bogatego orzecznictwa i literatury prawniczej w tym zakresie.

Należy przy tym zawsze pamiętać, że warunkiem istnienia w obrocie prawnym orzeczenia o ukaraniu jako dokumentu procesowego jest sporządzenie go na piśmie, podpisanie przez wszystkich trzech członków zespołu orzekającego⁵⁰, a następnie

⁴⁵ Por. L. K. Paprzycki [w:] L.K. Paprzycki (red.), J. Grajewski, S. Steinborn, *Komentarz aktualizowany do art. 424 Kodeksu postępowania karnego* wraz z przywołanym tam bogatym orzecznictwem, opubl. w bazie LEX.

⁴⁶ Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 29.05.2014 r., II AKa 49/14, LEX nr 1506709.

⁴⁷ Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 23.04.2014 r., II AKa 82/14, LEX nr 1480401.

⁴⁸ Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 20.02.2014 r., II AKa 149/13, LEX nr 1439035.

⁴⁹ Por. wyrok SN z 20.03.2015 r., SNO 10/15, LEX nr 1666032.

⁵⁰ Obowiązek ten dotyczy również członka zespołu orzekającego, który zgłosił zdanie odrębne, stosownie do art. 114 § 1 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK – zob. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Odpowiedzialność dyscyplinarna mianowanych kontrolerów NIK*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2014, s. 56.

publiczne ogłoszenie (art. 97j ust. 1 ustawy o NIK).

Warto również zauważyć, że stosownie do art. 100 § 8 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, po ogłoszeniu lub przy doręczeniu orzeczenia należy pouczyć uczestników postępowania o przysługującym im prawie, terminie

i sposobie wniesienia środka zaskarżenia lub o tym, że orzeczenie nie podlega zaskarżeniu.

RAFAŁ PADRAK,
Delegatura NIK w Lublinie

Słowa kluczowe: postępowanie dyscyplinarne, oskarżyciel publiczny, odpowiedzialność dyscyplinarna, zespół orzekający, orzeczenie o ukaraniu

Key words: disciplinary proceedings, decision on punishment, disciplinary breach, Appeal Disciplinary Commission

Budżet UE w obszarze polityki spójności na lata 2014–2020

Kontrola zaplanowanych rezultatów wydatkowania środków unijnych

Kontrole w początkowej fazie wydatkowania środków unijnych mogą przyczynić się do zwiększenia efektywności, gdyż wnioski z nich wypływające, które przybierają postać propozycji zmian, mogą być wykorzystane w celu uzyskania lepszych rezultatów. Europejski Trybunał Obrachunkowy, wspólnie z najwyższymi organami kontroli Polski i Portugalii, przeprowadził kontrolę osiągnięcia zaplanowanych rezultatów umów partnerstwa i programów operacyjnych współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej już w pierwszym roku okresu finansowania 2014–2020. Najwyższa Izba Kontroli, przeprowadzając kontrole, przywiązuje wagę do tego, aby można było zapobiegać nieprawidłowym działaniom w instytucjach odpowiedzialnych za wydatkowanie środków unijnych oraz w osiąganiu celów służących zaspokajaniu potrzeb i rozwiązywaniu problemów społeczno-ekonomicznych.

BEATA BŁASIAK-NOWAK
MARZENA RAJCZEWSKA

Zgodnie z art. 317 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹, Komisja

Europejska jest odpowiedzialna za wykonanie budżetu, ale na podstawie art. 59 rozporządzenia finansowego², większość środków z budżetu UE jest wydatkowana wspólnie przez Komisję Europejską

¹ Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. C 326 z 26.10.2012, s. 47-390).

² Zgodnie z art. 59 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z 25.10.2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz.U. L 298 z 26.10.2012, s. 1-96), określanego jako rozporządzenie finansowe. Rozporządzenie to zawiera wszystkie reguły i zasady regulujące wykonanie budżetu. Ma ono charakter horyzontalny, jako że stosuje się je we wszystkich obszarach wydatków i do wszystkich dochodów. Dodatkowe przepisy regulujące wykonanie budżetu są zawarte w rozporządzeniach sektorowych odnoszących się do polityki UE w poszczególnych dziedzinach.

i administracje państw członkowskich w ramach procedury określonej jako zarządzanie dzielone³. W odniesieniu do funduszy objętych zarządzaniem dzielonym Komisja powierza państwom członkowskim wdrażanie programów operacyjnych na szczeblu krajowym. Następnie instytucje odpowiedzialne za zarządzanie i wdrażanie tych programów przydzielają dotacje odbiorcom końcowym (samorządom, przedsiębiorcom, rolnikom itp.). Państwo członkowskie ponosi odpowiedzialność za stworzenie systemu zarządzania i kontroli, zgodnego z wymogami zawartymi w prawie unijnym⁴, za zapewnienie skutecznego funkcjonowania tego systemu oraz zapobieganie nieprawidłowościom, ich wykrywanie i korygowanie. Komisja pełni funkcję nadzorczą, upewniając się, że struktura i procedury tego systemu są zgodne z wymogami. W tym celu weryfikuje skuteczność jego funkcjonowania oraz w razie potrzeby stosuje korekty finansowe.

Odpowiedzialność państw członkowskich za wspólne zarządzanie budżetem UE została zwiększona, zwłaszcza na mocy art. 59 rozporządzenia finansowego.

W razie niewłaściwego wykonania budżetu państwo członkowskie ponosi konsekwencje – po kontroli przeprowadzonej przez Komisję i Europejski Trybunał Obrachunkowy dokonywane są korekty wypłat z budżetu UE z tytułu niesłusznie wypłaconych środków. Decyzje dotyczące zastosowania takich korekt są podejmowane przez Komisję Europejską.

W Polsce, zgodnie z postanowieniami umowy partnerstwa zawartej z Komisją Europejską w maju 2014 r.⁵, środki z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności na lata 2014–2020⁶ są wydatkowane w ramach 6 krajowych i 16 regionalnych programów operacyjnych⁷. W przypadku środków pochodzących z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności główny ciężar związany z ich kontrolą spoczywa na państwie członkowskim, w szczególności na instytucjach odpowiedzialnych za wdrażanie programów operacyjnych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej.

Opracowane przez państwo członkowskie procedury kontroli powinny mieć dwie najważniejsze cechy:

³ Szerzej: S. Fazakas: *Wykonanie budżetu Unii Europejskiej – obowiązki a rzeczywistość*, „Kontrola Państwa” nr specjalny 1/2007, s. 8.

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17.12.2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320, ze zm.) wraz z rozporządzeniami wykonawczymi.

⁵ <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/881/Umowa_Partnerstwa_pl.pdf>

⁶ Niniejszy artykuł dotyczy problematyki kontroli środków z budżetu Unii Europejskiej finansujących zadania z zakresu polityki spójności.

⁷ Szerzej: Informacja o wynikach kontroli NIK dotyczącej przygotowania systemu wdrażania polityki strukturalnej na lata 2014–2020, <<https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/kontrole,13142.html>>.

- skutecznie wykrywać nieprawidłowości przed dokonaniem płatności ze środków publicznych;
- nie utrudniać realizacji projektów przez beneficjentów.

Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) bada rozliczenia dochodów i wydatków Unii oraz ustanowionych przez nią organów. Trybunał sprawdza legalność i prawidłowość dochodów i wydatków UE oraz właściwe zarządzanie finansami. Przeprowadza kontrole wykonania budżetu Unii, przedstawia swoje uwagi w sprawozdaniu rocznym i sprawozdaniach specjalnych, informuje o przypadkach nieprawidłowości lub podejrzeniach nadużyć, dostarcza oficjalnych opinii na temat prawodawstwa UE w kwestiach związanych z finansami.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadza kontrole wydatkowania środków publicznych, do których zaliczane są środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej. NIK bada wykorzystanie środków unijnych przez polskie organy administracji publicznej, osoby prawne i jednostki organizacyjne.

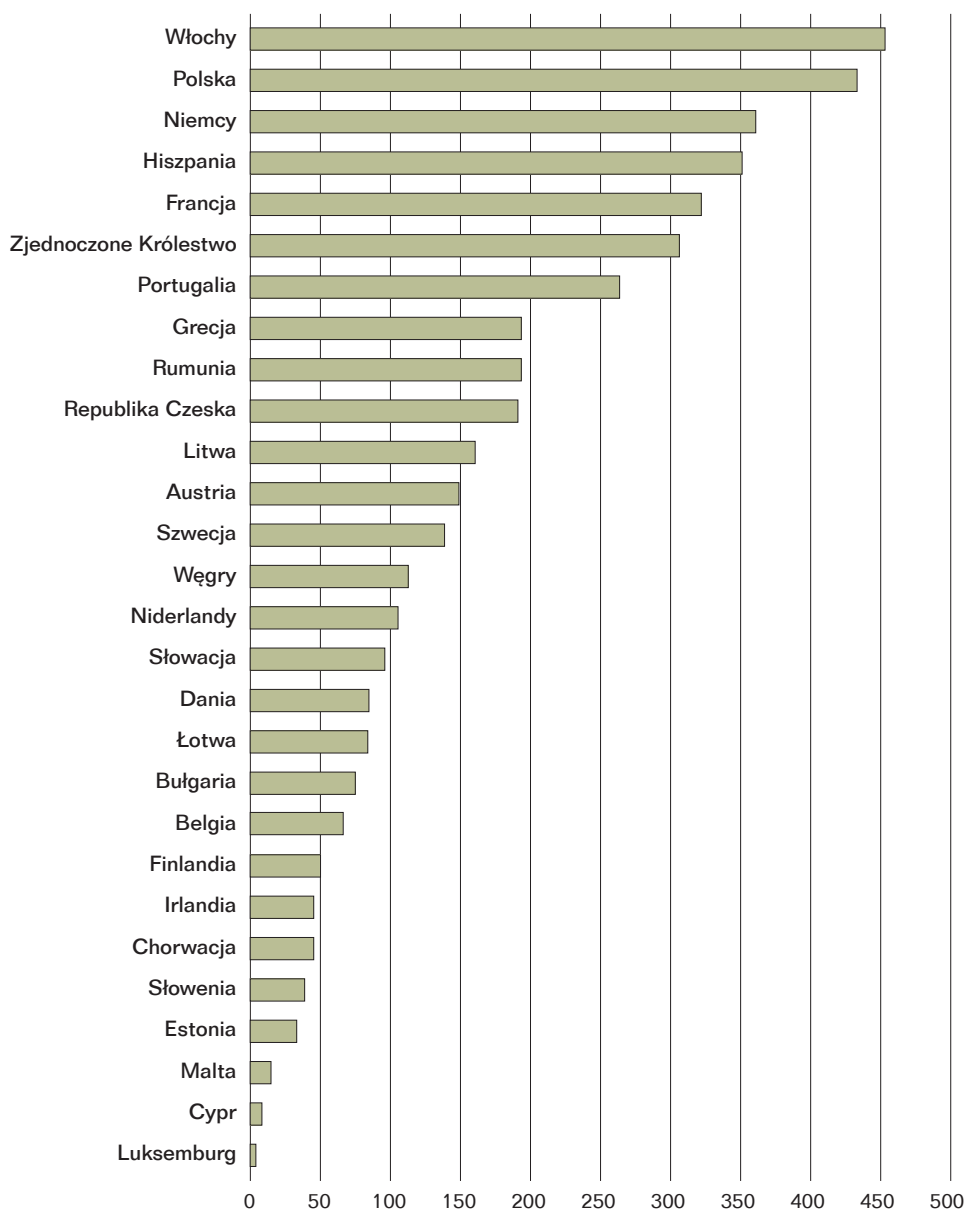
Uprawnienia NIK i ETO do kontroli zarządzania i wykorzystania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przez polską administrację i beneficjentów nakładają się. Europejski Trybunał Obrachunkowy bada wykonanie budżetu i zarządzanie finansami Unii Europejskiej przez Komisję Europejską, jednak ponieważ

ponad 80% wydatków unijnych jest realizowanych przez państwa członkowskie, kontrole Europejskiego Trybunału Obrachunkowego mają miejsce głównie na ich terytorium. Na rysunku 1 (s. 40) przedstawiono liczbę dni spędzonych przez kontrolerów ETO na wizytach kontrolnych w państwach członkowskich w 2014 r. Z analizy tego wykresu wynika, że Polska jest drugim krajem po Włoszech, w którym odbyło się najwięcej wizyt kontrolerów ETO. Jest to spowodowane faktem, że znaczna część środków europejskich jest wydatkowana w Polsce. Dlatego też NIK jest ważnym partnerem do współpracy dla ETO.

Na znaczenie przeprowadzania kontroli w początkowej fazie wydatkowania środków unijnych uwagę zwrócili przedstawiciele najwyższych organów kontroli zrzeszeni w INTOSAI. W Deklaracji z Limy podano, że kontrola wstępna polega na badaniu działań administracyjnych lub finansowych przed ich wykonaniem. Skuteczna kontrola wstępna jest niezbędna do należytego zarządzania finansami publicznymi, a więc środkami powierzonymi państwu. Może być dokonywana przez najwyższy organ kontroli lub przez inne powołane do tego instytucje. Kontrola wstępna przeprowadzona przez najwyższy organ kontroli ma tę przewagę, że może zapobiec szkodzie przed jej wystąpieniem, ale ma też wadę w postaci zwiększenia nakładu pracy⁸.

⁸ W artykule 2 części 2 sekcji I ISSAI 1: *The Lima Declaration*, <<http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/issai-1-the-lima-declaration.html>>. Tłumaczenie Deklaracji z Limy na język polski jest dostępne na stronie internetowej NIK <<https://www.nik.gov.pl/plik/id,2049.pdf>>, s. 1-2.

Rysunek 1. Liczba dni spędzonych przez kontrolerów ETO na wizytach kontrolnych w 2014 r.



Źródło: Sprawozdanie z działalności ETO w 2014 r., <http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/AAR_14/AAR_14_PL.pdf>, s. 9.

Przedstawiciele najwyższych organów kontroli współpracujący w ramach INTOSAI zwrócili również uwagę, że podczas kontroli następczych można jedynie wykryć nieprawidłowości, do których już doszło i gdy trudniejsze jest ich naprawienie, natomiast w przeciwnieństwie do nich kontrole wstępne przynoszą natychmiastowe środki prewencyjne, na przykład można odmówić autoryzacji rozliczenia wydatku w przypadku stwierdzonej nieprawidłowości⁹.

W Polsce zespół do spraw ujednolicenia terminologii dotyczącej kontroli i audytu w administracji publicznej¹⁰ przyjął definicję kontroli wstępnej jako kontroli przeprowadzonej po zakończeniu etapu przygotowawczego do realizacji danej działalności, programu lub zadania, ale przed podjęciem decyzji o realizacji¹¹.

System zarządzania środkami funduszy polityki spójności z budżetu Unii Europejskiej w okresie finansowania 2014–2020 podlega kontroli wstępnej w ramach procedury desygnacji instytucji odpowiedzialnych za prawidłowe wydatkowanie tych środków. Zgodnie z art. 124 ust. 1 rozporządzenia nr 1303/2013, państwo członkowskie

powiadamia Komisję Europejską o dacie i formie przeprowadzonej na odpowiednim szczeblu procedury desygnacji instytucji zarządzającej i instytucji certyfikującej przed przedłożeniem Komisji pierwszego wniosku o płatność okresową. Desygnacja to potwierdzenie spełnienia przez zobowiązane instytucje warunków zapewniających prawidłową realizację programu operacyjnego. Decyzja o udzieleniu desygnacji jest podejmowana na podstawie wyników przeprowadzanych przez instytucję audytową audytów desygnacyjnych, których celem jest ocena badanych podmiotów pod kątem spełnienia określonych kryteriów dotyczących: wewnętrznego środowiska kontrolnego, zarządzania ryzykiem, działań związanych z zarządzaniem i kontrolą oraz monitorowania. Rolę instytucji audytowej powierzono Departamentowi Ochrony Interesów Finansowych Unii Europejskiej w Ministerstwie Finansów oraz urzędom kontroli skarbowej.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy z 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, desygnacji podlegają:

⁹ 1.33 While “a posteriori” audit may only find irregularities when they have already happened and when it is more difficult to correct them, “a priori” audit brings by contrast an immediate sanction: the refusal to authorise settlement in case of juridical or accounting irregularity established by the SAI. ISSAI 1000 General Introduction to the INTOSAI Financial Audit Guidelines: <<http://www.issai.org/media/96001/issai-1000e-incl-footnote-issais-100-400-1992.pdf>>, s. 53 (tłum. własne). Standard ISSAI 1000 został przyjęty w 2010 r. z założeniem przeglądu w okresach pięcioletnich; pierwszy przegląd INTOSAI zaplanowała przeprowadzić po 2013 r.: <<http://www.issai.org/4-auditing-guidelines/general-auditing-guidelines/>>.

¹⁰ Zespół ten w 2004 r. podjął prace nad określeniem nazw i definicji podstawowych pojęć dotyczących kontroli i audytu. W skład zespołu weszli przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwa Finansów oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Ponadto ze strony Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w pracach nad glosariuszem, w charakterze konsultanta, wziął udział szef gabinetu członka Trybunału z Wielkiej Brytanii.

¹¹ *Glosariusz terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej*, NIK, 2005, s. 36.

instytucja zarządzająca (pełniąc jednocześnie funkcję instytucji certyfikującej), instytucja pośrednicząca i instytucja wdrażająca. Zgodnie z art. 124 ust. 2 rozporządzenia nr 1303/2013, podstawą desygnacji jest sprawozdanie i opinia niezależnego podmiotu audytowego, który ocenia, czy wyznaczone instytucje spełniają kryteria określone w załączniku XIII do rozporządzenia nr 1303/2013. Sprawozdanie i opinia instytucji audytowej, stanowiące podstawę desygnacji, bazują na wynikach tak zwanego audytu desygnacyjnego. Weryfikacja przeprowadzana jest między innymi w zakresie zarządzania ryzykiem, działań zapobiegających nadużyciom, sporządzania zestawień wydatków, deklaracji zarządczych i rocznych podsumowań, oceny postępu wdrażania programu, a także w zakresie systemu elektronicznego gromadzenia, rejestracji i przechowywania danych.

W literaturze przedmiotu, według kryterium czasu realizacji wyróżnia się kontrole: wstępną, bieżącą i następczą. Według S. Kałużnego, kontrola wstępna jest kontrolą czynności bądź decyzji zamierzonych i dotyczy operacji, które dopiero mają być wykonane¹². W opinii A. Sylwestrzaka, kontrola wstępna polega na zbadaniu sprawy przed podjęciem czynności praktycznych, na przykład może to być kontrola całości dokumentacji zamierzonej inwestycji

przed jej wykonaniem¹³. Może to być również kontrola rezultatów zaplanowanych do uzyskania w związku z wydatkowaniem dotacji pochodzącej ze środków unijnych.

Zdaniem S. Jędrzejewskiego i H. Nowickiego, kontrola wstępna polega na możliwości oddziaływania na treść samego zamierzenia podjęcia określonego działania przez podmiot podlegający kontroli. Na tym etapie oddziaływanie organu kontroli jest szczególnie intensywne – może prowadzić nie tylko do zmiany treści czy formy albo sposobu zamierzonego działania, ale także do jego zaniechania. Efektywne wydatkowanie środków z budżetu Unii Europejskiej powinno być priorytetem dla instytucji przyznających środki. Warto zwrócić uwagę, jak podkreślają wyżej cytowani autorzy, że zarówno na samą możliwość podjęcia zamierzonego działania, jak i na jego kierunek organ kontrolujący wywiera tu wpływ bezpośredni, angażuje się sam w jakimś stopniu w kontrolowane działanie i ponosi z tego tytułu odpowiedzialność za jego prawidłowość¹⁴. W opinii Z. Dobrowolskiego, kontrola wstępna pozwala na sprawdzenie i dokonanie oceny planowanej działalności. Jest to więc kontrola zamierzeń, a nie wykonanych już czynności i dlatego też można ją scharakteryzować jako antycypacyjną. Kontrola wstępna pozwala zapobiegać powstaniu błędów i nadużyć

¹² S. Kałużny: *Kontrola wewnętrzna. Teoria i praktyka*, PWE, 2008, s. 28.

¹³ A. Sylwestrzak: *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, s. 9.

¹⁴ S. Jędrzejewski, H. Nowicki: *Kontrola administracji publicznej*, Wyd. Comer, 1995, s. 18.

w przyszłej działalności¹⁵. Wyniki kontroli wstępnych dotyczących programów operacyjnych i projektów współfinansowanych w ramach tych programów mogą być wykorzystywane do elastycznego zarządzania środkami z budżetu UE przez państwa członkowskie w celu osiągnięcia jak najlepszych rezultatów.

Na ujemną cechę kontroli wstępnej, która przez sprawdzanie i ocenę zamierzeń opóźnia funkcjonowanie podmiotów kontrolowanych i komplikuje tok wykonywania przypisanych im zadań zwraca uwagę J. Jagielski. Ponadto, kontrola wstępna nie daje możliwości oceny całokształtu działalności, w trakcie której mogłoby dojść do wyeliminowania czy naprawienia nieprawidłowych założeń wyjściowych. Wreszcie też ten rodzaj kontroli oznacza – za sprawą wstępnych ocen i zatwierdzeń kierunków zamierzonej działalności – przerzucenie części odpowiedzialności za podjętą i realizowaną działalność na jednostkę kontrolującą¹⁶.

Europejski Trybunał Obrachunkowy zwrócił uwagę na zagadnienie osiągania rezultatów zaplanowanych przez

państwa członkowskie w zawartych z Komisją Europejską umowach partnerstwa, a także zgodności zaplanowanych rezultatów ze strategią Europa 2020 w „Sprawozdaniu rocznym dotyczącym wykonania budżetu Unii Europejskiej za 2014 r.”¹⁷. Badanie to zostało przeprowadzone na bardzo wczesnym etapie realizacji umów partnerstwa i programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy unijnych i miało cechy kontroli wstępnej. Wprawdzie zostało przeprowadzone tuż po zatwierdzeniu umów partnerstwa i programów operacyjnych przez Komisję Europejską, ale jeszcze przed przystąpieniem do realizacji programów operacyjnych i przed dokonaniem pierwszych płatności w ramach tych programów. Wyniki tego badania, przeprowadzonego wspólnie z najwyższymi organami kontroli Polski i Portugalii, były tematem rozdziału 3. wyżej wymienionego sprawozdania, pt. „Budżet UE a uzyskiwane rezultaty”¹⁸. Najwyższa Izba Kontroli współpracowała z ETO w ustaleniu stanu faktycznego, na podstawie którego została sformułowana ocena dotycząca Polski.

¹⁵ Z. Dobrowolski: *Teoretyczne podstawy kontroli*, Wyd. Organon, 2003, s. 47. Z. Dobrowolski: *Czynniki sprawności kontroli państwowej*, Wyd. PWSZ w Sulechowie, 2004, s. 40. Z. Dobrowolski: *Ciągłość i zmiana. Naczelne organy kontroli państwowej w krajach członkowskich Unii Europejskiej*, Uniwersytet Zielonogórski 2008, s. 30.

¹⁶ J. Jagielski: *Kontrola administracji publicznej*, LexisNexis, 2006, s. 41.

¹⁷ <<http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/annualreports-2014/annualreports-2014-PL.pdf>>

¹⁸ Sprawozdanie roczne ETO za 2014 r., w którym wykorzystano wyniki analizy i oceny przeprowadzonej przez NIK, zostało opublikowane 10.11.2015 r. W sprawozdaniu tym, w rozdziale 3 zatytułowanym *Budżet UE a uzyskiwane rezultaty* w pkt 3.38 na s. C373/99 podano m.in., że: „Przeprowadzone przez Trybunał badanie oparte jest na analizie ram prawnych i na próbie złożonej z pięciu umów partnerstwa i jednego programu na każdą z tych umów. W tym roku Trybunał przeprowadził kontrolę tych dokumentów w Polsce i Portugalii, we współpracy z najwyższymi organami kontroli w tych krajach. Współpraca obejmowała równoległe wykonywane prace kontrolne, wymianę dokumentów dotyczących planowania i ustaleń oraz działania mające na celu wymianę uzyskanej wiedzy i doświadczeń w tym zakresie”. Zob. adres internetowy jak w przyp. 17.

Najwyższa Izba Kontroli w marcu 2015 r. przekazała do ETO raport zawierający opinię sformułowaną na podstawie wyników przeprowadzonej analizy¹⁹. NIK, przy współpracy z ekspertem zewnętrznym, przygotowała opinię dotyczącą:

- analizy i oceny spójności powiązania pomiędzy strategią Europa 2020, umowami partnerstwa i programami operacyjnymi na lata 2014–2020;
- analizy i oceny, czy w umowach partnerstwa i programach operacyjnych na lata 2014–2020 położono odpowiedni nacisk na wyniki.

W raporcie tym NIK stwierdziła, że w przypadku Polski istnieje spójne i silne powiązanie pomiędzy strategią unijną Europa 2020, umową partnerstwa²⁰ i programami operacyjnymi²¹. Powiązanie to przejawia się zwłaszcza w pełnej spójności celów strategii Europa 2020 z celami

wskazanymi zarówno w umowie partnerstwa, jak i w programie operacyjnym. Wszystkie cele tematyczne UE były odzwierciedlone w umowie partnerstwa. Regionalne programy operacyjne realizują 10 spośród 11 celów tematycznych²² określonych w art. 9 rozporządzenia nr 1303/2013. Jeden cel tematyczny – nr 11: „Wzmacnianie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej”, jest realizowany wyłącznie na poziomie centralnym w ramach programu operacyjnego „Wiedza. Edukacja. Rozwój. 2014–2020”. Wybór celów tematycznych i priorytetów inwestycyjnych²³ został uzasadniony i poparty wcześniejszą diagnozą. Celom tematycznym i priorytetom inwestycyjnym przyporządkowano europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne (EFSI)²⁴ oraz alokacje finansowe z poszczególnych

¹⁹ Raport NIK przekazany do ETO opracowano z uwzględnieniem opinii nt. spójności powiązania pomiędzy strategią Europa 2020, umową partnerstwa oraz programami operacyjnymi na lata 2014–2020 oraz kwestii nacisku na wyniki w umowie partnerstwa i programach operacyjnych na lata 2014–2020, przygotowanej na zlecenie Najwyższej Izby Kontroli przez Fundację Europejskie Centrum Przedsiębiorczości.

²⁰ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju przekazało projekt umowy partnerstwa do Komisji Europejskiej 10.01.2014 r., zgodnie z art. 14 ust. 4 rozporządzenia ogólnego nr 1303/2013, który stanowi, że państwo członkowskie opracowuje projekt umowy partnerstwa i przekazuje do Komisji Europejskiej w terminie do 22.04.2014 r. Umowa partnerstwa została zatwierdzona przez Komisję Europejską 23.05.2014 r.

²¹ Część programów operacyjnych (9 programów regionalnych województw: zachodniopomorskiego, pomorskiego, warmińsko-mazurskiego, mazowieckiego, świętokrzyskiego, lubelskiego, podkarpackiego, małopolskiego oraz podlaskiego i program „Inteligentny rozwój”) zostało zatwierdzonych przez Komisję Europejską dopiero w lutym 2015 r. Pozostałe programy operacyjne zostały zatwierdzone w grudniu 2014 r.

²² W celu przyczynienia się do unijnej strategii Europa 2020 fundusze europejskie wspierają realizację celów tematycznych określonych w art. 9 rozporządzenia nr 1303/2013.

²³ Cele tematyczne funduszy polityki spójności określone w art. 9 rozporządzenia nr 1303/2013 zostały przeniesione do priorytetów inwestycyjnych określonych m.in. w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z 17.12.2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 470, ze zm.) i w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z 17.12.2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 289, ze zm.).

²⁴ Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne (EFSI) są najważniejszym unijnym narzędziem polityki inwestycyjnej. Zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 1303/2013, EFSI powinny przyczyniać się do

funduszy, przy czym obecnie Komisja Europejska zalecała koncentrację na wybranych celach tematycznych. Wśród nielicznych mankamentów ujętych w opisie tej spójności wymieniono brak w umowie partnerstwa podsumowania ewaluacji *ex-ante* programów operacyjnych – nie jest to jednak istotne zagrożenie dla spójności dokumentów, ponieważ zawarta jest analiza *ex ante* umowy partnerstwa.

NIK stwierdziła również, że zarówno w przypadku umowy partnerstwa, jak i „Regionalnego programu operacyjnego województwa podkarpackiego” położono bardzo silny nacisk na wyniki. Akcent na wyniki jest znacząco większy w perspektywie finansowej 2014–2020 niż w poprzednich perspektywach finansowych, to jest na lata 2000–2006 (w przypadku Polski był to okres finansowania na lata 2004–2006) i 2007–2013. Uzyskanie rezultatów wyznaczonych w umowie partnerstwa i „Regionalnym programie operacyjnym województwa podkarpackiego” przyczyni się do osiągnięcia celów UE, zawartych w strategii Europa 2020. Postanowienia dotyczące zaplanowanych rezultatów zawarte w umowie partnerstwa stanowią silne zobowiązanie do osiągnięcia tych celów.

Opinia Najwyższej Izby Kontroli została przygotowana na podstawie wyników analizy między innymi następujących dokumentów:

- „Programowanie perspektywy finansowej – uwarunkowania strategiczne” – dokument przyjęty przez Ministra Rozwoju Regionalnego w maju 2012 r.;
- „Sposób organizacji prac nad dokumentami programowymi związanymi z perspektywą finansową UE 2014–2020” – dokument przyjęty przez Radę Ministrów w maju 2012 r.;
- „Position of the Commission Services on the development of Partnership Agreement and programmes in Poland for the period 2014–2020” – dokument przyjęty przez Komisję Europejską we wrześniu 2012 r.;
- „Założenia umowy partnerstwa 2014–2020” – dokument przyjęty przez Radę Ministrów w styczniu 2013 r.;
- „Projekt umowy partnerstwa 2014–2020” – dokument przygotowany przez Ministra Rozwoju Regionalnego w lipcu 2013 r.;
- „Umowa partnerstwa na lata 2014–2020” – dokument przyjęty przez Komisję Europejską w 17 grudnia 2014 r.;
- „Projekt Regionalnego programu operacyjnego województwa podkarpackiego” – dokument przekazany do Komisji Europejskiej w styczniu 2015 r.;
- „Regionalny program operacyjny województwa podkarpackiego” – dokument zatwierdzony przez Komisję Europejską w lutym 2015 r.

Państwa członkowskie osiągają wyniki zaplanowane w umowach partnerstwa

realizacji celów strategii Europa 2020. Największe nakłady finansowe w ramach EFSI Unia ponosi w ramach funduszy polityki spójności, tj. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności. W budżecie Unii Europejskiej zaplanowano wydatkowanie 351,8 mld euro, tj. prawie 30% na realizację polityki spójności w latach 2014–2020, w tym 82,5 mld euro dla Polski.

przez współfinansowanie projektów w ramach zatwierdzonych przez Komisję Europejską programów operacyjnych²⁵. Wyniki te ocenia się przez pryzmat zasad należytego zarządzania finansami (oszczędność, wydajność i skuteczność)²⁶, uwzględniając przy tym:

- nakłady – finansowe, ludzkie, materialne, organizacyjne oraz środki legislacyjne, które są niezbędne do realizacji programu,
- produkty – uzyskane w wyniku programu towary i usługi;
- rezultaty – bezpośredni wpływ programu na jego adresatów i odbiorców;
- oddziaływanie – długoterminowe zmiany społeczne, które przynajmniej częściowo nastąpiły na skutek działań podjętych przez UE²⁷.

Europejski Trybunał Obrachunkowy kładzie coraz większy nacisk na kontrole przeprowadzane w początkowej fazie realizacji umowy partnerstwa i programów operacyjnych współfinansowanych ze środków unijnych, ponieważ wyniki takich kontroli mogą mieć większy wpływ na usprawnienie kontrolowanej działalności, zwłaszcza w przypadku kontroli wykonania zadań. W opublikowanym 10 listopada 2015 r. sprawozdaniu rocznym

z unijnego budżetu Prezes ETO wzywa do przyjęcia „całkiem nowego podejścia” w zarządzaniu inwestowaniem i wydatkowaniem środków UE. Konieczne jest wprowadzenie istotnych zmian w działaniach wszystkich podmiotów, które odpowiadają za to, jak zarządza się środkami unijnymi. Jak wynika z prezentacji sprawozdania rocznego Trybunału na forum Parlamentu Europejskiego, decydenci unijni muszą lepiej dostosować budżet do długofalowych priorytetów strategicznych UE. Ustawodawcy unijni muszą zapewnić, by z programów wydatkowania jasno wynikało, jakie rezultaty mają być osiągnięte, podczas gdy zarządzający finansami muszą zadbać o to, by środki wydawane były zgodnie z przepisami oraz by prowadziły do uzyskania zamierzonych rezultatów²⁸.

Na początku okresu wydatkowania środków, jednocześnie w 10 państwach członkowskich Unii Europejskiej, w 2016 r. będzie przeprowadzona kontrola pn. „Wydatkowanie środków z funduszy strukturalnych na zwiększenie zatrudnienia osób w wieku 20-64 lata”²⁹. Europejski Trybunał Obrachunkowy pełni w tej kontroli rolę obserwatora. W 2015 r. Komitet Kontaktowy upoważnił³⁰ Grupę

²⁵ W przypadku Polski jest to 6 krajowych i 16 regionalnych programów operacyjnych. Szerzej: B. Błasiak-Nowak, M. Rajczewska: *Polityka spójności Unii Europejskiej na lata 2014–2020. Przygotowanie dokumentów programowych*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2015, s. 46.

²⁶ Zgodnie z rozporządzeniem finansowym nr 1605/2002.

²⁷ *Sprawozdanie roczne dotyczące wykonania budżetu UE za 2014 r.*, s. 84.

²⁸ Informacja prasowa ETO dotycząca publikacji sprawozdania rocznego za 2014 r.: <<http://www.eca.europa.eu/pl/Pages/AR2014.aspx>>.

²⁹ *Materiały analityczne do Planu pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2016 rok*, s. 16.

³⁰ *Resolution of the Contact Committee of the Supreme Audit Institutions of the European Union on the Audit of the Working Group on Structural Funds CC-R-2015-03*, <http://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/CC-R-2015-03/CC-R-2015-03_EN.pdf>.

Roboczą do zbadania w ramach tej kontroli, w jaki sposób państwa członkowskie wykorzystują fundusze strukturalne do osiągnięcia celów strategii Europa 2020 w obszarach edukacji i/lub zatrudnienia.

Strategia Europa 2020 jest dziesięcioletnią strategią wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Ma na celu nie tylko rozwiązanie problemów wynikających z kryzysu, ale ma również wzmocnić zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu wzrost gospodarczy. Wydatkowanie funduszy strukturalnych w państwach członkowskich powinno się przyczyniać do osiągnięcia celów tej strategii.

W przypadku Polski szczególnie niepokojący jest niski (na tle średniej UE) poziom zatrudnienia osób młodych oraz osób starszych. Polska administracja powinna tworzyć warunki do unowocześnienia rynków pracy w związku z rosnącym poziomem bezrobocia, umożliwić obywatelom zdobywanie nowych umiejętności, aby mogli przystosować się do nowych warunków i ewentualnej zmiany kariery, ograniczać bezrobocie i podnieść wydajność siły roboczej. Kontrola ta zostanie przeprowadzona zgodnie z programem przyjętym w lutym 2016 r. przez Grupę Roboczą Komitetu Kontaktowego ds. Funduszy Strukturalnych.

Grupa Robocza zamierza skontrolować projekty wybrane do dofinansowania na początku realizacji programów operacyjnych, w szczególności osiąganie zaplanowanych rezultatów w zakresie wskaźnika zatrudnienia określonego w strategii Europa 2020.

Polska przyjęła wskaźnik krajowy zatrudnienia osób w wieku 20-64 lata na

poziomie 71% do 2020 r. Kontrola będzie przeprowadzona w instytucjach zarządzających i u beneficjentów realizujących projekty, pod kątem uzyskania zaplanowanych rezultatów zgodnie ze strategią Europa 2020. Instytucje te są obecnie na etapie przygotowywania systemów zarządzania i kontroli programów operacyjnych, które są przedmiotem audytu desygnacyjnego. W tej fazie istnieje ciągła możliwość wprowadzania ulepszeń mających na celu wybranie jak najlepszych projektów do dofinansowania, gdyż określone są kryteria wyboru projektów, wyłaniane są pierwsze projekty do dofinansowania w ramach ogłaszanych naborów. Kontrola ta będzie dotyczyła również programów operacyjnych, które dopiero się rozpoczęły, a większość projektów nie będzie jeszcze w pełni wdrożona. Przeprowadzenie tego badania w początkowym etapie realizacji programów operacyjnych pozwoli członkom Grupy Roboczej sformułować zalecenia dotyczące poprawy w czasie umożliwiających wdrożenie tych rekomendacji przed zakończeniem realizacji projektów.

*

Współpraca kontrolerów NIK i audytorów ETO w kontroli rezultatów wydatkowania środków budżetu Unii Europejskiej na lata 2014–2020 na potrzeby sprawozdania rocznego ETO za 2014 r. wykraczała poza dotychczasowe formy współpracy obu instytucji. Wspólnie wykonano zadanie – w pierwszym roku realizacji umowy partnerstwa i programów operacyjnych współfinansowanych ze środków unijnych – polegające na zbadaniu, czy sposób, w jaki zaplanowano w umowie partnerstwa i w wybranym

programie operacyjnym rezultaty może się przyczynić do poprawy efektywności wydatkowania środków unijnych.

Znaczenie kontroli przeprowadzanych w początkowej fazie realizacji programów operacyjnych wzrasta w kontekście przesunięcia części odpowiedzialności za wydatkowanie środków europejskich na państwa członkowskie w ramach zarządzania dzielonego i zwiększonej odpowiedzialności państw członkowskich za realizację budżetu UE.

Zwrócenie większej uwagi na prawidłowe zaplanowanie rezultatów jeszcze

przed rozpoczęciem wydatkowania środków może się przyczynić do lepszego wywiązywania się państw członkowskich, w tym Polski, z obowiązku uzyskania jak najlepszych efektów wykorzystania powierzonych środków funduszy unijnych w ramach polityki spójności.

BEATA BŁASIAK-NOWAK,
MARZENA RAJCZEWSKA,
Departament
Administracji Publicznej NIK

Słowa kluczowe: budżet UE, wydatkowanie środków, polityka spójności, programy operacyjne, fundusze unijne

Key words: EU budget, EU funds spending, operational programmes, cohesion policy, EU funds



Czy można było zapobiec niekontrolowanemu wywozowi leków?

Nadzór państwowy nad obrotem produktami leczniczymi

ZBYSŁAW DOBROWOLSKI

Sygnały o utrudnionym dostępie pacjentów do produktów leczniczych, związanym z niekontrolowanym wywozem leków z Polski, stanowiły asumpt do podjęcia przez NIK kontroli¹ wykonywania przez Państwową Inspekcję Farmaceutyczną zadań określonych w ustawie z 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne². W celu ograniczenia niekontrolowanego wywozu z kraju refundowanych produktów leczniczych oraz zapewnienia faktycznej do nich dostępności Minister Zdrowia oraz Inspekcja Farmaceutyczna powinni zadbać o skuteczne stosowanie wprowadzonych w Prawie farmaceutycznym mechanizmów, przeciwdziałających tym zjawiskom.

Wprowadzenie

Obrót produktami leczniczymi w Polsce jest działalnością regulowaną, wykonywaną wyłącznie przez podmioty mające odpowiednie zezwolenia. Przepisy prawne obejmują kwestie cen produktów leczniczych i sposobu ich refundowania oraz produkcji i sprzedaży. Prawo farmaceutyczne reguluje całą problematykę związaną z wprowadzeniem na rynek produktów leczniczych, nakłada przy tym określone ograniczenia dotyczące ich nabywania (obowiązek zakupu produktu leczniczego

przez podmiot będący hurtownią farmaceutyczną od wytwórcy i jednocześnie obowiązek zakupu produktu leczniczego przez aptekę od hurtowni farmaceutycznej).

Państwowa Inspekcja Farmaceutyczna (zwana dalej „Inspekcją Farmaceutyczną” – IF) sprawuje nadzór nad warunkami wytwarzania i importu produktów leczniczych, jak również nad jakością i obrotem tymi produktami. Zadania Inspekcji Farmaceutycznej określone w Prawie farmaceutycznym wykonują: Główny

¹ Artykuł został przygotowany na podstawie informacji NIK: P/15/109 pt. *Wykonywanie przez Państwową Inspekcję Farmaceutyczną zadań określonych w ustawie – Prawo farmaceutyczne*, <<https://www.nik.gov.pl/plik/id,10361,vp,12689.pdf>>, dostęp 31.03.2016 r.

² Dz.U. z 2008 r. nr 45, poz. 271, ze zm.

Inspektor Farmaceutyczny (GIF) jako centralny organ administracji rządowej, który kieruje Państwową Inspekcją Farmaceutyczną oraz 16 wojewodów przy pomocy wojewódzkich inspektorów farmaceutycznych (WIF), będących kierownikami wojewódzkich inspekcji farmaceutycznych, wchodzących w skład zespolonej administracji wojewódzkiej.

Obrót hurtowy produktami leczniczymi mogą prowadzić wyłącznie hurtownie farmaceutyczne (do 7 lutego 2015 r. również składy konsygnacyjne i składy celne) na podstawie zezwolenia wydanego przez Głównego Inspektora Farmaceutycznego.

Według stanu na koniec 2015 r., w Polsce działało 640 hurtowni farmaceutycznych³, w tym 56 składów konsygnacyjnych, dwa składy celne oraz 95 pośredników w obrocie produktami leczniczymi. Polski rynek hurtowej dystrybucji farmaceutyków zdominowany był przez trzech dystrybutorów, mających łącznie około 70% udziałów w obrotach produktami leczniczymi.

Obrót detaliczny produktami leczniczymi na podstawie zezwolenia wydanego przez wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego mogą prowadzić apteki i punkty apteczne. Poza nimi obrót detaliczny produktami leczniczymi wydawanymi bez przepisu lekarza, z wyłączeniem produktów leczniczych weterynaryjnych, mogą prowadzić: placówki obrotu pozaaptecznego, to jest sklepy

zielarsko-medyczne, sklepy specjalistyczne zaopatrzenia medycznego i sklepy ogólnodostępne. Nową grupą podmiotów nadzorowanych przez Inspekcję Farmaceutyczną od 8 lutego 2015 r. są między innymi pośrednicy w obrocie produktami leczniczymi.

Na koniec 2015 r. w Polsce funkcjonowało 13 341 aptek ogólnodostępnych, z których ponad 5 tysięcy należało do blisko 360 sieci skupiających powyżej pięciu aptek. Produkty lecznicze można było także nabywać w 1465 aptekach zakładowych, szpitalnych i działach farmacji szpitalnej oraz 1383 punktach aptecznych, jak też w sklepach zielarsko-medycznych, w sklepach specjalistycznego zaopatrzenia medycznego (łącznie 1867) oraz w sklepach ogólnodostępnych (np. sklepy spożywcze, kioski ruchu, stacje benzynowe, które nie są rejestrowane, dlatego też nie ma danych o faktycznym zakresie prowadzonej działalności). Rynek farmaceutyczny w Polsce systematycznie się rozwija. W grudniu 2015 r. odnotowano sprzedaż produktów leczniczych o wartości ponad 2,7 mld zł, co oznacza wzrost wobec analogicznego okresu 2014 r. o 44 mln zł (1,6%)⁴.

Wprowadzone rozwiązania prawne miały w założeniu gwarantować niezakłócony dostęp pacjentów do produktów leczniczych. W praktyce okazało się, że było inaczej. Od 2012 r., z uwagi na wynegocjowane z wytwórcami produktów leczniczych

³ <http://rhf.rejestrymedyczne.csioz.gov.pl/_layouts/15/RHF/glowna.aspx?rodzaj=1%3B3&status=2%3B3&zezwozenieOdurzajacerodzaj=null%3B3%3Bcustom_rodzajZezwozeniaOdurzajace&licencjaPrekursorYrodzaj=null%3B3%3Bcustom_rodzajLicencji&frame=frameHurtownia>, dostęp 31.03.2016 r.

⁴ Dane PharmaExpert dotyczące rynku farmaceutycznego w Polsce, Warszawa, 11.01.2016 r., <http://www.pharmaexpert.pl/media-files/PharmaExpert_podsumowuje_rynek_farmaceutyczny_grudzie_2015.pdf>, dostęp 31.03.2016 r.



stosunkowo niskie urzędowe ceny, nastąpił wzrost wywozu z Polski dużych ilości leków refundowanych, głównie ratujących zdrowie i życie pacjenta, między innymi insulin, leków przeciwastmatycznych, przeciwzakrzepowych i onkologicznych. Niekontrolowany wywóz tych leków osiągnął nieakceptowalny społecznie poziom i uniemożliwił zapewnienie pacjentom stałego dostępu do ważnych produktów leczniczych, ratujących zdrowie lub życie. Apteki i punkty apteczne, zamiast sprzedawać leki pacjentom, odsprzedawały je innym aptekom lub punktom aptecznym, a następnie hurtowniom farmaceutycznym. Te ostatnie z kolei masowo wywoziły je do krajów, w których ten sam specyfik ma znacznie wyższą cenę. Nową kategorią podmiotów prowadzących nielegalny obrót farmaceutykami stały się podmioty prowadzące działalność leczniczą (przychodnie), które kupowały leki refundowane z aptek na podstawie zapotrzebowania i sprzedawały je hurtowniom farmaceutycznym.

Powyższa sytuacja uzasadniała podjęcie planowej kontroli koordynowanej (P/15/109) pt. „Wykonywanie przez Państwową Inspekcję Farmaceutyczną zadań określonych w ustawie – Prawo farmaceutyczne”, w ramach priorytetowego kierunku badań kontrolnych na 2015 r. obejmującego brak skutecznych działań na rzecz poprawy jakości stanowionego prawa i jego egzekwowania.

Przebieg badań kontrolnych

Sposób realizacji przez Państwową Inspekcję Farmaceutyczną zadań określonych

w ustawie – Prawo farmaceutyczne nie był dotychczas badany przez NIK. Powyższe, a także zjawisko niekontrolowanego wywozu leków oraz nadmiernej koncentracji rynku detalicznego determinowały podejście badawcze. Uwagę skupiono na wymienionych zagadnieniach, kluczowych z punktu widzenia prawidłowego zabezpieczenia potrzeb lekowych społeczeństwa, a także na zagadnieniu pozaaptecznej sprzedaży produktów leczniczych, z uwagi na bezpieczeństwo pacjentów. Założono również, że na wzrost wywozu leków za granicę mógł mieć wpływ sposób sprawowania przez Ministra Zdrowia nadzoru nad obrotem refundowanymi produktami leczniczymi. Dlatego też podjęto decyzję o przeprowadzeniu kontroli doraźnej w Ministerstwie Zdrowia. Przyjęto, że badania pozwolą na ocenę realizacji przez organy Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej zadań określonych w Prawie farmaceutycznym, w szczególności: 1) przygotowania organizacyjnego, kadrowego i finansowego Inspekcji Farmaceutycznej do wykonywania zadań określonych w Prawie farmaceutycznym; 2) prawidłowości i skuteczności sprawowanego nadzoru farmaceutycznego⁵; 3) skuteczności współpracy z samorządem aptekarskim oraz innymi organami i inspekcjami. Badaniami objęto lata 2012–2015. Wybór tego przedziału czasowego nie był przypadkowy. Po pierwsze, pozwalał na diagnozę i ocenę zjawisk w ujęciu dynamicznym, po drugie dotyczył okresu, w którym nasiliły się zjawiska patologiczne.

⁵ Zakres przedmiotowy kontroli w GIF dotyczył nadzoru na obrotem hurtowym, w WIF – nadzoru nad obrotem aptecznym i pozaaptecznym.

W kontroli uczestniczyło sześć delegatur oraz Departament Zdrowia NIK. Objęto nią: Główny Inspektorat Farmaceutyczny i sześć wojewódzkich inspektoratów farmaceutycznych. W ramach przygotowania do planowej kontroli koordynowanej Delegatura NIK w Zielonej Górze przeprowadziła kontrolę rozpoznawczą (R/14/006) w wojewódzkich inspektoratach farmaceutycznych w Szczecinie i we Wrocławiu, której wyniki posłużyły do zweryfikowania założonej metodyki kontroli planowej. Łącznie zatem zbadano działalność GIF i połowy WIF w Polsce. Z kolei celem kontroli doraźnej (R/15/004) pt. „Nadzór Ministra Zdrowia nad obrotem refundowanymi produktami leczniczymi” była ocena nadzoru ministra nad dystrybucją i zaopatrzeniem pacjentów w refundowane produkty lecznicze. Ocena dotyczyła w szczególności: 1) procedury przygotowania stanowiska Ministra Zdrowia w zakresie interpretacji przepisów ustawy z 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych⁶ (tzw. ustawy refundacyjnej); 2) działań podejmowanych w celu wyeliminowania niekontrolowanego wywozu leków za granicę; 3) prac podejmowanych w celu przygotowania oceny funkcjonowania ustawy refundacyjnej.

Podczas kontroli zasięcano informacji i wyjaśnień od podmiotów niekontrolo-

wanych, w tym od: Naczelnej Izby Aptekarskiej, 8 wojewódzkich inspektorów farmaceutycznych (w Białymstoku, Gdańsku, Kielcach, Krakowie, Opolu, Poznaniu, Rzeszowie, Warszawie), 16 wojewodów. Wykorzystano także wyniki kontroli przeprowadzonych przez GIF w wojewódzkich inspektoratach farmaceutycznych oraz opinie prawne sporządzone przez: eksperta ds. legislacji w Biurze Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, pracowników naukowych uniwersytetów: Jagiellońskiego, Szczecińskiego i Zielonogórskiego. Analizie komparatywnej zjawisk związanych z funkcjonowaniem rynku farmaceutycznego służyło skierowanie przez NIK zapytanie do europejskich naczelných organów kontroli o informację w następujących sprawach: 1) występowania w danym kraju problemu sprzedaży produktów leczniczych w tak zwanym odwróconym łańcuchu dystrybucji⁷ oraz regulacji w zakresie urzędowych cen i marż hurtowych w obrocie produktami leczniczymi z zagranicą; 2) obowiązujących regulacji w zakresie sprzedaży produktów leczniczych o kategorii dostępności OTC⁸ w obrocie pozaaptecznym; 3) sposobu sprawowania nadzoru farmaceutycznego w danym kraju oraz struktury jego organów.

Przyjęte podejście do badań kontrolnych pozwalało zatem nie tylko na triangulację metod badawczych, ale także badanych podmiotów i analizowanych zagadnień.

⁶ Dz.U. z 2015 r. poz. 345, ze zm.

⁷ Nielegalny proceder, w którym apteki, punkty apteczne oraz podmioty lecznicze odsprzedawały produkty lecznicze do hurtowni farmaceutycznych lub innych aptek celem ich dalszej odsprzedaży za granicą.

⁸ OTC – kategoria dostępności produktów leczniczych – wydawane bez przepisu lekarza.



Działalność organów PIF

Kontrola NIK wykazała, że organy Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej nie skutecznie pełniły nadzór nad obrotem produktami leczniczymi. Wynikało to nie tylko z nieodpowiednich regulacji prawnych, zwłaszcza ich niejednoznaczności, ale także niejednolitego postępowania w sytuacji ujawnienia nieprawidłowości. Dotyczyło to w szczególności niekontrolowanego wywozu leków za granicę w ramach tak zwanego odwróconego łańcucha dystrybucji oraz sytuacji naruszania zakazów antykoncentracyjnych (dopuszczalnej liczby aptek na terenie województwa, prowadzonych przez jednego przedsiębiorcę lub podmioty przez niego kontrolowane). Skutecznym nadzorem nie zostały objęte placówki obrotu pozaaptecznego (sklepy ogólnodostępne, stacje benzynowe itp.) oferujące w sprzedaży produkty lecznicze wydawane bez przepisu lekarza. Konsekwencją niekontrolowanego wywozu refundowanych produktów leczniczych, przy wykorzystaniu nielegalnego mechanizmu odwróconego łańcucha dystrybucji, było niezagwarantowanie pełnego i nieprzerwanego dostępu do leków ratujących zdrowie lub życie. Z kolei skutkiem nadmiernej koncentracji aptek może być w przyszłości monopolizacja tego segmentu rynku farmaceutycznego.

Niekorzystny wpływ na skuteczność działania organów Inspekcji Farmaceutycznej miała niewystarczająca obsada kadrowa. Zakres obowiązków Inspekcji zwiększał się w wyniku kolejnych nowelizacji Prawa farmaceutycznego. Rosła także liczba nadzorowanych placówek, co było konsekwencją rozwoju rynku

farmaceutycznego (z 17 411 w 2012 r. do 19 038 na koniec 2015 r.). W efekcie liczba nadzorowanych placówek przypadających na inspektora farmaceutycznego w 2015 r., w porównaniu z 2012 r., wzrosła o 13,2 % (ze 118 do 134 placówek). Najgorsza sytuacja w tym zakresie wystąpiła w wojewódzkich inspektoratach farmaceutycznych w Szczecinie oraz Gorzowie Wlkp., gdzie na koniec 2015 r. zatrudnienie inspektorów farmaceutycznych zmniejszyło się do trzech osób, a liczba nadzorowanych przez nich placówek zwiększyła się o ponad jedną trzecią (odpowiednio 250 i 158 placówek w przeliczeniu na jednego inspektora). Podstawową przyczyną braku zainteresowania farmaceutów zatrudnieniem w WIF była proponowana wysokość wynagrodzenia. Średnie wynagrodzenie inspektora farmaceutycznego było niższe od oferowanego w prywatnych aptekach, a wymagania w zakresie kwalifikacji zawodowych takie same. W efekcie na ogłoszone oferty pracy nikt nie odpowiadał. Na przykład w latach 2010–2014 Dolnośląski WIF ogłosił trzy nabory na stanowisko inspektora farmaceutycznego, lecz do konkursów nie zgłosił się żaden kandydat. Od października 2014 r. Zachodniopomorski WIF czterokrotnie ogłaszał nabór na wolne stanowisko, mimo to nie wpłynęła żadna oferta.

Niewystarczająca obsada kadrowa, w tym zwłaszcza inspektorów farmaceutycznych, miała istotny wpływ na ograniczenie liczby i zakresu kontroli. Choć liczba skontrolowanych przez WIF placówek rosła (w latach 2012–2015 WIF przeprowadziły łącznie odpowiednio 6214, 6463 oraz 6795 i 6003 kontroli w nadzorowanych placówkach), to kontrole w poszczególnych

typach placówek przeprowadzano średnio raz na dwa-cztery lata, a w województwie śląskim w niektórych wypadkach nawet raz na siedem lat, co ograniczało funkcję prewencyjną kontroli.

Sprzedaż produktów leczniczych w obrocie pozaaptecznym, to jest w sklepach ogólnodostępnych, prawie w ogóle nie była kontrolowana przez organy Inspekcji Farmaceutycznej⁹. Należy przy tym odnotować, że Inspekcja Farmaceutyczna *de facto* nie dysponowała danymi o liczbie takich obiektów, gdyż sklepy ogólnodostępne nie mają obowiązku zgłaszania obrotu lekami ani uzyskiwania zezwoleń na ich sprzedaż. Spośród ośmiu skontrolowanych WIF, cztery: w Katowicach, Lublinie, Łodzi i Wrocławiu wprowadziły do planów działalności na lata 2012–2014 kontrole sklepów ogólnodostępnych. W województwie śląskim skontrolowano 40 sklepów ogólnodostępnych, w lubelskim – 32, dolnośląskim – 25, łódzkim – 8. Najczęściej podawaną przyczyną braku kontroli sklepów ogólnodostępnych była niedostateczna liczba inspektorów farmaceutycznych. Jako utrudnienia wskazywano również brak skutecznych sankcji w przypadku naruszenia zasad obrotu produktami leczniczymi (np. w postaci zakazu sprzedaży) oraz brak konieczności uzyskania przez przedsiębiorców zgody na obrót

produktami leczniczymi, co powodowało niemożność weryfikacji spełniania wymogów przez dany podmiot.

Badania kontrolne ujawniły również inny problem wymagający rozwiązania a wynikający z organizacji zaopatrzenia w produkty lecznicze sieci sklepów ogólnodostępnych. Ustalono, że tak zwane centra dystrybucji, zaopatrując sklepy, *de facto* prowadzą sprzedaż hurtową tego asortymentu, nie będąc jednocześnie hurtowniami farmaceutycznymi i działając bez stosownego zezwolenia wynikającego z Prawa farmaceutycznego.

Brak, w następstwie kontroli, weryfikacji sposobu sprzedaży produktów leczniczych w obrocie pozaaptecznym powoduje, że organy Inspekcji Farmaceutycznej, poza nielicznymi przypadkami, nie mają informacji, czy produkty lecznicze są prawidłowo przechowywane oraz czy pozostają zabezpieczone przed dostępem dzieci. Należy podkreślić, że Inspekcja Farmaceutyczna egzekwuje takie wymogi w stosunku do aptek, punktów aptecznych i sklepów zielarsko-medycznych; w razie niewykonania zaleceń pokontrolnych grozi im nawet cofnięcie zezwolenia na prowadzenie działalności. Należy odnotować, że polskie rozwiązania w zakresie dopuszczenia do sprzedaży w obrocie pozaaptecznym produktów leczniczych

⁹ Prawo farmaceutyczne stanowi (art. 71 ust. 1 pkt 3), że poza aptekami i punktami aptecznymi obrót detaliczny produktami leczniczymi wydawanymi bez przepisu lekarza, z wyłączeniem produktów leczniczych weterynaryjnych, mogą prowadzić sklepy ogólnodostępne (są wśród nich: markety, hipermarkety, dyskonty, sklepy osiedlowe, stacje benzynowe, kioski z prasą). Na liście leków dopuszczonych w sprzedaży pozaaptecznej są, obok suplementów diety, leki przeciwbólowe oraz leki stosowane w chorobach przewodu pokarmowego. Lista produktów leczniczych dopuszczonych do obrotu pozaaptecznego, stanowiąca załącznik do rozporządzenia Ministra Zdrowia z 22.10.2010 r. w sprawie wykazu produktów leczniczych, które mogą być dopuszczone do obrotu w placówkach obrotu pozaaptecznego oraz punktach aptecznych (Dz.U. nr 204, poz. 1353), nie była dotychczas zmieniana.



są liberalne w porównaniu z innymi państwami. Na przykład w ośmiu krajach z dziewięciu, których NOK odpowiedziały na zapytanie NIK, całkowicie zakazana jest sprzedaż poza aptekami produktów leczniczych wydawanych bez przepisu lekarza (Austria, Estonia, Finlandia, Litwa, Łotwa, Malta, Niemcy, Słowenia), natomiast niektóre z tych leków dostępne są w sieci pozaaptecznej na Węgrzech.

Przejawem nieskutecznego działania organów Inspekcji Farmaceutycznej jest dopuszczenie do koncentracji części rynku farmaceutycznego. Mianowicie, w wyniku łączenia się podmiotów, a tym samym wejścia nowych podmiotów w posiadanie udzielonych już zezwoleń na prowadzenie apteki, w pięciu województwach (spośród ośmiu skontrolowanych) doszło do przekroczenia 1% limitu liczby aptek ogólnodostępnych, które mógł prowadzić na terenie danego województwa jeden przedsiębiorca lub podmioty przez niego kontrolowane, co stanowiło naruszenie art. 99 ust. 3 pkt 2 Prawa farmaceutycznego.

Nieskuteczne przeciwdziałanie temu zjawisku wynikało z niejednolitego sposobu postępowania organów Inspekcji Farmaceutycznej w przypadku stwierdzenia naruszeń prawa. Część wojewódzkich inspektorów stała na stanowisku, że w obowiązującym stanie prawnym nie ma podstaw do odmowy zmiany zezwolenia na prowadzenie apteki lub do cofnięcia zezwolenia w przypadku, gdy liczba aptek prowadzonych przez dany podmiot przekroczy wyznaczony ustawą próg. Inni podejmowali takie działania. Tymczasem, zdaniem NIK, przepisy art. 99 Prawa farmaceutycznego zobowiązują organ do odmowy wydania zezwolenia w przypadku

przekroczenia limitu 1% oraz mogą stanowić przesłankę do cofnięcia zezwolenia na podstawie art. 37ap ust. 1 pkt 2 cytowanej ustawy, z uwagi na okoliczność, że przedsiębiorca przestał spełniać warunki określone przepisami prawa, wymagane do wykonywania działalności gospodarczej określonej w zezwoleniu. Należy odnotować, że tożsame z oceną NIK stanowisko Ministra Zdrowia w kwestii naruszenia zakazów koncentracyjnych było niezmiennie od 2004 r. i powinno być honorowane przez organy Inspekcji Farmaceutycznej.

Organy Inspekcji Farmaceutycznej w sposób niejednolity postępowały także w innych przypadkach stwierdzonych naruszeń prawa w zakresie obrotu produktami leczniczymi. Niektórzy WIF słusznie wydawali decyzje nakazujące usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości. W decyzjach tych wyznaczano termin usunięcia nieprawidłowości (na podstawie art. 120 ust. 1 pkt 2 Prawa farmaceutycznego), pod rygorem zamknięcia apteki (art. 120 ust. 2) bądź cofnięcia zezwolenia (art. 103 ust. 2 pkt 1). Jednak część WIF, na przykład w Łodzi, kierowała do kontrolowanych jedynie pisemne zalecenia usunięcia nieprawidłowości, odstępując od wydania decyzji nakazujących. Było to nieskutecznym narzędziem nadzoru, gdyż formułowanie zaleceń (nakazów) w innej formie niż decyzja administracyjna powoduje brak możliwości zastosowania cytowanego wyżej art. 103 ust. 2 pkt 1.

Brak jednolitych i skoordynowanych działań organów Inspekcji Farmaceutycznej nie sprzyjał skutecznej walce z procedurą odwróconego łańcucha dystrybucji. W sytuacji stwierdzenia udziału kontrolowanej placówki w odwróconym łańcuchu

dystrybucji część WIF wydawała decyzje nakazujące tylko usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości. Inni podejmowali trafne działania, wszczynając postępowania administracyjne zmierzające do cofnięcia zezwoleń na prowadzenie aptek. Niektórzy zmieniali sposób postępowania na przestrzeni lat. Na przykład WIF w Lublinie w 2012 r. stwierdził pięć przypadków odwróconego łańcucha dystrybucji, przy czym w czterech przypadkach wydał decyzje nakazujące usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, a w jednym cofnął przedsiębiorcy pozwolenie na prowadzenie apteki. Takie niejednolite postępowanie uzasadniano tym, że w 2012 r. zjawisko odwróconego łańcucha dystrybucji było marginalne, a ujawnione przypadki dotyczyły jedynie sprzedaży pomiędzy aptekami. Kiedy proceder odwróconego łańcucha stał się problemem ogólnokrajowym, od 2013 r. wydawano decyzje w sprawie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie apteki. Z powyższej konstatacji wynika zatem, że skala procederu determinowała sposób postępowania WIF, podczas gdy powinno ono być jednakowe, niezależne od tego, czy dotyczyło sporadycznych, czy nagminnych przypadków łamania prawa.

Niejednolicie postępowano także w sytuacji, gdy przedsiębiorcy, w celu uniknięcia konsekwencji wynikających z cofnięcia zezwolenia na prowadzenie hurtowni farmaceutycznej lub apteki (konsekwencją jest niemożność ubiegania się o kolejne zezwolenie przez co najmniej trzy lata), zgłaszali rezygnację z prowadzonej działalności.

Dotyczyło to przedsiębiorców, wobec których planowano kontrole lub którzy zostali już skontrolowani przed wydaniem decyzji bądź zostali skontrolowani przez inne organy (np. kontroli skarbowej). Na przykład WIF w Szczecinie po wydaniu decyzji o cofnięciu zezwolenia wydał 10 decyzji umarzających postępowania o wygaszenie zezwoleń. Z kolei WIF we Wrocławiu umorzył postępowanie w sprawie cofnięcia zezwolenia na prowadzenie apteki ze względu na złożenie przez przedsiębiorcę w trakcie postępowania wniosku o wygaszenie zezwolenia. WIF w Katowicach po ujawnieniu 10 przypadków nielegalnej sprzedaży leków w czterech z nich wydał decyzje cofające zezwolenia, natomiast w sześciu przypadkach uwzględnił wnioski przedsiębiorców i wydał decyzje wygaszające zezwolenia.

Takie niejednolite postępowanie wobec przedsiębiorców, a także stwierdzone przez NIK przypadki nieegzekwowania wykonania zaleceń, nie tylko nie sprzyjały skutecznej realizacji zadań przez organy Inspekcji Farmaceutycznej, lecz mogły też wpłynąć na obniżenie zaufania publicznego do państwa i jego instytucji. Tymczasem zaufanie, które na gruncie nauk o zarządzaniu definiowane jest jako zdolność interesariuszy do współdziałania (Z. Dobrowolski), element nieimitowanego kapitału społecznego (R. D. Putnam), zasób strategiczny organizacji (D. J. Collis, C. Montgomery) – zmniejsza koszty transakcyjne, służy wymianie informacji i podejmowaniu decyzji¹⁰.

¹⁰ Z. Dobrowolski: *Trust, Corruption and Fraud*, [w:] B. Kozuch, Z. Dobrowolski: *Creating Public Trust. An Organisational Perspective*, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 2014, s. 113; D. J. McAllister:



Warunkiem *sine qua non* skutecznego nadzoru nad obrotem produktami leczniczymi, w szczególności w sytuacji niedoboru kadrowego w organach Inspekcji Farmaceutycznej, jest zapewnienie współdziałania różnych organów państwa w zakresie kontroli przedsiębiorców działających na rynku farmaceutycznym. Konstatacja o potrzebie współdziałania składników organizacji w taki sposób, aby przyczyniały się do powodzenia całości i osiągnięcia zakładanych celów, jest jednym z podstawowych paradygmatów prakseologicznych, sformułowanych w ubiegłym stuleciu¹¹.

Postulat współdziałania i koordynacji działań tym bardziej nabiera znaczenia, im większa jest samodzielność poszczególnych organów państwa przy określaniu zadań kontrolnych. Brak koordynacji grozi obniżeniem całościowego efektu kontroli, a nawet jej autonomizacją.

Koniecznym warunkiem koordynacji jest przekazywanie przez współdziałające organy informacji, co pozwala na bieżące niwelowanie opóźnień lub zakłóceń w realizacji zadań¹². Kontrola NIK wykazała tymczasem, że brak koordynacji działalności organów Inspekcji Farmaceutycznej z urzędami kontroli skarbowej nie przyczynił się do skutecznego

eliminowania nieprawidłowości rynku farmaceutycznego, co częściowo wynikało z braku odpowiednich rozwiązań prawnych. Pomimo że Główny Inspektor Farmaceutyczny zawarł szereg porozumień¹³, w tym z Głównym Inspektorem Kontroli Skarbowej, w celu uzyskania informacji o podmiotach dokonujących obrotu lekami w tak zwanym odwróconym łańcuchu dystrybucji oraz pozyskania faktur potwierdzających nielegalne transakcje, urzędy kontroli skarbowej na wnioski WIF o udostępnienie faktur dokumentujących transakcje wielokrotnie odpowiadały negatywnie, zasłaniając się tajemnicą skarbową oraz brakiem przepisów dopuszczających udostępnienie posiadanych danych. Należy odnotować, że Główny Inspektor Farmaceutyczny występował do Ministra Finansów o rozważenie możliwości dokonania odpowiednich zmian w ustawie o kontroli skarbowej.

Zmiana w tym zakresie nastąpiła dopiero z dniem 12 lipca 2015 r., w związku ze zmianą Prawa farmaceutycznego. W art. 34b ust. 3 ustawy z 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej¹⁴ dodano pkt 4d, zgodnie z którym, organy kontroli skarbowej zobowiązane są udostępniać informacje z akt kontroli również organom Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej.

Affect and cognition-based trust as foundations for interpersonal cooperation in organizations, "Academy of Management Journal" nr 38/1995, s. 55.

¹¹ T. Kotarbiński: *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Wrocław-Warszawa 1975, s. 74; J. Zieleniewski: *Organizacja i zarządzanie*, PWN, Warszawa 1969, s. 265.

¹² B. R. Kuc: *Kontrola w systemie zarządzania*, PWE, Warszawa 1987, s. 86-106; Z. Dobrowolski: *Organizacja i zarządzanie. Zarys problematyki i metod*, PWSZ Sulechów 2008.

¹³ <<https://www.gif.gov.pl/pl/wspolpraca-instytucyjna/wspolpraca-krajowa/porozumienia/128,Porozumienia.html>>, dostęp 31.03.2016 r.

¹⁴ Dz.U. z 2015 r. poz. 553, ze zm.

Nadzór MZ nad obrotem refundowanymi farmaceutykami

Jak wynika z kontroli NIK, Minister Zdrowia, dysponując setkami zgłoszeń o trudnościach w dostępie do produktów leczniczych, podejmował doraźne działania w celu zapewnienia zaopatrzenia w leki refundowane aptek i pacjentów¹⁵. Pacjenci byli kierowani do aptek, w których poszukiwany lek był dostępny. Apteki kierowano do hurtowni farmaceutycznych, w których – zgodnie z deklaracją firm farmaceutycznych – zapewniona była możliwość nabycia odpowiedniego leku.

W związku z doniesieniami o brakach w 2012 r. insuliny krótko działających, na polecenie Ministra Zdrowia WIF i GIF składały codzienne raporty o ilości tego produktu leczniczego na terenie kraju do końca 2012 r. Od stycznia 2013 r. GIF składał cotygodniowe raporty o dostępności wszystkich leków (od 3 marca 2014 r. – z podziałem na cytostatyki, insuliny oraz inne produkty lecznicze). Brakowało jednak odpowiednich przepisów prawa, aby skutecznie wyeliminować odwrócony łańcuch dystrybucji leków. W efekcie, choć Minister Zdrowia otrzymywał informacje o działaniach kontrolnych i postępowaniach

prowadzonych przez Państwową Inspekcję Farmaceutyczną dotyczących zjawiska odwróconego łańcucha dystrybucji, rozwiązanie problemu nadmiernego wywozu leków za granicę było utrudnione z powodu braku systemu monitorowania obrotu produktami leczniczymi na terytorium RP. W ocenie NIK, prace legislacyjne zmierzające do poprawy sytuacji prowadzono opieszale. Dopiero 9 kwietnia 2015 r. nowelizacja ustawy – Prawo farmaceutyczne została przyjęta przez Sejm i w zasadniczej części weszła w życie z dniem 12 lipca 2015 r.; w pozostałym zakresie nastąpi to z dniem 1 stycznia 2017 r. (Założenia do projektu nowelizacji Prawa farmaceutycznego zostały przyjęte przez Radę Ministrów 10 września 2013 r., a 19 września 2013 r. skierowano projekt do uzgodnień zewnętrznych).

NIK ujawniła także, że pomimo posiadanej wiedzy o nieprawidłowościach, Minister Zdrowia nie wykorzystał uprawnień wynikających z art. 118 i art. 119 ustawy z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej¹⁶, w efekcie czego nie podejmowano ani nie zlecano kontroli podmiotów prowadzących działalność leczniczą pod kątem faktycznego zapotrzebowania i wykorzystania przez nie produktów leczniczych¹⁷. Z informacji uzyskanych

¹⁵ W latach 2012–2015 do Departamentu Polityki Lekowej i Farmacji Ministerstwa Zdrowia wpłynęły łącznie 752 zgłoszenia o trudnościach z dostępem do leków refundowanych i nierefundowanych. W tym samym okresie do Rzecznika Praw Pacjenta wpłynęło ich łącznie 126.

¹⁶ Dz.U. z 2015 r. poz. 618, ze zm.

¹⁷ Kontrola wykazała, że Główny Inspektor Farmaceutyczny informował Ministerstwo Zdrowia o potęgującym się zjawisku polegającym na zakupie z aptek ogólnodostępnych dużych ilości leków refundowanych, tzw. deficytowych. Wskazywał jednocześnie na konieczność przeprowadzenia kontroli celem ustalenia rzeczywistego zapotrzebowania na produkty lecznicze w odniesieniu do zapotrzebowania składanego w aptekach. Wraz z pismem z 15.04.2015 r. GIF przekazał Ministrowi Zdrowia listę 34 podmiotów, wobec których zachodzi podejrzenie dokonywania nadmiernych zakupów produktów leczniczych w aptekach ogólnodostępnych na podstawie zapotrzebowania.



przez NIK wynikało, że wojewodowie, poza dwoma¹⁸, również nie korzystali z możliwości przeprowadzania kontroli na podstawie art. 111 ustawy o działalności leczniczej, w zakresie wykorzystania produktów leczniczych przez podmioty przy udzielaniu świadczeń pacjentom. Oznacza to, że skuteczną kontrolą nie zostały objęte podmioty prowadzące działalność leczniczą, które zamawiały w aptekach nadmierne ilości produktów leczniczych refundowanych w stosunku do zakresu realizowanych świadczeń medycznych, a następnie za pośrednictwem hurtowni farmaceutycznych sprzedawały je poza granice kraju.

Skuteczność nowych rozwiązań

Z dniem 12 lipca 2015 r. weszła w życie ustawa o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne oraz niektórych innych ustaw, zwana potocznie „ustawą antywywozową”. W znowelizowanym Prawie farmaceutycznym założono, że wszyscy uczestnicy łańcucha dystrybucji – począwszy od producenta, przez hurtownie i apteki – zostaną zobowiązani do regularnego raportowania o stanach magazynowych oraz wielkości sprzedaży towaru. W zakresie monitorowania dostępności leków przyjęto między innymi, że przedsiębiorcy zajmujący się hurtowym obrotem produktami leczniczymi są obowiązani

zapewnić, w celu zabezpieczenia pacjentów, nieprzerwane zaspokajanie zapotrzebowania podmiotów uprawnionych do obrotu detalicznego produktami leczniczymi i przedsiębiorców zajmujących się obrotem hurtowym produktami leczniczymi w ilości odpowiadającej potrzebom pacjentów (art. 36 z ust. 1 Prawa farmaceutycznego). Od 12 lipca 2015 r. podmioty uprawnione do prowadzenia obrotu detalicznego, przedsiębiorcy prowadzący obrót hurtowy oraz podmioty odpowiedzialne – zapotrzebowanie na produkty lecznicze objęte refundacją muszą składać w formie pisemnej albo w formie dokumentu elektronicznego doręczanego środkami komunikacji elektronicznej (art. 36z ust. 4). Również odmowa realizacji takiego zamówienia musi być dokonana w wyżej określonej formie, wraz ze wskazaniem uzasadnienia. W sytuacji gdy podmiot prowadzący aptekę, punkt apteczny lub dział farmacji szpitalnej, nie może zapewnić dostępu do refundowanych produktów leczniczych, jest obowiązany w ciągu 24 godzin poinformować o tym właściwego miejscowo wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego, który ustala przyczyny braku dostępności. O tych przyczynach powinien zostać poinformowany GIF, który ustala dostępność produktów w obrocie hurtowym (art. 95a ww. ustawy).

¹⁸ Wojewoda Pomorski wszczął w 2015 r. kontrolę w podmiocie prowadzącym działalność leczniczą w związku z informacją Wielkopolskiego WIF o ilościach zamawianych leków „deficytowych” refundowanych. Również zaplanowano kontrolę w związku z analogiczną informacją przekazaną przez Mazowiecki WIF. Czynności kontrolne nie były zakończone. Wojewoda Mazowiecki przeprowadził w 2015 r. kontrole doraźne w dwóch podmiotach leczniczych, na podstawie danych przekazanych przez Mazowiecki WIF. Jeden z podmiotów złożył wniosek o wykreślenie go z rejestru podmiotów leczniczych. Na podstawie wyników kontroli Mazowiecki WIF złożył zawiadomienie do prokuratury.

Od 1 stycznia 2017 r. obowiązki dotyczące monitorowania dostępności leków będą realizowane za pomocą Zintegrowanego Systemu Monitorowania Obrotu Produktami Lecznictwymi. Znajdą się w nim dane o obrocie produktami leczniczymi (kody, numery serii, liczba i wartość netto opakowań), informacje o dokonanych transakcjach, przesunięciach i stanach magazynowych hurtowni farmaceutycznych, informacje o wniesionych sprzeciwach oraz wyniku ponownego rozpoznania sprawy. Ponadto GIF będzie przekazywał Ministrowi Zdrowia tygodniowe raporty o obrocie produktami leczniczymi – stany magazynowe, transakcje i przesunięcia magazynowe.

W zakresie wywozu leków art. 78a Prawa farmaceutycznego wprowadził obowiązek zgłoszenia organom Inspekcji Farmaceutycznej zamiaru wywozu za granicę produktów leczniczych objętych wykazem Ministra Zdrowia, na którym znalazły się leki zagrożone brakiem dostępności w aptekach. GIF jest obowiązany zgłosić sprzeciw w terminie 30 dni roboczych od dnia otrzymania niniejszego zgłoszenia w przypadku braku dostępności do produktu leczniczego, a decyzję w tym zakresie opublikować w Biuletynie Informacji Publicznej Głównego Inspektora Farmaceutycznego. W przypadku niezgłoszenia sprzeciwu wobec zamiaru wywozu, wnioskodawca będzie mógł go dokonać; w tej sytuacji o fakcie wywozu wnioskodawca zobowiązany jest poinformować GIF w terminie do 7 dni od daty wywozu. Hurtownie farmaceutyczne mają obowiązek sprzedawać wyłącznie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej produkty lecznicze objęte sprzeciwem (art. 78a ust. 12 ww.

ustawy). Dokonanie wywozu bez uprzedniego zgłoszenia albo wbrew sprzeciwowi Głównego Inspektora Farmaceutycznego jest objęte sankcją karną.

W celu wyeliminowania patologicznego zjawiska odwróconego łańcucha dystrybucji zakazano zbywania produktów leczniczych z apteki ogólnodostępnej lub punktu aptecznego do hurtowni farmaceutycznej, innej apteki lub punktu aptecznego (art. 86a ww. ustawy) pod groźbą cofnięcia zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej (art. 103 ust. 1 pkt 2) oraz grzywny lub kary ograniczenia albo pozbawienia wolności do dwóch lat (art. 126b).

Nowe regulacje dotyczące zaopatrzywania w produkty lecznicze objęły także podmioty wykonujące działalność leczniczą (art. 87 ust. 5 i 6). Produkty lecznicze wydawane z przepisu lekarza nabywane przez te podmioty mogą być stosowane wyłącznie w celu udzielania świadczeń opieki zdrowotnej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i nie mogą być zbywane poza przypadkiem określonym w art. 106 ust. 3 pkt 1 – zaopatrzywanie przez apteki szpitalne. W przypadku powzięcia informacji o zbywaniu przez podmiot wykonujący działalność leczniczą produktów leczniczych organy Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej informują o tym właściwy organ prowadzący rejestr podmiotów wykonujących działalność leczniczą (właściwego wojewodę). Jednocześnie w ustawie o działalności leczniczej dodano art. 111a, który zobowiązuje organ rejestrowy do wszczęcia kontroli podmiotu wykonującego działalność leczniczą w przypadku otrzymania powyższej informacji.



Istotną zmianą, która może ułatwić zwalczanie procederu odwróconego łańcucha dystrybucji, jest wprowadzenie przez ustawę o kontroli skarbowej dostępu organów Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej do informacji wynikających z akt kontroli skarbowej oraz innych informacji podatkowych objętych tajemnicą skarbową (art. 34b ust. 3 pkt 4d). Dobrym rozwiązaniem jest także jednoznaczne określenie procedury wygaszania zezwoleń dla hurtowni farmaceutycznej (art. 81 ust. 4a i 4b) i dla aptek (art. 104 ust. 2a i 2b) – w przypadku rezygnacji z prowadzonej działalności gospodarczej zezwolenie nie podlega wygaśnięciu do czasu zakończenia postępowań kontrolnych lub administracyjnych. Jeżeli w wyniku zakończonego postępowania kontrolnego lub administracyjnego zachodzą przesłanki dla wydania decyzji o cofnięciu zezwolenia, GIF lub odpowiednio WIF cofa zezwolenie i wygaśnięcia nie stwierdza się.

Wprowadzono także zmiany w przepisach prawa¹⁹ pozwalające na przeciwdziałanie procederowi nabywania w dużych ilościach produktów leczniczych zawierających w swoim składzie substancje psychoaktywne, w tym pseudofedrynę²⁰, wydawanych bez przepisu lekarza. Ograniczono – w ramach jednorazowej sprzedaży przez aptekę i punkt apteczny – wydawanie nie więcej niż jednego opakowania danego produktu leczniczego zawierającego w składzie

substancje o działaniu psychoaktywnym (w pełnym brzmieniu przepisy wejdą w życie 1 stycznia 2017 r.). Tym samym Polska dołączyła do państw, w których podjęto próbę ograniczenia dawki leku lub liczby opakowań możliwych do nabycia bez recepty przy jednej transakcji²¹.

Czy wprowadzone rozwiązania poprawią zaopatrzenie polskich pacjentów w deficytowe leki? Trudno o jednoznaczną ocenę, gdyż dopiero z perspektywy kilku lat można stwierdzić, czy zmiany w Prawie farmaceutycznym ułatwiły eliminowanie zjawisk patologicznych w funkcjonowaniu rynku farmaceutycznego. Jak dotąd, nie poprawiło się znacząco zaopatrzenie aptek w produkty lecznicze refundowane. Od 12 lipca 2015 r. do GIF wpłynęło kilkaset tysięcy odmów realizacji zapotrzebowania na produkty lecznicze. Zgłoszenia te przesyłane były zarówno przez podmioty obrotu detalicznego, jak i hurtowego. Ich analiza wykazała, że do najczęstszych przyczyn odmowy należały: przekroczenie limitu ilościowego, brak towaru w magazynie, usunięcie towaru z dokumentu magazynowego, brak przyznanego limitu ilościowego, adnotacja „produkt niedostępny do sprzedaży”, brak dostaw od podmiotu odpowiedzialnego, tymczasowy brak towaru w magazynie lokalnym, brak towaru w danym oddziale terenowym. Na opublikowanej przez Ministerstwo Zdrowia liście produktów

¹⁹ Od 1 lipca 2015 r., przepisem art. 3 pkt 2 i art. 8 ust. 1 i 2 ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2012 r. poz. 124, ze zm.)

²⁰ Pseudofedryna należy do prekursorów kategorii 1, zawierających substancje o dużym potencjale użycia do produkcji narkotyków, w tym silnie działającego narkotyku – metamfetaminy.

²¹ Takie ograniczenia wprowadziły już m.in. Wielka Brytania, Francja, Niemcy i Czechoy.

lecniczych zagrożonych brakiem dostępności znalazło się 158 preparatów.

Wnioski

Sprawny system dystrybucji leków jest istotny dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa i jego obywateli. Jest to szczególnie ważne, jeśli uwzględnimy niektóre zjawiska społeczne, w tym związane ze starzeniem się społeczeństwa. Nie ulega wątpliwości, że rynek farmaceutyczny będzie się gwałtownie rozwijał, do czego przyczynią się zmiany demograficzne i kulturowe, na przykład rozwój profilaktyki zdrowotnej. Warunkiem *sine qua non* prawidłowego nadzoru nad funkcjonowaniem tego rynku jest precyzyjne prawo i dobrze działające organy Inspekcji Farmaceutycznej, wyposażone w przepisy wykonawcze, a także dysponujące odpowiednim potencjałem kadrowym w relacji do zakresu wykonywanych zadań. Niewątpliwie, w celu ograniczenia niekontrolowanego wywozu z kraju refundowanych produktów leczniczych oraz zapewnienia faktycznej do nich dostępności Minister Zdrowia oraz Inspekcja Farmaceutyczna powinni zadbać o skuteczne stosowanie mechanizmów przeciwdziałających tym zjawiskom, wprowadzonych w Prawie farmaceutycznym. Wymaga to bieżącego monitorowania dostępności do produktów leczniczych, stosowania sprzeciwu wobec zamiaru wywozu lub zbycia leków deficytowych, a w przypadku naruszenia przez przedsiębiorców zakazów wywozowych – bezwzględnego stosowania przewidzianych prawem sankcji. Postulat współdziałania różnych organizacji państwa, które determinuje ich sprawne funkcjonowanie, jest



W celu ograniczenia niekontrolowanego wywozu z kraju refundowanych produktów leczniczych oraz zapewnienia faktycznej do nich dostępności Minister Zdrowia oraz Inspekcja Farmaceutyczna powinni zadbać o skuteczne stosowanie mechanizmów przeciwdziałających tym zjawiskom, wprowadzonych w Prawie farmaceutycznym. (...) Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, niezbędne jest wzmocnienie nadzoru nad obrotem lekami w obrocie pozaaptecznym oraz weryfikacja przez Ministra Zdrowia listy produktów leczniczych dopuszczonych do sprzedaży w placówkach pozaaptecznych

szczególnie istotny w skutecznym przeciwdziałaniu nielegalnemu obrotowi produktami leczniczymi. Wymaga to wzmocnienia współpracy pomiędzy organami Inspekcji Farmaceutycznej i organami kontroli skarbowej, w szczególności przez aktualizację dotychczasowego porozumienia z 20 grudnia 2013 r., zawartego przez Głównego Inspektora Farmaceutycznego z Głównym Inspektorem Kontroli Skarbowej, z uwzględnieniem aktualnych przepisów art. 34b ust. 3 pkt 4d ustawy o kontroli skarbowej. Zintensyfikowanie działań tych organów powinno obejmować w szczególności bieżącą wymianę informacji i dokumentów dotyczących stwierdzonych nieprawidłowości w obrocie produktami leczniczymi oraz uwzględnienie w planach kontroli skarbowych sugestii i wniosków Inspekcji Farmaceutycznej.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, niezbędne jest wzmocnienie nadzoru nad obrotem lekami w obrocie pozaaptecznym



oraz weryfikacja przez Ministra Zdrowia listy produktów leczniczych dopuszczonych do sprzedaży w placówkach pozaaptecznych. Dotychczasowy brak skutecznej kontroli nad warunkami przechowywania i jakością leków w placówkach obrotu pozaaptecznego oraz ich zbyt duża dostępność powodują, że konsumenci traktują te produkty jak każdy inny towar, co może sprzyjać powstawaniu zatruć. NIK wniosła również o rozważenie przez Ministra Zdrowia podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu dodania w art. 99 Prawa farmaceutycznego przepisu uwzględniającego przesłanki odmowy udzielenia

zezwolenia na prowadzenie apteki lub punktu aptecznego, sformułowane w ust. 3 pkt 2 i 3 tegoż artykułu – również w sytuacji przekroczenia zakazów antykoncentryjnych przez przedsiębiorcę występującego o zmianę zezwolenia. Pozwoli to na skuteczne wyeliminowanie prób nielegalnej koncentracji na rynku farmaceutycznym.

dr hab. ZBYSŁAW DOBROWOLSKI,
dyrektor Delegatury NIK
w Zielonej Górze,
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

Słowa kluczowe: rynek farmaceutyczny, wywóz leków, Prawo farmaceutyczne, obrót produktami leczniczymi, patologie organizacyjne, zaufanie publiczne

Key words: pharmaceutical market, organizational pathologies, public trust, pharmaceutical law

Kształtowanie rynku kolejowego w Polsce

Nieprawidłowości w funkcjonowaniu spółek Grupy PKP

LESZEK KORCZAK

Funkcjonująca od 2001 r. grupa kapitałowa pod nazwą Grupa PKP zajmuje wiodącą pozycję na polskim rynku kolejowym i wpływa w sposób decydujący na jego rozwój, z uwagi na obszar prowadzonej działalności oraz wielkość wchodzących w jej skład spółek przewozowych i zarządzających infrastrukturą kolejową. Jest drugim co do wielkości pracodawcą w Polsce, który zatrudnia ponad 80 tysięcy pracowników oraz czwartą europejską grupą kapitałową skupiającą spółki kolejowe. Działalność Grupy PKP ma tym samym istotny wpływ na kształtowanie polityki transportowej i sprawność funkcjonowania państwa.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę funkcjonowania grupy kapitałowej PKP¹, którą objęta została działalność 14 najważniejszych spółek tej grupy², zaliczanych w badanym okresie, to jest w latach 2010–2013, do zarządzanego przez PKP SA holdingu pn. Grupa PKP³.

Badaniem objęto również Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, które wykonywało zadania ministra właściwego ds. transportu w zakresie nadzoru nad PKP SA jako jednostką dominującą w Grupie PKP.

Kontrola została wszczęta przez NIK z własnej inicjatywy, w związku z wynikami

¹ Celem głównym kontroli, przeprowadzonej od 9.09.2013 r. do 6.05.2014 r., była ocena funkcjonowania Grupy PKP i działalności wchodzących w jej skład spółek, w świetle realizacji przepisów ustawy z 8.09.2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz.U. z 2014 r. poz. 1160, ze zm.), zwanej dalej „ustawą o PKP”. Artykuł powstał na podstawie Informacji o wynikach kontroli pt. *Funkcjonowanie grupy kapitałowej PKP*, nr ewid. P/13/083, opublikowanej dopiero w listopadzie 2015 r., z uwagi na znaczną liczbę i wydłużony okres rozpatrywania zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych.

² Kontrolę przeprowadzono w: PKP SA, PKP PLK SA, PKP Cargo SA, PKP LHS Sp. z o.o., PKP Intercity SA, PKP SKM w Trójmieście Sp. z o.o., PKP Energetyka SA, PKP Informatyka Sp. z o.o., KZŁ Sp. z o.o., TK Telekom Sp. z o.o., CS Szkolenie i Doradztwo Sp. z o.o., PKL SA, Drukarnia Kolejowa Kraków Sp. z o.o., KPT-W Natura TOUR Sp. z o.o.

³ To jest grupy spółek prawa handlowego, w której PKP SA pełniła w badanych latach funkcję jednostki dominującej w rozumieniu przepisów ustawy o rachunkowości. Holding powstał na bazie spółek utworzonych przez PKP SA oraz spółek utworzonych uprzednio przez p.p. PKP, których działalność była istotna dla Grupy PKP.



prowadzonej przez Departament Infrastruktury analizy ryzyka funkcjonowania transportu kolejowego w Polsce. Analiza ta wskazywała, że mimo podjęcia szeregu działań na rzecz wdrożonych w 2001 r. przekształceń kolei⁴, proces zmian wprowadzanych na tym rynku nie zawsze przebiegał pomyślnie. Grupa PKP w pierwszej dekadzie funkcjonowania nie osiągała bowiem zadowalających wyników ekonomicznych, a utworzone przez PKP SA spółki wchodzące w skład Grupy w znacznej mierze ponosiły straty. Do 2009 r. rosło przy tym jej zadłużenie, przy równoczesnym spadku udziału transportu kolejowego w przewozach wykonywanych transportem lądowym. W celu poprawy tej sytuacji wdrażane były kolejne programy rządowe, w tym „Strategia dla transportu kolejowego do roku 2013”, które miały umożliwić wzrost efektywności funkcjonowania spółek kolejowych i podniesienie jakości świadczonych przez nie usług oraz poprawę wykorzystania zasobów będących w ich dyspozycji. Programy te nie przynosiły jednak wymiernych rezultatów, ponieważ w przeważającej mierze stan dworców kolejowych oraz komfort podróży były dla pasażerów niezadowalające, a przedsiębiorcy preferowali transport

samochodowy z uwagi na znacznie krótszy czas dostawy towarów.

W obszarze szczególnego zainteresowania NIK w trakcie prowadzonych badań znalazło się wypełnianie przez jednostki kontrolowane zadań ustalonych ustawą o PKP⁵ oraz związanych z wypracowaniem i realizacją strategii lub planów ich działalności, pozyskiwaniem i wykorzystaniem środków finansowych z Unii Europejskiej, a przede wszystkim restrukturyzacją i przygotowaniem spółek Grupy PKP do działań prywatyzacyjnych. Z uwagi na dokonany w badanym okresie przez PKP Intercity SA zakup pociągów Pendolino⁶, kontrolą objęto również zagadnienia związane z jego celowością i gospodarnością oraz przebiegiem współpracy pomiędzy spółkami Grupy PKP przy wdrożeniu do eksploatacji tych pociągów.

Na podstawie wyników kontroli NIK negatywnie oceniała zarówno organizację, jak i funkcjonowanie Grupy PKP jako holdingu⁷, pomimo pozytywnej oceny działalności 12 spośród 14 spółek wchodzących w skład Grupy⁸. Stwierdzono bowiem, że PKP SA niedostatecznie sprawowała zarząd nad tym holdingiem, gdyż, będąc

⁴ Na podstawie przepisów przywołanej wyżej ustawy o PKP.

⁵ W tym przede wszystkim związanych z: zarządzaniem Grupą PKP, zarządzaniem infrastrukturą kolejową, wykonywaniem kolejowych przewozów pasażerskich i towarowych oraz wyposażeniem spółek kolejowych w mienie niezbędne do prowadzenia działalności i zagospodarowaniem majątku po byłym przedsiębiorstwie państwowym PKP.

⁶ 20 sztuk normalnotorowych elektrycznych zespołów trakcyjnych dużych prędkości Alstom EMU250 (seria ED250).

⁷ To jest organizacji grupującej samodzielne pod względem prawnym podmioty gospodarcze, której istotą jest zarządzanie przez jednostkę dominującą pozostałymi jednostkami zależnymi.

⁸ Negatywnie oceniona została działalność PKP PLK SA oraz KPT-W Natura TOUR Sp. z o. o. Działalność pozostałych spółek oraz Ministra Infrastruktury i Rozwoju (w obszarze dot. funkcjonowania Grupy PKP) oceniona została pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

jednostką dominującą, do października 2012 r. nie wypracowała strategii działalności Grupy oraz nie zawierała ze spółkami zależnymi umów holdingowych ustalających ich wzajemne obowiązki i uprawnienia.

Tym samym PKP SA nie wykształciła w badanym okresie struktur, których zadaniem byłoby zdefiniowanie i wyznaczenie celów oraz zasadniczych kierunków funkcjonowania Grupy. Nie określiła również kompetencji takich struktur, pozwalających na dokonywanie oceny jakości oraz bieżące monitorowanie podejmowanych przez zarządy spółek decyzji dotyczących realizacji celów na poziomie holdingu. Nie zostały nawet ustalone przejrzyste zasady zaliczania do Grupy PKP spółek, w których PKP SA miała akcje lub udziały. W sprawach tych NIK skierowała do Ministra Infrastruktury i Rozwoju wnioski o podjęcie działań mających na celu ustalenie zasad zaliczania do Grupy PKP spółek z udziałem PKP SA oraz rozważenie potrzeby wydzielenia z Grupy jednostek, których działalność nie jest związana z transportem kolejowym.

Brak dostatecznego nadzoru nad działalnością holdingu, w tym właściwej koordynacji i przepływu informacji w Grupie PKP, wpływał niekorzystnie na funkcjonowanie spółek zależnych i prowadził do powstania niżej wymienionych nieprawidłowości.

1. Wdrażanie przez spółki Grupy PKP niespójnych przedsięwzięć gospodarczych związanych z zakupem składów zespołowych Pendolino⁹, to jest pociągów przystosowanych do przewozów pasażerskich z prędkością 220-250 km/godz.

Pomimo przeprowadzenia przez PKP Intercity SA przetargu na dostawę pociągów dużych prędkości w 2008 r. i dokonania ich zakupu w 2011 r., PKP PLK SA i PKP Energetyka SA do połowy 2012 r. nie przeprowadzały modernizacji linii kolejowych umożliwiających wykorzystanie prędkości tych pociągów na wyznaczonych dla nich trasach. Stan ten wynikał z braku właściwej koordynacji działalności inwestycyjnej wymienionych spółek przez PKP SA jako jednostkę dominującą, co prowadziło do wdrażania w holdingu niespójnych przedsięwzięć gospodarczych.

W świetle ustaleń kontroli, dokonany przez PKP Intercity SA zakup pociągów Pendolino, których cena jest znacznie wyższa od ceny pociągów poruszających się z prędkością do 200 km/godz., był nieuzasadniony ekonomicznie. Taka ocena wynika z tego, że zakupiono pociągi o wskazanych parametrach pomimo nieprzystosowania infrastruktury kolejowej do uzyskiwania prędkości powyżej 200 km/godz. oraz że zarządca infrastruktury nie przewiduje dostosowania do takich prędkości większości linii kolejowych. Należy tu zaznaczyć, że jedyną linią kolejową

⁹ W niniejszym punkcie wykorzystano wyniki badań pochodzące z opinii biegłego – prof. dr. hab. inż. Andrzeja Chudzikiewicza, kierownika Zakładu Podstaw Budowy Urządzeń Transportowych na Wydziale Transportu Politechniki Warszawskiej, pt. *Porównania kosztów dokonanego przez PKP Intercity SA zakupu pociągów Pendolino do kosztów trakcyjnych pociągów pasażerskich, eksploatowanych w latach 2008–2014 na liniach europejskich, uzyskujących prędkości od 160 km/h do 200 km/h, w tym produkowanych w Polsce i za granicą, opracowanej w marcu 2015 r. na potrzeby kontroli NIK.*



w Polsce umożliwiającą przejazd pociągów z prędkością do 200 km/godz. powinna być od 2018 r. Centralna Magistrala Kolejowa (Grodzisk Mazowiecki – Zawiercie). Jednak w 2014 r. jedynie 90 km tej linii było dostosowane do uzyskiwania prędkości 200 km/godz. Na pozostałych liniach kolejowych pociągi będą mogły kursować z prędkością maksymalną do 160 km/godz., przy czym długość linii, na których składy Pendolino mogły obecnie uzyskiwać takie prędkości wynosiła około 460 km, co stanowiło 52% tras obsługiwanych faktycznie przez te pociągi. Inwestycja zakupu Pendolino była tym samym realizowana bez uzyskania gwarancji, że tabor ten umożliwi znaczne skrócenie czasu podróży na planowanych trasach.

Ograniczenie efektywnego wykorzystywania szybkości pociągów Pendolino związane jest również z odstąpieniem w 2013 r. od realizacji rządowego „Programu budowy i uruchomienia przewozów kolejami dużych prędkości w Polsce”¹⁰, w tym budowy przez PKP PLK SA linii kolejowych, po których pociągi mogłyby kursować z prędkością przekraczającą 200 km/godz. Należy jednak zaznaczyć, że na większości tras kolejowych planowanych do modernizacji w ramach tego programu zakładana prędkość, jaką mogłyby uzyskiwać pociągi, nie przekraczała 200 km/godz.

Według danych przyjętych przez PKP PLK SA w rozkładzie jazdy 2014/2015, pociągi Pendolino miały kursować

na 1403 km linii kolejowych, a prędkość 200 km/godz. osiągać jedynie na około 7% planowanych tras przejazdu. Główną przyczyną braku możliwości uzyskiwania przez pociągi Pendolino prędkości przekraczającej 160 km/godz. było niedostateczne wyposażenie sieci kolejowej w system zabezpieczenia ruchu pociągów ERTMS/ETCS, wymagany na liniach o takich prędkościach.

Jednak nawet w przypadku dostosowania parametrów linii kolejowych i trakcji elektrycznej do poruszania się pojazdów szynowych z prędkością do 250 km/h czas przejazdów Pendolino na planowanych trasach nie skróci się znacząco, między innymi z uwagi na konieczność zatrzymywania się tych pociągów na określonych stacjach kolejowych. Wymóg taki związany jest ze sposobem finansowania przedsięwzięcia, w tym uzyskania pomocy ze środków Unii Europejskiej pod warunkiem, że oferta przewozowa Pendolino nie będzie skierowana wyłącznie do klientów biznesowych, lecz do szerokiej rzeszy pasażerów, oraz z postanowieniami umowy o świadczenie usług publicznych (PSC) w zakresie międzywojewódzkich przewozów kolejowych.

Na uwagę zasługuje ponadto, że pociągi Pendolino wytwarzane są we Włoszech, a udział strony polskiej w ich budowie ogranicza się do wykonywania uzupełniających elementów¹¹ oraz że koszty ich serwisowania przekraczają ponaddwukrotnie koszty serwisowania pociągów

¹⁰ Według zamieszczonego w BIP „Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów” (marzec 2014 r., nr ID171), opracowany został Projekt uchwały Rady Ministrów uchylającej uchwałę w sprawie przyjęcia strategii ponadregionalnej – „Program budowy i uruchomienia przewozów kolejami dużych prędkości w Polsce”.

¹¹ Między innymi okablowania, sprzęgów, skrzynek trakcyjnych.

produkowanych w Polsce (uzyskujących prędkości do 190 km/godz.).

Nadmienić również należy, że nazwa Pendolino („wahadełko”) dotyczy elektrycznych zespołów trakcyjnych mających wychylne nadwozie, pozwalające na bezpieczne zwiększenie prędkości na łukach linii kolejowych zaprojektowanych dla pociągów tradycyjnych (bez konieczności budowania dodatkowych, specjalnie przystosowanych torowisk). Zakupione przez PKP Intercity SA pociągi mają natomiast nadwozie stałe, co oznacza, że posiadane parametry prędkościowe będą mogły wykorzystywać jedynie na prostych odcinkach tras.

Jakkolwiek pociągi Pendolino mogą pozwolić PKP Intercity SA na pozyskiwanie coraz większej liczby pasażerów oraz stwarzają możliwości odzyskania przez spółkę rentowności¹², to jednak różnice dotyczące czasu i komfortu przejazdu składami Pendolino i pociągami konwencjonalnymi – poruszającymi się z prędkością do 190 km/godz. – są obecnie i będą w najbliższych latach nieznaczne.

*2. Brak stabilnych zasad ustalania opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej oraz nierzetelny sposób ich naliczania przez zarządcę infrastruktury PKP PLK SA*¹³. Częste zmiany stawek dostępu do infrastruktury kolejowej oraz sposobu ich

naliczania nie pozwalały spółkom przewozowym¹⁴ na prowadzenie przewidywalnej, długofalowej polityki taryfowej wobec klientów. Wysokość opłat za dostęp uzależniona była ponadto od potrzeb ogólnych funkcjonowania zarządcy infrastruktury, co było sprzeczne z obowiązującymi w Unii Europejskiej przepisami. Konsekwencją tej sytuacji był wyrok wydany 30 maja 2013 r. przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w którym uznano, że Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z prawa wspólnotowego przez pobieranie opłaty za dostęp do infrastruktury kolejowej na podstawie kosztów innych, niż koszty stanowiące rezultat wykonywania przewozów pociągami.

Wskazany wyrok spowodował obniżenie o 20% średniej stawki opłaty pobieranej za dostęp do infrastruktury, a tym samym konieczność zwiększenia dofinansowania ze strony Skarbu Państwa działalności prowadzonej przez PKP PLK SA¹⁵ związanej z zarządzaniem liniami kolejowymi, w tym ich utrzymaniem i modernizacją. NIK ustaliła również, że do końca 2014 r. wszczętych zostało przed sądami rejonowymi 10 postępowań dotyczących roszczeń przewoźników w sprawie zwrotu przez PKP PLK SA części opłat „pobraných bezprawnie za dostęp do infrastruktury kolejowej”. Łączna

¹² Jednak według informacji prasowych (zamieszczonych m.in. na stronie www.rynek-kolejowy.pl), działalność PKP Intercity SA w 2015 r. zamknęła się stratą 41 mln zł, a szacunkowa strata tej spółki w 2016 r. wyniesie ok. 50 mln zł.

¹³ Nierzetelny sposób naliczania opłata za dostęp do infrastruktury kolejowej nie wynikał jednak z decyzji kierownictwa tej spółki, lecz ze sposobu kalkulacji tych opłat ustalonych przepisami prawa, w tym rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 27.02.2009 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (Dz.U. nr 35, poz. 274 – rozporządzenie zostało uchylone z dniem 24.06.2014 r.).

¹⁴ W tym prywatnym przedsiębiorcom kolejowym spoza Grupy PKP.

¹⁵ W 2014 r. o 897 mln zł.



wartość tych roszczeń wyniosła ponad 1,3 mld zł.

Sytuacja ta stwarza poważne zagrożenia finansowe dla Skarbu Państwa, który jest większościowym akcjonariuszem tej spółki, tym bardziej że PKP PLK SA – utworzona na podstawie ustawy o PKP w celu zarządzania państwową infrastrukturą kolejową – z uwagi na zakres prowadzonej działalności¹⁶ i zgodnie z przepisem art. 6 pkt 4 ustawy z 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe¹⁷, nie może być postawiona w stan upadłości.

Zagrożenia te są ponadto związane z nieprawidłowościami ujawnionymi w toku kontroli, które polegały na tym, że PKP PLK SA w badanym okresie:

- nieterminowo i w niepełnym zakresie realizowała zasadnicze cele i zadania określone w strategiach, w tym w „Strategii rozwoju infrastruktury kolejowej do 2013 roku i latach dalszych” oraz „Wieloletnim programie inwestycji kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015” (m.in. nie zmodernizowała linii kolejowych: nr 4, nr 9, nr 30, nr 213, nr 23, nr 64, nr 271, nr 507 oraz nie przystosowała do prędkości 200 km/godz. żadnego z planowanych 700 km odcinków linii kolejowych);

- nieefektywnie wykorzystywała środki finansowe z UE – po upływie 7 lat od uruchomienia programu operacyjnego „Infrastruktura i środowisko” na lata 2007–2013 nie zostały podpisane umowy o dofinansowanie dla 46,8% projektów znajdujących się na liście projektów indywidualnych PKP PLK SA; wykorzystanie pozyskanych środków wyniosło przy tym 14% ogólnej kwoty dofinansowania;
- poniosła straty w wysokości: 443,87 mln zł w 2010 r., 598,22 mln zł w 2011 r., 747,93 mln zł w 2012 r. oraz 446 mln zł w 2013 r.

Na powyższe nakłada się zwiększenie zadłużenia spółki z 6719,04 mln zł w 2010 r. do 8623,55 mln zł w 2012 r. (tj. o 28%) oraz fakt, że PKP PLK SA nie miała planu spłaty tego zadłużenia po 2019 r.

W opinii NIK, wypracowania nowych rozwiązań wymaga także sposób zakończenia wdrożonego procesu wydzielania (organizacyjnego i własnościowego) PKP PLK SA z Grupy PKP, w świetle wprowadzonych w 2014 r. zmian ustawowych¹⁸. Proces ten miał bowiem zapewnić pełną niezależność zarządcy państwowej infrastruktury kolejowej od wskazanego holdingu, a tym samym od działalności

¹⁶ Spółka zarządza ponad 18,5 tys. kilometrów linii kolejowych, w tym wykonuje zadania w zakresie ich utrzymania, modernizacji i budowy oraz kieruje ruchem ok. 6,5 tys. pociągów pasażerskich i towarowych należących do 74 przewoźników. PKP PLK SA odpowiada za rozkład jazdy pociągów w całym kraju, a jej misją jest „tworzenie najlepszych warunków do obsługi transportowej kraju przez: zapewnienie właściwego poziomu bezpieczeństwa, niezawodność usług, poszanowanie środowiska, udostępnianie linii kolejowych przewoźnikom pasażerskim i towarowym na równoprawnych zasadach, zapewnienie wysokiego poziomu informacji o ruchu pociągów pasażerskich, działanie na rzecz zwiększenia dostępności, atrakcyjności i niezawodności transportu kolejowego” (źródło: www.pkpsa.pl/grupa-pkp).

¹⁷ Dz.U. z 2015 r. poz. 233, ze zm.

¹⁸ Ustawą z 24.04.2014 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym, ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” oraz ustawy o Funduszu Kolejowym (Dz.U. poz. 644).

należących do tego samego właściciela (PKP SA) spółek przewozowych, w celu zapewnienia pełnej liberalizacji na rynkach kolejowych przewozów pasażerskich i towarowych¹⁹.

Jednak zgodnie z wprowadzonymi zmianami, środki Funduszu Kolejowego przeznaczone uprzednio na wykup przez Skarb Państwa akcji PKP SA w PKP PLK SA zostały przekazane na utrzymanie i modernizację linii kolejowych²⁰. Należy przy tym podkreślić, że obecne regulacje, których celem jest poprawa jakości sieci kolejowej, mają równocześnie umożliwić wzrost przychodów PKP PLK SA z tytułu udostępniania tras kolejowych oraz zapewnić współfinansowanie projektów związanych z rozwojem polskiej infrastruktury kolejowej ze środków Unii Europejskiej. Prowadzą tym samym do zwiększenia opłacalności i atrakcyjności transportu kolejowego w Polsce.

3. Niewyposażenie większości skontrolowanych spółek we wszystkie składniki mienia niezbędne do prowadzenia działalności, pomimo upływu kilkunastu lat od chwili ich utworzenia.

Sytuacja ta wpływała niekorzystnie na funkcjonowanie spółek Grupy PKP, w tym przede wszystkim na ich wyniki finansowe²¹ oraz realizację inwestycji na nieruchomościach dzierżawionych przez te spółki od PKP SA. Stan ten utrudniał ponadto przeprowadzenie prywatyzacji

spółek zgodnie z przyjętymi założeniami. Nieuregulowanie spraw własnościowych mienia niezbędnego do ich działalności ograniczało bowiem zainteresowanie tymi spółkami ze strony potencjalnych inwestorów. W związku z powyższym NIK skierowała do Ministra Infrastruktury i Rozwoju wniosek o podjęcie działań mających na celu zakończenie procesu wnoszenia przez PKP SA do spółek Grupy PKP składników mienia niezbędnych do prowadzenia działalności.

Należy jednak podkreślić, że niezrealizowanie w pełni obowiązku wyposażenia spółek utworzonych na podstawie ustawy o PKP w składniki mienia niezbędne do prowadzenia działalności oraz przekazywanie tych składników spółkom do odpłatnego korzystania w drodze umów najmu lub dzierżawy wynikało w znacznym stopniu z konieczności pozyskiwania środków na obsługę zadłużenia PKP SA²².

Po przeprowadzonych w ostatnich latach działaniach prywatyzacyjnych, związanych przede wszystkim ze sprzedażą akcji PKP Cargo SA, PKP Energetyka SA czy PKL SA, oraz po wykupieniu od PKP SA przez Skarb Państwa większościowego pakietu akcji PKP PLK SA wskazane ograniczenia jednak w przeważającej mierze ustąpiły. Tym samym dalszy brak realizacji postanowień art. 17 ust. 1 ustawy o PKP może być spowodowany jedynie nieuregulowaniem stanu prawnego części

¹⁹ Umożliwiał także spłatę części zadłużenia kolei, przejętego przez PKP SA po skomercjalizowanym p.p. PKP oraz powstałego przy restrukturyzacji organizacyjnej, majątkowej, finansowej i zatrudnienia przeprowadzanej w tej spółce.

²⁰ Zgodnie z zasadniczym celem ustawy z 16.12.2005 r. o Funduszu Kolejowym (Dz.U. z 2014 r. poz.1201).

²¹ W związku z ponoszeniem kosztów dzierżawy nieruchomości niezbędnych do prowadzenia działalności gospodarczej.

²² Por. przyp. 19.



nieruchomości stanowiących mienie niezbędne dla działalności spółek Grupy PKP oraz uwarunkowaniami związanymi z koniecznością wdrożenia restrukturyzacji organizacyjnej i zatrudnienia w oddziałach PKP SA w przypadku wniesienia w drodze aportów tych nieruchomości do spółek.

4. Niedostateczny stopień realizacji założeń przyjętych w dokumentach dotyczących prywatyzacji spółek wchodzących w skład Grupy PKP.

Cele określone w „Strategii prywatyzacji spółek z udziałem PKP SA” z 2009 r. osiągnięto w odniesieniu do 3 spośród 15 spółek Grupy PKP (20%), dla których sprzedaż akcji lub udziałów planowana była do 2012 r., oraz w odniesieniu do 3 spośród 5 spółek (60%), dla których działania prywatyzacyjne planowano do końca 2013 r. Stan ten spowodował, że do Grupy PKP – identyfikowanej w odbiorze społecznym i rynkowym z funkcjonowaniem transportu kolejowego – zaliczane były nadal spółki, które nie prowadziły działalności w tym obszarze. Ustalenia kontroli wykazały, że na 14 spółek tworzących Grupę PKP w latach 2010–2013 działalność 3 jednostek zależnych (21%)²³, niesprywatyzowanych do zakończenia kontroli, nie była związana z transportem kolejowym. Zaznaczyć przy tym należy, że spółki te w latach 2010–2012 poniosły łącznie straty w wysokości 5,65 mln zł. W opinii NIK,

jednostki te powinny zostać w pierwszej kolejności sprywatyzowane lub wydzielone z Grupy, jako niezwiązane z prowadzeniem działalności w zakresie zarządzania infrastrukturą kolejową oraz wykonywaniem przewozów pasażerskich i towarowych.

Istotnym zagadnieniem jest tym samym wypracowanie przejrzystych i jednolitych zasad zaliczania do Grupy PKP spółek, w których Skarb Państwa i PKP SA posiadają akcje lub udziały oraz zasad określających cel i zakres funkcjonowania Grupy. Działania takie powinny być wdrożone zarówno z uwagi na przejęcie przez Skarb Państwa większościowego pakietu akcji PKP PLK SA²⁴, jak i przeznaczenie lub przeprowadzenie prywatyzacji wchodzących w skład holdingu spółek, które zarządzają infrastrukturą kolejową²⁵. Jednostki te powinny być bowiem – zgodnie z ustawą o PKP – wyposażone w mienie niezbędne do ich działalności, które może stanowić równocześnie składniki infrastruktury kolejowej, umożliwiające kursowanie pociągów i zapewniające bezpieczeństwo ruchu kolejowego. Analogiczny dylemat będzie również stwarzać ewentualna prywatyzacja PKP LHS SA, to jest spółki Grupy PKP, która wykonuje zarówno kolejowe przewozy towarowe, jak i zarządza najdłuższą w Polsce szerokotorową linią kolejową.

W związku z przedstawionymi wyżej ustaleniami, NIK skierowała do Ministra

²³ To jest: CS Szkolenie i Doradztwo Sp. z o.o., Drukarnia Kolejowa Kraków Sp. z o.o., KPT-W Natura Tour Sp. z o.o.

²⁴ Szczególnie w przypadku gdy PKP PLK SA nie będzie już spółką grupy kapitałowej PKP SA, a tym samym nie będzie mogła być zaliczana do Grupy PKP.

²⁵ W badanym okresie infrastrukturą kolejową zarządzały (poza PKP PLK SA) następujące spółki zaliczane do Grupy PKP: PKP Energetyka SA (infrastrukturą energetyczną), PKP Informatyka Sp. z o.o. (infrastrukturą informatyczną), TK Telekom Sp. z o.o. (infrastrukturą telekomunikacyjną) oraz PKP SA (infrastrukturą dworców kolejowych i składnikami linii kolejowych nieprzekazanymi do PKP PLK SA).

Infrastruktury i Rozwoju wniosek o zapewnienie decydującego wpływu państwa na zarządzanie infrastrukturą energetyczną, informatyczną i telekomunikacyjną niezbędną do prowadzenia ruchu kolejowego w przypadku wdrożenia procesu prywatyzacji spółek Grupy PKP, do których dyspozycji wskazana infrastruktura została przekazana.

Wyniki kontroli dotyczące procesu prywatyzacji spółek zaliczanych do Grupy PKP wskazują ponadto na potrzebę podjęcia prac legislacyjnych w celu zapewnienia jednoznacznej wykładni przepisu art. 63 ust. 2 ustawy o PKP, nakładającego obowiązek przekazywania do Funduszu Własności Pracowniczej PKP (FWP) 15% „środków finansowych pochodzących z każdej sprzedaży akcji lub udziałów spółek utworzonych przez PKP SA, sprzedaży nieruchomości i praw z nimi związanych oraz innych składników majątkowych tej spółki, z wyłączeniem środków trwałych o niskiej jednostkowej wartości początkowej, w rozumieniu przepisów o rachunkowości”. Przepis ten wzbudza bowiem poważne wątpliwości interpretacyjne, ponieważ w pierwszej części stanowi, że na rzecz FWP mają być odprowadzane środki pochodzące ze sprzedaży akcji i udziałów w spółkach utworzonych przez PKP SA, ale w dalszej treści wskazuje, że obowiązek ten dotyczy również sprzedaży pozostałych składników majątkowych tej spółki²⁶, przez co należy rozumieć ogół jej aktywów. Tym samym obowiązek przekazywania do FWP 15% „środków finansowych

pochodzących z każdej sprzedaży akcji lub udziałów” może dotyczyć także spółek, których PKP SA nie utworzyła, lecz przejęła w drodze komercjalizacji p.p. PKP.

5. Niewystarczające działania restrukturyzacyjne w spółkach Grupy PKP, które w przeważającej mierze nie doprowadziły do uzyskania zakładanych rezultatów.

Występowały przypadki, w których strategię restrukturyzacji, opracowane przez firmy zewnętrzne przy znacznych nakładach finansowych, nie były wdrażane w sposób rzetelny lub były zmieniane bez merytorycznego uzasadnienia. Nieprawidłowości w tym zakresie związane były między innymi ze zmianami zarządów spółek i generowały koszty z tytułu wypracowania nowych koncepcji restrukturyzacyjnych. Na przykład PKP PLK SA, pomimo poniesienia nakładów w kwocie 1,8 mln zł na wypracowanie planu restrukturyzacji na lata 2011–2016 i niezakończenia ustalonych w nim inicjatyw, w 2013 r. odstąpiła bez merytorycznego uzasadnienia od realizacji tej strategii i zastąpiła ją nowym planem na lata 2013–2015.

Brak efektywnych działań restrukturyzacyjnych doprowadził do tego, że Grupa PKP w 2013 r. poniosła stratę w wysokości 307,4 mln zł. Wpływ na ujemny wynik finansowy miała przede wszystkim strata z udziałów w jednostkach podporządkowanych w wysokości 493,5 mln zł, w tym głównie strata PKP PLK SA w wysokości 446 mln zł, na którą (poza czynnikami niezależnymi od tej jednostki²⁷) istotnie

²⁶ Z wyłączeniem „środków trwałych o niskiej jednostkowej wartości początkowej, w rozumieniu przepisów o rachunkowości”.

²⁷ Związanymi z wykonywaniem zadań zarządcy państwowej infrastruktury kolejowej.



wpłynął brak efektywnych działań restrukturyzacyjnych.

Nieprawidłowości w realizacji zadań restrukturyzacyjnych stwierdzone zostały przy tym w 8 spośród 14 skontrolowanych spółek (57%). Na przykład: KPT-W Natura Tour Sp. z o.o. nie wykonała większości zadań z zakresu planowanej restrukturyzacji majątkowej, a PKP Informatyka Sp. z o.o. nie przeprowadziła restrukturyzacji zatrudnienia.

6. *Wdrażanie przez spółki Grupy PKP istotnych dla funkcjonowania przedsięwzięć gospodarczych, bez zatwierdzenia wieloletnich planów ich działalności przez właściciela (PKP SA).*

Stan ten wskazuje na niedostateczne wypełnianie funkcji kontrolnych przez PKP SA wobec spółek zależnych wchodzących w skład Grupy PKP, co, poza naruszeniem zasad statutowych²⁸ tych jednostek, prowadziło do działań niegospodarnych. Na przykład PKP Energetyka SA, na podstawie niezatwierdzonej przez właściciela (PKP SA) strategii na lata 2009–2013, wdrożyła do realizacji 7 projektów inwestycyjnych budowy elektrociepłowni i bioelektrowni, o planowanej wartości przekraczającej 600 mln zł i wydatkowała na ten cel 3,3 mln zł. Od realizacji tych przedsięwzięć zmuszona była jednak odstąpić w 2012 r. i, zgodnie z decyzją właściciela, rozpocząć modernizację sieci trakcyjnej, umożliwiającą obsługę pociągów dużych prędkości (m.in. Pendolino). Wykonanych

już prac związanych z budową elektrociepłowni i bioelektrowni nie mogła jednak zagospodarować, z uwagi na brak zainteresowania ich nabyciem ze strony potencjalnych inwestorów.

7. *Nieprzestrzeganie przez spółki Grupy PKP ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych²⁹ przy udzielaniu zamówień sektorowych dotyczących wypracowania strategii ich działalności.*

Pomimo obowiązku stosowania przez spółki Grupy PKP Prawa zamówień publicznych³⁰, przy udzielaniu zamówień sektorowych na usługi doradcze przepisów przywołanej ustawy nie stosowały: PKP SA (przy zamówieniu o łącznej wartości 2,2 mln zł), PKP Cargo SA (przy zamówieniu o łącznej wartości 1,9 mln zł), PKP PLK SA (przy zamówieniu o łącznej wartości 1,8 mln zł). Na przykład PKP PLK SA nie wypełniła obowiązku zastosowania przepisów art. 3 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 132 ust. 1 pkt 5 ustawy – Prawo zamówień publicznych, ponieważ do udzielenia zamówienia sektorowego na opracowanie analizy dotyczącej założeń kontraktu wieloletniego na utrzymanie infrastruktury kolejowej nie zastosowała trybu przewidzianego w tej ustawie, lecz przedmiot zamówienia pozyskała odpłatnie od PKP SA, na podstawie zawartego z tą spółką porozumienia. Z kolei PKP SA wskazane zamówienie zleciła do wykonania firmie zewnętrznej, również bez stosowania Prawa zamówień

²⁸ Statuty skontrolowanych spółek ustalały, że strategię i wieloletnie plany ich działalności podlegają zatwierdzeniu przez właściciela (walne zgromadzenia lub zgromadzenia wspólników).

²⁹ Dz.U. z 2013 r. poz. 907, ze zm.

³⁰ Por. art. 3 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 132 ust. 1 pkt 5 ww. ustawy.

publicznych, ponieważ błędnie uznała, że nie jest zamawiającym w rozumieniu tej ustawy. Nadmienić przy tym należy, że obowiązujące w badanym okresie przepisy wewnętrzne PKP SA, regulujące zasady udzielania zamówień nieobjętych przywołaną ustawą, wyłączały z ich stosowania przypadki dotyczące zamawiania usług doradczych i konsultingowych. Przeprowadzona przez Departament Prawny i Orzecznictwa Kontrolnego NIK analiza tych zamówień wykazała, że fakt podpisania przez PKP PLK SA wymienionego porozumienia nie zwalniał zarządcy infrastruktury kolejowej z obowiązku stosowania Prawa zamówień publicznych, a stan taki prowadziłby do obchodzenia przepisów tej ustawy oraz że obowiązek stosowania tych przepisów nie mogły wyłączyć żadne interpretacje lub uregulowanie wewnętrzne PKP SA. Analiza wskazała, że PKP SA należy zaliczyć do kręgu podmiotów objętych dyspozycją art. 3 ust. 1 pkt 4 omawianej ustawy z uwagi na fakt, że Skarb Państwa jest jej jedynym akcjonariuszem, a spółka ta wykonuje niektóre zadania zarządcy infrastruktury kolejowej (zarządza zarówno infrastrukturą dworców kolejowych, jak i innymi elementami infrastruktury kolejowej, które nie zostały wniesione lub przekazane na podstawie umów dzierżawy do spółek Grupy PKP). NIK uznała ponadto, że wyłączenie obowiązku stosowania procedur wewnętrznych przy udzielaniu przez PKP SA zamówień na usługi doradcze i konsultingowe

stanowi mechanizm korupcjogeny, określony jako „dowolność postępowania”, ze względu na brak przejrzystych kryteriów postępowania związanych z wyborem wykonawcy takich usług.

Niezależnie od przedstawionych nieprawidłowości, kontrola wykazała pozytywne działania Ministra Infrastruktury i Rozwoju oraz PKP SA i spółek zależnych, które doprowadziły do uzyskania przez Grupę PKP, w latach 2010–2012, dodatnich wyników finansowych³¹. NIK pozytywnie oceniła działania Ministra w zakresie wypełniania funkcji Walnego Zgromadzenia PKP SA oraz Walnego Zgromadzenia PKP PLK SA, a w odniesieniu do pozostałych spółek Grupy PKP – w zakresie prowadzenia postępowań dotyczących rozporządzania składnikami aktywów trwałych, nieodpłatnego przekazywania zbędnego mienia na rzecz Skarbu Państwa i jednostek samorządowych oraz inicjatyw mających na celu maksymalizację wykorzystania środków z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na rozwój transportu kolejowego. Pozytywnie ocenione zostały ponadto działania Ministra oraz PKP SA związane z wprowadzeniem w 2013 r. PKP Cargo SA na Giełdę Papierów Wartościowych oraz nie stwierdzono nieprawidłowości w procesie sprzedaży akcji Polskich Kolei Linowych SA.

Podsumowując – zadaniem spółek Grupy PKP³² miało być przede wszystkim kształtowanie rynku kolejowego w Polsce

³¹ Grupa kapitałowa PKP poniosła w 2009 r. stratę w wysokości 673 650 tys. zł, a w latach 2010–2012 uzyskała zyski w kwotach: 45 171 tys. zł; 776 074 tys. zł i 388 672 tys. zł.

³² Źródło: <www.pkpsa.pl/grupa-pkp>.



w celu zwiększenia konkurencyjności transportu kolejowego przez:

- efektywne zarządzanie oraz modernizację infrastruktury kolejowej (PKP PLK SA, PKP Energetyka SA, TK Telekom Sp. z o.o., PKP Informatyka Sp. z o.o., KZŁ Sp. z o.o.);
- podnoszenie jakości usług kolejowych przewozów pasażerskich (PKP Intercity SA, PKP SKM w Trójmieście Sp. z o.o.) i towarowych (PKP Cargo SA, PKP LHS Sp. z o.o.).

Pozostałe spółki, świadczące usługi w innych obszarach (KPT-W Natura TOUR Sp. z o.o., PKL SA, Drukarnia Kolejowa Kraków Sp. z o.o., CS Szkolenie i Doradztwo Sp. z o.o.), miały w sposób efektywny zagospodarować mienie po byłym p.p. PKP, niezwiązane z wykonywaniem kolejowych przewozów pasażerskich i towarowych.

W badanych latach 2010–2013 (I półrocze) większość z tych zadań nie została zrealizowana w sposób rzetelny, co prowadziło również do działań niegospodarnych, niecelowych lub nielegalnych. Dlatego wnioski pokontrolne skierowane przez NIK do Ministra Infrastruktury i Rozwoju oraz kierowników jednostek kontrolowanych koncentrowały się na potrzebie podjęcia działań w sprawach związanych z wyeliminowaniem barier organizacyjnych

i prawnych utrudniających funkcjonowanie Grupy PKP oraz wchodzących w jej skład spółek. Wnioski te – poza omówionymi już wnioskami systemowymi – dotyczyły uregulowania stawek opłat za dostęp i korzystanie z infrastruktury kolejowej, zwiększenia nadzoru i monitoringu realizacji zadań, wyeliminowania nieprawidłowości w obszarze udzielania zamówień publicznych, zakończenia procesu restrukturyzacji oraz poprawy wyników finansowych uzyskiwanych przez spółki Grupy PKP.

Na zakończenie należy dodać, że obecnie nastąpiły istotne zmiany w organizacji Grupy PKP, do której nie są już zaliczane objęte niniejszą kontrolą spółki takie, jak: PKP Energetyka SA, TK Telekom Sp. z o.o., Polskie Koleje Linowe SA³³ i Kolejowe Zakłady Łączności w Bydgoszczy Sp. z o.o.³⁴ oraz że do holdingu dołączyła utworzona przez PKP SA spółka deweloperska Xcity Investment Sp. z o.o., która ma przede wszystkim zagospodarować nieruchomości kolejowe położone w dużych miastach, między innymi przez podjęcie wspólnych przedsięwzięć gospodarczych z inwestorami zewnętrznymi.

LESZEK KORCZAK,
Departament Infrastruktury NIK

Słowa kluczowe: Grupa PKP, prywatyzacja spółek, transport kolejowy, infrastruktura kolejowa

Key words: PKP Group, privatization of companies, rail transport, railway infrastructure

³³ Wskazane trzy spółki zostały sprywatyzowane.

³⁴ Spółka została sprzedana PKP Informatyka Sp. z o.o.

Rozwiązywanie problemów społecznych

Świadczenie pomocy osobom starszym przez gminy i powiaty

MIROSLAW MIŁOŃ

Obowiązek opieki nad osobą starszą, przewlekle chorą i niesamodzielną w obecnym stanie prawnym realizowany jest w dwóch systemach: pomocy społecznej i ochrony zdrowia. Systemy te nie są jednak skoordynowane – finansuje się je z różnych źródeł, regulowane są innymi przepisami w zakresie organizacji wsparcia oraz opieki udzielanej seniorom. Potrzebna jest więc modyfikacja przepisów prawa w celu jednoznacznego określenia, w jakich sytuacjach i na jakich warunkach finansowych przysługuje skierowanie do domu pomocy społecznej (DPS), a w jakich do zakładu opiekuńczo-leczniczego (ZOL).

Wprowadzenie

W Polsce występują charakterystyczne dla krajów europejskich zmiany w strukturze demograficznej. W 2035 r. udział osób w wieku poprodukcyjnym wzrośnie do 27%¹. Wiele z tych osób stanowi jednoosobowe gospodarstwo domowe. Przewiduje się, że w 2030 r. ponad 53% gospodarstw będzie prowadzonych przez osoby w wieku co najmniej 65 lat. Sytuację dodatkowo pogarsza zmniejszanie się liczby urodzin, obserwowane w Polsce od co najmniej dwudziestu lat.

Osobie samotnej, która z powodu wieku czy choroby wymaga pomocy innych osób, a jest tej pomocy pozbawiona, przysługuje świadczenie w formie usług

opiekuńczych, wspierających tę osobę w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, czynnościach higienicznych, pielęgnacyjnych i – w miarę możliwości – w utrzymywaniu kontaktu z otoczeniem. Gdy nie ma możliwości świadczenia tych usług w miejscu zamieszkania, osoba wymagająca wsparcia ze strony innych osób może korzystać z całodobowej opieki w rodzinnym domu pomocy, prowadzonym przez osobę fizyczną lub organizację pożytku publicznego. Formą pomocy, przygotowującą pod opieką specjalistów osoby tam przebywające do prowadzenia samodzielnego życia lub zastępującą pobyt w placówce opieki całodobowej, są też mieszkania chronione.

¹ Por. *Osoby powyżej 50. roku życia na rynku pracy w 2013 r.*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, <http://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/raporty-sprawozdania/rynek-pracy/sobypowyzej50rokuzycia-narynkupraczy/osoby-powyzej-50-roku-zycia-na-ryнку-pracy-w-2013-roku/>



Osobie wymagającej całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności, która nie może samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu, a której nie można zapewnić pomocy w postaci usług opiekuńczych, przysługuje prawo pobytu w domu pomocy społecznej. W Polsce w takich placówkach przebywa około 0,7% osób starszych. Wydatki na opiekę socjalną nad osobami starszymi wynoszą około 0,25% PKB i są niższe niż w wielu innych państwach europejskich. Na przykład w Szwecji stanowią 2,7% PKB, w Norwegii – 1,8% PKB, a w Finlandii – 0,8% PKB. Dla 28 państw członków Unii Europejskiej średnia kształtuje się na poziomie około 0,5% PKB.

W 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli podjęła kontrolę w 7 powiatach prowadzących ponadgminne domy pomocy społecznej, w 6 ośrodkach pomocy społecznej (OPS) i 13 DPS². Kontrolą w powiatach objęto finansowanie działalności DPS oraz sprawowanie nad nimi nadzoru, zaś w OPS dostępność ustawowych form pomocy osobom starszym, a także prawidłowość świadczenia usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania oraz kierowania osób do DPS. Kontrolą objęto lata 2012–2014, przy czym dla określenia występujących tendencji wykorzystano dane statystyczne z 2011 r.

Z ustaleń kontroli wynika, że jednostki samorządu terytorialnego umożliwiły osobom starszym korzystanie z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, a także kierowały je do domów pomocy

społecznej, w których usługi bytowe i opiekuńcze świadczone były na wystarczającym poziomie. Gminy i powiaty nie rozwijały wszystkich form pomocy środowiskowej dla seniorów. Brakuje domów dziennego pobytu, środowiskowych, dziennych i rodzinnych domów pomocy, a także mieszkań chronionych, podczas gdy – jak wynika z ustaleń kontroli – pomoc środowiskowa jest najskuteczniejszą formą opieki nad osobami starszymi.

Lokalne strategie rozwiązywania problemów społecznych

W latach 2011–2014 liczba mieszkańców w skontrolowanych gminach zmniejszyła się o 2,3%, a odsetek osób w wieku poprodukcyjnym (emerytalnym) wzrósł o 6,3%. Liczba mieszkańców przebywających w domach pomocy społecznej, skierowanych przez te gminy, wzrosła natomiast o 38,3%.

Tendencje, o których mowa wyżej, prawidłowo były identyfikowane w gminnych i miejskich strategiach rozwiązywania problemów społecznych, które odnoszą się do występujących lokalnie problemów społecznych, a celem ich tworzenia jest skuteczne reagowanie na niekorzystne zjawiska i tendencje. Szybkiemu wzrostowi liczby osób najstarszych i jednocześnie odsetka tych osób w strukturze wiekowej lokalnych społeczności, występującemu praktycznie na terenie wszystkich objętych kontrolą jednostek, nie towarzyszyła jednak skuteczna, długofalowa polityka dostosowująca wykonywane zadania

² Artykuł został opracowany na podstawie Informacji o wynikach kontroli pt. *Świadczenie pomocy osobom starszym przez gminy i powiaty*, nr ewid. 208/2015/P/15/044/KPS, marzec 2016 r.

do zmieniających się warunków, a podejmowane działania miały charakter doraźny i nie tworzyły spójnego systemu.

Strategia rozwiązywania problemów społecznych, poza diagnozą sytuacji społecznej w określonej perspektywie czasowej, powinna wyznaczać cele strategiczne projektowanych zmian, kierunki działań i sposób ich realizacji. Tymczasem strategie, w dużej ich części, formułowane były w sposób nadmiernie uogólniony, hasłowy (deklaratywny), a także nie uwzględniały wszystkich elementów wskazanych w przepisach art. 16b ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej³ (dalej w skrócie: „ups”). W szczególności dotyczyło to nieokreślenia ram finansowych, czyli prognoz dochodów i wydatków. W strategiach nie wskazywano też wielkości środków niezbędnych do sfinansowania poszczególnych zadań, co praktycznie uniemożliwiało ocenę realności zamierzeń. Dokumentacja nie zawierała lub zawierała jedynie w ograniczonym zakresie diagnozę stanu obecnego i prognozę zmian. Wartość przyjętych wskaźników zapisywano często w sposób utrudniający lub uniemożliwiający ocenę, jaka skala wzrostu (spadku) będzie wskazywała, że określony w strategii cel jest osiągnięty w sposób prawidłowy.

Wyznaczone cele i działania w większości nie były wdrażane, a tym samym nie przyczyniały się w znaczący sposób do rozwiązania problemów społecznych, w tym dotyczących ludzi starszych. Tylko w 6 spośród 14 strategii objętych badaniami kontrolnymi przyjęto wskaźniki i mierniki

służące monitorowaniu osiągnięcia celów, wskazano odpowiedzialnych za zbieranie informacji i częstotliwość dokonywania ocen. Konsekwencją braku wskaźników i mierników w pozostałych strategiach było sporadyczne rozliczanie i ocenianie tych dokumentów. Tym samym dokumenty te w niewielkim stopniu służyły wyznaczeniu kierunków dalszego rozwoju gmin i powiatów.

Świadczenie opieki w miejscu zamieszkania

Rozwiązania prawne, zmieniające od 1 stycznia 2004 r. zasady finansowania pobytu w DPS, miały skłonić gminy do budowania własnych systemów środowiskowych jako ogniw pośrednich między usługą opiekuńczą świadczoną w miejscu zamieszkania a całodobową placówką specjalistycznego wsparcia jaką jest DPS, który powinien być ostatnią w kolejności formą pomocy. Mimo ciążącego na gminach obowiązku przekazywania powiatom informacji o pełnym miesięcznym koszcie pobytu mieszkańców gminy umieszczonych w DPS, nie wpłynęły one na rozwijanie przez samorządy gminne innych form wsparcia i opieki w miejscu zamieszkania, w mniejszym zakresie obciążających budżety.

W latach 2011–2014 w jednostkach objętych kontrolą liczba osób korzystających z usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych pozostawała na stałym poziomie, natomiast wzrosła liczba osób przebywających w DPS. Głównej przyczyny tego stanu należy upatrywać

³ Dz.U. z 2015 r. poz.163, ze zm.



w nierozwijaniu przez gminy alternatywnych form opieki⁴, mimo rosnącej liczby osób starszych wymagających wsparcia, mimo że koszty form nieskoncentrowanych na całodobowej opiece w placówkach stacjonarnych były zdecydowanie niższe. W 2014 r. wydatki objętych kontrolą 8 OPS na opłacenie pobytu 1494 osób umieszczonych w DPS wyniosły łącznie 24,3 mln zł, to jest średnio 16,3 tys. zł na osobę rocznie. W tym czasie wydatki na 2580 osób korzystających z usług opiekuńczych wyniosły łącznie 10,8 mln zł, to jest średnio 4,2 tys. zł na osobę.

Najbardziej rozpowszechnioną z form alternatywnych dla całodobowych placówek opieki stacjonarnej było świadczenie usług opiekuńczych. Jedynie w niewielkim zakresie istniała możliwość wspierania seniorów przez kierowanie ich do mieszkania chronionego, rodzinnego domu pomocy czy też środowiskowego domu samopomocy⁵. Warunki do organizowania wszystkich form wsparcia przewidzianych przepisami prawa (np. dziennych domów pomocy) miały jedynie większe miasta, dysponujące wystarczającymi środkami finansowymi. Generalną regułą było jednak nierozszerzanie zakresu usług środowiskowych. Nie tworzone nowych ośrodków wsparcia, środowiskowych domów samopomocy czy też mieszkań chronionych. Jeżeli takie formy funkcjonowały, to ze stosunkowo niewielką liczbą miejsc. Wśród przyczyn należy wymienić brak koncepcji co do systemu pomocy, jaki w gminie (mieście) powinien funkcjonować. Kolejna

przyczyna to niedostateczne rozpoznanie potrzeb mieszkańców (zidentyfikowanie docelowej grupy osób, która ma z systemu korzystać). Jednak decydującym czynnikiem były niewystarczające środki finansowe w budżetach gmin na rozwój organizacyjnych form świadczenia wsparcia seniorom. Koszty budowy własnego systemu pomocy środowiskowej, jego utrzymanie i dostosowanie do obowiązujących standardów wymaga nakładów, których gminy nie były skłonne lub nie były w stanie ponieść. Tym samym założenie, że wysokie koszty pobytu w DPS, które ponoszą gminy – co w zamyśle ustawodawcy miało je skłonić do organizowania opieki zastępczej w miejscu zamieszkania – faktycznie nie przyniosło oczekiwanych rezultatów, zwłaszcza w mniejszych gminach.

Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze

Usługi opiekuńcze obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza pielęgnację oraz, w miarę możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem. Usługi opiekuńcze w jednostkach objętych kontrolą świadczone były w zakresie: czynności gospodarczych – przez zakup artykułów spożywczych, przygotowanie posiłku lub jego dostarczenie, utrzymanie w czystości sprzętu gospodarstwa domowego i sanitarnego, pomieszczeń, w których podopieczni przebywali, pranie odzieży, palenie w piecu; czynności pielęgnacyjnych – przez karmienie, mycie,

⁴ Przewidzianych w art. 51-53 ups.

⁵ Dotyczy form wsparcia określonych w art. 51 ust. 1, art. 52 ust. 1 i art. 53 ust. 1 ups.

ubieranie, zmianę bielizny osobistej, pościelowej, przesłanie łóżka, pomoc w załatwianiu potrzeb fizjologicznych, zapobieganie odleżynom i odparzeniom; pomocy w rozwiązywaniu problemów zdrowotnych (w szczególności kontaktów ze służbą zdrowia), rodzinnych (kontakt z członkami rodziny w celu zapewnienia udziału w opiece nad podopiecznym) oraz pośredniczenie w załatwianiu spraw.

W latach 2011–2014 w odniesieniu do usług opiekuńczych w jednostkach objętych kontrolą decyzję pozytywną uzyskało ponad 99% osób ubiegających się o to świadczenie. Oznacza to, że OPS przyznawały to świadczenie praktycznie w każdym przypadku, w którym złożony został odpowiedni wniosek. Koszty z tym związane wyniosły w gminach objętych kontrolą 10 564 tys. zł w 2011 r. i 10 796 tys. zł w 2014 r. i stanowiły jedynie około 0,55% ogółu gminnych wydatków w tych latach.

Wysokość opłat za usługi uzależniona jest od dochodu osoby korzystającej ze świadczeń. Rada gminy określa w uchwale szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania⁶. Z uwagi na odpłatność, część osób wymagających usług opiekuńczych nie korzystała z tej formy pomocy. Poza barierą finansową, przyczyną niekorzystania przez seniorów z opieki zastępczej w miejscu zamieszkania są zmiany

chorobowe, które utrudniają im prawidłową ocenę możliwości samodzielnego funkcjonowania. W związku z tym zdarzają się przypadki braku zgody osoby starszej na objęcie pomocą w formie usług opiekuńczych.

Osoby korzystające z usług opiekuńczych praktycznie nie mają wpływu na wybór podmiotu, który je świadczy, ponieważ decyduje o tym gmina, dla której zazwyczaj jedynym kryterium wyboru jest cena usługi. Ponadto z treści decyzji przyznających te usługi nie wynika ich zakres, mimo że przepisy prawa jednoznacznie stanowią, iż OPS, przyznając usługi opiekuńcze, ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia (zakres usług będzie wskazywał na potrzeby osoby ubiegającej się o świadczenie)⁷. Ustalenie katalogu świadczeń opiekuńczych i standardów ich wykonania ułatwiłoby wnioskodawcy wybór określonej formy pomocy, zgodnej z indywidualnymi potrzebami, a ośrodkowi pomocy społecznej udzielenie jej i kontrolę wykonania.

Domy pomocy oraz mieszkania chronione

Gminy mogą organizować całodzienną opiekę w formach alternatywnych dla domów pomocy społecznej, bardziej akceptowalnych przez osoby starsze, a także mniej kosztownych, lecz stosując te instrumenty w ograniczonym zakresie. Seniorzy nie mają więc możliwości korzystania z innych, niż usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze, form wsparcia w miejscu zamieszkania. Nieorganizowanie

⁶ Art. 50 ust. 6 ups.

⁷ Art. 50 ust. 5 ups.



pośrednich form powoduje, że praktycznie nie ma alternatywy dla DPS.

W latach 2011–2014 liczba środowiskowych domów samopomocy wzrosła tylko z 690 do 734 (liczba miejsc z 22 787 do 26 378), natomiast liczba dziennych domów pomocy zmniejszyła się z 201 do 194 (przy wzroście liczby miejsc z 12 815 do 13 378). Rodzinnych domów pomocy jest zaledwie 13, a w nich tylko 111 miejsc. Osobom starszym sporadycznie przyznawane są mieszkania chronione, czyli takie, gdzie wykwalifikowany personel regularnie sprawdza, jak radzą sobie mieszkający tam ludzie.

Dzienną formą pomocy są na ogół ośrodki wsparcia. Świadczone są w nich usługi opiekuńcze dostosowane do potrzeb podopiecznych. Działalność takich ośrodków wspiera więc nie tylko osobę, której przyznano świadczenie, ale także rodzinę, którą odciąża się od funkcji opiekuńczych. Największy udział w realizacji tego rodzaju zadań mają środowiskowe domy samopomocy orazienne domy pomocy. Dużym powodzeniem cieszą się też jadalnie i kluby samopomocy. Liczba tych ośrodków systematycznie wzrasta, jednak w kraju jest ich niewiele. Ośrodki wsparcia dysponują coraz lepszą ofertą, co może przyczynić się do opóźnienia potrzeby przejścia osoby starszej od usług wspierających (pobudzających do utrzymania samodzielności) do usług opiekuńczo-pielęgnacyjnych świadczonych w systemie całodobowym. Najczęściej jednak,

ze względu na trudności finansowe, wsparcie osobom potrzebującym nie było zapewniane w tych formach.

Prowadzenie mieszkań chronionych i zapewnienie w nich miejsc dla osób starszych jest zadaniem własnym gminy⁸. Mieszkanie chronione jest formą pomocy społecznej (pod opieką specjalisty) dla osób, które ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę potrzebują wsparcia w funkcjonowaniu w codziennym życiu a nie wymagają usług świadczonych całodobowo. Regulacje prawne⁹ umożliwiają też udzielanie finansowego wsparcia gminie, powiatowi lub organizacji pożytku publicznego, jeżeli pozyskane w ten sposób lokale będą służyć wykonywaniu zadań z zakresu pomocy społecznej. Gminy nie dysponują jednak dużą liczbą mieszkań służących temu celowi. Nie podejmują też starań o ich pozyskanie, uzasadniając to brakiem zainteresowania tą formą pomocy oraz środków finansowych.

Ze względu na specyfikę mieszkania chronionego nie może być ono zastąpio-
ne mieszkaniem wynajętym doraźnie, pomieszczeniem zastępczym lub innym schronieniem, gdyż takie rozwiązanie nie spełnia wymogów wynikających z przepisów prawa oraz nie zapewnia osiągnięcia celów wsparcia. Brak mieszkania chronionego oznacza, że ograniczone są możliwości udzielenia potrzebującej osobie pomocy w formie zastępującej pobyt w placówce zapewniającej całodobową opiekę. Mieszkania chronione funkcjonowały

⁸ Art. 17 ust. 1 pkt 12 ups.

⁹ Ustawa z 8.12.2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz.U. z 2015 r. poz. 833, ze zm.).

głównie w większych miastach, dysponujących odpowiednimi zasobami finansowymi i bazą lokalową.

Domy pomocy społecznej

Powiaty nie realizowały zadania własnego w zakresie rozwoju infrastruktury DPS o zasięgu ponadgminnym¹⁰. Nie uruchamiały nowych placówek, ograniczając swoją działalność do administrowania już istniejącymi. Przeszkodą dla powstawania nowych domów może być koszt ich budowy i wyposażenia, który zazwyczaj wykracza poza możliwości finansowe powiatów.

W ponadgminnych DPS, prowadzonych przez 6 objętych kontrolą powiatów, w 2014 r., w porównaniu z 2011 r., liczba placówek zmniejszyła się z 24 do 23, liczba przebywających w nich osób z 2397 do 2377, przy utrzymującej się na stałym poziomie liczbie miejsc, która w zasadzie zaspokajała istniejące potrzeby.

Aby domy pomocy społecznej osiągnęły standardy wymagane przepisami prawa, w ostatnich latach poniesione zostały z budżetu państwa i budżetów samorządów powiatowych znaczące wydatki. Kontrole przeprowadzone w domach wykazały, że niektóre z nich mają problemy z wygospodarowaniem w swoim budżecie środków na niezbędne remonty i zakupy (np. związane z odświeżeniem pomieszczeń, wymianą zniszczonego i wyeksploatowanego wyposażenia), co może prowadzić do tego, że standardy nie zostaną zachowane. Trudną sytuację sygnalizowano w szczególności w wypadku DPS

prowadzonych na zlecenie powiatu przez podmioty niepubliczne. Zdecydowana większość powiatów dofinansowuje jednostki niepubliczne w mniejszym zakresie, niż jednostki publiczne. Część powiatów dofinansowuje jednostki niepubliczne ze środków własnych tylko w minimalnym zakresie, przekazując im niemal wyłącznie środki pochodzące z opłat za pobyt mieszkańców otrzymywane z gmin lub budżetu państwa.

Konieczność utrzymania wymaganych standardów, co jest odbierane pozytywnie przez mieszkańców domów, bezpośrednio jednak wpływa na koszty funkcjonowania placówek. Znajduje to odzwierciedlenie w średnim koszcie utrzymania mieszkańca. Im jest on wyższy, tym mniejsze jest zainteresowanie usługami DPS ze strony gmin, kierujących do nich osoby potrzebujące całodobowego wsparcia. Dlatego też coraz większym problemem jest zapewnienie wszystkich miejsc w DPS. Ma to istotny wpływ na finansową stronę funkcjonowania tych placówek, a tym samym utrzymanie w nich obowiązującego standardu usług.

Liczba niewykorzystanych miejsc wykazuje tendencję rosnącą. W związku z wolnymi miejscami w DPS stwierdzono nawet przypadki występowania przez powiaty do wojewodów z wnioskami o zmniejszenie liczby miejsc w tych placówkach. Przyczyną są zasady organizacji opieki długoterminowej, zgodnie z którymi, pomoc instytucjonalną w zakresie opieki długoterminowej świadczą głównie dwa rodzaje podmiotów, to jest DPS

¹⁰ Art. 19 pkt 10 ups.



i zakłady opiekuńczo-lecznicze; obie instytucje świadczą podobne usługi dla osób w nich przebywających. Koszty pobytu w ZOL pokrywa osoba korzystająca w wysokości do 70% uzyskiwanego dochodu, pozostała część finansowana jest przez NFZ. Natomiast koszty pobytu w DPS pokrywa mieszkaniec i jego rodzina lub gmina, która wydała skierowanie.

Zauważalne jest, że wysokość opłat za pobyt w DPS zniechęca samych zainteresowanych z korzystania z tej formy pomocy, a ustawowy obowiązek sprawdzania (przez przeprowadzenie wywiadu) sytuacji osób zobowiązanych do alimentacji często już na wstępie skutkuje rezygnacją z ubiegania się o miejsce.

Brak nowych inwestycji i niepełne wykorzystanie miejsc w niektórych DPS pozornie nie ma związku ze wzrostem w ciągu ostatnich 5 lat liczby osób powyżej 75 roku życia (z 1,3 do 1,5 mln – według danych GUS), czyli tendencją odmienną, wskazującą na potrzebę zwiększania liczby miejsc opieki stacjonarnej. Przyczyną są obowiązujące od 1 stycznia 2004 r. zasady odpłatności za pobyt w DPS, które wprowadziły obowiązek posługiwania się przy ustalaniu wysokości opłaty średnim kosztem pobytu. Obowiązek utrzymania wysokiego standardu tych placówek generuje wyższe wydatki. Zarówno gminy (które ponoszą koszty utrzymania osoby starszej w sytuacji braku osób zobowiązanych do alimentacji

oraz w razie niemożności poniesienia opłaty w pełnej wysokości przez tę osobę), jak i osoby zobowiązane do alimentacji, podejmują działania w celu zmniejszenia wydatków z tego tytułu. W przypadku gmin powoduje to szukanie innych możliwości zapewnienia opieki, a w skrajnych przypadkach ograniczanie liczby osób kierowanych do DPS. Natomiast osoby zobowiązane do alimentacji poszukują miejsc, w których osoba starsza może być umieszczona przy niższym koszcie pobytu.

Wydatki objętych kontrolą 6 powiatów poniesione na prowadzenie i rozwój infrastruktury DPS wzrosły w 2014 r., w porównaniu z 2011 r., o 14,9%. Wpływy z dotacji celowej od wojewody, środki własne gmin i odpłatność osób skierowanych nie pokrywały jednak kosztów prowadzenia tych placówek. Kwoty dotacji przekazywane przez wojewodów z budżetu państwa na osoby umieszczone w DPS liczone były według zasad obowiązujących przed 1 stycznia 2004 r. i w ocenie powiatów, były zaniżone w stosunku do średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca¹¹. Deficyt wynikał w głównej mierze z innego sposobu finansowania pensjonariuszy skierowanych przed i po 1 stycznia 2004 r. Osoby umieszczone w DPS przed 1 stycznia 2004 r., skierowane przez powiat, ponoszą koszt utrzymania w wysokości nie większej niż 70% swojego dochodu, zaś różnica między opłatą ponoszoną

¹¹ Zgodnie z definicją, koszt ten oznacza kwotę rocznych (z roku poprzedniego) kosztów działalności domu, wynikającą z utrzymania mieszkańców, bez kosztów inwestycyjnych i wydatków na remonty, powiększoną o prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, przyjęty w ustawie budżetowej na dany rok kalendarzowy, podzieloną przez liczbę miejsc ustaloną jako sumę rzeczywistej liczby mieszkańców w poszczególnych miesiącach roku poprzedniego.

przez mieszkańca domu a średnim kosztem utrzymania pokrywana jest z dotacji celowej z budżetu państwa. Opłata wnoszona przez mieszkańca DPS oraz dotacja celowa nie zawsze w pełni pokrywają koszty utrzymania i konieczne jest dofinansowanie ze strony powiatu.

We wszystkich powiatach objętych kontrolą wpływ z dotacji celowej wojewody, odpłatność gmin i odpłatność osób skierowanych oraz ich rodzin nie pokrywały kosztów prowadzenia DPS o zasięgu ponadgminnym. Na występowanie deficytu pewien wpływ miało również niepełne wykorzystanie miejsc w DPS. W związku z utrzymaniem placówek DPS ponoszą koszty stałe, niezależnie od liczby aktualnie mieszkających osób, na przykład z tytułu ogrzewania, plac personelu, utrzymania budynków czy koniecznych remontów. Koszty niepełnego wykorzystania miejsc w DPS, w związku z definicją średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca, są pokrywane w kolejnych latach przez pensjonariuszy domów pomocy społecznej (lub osoby zobowiązane do alimentacji lub gminy).

Placówki niepubliczne

Wsparcie w realizacji zadania polegającego na zapewnieniu całodobowej opieki osobom jej potrzebującym oferują placówki prowadzone w ramach działalności gospodarczej i statutowej¹². Koszt pobytu w tego typu placówkach utrzymuje się na poziomie niższym lub zbliżonym do kosztów w DPS prowadzonych przez samorządy.

Przewaga oferty prywatnych placówek nad DPS polega między innymi na: natychmiastowym przyjęciu potrzebującego, bez procedury postępowania administracyjnego; przyjmowaniu na pobyty krótkie; elastyczności oferty w stosunku do potrzeb, na przykład przez dopasowywanie wskaźnika zatrudnienia i specjalizacji personelu do stopnia sprawności mieszkańców oraz sposobu podejścia personelu do mieszkańca, który może w każdej chwili przejść do innej placówki i w związku z tym należy o niego zabiegać.

Placówki, o których tu mowa, mają również niższe koszty funkcjonowania, ponieważ w porównaniu z tymi, które prowadzi samorząd terytorialny lub są prowadzone na jego zlecenie, podlegają standaryzacji jedynie w ograniczonym stopniu. Zauważalny jest dynamiczny wzrost liczby placówek świadczących całodobową opiekę na podstawie przepisów o działalności gospodarczej lub statutowej. W latach 2011–2014 ich liczba w Polsce zwiększyła się ze 196 do 358 (o 82,6%), liczba oferowanych miejsc z 5,9 tys. do 11,4 tys. (o 93,2%), a liczba korzystających osób z 4,9 tys. do 8,5 tys. (o 73%). Istnieje również bliżej nieznana i nieujęta w statystykach liczba placówek oferujących całodobową opiekę, lecz funkcjonujących bez zezwolenia. Na przykład w województwie mazowieckim z około 150 placówek oferujących opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekłe chorym i w podeszłym wieku tylko 86 posiadało zezwolenie wojewody i zostało wpisanych do rejestru.

¹² Art. 67-69 ups.



W przypadku pozostałych prowadzące je podmioty omijają obowiązujące przepisy prawa i rejestrują działalność gospodarczą na przykład jako pensjonat lub wynajem miejsc krótkotrwałego zakwaterowania. Wojewodowie, którzy mają obowiązek kontroli firm oferujących całodobową opiekę dla osób starszych, wskazują, że nie dysponują instrumentami prawnymi umożliwiającymi przeprowadzenie kontroli przestrzegania obowiązujących standardów w podmiotach, które nie są zarejestrowane jako domy pomocy. To powoduje, że miejsc funkcjonujących na granicy albo z naruszeniem prawa powstaje coraz więcej.

Umieszczanie osób wymagających całodobowej opieki w placówkach, o których mowa wyżej, ma głównie związek z wysokimi kosztami pobytu w DPS prowadzonymi przez samorządy. Stwierdzono także przypadki kierowania do prywatnych placówek osób wymagających całodobowej opieki, jakkolwiek obowiązujące przepisy prawa nie przewidują takiej możliwości.

Zakłady opiekuńczo-lecznicze

Dla rodziny osoby wymagającej pomocy całodobowej umieszczenie jej w zakładzie opiekuńczo-leczniczym jest korzystniejsze niż w DPS w związku z brakiem obowiązku ponoszenia kosztów, który to obowiązek

istnieje w przypadku DPS. Za pobyt w ZOL koszty ponosi wyłącznie pacjent. Miesięczną opłatę ustala się w wysokości odpowiadającej 250% najniższej emerytury, z tym że opłata nie może być wyższa niż kwota odpowiadająca 70% miesięcznego dochodu świadczeniobiorcy¹³.

Zapotrzebowanie na usługi opiekuńczo-lecznicze przekracza możliwości ich zaspokojenia, stąd też obserwowany jest deficyt wolnych miejsc w ZOL¹⁴. Osoby kwalifikujące się do pobytu w DPS są „zачęcane” zarówno przez członków rodziny, jaki i pracowników OPS do skorzystania z oferty zakładów opiekuńczo-leczniczych. Rodziny osób starszych, wymagających całodobowej opieki, często więc umieszczają te osoby w ZOL. Skala tego zjawiska jest trudna do oszacowania; z informacji uzyskanych podczas kontroli wynika, że może wynosić od 20% do nawet 80%. Umieszczenie w ZOL osoby, która bardziej kwalifikowałaby się do pobytu w DPS¹⁵, jest najbardziej korzystne dla gmin, ponieważ to one ponoszą największe koszty pobytu w DPS.

Zróżnicowanie zasad odpłatności za usługi opieki długoterminowej powoduje, że w DPS przybywa wolnych miejsc, natomiast w ZOL wydłużają się kolejki i występuje deficyt wolnych miejsc. Zauważalny jest także rozwój tej formy pomocy.

¹³ W rozumieniu przepisów ustawy o pomocy społecznej – art. 18 ust. 1 ustawy z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2015 r. poz. 581, ze zm.).

¹⁴ Art. 61 ups. W kosztach utrzymania mieszkańca domu uczestniczy on sam, osoby zobowiązane do alimentacji (małżonek, zstępni, ewentualnie wstępni) o dochodach przekraczających 300% ustawowego kryterium dochodowego oraz gmina, dopłacając do pełnego kosztu utrzymania w DPS.

¹⁵ Potrzebę zapewnienia całodobowej opieki osobie w podeszłym wieku (przez DPS lub ZOL) uzasadniać mogą różnorodne czynniki, jednak w przypadku obu tych placówek stan zdrowia może być decydujący o tej potrzebie.

Finansowanie pobytu w DPS

Pobyt w domach pomocy społecznej ma finansować pensionariusz oraz zobowiązani do tego ustawowo członkowie rodziny, natomiast gmina dopiero wówczas, gdy środki pensionariusza i jego bliskich nie wystarczą na pokrycie kosztów. W latach 2011–2014 wydatki gmin objętych kontrolą z tytułu pobytu mieszkańców w DPS wzrosły z 14,8 mln zł do 24,3 mln zł (o 64%). Natomiast w skali kraju w 2011 r. gminy na opłacenie pobytu 37,5 tys. osób wydatkowały 680,1 mln zł. W 2014 r. wielkości te wynosiły: 46,8 tys. osób i 1,035 mln zł, co oznacza wzrost odpowiednio o 25% i 52,2%.

Z umieszczonych w DPS przez powiaty w 2011 r. 1069 osób, pobyt 973 (91%) z nich opłacany był w głównie ze środków własnych gmin, 197 (18%) z emerytury lub renty, 49 (5%) ze środków zobowiązanych członków rodzin, a tylko w 4 przypadkach (0,004%) samodzielnie przez osobę skierowaną. W 2014 r. było podobnie. Z łącznej liczby 1323 osób, pobyt 1214 (92%) opłacały powiaty, 233 (19%) pokrywano z emerytury (renty), 48 (4%) finansowały rodziny zobowiązane do alimentacji i 15 (0,1%) same osoby skierowane.

Za pobyt w DPS¹⁶ gmina, z której osoba została skierowana, wnosi opłatę w wyso-

kości różnicy między średnim kosztem utrzymania w DPS a opłatami wnoszonymi przez mieszkańca¹⁷, małżonka, zstępnych, wstępnych¹⁸. Pobyt osób skierowanych do DPS po 1 stycznia 2004 r. jest odpłatny do wysokości średniego miesięcznego kosztu utrzymania¹⁹. Wysokie opłaty za pobyt w DPS były ciężarem zarówno dla osób zobowiązanych do alimentacji, jak i dla finansów gmin.

W strukturze mieszkańców DPS większość stanowiły osoby samotne. W 2011 r. pobyt 1080 z nich współfinansowany był w 180 przypadkach przez członków rodzin. W 2014 r. wielkości te wynosiły odpowiednio: 1494 i 309. Udział rodzin we współfinansowaniu wynosił 675 tys. zł w 2011 r. i 992 tys. zł w 2014 r., czyli był ponad dwudziestokrotnie mniejszy niż wydatki gmin (zaległości osób zobowiązanych w tych latach wynosiły odpowiednio 80 tys. zł i 206 tys. zł, czyli 12% i 21% w relacji do należnych wpłat).

W przypadku niewywiązywania się przez zobowiązane osoby z wnoszenia opłat za pobyt w DPS opłaty te zastępczo wноси gmina, której przysługuje prawo dochodzenia zwrotu tych wydatków²⁰. W 2011 r. zaległości w opłatach wyniosły 210 tys. zł, z których odzyskano w trybie egzekucji

¹⁶ Art. 61 ups.

¹⁷ Osoba kierowana do DPS – w wysokości 70% dochodu własnego, nie więcej niż pełny koszt utrzymania.

¹⁸ Rodzina osoby kierowanej: małżonek, zstępni (dzieci, wnuki) przed wstępnymi (rodzicami, dziadkami), jeżeli jej sytuacja na to pozwala (tylko wtedy, gdy odpłatność wnoszona przez mieszkańca DPS nie pokrywa w pełni średniego miesięcznego kosztu utrzymania); ustalanie odpłatności następuje w przypadku dochodu wyższego niż 300% kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej i wyższego niż 300% kryterium dochodowego na osobę w rodzinie. W sytuacji wniesienia odpłatności przez członków rodziny, kwota dochodu pozostająca po wniesieniu opłaty w przypadku osoby samotnie gospodarującej nie może być niższa niż 300%, a w przypadku osoby w rodzinie nie może być niższa niż 300% kryterium dochodowego na osobę w rodzinie.

¹⁹ Art. 60 ust. 1 ups.

²⁰ Art. 61 ust. 3 ups.



9 tys. zł, a w 2014 r. ze 165 tys. zł odzyskano kwotę 60 tys. zł.

Wysokie koszty ponoszone przez gminy są pochodną braku instrumentów prawnych umożliwiających finansowanie pobytu pensjonariuszy w DPS z ich zasobów majątkowych. W obecnym stanie prawnym nie ma konieczności na przykład sprzedaży mieszkania własnościowego i przeznaczenia uzyskanych pieniędzy na opłaty za DPS. Równocześnie przepisy prawa nie pozwalają wliczać do dochodu majątku (zasobów) osoby kierowanej do tego rodzaju placówki. Często osoby kierowane do DPS przekazują w drodze umowy darowizny bliższym i dalszym krewnym mieszkania, gospodarstwa rolne, inne składniki majątkowe i zgromadzone oszczędności.

Część osób starszych wymagających skierowania do DPS nie wyraża zgody na objęcie ich tą formą pomocy. Przyczyną takiej postawy mogą być zmiany chorobowe, nieufność, obawa o stan posiadania. W skrajnych przypadkach osoby te były przez sądy przymusowo umieszczane w DPS.

Przestrzeganie standardów usług w DPS

Określony dla DPS standard usług²¹ pozwala zagwarantować ich dobrą jakość, a tym samym zapewnić mieszkańcom godne warunki życia. Celowi temu służy określenie wskaźników zatrudnienia pracowników zespołów terapeutyczno-opiekuńczych, sprofilowanych dla poszczególnych

rodzajów placówek. Objęte kontrolą DPS (13) na ogół świadczyły usługi bytowe, opiekuńcze i wspomagające na poziomie obowiązującego standardu²², w zakresie i formach wynikających z indywidualnych potrzeb osób przebywających w tych placówkach. Stwierdzone jednostkowe nieprawidłowości polegały na: niezatrudnianiu wystarczającej liczby pracowników socjalnych; nieterminowym opracowywaniu indywidualnych planów wsparcia (IPW); nieustalaniu sytuacji osób przed przyjęciem do DPS w miejscu zamieszkania lub pobytu; nieodzwierciedlaniu w IPW sposobu podejścia do potrzeb mieszkańców; nieodnotowywaniu w rejestrze zdarzeń zastosowania przymusu bezpośredniego; niezachowaniu wymaganej częstotliwości szkolenia pracowników zespołów terapeutyczno-opiekuńczych.

Zgodnie ze standardem usług opiekuńczych i wspomagających²³, zapewniano mieszkańcom: korzystanie z pomocy pracowników socjalnych, uczestnictwo w grupowej i indywidualnej terapii zajęciowej, zapoznanie się z przepisami prawnymi dotyczącymi domów, korzystanie z biblioteki, czytanie codziennej prasy, organizację świąt i uroczystości okazjonalnych oraz udział w imprezach kulturalnych i turystycznych, możliwość kontaktu z kapłanem i udział w praktykach religijnych, regularny kontakt z dyrektorem w określonych dniach i godzinach oraz sprawienie pogrzebu zgodnie z wyznaniem zmarłego.

²¹ Obowiązujący standard określony został w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 sierpnia 2012 r. w sprawie domów pomocy społecznej (Dz.U. poz. 964).

²² Jw., por. § 6 ust.1 pkt 1-8.

²³ Jw., § 6 ust. 1 pkt 10.

Jak stanowi prawo, organizacja DPS, zakres i poziom świadczonych usług mają zapewnić w szczególności: wolność, intymność, godność i poczucie bezpieczeństwa mieszkańców, a także uwzględniać stopień ich fizycznej i psychicznej sprawności²⁴. Wynika stąd konieczność dostosowania zakresu świadczeń do indywidualnych potrzeb opiekuńczych mieszkańców. Celowi temu służy stosowanie indywidualnych planów wsparcia²⁵ przez diagnozowanie problemów utrudniających funkcjonowanie w życiu codziennym każdego mieszkańca (zależnych od wieku, stanu zdrowia) i skoordynowanie działań minimalizujących te problemy w ramach zespołów terapeutyczno-opiekuńczych. W objętych kontrolą jednostkach zadanie to na ogół realizowano poprawnie pod względem formalnym, to jest dla każdego mieszkańca terminowo sporządzano pierwsze plany wsparcia, obejmujące okres jednego roku. Plany opracowywane były na podstawie procedur wewnętrznych przyjętych w poszczególnych jednostkach.

Indywidualne plany wsparcia miały jednak głównie charakter formalny, były nadmiernie uogólnione, schematyczne, niezindywidualizowane i luźno powiązane z wiekiem i faktycznymi potrzebami osób, których dotyczyły. Nie zawierały informacji o rozpoznanych potrzebach i predyspozycjach, a zakres planowanych działań w stosunku do każdej z osób był niemal identyczny w każdym przypadku,

niezależnie od wieku oraz predyspozycji psychofizycznych.

Konkluzje

Celem pomocy społecznej powinno być pomaganie osobom starszym w trudnych sytuacjach, gdy są jeszcze w miarę sprawne. Zapewnienie opieki w DPS należy więc traktować jako rozwiązanie ostateczne. Po opuszczeniu miejsca zamieszkania osoba starsza jest narażona na utratę poczucia bezpieczeństwa, odczuwa dyskomfort i stres oraz trudno dostosowuje się do nowego otoczenia. Tymczasem jednostki samorządu terytorialnego, poza świadczeniem usług opiekuńczych, nie są zainteresowane rozwijaniem form środowiskowych. Ustawa o pomocy społecznej przewiduje możliwość prowadzenia dziennych domów pomocy, mieszkań chronionych czy rodzinnych domów pomocy, które są bardziej efektywne dla wskazanych celów. Ponadto koszty ich prowadzenia są niższe od kosztów pobytu w DPS.

Powiaty nie uruchamiają nowych placówek, ograniczając się do administrowania placówkami już istniejącymi. Jedną z przyczyn jest niepełne wykorzystanie miejsc w części DPS, co obciąża finansowo prowadzące je samorządy. Przyczyniają się do tego same gminy, które starają się umieścić osoby niesamodzielne w zakładach opiekuńczo-leczniczych, gdyż rozwiązanie to jest dla budżetów gmin korzystne. Równolegle rozwijają się placówki oferujące usługi opiekuńcze, prowadzone

²⁴ Art. 55 ups.

²⁵ Funkcjonowanie DPS powinno być oparte na indywidualnych planach wsparcia – § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie domów pomocy społecznej.



przez niepubliczne podmioty, funkcjonujące niekiedy na granicy prawa lub z jego naruszeniem. Mają one przewagę nad placówkami publicznymi ze względu na możliwość elastycznego dostosowania się do potrzeb osób zainteresowanych po- bytem, a także z uwagi na brak obowiązku stosowania standardów identycznych z tymi, które obowiązują w publicznych DPS. Są więc konkurencyjne, jeżeli chodzi o wysokość opłaty.

W obecnym stanie prawnym obowiązek opieki nad osobą starszą, przewlekłe chorą i niesamodzielną realizowany jest w dwóch systemach: pomocy społecznej i ochrony zdrowia. Systemy te nie są skoordynowane. Organizowane są przez różne sektory, finansowane z odrębnych źródeł oraz regulowane innymi przepisami w zakresie organizacji wsparcia i opieki udzielanej

seniorom (pacjentom). Istnieje więc potrzeba modyfikacji przepisów prawa w celu jednoznacznego określenia, w jakich sytuacjach i na jakich warunkach finansowych przysługuje skierowanie do DPS, a w jakich do ZOL.

Rozwój organizacyjnych form pomocy osobom starszym wymaga – zdaniem NIK – przeanalizowania regulacji prawnych pod kątem ewentualnego wprowadzenia dodatkowych narzędzi (zachęt) promujących stosowanie przez jednostki samorządu terytorialnego środowiskowych form pomocy dla osób starszych.

MIROSŁAW MIŁOŃ,
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny NIK

Słowa kluczowe: domy pomocy społecznej (DPS), zakłady opiekuńczo-lecznicze (ZOL), osoby starsze, pomoc społeczna, ochrona zdrowia

Key words: social welfare homes, social welfare centres, elderly persons, social care, health care

Digitalizacja dóbr kultury

NIK oceniła postęp i stan digitalizacji dzieł należących do polskiego dziedzictwa narodowego. Sprawdzono: efekty procesu cyfryzacji zasobów kultury; stan infrastruktury technicznej; upowszechnianie zdigitalizowanych zbiorów. Kontrolę przeprowadzono w 25 jednostkach: w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego, pięciu centrach kompetencji, Polskim Radio S.A. i w Telewizji Polskiej S.A. oraz u 17 beneficjentów – państwowych i samorządowych instytucji kultury. Kontrolą objęto lata 2011–2014.

Opłaty za studia

Zbadano prawidłowość ustalania czesnego i opłaty rekrutacyjnej przez szkoły wyższe. Ocena dotyczyła w szczególności: zgodności wprowadzonych regulacji wewnętrznych dotyczących opłat za studia z obowiązującymi przepisami prawa; rodzaju i wysokości opłat pobieranych od studentów z obowiązującymi przepisami prawa oraz postanowieniami wewnętrznymi uczelni. Kontrolę przeprowadzono w Akademii

Wychowania Fizycznego w Warszawie, dwóch uczelniach technicznych – Politechnice Warszawskiej i Politechnice Wrocławskiej oraz dwóch Uniwersytetach – Ekonomicznym w Poznaniu i Jana Kochanowskiego w Kielcach. Badanie dotyczyło lat akademickich 2011/2012–2014/2015.

Restrukturyzacja i prywatyzacja PLL LOT

Celem kontroli była ocena działań Ministra Skarbu Państwa oraz organów Spółki PLL LOT S.A. w procesie restrukturyzacji i prywatyzacji tej Spółki. Wyniki badania miały pozwolić na uzyskanie odpowiedzi, czy określone we wcześniejszych strategiach oraz Planie Restrukturyzacji LOT działania prowadzone były zgodnie z przyjętymi założeniami oraz czy stworzyły szansę na uzyskanie przez LOT trwałej rentowności i zdolności konkurencyjnej. Kontrolą objęto lata 2012–2014.

Kardiologia

Sprawdzono realizację świadczeń zdrowotnych z zakresu kardiologii inwazyjnej przez publiczne i niepubliczne podmioty lecznicze. Kontro-

lę, która dotyczyła okresu od 1 lipca 2011 r. do 30 czerwca 2015 r., przeprowadzono w 12 podmiotach leczniczych, w tym pięciu publicznych i siedmiu niepublicznych, zlokalizowanych na terenie czterech województw: łódzkiego, podkarpackiego, śląskiego i świętokrzyskiego oraz w trzech oddziałach wojewódzkich Narodowego Funduszu Zdrowia.

Finansowanie straży miejskiej

Oceniono realizację przez straż miejską zadań ustawowych, jak i tych wskazanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Badanie przeprowadzono w 16 jednostkach organizacyjnych straży miejskich. Dotyczyło ono okresu od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2014 r.

Program „Inwestycje Polskie”

Izba oceniła przygotowanie i realizację Programu „Inwestycje Polskie” oraz efekty wykorzystania środków przekazanych na ten cel przez Skarb Państwa do Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) i spółki Polskie Inwestycje Rozwojowe (PIR). Badaniami kontrolnymi

objęto okres od początku 2012 r. do końca I półrocza 2015 r. Przeprowadzono je w czterech jednostkach: Ministerstwie Skarbu Państwa, Ministerstwie Finansów, BGK i PIR.

Fikcyjne faktury

NIK sprawdziła na ile skutecznie organy kontroli skarbowej są w stanie zapobiec wprowadzaniu do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących fikcyjne czynności. Kontrola była przeprowadzona w Ministerstwie Finansów, pięciu z 16 urzędów kontroli skarbowej oraz sześciu urzędów skarbowych na terenie pięciu województw. Badanie dotyczyło okresu od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r.

Porty lotnicze

Inspiracją do przeprowadzenia kontroli były m.in. informacje o pogarszających się wynikach ekonomicznych Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze” (PPL). Sprawdzono zasadność, przebieg i efekty działań restrukturyzacyjnych podejmowanych przez PPL oraz udział ministra właściwego ds. transportu, który pełni funkcję organu założycielskiego, w kreowaniu rozwoju PPL i nadzorowaniu jego

działalności. Skontrolowano Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju oraz Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze”. Badanie obejmowało lata 2012–2015 (I półrocze).

Komercjalizacja badań naukowych

Kontrola planowa, podjęta z inicjatywy NIK. Jej celem była ocena skuteczności wsparcia komercjalizacji wyników badań naukowych wpływających na innowacyjność gospodarki. Kontrolę przeprowadzono w Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (NCBiR), Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz w sześciu podmiotach, które otrzymały dofinansowanie od NCBiR. Okres objęty kontrolą obejmował lata 2011–2015.

Czytelnictwo w Polsce

Zbadano w jakim stopniu finansowane z budżetu państwa programy i projekty promujące czytelnictwo rzeczywiście wpływają na jego wzrost. Kontrolę, która dotyczyła lat 2012–2015 (I połowa), przeprowadzono w czterech jednostkach: Bibliotece Narodowej, Instytucie Książki, Narodowym Centrum Kultury oraz Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Transport pasażerski

Oceniono wywiązywanie się przez samorządy z obowiązku organizatora regionalnego publicznego drogowego transportu zbiorowego. Badanie przeprowadzono w 18 jednostkach samorządu terytorialnego (pięciu urzędach marszałkowskich oraz 13 starostwach) położonych na terenie pięciu województw. Kontrolą objęto lata 2013–2015 (III kwartał).

Ulgi na przejazdy komunikacją

Analizie poddano funkcjonowanie systemu finansowania ulg w przewozach krajowych środkami transportu autobusowego i kolejowego. Skontrolowano: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, cztery urzędy marszałkowskie, 16 przewoźników autobusowych oraz pięciu kolejowych. Czynności badawcze dotyczyły okresu od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2014 r.

Cyberbezpieczeństwo

NIK zbadała, czy dane gromadzone w systemach przeznaczonych do realizacji istotnych zadań publicznych są odpowiednio chronione. Skontrolowano sześć wybranych instytucji: Ministerstwo Skarbu

Państwa, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Sprawiedliwości, Komendę Główną Straży Granicznej, Narodowy Fundusz Zdrowia oraz Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Rolniczego. Czynności kontrolne dotyczyły okresu od 1 stycznia 2014 r. do 1 października 2015 r.

Karta dużej rodziny

Przedmiotem kontroli była karta dużej rodziny jako narzędzie wsparcia dla rodzin wielodzietnych. Badanie przeprowadzono w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej oraz 22 jednostkach samorządu terytorialnego. Czynności kontrolne objęły lata 2014–2015 (I półr.).

Wykonywanie zadań przez dzielnicowych

Sprawdzono, czy funkcjonujący obecnie system organizacji służby dzielnicowych zapewnia skuteczną i zgodną z prawem realizację zadań tej grupy funkcjonariuszy. Badanie przeprowadzono w Komendzie Głównej Policji oraz w 18 terenowych jednostkach organizacyjnych Policji z terenu sześciu garnizonów: kujawsko-pomorskiego, małopolskiego, lubelskiego, wielkopolskiego, podkarpackiego, zachodniopomorskiego.

go. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2013 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych.

Pomoc osobom starszym

NIK oceniła zapewnianie przez jednostki samorządu terytorialnego dostępu do usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Kontrola przeprowadzona została w 7 powiatowych centrach pomocy rodzinie i jednym starostwie powiatowym prowadzących ponadgminne domy pomocy społecznej (DPS), w 6 gminnych i miejskich ośrodkach pomocy społecznej (ośrodkach pomocy rodzinie) i 13 DPS. Badanie dotyczyło lat 2012–2014.

Fundusze rolne

Zbadano, czy zadania w ramach systemu zarządzania nieprawidłowościami w europejskich funduszach rolnych są realizowane zgodnie z przepisami UE oraz zasadą należytego zarządzania finansami. Skontrolowano Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz centrale: Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Agencji Rynku Rolnego. Badanie dotyczyło okresu od wejścia Polski do UE (maj 2004 r.) do końca I półrocza 2015 r.

Dokumentacja medyczna

Ocenie poddano rzetelność i zgodność z prawem prowadzenia i przetwarzania dokumentacji medycznej, jej udostępnianie oraz przygotowanie do uczestnictwa w Systemie Informacji Medycznej. Kontrolą objęto lata 2013–2015. Przeprowadzono ją w 24 jednostkach: u ośmiu świadczeniodawców realizujących świadczenia w zakresie lecznictwa szpitalnego (szpital wieloprofilowy), u ośmiu świadczeniodawców realizujących świadczenia POZ i AOS, u ośmiu świadczeniodawców realizujących świadczenia opiekuńczo-lecznicze w ramach opieki długoterminowej.

Badania prenatalne

NIK sprawdziła, czy kobiety w ciąży mają zapewniony dostęp do badań prenatalnych. Kontrolę przeprowadzono w 18 jednostkach zlokalizowanych w pięciu województwach (śląskim, mazowieckim, podkarpackim, małopolskim i lubelskim), z tego w: 12 podmiotach leczniczych, pięciu oddziałach wojewódzkich NFZ i w Ministerstwie Zdrowia. Kontrolą objęto działalność tych jednostek w latach 2012–2015 (II kwartały).

Szczepienia ochronne

Skontrolowano funkcjonujący w kraju system szczepień ochronnych pod kątem sprawnego i bezpiecznego działania. Badanie, które dotyczyło lat 2011–2015, przeprowadzono w: Ministerstwie Zdrowia i Zakładzie Zamówień Publicznych przy Ministrze Zdrowia, Głównym Inspektoracie Sanitarnym, Narodowym Instytucie Zdrowia Publicznego – Państwowym Zakładzie Higieny, pięciu wojewódzkich i sześciu powiatowych stacjach sanitarno-epidemiologicznych oraz u 10 świadczeniodawców.

Transportowy Dozór Techniczny

Kontrolerzy Izby sprawdzili, czy Transportowy Dozór Techniczny (TDT) właściwie wykonuje obowiązki związane z nadzorem nad bezpieczną eksploatacją urządzeń technicznych. Czynności badawcze przeprowadzono w TDT w Warszawie oraz 7 oddziałach terenowych. Kontrola obejmowała lata 2012–2015 (I półr.).

Bursy i internaty

Izba zbadała, czy uczniowie mieszkający w bursach i inter-

natach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) mają zapewnioną odpowiednią opiekę. Sprawdzono siedem JST (cztery urzędy miast na prawach powiatu i trzy starostwa powiatowe) oraz 17 publicznych burs i internatów szkolnych prowadzonych przez te samorządy. Czynności kontrolne objęły lata szkolne 2012/2013–2014/2015.

Ochrona rzeki Bug

Oceniono spełnienie przez Polskę wymogów Ramowej Dyrektywy Wodnej, czyli osiągnięcia do końca 2015 r. dobrego stanu wód zlewni rzeki Bug. Równolegle z przeprowadzonym przez Izbę badaniem, najwyższe organy kontroli Białorusi i Ukrainy sprawdziły stan czystości wód Bugu na swoich terytoriach. Czynnościami kontrolnymi objęto okres od 1 stycznia 2007 r. do 30 czerwca 2015 r.

Dostęp do jezior

NIK zbadała działalność organów administracji publicznej dotyczącą zapewnienia powszechnego dostępu do jezior. Kontrolą objęto lata 2011–2015 (I półrocze). Sprawdzono cze-

ry oddziały Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej; placówki Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych; 12 wytypowanych starostw powiatowych.

Wydatki PKP na usługi doradcze

Oceniono wydawanie środków na usługi doradcze i eksperckie zlecane podmiotom zewnętrznym w latach 2012–2014 przez spółki Grupy PKP. Badanie, które objęło lata 2012–2014, przeprowadzono w czterech jednostkach: PKP SA, PKP Intercity SA, PKP Energetyka SA, PKP Informatyka Sp. z o.o.

Usługi elektroniczne

Izba sprawdziła prawidłowość i skuteczność działań właściwych organów administracji publicznej dotyczących udostępniania i świadczenia usług drogą elektroniczną. Kontrolą objęto 25 jednostek: Centrum Projektów Informatycznych oraz 24 jednostki samorządu terytorialnego. Badanie dotyczyło okresu od 1 stycznia 2014 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w 2015 r.

(red.)

„Informacje o wynikach kontroli”, przekazane do publikacji w kwietniu i maju 2016 r., <www.nik.gov.pl>.

Państwo i społeczeństwo

Górnictwo – energetyka – stabilizacja

Zasoby węgla kamiennego czynnikiem bezpieczeństwa energetycznego

Węgiel kamienny od dawna jest postrzegany jako kluczowy czynnik bezpieczeństwa energetycznego Polski. W kolejnych rządowych dokumentach określających politykę energetyczną kraju czytamy, że w Polsce nie ma warunków do szybkiego zbudowania gospodarki niskoemisyjnej, funkcjonującej bez węgla. Wyzwanie dla bezpieczeństwa energetycznego Polski stanowi rysujący się coraz wyraźniej kontrast między rangą węgla w krajowej energetyce oraz planami UE w zakresie polityki klimatycznej, ukierunkowanej na dekarbonizację rynku energii. Komisja Europejska dopuszcza dalsze stosowanie węgla kamiennego w energetyce i przemyśle, jednak pod warunkiem unowocześnienia bloków węglowych, tak aby spełniały one unijne normy środowiskowe. W Polsce oznacza to konieczność przeznaczenia na ten cel ogromnych nakładów inwestycyjnych. Modernizacja energetyki węglowej jest jednak niezbędna, zarówno z powodu nieuniknionego w przypadku starych bloków węglowych wzrostu kosztów zakupu uprawnień do emisji CO₂, a przede wszystkim z uwagi na to, że elektrownie i elektrociepłownie nadmiernie zanieczyszczające środowisko będą musiały zostać po prostu wyłączone.

PAWEŁ WIECZOREK

Posiadane przez Polskę zasoby węgla kamiennego znacząco determinują strukturę polskiego sektora energetycznego¹ i są postrzegane jako jeden z najważniejszych wyznaczników bezpieczeństwa energetycznego Polski oraz gwarant wysokiego stopnia niezależności kraju pod względem zaopatrzenia w nośniki energii². Również w projekcie rządowej „Polityki energetycznej Polski do 2050 r.”³ założono, że we wskazanym okresie węgiel kamienny – mimo iż silnie zanieczyszcza atmosferę produktami spalania – pozostanie głównym paliwem dla elektroenergetyki i ciepłownictwa. W opinii części środowiska związanego z energetyką, dokument ten trzyma się jednak zbyt mocno utartych schematów myślenia o energetyce i w niewystarczającym stopniu uwzględnia tendencje rozwoju technologii energetycznych, zobowiązania podjęte przez Polskę w ramach polityki klimatycznej Unii Europejskiej, a także uwarunkowania ekonomiczne, w jakich obecnie działa zarówno górnictwo węgla kamiennego, jak

i sektor energetyczny⁴. Na tym tle formułowane są wątpliwości, czy proponowane w dokumencie rozwiązania i scenariusze działań będą tworzyły odpowiednie warunki do zapewnienia szeroko rozumianego bezpieczeństwa energetycznego Polski, obejmującego trzy wzajemnie powiązane aspekty, a mianowicie:

- bezpieczeństwo dostaw, oznaczające zapewnienie ciągłości zaopatrzenia w energię zgodnie z potrzebami rynku; w wymiarze krajowym oznacza to także ograniczenie uzależnienia od importu surowców energetycznych;
- bezpieczeństwo ekonomiczne, oznaczające utrzymanie cen energii na poziomie, który nie będzie hamował rozwoju gospodarczego Polski oraz nie doprowadzi do poszerzenia kręgu ubóstwa energetycznego;
- bezpieczeństwo ekologiczne, oznaczające ochronę środowiska naturalnego przed negatywnymi skutkami procesu wytwarzania energii elektrycznej i ciepła oraz zapobieganie szybkiemu wyczerpywaniu zasobów surowcowych wskutek nieracjonalnego ich wykorzystywania⁵.

¹ Wyrazem tego jest dominujący udział węgla kamiennego w strukturze zużycia paliw podstawowych w elektroenergetyce zawodowej. Zgodnie z danymi Agencji Rynku Energii S.A. (ARE), udział ten w 2015 r. wyniósł 55,0%. Pozycję węgla w ogóle, a węgla kamiennego w szczególności, jako podstawowego w Polsce surowca do produkcji energii elektrycznej wzmacnia brak na obszarze kraju znaczących zasobów gazu ziemnego, a zwłaszcza ropy naftowej. Por. *Informacja statystyczna o energii elektrycznej*, ARE S.A., grudzień 2015, s. 16.

² W 2014 r. Polska, głównie za sprawą posiadanych zasobów węgla kamiennego, zajmowała czwarte miejsce wśród państw UE pod względem samowystarczalności energetycznej. Baza danych Eurostat, tabela tsdcc310.

³ Wspomniany dokument, skierowany w połowie 2015 r. do konsultacji publicznych, ma zastąpić *Politykę energetyczną Polski do 2030 r.*, przyjętą przez Radę Ministrów 10.11.2009 r.

⁴ M. Nowicki: *Dylematy polskiej energetyki*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, „Analiza” nr 01/2016, s. 3. *Energia dla modernizacji Polski*, Fundacja DemosEuropa, Centrum Strategii Europejskiej, Warszawa, luty 2016 r., s. 2.

⁵ Z. Karaczun: *Polska 2050 – na węglowych rozstajach*, Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju, <http://np2050.pl/files/publikacje/1/paper1-wegiel.pdf>

Celem niniejszego artykułu jest próba określenia perspektywicznej roli węgla kamiennego jako czynnika bezpieczeństwa energetycznego Polski, ze wskazaniem najważniejszych w tym względzie uwarunkowań rynkowych, ekonomiczno-finance- sowych, prawnych oraz technologicznych. W ramach tak zakreślonej tematyki będę poszukiwał odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

- jak dużymi zasobami węgla kamiennego, które można wydobyć w sposób opłacalny, bezpieczny dla górników oraz nie-nadwyřężający środowiska naturalnego, Polska obecnie dysponuje i będzie dysponować w perspektywie najbliższych trzydziestu lat;
- w jakim stopniu oferta rynkowa polskich kopalni węgla kamiennego odpowiada na zapotrzebowanie na węgiel ze strony przedsiębiorców oraz odbiorców indywidualnych;
- jakie czynniki spowodowały, że górnictwo węgla kamiennego znalazło się na krawędzi upadłości;
- w jakim zakresie rozwój czystych technologii węglowych może złagodzić dylematy związane z odmienną optyką polityki energetycznej Polski, eksponującej znaczenie węgla kamiennego, oraz polityki klimatyczno-energetycznej UE, promującej dekarbonizację europejskiej gospodarki.

Poza obszarem rozważań pozostawiono rolę, jaką w zakresie bezpieczeństwa energetycznego Polski odgrywają krajowe zasoby węgla brunatnego⁶. Może to wydawać się zabiegiem cokolwiek sztucznym, niemniej jednak za odrębnym traktowaniem węgla kamiennego i brunatnego przemawia chociażby fakt, że węgiel kamienny dostarczają kopalnie głębinowe, zaś węgiel brunatny kopalnie odkrywkowe. W ślad za tym idzie wiele różnic w problemach, z którymi borykają się te dwa działy górnictwa węglowego. Elementem odróżniającym jest także wielkość zasobów węgla kamiennego i brunatnego⁷ oraz uwarunkowania rynkowe, w tym zapotrzebowanie energetyki na te paliwa. W artykule pominięto również kwestię wpływu wykorzystywania dużych ilości węgla kamiennego przez energetykę i przemysł na kształt polityki surowcowej Polski. Inną sprawą jest, że dotychczas nie opracowano odpowiedniego dokumentu programowego, który w sposób kompleksowy określałby zamierzenia rządu w tym zakresie. Może to utrudnić ochronę krajowych zasobów węgla oraz zapewnienie zrównoważonej i racjonalnej ich eksploatacji⁸.

Krajowe zasoby węgla kamiennego

Precyzyjne określenie wielkości zasobów węgla kamiennego, którymi dysponuje

⁶ W 2015 r. udział tego węgla w strukturze paliw podstawowych w elektroenergetyce zawodowej wynosił 34,6%, a więc był znaczący, chociaż niższy o ok. 20 punktów procentowych od analogicznego udziału węgla kamiennego.

⁷ Zgodnie z szacunkami Państwowego Instytutu Geologicznego, udokumentowane zasoby bilansowe węgla brunatnego w Polsce w 2014 r. wynosiły 23,5 mld ton, zasoby bilansowe zagospodarowane – 1,48 mld ton, zaś zasoby przemysłowe – 1,18 mld ton.

⁸ J. Hausner (red.): *Polityka surowcowa Polski. Rzecz o tym, czego nie ma, a jest bardzo potrzebne*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2015, s. 5-6 i nast.

Polska nie jest wcale sprawą łatwą. W tym kontekście istotne znaczenie ma poprawne wyznaczenie granicznych wartości parametrów definiujących złoża węgla kamiennego⁹, co w konsekwencji prowadzi do rozstrzygnięcia, które z zasobów węgla mogą być uznane za możliwe do zagospodarowania, a z których należy definitywnie zrezygnować. Rzecz w tym, że wspomniane parametry ulegają co pewien czas zmianom ze względów technologicznych, ekonomicznych, a także z powodu rosnących wymagań ochrony środowiska, skomplikowanej budowy geologicznej czy wreszcie z uwagi na stosunek społeczności lokalnej do inwestycji udostępniających złoża.

Udokumentowane zasoby bilansowe złóż węgla kamiennego w Polsce, według stanu na koniec 2014 r., wynosiły około 52 mld ton, zasoby bilansowe w polach zagospodarowanych – 20,3 mld ton, zasoby przemysłowe – 6,02 mld ton, natomiast zasoby operatywne w złożach zakładów

czynnych, czyli takie, które faktycznie da się wydobyć – 3,39 mld ton¹⁰. Z obliczeń katowickiego Oddziału Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. (ARP), który monitoruje sytuację w górnictwie węgla kamiennego, wynika, że zasoby przemysłowe węgla kamiennego – przy obecnej wielkości wydobycia i bez prowadzenia prac udostępniających – wystarczą na 45 lat, natomiast zasoby operatywne na poziomach wydobywczych czynnych lub znajdujących się w budowie wyczerpią się po 34 latach¹¹.

W ocenie ekspertów Państwowego Instytutu Geologicznego, możliwości pozyskania w Polsce nowych zasobów węgla kamiennego są w sumie niewielkie¹², chociaż pojawiają się także głosy, że już odkryte, niezagospodarowane zasoby bilansowe węgla kamiennego w ilości 25 mld ton stanowią z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego dostateczną rezerwę na przyszłość¹³. W tym kontekście warto przypomnieć opinię Najwyższej Izby Kontroli

⁹ W przypadku węgla kamiennego stosowane są trzy kryteria: a) maksymalna głębokość dokumentowania – 1250 m; b) minimalna miąższość węgla kamiennego w pokładzie wraz z przerostami – 0,6 m; c) minimalna średnia ważona wartość opałowa węgla kamiennego w pokładzie wraz z przerostami – 15 MJ/kg. Pokłady lub fragmenty złoża niespełniające granicznych wartości parametrów definiuje się jako pozabilansowe. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1.07.2015 r. w sprawie dokumentacji geologicznej złoża kopaliny, z wyłączeniem złoża węglowodorów (Dz.U. poz. 987).

¹⁰ *Górnictwo węgla kamiennego w Polsce. Wyniki za okres I-IX 2015 r.*, ARP S.A. Oddział Katowice, prezentacja z 3.11.2015 r., s. 2. Przez pojęcie „udokumentowanych zasobów bilansowych” rozumie się zasoby spełniające graniczne wartości parametrów definiujących złoża. „Zasoby zagospodarowane” stanowią część zasobów udokumentowanych (w grudniu 2014 r. ok. 38%), które kopalnie uwzględniły w planach dotyczących eksploatacji złoża. Z kolei „zasoby przemysłowe” stanowią część zasobów zagospodarowanych (w grudniu 2014 r. ok. 30%), które mogą być przedmiotem uzasadnionej technicznie i ekonomicznie eksploatacji zgodnie z wymaganiami ochrony środowiska. Najmniejszy podzbiór stanowią „zasoby operatywne”, które odpowiadają zasobom przemysłowym pomniejszonym o straty powstające podczas eksploatacji pokładów węgla.

¹¹ *Jw.*, s. 3.

¹² Problem ilustruje wskaźnik potencjału rezerw zasobowych złóż niezagospodarowanych, który dla Górnośląskiego Zagłębia Węglowego wynosi zaledwie 13,66%, zaś dla Lubelskiego Zagłębia Węglowego 35,86%. Dla przedziału 10-20% potencjał rezerw określa się jako bardzo mały, zaś dla przedziału 30-40% jako mały.

¹³ Wypowiedź H. Paszczy, dyrektora oddziału ARP S.A. w Katowicach, dla portalu <www.infrastruktury.pl>, dostęp od 25.02.2016 r.

z 2011 r., że zagospodarowywanie złóż leżących na głębokości poniżej 1000 m jest niecelowe z powodu wysokich nakładów inwestycyjnych, wzrastającego zagrożenia metanowego i pożarowego, ryzyka tąpnięć, a także niekorzystnych warunków osłabiających percepcję oraz koncentrację pracowników, co w konsekwencji obniża ich wydajność¹⁴. Wyczerpywanie się płycej położonych złóż węgla powoduje jednak, że ta, słuszna skądinąd reguła nie może być w polskich warunkach ściśle przestrzegana¹⁵.

Zasoby bilansowe stanowią jedynie czysto „księgowy” rejestr złóż węgla kamiennego spełniających założone parametry. W praktyce kopalnie są w stanie dostarczyć na powierzchnię w sposób opłacalny tylko niewielką część węgla tworzącego te zasoby. Co gorsza, zasoby przemysłowe kurczą się bardzo szybko – ich ubytek wyniósł w latach 1990–2014 w sumie 13,1 mld ton¹⁶, w konsekwencji czego pozostająca do dyspozycji ilość węgla stanowi obecnie (tj. na koniec 2014 r.) mniej niż 1/5 zasobów bilansowych w złożach zagospodarowanych.

Główną przyczyną wysokich strat węgla podczas eksploatacji złóż jest powszechne stosowanie tak zwanego systemu

ścianowego, który wymaga, aby pokłady węgla spełniały ściśle określone warunki w zakresie długości, wysokości, miąższości oraz regularności. Oznacza to konieczność rezygnacji z wydobywania węgla znajdującego się w pokładach cienkich, nachylonych pod nieodpowiednim kątem, o małej miąższości oraz nieciągłych. Wykorzystywanie w kopalniach systemu ścianowego wynika z dążenia do rentownego wydobycia jak największej ilości węgla bez zwracania szczególnej uwagi na ochronę zasobów tego surowca. System ścianowy ma swoje ewidentne zalety (duża produkcja, względnie bezpieczne warunki pracy), ale jednocześnie poważne wady (generowanie wysokich strat w zasobach)¹⁷.

Taki system eksploatacji złóż węgla kamiennego nosi cechy gospodarki rabunkowej, bowiem faktyczne wydobycie ogranicza się do relatywnie niewielkiej części teoretycznie dostępnych zasobów, zaś pozostały węgiel tracony jest bezpowrotnie¹⁸. Pozostaje to w sprzeczności z mocno obecnie akcentowaną zasadą zrównoważonego rozwoju, której podporządkować się powinno także górnictwo¹⁹. Przed dylematem, czy maksymalizować wydobycie węgla, godząc się na wysokie straty w jego zasobach, czy uchronić część złóż dla

¹⁴ Informacja o wynikach kontroli bezpieczeństwa zaopatrzenia Polski w węgiel kamienny (ze złóż krajowych), Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2011, s. 35.

¹⁵ W latach 1989–2011 średnia głębokość, z której wydobywany jest węgiel kamienny w Polsce zwiększyła się o 195 m i obecnie wynosi ok. 750 m. Por. J. Dubieniecki, M. Turek: *Szanse i zagrożenia rozwoju górnictwa węgla kamiennego w Polsce*, „Wiadomości Górnicze” nr 11/2012, s. 628. Najgłębszą kopalnią w Polsce jest KWK Budryk w Ormontowicach na Śląsku, której wyrobiska sięgają aż 1290 m w głąb ziemi, przy czym całkowita głębokość szybu wynosi 1320 m.

¹⁶ M. Wilczyński: *Węgiel już po zmierzchu*, European Climate Foundation, listopad 2015 r., s. 27.

¹⁷ Informacja o wynikach kontroli..., op.cit., s. 12, 52 i in.

¹⁸ Tamże, s. 7 i 48.

¹⁹ J. Dubieniecki, M. Turek: *Szanse i zagrożenia...*, op.cit., s. 631.

przyszłych pokoleń, które będą miały do dyspozycji niedostępne w tej chwili technologie korzystania z zasobów (np. podziemnego zgazowania węgla), stały się już wcześniej niektóre państwa UE, zwłaszcza Niemcy i Wielka Brytania. Ostatecznie obydwa kraje zdecydowały się na całkowite zamknięcie kopalni węgla kamiennego, przy jednoczesnej rozbudowie odnawialnych źródeł energii (OZE).

Możliwości sprzedaży polskiego węgla kamiennego

Polska gospodarka z dekady na dekadę zużywa coraz mniej węgla kamiennego. W 1990 r., a więc na początku okresu transformacji, potrzebnych było około 120 mln ton, natomiast obecnie już niemal o połowę mniej – 62 mln ton w 2014 r. oraz 64,5 mln ton w 2015 r. (dane ARP S.A.).

Do tak dużego spadku popytu na węgiel kamienny przyczyniło się kilka różnych czynników, w tym:

- wyraźny wzrost udziału branż energooszczędnych, a także sektora usługowego (zużywającego relatywnie niewielkie ilości energii) w strukturze polskiej gospodarki, będący następstwem procesów restrukturyzacyjnych, jakie dokonały się po 1989 r.;
- działania przedsiębiorców mające na celu poprawę konkurencyjności kosztowej, obejmujące między innymi racjonalizację zapotrzebowania na energię elektryczną i ciepło, prowadzące w konsekwencji do spadku zużycia energii na jednostkę produkcji;
- pojawienie się w efekcie postępu technicznego nowych generacji energooszczędnych technologii, maszyn i urządzeń;
- zaostrożenie unijnych wymogów ochrony środowiska, w tym zwłaszcza dotyczących czystości atmosfery, w następstwie czego część odbiorców przemysłowych – nie chcąc ponosić dużych kosztów związanych z instalowaniem urządzeń ochronnych (do oczyszczania spalin) oraz zagospodarowywaniem popiołów – zrezygnowała z węgla na rzecz nośników energii o niższej emisyjności, w tym gazu ziemnego, a zwłaszcza OZE.

Dokonujące się w Polsce po 1989 r. przemiany strukturalne na poziomie makro- i mikroekonomicznym, skutkujące między innymi zmniejszeniem zużycia energii na jednostkę wytwarzanego PKB czy też na jednostkę produkcji, przyczyniły się do istotnego obniżenia energochłonności polskiej gospodarki. Skalę zmian w tym zakresie ilustruje wykorzystywany przez Eurostat wskaźnik pokazujący ilość kilogramów tak zwanego równoważnika energetycznego ropy naftowej (ang. *tonne of oil equivalent* – toe) niezbędnych do wytworzenia PKB o wartości 1000 euro. Mierzona w ten sposób energochłonność zmniejszyła się z 346,0 toe w 2003 r. do 233,6 toe w 2014 r., to jest o 33%²⁰. Mimo jednak tak dużej poprawy, średni wskaźnik dla 28 państw UE, wynoszący w 2014 r. 122,0 kg toe, nadal jest niższy – niemal dwukrotnie – niż w Polsce. Oznacza to, że

²⁰ Baza danych Eurostat, tablica tsdec360.

działania na rzecz zmniejszenia energochłonności muszą być kontynuowane, co zresztą przewiduje projekt „Polityki energetycznej Polski do 2050 roku”²¹. Dzięki malejącej energochłonności polskiej gospodarki, wzrost PKB przynosi mniej niż proporcjonalny przyrost zużycia energii elektrycznej niezbędnej do wytworzenia jednostki produktu. W sytuacji gdy w Polsce podstawowym nośnikiem energii cały czas pozostaje węgiel, musi to powodować spadek ilości węgla kamiennego, która jest niezbędna do wytworzenia jednostki PKB, nawet wówczas, gdy polska gospodarka szybko rośnie i wykazuje zwiększone zapotrzebowanie na energię.

Ważnym elementem sprzyjającym obniżeniu energochłonności polskiej gospodarki jest modernizacja sektora energetyki, który pozostaje największym odbiorcą wydobywanego w Polsce węgla kamiennego i gdzie w 2015 r. trafiło w sumie 36,6 mln ton tego surowca²². W ramach wspomnianego procesu następuje stopniowe wycofywanie najstarszych bloków węglowych, o niskiej sprawności energetycznej netto na poziomie 32-34%, charakteryzujących się dużym jednostkowym zużyciem węgla. W to miejsce wprowadzone są nowoczesne bloki o sprawności netto wynoszącej co najmniej 46%, zużywające

na jednostkę wytworzonej energii mniej węgla²³. Malejące potrzeby Polski w zakresie węgla kamiennego związane są także ze spadającym zapotrzebowaniem na energię ciepłą przedsiębiorców oraz odbiorców indywidualnych. Przyczynia się do tego stosowanie nowoczesnych technologii i materiałów budowlanych, które ograniczają ilość ciepła uciekającego z wnętrza budynków, hal przemysłowych oraz różnego rodzaju innych obiektów gospodarczych, a także szeroko zakrojona akcja termomodernizacji starych budynków mieszkalnych i publicznych.

Czynnikiem, który utrudnia znalezienie odbiorców na wydobywany w Polsce węgiel kamienny jest coraz bardziej widoczne rozmiłanie się oferty polskich kopalni z potrzebami rynku wewnętrznego pod względem asortymentu węgla, jego jakości i ceny. Odbiorcy poszukują przede wszystkim węgla o wysokiej wartości opałowej oraz z niewielką ilością zanieczyszczeń, którego wydobycie w Polsce jest drogie oraz zbyt małe w stosunku do potrzeb. Natomiast polskie kopalnie są w stanie dostarczyć węgiel o stosunkowo niskiej kaloryczności, za to z dużą zawartością związków siarki oraz popiołu w spalinach, na który popyt stopniowo maleje, zwłaszcza wobec możliwości zakupu tańszego

²¹ Zgodnie z prognozami byłego Ministerstwa Gospodarki, energochłonność polskiej gospodarki w zakresie energii finalnej powinna w 2050 r. osiągnąć poziom 17 GWh na 1 mln zł wytworzonego PKB. W stosunku do 2015 r., kiedy wspomniany wskaźnik wynosił 41 GWh/mln zł, oznaczać to będzie blisko dwuipółkrotny spadek. *Wnioski z analiz progностycznych na potrzeby „Polityki energetycznej Polski do 2050 roku”*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, czerwiec 2015 r., s. 9.

²² Pozostałą część węgla kamiennego sprzedanego w 2015 r. na rynku krajowym kupiły koksownie (10,7 mln ton), ciepłownie (4,3 mln ton) oraz odbiorcy indywidualni (11,5 mln ton).

²³ Przykładem mogą być budowane obecnie nowe bloki w elektrowniach Opolu, Kozienice II i Jaworzno III. Por. Z. Kasztelewicz, M. Patyk: *Nowoczesne i sprawne elektrownie węglowe strategicznym wyzwaniem dla Polski*, „Polityka Energetyczna”, tom 18, z. 4/2015, s. 53-54.

i lepszego jakościowo węgla z importu²⁴. Niedostosowanie oferty polskich kopalni w stosunku do oczekiwań rynku jest także widoczne w przypadku węgla koksowego wsadowego typu „hard”, którego produkcja w Polsce nie pokrywa potrzeb krajowych koksowni, co skutkuje jego importem z Czech i spoza Europy. Podobnie rzecz się ma z węglami ekologicznymi, poszukiwanymi przez odbiorców indywidualnych²⁵.

Na niewystarczającą atrakcyjność oferty polskich kopalni węgla kamiennego w kontekście zapotrzebowania krajowego na taki węgiel może, z jednej strony, wskazywać duży import węgla kamiennego, okresowo sięgający 10-15 mln ton, z drugiej zaś strony, stosunkowo skromny eksport węgla kamiennego, incydentalnie tylko przekraczający w minionych kilku latach 10 mln ton, który dawniej stanowił jedną z polskich specjalności na rynkach światowych.

Barierą utrudniającą znaczący wzrost eksportu polskiego węgla kamiennego – w sytuacji, gdy na rynkach światowych występuje duża nadpodaż taniego węgla dobrej klasy – stanowi jego mało konkurencyjna cena i słaba jakość. Węgiel z Polski trafia głównie do krajów znajdujących się w zasięgu tak zwanej renty geograficznej polskiego górnictwa, a więc krajów, do

których węgiel można dowieźć relatywnie tanim transportem kolejowym (Niemcy, Czechy, Austria, Węgry, północne Włochy). W obecnych realiach rynku światowego czynnik ten prawdopodobnie jednak stracił na znaczeniu i nie ułatwia już polskiego eksportu węgla kamiennego w takim stopniu, jak dawniej²⁶. Ponadto pod dużym znakiem zapytania stoją możliwości sprzedaży dużej ilości polskiego węgla kamiennego w Niemczech, które odchodzą od energetyki węglowej na rzecz rozwoju OZE i w związku z tym zdecydowały o zamknięciu do 2018 r. wszystkich kopalni węgla kamiennego. Może to oznaczać szybki koniec ważnego dla polskiego węgla rynku zbytu, ale rację mogą mieć też ci eksperci, którzy widzą w planach wygaszania górnictwa głębinowego w Niemczech szansę na, przynajmniej czasowe, zwiększenie eksportu węgla do tego kraju²⁷.

W 2015 r. sprzedaż polskiego węgla kamiennego w stosunku do roku poprzedniego wzrosła o około 3,3 mln ton, to jest do 73,6 mln ton. Fakt ten trudno jednak uznać za przejaw poprawy konkurencyjności krajowego węgla, bowiem zwiększona sprzedaż była efektem głównie upłynniania po bardzo niskich cenach zapasów węgla zgromadzonych w składach przykopalnianych,

²⁴ W tym kontekście warto przypomnieć ostry sprzeciw polskich kopalni wobec importu węgla z kierunków wschodnich (Rosja, Ukraina, Litwa, Kazachstan), chętnie kupowanego w rejonach Polski wschodniej i północno-wschodniej. O ile w zakresie wartości opałowej między węglem polskim i wschodnim nie ma aż tak dużej różnicy (obydwa mieszczą się w przedziale 21-25 GJ/t), o tyle węgiel wschodni odznacza się mniejszym zasiarzeniem (0,17-0,5% wobec 0,5-0,8% w przypadku węgla polskiego) oraz niższą zawartością popiołu w spalinach (9-15% wobec 17-24% w przypadku węgla krajowego). Ponadto dobrej jakości węgiel ze Wschodu jest o ok. 10% tańszy od gorszego jakościowo węgla polskiego.

²⁵ J. Korsi: *Polskie górnictwo węglowe 2015 – wprowadzenie do dyskusji*, Bractwo Gwarków Związku Górnośląskiego, 11.03.2015 r., s. 15, 19 i 34.

²⁶ Tamże, s. 41.

²⁷ Zob. wypowiedź J. Podsiadły, prezesa Węgłokoksu S.A., dla portalu górniczego, <www.nettg.pl>, dostęp od 2.10.2013 r.

a także interwencyjnych zakupów węgla przez Agencję Rezerw Materiałowych. Pojawienie się na rynku sporej ilości bardzo taniego węgla ze składów przyczyniło się do spadku w 2015 r. importu węgla, w konsekwencji czego Polska po raz pierwszy od kilku lat odnotowała w tym segmencie handlu zagranicznego dodatnie saldo obrotów.

Polityka klimatyczno-energetyczna UE

Od dziesięciu lat w Unii Europejskiej pojawiają się dokumenty sygnalizujące konieczność odejścia od węgla w energetyce i przemyśle oraz rozwoju gospodarki niskoemisyjnej. W tym kontekście wskazuje się zwłaszcza na pierwszoplanowe znaczenie zmniejszenia emisji CO₂, poprawy efektywności energetycznej oraz zwiększenia udziału OZE w zużyciu energii ogółem. Polityka klimatyczno-energetyczna została zapoczątkowana przyjęciem w czerwcu 2009 r. tak zwanego pierwszego pakietu klimatyczno-energetycznego, którego osią przewodnią była nakreślona w perspektywie 2020 r. formuła 3x20%²⁸.

Głównym instrumentem, który ma sprzyjać realizacji wspomnianych celów

jest wspólnotowy system handlu uprawnieniami do emisji CO₂ (ang. *Emissions Trading System – ETS*), w ramach którego instalacje zanieczyszczające atmosferę mogą emitować dwutlenek węgla jedynie w ramach limitów przyznaných indywidualnie każdej z tych instalacji²⁹. Do 2013 r. uprawnienia do emisji CO₂ przydzielane były bezpłatnie, następnie ilość darmowych uprawnień zaczęła być ograniczana, przy rosnącej roli systemu aukcyjnego, który od 2020 r. ma się stać wyłącznym źródłem pozyskiwania uprawnień. Niektóre kraje, w tym Polska, wynegocjowały możliwość czasowego przekazywania energetyce określonej puli dodatkowych darmowych uprawnień. Jeśli zakłady trujące atmosferę chcą ograniczyć wydatki na zakup uprawnień do emisji CO₂ na giełdzie, muszą zmodernizować używane technologie. Cena tych uprawnień na Towarowej Giełdzie Energii w Warszawie jest co prawda obecnie niska (nie przekracza 10 euro za 1 tonę emisji CO₂), ale w przyszłości mogą one radykalnie podrożeć nawet do 56 euro w 2030 r., przy średniej cenie uprawnień w latach 2012–2030 na poziomie 30,8 euro³⁰.

²⁸ Chodzi o redukcję o 20% emisji gazów cieplarnianych w stosunku do poziomu z 1990 r., zwiększenie o 20% udziału energii odnawialnej w finalnej konsumpcji energii oraz poprawę o 20% efektywności energetycznej w stosunku do prognoz na 2020 r. (wszystko w ujęciu globalnym, w wymiarze całej UE).

²⁹ Do wspomnianych instalacji zalicza się przede wszystkim elektrownie, elektrociepłownie, a także huty, cementownie, zakłady chemiczne, papiernie oraz inne zakłady przemysłowe, w których ma miejsce spalanie węgla, a od niedawna w ramach ETS uwzględnia się także operatorów statków powietrznych. Systemem ETS w skali UE objętych jest ponad 11 tys. różnego rodzaju instalacji w 31 krajach. W Polsce działają 174 takie instalacje związane z wytwarzaniem energii elektrycznej oraz 776 instalacji w innych branżach. Największym trucieliem atmosfery w Unii pozostaje elektrownia Bełchatów.

³⁰ Szacunki Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBIZE) na podstawie danych Carbon Pulse oraz Departamentu Energii i Zmian Klimatu (brytyjskiej agencji rządowej), przytoczone w *Raporcie z rynku CO₂*, KOBIZE, nr 44, listopad 2015 r., s. 5. W materiałach analitycznych przygotowanych w związku z projektem *Polityki energetycznej Polski do 2050 roku* przyjęto, że w 2030 r. cena uprawnień do emisji CO₂ wyniesie 33 euro, a w 2050 r. – 53 euro. Por. *Wnioski z analiz prognostycznych...*, op.cit., s. 13.

W końcu 2011 r. Unia Europejska opublikowała „Energetyczną mapę drogową do 2050 r.”, określającą kalendarz dochodzenia do wysokich norm w zakresie efektywności energetycznej, których respektowanie powinno umożliwić redukcję emisji CO₂ nawet o 80-95% i w konsekwencji wdrożenie niskoemisyjnej, wolnej od węgla produkcji energii elektrycznej (tzw. dekarbonizacja rynku energii).

Zdaniem Komisji Europejskiej, działania w tym zakresie są konieczne, bowiem:

- w najbliższych dekadach i tak państwa UE będą musiały ponieść wielkie nakłady na modernizację systemów energetycznych, co stwarza dobrą okazję do upowszechnienia rozwiązań przyjaznych dla środowiska naturalnego;
- dzięki wykorzystywaniu w szerokim zakresie odnawialnych źródeł energii gospodarka europejska zyska ważny atut na rynku globalnym, jako region o stosunkowo niewielkim uzależnieniu od importu nośników energii (ropy naftowej, gazu ziemnego) oraz fluktuacji ich cen;
- program zmniejszy zanieczyszczenie powietrza i w ten sposób przyczyni się do poprawy stanu zdrowia mieszkańców Europy.

Polska wspiera działania UE na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych³¹, ale jednocześnie – odmiennie niż Komisja

Europejska – postrzega przyszłą rolę węgla w gospodarce europejskiej, opowiadając się za zastąpieniem pojęcia „dekarbonizacja” terminem „neutralności węglowej”. Chodzi bowiem o to, żeby nie rezygnować całkowicie z węgla jako surowca energetycznego, o ile wprowadzone zostaną technologie węglowe przyjazne dla środowiska naturalnego, o zasadniczo niższej emisyjności.

W marcu 2014 r. Komisja Europejska przedstawiła komunikat zapowiadający poważne zmiany w koncepcji polityki klimatyczno-energetycznej, których następstwem był przyjęty przez Radę Europejską w październiku 2014 r. tak zwany drugi pakiet klimatyczno-energetyczny.

Pakiet ten podniósł progi wynikające z formuły 3x20% i przewiduje w wymiarze całej Unii:

- redukcję emisji CO₂ o 40% do 2030 r.,
- wzrost udziału produkcji energii ze źródeł odnawialnych w globalnym zużyciu energii w UE do 27%,
- poprawę efektywności energetycznej o 27% (z opcją zwiększenia tego wskaźnika do 30% po analizie w 2020 r.).

W lipcu 2015 r. ogłoszony został projekt zmian w dyrektywie regulującej europejski system handlu uprawnieniami do emisji CO₂, przewidujący poważne ograniczenia w przyznawaniu darmowych uprawnień do emisji, co zapewne będzie skutkowało

³¹ Polska w latach 1988–2014 zmniejszyła emisje CO₂ o blisko 35% w porównaniu z poziomem z 1988 r., w większym stopniu niż jakikolwiek inny kraj UE, a także cała UE (20,6%). W największym stopniu emisje CO₂ zostały zredukowane na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, w okresie głębokich zmian strukturalnych w polskiej gospodarce. Dlatego, jeśli pod uwagę weźmie się dane z lat 2005–2014 i za punkt odniesienia przyjmie 2005 r. (który w pierwszym pakiecie klimatyczno-energetycznym został uznany za rok bazowy), skala redukcji będzie istotnie mniejsza i w Polsce wyniesie tylko 0,4%, podczas gdy w całej Unii 18,5%. Z kolei w latach 2011–2014 redukcja CO₂ wyniosła w Polsce 6,0%, zaś w UE 9,0%. Z. Kasztelewicz, M. Patyk: *Nowoczesne i sprawne...*, op.cit., s. 47-49.

wzrostem opłat za zanieczyszczenie atmosfery przez instalacje węglowe. W ten sposób UE chce upowszechnić do 2050 r. gospodarkę niskoemisyjną, z silnym akcentem na dekarbonizację energetyki i przemysłu, jako najlepszego sposobu na poprawę bezpieczeństwa energetycznego oraz pozycji UE na rynku światowym³², a także na polepszenie stanu środowiska naturalnego w Europie.

Kondycja górnictwa węgla kamiennego w latach 2014–2015

Polskie górnictwo węgla kamiennego od dawna boryka się z tymi samymi problemami strukturalnymi, wśród których najważniejsze znaczenie mają:

- kurczenie się operatywnych zasobów węgla kamiennego przy ograniczonych możliwościach udostępniania korzystnie położonych nowych pokładów węgla;
- wysokie koszty wydobywania węgla, których dużą część stanowią koszty pracy, przy braku prawidłowych relacji między wynagrodzeniami a wydajnością pracy;
- bardzo niska produktywność;
- mało atrakcyjna pod względem asortymentowym, jakościowym i cenowym oferta rynkowa polskich kopalni;

- niedoinwestowanie, wyrażające się przestarzałym i mocno zdekapitalizowanym technicznym uzbrojeniem pracy;
- złą sytuacji ekonomiczno-finansową większości przedsiębiorców górniczych, z realną groźbą upadłości;
- nieskuteczność dotychczasowych działań restrukturyzacyjnych.

Sytuacja na międzynarodowych rynkach węgla kamiennego nie ułatwia przezwyciężenia zapaści górnictwa w Polsce. Na świecie występuje nadpodaż węgla kamiennego w stosunku do zmniejszonego zapotrzebowania na ten surowiec³³, co powoduje, że ceny węgla od kilku lat utrzymują się bardzo niskim poziomie, z tendencją spadkową. O ile w 2011 r. średnioroczny indeks ceny węgla kamiennego w portach Amsterdam-Rotterdam-Antwerpia (DES ARA Index) wynosił 120,6 dolarów za tonę węgla, o tyle w 2015 r. już tylko 55,9 dolarów, zaś w okresie styczeń-marzec 2016 r. wartość tego wskaźnika obniżyła się do około 47 dolarów³⁴.

Ceny węgla kamiennego w światowych terminalach węglowych nie mają prostego odniesienia do ceny, po której polskie kopalnie sprzedają węgiel krajowej energetyce i innym odbiorcom wewnętrznym,

³² Służyć temu będą m.in. oszczędności związane z ograniczeniem wydatków państw UE na zakup surowców energetycznych, wynoszące w perspektywie 2050 r. – zgodnie z szacunkami firmy konsultingowej Ernst&Young, na które powołuje się Komisja Europejska – 518-550 mld euro rocznie. *Macroeconomic impacts of the low-carbon transition*, Ernst&Young, June 2014, s. 11, 29 i 92.

³³ Niskokosztowi producenci węgla (Australia, Indonezja, Rosja, Kolumbia) w minionej dekadzie znacząco rozbudowali zdolności wydobywcze oraz transportowe, ale ich uruchomienie zbiegło się ze spadkiem światowego popytu na węgiel, będącego wynikiem głównie malejących potrzeb Chin, Stanów Zjednoczonych i krajów UE w tym zakresie. Spadek zapotrzebowania Chin na węgiel stanowi efekt spowolnienia wzrostu chińskiej gospodarki w 2015 r., dużych inwestycji w sektor OZE oraz podjęcia działań na rzecz obniżenia emisji CO₂. W Stanach Zjednoczonych zmniejszenie popytu na węgiel wynika z dużego wzrostu produkcji gazu z łupków, zaś w UE związane jest z generalną tendencją do odchodzenia od energetyki węglowej.

³⁴ Obliczono na podstawie notowań DES ARA Index, dostępnych np. na portalu <www.wnp.p>I.

ponieważ cena ta jest efektem umów handlowych, jakie ostatecznie zostaną wynegocjowane między sprzedającym a kupującym. Pokazują natomiast słabość pozycji konkurencyjnej polskiego węgla, mierzonej dystansem pomiędzy cenami węgla obowiązującymi na rynkach międzynarodowych a kosztami produkcji tego surowca w Polsce. Różnica w tym zakresie jest ogromna, o czym świadczą dane za trzy kwartały 2015 r., kiedy średni koszt wydobycia tony węgla kamiennego w kraju wznosił 296,2 zł, zaś cena eksportowa węgla energetycznego nie przekraczała w tym czasie 200 zł za tonę (199,94 zł)³⁵.

Do każdej tony wydobytego w Polsce węgla kamiennego trzeba było dołożyć w 2014 r. średnio 31,1 zł, a w 2015 r. 26,8 zł, co w sumie złożyło się odpowiednio na 2,2 i 1,9 mld zł strat poniesionych w tym czasie przez kopalnie (tabela 1, s. 106). Dane dotyczące 2015 r. są co prawda nieco lepsze od uzyskanych w 2014 r., jednak poprawa w tym zakresie – będąca efektem zmniejszenia zatrudnienia oraz doraźnych działań naprawczych – nie zmieniła zasadniczo dramatycznej sytuacji, w jakiej znajduje się krajowe górnictwo węgla kamiennego. Odwrócenie tendencji spadkowej będzie możliwe tylko w przypadku przeprowadzenia w sektorze górnictwa węgla kamiennego głębokiej restrukturyzacji,

zmierzającej do likwidacji nadmiernych zdolności produkcyjnych oraz poprawy wydajności pracy i w ten sposób doprowadzenia górnictwa do rentowności.

Na złą kondycję polskiego górnictwa węgla kamiennego wpływa przede wszystkim sytuacja w wielkich spółkach górniczych działających na Śląsku, a więc w Kompanii Węglowej S.A., Katowickim Holdingu Węglowym S.A. (w obydwu przypadkach są to jednoosobowe spółki Skarbu Państwa) oraz Jastrzębskiej Spółce Węglowej S.A. (spółka giełdowa pod kontrolą państwa). Wszystkie te firmy mają problemy z rentownością oraz przynoszą duże straty, zaś ich sytuacja ekonomiczno-finansowa jest mocno niestabilna. Lepiej radzi sobie na rynku firma Lubelski Węgiel „Bogdanka” S.A., będąca spółką publiczną bez udziału Skarbu Państwa, z większościowym pakietem (66%) akcji należącym do koncernu energetycznego Enea S.A., która co prawda w 2015 r. wydobyla mniej węgla niż planowała³⁶, niemniej jednak rok zamknęła dodatnim wynikiem finansowym³⁷.

Wydobywaniem węgla kamiennego zajmują się również trzy małe prywatne kopalnie: Przedsiębiorstwo Górnicze „Silesia” sp. z o.o. w Czechowicach-Dziedzicach, Zakład Górniczy „Siltech” w Zabrze oraz „Eko-Plus” sp. z o.o. w Bytomiu. Wspomniane kopalnie stanowią

³⁵ *Górnictwo węgla kamiennego w liczbach. Styczeń–październik 2015 r.*, ARP S.A. Oddział Katowice, Katowice, 14 grudnia 2015 r., s. 14.

³⁶ Pierwotnie zakładano, że w 2015 r. wydobycie węgla w Bogdance wyniesie 9,5 mln ton, ostatecznie jednak wydobyto 8,5 mln ton, przy możliwościach produkcyjnych na poziomie 11 mln ton.

³⁷ Trzeba jednak pamiętać, że warunki eksploatacji złóż węgla na Lubelszczyźnie są korzystniejsze niż na Śląsku – pokłady węgla znajdują się na mniejszej głębokości, mają lepsze charakterystyki geologiczno-techniczne, a ponadto nie występuje zagrożenie metanowe. Wszystko to powoduje, że koszty wydobycia węgla są w przypadku Bogdanki niższe niż na Śląsku.

Tabela 1. Podstawowe wskaźniki techniczne, ekonomiczne i finansowe w górnictwie węgla kamiennego w Polsce w latach 2008–2015

Wskaźniki	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Wskaźniki techniczno-ekonomiczne								
Wydobycie węgla ogółem (w mln t)	83,7	77,5	76,2	75,7	79,2	76,5	72,5	72,2
Sprzedaż węgla ogółem (w mln t)	77,1	67,6	75,2	75,9	71,9	75,8	70,3	73,6
w tym								
sprzedaż węgla w kraju (w mln t)	68,8	59,0	64,6	70,1	64,5	65,3	62,0	64,6
eksport do UE i poza UE (w mln t)	8,3	8,7	10,6	5,8	7,4	10,5	8,3	9,0
Stan zapasów węgla na koniec roku (w mln t)	1,7	4,9	4,1	2,2	8,4	6,7	8,2	6,2
Import węgla do Polski (w mln t)	9,4	10,8	14,2	15,0	10,2	10,5	10,3	7,5
Średni koszt wydobycia tony węgla (w zł)	228,5	262,2	260,1	286,7	304,1	302,9	309,4	296,2 ¹⁾
Średnia cena netto zbytu tony węgla (w zł)	256,9	274,7	292,3	341,4	340,4	295,0	278,7	260,6 ¹⁾
Wskaźniki zatrudnienia								
Stan zatrudnienia na koniec roku (w tys. osób)	119,7	118,9	114,1	114,2	113,3	106,7	100,8	92,6 ¹⁾
Wydajność dołowa w urobku węglowym ²⁾	7338	6306	6872	7066	7170	7381	7789	7797 ¹⁾
(kg/roboczniołwkę) w węglu handlowym ³⁾	5355	4627	4870	4991	5093	5143	5234	5429 ¹⁾
Wskaźniki finansowe								
Jednostkowy wynik ze sprzedaży węgla (zł/tonę)	33,92	17,68	30,52	54,96	30,14	-6,42	-31,08	-26,81
Wynik finansowy netto (w mld zł)	0,71	0,0	1,41	2,99	1,48	-0,41	-2,20	-1,90
Zobowiązania długo- i krótkoterminowe (w mld zł)	7,5	8,3	8,6	8,5	10,4	12,8	15,5	13,9 ¹⁾

¹⁾ Dane dotyczą okresu styczeń–wrzesień 2015 r.

²⁾ Łącznie ze skalą płonną i innymi zanieczyszczeniami znajdującymi się w urobku węglowym.

³⁾ Węgiel bez zanieczyszczeń, o których mowa wyżej.

Źródło: *Polskie górnictwo węgla kamiennego w liczbach*, ARP S.A. Oddział Katowice, Katowice, listopad 2015 r., s. 7, 11-18.

niewielką w sumie niszę w polskim górnictwie węgla kamiennego i dlatego trudno porównywać ich sytuację ekonomiczno-finansową z kondycją potentatów w branży węglowej. Osiągane przez „Silesię”, „Siltech” i „Eko-Plus” wyniki dowodzą jednak, że nawet w krajowych warunkach – przy odpowiedniej organizacji pracy, znacznych inwestycjach w park maszynowy oraz wysokiej wydajności pracy – rentowne wydobywanie węgla jest możliwe.

Zestawienie przychodów ze sprzedaży węgla kamiennego z kosztami jego wydobycia wskazuje, że głównym źródłem obecnych problemów polskiego górnictwa, w szczególności zaś kopalni na Śląsku, jest bardzo duży, wynoszący w sumie 33%, wzrost jednostkowych kosztów wydobycia statystycznej tony węgla z 228,5 zł do 304,1 zł, jaki miał miejsce w latach 2008–2012. Znamienne jest, że był to okres dobrej koniunktury na węgiel kamienny na rynkach międzynarodowych oraz wysokich cen węgla na świecie, a także w Polsce³⁸. Kopalnie wykorzystały jednak dobrą sytuację rynkową głównie do zwiększenia funduszu wynagrodzeń górniczych³⁹, kładąc zbyt mały nacisk na inwestycje podnoszące wydajność pracy, które ułatwiłyby funkcjonowanie firm w okresie dekonunktury. Dotyczy

to przede wszystkim wielkich śląskich przedsiębiorstw górniczych, bowiem lubelska „Bogdanka” w odpowiednim czasie przynajmniej częściowo zmodernizowała park maszynowy, co umożliwiło poprawę produktywności i pozwoliło na utrzymanie kosztów wydobycia pod kontrolą. Dzięki temu obecna sytuacja ekonomiczno-finansowa „Bogdanki” przedstawia się lepiej niż kondycja kopalni śląskich.

Polskie górnictwo węgla kamiennego charakteryzuje się bardzo niską wydajnością pracy, która co prawda wzrasta, ale bardzo powoli, wyraźnie wolniej od wynagrodzeń górniczych. W 2009 r. w ciągu dniówki roboczej górnik wydobywał przeciętnie 6,31 tony węgla, z czego 4,63 tony stanowił czysty węgiel, resztę zaś (1,36 tony) skała płonna i inne zanieczyszczenia. Z kolei w 2015 r. (trzy kwartały) średni urobek dzienny statystycznego górnika wynosił 7,8 tony, w tym 5,43 tony czystego węgla oraz 2,37 tony zanieczyszczeń. Oznacza to, że we wskazanym czasie wydajność dołowa mierzona wielkością urobku (węgiel plus zanieczyszczenia) wzrosła o 23,0%, zaś wydajność mierzona ilością wydobytego czystego węgla powiększyła się o 17,0%, co w wymiarze średniorocznym stanowi wzrost odpowiednio o 3,3% oraz 2,4%⁴⁰.

³⁸ Na przykład w 2009 r. średnioroczna wartość indeksu węglowego ARA wyniosła 69,8 dolarów za tonę węgla kamiennego, zaś w 2011 r. wzrosła do 120,6 dol./t, w 2012 r. obniżyła się do nadal wysokiego pułapu 95,6 dol./t. Z kolei w Polsce średnia cena zbytu tony węgla kamiennego wzrosła z 256,9 zł w 2008 r. do 341,4 zł, tj. o blisko 1/3.

³⁹ Zgodnie z danymi GUS, w latach 2008–2011 przeciętne wynagrodzenia brutto w górnictwie węglowym wzrosły z 5392,5 zł do 6873,1 zł, tj. o 27,5%.

⁴⁰ *Polskie górnictwo węgla kamiennego...*, op.cit., s. 11. Różnice między wydajnością mierzoną ilością wydobytego urobku oraz czystego węgla wynikają z faktu, że ilość odpadów w masie urobku stopniowo rośnie wraz z wyczerpywaniem się najbardziej obfitych i regularnych pokładów węgla o najlepszych charakterystykach geologiczno-technicznych.

Przytoczone dane pokazują, że polskie górnictwo węgla kamiennego znacznie odstaje pod tym względem chociażby od zamykanych właśnie kopalni w Wielkiej Brytanii, w których wydajność pracy jest trzy razy wyższa niż w Polsce⁴¹, a przecież kopalnie zachodnioeuropejskie mają z kolei wyraźnie niższą produktywność niż kopalnie głębinowe w Stanach Zjednoczonych, nie wspominając już o kopalniach odkrywkowych w Stanach Zjednoczonych i Australii. Zgodnie z wyliczeniami ekspertów Warszawskiego Instytutu Studiów Ekonomicznych (WISE), minimalny próg produktywności działających w Polsce kopalni węgla kamiennego – przesądzający o tym, czy kopalnie te mogą być rentowne, czy też nie mają na to szans – wynosi 1250 ton węgla na statystycznego pracownika w ciągu roku, przy średniej produktywności krajowego górnictwa wynoszącej obecnie nieco ponad 700 ton⁴². Tylko nieliczne, dające niespełna 20% krajowego wydobycia przedsiębiorstwa górnicze, w tym zwłaszcza lubelska „Bogdanka” oraz małe kopalnie prywatne, odznaczają się produktywnością powyżej wskazanej wielkości progowej. Ponad 80% wydobycia węgla kamiennego w Polsce przypada zatem na kopalnie znajdujące się znacznie poniżej progowej produktywności, przy czym najmniej wydajne zakłady górnicze musiałyby poprawić swoją

wydajność ponaddwukrotnie, by osiągnąć trwałą rentowność⁴³. Czasu na uporanie się z barierą niskiej produktywności pozostało już niewiele, bowiem zgodnie z decyzją Rady z grudnia 2010 r. (nr 2010/787/UE), trwale nierentowne kopalnie powinny być w krajach UE zamknięte do końca 2018 r.

W 2015 r. zapoczątkowane zostały duże zmiany w organizacji polskiego górnictwa węgla kamiennego. Kopalnie nie tylko zmieniają właścicieli, ale w niektórych przypadkach – po rozdzieleniu tak zwanych ruchów – dzielą się także na odrębne zakłady. W konsekwencji, o ile w 2014 r. w Polsce funkcjonowało 30 kopalni węgla kamiennego, to w końcu 2015 r. ich liczba wzrosła do 34. Do niedawna największym przedsiębiorcą górniczym pozostawała Kompania Węglowa S.A., która w 2014 r. skupiała 15 kopalni, a pod koniec 2015 r. – po nieodpłatnym przekazaniu zbędnego i nieperspektywicznego majątku do specjalnie powołanej w tym celu Spółki Restrukturyzacji Kopalń S.A. – posiadała 11 kopalni oraz 4 zakłady górnicze. W końcu kwietnia 2016 r. majątek ten został wniesiony do nowo utworzonej spółki pod firmą Polska Grupa Górnicza sp. z o.o. (PGG), należącej do kręgu kapitałowego katowickiego Węglókoks S.A. W roli inwestorów zaopatrujących PGG w niezbędny kapitał mają wystąpić wybrane koncerny energetyczne, banki oraz inne

⁴¹ Wypowiedź M. Bukowskiego, eksperta Forum Analiz Energetycznych i prezesa WISE, dla portalu <www.money.pl>, dostęp od 2.10.2015 r.

⁴² Zgodnie z danymi byłego Ministerstwa Gospodarki, wydajność pracy na 1 pracownika, mierzona ilością czystego węgla wydobytego w ciągu roku, wynosiła w 2014 r. 704 tony czystego węgla, zaś w 2015 r. ok. 720 ton.

⁴³ M. Bukowski, J. Maśnicki, A. Śniegocki i R. Trzeciakowski: *Polski węgiel: quo vadis? Perspektywy rozwoju górnictwa węgla kamiennego w Polsce*, WISE, Warszawa 2015, s. 25.

instytucje finansowe⁴⁴. W sumie planowana wartość zaangażowania kapitałowego inwestorów ma wynieść ponad 2,4 mld zł, a banków ponad 1 mld zł – w postaci obligacji. Podstawowym założeniem, które przyświeca utworzeniu PGG jest doprowadzenie do sytuacji, w której największa w kraju spółka górnicza przestanie przynosić bieżące straty. Nie będzie to jednak możliwe bez znaczącego podniesienia wydajności pracy oraz obniżenia jednostkowych kosztów wydobycia węgla.

W celu poprawy swojej fatalnej kondycji ekonomiczno-finansowej Kompania Węglowa S.A. zdecydowała się na działania doraźne, polegające na upłynnieniu zapasów węgla zgromadzonych w przykopalnianych składach, oferując węgiel po cenach znacznie niższych od cen rynkowych. Konkurenci, w tym zwłaszcza lubelska „Bogdanka”, uznali, że w ten sposób Kompania psuje rynek i utrudnia zbyt węgla innym przedsiębiorstwom górniczym⁴⁵. Niejako ubocznym aspektem decyzji Kompanii Węglowej o sprzedaży zapasów było ograniczenie nadmiernych zwalów węgla, które dzięki temu zmniejszyły

się w sumie z 8,2 mln ton w 2014 r. do 6,2 mln ton w 2015 r. Do spadku zapasów przyczyniła się także decyzja rządu o zakupieniu pewnej ilości składowanego węgla przez Agencję Rezerw Materiałowych na potrzeby rezerw strategicznych⁴⁶.

Czyste technologie węglowe

Stosowanie czystych technologii węglowych ma na celu uzyskanie wyższej efektywności energetycznej węgla i lepsze wykorzystanie jego potencjału karbochemicznego, przy jednoczesnym zmniejszeniu negatywnego oddziaływania na środowisko naturalne procesów związanych z wydobyciem oraz wykorzystywaniem węgla w różnych sektorach gospodarki. Pojęcie to odnosi się do całego łańcucha węglowego, poczynając od wydobycia węgla, przez jego wykorzystywanie w celach energetycznych i przemysłowych, a kończąc na utylizacji odpadów powęglowych. W praktyce termin czyste technologie węglowe często bywa zawężany do kwestii przeciwdziałania emisjom CO₂ związanym zwłaszcza z wytwarzaniem energii elektrycznej i ciepłej.

⁴⁴ Udział w finansowaniu PGG zadeklarowały: PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna, Energa Kogeneracja, PGNiG Termika, pięć banków (Alior Bank, Bank BGŻ BNP Paribas, BGK, Bank Zachodni WBK i PKO BP), a także Fundusz Inwestycji Polskich Przedsiębiorstw oraz Towarzystwo Finansowe Silesia. Zaangażowanie koncernów energetycznych dysponujących blokami węglowymi w sprawy górnictwa węglowego jest niejako naturalną sprawą i ma miejsce od dawna. Przykładem takich powiązań spoza regionu śląskiego może być zakup przez koncern Enea S.A. w październiku 2015 r. większościowego pakietu lubelskiej „Bogdanki”, dzięki czemu Enea zapewniła sobie źródła taniego paliwa dla elektrowni w Koźmicach, zaś „Bogdanka” zyskała stałego i pewnego odbiorcę węgla.

⁴⁵ Ostatecznie „Bogdanka” zwróciła się do UOKiK o wszczęcie postępowania dotyczącego stosowania przez Kompanię Węglową niedozwolonych praktyk rynkowych ograniczających konkurencję na polskim rynku węgla kamiennego. UOKiK odmówił jednak interwencji, uznając, że polityka cenowa Kompanii Węglowej nie stanowi praktyki ograniczającej konkurencję. Spółka nie zajmuje bowiem pozycji dominującej na rynku, który ma wymiar co najmniej europejski, a stosowane przez nią stawki są wynikiem strategii rynkowej w czasie kryzysu.

⁴⁶ <<https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/premier-beata-szydlo-agencja-rezerw-materialowych-zakupi-wegiel-zalegajacy-na.html>>, dostęp od 4.12.2015 r.

Technologie wzbogacania węgla w zakładach górniczych, stanowiące jedną z odmian czystych technologii węglowych, są w Polsce stosowane od dawna i na dużą skalę. W tej grupie technologii mieszczą się zwłaszcza następujące rozwiązania:

- selektywne wybieranie węgla o niskiej zawartości siarki i popiołu;
- wzbogacanie węgla dla energetyki przy zastosowaniu różnych metod, w tym:
 - wzbogacania grawitacyjnego, wykorzystującego różnicę w ciężarze właściwym między składnikami mineralnymi zanieczyszczającymi węgiel (mają one gęstość na poziomie $2,6 \text{ g/cm}^3$) a substancją węglową (gęstość $1,2\text{--}1,5 \text{ g/cm}^3$),
 - flotacji, opierającej się na różnicy w zwilżalności przez wodę składników mineralnych i węgla,
 - wzbogacania elektrostatycznego lub magnetycznego, opartego na odmiennym zachowaniu się cząstek węgla i zanieczyszczeń mineralnych odpowiednio w polu elektrostatycznym lub polu magnetycznym;
- pozyskiwanie metanu z pokładów węgla (MPW), którego na każdą tonę wydobywanego węgla wydziela się w śląskich kopalniach przeciętnie $11,1\text{--}12,3 \text{ m}^3$ (dane z lat 2013–2014); główną barierą w wykorzystywaniu MPW do celów gospodarczych jest niskie stężenie metanu w polskich złożach, chociaż jednocześnie jest ono na tyle wysokie, że stwarza realne zagrożenie wybuchem i pożarem;

- produkcja tak zwanych węgla ekologicznych (ekogroszków), czyli węgla kamiennego o wielkości ziaren od 5 do 25 mm, charakteryzującego się niską zawartością związków siarki oraz popiołu w spalinach, wykorzystywanego przez odbiorców indywidualnych w paleniskach (kotłach) retortowych.

Znacznie większy ciężar gatunkowy, zarówno jeśli chodzi o niezbędne nakłady inwestycyjne, jak i złożoność badań naukowych oraz prac rozwojowych, mają dwa poniższe kierunki rozwoju czystych technologii węglowych⁴⁷.

- Technologie przetwarzania węgla w energię lub paliwa płynne, obejmujące:
 - spalanie w kotłach pyłowych o parametrach nadkrytycznych (ciśnienie $27\text{--}29 \text{ MPa}$, temperatura $570\text{--}580^\circ\text{C}$), o sprawności energetycznej na poziomie $44\text{--}46\%$, oraz w kotłach o parametrach ultrakrytycznych (ciśnienie 35 MPa , temperatura ponad 700°C), o sprawności wynoszącej obecnie około 50% , a w przyszłości 55% ;
 - spalanie w kotłach fluidalnych, pracujących w warunkach nadkrytycznych, a docelowo ultrakrytycznych;
 - zgazowanie węgla, polegające na wysokotemperaturowej konwersji węgla na gaz syntezowy przy użyciu czynnika zgazowującego (np. pary wodnej, tlenu, wodoru lub CO_2), prowadzone w instalacjach naziemnych, w tym przy wykorzystaniu wysokosprawnych układów

⁴⁷ J. Dubiński: *Czyste technologie węglowe*, Główny Instytut Górnictwa, materiały na konferencję „Węgiel – tania energia i miejsca pracy”, 8 września 2015 r. W. Nowak: *Czyste technologie węglowe*, Politechnika Częstochowska. Oba opracowania mają formę prezentacji i są dostępne w Internecie.

zgazowania węgla, biomasy i odpadów (IGCC)⁴⁸;

- zgazowanie podziemne, prowadzone bezpośrednio w złożu węgla; proces ten pozwala na bezpośrednie pozyskanie energii w miejscu zalegania węgla i przebiega analogicznie do technologii zgazowania węgla na powierzchni, z tym że jest bardziej skomplikowany i trudniejszy w realizacji;
- upłynnianie węgla, polegające na konwersji węgla na węglowodory ciekłe; końcowymi produktami tego procesu są: gaz płynny, paliwa silnikowe, oleje, parafiny, metanol i inne.
- Technologie oczyszczania spalin i redukcji emisji zanieczyszczeń do atmosfery, w tym:
 - odpylanie, polegające na usuwaniu cząsteczek stałych ze spalin powstających przy spalaniu węgla;
 - odsiarczanie przy użyciu różnego rodzaju absorbentów, polegające na oczyszczaniu spalin ze związków siarki, a przede wszystkim usuwanie tlenków siarki, które powstają w procesach spalania węgla;
 - odazotowanie metodami amoniakalnymi;
 - usuwanie CO₂ metodami chemicznymi i fizycznymi oraz składowanie CO₂ w podziemnych (podmorskich) strukturach geologicznych.

Instalowanie nowoczesnych bloków węglowych pracujących w warunkach

nadkrytycznych i ultrakrytycznych, o sprawności energetycznej netto na poziomie 44-46%, przyczynia się do zmniejszenia ilości zanieczyszczeń emitowanych do atmosfery. Przykładowo, stara elektrownia „Siersza” (należąca do koncernu Tauron S.A.), o sprawności energetycznej netto 34%, na 1 MWh wytworzonej energii emituje średnio 0,17 kg pyłu, 2,8 kg SO₂, 2,22 kg NO_x oraz 1000 kg CO₂, natomiast w przypadku nowo budowanych bloków w elektrowni „Opole” (PGE S.A.), o sprawności netto na poziomie 49%, ilość wyrzucanych do atmosfery zanieczyszczeń przypadających na 1 MWh będzie wyraźnie mniejsza i wyniesie odpowiednio: 0,01 kg pyłu, 0,4 kg SO₂, 0,26 kg NO_x oraz 691 kg CO₂⁴⁹.

Jedną z czystych technologii węglowych, która obecnie stanowi rozwiązanie w pełni komercyjne, stosowane na świecie od wielu lat, jest zgazowanie węgla w instalacjach naziemnych. Wadą tej technologii są wysokie koszty inwestycyjne i eksploatacyjne, a także relatywnie niska sprawność energetyczna całego układu, co stawia pod znakiem zapytania opłacalność przedsięwzięcia, przynajmniej w polskich uwarunkowaniach. Jeszcze większe wyzwanie w sensie technologicznym i kosztowym stanowi podziemne zgazowanie węgla, które pozwala na bezpośrednie pozyskanie energii w miejscu występowania węgla, bez potrzeby wykopywania go z pokładów i wywożenia urobku na powierzchnię.

⁴⁸ IGCC (ang. *integrated gasification combined cycle*) – technologia bloku gazowo-parowego z zintegrowanym zgazowaniem paliwa – jest to technologia umożliwiająca budowanie elektrowni o sprawności wyższej (nawet o 10-12 punktów procentowych) w porównaniu z konwencjonalnymi elektrowniami węglowymi.

⁴⁹ Z. Kasztelewicz, M. Patyk: *Nowoczesne i sprawne elektrownie...*, op.cit., s. 54.

Dotychczasowe prace badawcze zmierzające do rozwoju tego sposobu wykorzystywania węgla nie przyniosły rezultatów umożliwiających stosowanie technologii podziemnego zgazowania węgla na skalę przemysłową. Jest to sprawa bardzo jeszcze odległa w czasie, zaś przewidywania co do efektu końcowego stoją pod dużym znakiem zapytania. Rozwiązania wymagają zwłaszcza takie problemy, jak:

- zapewnienie pełnej kontroli procesu zgazowania i jego bezpieczeństwa w kontekście ryzyka wybuchu gazu i pyłu węglowego w georeaktorze oraz możliwości skażenia środowiska ciekłymi produktami zgazowania;
- ograniczenie zagrożeń środowiskowych (np. skażenia wód, osiadania terenu nad obszarem gdzie następuje zgazowanie węgla itp.);
- zapewnienie opłacalności ekonomicznej procesu podziemnego zgazowywania.

W Polsce próby podziemnego zgazowania węgla przeprowadzono w 2014 r. w KWK „Wieczorek”. Wykorzystano w tym celu około 245 ton węgla, uzyskując w przybliżeniu 1 mln m³ syngazu⁵⁰ o wartości opałowej wahającej się od 3,0 do 4,5 MJ/m³. Chociaż w tym konkretnym przypadku proces zgazowania przebiegał prawidłowo i w sposób stabilny, to jednak uzyskane wyniki oraz doświadczenia z podobnych badań w stanie Queensland w Australii nie dają jeszcze

podstawy do uznania tej technologii za całkowicie bezpieczną. Rzetelną ocenę technologii zgazowania pod tym kątem będzie można przeprowadzić dopiero po zbudowaniu i przetestowaniu instalacji demonstracyjnej⁵¹.

Stan pozwalający na pełne wykorzystanie na skalę przemysłową osiągnęła natomiast technologia upłynniania węgla kamiennego. Obecnie kilka przynajmniej państw posiadających duże zasoby węgla (Stany Zjednoczone, Chiny, Filipiny i in.) albo już dysponuje zakładami upłynniania, albo je buduje. Polskie doświadczenia w upłynnianiu węgla są ograniczone do programu badawczego realizowanego przez Główny Instytut Górnictwa z wykorzystaniem instalacji w miejscowości Wyry, która jest stopniowo rozbudowywana⁵².

Ważny kierunek rozwoju czystych technologii węglowych stanowią poszukiwania rozwiązań z zakresu sekwestracji oraz składowania CO₂ (ang. *carbon capture and storage* – CCS), polegających na wychwytywaniu dwutlenku węgla z instalacji energetycznych lub przemysłowych, a następnie transportowaniu go do miejsca magazynowania oraz zatłaczaniu pod ziemię, do izolowanych formacji geologicznych. W Polsce koncepcja przechowywania CO₂ pod ziemią spotyka się jednak przeważnie ze sprzeciwem społeczności lokalnych na tle obaw o skutki niekontrolowanego wycieku dwutlenku węgla dla

⁵⁰ Syngaz (gaz syntetyczny) – palny gaz powstający w procesie zgazowania węgla za pomocą pary wodnej i w obecności odpowiednich katalizatorów.

⁵¹ Informacja NIK o wynikach kontroli *Alternatywne metody wykorzystywania węgla kamiennego do produkcji paliw gazowych i płynnych*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2015, s. 20, 22 i 36.

⁵² W planach jest budowa zakładu pilotażowego o przerobie 200 ton węgla na dobę.

zdrowia ludzi oraz środowiska naturalnego. Znalazło to odzwierciedlenie we wprowadzonych w Polsce regulacjach określających wymogi w zakresie CCS, które należą do najbardziej rygorystycznych w UE.

Zgodnie z tymi przepisami, na miejsce magazynowania CO₂ został wyznaczony Bałtyk. Wybór ten ma jednak poważną wadę, bowiem w sytuacji gdy najwięksi truciiele atmosfery znajdują się na południu kraju, koszty transportu CO₂ do miejsca składowania byłyby olbrzymie⁵³, co w praktyce przekreśla ekonomiczny sens takiej operacji. W opinii wielu ekspertów reprezentujących sektor energetyczny, technologia CCS jest w polskich realiach zbyt droga, także z tego powodu, że jej stosowanie obniża sprawność elektrowni⁵⁴. O ile więc technologie CCS mają być w przyszłości szeroko wykorzystywane do wychwytywania CO₂ ze spalin powstających podczas spalania węgla w blokach energetycznych, niezbędne są dalsze badania w kierunku zmniejszenia negatywnego wpływu sekwestracji CO₂ na sprawność tych bloków, a także obniżenia kosztów budowy i eksploatacji instalacji CCS⁵⁵.

Brak wyraźnego postępu w tym zakresie przekreśli ekonomiczny sens wdrażania technologii CCS⁵⁶.

Węglowe dylematy polityki energetycznej Polski

Węgiel kamienny od dawna jest postrzegany jako kluczowy czynnik bezpieczeństwa energetycznego Polski. Taką optykę przyjęto we wszystkich kolejnych rządowych dokumentach określających politykę energetyczną kraju (obecnie w horyzoncie 2050 r.⁵⁷), uznając że w Polsce nie ma warunków do szybkiego zbudowania gospodarki niskoemisyjnej, funkcjonującej bez węgla.

Istotne wyzwanie dla bezpieczeństwa energetycznego Polski stanowi rysujący się coraz wyraźniej kontrast między rangą węgla w krajowej energetyce oraz planami UE w zakresie polityki klimatycznej, ukierunkowanej na technologie niskoemisyjne oraz dekarbonizację rynku energii. Co prawda Komisja Europejska dopuszcza dalsze stosowanie węgla kamiennego w energetyce i przemyśle, jednak pod warunkiem unowocześnienia bloków

⁵³ Z uwagi na wysokość kosztów transportu CO₂, odległość między miejscem jego wychwycenia oraz składowania nie powinna przekraczać 60 km.

⁵⁴ Zastosowanie technologii wychwyty CO₂ powoduje zmniejszenie sprawności bloków energetycznych przeciętne o 10%. Przykładowo, w przypadku wysokosprawnych układów zgazowania węgla kamiennego, biomasy i odpadów (IGCC), zastosowanie fizycznej metody wychwyty CO₂ powoduje spadek sprawności układu z 50% do 42%. Z kolei w przypadku kotła pyłowego na węgiel kamienny przy zastosowaniu technologii spalania w atmosferze wzbogaconej w tlen (oxy-spalanie) konsekwencją sekwestracji CO₂ jest spadek sprawności z 49% do 38%.

⁵⁵ W Polsce pierwszą spółką, która zaangażowała się w prace badawcze nad wychwytem CO₂ ze spalin bloku węglowego jest TAURON Polska Energia. Pilotażowe instalacje do wychwyty CO₂ (metodą absorpcji chemicznej) zostały zainstalowane w elektrowniach „Łaziska” i „Łagisza”.

⁵⁶ Niezależnie od tych problemów, prawo europejskie nakazuje, aby wszystkie nowo wybudowane bloki energetyczne były potencjalnie zdolne do zainstalowania urządzeń wychwytyjących CO₂ (tzw. CCS ready).

⁵⁷ Na potrzeby prac nad *Polityką energetyczną Polski do 2050 r.* założono, że udział węgla kamiennego w produkcji energii elektrycznej w 2030 r. będzie wynosił 38,2%, zaś w 2050 r. – 36,9%.

węglowych, tak aby spełniały one unijne normy środowiskowe. W Polsce oznacza to konieczność przeznaczenia na ten cel ogromnych nakładów inwestycyjnych, liczonych w dziesiątkach miliardów złotych. Modernizacja energetyki węglowej jest jednak bezwzględnie koniecznością, i to nie tylko z powodu nieuniknionego w przypadku starych bloków węglowych wzrostu kosztów zakupu uprawnień do emisji CO₂, ale przede wszystkim z uwagi na to, że elektrownie i elektrociepłownie nadmiernie zanieczyszczające środowisko będą musiały zostać po prostu wyłączone. Ocenia się, że w ciągu najbliższych 15 lat może to w sumie dotyczyć nie mniej niż 12 000 MW zainstalowanych w elektrowniach zawodowych i 3000 MW w elektrociepłowniach⁵⁸. W tej sytuacji, przy braku inwestycji odtwarzających wycofywane z eksploatacji bloki, ubytek mocy wytwórczych elektroenergetyki byłby na tyle znaczący, że Polska musiałaby importować duże ilości energii elektrycznej.

Możliwość utrzymania pierwszoplanowej roli węgla kamiennego jako czynnika bezpieczeństwa energetycznego Polski uzależniona jest od łącznego wystąpienia kilku sprzyjających po temu okoliczności. 1. Polska musi dysponować w perspektywie przynajmniej trzydziestu lat wystarczającymi zasobami węgla kamiennego,

które można będzie wydobyć w sposób opłacalny oraz bezpieczny dla ludzi i środowiska. Z tym jednak może być problem, bowiem według niektórych ocen, już w 2020 r. polskie kopalnie – wskutek wyczerpywania się dostępnych zasobów węgla i trudności z uruchomieniem eksploatacji nowych pokładów wydobywczych z uwagi na ograniczenia geologiczne, konflikty z infrastrukturą powierzchniową (np. drogi, koleje) oraz wysokie koszty – będą dostarczały znacznie mniej tego surowca niż dzisiaj. Jest zatem prawdopodobne, że po 2030 r. w Górnośląskim Okręgu Węglowym będzie działać jeszcze tylko 12 kopalni, w których pozostanie 390 mln ton zweryfikowanych zasobów operatywnych węgla kamiennego. Kopalnie te, przy założeniu maksymalnego wykorzystywania zdolności wytwórczych, będą w stanie produkować co najwyżej 47 mln ton węgla rocznie⁵⁹, a więc przeszło 1/3 mniej niż obecnie⁶⁰. Według jeszcze bardziej pesymistycznych ocen, w horyzoncie 2030 r. można oczekiwać spadku wydobycia o 2/3 w porównaniu z aktualnym poziomem, zaś po 2040 r. nastąpi całkowite wygaszenie w Polsce górnictwa węgla kamiennego⁶¹. Powstałą lukę w podaży polskiego węgla kamiennego wypełni węgiel sprowadzany z zagranicy i jeżeli spadek wydobycia krajowego

⁵⁸ *Dylematy polskiej energetyki...*, op.cit., s. 3.

⁵⁹ M. Wilczyński: *Węgiel już po zmierzchu...*, op.cit., s. 26. M. Nowicki: *Dylematy polskiej energetyki...*, op.cit., s. 4.

⁶⁰ Wydobycie na poziomie ok. 72 mln ton w skali roku jest uważane przez Ministerstwo Energii za wielkość optymalną w stosunku do zapotrzebowania rynku na polski węgiel. Spadek wydobycia węgla poniżej tego pułapu byłby zatem zjawiskiem niepożądanym, otwierającym pole do zwiększonego importu węgla. Zob. wypowiedź Krzysztofa Tchórzewskiego, ministra energii, w kuluarach konferencji pt. *Zmieniamy polski przemysł*, przytoczona w informacji PAP z 20.01.2016 r.

⁶¹ M. Bukowski, J. Maśnicki, A. Śniegocki i R. Trzeciakowski: *Polski węgiel: quo vadis...*, op.cit., s. 30.

będzie rzeczywiście znaczny, możliwe jest, że za 20 lat na polskim rynku będzie więcej węgla z importu niż wydobywanego w kraju⁶². Może zatem dojść do sytuacji, w której bloki na węgiel kamienny wciąż będą stanowiły trzon mocy wytwórczych energetyki, ale – z uwagi na wyczerpanie krajowych złóż węgla – do produkcji energii elektrycznej i ciepła wykorzystywany będzie głównie węgiel sprowadzany z zagranicy.

2. Aby polska energetyka mogła nadal opierać się na krajowych zasobach węgla kamiennego, niezbędne jest przewyższenie strukturalnej zapaści, w jakiej znalazła się większość kopalni wydobywających ten węgiel. Będzie to wymagało likwidacji nadmiernych mocy produkcyjnych i dostosowania branży (także w obszarze zatrudnienia) do faktycznych potrzeb rynku krajowego i zdolności eksportowych. Od dłuższego czasu występuje bowiem zbyt duża podaż węgla o niskiej jakości, który – także z uwagi na jego wysoką cenę – stanowi towar trudno zbywalny i w części trafia na przykopalniane zwąły. Za mało natomiast wydobywa się węgla dobrej jakości, chętnie poszukiwanego przez odbiorców, który trzeba do Polski importować.

Radykalnie musi się poprawić wydajność pracy w górnictwie, co jest uwarunkowane zrealizowaniem odpowiednio dużych

inwestycji odtwarzających i modernizujących techniczne uzbrojenie pracy, obecnie na ogół przestarzałe oraz mocno zdekapitalizowane. Oznacza to konieczność znalezienia inwestorów, którzy byliby skłonni ponieść ryzyko ekonomiczne związane z lokowaniem kapitałów w branżę, która ma raczej małe szanse na spektakularny sukces rynkowy. Nieodłącznym elementem działań restrukturyzacyjnych powinno być także wygaszanie trwale nierentownych kopalni, czego zresztą oczekuje Komisja Europejska w perspektywie 2018 r.

Poprawa kondycji górnictwa węgla kamiennego nie zmienia jednak faktu, że wpływ tej branży na proces wzrostu polskiej gospodarki sukcesywnie maleje. Wskazują na to chociażby dane dotyczące udziału górnictwa w wytwarzanej w Polsce wartości dodanej brutto, który w 2005 r. wynosił 1,74%, a w 2014 r. już tylko 0,84%⁶³. W tym okresie istotnie obniżył się także udział górnictwa w liczbie pracujących w Polsce (z 1,12% w 2005 r. do 0,72% w 2014 r.) oraz w łącznej wartości wynagrodzeń (odpowiednio z 3,87% do 2,86%). W sumie więc górnictwo węglowe nie stanowi czynnika kreującego wzrost PKB i na tle przetwórstwa przemysłowego⁶⁴ może być postrzegane jako branża schyłkowa, nieposiadająca potencjału dynamizującego rozwój kraju⁶⁵, chociaż

⁶² M. Wilczyński: *Węgiel już po zmierzchu...*, op.cit., s. 72.

⁶³ Dane pochodzą z Rocznika Statystycznego RP 2015 oraz Rocznika Statystycznego Przemysłu 2015 i dotyczą górnictwa węgla kamiennego oraz górnictwa węgla brunatnego traktowanych łącznie.

⁶⁴ Zgodnie z danymi GUS, przetwórstwo przemysłowe w latach 2005–2014 zwiększyło tworzoną w tym dziale gospodarki wartość dodaną o 78%, podczas gdy w górnictwie wartość dodana zmniejszyła się o 15%.

⁶⁵ M. Bukowski, J. Maśnicki, A. Śniegocki i R. Trzeciakowski: *Polski węgiel: quo vadis...*, op.cit., s. 7 i 46.

oczywiście bardzo ważna dla regionu śląskiego⁶⁶.

3. Przyspieszenia wymagają działania na rzecz modernizacji energetyki węglowej, którą cechuje niska sprawność, podatność na awarie oraz wysoka emisyjność zanieczyszczeń. Około 45% bloków węglowych liczy sobie co najmniej 30 lat i wiele z nich w stosunkowo krótkim czasie będzie musiało być wyłączonych z uwagi na zdekaptalizowanie i problemy ze spełnieniem norm środowiskowych. Dlatego, jeżeli węgiel kamienny nadal ma stanowić podstawę polskiego miksu energetycznego, muszą one zostać zastąpione przez bloki o wyższej sprawności energetycznej, wyposażone w bardziej skuteczne instalacje oczyszczające spaliny.

Rzecz w tym, że skala poprawy sprawności energetycznej bloków węglowych w Polsce, chociaż ewidentna, nie jest szczególnie duża i jak na razie zamyka się w granicach 12-14 punktów procentowych. Osiągnięcie sprawności na poziomie 50%, a z czasem 55%, wyznacza kres technicznych możliwości, jakimi w tym zakresie dysponować będzie energetyka przez najbliższe 10-15 lat. Co więcej, zastosowanie technologii wychwytu CO₂,

charakteryzującej się wysoką energochłonnością, obniży parametry sprawnościowe bloków węglowych do 38-40%. Trudno także liczyć na szersze stosowanie czystych technologii węglowych, które w świetle dzisiejszego ich rozwoju i barier, jakie ten rozwój napotyka, jeszcze długo nie będą mogły stanowić swoistego panaceum na ekologiczne problemy polskiej energetyki.

4. Na te wszystkie inwestycje trzeba znaleźć pieniądze, a są to przedsięwzięcia bardzo kapitałochłonne. Ponieważ, według wyliczeń Urzędu Regulacji Energetyki, średni koszt budowy 1 MW w bloku węglowym wynosi w Polsce około 6,6 mln zł⁶⁷, odtworzenie ubytku 12 000 MW w elektrowniach zawodowych i 3000 MW w elektrociepłowniach będzie kosztowało do 2030 r. w sumie 99 mld zł. Jednocześnie, aby w pełni zabezpieczyć dostawy krajowego węgla kamiennego na obecnym poziomie wydobywania, należy rozważyć wybudowanie nowych kopalni, o ile uda się znaleźć lokalizacje dobrze rokujące biznesowo. Koszt inwestycji w odtworzenie malejących zdolności wydobywczych węgla kamiennego oceniany jest na 30-50 mld zł. Osobną kategorię wydatków stanowią inwestycje

⁶⁶ Mimo że z perspektywy całej gospodarki schyłek górnictwa będzie niemal niezauważalny, to jednak w województwie śląskim – gdzie na 167 gmin, 60 to gminy górnicze, w których jest bądź była prowadzona działalność związana z wydobywaniem węgla – może być zdecydowanie bardziej odczuwalny. Dotychczasowe doświadczenia regionu w tym względzie dają jednak podstawy do optymizmu. Od początku transformacji systemowej w Polsce zatrudnienie w górnictwie węgla kamiennego zmniejszyło się z 416 tys. osób w 1989 r. do 101 tys. osób w 2014 r., a więc o ponad ¼. Pomimo to województwo śląskie zajmuje trzecie miejsce w kraju pod względem wysokości PKB na 1 mieszkańca, drugie miejsce pod względem wysokości przeciętnego wynagrodzenia, zaś stopa bezrobocia rejestrowanego na Śląsku należy do najniższych w Polsce. Stanowi to efekt dynamicznego rozwoju przetwórstwa przemysłowego dzięki włączeniu się licznej grupy firm śląskich w łańcuchy dostaw kooperacyjnych na rzecz koncernów światowych. W niektórych gminach górniczych rewitalizacja lokalnej gospodarki po zmniejszeniu lub zaprzestaniu wydobywania węgla jest jednak procesem długotrwałym i trudnym w wymiarze społecznym oraz ekonomicznym.

⁶⁷ „Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki” nr 4/2014 z 25.11.2014 r., s. 10.

w rozbudowę odnawialnych źródeł energii, których wysokość uzależniona jest od roli, jaką te źródła faktycznie miałyby odgrywać w miksie energetycznym Polski. Położenie dużego nacisku na rozwój OZE będzie oznaczało konieczność przeznaczenia na ten cel w ciągu najbliższych 15 lat przynajmniej 105-120 mld zł, z czego energetyka wiatrowa (lądowa i morska) o sumarycznej mocy 15 000 MW wymagałaby 70-80 mld zł, systemy fotowoltaiczne o mocy 4000-5000 MW – 25-30 mld zł, zaś sieć biogazowni – 10 mld zł. Do tego należy dodać 50-65 mld zł na budowę w Polsce siłowni jądrowej o mocy 3000 MW, o ile taka opcja zostanie utrzymana. Znaczące koszty – oceniane łącznie na 50 mld zł – pochłonie także modernizacja i rozbudowa krajowych sieci elektroenergetycznych⁶⁸.

Otwartą kwestią pozostają koszty doprowadzenia górnictwa węgla kamiennego do rentowności, co jest głównym celem działań związanych z utworzeniem Polskiej Grupy Górniczej. Koncepcja ta jest wciąż dopracowywana w zakresie praktycznych ruchów w sferze kapitałowej, organizacyjnej oraz ekonomiczno-finansowej i dlatego skalkulowanie tego procesu w sensie kosztowym nie jest jeszcze możliwe.

Równoczesna realizacja wszystkich wspomnianych przedsięwzięć byłaby oczywiście bardzo trudna z uwagi na ogrom potrzebnych środków. W tej sytuacji trzeba się zastanowić nad wagą poszczególnych projektów z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego kraju. Priorytetem na pewno powinno być

odtworzenie wycofanych z eksploatacji mocy wytwórczych elektrowni oraz elektrociepłowni na węgiel kamienny i wprowadzenie w ich miejsce bloków węglowych o wyższej sprawności energetycznej, lepiej radzących sobie z oczyszczaniem spalin. Pochłonie to przeważającą część dostępnych kapitałów, które mogą zostać zainwestowane w energetykę do 2030 r. Wykorzystując pozostałe środki możliwe do zmobilizowania, należy wzmocnić potencjał wytwórczy sektora, pamiętając jednak, że budowa kolejnych bloków węglowych będzie oznaczać konieczność rezygnacji z inwestowania w alternatywne źródła energii, a więc w OZE oraz bloki gazowe. Konsekwencją takiego wyboru byłoby utrwalenie w polskiej energetyce monokultury węglowej i wyraźny niedorozwój pozostałych źródeł energii, zwłaszcza odnawialnych.

Jeżeli w tej sytuacji okaże się, że rację mają specjaliści przewidujący w perspektywie 2030 r. znaczny spadek dostaw produkowanego w Polsce węgla kamiennego, z możliwością całkowitego zaprzestania wydobywania około 2040 r., wówczas – jeśli energetyka krajowa miałaby nadal opierać się w znacznym stopniu na węglu kamiennym – będziemy skazani na duży import węgla, z oczywistą szkodą dla bezpieczeństwa energetycznego Polski oraz jej wysokiej obecnie samowystarczalności w zakresie nośników energii. Z kolei w przypadku gdy proces modernizacji energetyki węglowej będzie przebiegał wolniej i z większymi trudnościami, to

⁶⁸ M. Nowicki: *Dylematy polskiej energetyki...*, op.cit., s. 3-6.

utrzymanie dzisiejszej struktury paliw służących do wytwarzania energii z węglem kamiennym na czele będzie oznaczało konieczność zakupu coraz większych ilości praw do emisji CO₂. Koszty tych uprawnień – wraz z końcem puli uprawnień darmowych – spowodują początkowo umiarkowany, a po 2030 r. gwałtowny wzrost cen energii elektrycznej. Trudno przy tym liczyć na efekty upowszechnienia czystych technologii węglowych. Możliwość stosowania tych technologii na skalę przemysłową i w opłacalny sposób jest obarczona na tyle istotnymi znakami zapytania, że w perspektywie najbliższych kilkunastu lat prawdopodobnie nie będą one mogły stanowić podstawy do rozwoju przyjaznej dla środowiska naturalnego formuły energetyki węglowej, wpisującej się w ideę gospodarki niskoemisyjnej.

W sumie więc zachowanie wysokiego udziału węgla kamiennego w miksie energetycznym – w przypadku gdy proces rewitalizacji górnictwa oraz modernizacji energetyki węglowej zakończy się niepowodzeniem lub tylko połowicznym sukcesem – wystawia bezpieczeństwo energetyczne kraju na ryzyko osłabienia we wszystkich jego wymiarach, a więc: bezpieczeństwa dostaw (z uwagi na potrzebę dużego importu węgla), bezpieczeństwa

ekonomicznego (z uwagi na silny wzrost cen energii działający hamująco na rozwój gospodarczy, a także poszerzenie kręgu ubóstwa energetycznego) oraz bezpieczeństwa ekologicznego (z uwagi na nadal wysoką emisję zanieczyszczeń).

Aby ograniczyć wskazane wyżej zagrożenia, powinno się inwestować zarówno w energetykę opartą na węglu kamiennym, dającą stabilne dostawy energii elektrycznej oraz ciepłej, jak i w możliwie szybki rozwój odnawialnych źródeł energii, z uwzględnieniem energetyki rozproszonej (prosumenckiej). Scenariusz różnicowania polskiego miksu energetycznego i zmniejszania zależności od węgla powinien, rzecz jasna, przebiegać w sposób kosztowo efektywny i zrównoważony technologicznie. Wszystko to razem będzie służyć zapewnieniu wystarczającego poziomu bezpieczeństwa energetycznego kraju, a także pozwoli na coraz lepsze odnajdywanie się Polski w unijnej polityce klimatycznej.

dr PAWEŁ WIECZOREK,
specjalizuje się w problematyce
bezpieczeństwa ekonomicznego Polski
oraz gospodarczych aspektów
procesu integracji europejskiej

Słowa kluczowe: węgiel kamienny, bezpieczeństwo energetyczne, energia elektryczna, polityka klimatyczna UE, dekarbonizacja rynku energii, modernizacja energetyki węglowej

Key words: hard coal, energy safety, electric energy, low-emission economy, energy market decarbonisation

Uwzględnienie statusu pracownika Najwyższej Izby Kontroli

Odpowiedzialność karna osób pełniących funkcje publiczne

Osoby pełniące funkcje publiczne są szczególnie narażone na różnego rodzaju próby wpływania na bezstronność ich procesu decyzyjnego. W artykule omówione zostały przestępstwa, których podmiotem może być jedynie osoba pełniąca funkcję publiczną bądź funkcjonariusz publiczny, z uwzględnieniem odpowiedzialności pracowników Najwyższej Izby Kontroli. Dokonano w nim analizy konstrukcji przestępstwa nadużycia władzy, łapownictwa, poświadczenia nieprawdy i zmuszania do zeznań. Analizowane przestępstwa naruszają zasadę bezstronności i jednakowego traktowania obywateli oraz negatywnie wpływają na prawidłowe funkcjonowanie instytucji państwowych.

STANISŁAW DZIWIŚ

Zasady odpowiedzialności karnej zostały określone w rozdziale I Kodeksu karnego¹ (k.k.). Zgodnie z art. 1 § 1 k.k., odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto popełnia czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Niektóre z przestępstw penalizowanych w Kodeksie karnym może popełnić jedynie osoba należąca do ściśle określonej grupy. W rozdziale XXIX Kodeksu karnego, zatytułowanym

„Przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych i samorządu terytorialnego”, ustawodawca umieścił przestępstwa, dla których rodzajowym przedmiotem ochrony jest prawidłowa działalność instytucji państwowych i samorządowych związana z realizacją powierzonych im zadań i przyznanych kompetencji². Zadania te realizowane są przez funkcjonariuszy publicznych, którzy ponoszą szczególną odpowiedzialność za swoje działania i mają zagwarantowaną wzmożoną ochronę. Ujęte w tym rozdziale

¹ Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. nr 88, poz. 553, ze zm.).

² A. Barczak-Oplustil [w:] A. Zoll (red.): *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2013, tom II, s.1072.

przestępstwa można zakwalifikować do dwóch grup: przestępstwa urzędnicze (które może popełnić wyłącznie osoba pełniąca funkcje publiczne)³ i przestępstwa skierowane przeciwko instytucjom bądź ich funkcjonariuszom (dotyczące zamachów „z zewnątrz” wpływających na wykonywanie zadań)⁴.

Przedmiotem niniejszej pracy są przestępstwa zakwalifikowane jako przestępstwa urzędnicze. Omówiłem również przestępstwo poświadczenia nieprawdy i zmuszania do zeznań, w których funkcjonariusz publiczny występuje jako podmiot przestępstwa (choć nie jedyny).

Funkcjonariusz publiczny

Definicja funkcjonariusza publicznego została przedstawiona w art. 115 § 13 k.k.⁵, który przez wyliczenie dziewięciu grup podmiotów enumeratywnie⁶ wymienia osoby uznane za funkcjonariusza publicznego⁷. Do osób tych zaliczono:

- Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej;
- posła (w tym posła do Parlamentu Europejskiego), senatora i radnego;
- sędziego, ławnika i prokuratora;
- funkcjonariusza finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, notariusza, komornika, kuratora

sądowego, syndyka, nadzorcę sądowego i zarządcę oraz osobę orzekającą w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy;

- osobę będącą pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe;
- osobę zajmującą kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej;
- funkcjonariusza organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusza Służby Więziennej;
- osobę pełniącą czynną służbę wojskową;
- pracownika międzynarodowego trybunału karnego, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe.

Funkcjonariuszem publicznym jest również osoba niebędąca pracownikiem administracji rządowej lub samorządowej czy też innego organu lub instytucji państwowej w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych. Jest nim również, stosownie do art. 115 § 13 pkt 5 k.k., osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe. Pracownicy Najwyższej Izby Kontroli – naczelnego organu kontroli państwowej – bez wątpienia są więc funkcjonariuszami publicznymi w rozumieniu

³ Art. 228 k.k. (łapownictwo bierne) i art. 231 (nadużycie władzy).

⁴ Art. 229 k.k. (łapownictwo czynne), art. 230 k.k. (płatna protekcja), art. 230a k.k. (czynna płatna protekcja).

⁵ Definicja została wprowadzona do Kodeksu karnego na mocy ustawy z 13.06.2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 111, poz. 1061).

⁶ Analiza wyroków sądowych wskazuje, że pomimo iż katalog podmiotów uznawanych za funkcjonariuszy publicznych oparty został na zasadzie *numerus clausus*, to niejednokrotnie sądy muszą rozstrzygać, czy dany podmiot powinien mieć status funkcjonariusza publicznego.

⁷ Przykładowo wyroki Sądu Najwyższego: z 16.06.2011 r., II KK 337/10, LEX nr 847145 oraz z 8.05.2015 r., III KK 423/14, LEX nr 1710370.

Kodeksu karnego. Powstaje jednak pytanie, czy wszyscy? Stosownie do art. 66 ust. 1 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸, pracownikami Najwyższej Izby Kontroli są: prezes, wiceprezesi, dyrektor generalny, kontrolerzy oraz pracownicy zatrudnieni na stanowiskach administracyjnych i obsługi. Wykaz pracowników będących kontrolerami enumeratywnie określa art. 66a tej ustawy, natomiast katalog osób zatrudnionych w NIK na stanowiskach administracyjnych i obsługi określa zarządzenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej⁹. Należy podkreślić, że zaszeregowanie pracownika do grupy stanowisk administracyjnych nie oznacza automatycznie, że nie może on być uznany za funkcjonariusza publicznego. Czynnikiem decydującym o zaliczeniu lub niezaliczeniu do grona funkcjonariuszy publicznych jest zakres posiadanych uprawnień. Każdorazowo należy więc ustalić, czy powierzone pracownikom na danym stanowisku zadania związane są z merytorycznymi kompetencjami NIK oraz czy ich praca wpływa na proces podejmowania przez Izbę decyzji związanych z przypisanymi jej zadaniami. Takie podejście znajduje potwierdzenie w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 marca 2006 r., w którym wskazano, że o sprawowaniu funkcji publicznej

decyduje ocena zadań pracownika, polegająca na ustaleniu, czy w ramach powierzonych obowiązków pracownik uczestniczy w realizacji (w jakimś zakresie) zadań publicznych przypisanych jednostce, w której pracuje¹⁰. Jeżeli osoby te nie uczestniczą w procesie decyzyjnym jednostki, a ich praca polega jedynie na ułatwianiu pracy organu, to należy je zaliczyć do osób pełniących wyłącznie czynności usługowe. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził natomiast, że funkcji publicznych nie pełnią „osoby zatrudnione na stanowiskach pomocniczych i obsługi”¹¹, a więc w przypadku NIK pracownicy zatrudnieni na stanowiskach określonych w pkt IV załącznika nr 1 do przytoczonego wyżej zarządzenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Należy podkreślić, że również pracownicy zapewniający bezpieczeństwo w siedzibie NIK, to jest osoby zatrudnione na stanowisku wartownika lub dowódcy zmiany, nie są funkcjonariuszami publicznymi. Na marginesie warto wskazać, że pracownicy ochrony, nawet jeżeli wykonują zadania ochrony obszarów, obiektów i urzędzeń podlegających obowiązkowej ochronie i korzystają stosownie do art. 42 ustawy o ochronie osób i mienia¹² z ochrony prawnej przewidzianej w Kodeksie karnym dla funkcjonariuszy publicznych, nie są funkcjonariuszami publicznymi¹³.

⁸ Dz.U. z 2015 r. poz. 1096 (dalej: „ustawa o NIK”).

⁹ Zarządzenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 31.08.2011 r. w sprawie wynagradzania pracowników Najwyższej Izby Kontroli (MP nr 79, poz. 803, ze zm.).

¹⁰ Sygn. akt K. 17/2005, LexPolonica nr 402772.

¹¹ Wyrok NSA z 15.11.2013 r., I OSK 1044/13.

¹² Ustawa z 22.08.1997 r. (Dz.U. z 2014 r. poz. 1099, ze zm.).

¹³ Zobacz: W. Kotowski: *Komentarz praktyczny do ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia*, LEX/el., 2003; G. Gozdór: *Status prawno-karny pracownika ochrony*, „Prokuratura i Prawo” z 2001 r. nr 3, poz. 143.

Powstaje pytanie, czy pracownicy zatrudnieni na stanowiskach administracyjnych w Najwyższej Izbie Kontroli są funkcjonariuszami publicznymi? Odpowiedź nie jest łatwa i wymaga ustalenia charakteru zadań wykonywanych przez poszczególnych pracowników. Na wstępie należy podkreślić, że dokonana w niniejszym artykule analiza będzie się odnosiła do ogólnych obowiązków przypisanych do danego typu stanowiska. Z całą stanowczością należy jednak podkreślić, że ostateczne rozstrzygnięcie o uznaniu danego pracownika za funkcjonariusza publicznego będzie zawsze wymagało indywidualnej oceny charakteru powierzonych mu zadań. Sam fakt zajmowania określonego stanowiska, bez odniesienia do rzeczywistości pełnionych funkcji i wykonywanych zadań, nie pozwoli na ostateczną kwalifikację, ponieważ także osoba zatrudniona na stanowisku typowo usługowym z chwilą powierzenia obowiązków o charakterze władczym uzyska (na czas i w zakresie powierzonych zadań) atrybuty właściwe funkcjonariuszowi publicznemu¹⁴. Pamiętać przy tym należy, że w jednostkach kontrolnych wspomagających czynności kontrolne pracują również kontrolerzy, którzy są zobowiązani co najmniej raz na dwa lata przeprowadzać kontrolę w jednostce kontrolowanej.

Dla wyróżnienia funkcjonariuszy publicznych spośród pracowników Najwyższej Izby Kontroli zatrudnionych na stanowiskach administracyjnych decydujące znaczenie ma pojęcie osób pełniących „wyłącznie czynności usługowe”. W doktrynie zgodnie przyjmuje się, że czynnościami usługowymi są czynności pomocnicze, które nie mają bezpośredniego związku z merytorycznymi kompetencjami organu, ale mogące służyć ich realizacji. Pojęcie to odnosi się do pracowników, którzy nie biorą udziału w realizacji określonych przepisami prawa zadań organu, to jest nie sprawują czynności o charakterze władczym. Jako przykłady takich osób podaje się przede wszystkim osoby zatrudnione na stanowisku kierowcy, portiera czy sprzątaczkę, czyli osoby zaszeregowane w Najwyższej Izbie Kontroli do kategorii pracowników zatrudnionych na stanowiskach obsługi¹⁵. Na gruncie tak skonstruowanej definicji powstaje konieczność rozstrzygnięcia, czy pracownicy wykonujący ważne dla działalności Izby czynności, które nie są jednak wprost związane z prowadzeniem czynności kontrolnych, mogą być uznani za funkcjonariuszy publicznych. Należy więc rozważyć, czy „udział w realizacji zadań organu” odnosi się jedynie do osób,

¹⁴ A. Molińska: *Kontrowersje wokół pojęcia funkcjonariusza publicznego w polskim prawie karnym*, „Państwo i Prawo” z. 10/2010, s. 80.

¹⁵ Przykładowo: T. Bojarski (red.): *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 253; J. Majewski [w:] A. Zoll (red.): *Kodeks karny. Część Ogólna. Komentarz*, Warszawa 2007; R. A. Stefański (red.): *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 699; R. Góral: *Kodeks karny. Praktyczny komentarz*, Warszawa 2007, s. 226; E. Jarzęcka-Siwik: *Status prawny funkcjonariuszy publicznych i osób pełniących funkcję publiczną*, „Kontrola Państwowa” nr 5/2010, s. 26; R. Krajewski: *Funkcjonariusz publiczny i osoba pełniąca funkcję publiczną jako kategorie prawa karnego istotne z perspektywy funkcjonowania administracji publicznej*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania”, UKW, nr 1/2012, s. 14.; A. Molińska: *Kontrowersje wokół pojęcia...*, op.cit., s. 80; M. Pieszczyk: *Pojęcie funkcjonariusza publicznego w prawie karnym*, „Folia Iuridica Wratislaviensis” nr 1/2013, s. 193.

które działają w obszarze *imperium*, czyli do osób posiadających kompetencje o charakterze władczym w odniesieniu do relacji z obywatelem, czy również do osób, których obszarem kompetencji władczych jest dana instytucja. Moim zdaniem, osoby mające realny wpływ na funkcjonowanie danej jednostki nie mogą być uznawane za osoby pełniące wyłącznie czynności usługowe. Osoby te, podejmując decyzje w ramach posiadanych kompetencji, wpływają bezpośrednio na sposób funkcjonowania jednostki, w której są zatrudnione, a tym samym pośrednio na sposób jej oddziaływania na obywateli. Często osoby te decydują również o środkach publicznych dysponowanych przez daną instytucję.

Przyjmując powyższe założenie, najpierw rozważmy możliwość uznania za funkcjonariuszy publicznych dyrektorów i wicedyrektorów biur oraz kierowników wydziałów. W Najwyższej Izbie Kontroli funkcjonują obecnie cztery biura: Gospodarcze, Informatyki, Organizacyjne i Rachunkowości, w skład których wchodzi wydziały zarządzane przez kierowników. Biura te, stosownie do § 3 ust. 3 Statutu Najwyższej Izby Kontroli¹⁶, wykonują zadania w zakresie organizacji i obsługi funkcjonowania Najwyższej Izby Kontroli. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie stwierdził, że dla uznania, iż dana osoba pełni funkcje publiczne wystarczy posiadanie przez nią choćby wąskiego zakresu kompetencji decyzyjnych, słusznie wskazując, że kierownicy

departamentów, wydziałów, biur, kancelarii i zespołów nie pełnią wyłącznie czynności usługowych¹⁷. Należy więc uznać, że dyrektorzy i wicedyrektorzy biur oraz kierownicy wydziałów w Najwyższej Izbie Kontroli, ze względu na posiadane kompetencje o charakterze decyzyjnym, są funkcjonariuszami publicznymi. Na tej podstawie, w mojej ocenie, funkcjonariuszem publicznym będzie też główny księgowy NIK, kierujący wszelkimi czynnościami wchodzącymi w zakres rachunkowości.

Wśród pracowników administracyjnych NIK, którzy powinni być uznani za funkcjonariuszy publicznych, należy wymienić także audytora wewnętrznego i pełnomocnika do spraw ochrony informacji niejawnych. Celem audytu jest wspieranie kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze¹⁸. Audytor wewnętrzny wspomaga kierownika jednostki między innymi w ocenie realizacji celów i zadań jednostki. Poza dostarczeniem wiedzy o funkcjonowaniu jednostki, audytor realizuje zadania w celu usprawnienia funkcjonowania jednostki, a więc wpływa na sposób jej funkcjonowania. Pełnomocnik do spraw ochrony informacji niejawnych odpowiada natomiast za zapewnienie przestrzegania przepisów o ochronie informacji niejawnych. W przypadku gdy stwierdzi naruszenie tych przepisów, podejmuje działania zmierzające do wyjaśnienia okoliczności tego naruszenia oraz ograniczenia jego negatywnych

¹⁶ Zarządzenie nr 11 Marszałka Sejmu z 26.08.2011 r. w sprawie nadania statutu Najwyższej Izbie Kontroli.

¹⁷ Przykładowo: wyrok WSA w Krakowie z 2.09.2014 r., II SA/Kr 940/14.

¹⁸ Art. 272 ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.).

skutków. Dlatego też audytor wewnętrzny i pełnomocnik do spraw ochrony informacji niejawnych bez wątpienia nie mogą być zaliczani do grupy osób wykonujących jedynie czynności usługowe.

Stosownie do stanowiska Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, należy stwierdzić, że radca prawny zatrudniony w NIK na podstawie umowy o pracę nie jest funkcjonariuszem publicznym czy też osobą pełniącą funkcję publiczną w rozumieniu odpowiednio przepisu art. 115 § 13 i § 19 ustawy z 6 czerwca 1997 r.¹⁹, z zastrzeżeniem, że radcy prawni zatrudnieni w NIK jako doradcy prawni są kontrolerami w rozumieniu ustawy o NIK, a do ich zadań należy między innymi opiniowanie projektów wystąpień pokontrolnych oraz prowadzenie czynności kontrolnych²⁰. Dlatego radcy prawni zatrudnieni na stanowiskach kontrolerskich są funkcjonariuszami publicznymi.

Ponieważ sprawowanie funkcji publicznej wiąże się z wykonywaniem określonych zadań w urzędzie, w ramach struktur władzy publicznej lub na innym stanowisku decyzyjnym, osoby zatrudnione na stanowiskach doradców dyrektorów biur również nie mogą być uznane za funkcjonariuszy publicznych²¹. Pozostali pracownicy Najwyższej Izby Kontroli, zatrudnieni na

stanowiskach administracyjnych nieomówionych powyżej, ze względu na brak przypisanych zadań o charakterze władczym, nie mogą być – moim zdaniem – uznani za funkcjonariuszy publicznych. Oczywiście, jak już wspomniałem, dla ostatecznej oceny, czy dany pracownik NIK może być uznany za funkcjonariusza publicznego, niezbędna jest indywidualna ocena charakteru powierzonych mu zadań.

Czynnikiem decydującym o zaliczeniu lub niezaliczeniu do grona funkcjonariuszy publicznych jest więc zakres posiadanych uprawnień. Kodeksowa definicja funkcjonariusza publicznego budzi spore trudności interpretacyjne. W konsekwencji, o uznaniu za funkcjonariusza publicznego danej osoby decyduje zazwyczaj wykładnia sądu odnosząca się do konkretnego stanowiska, bez możliwości jej rozszerzenia na inne stanowiska. Może to budzić poważne zastrzeżenia ze względu na niebezpieczeństwo niejednorodnej wykładni, dlatego zasadny jest postulat nowelizacji kodeksowej definicji i przyjęcie kryteriów pozwalających w sposób niebudzący wątpliwości ustalić, czy dana osoba jest, czy też nie jest funkcjonariuszem publicznym.

Kodeks karny wprowadza również pojęcie osoby pełniącej funkcję publiczną, którą – stosownie do art. 115 § 19 k.k.

¹⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 31.05.2012 r., II SAB/Wa 50/12, zob. także wyrok NSA w Warszawie z 11.01.2013 r., I OSK 2508/12.

²⁰ Stosownie do § 1 zarządzenia nr 2/2015 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 14.01.2015 r., doradcy zatrudnieni w kontrolnej jednostce organizacyjnej wykonującej zadania w zakresie postępowania kontrolnego przeprowadzają kontrolę w jednostce kontrolowanej co najmniej raz w roku, a zatrudnieni w jednostce kontrolnej wspomagającej czynności kontrolne – co najmniej raz na dwa lata.

²¹ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w uzasadnieniu wyroku z 9.01.2014 r. (sygn. akt. II SA/OI 1048/13) stwierdził, że zadania doradców oraz asystentów pozbawione są elementów władztwa publicznego, w związku z czym osoby te nie są funkcjonariuszami publicznymi.

– jest funkcjonariusz publiczny, członek organu samorządowego, osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi (chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe), a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę bądź wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową. Podobnie jak w przypadku funkcjonariusza publicznego, za osobę pełniącą funkcje publiczne może być uznana tylko taka osoba, którą można przypisać do jednej ze wskazanych kategorii podmiotów. Jednak ze względu na brak definicji „jednostki dysponującej środkami publicznymi” ustalenie, czy dana osoba jest osobą pełniącą funkcje publiczne, w niektórych przypadkach może być problematyczne. Po pierwsze, trzeba rozstrzygnąć, jak należy rozumieć użyte przez ustawodawcę pojęcie „środków publicznych”. W związku z brakiem w Kodeksie karnym definicji tego pojęcia, zasadne wydaje się odwołanie do definicji przedstawionej w art. 5 ustawy z 5 czerwca 2005 r. o finansach publicznych²². Kolejnym problemem jest zakres pojęcia „jednostki organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi”. Jak słusznie wskazuje J. Majewski, pojęcie to nie obejmuje wszystkich jednostek korzystających ze środków publicznych, a jedynie jednostki administrujące środkami publicznymi oraz takie, których działalność przyczynia się do realizacji zadań publicznych i jest finansowana ze środków publicznych²³.

Warto wspomnieć, że w art. 9 ustawy o finansach publicznych wskazane zostały jednostki wchodzące w skład sektora finansów publicznych, przy czym nie są to jedyne podmioty administrujące środkami publicznymi.

Każdy funkcjonariusz publiczny jest osobą pełniącą funkcję publiczną, jednak nie każda osoba pełniąca funkcję publiczną jest funkcjonariuszem publicznym. W mojej ocenie, nie ma jednak podstaw do uznania, że pracownicy Najwyższej Izby Kontroli niebędący funkcjonariuszami publicznymi mogą być osobami pełniącymi funkcje publiczne. Oczywiście działalność Najwyższej Izby Kontroli finansowana jest ze środków publicznych, jednak zastrzeżenie w art. 115 § 19 k.k., wyłączające z katalogu osób pełniących funkcje publiczne osoby zatrudnione w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi a wykonujące wyłącznie czynności usługowe, jest analogiczne jak w art. 115 § 13 pkt. 5 k.k. Jeżeli więc pracownik NIK nie będzie uznany za funkcjonariusza publicznego ze względu na wykonywanie wyłącznie czynności usługowych, to nie może być również z tego samego powodu zaliczony do osób pełniących funkcję publiczną. Należy jednak zwrócić uwagę, że w art. 115 § 19 k.k. mowa jest o osobach zatrudnionych, a w art. 115 § 13 pkt 5 k.k. o pracownikach. Osobą pełniącą funkcję publiczną, w przeciwieństwie do funkcjonariusza publicznego, może więc być osoba zatrudniona na podstawie umowy cywilnoprawnej.

²² Dz.U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.

²³ J. Majewski [w:] A. Zoll (red.): *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2007, tom I, s. 1240.

Przestępstwo nadużycia władzy

Najbardziej charakterystycznym przestępstwem, jakiego może dopuścić się funkcjonariusz publiczny jest przekroczenie przyznanych mu uprawnień, zwane również nadużyciem władzy. Przestępstwo to penalizuje art. 231 § 1 k.k., stanowiący że funkcjonariusz publiczny, który przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega karze pozbawienia wolności do lat trzech.

Podmiotem tego przestępstwa może być wyłącznie funkcjonariusz publiczny, a więc osoba należąca do katalogu osób przedstawionych w przytoczonym wyżej art. 115 § 13 k.k. Indywidualny przedmiot ochrony jest bardzo szeroki, gdyż obejmuje wszelkie dobra prawne i to należące zarówno do sfery prywatnej, jak i publicznej²⁴.

Do znamion tego przestępstwa należy przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków. Czynność wykonawcza polega więc na działaniu lub zaniechaniu funkcjonariusza publicznego, przy czym punktem wyjścia będą przepisy określające obowiązek konkretnego zachowania. Obowiązek ten może mieć charakter ogólny (odnoszący się do wszystkich funkcjonariuszy lub kilku ich kategorii) bądź indywidualny (wynikający z regulaminu, instrukcji czy polecenia przełożonego)²⁵. Przekroczenie uprawnienia oznacza, że

sprawca podjął działanie, do którego nie był uprawniony, choć formalnie i merytorycznie jego zachowanie związane było z jego kompetencjami²⁶. Z przekroczeniem uprawnień będziemy więc mieć do czynienia w sytuacji, gdy funkcjonariusz publiczny dokona czynności służbowej, do której: nie był uprawniony, był uprawniony, ale nie było podstawy faktycznej lub prawnej do jej przeprowadzenia, bądź gdy nie zastosował przewidzianego trybu (w tym ostatnim przypadku chodzi o wyrażne nadużycie)²⁷.

Niedopełnienie obowiązków może polegać na zaniechaniu bądź nienależytym ich wykonaniu. Zaniechaniem jest „brak określonych ruchów w spodziewanym kierunku”²⁸. Nienależyte wykonanie obowiązku polega natomiast na jego realizacji w sposób niezgodny z jego istotą lub charakterem²⁹.

Analiza znamion strony przedmiotowej przestępstwa określonego w art. 231 § 1 k.k. wskazuje na dwa elementy czynności wykonawczej dotyczące omówionego powyżej działania sprawcy i wywołanego przez nie skutku. Dla kwalifikacji danego zachowania jako przestępstwa nadużycia władzy konieczne jest, aby elementy te wystąpiły łącznie. Dodatkowo, w związku z ogólnym charakterem znamion czynu z art. 231 k.k., sąd każdorazowo musi rozstrzygnąć, czy waga i stopień działania sprawcy stanowią podstawę do

²⁴ A. Barczak-Oplustil [w:] A. Zoll (red.): *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2013, tom II, s.1204.

²⁶ O. Górniok [w:] A. Wąsek (red.): *Kodeks karny. Część szczególna*, Warszawa 2005, s. 85.

²⁶ A. Barczak-Oplustil, *iw.*, s.1207.

²⁷ A. Marek: *Prawo karne*, Warszawa 2000, s. 631.

²⁸ A. Zoll [w:] A. Zoll (red.): *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2007, tom I, s.60.

²⁹ Z. Kallaus: *Przestępne nadużycie władzy*, Warszawa 1982 r., s.136.

odpowiedzialności karnej³⁰. Sam fakt przekroczenia uprawnień bądź niedopełnienia obowiązków może stanowić jedynie podstawę odpowiedzialności służbowej lub dyscyplinarnej.

Skutkiem przestępnym jest zmiana w rzeczywistości, której realizacja warunkuje dokonanie konkretnego przestępstwa³¹. W przypadku przestępstwa skutkowego dla realizacji znamion czynu zabronionego konieczne jest wystąpienie określonego skutku³². Ustalenie, czy działanie na szkodę interesu publicznego (rozumianego jako interes zbiorowy życia społecznego) lub prywatnego (definiowanego jako interes poszczególnej jednostki)³³ jest charakterystyką skutku przestępstwa, o którym mowa w art. 231 k.k., czy zachowania sprawcy, pozwoli na dokonanie oceny, czy mamy do czynienia z przestępstwem skutkowym, czy bezskutkowym. Dla rozróżnienia tych przestępstw najważniejsze jest „określenie istoty odpowiedzialności karnej za konkretnie opisane przestępstwo – czy odpowiedzialność ta zależy od samego

ujętego w znamiona czasownikowe zachowania sprawcy, niezależnie od tego, czy wywołuje ono jakikolwiek skutek (narażenie abstrakcyjne), czy też odpowiedzialność ta wynika z konsekwencji zachowania sprawcy w postaci wywołania stanu zagrażającego dobru prawnemu [...] (narażenie konkretne)”³⁴. Należy zwrócić uwagę na różnice interpretacyjne w zakresie kwalifikacji przestępstwa nadużycia władzy³⁵. Ta rozbieżność w wykładni prawa występująca w orzecznictwie nie tylko Sądu Najwyższego, ale również sądów powszechnych była powodem skierowania w 2012 r. przez Rzecznika Praw Obywatelskich wniosku do Sądu Najwyższego o jej rozstrzygnięcie i ustalenie, czy dla przypisania odpowiedzialności za przestępstwo z art. 231 § 1 k.k. konieczne jest ustalenie istnienia skutku w postaci bezpośredniego narażenia na niebezpieczeństwo wystąpienia szkody³⁶. Uchwała Sądu wskazująca, że występpek określony w art. 231 § 1 k.k. należy do kategorii przestępstw skutkowych nie spotkała się jednak z powszechną aprobatą³⁷.

³⁰ Wyrok Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 10.03.2011, II AKa 213/10, LEX nr 686856.

³¹ W. Wolter: *Nauka o przestępstwie*, Warszawa 1973, s. 65.

³² A. Zoll [w:] A. Zoll (red.): *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2007, tom I, s.60.

³³ Wyrok Sądu Najwyższego z 31 maja 1933 r., II K 285/33, OSN(K) 1933/8/157. W postanowieniu z 25.02.2003 r. (WK 3/03, OSNKW 2003/5-6/53) Sąd Najwyższy podkreślił aktualność tez zawartych w wyroku z 1933 r.

³⁴ Uchwała Sądu Najwyższego z 24.01.2013 r., I KZP 24/12.

³⁵ Przykładowo: przestępstwo określone w art. 231 k.k. zostało zakwalifikowane jako przestępstwo bezskutkowe w wyrokach SN: z 7.04.2010 r., IV KK 10/10, LEX nr 583896; z 4.12.2007 r., IV KK 276/07, LEX nr 351211; z 19.11. 2004 r., III KK 81/04, LEX nr 141348; z 2.12.2002 r., IV KKN 273/01, LEX nr 74484; z 8.05.2007 r., IV KK 93/07, LEX nr 265807 czy w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 9.06.2010 r., SK 52/08. Natomiast w wyrokach SN: z 7.07.2009 r., V KK 82/09, LEX nr 512075; z 3.03.2009 r., WA 5/09, OSNwSK 2009/1/592 oraz z 28.02.2008 r., WA 35/07, OSNwSK 2008/1/509 zostało zakwalifikowane jako przestępstwo skutkowe

³⁶ Wniosek z 30.10.2012 r., RPO-695532-II/12/MWa.

³⁷ Głosy krytyczne opublikował M. Filipczak [w:] „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” nr 1/2013, s. 135-142 oraz D. Tokarczyk [w:] „Palestra” nr 9-10/2013, s. 170-175. A. Zoll opublikował głoszę częściowo krytyczną [w:] OSP nr 7-8/2013, s. 592-594.

Wątpliwości interpretacyjne pozostaną więc tak długo, jak długo ustawodawca nie dokona dookreślenia znamion tego przestępstwa, o co zresztą niejednokrotnie postulowali przedstawiciele doktryny³⁸.

Przestępstwo nadużycia władzy ma charakter umyślny i może być popełnione zarówno z zamiarem bezpośrednim, jak i ewentualnym³⁹. Sprawca (funkcjonariusz publiczny) musi więc być świadomy, że jego zachowanie, polegające na przekroczeniu uprawnień lub na zaniechaniu realizacji obowiązku, szkodzi interesowi publicznemu lub prywatnemu, a świadomości tej musi towarzyszyć chęć wyrządzenia tej szkody (zamiar bezpośredni) lub przynajmniej sprawca musi godzić się na taki skutek swojego zachowania (zamiar ewentualny).

Jeżeli sprawca działa w celu osiągnięcia bezprawnej korzyści majątkowej (art. 115 § 4 k.k.), przestępstwo nadużycia władzy może być popełnione wyłącznie z zamiarem bezpośrednim kierunkowym⁴⁰. W Kodeksie karnym ustawodawca przewidział w tym przypadku zaostrenie karalności, wprowadzając karę pozbawienia wolności od roku do lat 10. Przestępstwo nadużycia władzy może być również popełnione w sposób nieumyślny z lekko-myślności lub niedbalstwa, przy czym, stosownie do art. 231 § 3 k.k., warunkiem

odpowiedzialności jest skutek w postaci istotnej szkody, która zależy od wielkości, charakteru oraz stopnia naruszenia chronionego dobra⁴¹.

Przykładem przestępstwa nadużycia władzy, którego może dopuścić się pracownik Najwyższej Izby Kontroli może być nieujawnienie stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości. Jak wskazano wyżej, stwierdzenie że doszło do przestępstwa określonego w art. 231 § 1 k.k. wymaga wykazania, iż pomiędzy zachowaniem funkcjonariusza a powstaniem zagrożenia dla chronionego prawem dobra publicznego bądź prywatnego istnieje związek przyczynowy. Obowiązek rzetelnego prowadzenia i dokumentowania ustaleń kontroli oraz ich przedstawienia w wystąpieniu pokontrolnym łącznie z ujawnionymi nieprawidłowościami i wnioskami pokontrolnymi wynika wprost z ustawy o NIK. Stosownie do art. 28 ust. 1 tej ustawy, „postępowanie kontrolne ma na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie działalności jednostek poddanych kontroli, rzetelne jego udokumentowanie i dokonanie oceny kontrolowanej działalności”. Zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 4 i 5 tejże ustawy, kontroler przygotowuje wystąpienie pokontrolne, które zawiera między innymi „zwięzły opis ustalonego stanu faktycznego i ocenę kontrolowanej

³⁸ A. Zoll: *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 24 stycznia 2013 r.*, [w:] OSP nr 7-8/2013, s. 592-594; R. Dębski: O „działaniu na szkodę”, „dopuszczeniu” do zabronionego skutku i zasadzie ustawowej określoności czynu, [w:] Ł. Pohl: *Aktualne problemy prawa karnego. Księga pamiątkowa z okazji Jubileuszu 70. urodzin Profesora Andrzeja J. Szwarca*, Poznań 2009, s. 95; A. Liszewska: *Przestępstwo nadużycia władzy przez funkcjonariusza publicznego – problemy z wykładnią art. 231 § 1 Kodeksu karnego*, „Kontrola Państwowa” nr 5/2014, s. 94.

³⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9.06.2010 r., SK 52/08.

⁴⁰ A. Marek: *Prawo karne*, op.cit., s. 632.

⁴¹ Tamże, s. 632.

działalności, w tym ustalone, na podstawie materiałów dowodowych znajdujących się w aktach kontroli, nieprawidłowości i ich przyczyny, zakres i skutki oraz osoby za nie odpowiedzialne” oraz „uwagi i wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości”. Brak rzetelnej prezentacji wyników kontroli, w szczególności stwierdzonych nieprawidłowości, uderza w dobro publiczne, gdyż kontrolowana jednostka nie podejmuje działań w celu usunięcia opisanych przez NIK nieprawidłowości i realizacji ewentualnych wniosków mających poprawić jej funkcjonowanie. Należy podkreślić, że w przypadku gdy nieprawidłowość dotyczy wydatkowania środków publicznych, pominięcie jej w ustaleniach NIK może skutkować ich uszczupleniem. Dodatkowo należy zaznaczyć, że nieujawnienie nieprawidłowości w kontrolowanej działalności naraża NIK na utratę zaufania publicznego, zwłaszcza w sytuacji gdy opinia publiczna zostanie przez inne instytucje bądź media poinformowana o ich istnieniu i nieskutecznej kontroli NIK. Jak słusznie stwierdził Sąd Najwyższy, dobre imię, zaufanie publiczne do organów władzy czy też przestrzeganie zasady niezawisłości w ich działaniu są atrybutami władzy publicznej, w oparciu o które dokonuje się ocen w zakresie sprawności organów publicznych i buduje się zaufanie do państwa i jego struktur⁴². Dlatego też naruszenie tych atrybutów spełnia kryterium działania na szkodę interesu publicznego.

Łapownictwo

W literaturze prawniczej przyjęcie przez osobę pełniącą funkcję publiczną korzyści majątkowej, osobistej lub ich obietnicy zwane jest łapownictwem biernym, choć, jak słusznie zauważa A. Marek, nazwa jest myląca, gdyż zachowanie to uzależnione jest od postawy przyjmującego – a tym samym nie ma charakteru biernego⁴³. Bardziej poprawną nazwą byłoby określanie za A. Markiem przestępstwa z art. 228 k.k. jako „sprzedajności pełniącego funkcję publiczną”. Jednak ze względu na to, że klasyfikacja na „łapownictwo czynne” i „łapownictwo bierne” jest powszechnie stosowana (również w orzecznictwie), także w niniejszej pracy będę się posługiwał tymi określeniami.

Podmiotem przestępstwa określonego w art. 228 § 1 k.k. jest osoba pełniąca funkcję publiczną, a więc, jak już wspominałem, nie tylko funkcjonariusz publiczny. Przedmiotem ochrony jest prawidłowość funkcjonowania instytucji publicznych, zaufanie, jakim są one obdarzane oraz bezinteresowność osób pełniących funkcje publiczne⁴⁴. Penalizowane zachowanie sprawcy polega na przyjęciu korzyści majątkowej, osobistej albo samej obietnicy jej otrzymania. Korzyścią majątkową lub osobistą jest korzyść zarówno dla siebie, jak i dla kogoś innego (art. 115 § 4 k.k.). J. Waszczyński zdefiniował korzyść majątkową jako świadczenie, którego wartość można wyrazić w pieniądzu i które polepsza, chociażby przejściowo, sytuację materialną osoby ją

⁴² Wyrok Sądu Najwyższego z 4.12.2013 r., III KK 298/13, LEX nr 1402635.

⁴³ A. Marek: *Prawo karne*, op.cit., s. 634.

⁴⁴ A. Barczak-Oplustil [w:] A. Zoll (red.): *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2013, tom II, s.1143.

uzyskującej⁴⁵. Dla uznania zachowania za łapownictwo nie ma znaczenia wysokość przyjętej korzyści, która pozwala jedynie na kwalifikację jako wypadku „mniejszej wagi” (art. 228 § 2 k.k.). Nie ma również znaczenia forma, w jakiej została wyrażona i tryb jej przekazania⁴⁶. Korzyścią osobistą jest natomiast świadczenie o charakterze niemajątkowym, które pozytywnie wpływa na sytuację uzyskującego lub zaspokaja jakąś jego potrzebę⁴⁷. Na podstawie tak skonstruowanych definicji należy stwierdzić, że rodzaj zaspokajanej potrzeby wskazuje jaki charakter ma uzyskana korzyść. Tak więc, jeżeli zaspokojona została potrzeba materialna, to przyjmujący otrzymał korzyść materialną⁴⁸. Przyjęcie obietnicy oznacza wyrażenie chęci otrzymania korzyści, która skutkuje przekonaniem (i oczekiwaniem) osoby pełniącej funkcję publiczną o jej realizacji po wykonaniu określonej czynności służbowej⁴⁹. Nie ma znaczenia forma udzielenia obietnicy. Może być wyrażona w każdy sposób, który będzie dla stron zrozumiałą⁵⁰. Sama korzyść (lub jej obietnica) jest udzielana osobie „w związku z pełnioną funkcją publiczną”, a więc udzielający jej oczekuje konkretnego działania, możliwego dzięki funkcji jaką pełni

i kompetencji jakie posiada otrzymujący⁵¹. Ten „związek” może wystąpić w sytuacji, gdy utrzymujący korzyść ma możliwość wpływu na końcowy efekt załatwienia sprawy, a niezbędna czynność służbowa mieści się (przynajmniej w części) w jego kompetencji⁵². W przeciwieństwie do przestępstwa nadużycia władzy, w przypadku łapownictwa biernego nie ma tylu problemów z klasyfikacją, gdyż wszystkie typy czynów opisane w art. 228 k.k. są przestępstwami formalnymi⁵³.

Łapownictwo bierne ma charakter umyślny i może być popełnione zarówno z zamiarem bezpośrednim, jak i ewentualnym, przy czym zamiar ewentualny nie występuje w sytuacji, w której przyjmujący uzależnia wykonanie czynności służbowej od otrzymania korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy lub takiej korzyści żąda (art. 228 § 4 k.k.)⁵⁴. Łapownictwo bierne jest występkiem, za który ustawodawca przewidział karę pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 8 lat. W art. 228 § 2 k.k. ustawodawca zawarł typ uprzywilejowany łapownictwa biernego, wprowadzając w wypadkach mniejszej wagi zagrożenie karą grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności

⁴⁵ J. Waszczyński: O „korzyści majątkowej” w prawie karnym, „Państwo i Prawo” z. 1/1981.

⁴⁶ A. Meleżini: *Prawne instrumenty zapobiegania i zwalczania korupcji przez kontrolę skarbową*, Warszawa 2012, s. 46.

⁴⁷ R. Góral: *Kodeks karny. Praktyczny komentarz*, Warszawa 2000, s. 306.

⁴⁸ A. Barczak-Oplustil [w:] A. Zoll (red.): *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2013, tom II, s.1163.

⁴⁹ A. Zoll [w:] A. Zoll (red.): *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2013, tom II, s.1159.

⁵⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z 5.11.1997 r., V KKN 105/97, OSNKW 1998/1-2/7.

⁵¹ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 30.10.2012 r., XVI K 50/10, LEX nr 1237531.

⁵² Postanowienie Sądu Najwyższego z 9.03.2006 r., III KK 230/05, LEX nr 180769.

⁵³ A. Barczak-Oplustil [w:] A. Zoll (red.): *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2013, tom II, s.1171; zob. również wyrok Sądu Najwyższego z 31.03.2015 r., II KK 331/14, LEX nr 1678070.

⁵⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z 8.11.2005 r., WA 30/05, OSNwSK 2005/1/2018.

do lat 2⁵⁵. W przypadku gdy sprawca w związku z pełnieniem funkcji publicznej przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę za zachowanie stanowiące naruszenie przepisów prawa (art. 228 § 3 k.k.) oraz gdy uzależnia wykonanie czynności służbowej od otrzymania korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy lub takiej korzyści żąda (art. 228 § 4 k.k.), ustawodawca przewidział zaostrezenie karalności, wprowadzając zagrożenie karą pozbawienia wolności od roku do 10 lat. Jeżeli natomiast otrzymana korzyść majątkowa była znacznej wartości, to zagrożenie karą pozbawienia wolności wynosi od 2 do 12 lat. W Kodeksie karnym nie ma definicji „znacznej wartości korzyści”, ale stosownie do art. 115 § 5 k.k., mieniem znacznej wartości jest mienie, którego wartość w czasie popełnienia czynu zabronionego przekracza 200 000 złotych. W doktrynie zgodnie podnosi się, że w przypadku znacznej wartości korzyści, o której mowa w art. 228 § 5 k.k., można zastosować „przelicznik” wskazany w art. 115 § 5 k.k.⁵⁶

Poświadczenie nieprawdy

Przestępstwo z art. 271 k.k. polega na poświadczeniu w dokumencie nieprawdy co do okoliczności mającej znaczenie prawne. Zgodnie z art. 115 § 14 k.k., dokumentem

jest każdy przedmiot lub inny zapisany nośnik informacji, z którym jest związane określone prawo albo który ze względu na zawartą w nim treść stanowi dowód prawa, stosunku prawnego lub okoliczności mającej znaczenie prawne. Przestępstwo poświadczenia nieprawdy (zwane również fałszem intelektualnym) dotyczy tylko tych dokumentów, które oprócz spełnienia wymogów wyżej wskazanej definicji dokumentu zawierają w swojej treści poświadczenie, któremu przysługuje cecha zaufania publicznego, a tym samym domniemanie prawdziwości⁵⁷. Do dokumentów takich należy zaliczyć przede wszystkim dokumenty urzędowe w rozumieniu art. 244 Kodeksu postępowania cywilnego⁵⁸ (k.p.c.) i art. 76 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego⁵⁹ (k.p.a.) oraz inne dokumenty, którym przepisy prawne przyznają moc dowodową⁶⁰. Wystąpienie pokontrolne NIK jest dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 76 § 1 k.p.a., gdyż sporządza je uprawniony organ, a sam dokument stanowi dowód tego, co zostało w nim urzędowo stwierdzone. Wystąpienie korzysta z wiarygodności zawartych w nim ustaleń także dlatego, że przedstawiciel podmiotu kontrolowanego ma prawo w określonym terminie wnieść do niego zastrzeżenia.

Podmiotem przestępstwa może być funkcjonariusz publiczny (również innego

⁵⁵ Jak podkreślił Sąd Apelacyjny w Krakowie w wyroku z 3.12.1998 r., „kwalifikacja wypadku mniejszej wagi nie wynika jedynie z wartości kwot pieniędzy będących przedmiotem czynności wykonawczych przestępstwa, ale i z reszty okoliczności, świadczących o stopniu winy sprawcy”, II AKa 196/98, KZS z. 12/1998, poz. 31.

⁵⁶ Przykładowo J. Stefańska [w:] R. A. Stefański (red.): *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 1514.

⁵⁷ Wyrok Sądu Najwyższego z 30.08.2011 r., IV KK 190/11, LEX nr 950443.

⁵⁸ Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.).

⁵⁹ Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.).

⁶⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z 20.04.2005 r., III KK 206/04, LEX nr 151674.

państwa) lub inna osoba uprawniona do wystawienia tego dokumentu. Indywidualnym przedmiotem ochrony jest w tym przypadku wiarygodność dokumentów w aspekcie dowodowym⁶¹. Nie ma wątpliwości, że również to przestępstwo jest przestępstwem indywidualnym. Wyjaśnienia jednak wymaga użyte przez ustawodawcę pojęcie „inna osoba uprawniona do wystawienia dokumentu”. W. Wróbel zaleca, aby pojęcie to interpretować wąsko i zaliczać do tych osób jedynie te, które prawnie są umocowane do wydawania dokumentów posiadających cechę zaufania publicznego⁶². Pojęcie to nie obejmuje więc osób, które wykonują pewne czynności na podstawie upoważnienia (gdyż w tym przypadku podstawą prawną jest uprawnienie mocodawcy). Przykładem osób uprawnionych do wystawiania dokumentów zawierających poświadczenie z cechą zaufania publicznego może być nauczyciel akademicki stwierdzający zaliczenie egzaminu, biegły sądowy wyrażający swoją opinię czy kierownik apteki opracowujący zestawienie recept do refundacji⁶³. Może być nim również kontroler NIK podpisujący wystąpienie pokontrolne.

Przestępstwo z art. 271 k.k. jest przestępstwem umyślnym, które może być popełnione zarówno z zamiarem bezpośrednim, jak i ewentualnym. Poświadczenie nieprawdy zagrożone jest karą pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Typ

kwalifikowany zachodzi w sytuacji, gdy sprawca działa w celu osiągnięcia korzyści i zagrożony jest karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. Natomiast w przypadku mniejszej wagi sąd może wymierzyć karę grzywny albo ograniczenia wolności.

Zmuszanie do zeznań

Jeżeli funkcjonariusz publiczny lub osoba działająca na jego polecenie w celu uzyskania określonych zeznań, wyjaśnień, informacji lub oświadczenia stosuje przemoc, groźbę bezprawną lub w inny sposób znęca się fizycznie lub psychicznie, popełnia przestępstwo określone w art. 246 k.k. Przestępstwo to zostało ujęte w rozdziale XXIX, zatytułowanym „Przestępstwa przeciwko wymiarowi sprawiedliwości”, i nie ulega wątpliwości, że wymiar sprawiedliwości jest jego głównym przedmiotem ochrony. Zważywszy że, stosownie do art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. d oraz lit. e ustawy o NIK, upoważnieni przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli w celu ustalenia stanu faktycznego w zakresie działalności jednostek poddanych kontroli mają prawo do przesłuchiwania świadków oraz żądania udzielenia wyjaśnień, zasadne jest omówienie także tego przestępstwa.

Przedmiotem ochrony, poza wskazanym wyżej wymiarem sprawiedliwości, jest również godność, nietykalność cielesna, zdrowie, wolność oraz mienie⁶⁴. Poza funkcjonariuszem publicznym, podmiotem czynu zabronionego może być osoba

⁶¹ M. Mozgawa [w:] M. Mozgawa (red.): *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 725.

⁶² W. Wróbel [w:] A. Zoll (red.): *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2013, tom II, s. 1555.

⁶³ Za: W. Wróbel, jw., s. 1561.

⁶⁴ M. Szewczyk [w:] A. Zoll (red.): *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2013, tom II, s. 1305.

działająca na jego polecenie – czyli osoba realizująca zleconą jej wolę funkcjonariusza publicznego. Czynność sprawcza ma na celu wpłynięcie na treść przekazu podmiotu czynu zabronionego. Może ona polegać na działaniu lub na zaniechaniu i wywoływać ból zarówno fizyczny, jak i psychiczny (np. lżenie czy straszenie). Katalog postaci czynności sprawczych zamieszczony w art. 246 k.k. jest katalogiem otwartym, o czym dobitnie świadczy użyte przez ustawodawcę wyrażenie „lub w inny sposób znęca się”. Działanie sprawcy może polegać również na zmuszaniu osoby do konkretnego zachowania przez oddziaływanie na rzecz (przymus pośredni)⁶⁵. Dlatego też zachowanie sprawcy w sprawach o przestępstwo z art. 246 k.k. będzie każdorazowo podlegało ocenie sądu. M. Szewczyk zwraca uwagę, że w przypadku gdy podmiotem przestępstwa z art. 246 k.k. jest funkcjonariusz publiczny, to czynność sprawcza stanowi przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków, o którym mowa w art. 231 § 1 k.k.⁶⁶. Przestępstwo z art. 246 k.k. jest przestępstwem umyślnym, które może być popełnione wyłącznie z zamiarem bezpośrednim, zagrożonym karą pozbawienia wolności od roku do lat 10. Analiza prawomocnych skazań wskazuje, że jest to przestępstwo popełniane stosunkowo rzadko. W latach 2008–2014 za przestępstwo zmuszania

do zeznań (jako czyn główny) sądy w Polsce skazały łącznie zaledwie 31 osób⁶⁷.

Wpływ pełnionej funkcji na odpowiedzialność karną

Zachowanie funkcjonariuszy publicznych oraz osób pełniących funkcje publiczne wpływa na zaufanie obywateli do struktur państwowych. Nie powinno więc dziwić, że w Kodeksie karnym przewidziano w niektórych sytuacjach surowsze ich traktowanie.

Przykładowo, art. 266 k.k. przewiduje surowszą odpowiedzialność karną funkcjonariusza publicznego, który ujawnił informację uzyskaną w związku z wykonywaniem czynności służbowej, niż w przypadku ujawnienia lub wykorzystania informacji przez inną osobę, która zapoznała się nią w związku z pełnioną funkcją, wykonywaną pracą, działalnością publiczną, społeczną, gospodarczą lub naukową. Stosownie do art. 265 § 3 k.k., za nieumyślne ujawnienie informacji niejawnej o klauzuli „tajne” lub „ściśle tajne” karnie odpowiada jedynie osoba, która zapoznała się z nią w związku z pełnieniem funkcji publicznej lub otrzymanym upoważnieniem. W myśl art. 111 § 3 k.k., reguła podwójnej karalności wyrażona w art. 111 § 1 k.k. nie ma zastosowania, jeżeli sprawcą jest polski funkcjonariusz publiczny, który, pełniąc służbę za granicą, popełnił tam przestępstwo w związku z wykonywaniem swoich

⁶⁵ M. Jachimowicz: *Przestępstwo wymuszenia zeznań*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” nr 4/2008.

⁶⁶ M. Szewczyk [w:] A. Zoll (red.): *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2013, tom II, s.1307.

⁶⁷ Dane na podstawie opracowania Ministerstwa Sprawiedliwości: *Skazania prawomocne – dorośli według rodzajów przestępstw i wymiaru kary w latach 2008–2014*, <<http://www.isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie>>, dostęp 09.03.2016 r.

funkcji. W takiej sytuacji uznanie czynu przez ustawę obowiązującą w miejscu jego popełnienia za przestępstwo nie jest warunkiem odpowiedzialności. Warto też zwrócić uwagę, że stosownie do art. 105 § 2 k.k., przepisów dotyczących przedawnienia (art. 101-103 k.k.) nie stosuje się do umyślnego przestępstwa: zabójstwa, ciężkiego uszkodzenia ciała, ciężkiego uszczerbku na zdrowiu lub pozbawienia wolności łączonego ze szczególnym udręceniem, popełnionego przez funkcjonariusza publicznego w związku z pełnieniem obowiązków służbowych.

Podsumowanie

Administracja państwowa i samorządowa należą do obszarów życia społecznego uznawanych za jedno z najbardziej zagrożonych korupcją. W szczególności narażone są procesy, w których decyzję podejmuje jedna lub niewielka liczba osób. Doświadczenia Najwyższej Izby Kontroli wskazują, że do głównych rodzajów działalności publicznej zagrożonych korupcją należy zaliczyć:

- wydawanie decyzji uznaniowych przez organy władzy publicznej;
- rozdzielanie przez państwo dóbr deficytowych, w tym środków dofinansowania;
- wykonywanie funkcji policyjnych, inspekcyjnych czy kontrolnych;
- wykonywanie działalności na styku interesu publicznego i prywatnego⁶⁸.

Osoby pełniące funkcje publiczne są zatem szczególnie narażone na różnego rodzaju próby wpływania na bezstronność ich procesu decyzyjnego. Również wśród nich samych może zrodzić się pokusa nadużycia posiadanych uprawnień (pozycji) w celu uzyskania określonych korzyści. Dlatego państwo musi podejmować działania zmierzające do ograniczenia tych zjawisk. Omówione przepisy prawa karnego niewątpliwie mają na celu przeciwdziałanie ich występowaniu (funkcja prewencyjna). Warto jednakże wspomnieć, że w Kodeksie karnym nie przewidziano penalizacji zachowań takich, jak nepotyzm czy kumoterstwo, które również są postacią nadużywania władzy, a których społeczna szkodliwość jest równie duża jak omówionych przestępstw. Nepotyzm polega na faworyzowaniu krewnych i znajomych przez osoby wpływowe przy obsadzaniu wysokich stanowisk oraz nadawaniu godności i przywilejów⁶⁹. Nieco szerszym pojęciem jest kumoterstwo, które odnosi się nie tylko do ludzi spokrewnionych. Polega na wzajemnym popieraniu się pewnych osób, którego celem jest osiągnięcie korzyści materialnych bądź społecznych⁷⁰. Zachowania te, choć w niektórych przypadkach mogą stanowić również czyn przestępczy (np. nadużycie władzy lub łapownictwo), co do zasady nie mieszczą się w ustawowych znamionach tych przestępstw. Naruszają one nie tyle przepisy prawne, ile zasady etyki, moralności oraz

⁶⁸ *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2014 roku*, s. 358, <<https://www.nik.gov.pl/plik/id,8902.pdf>>, dostęp 17.12.2015 r.

⁶⁹ M. Bańko: *Wielki słownik wyrazów obcych*, Warszawa 2003, s. 871.

⁷⁰ S. Dubisz: *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. II, Warszawa 2003, s. 360.

kultury⁷¹. Dlatego też, przykładowo, wójt przyjmujący do pracy swojego siostrzeńca może to uczynić nie przekraczając posiadanych kompetencji i nie przyjmując w zamian żadnej korzyści majątkowej czy osobistej. Jednak jego zachowanie będzie naganne etycznie, zwłaszcza jeżeli siostrzeniec zostanie przyjęty do pracy „ponieważ jest”, a nie „pomimo że jest” z nim spokrewniony.

Na konieczność wprowadzenia w Polsce rozwiązań prawnych w zakresie niekaralnych form korupcji (w tym nepotyzmu i kumoterstwa) wskazano między innymi w „Rządowym programie przeciwdziałania korupcji na lata 2014–2019”⁷². M. Kulesza i M. Niziołek zwracają natomiast uwagę na zasadność wprowadzania w instytucjach administracji publicznej procedur, których celem będzie zapobieganie między innymi

nepotyzmowi. Do procedur tego typu zaliczają przede wszystkim kodeksy etyczne, regulaminy pracy czy obiektywne metody naboru pracowników⁷³. Zagrożenie korupcją, jak i podejście władz państwowych do sposobu i konieczności jej zwalczania, różnią się w poszczególnych krajach. Bardzo ciekawym źródłem wiedzy o stosowanych regulacjach prawnych mających zapobiegać nepotyzmowi jest badanie przeprowadzone w 2012 r. przez Europejskie Centrum Badań Parlamentarnych i Dokumentacji, z którego wynika, że zagrożenie nepotyzmem maleje wraz z rozwojem i utrwaleniem demokracji⁷⁴.

STANISŁAW DZIWISZ,
Delegatura NIK w Krakowie

Słowa kluczowe: funkcjonariusz publiczny, przestępstwa urzędnicze, odpowiedzialność karna, korupcja

Key words: public official, corruption, criminal responsibility, abuse of power, bribery

⁷¹ Centralne Biuro Antykorupcyjne, *Poradnik antykorupcyjny dla przedsiębiorców. Przedsiębiorca w środowisku zagrożeń korupcyjnych*, Warszawa 2011, <http://cba.gov.pl/ftp/publikacje/CBA_Poradnik_antykorupcyjny_dla_przedsiębiorcow.pdf>, dostęp: 08.03.2016 r.

⁷² Uchwała nr 37 Rady Ministrów z 01.04.2014 r. (MP z 2014 r. poz. 299).

⁷³ M. Kulesza, M. Niziołek: *Etyka służby publicznej*, Warszawa 2010, s. 133.

⁷⁴ Kancelaria Senatu Biuro Analiz i Dokumentacji, *Przepisy prawne regulujące kwestie nepotyzmu w wybranych krajach*, 2014 r., <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/64/plik/ot-631_internet.pdf>, dostęp: 08.03.2016 r.

Prawo do sądu i ochronna funkcja prawa pracy

Sądowa kontrola rozwiązania stosunku pracy

Sądowa kontrola rozwiązania stosunku pracy, pomimo istnienia innych dróg rozwiązywania sporów pracowniczych, takich jak postępowanie pojednawcze, sądy polubowne czy mediacja, pozostaje największym gwarantem ochrony trwałości stosunku pracy. Trwałość stosunku pracy jest natomiast jedną z tych wartości, na których opiera się współczesne ustawodawstwo pracy. Zakres kontroli sądowej jest zróżnicowany ze względu na rodzaj stosunku pracy, jednak w każdym przypadku ogranicza ona dowolność w rozwiązaniu stosunku pracy. W najszerszym zakresie obejmuje bowiem ocenę prawidłowości formalnej i zasadności rozwiązania stosunku pracy, a w najwęższym – spełnienie wymogów proceduralnych.

GRZEGORZ SZYNAL

Prawo do sądu to jedna z fundamentalnych gwarancji realizacji wolności obywatelskich w państwie demokratycznym. Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji RP¹ stanowi: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

Przyjmuje się, że termin „prawo do sądu” oznacza prawo domagania się rozpoznania

i ostatecznego rozstrzygnięcia w szczególności sprawy karnej, cywilnej i administracyjnej przez sąd niezależny od innych organów państwowych i partii politycznych, podległy tylko konstytucji i ustawie². Prawo to ma w założeniu zapewnić podmiotowi prawo do ochrony sądowej, a ujmowane jako prawo podmiotowe tworzy dla jednostki samodzielny podstawę prawną roszczenia³.

Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji RP gwarantuje każdemu prawo do rozpatrzenia

¹ Ustawa z 2.04.1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.).

² P. Kaczmarek: *Zdolność sądowa jako problem teorii prawa*, Kraków 2006, s. 127.

³ H. Pietrzkowski: *Prawo do sądu (wybrane problemy)*, „Przegląd Sądowy” nr 11-12/1999, s. 6 i 17.

jego sprawy przed właściwym sądem. Nadanie konstytucyjnej rangi temu prawu ma fundamentalne znaczenie dla urzeczywistnienia prawa do rzetelnego postępowania i wiąże się ściśle z przestrzeganiem ustalonej ustawowo kompetencji, co jest warunkiem należytego wypełnienia funkcji przez organy wymiaru sprawiedliwości⁴.

Prawo do sądu, czy też droga sądowa, która stanowi emanację tego prawa⁵, obowiązuje również w sprawach z zakresu prawa pracy, jako szeroko rozumianych sprawach cywilnych, przy czym w tej kategorii spraw, oprócz realizacji przywołanej wyżej ustrojowej zasady prawa do sądu, prawo to wynika również z zasady wyrażonej w art. 24 Konstytucji RP – zobowiązującego państwo do ochrony pracy, której przejawem są przepisy ograniczające możliwość rozwiązania stosunku pracy przez pracodawcę⁶.

Wskazane konstytucyjne zasady znalazły odzwierciedlenie w Kodeksie pracy (k.p.), gdyż zgodnie z jego art. 242 § 1, pracownik może dochodzić swych roszczeń ze stosunku pracy na drodze sądowej.

W płaszczyźnie podmiotowej prawo do sądu ma szeroki zakres odniesienia. Dotyczy każdego pracownika, bez względu na podstawę nawiązania stosunku pracy i rodzaj zawartej umowy o pracę. Podlegają mu także pracownicy objęci

pragmatykami, między innymi sędziowie Sądu Najwyższego, prokuratorzy i sędziowie sądów powszechnych (także w stanie spoczynku), pracownicy samorządowi, urzędnicy państwowi oraz członkowie korpusu służby cywilnej⁷.

Trzeba podkreślić, że przymusowej realizacji roszczeń ze stosunku pracy mogą się domagać obie jego strony. Sformułowanie art. 242 § 1 k.p., odnoszące ten przepis jedynie do pracownika, nie ogranicza więc, a tym bardziej nie wyłącza dostępu pracodawcy do drogi sądowej, tylko eksponuje jej znaczenie dla ochrony uprawnień kontrahenta ekonomicznie słabszego, który – zwłaszcza w trakcie trwającego zatrudnienia – ma szczególne opory przed stanowczym domaganiem się zaspokojenia swoich roszczeń⁸.

Możliwość odwołania się do sądu jest też szczególnym przejawem realizacji przez prawo funkcji ochronnej, zwłaszcza w jego newralgicznym obszarze, to jest ustania stosunku pracy. Nawet bowiem wadliwa czynność uprawnionego podmiotu zmierzająca do rozwiązania stosunku pracy jest prawnie skuteczna. Może ona zostać podważona wyłącznie w drodze odpowiedniego powództwa⁹, co czyni z sądowego systemu rozstrzygania sporów konieczny element w funkcjonowaniu stosunków pracy i prawa pracy.

⁴ A. Łazarska: *Rzetelny proces cywilny*, Warszawa 2012, s. 187 i n.

⁵ K.W. Baran: *Sądowy wymiar sprawiedliwości w sprawach zakresu prawa pracy*, Warszawa 1996, s. 106.

⁶ Ł. Pisarczyk: *Cele prawa pracy a jego funkcje ochronna i organizacyjna*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 12/2012, s. 2-7.

⁷ J. Piątkowski: *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 1302.

⁸ A. Kijowski, K. Gónera: *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 1206.

⁹ Por. m.in. wyrok SN z 19.05.2011 r., III PK 74/10, Lex nr 901631, a także wyrok SN z 23.05.2012 r., I PK193/11, Lex nr 1170994.

Prawo do odwołania się pracownika od wypowiedzenia lub rozwiązania stosunku pracy do niezależnego organu (sądu pracy), przy zastosowaniu roszczeń z tytułu wadliwego ustania stosunku pracy, uznaje się również za trzeci (obok zasadności wypowiedzenia i związkowej kontroli zamiaru wypowiedzenia) podstawowy element konstrukcji ochrony trwałości stosunku pracy¹⁰.

Roszczenia pracownika, które mogą być realizowane w wyniku sądowej kontroli rozwiązania stosunku pracy są zróżnicowane ze względu na podstawę prawną zatrudnienia i uzależnione od zastosowanego sposobu rozwiązania stosunku pracy.

Rozwiązanie umownego stosunku pracy może nastąpić w wyniku porozumienia stron, wypowiedzenia i rozwiązania bez wypowiedzenia, a także z upływem czasu, na jaki umowa została zawarta lub z dniem ukończenia pracy, dla której wykonania umowa była zawarta.

Przepisy Kodeksu pracy nie przewidują możliwości zakwestionowania przez pracownika (a także przez pracodawcę) rozwiązania umowy o pracę na podstawie porozumienia stron. Wynika to z faktu, że na taki sposób rozwiązania stosunku pracy obie strony musiały wyrazić swoją zgodę, to jest złożyć zgodne oświadczenia zawierające wolę rozwiązania stosunku pracy w drodze porozumienia stron. Możliwe jest natomiast uchylene się od skutków prawnych takiego oświadczenia

woli na zasadach ogólnych¹¹, a więc w wypadku gdyby pracownik wykazał, że jest ono dotknięte jedną z wad oświadczenia woli wymienionych w Kodeksie cywilnym¹² (art. 82-88 k.c. w zw. z art. 300 k.p.).

Podkreślić jednak należy, że o ile rozwiązanie umowy w drodze porozumienia stron nie podlega w zasadzie kontroli sądowej, to w sytuacji gdy umowa została rozwiązana w inny sposób, który został zakwestionowany w drodze powództwa sądowego, a strony w trakcie procesu chciałyby zawrzeć ugodę polegającą na zamianie sposobu rozwiązania na porozumienie stron, to wówczas sąd takiej kontroli już dokonuje. Sąd bowiem powinien uznać taką ugodę za niedopuszczalną, jeżeli uzna, że czynność ta jest niezgodna z prawem, z zasadami współżycia społecznego, zmierza do obejścia prawa lub narusza słuszny interes pracownika¹³.

W przypadku wypowiedzenia umowy o pracę przez pracodawcę podstawowym roszczeniem służącym uchyleniu skutków tego oświadczenia pracodawcy jest sądowe orzeczenie o bezskuteczności wypowiedzenia albo przywrócenie do pracy, jeżeli umowa uległa już rozwiązaniu.

Żądanie uznania wypowiedzenia za bezskuteczne (art. 45 k.p.) jest roszczeniem służącym utrzymaniu stosunku pracy i zasadniczo wiąże się ono z jednym tylko rodzajem umowy, to jest umową na czas nieokreślony¹⁴. Roszczenie to może być

¹⁰ A. Dral: *Powszechna ochrona trwałości stosunku pracy. Tendencje zmian*, Warszawa 2009, s. 201.

¹¹ Por. R. Sadlik: *Odwołanie oświadczenia o rozwiązaniu umowy za porozumieniem stron*, „Prawo Pracy” nr 5/2004, s. 18.

¹² Ustawa z 23.04.1964 r. (Dz.U. nr 16, poz. 93, ze zm.)

¹³ Tak m.in. postanowienie SN z 15.05.1970 r., III PRN 30/70, OSNC 1971, nr 1, poz. 10.

¹⁴ J. Piątkowski: *Prawo stosunku pracy w teorii i praktyce*, Toruń 2006, s. 550.

realizowane jedynie do chwili upływu okresu wypowiedzenia. Z chwilą rozwiązania umowy o pracę (upływu okresu wypowiedzenia) pracownikowi przysługuje żądanie przywrócenia do pracy na poprzednich warunkach pracy i płacy, które polega na przywróceniu pracownika do wykonywania czynności należących do jego obowiązków przed rozwiązaniem umowy o pracę¹⁵.

Biorąc pod uwagę przewidziane prawem procedury sądowe, rzadko zdarza się, że wydanie, a tym bardziej uprawomocnienie się orzeczenia sądowego następuje jeszcze w okresie trwania wypowiedzenia, w związku z czym najczęstszym orzeczeniem jest przywrócenie do pracy.

Określenie charakteru prawnego orzeczenia o przywrócenie do pracy rodzi pewne wątpliwości. Ich źródłem jest zwłaszcza uwzględnienie treści art. 48 k.p., z którego wynika, że pracodawca może odmówić ponownego zatrudnienia pracownika, jeżeli w ciągu 7 dni nie zgłosił on gotowości niezwłocznego podjęcia pracy. Zdaje się to podważać tezę, że orzeczenie o przywróceniu do pracy prowadzi automatycznie do restytucji rozwiązywanej umowy, a zatem ma charakter konstytutywny¹⁶. Można jednak zasadnie bronić poglądu, że do owej restytucji dochodzi, choć jest ona warunkowa i zależy od zachowania pracownika¹⁷.

Kwalifikacja prawna skutków oraz charakteru orzeczenia przywracającego do

pracy była również przedmiotem rozważań orzecznictwa. Sąd Najwyższy (SN) w uchwale z 28 maja 1976 r.¹⁸ przyjął, że orzeczenie o przywróceniu do pracy ma charakter mieszany, konstytutywno-deklaratoryjny. Konstytutywny charakter tego orzeczenia wyraża się w tym, że doprowadza ono do powstania stosunku pracy, jaki istniał przed zakwestionowanym rozwiązaniem umowy o pracę, deklaratoryjny zaś, że zobowiązuje pracodawcę do faktycznego zatrudnienia pracownika.

Pracownik, który kwestionuje zasadność lub zgodność z prawem wypowiedzenia umowy, a nie chce zachować lub odzyskać bezprawnie utraconego miejsca pracy, może wybrać roszczenie o odszkodowanie, które przysługuje w wysokości wynagrodzenia za okres od 2 tygodni do 3 miesięcy, nie niższej jednak od wynagrodzenia za okres wypowiedzenia (art. 47¹ k.p.). Prawo do takiego odszkodowania nie jest warunkowane poniesieniem przez pracownika jakiegokolwiek szkody i najczęściej nie odpowiada wysokości rzeczywistej szkody. W doktrynie ocenia się, że ustawodawca zakłada, iż wadliwe rozwiązanie stosunku pracy skutkuje zawsze wystąpieniem szkody po stronie pracownika. Odpowiedzialność pracodawcy występuje tutaj z tytułu samego faktu wadliwego wypowiedzenia umowy o pracę¹⁹.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego wskazano również, że w razie niezgodnego

¹⁵ Tak m.in. wyrok SN z 26.01.1999 r., I PKN 557/98, „Monitor Prawniczy” nr 10/1999, s. 8.

¹⁶ Por. A.M. Świątkowski: *Kodeks pracy. Komentarz*, tom I, Warszawa 2004, s. 317.

¹⁷ Z. Góralski: *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 329.

¹⁸ Sygn. V PZP 12/75, OSNC 1976, nr 9, poz. 187.

¹⁹ Por. Ł. Pisarczyk: *Odszkodowanie z tytułu wadliwego wypowiedzenia lub rozwiązania umowy o pracę przez pracodawcę*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 8/2002, s. 18.

z prawem wypowiedzenia przez pracodawcę umowy o pracę w okresie niezgodnego z prawem wypowiedzenia warunków tej umowy, pracownikowi przysługuje odszkodowanie z art. 45 § 1 k.p. w wysokości określonej w art. 47¹ k.p., w związku z każdym z tych wypowiedzeń²⁰.

Na mocy art. 45 § 2 k.p., sąd pracy może zasądzić odszkodowanie, nie uwzględniając żądania pracownika uznania wypowiedzenia za bezskuteczne albo przywrócenia do pracy, jeżeli ustali, że uwzględnienie takiego żądania jest niemożliwe lub niecelowe.

Znaczenie klauzul „niemożliwości” i „niecelowości” przywrócenia do pracy, użytych w przywołanym przepisie, zależy od okoliczności faktycznych każdego przypadku i, jak wskazał SN w postanowieniu z 21 maja 2008 r.²¹, nie może być przedmiotem wykładni o charakterze generalnym, abstrakcyjnym. Z tezą tą należy się zgodzić, gdyż nie sposób zdefiniować wszystkich możliwych sytuacji faktycznych, które mogą powodować ustalenie „niemożliwości” i „niecelowości” przywrócenia do pracy, chociaż, oczywiście, należy kierować się wskazówkami wypracowanymi w dotychczasowym orzecznictwie. W doktrynie można jednak spotkać odmienne stanowisko, wskazujące na możliwość mniej lub bardziej precyzyjnego ustalenia znaczenia tego użytego przez ustawodawcę zwrotu niedookreślonego²².

W sytuacji gdy pracodawca zdecydował się na rozwiązanie umowy o pracę bez zachowania okresu wypowiedzenia z winy pracownika, pracownikowi, w razie naruszenia przepisów o rozwiązywaniu umów o pracę w tym trybie, przysługuje roszczenie o przywrócenie do pracy albo odszkodowanie (art. 56 § 1 k.p.). Są to alternatywne rodzaje roszczeń, przy czym, na mocy odesłania z art. 56 § 2 k.p., stosuje się również tutaj przepis o możliwości zasądzenia odszkodowania w przypadku ustalenia przez sąd niemożliwości lub niecelowości przywrócenia do pracy. Odszkodowanie, jakie przysługuje pracownikowi w razie naruszenia przepisów o rozwiązywaniu umów o pracę, zostało ograniczone do wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia (art. 58 k.p.).

Określenie rodzaju sankcji oraz limitowanej wysokości roszczeń odszkodowawczych miało, w zamierzeniu twórców Kodeksu pracy, ułatwiać ich dochodzenie²³. Zgodnie jednak z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego (TK), art. 58 w związku z art. 300 k.p., rozumiany w ten sposób, że wyłącza dochodzenie innych niż określone w art. 58 k.p. roszczeń odszkodowawczych związanych z bezprawnym rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁴. Trybunał uznał,

²⁰ Wyrok SN z 20.09.2005 r., II PK 6/05, OSNP 2006, nr 13-14, poz. 212.

²¹ Sygn. I PK 16/08, LEX nr 818798. Por. także postanowienie SN z 17.10.2001 r., I PKN 157/01, OSNP 2003, nr 18, poz. 437.

²² A. Rycak: *Powszechna ochrona trwałości stosunku pracy*, Warszawa 2013, s. 356.

²³ A. Rycak: *Konkurencja roszczeń restytucyjnych i kompensacyjnych z tytułu wadliwego rozwiązania umowy o pracę na tle prawnoporównawczym*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 10/2011, s. 2-10.

²⁴ Wyrok TK z 27.11.2007 r., sygn. SK 18/05, OTK-A 2007, nr 10, s. 128.

że takie ograniczenie prowadzi do naruszenia praw majątkowych pracownika bezprawnie zwolnionego z pracy, w sposób sprzeczny z zasadami sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

Naruszenie przez pracodawcę przepisów o rozwiązywaniu umów o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika obejmuje uchybienia o różnym znaczeniu z punktu widzenia ich ciężaru gatunkowego. Do uchybień mniejszej wagi można zaliczyć na przykład niewłaściwe podanie przez pracodawcę przyczyny niezwłocznego rozwiązania umowy o pracę, natomiast poważnym uchybieniem, o najwyższym stopniu wadliwości, jest rozwiązanie umowy o pracę w tym trybie bez istnienia przyczyny, którą można by zakwalifikować jako ciężkie naruszenie podstawowych obowiązków pracowniczych, a zwłaszcza gdy wskazana przez pracodawcę przyczyna okazała się w ogóle nieprawdziwa²⁵.

Rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia to jednostronne oświadczenie woli, stanowiące nadzwyczajny sposób ustania stosunku pracy, które powinno być stosowane przez pracodawcę – w świetle judykatury SN – z wyjątkową ostrożnością²⁶. Ustawodawca wprost określił, kiedy takie rozwiązanie stosunku pracy jest możliwe, wskazując w przepisach Kodeksu pracy sytuacje umożliwiające pracodawcy rozwiązanie stosunku pracy bez zachowania okresu wypowiedzenia z winy pracownika

(art. 52 k.p.), a także przez niego niezawinione (art. 53 k.p.).

Ten sposób rozwiązywania stosunku pracy ma zastosowanie do wszelkich rodzajów umów o pracę – także terminowych. Pracodawca, chcąc rozwiązać umowę o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika, powinien jednak pamiętać, że możliwość ta jest ograniczona czasowo. Rozwiązanie umowy o pracę po upływie miesiąca od uzyskania przez pracodawcę wiadomości o okoliczności uzasadniającej rozwiązanie umowy stanowi naruszenie prawa pracy i uzasadnia roszczenie pracownika o przywrócenie do pracy albo odszkodowanie zgodnie z art. 56 § 1 k.p.²⁷.

Zarówno w przypadku wypowiedzenia umowy o pracę na czas nieokreślony, jak i rozwiązania umowy o pracę bez zachowania okresu wypowiedzenia, pracodawca powinien wskazać przyczynę rozwiązania. Przyczyna, jak już wyżej wskazano, musi być rzeczywista, uzasadniająca taki tryb rozwiązania stosunku pracy i konkretna. Jest to kwestia niezwykle istotna z punktu widzenia sądowej kontroli rozwiązania stosunku pracy, ponieważ, jak to zostało ugruntowane w orzecznictwie Sądu Najwyższego, powinność wskazania przez pracodawcę przyczyny – wynikająca z art. 30 § 4 k.p. – ma doniosłe skutki procesowe, gdyż wskazanie w pisemnym oświadczeniu przez pracodawcę przyczyny uzasadniającej rozwiązanie umowy o pracę przesądza o tym, że spór przed organami

²⁵ M. Piankowski: *Kodeks pracy z komentarzem*, Gdynia 2004, s. 293.

²⁶ Wyrok SN z 21.09.2005 r., II PK 305/04, „Monitor Prawa Pracy” nr 12/2005, s. 16.

²⁷ R. Sadlik: *Warunki formalne rozwiązywania umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika*, „Służba Pracownicza” nr 5/2010, s. 9-12.

orzekającymi może się toczyć tylko w granicach zarzutu skonkretyzowanego w pisemnym oświadczeniu, a pracodawca pozbawiony jest możliwości powoływania się w toku postępowania na inne przyczyny, które również mogłyby uzasadniać zwolnienie pracownika²⁸.

Obowiązek wskazania przyczyny wypowiedzenia umowy o pracę dotyczy wyłącznie umowy zawartej na czas nieokreślony i stanowi element tak zwanej powszechnej ochrony stosunku pracy zawartego na czas nieokreślony. Wymóg ten, w połączeniu z obowiązkiem uprzedniej konsultacji związkowej, wyraźnie wskazuje na preferencję ochrony zatrudnienia wynikającego z umowy bezterminowej. Ustawodawca bowiem ustanowił taki obowiązek, obok nakazu spełnienia wymogów formalnych koniecznych przy wypowiedzeniu wszystkich rodzajów umów o pracę. Należy do nich zaliczyć zachowanie formy pisemnej sposobu złożenia oświadczenia woli oraz okresu i terminu wypowiedzenia, które pełnią rolę formalnych środków ochrony trwałości zatrudnienia²⁹. Spełnienie tych wymogów w zasadzie wystarcza do uznania prawidłowości wypowiedzenia terminowej umowy o pracę, o ile strony, w przypadku umowy zawartej na okres dłuższy niż sześć miesięcy, taką możliwość wypowiedzenia przewidziały (art. 33 k.p.).

Co do zasady bowiem, samo wypowiedzenie umowy o pracę na czas określony traktuje się jako nietypowe i dopuszczalne wyłącznie w przypadkach określonych w ustawie, jako odstępstwo od zakazu wypowiedzania tego rodzaju umów i od zasady trwania takiej umowy do końca okresu w niej wskazanego. Wynika to z istoty umów terminowych oraz przypisywanej im funkcji stabilizującej stosunek pracy na czas ustalony przez same strony³⁰. Gdy jednak strony umowy o pracę zawartej na czas określony porozumiały się co do możliwości jej wypowiedzenia, w przypadku skorzystania z tego sposobu rozwiązania stosunku pracy nie ma obowiązku wskazywania przyczyny wypowiedzenia³¹. W sposób oczywisty wpływa to na zakres sądowej kontroli rozwiązania tego typu umów. Skoro bowiem ustawodawca w przypadku wypowiedzenia umów terminowych nie przewidział obowiązku wskazywania przyczyny wypowiedzenia, sąd, w zasadzie, nie może oceniać zasadności tego wypowiedzenia. W konsekwencji kontrola sądowa sprowadza się do oceny spełnienia wymogów formalnych wypowiedzenia i ewentualnie jego zgodności z zasadami współżycia społecznego lub społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa³².

Ustawodawca w przypadku umów terminowych wprowadził jeszcze inne

²⁸ Por. wyroki SN: z 3.09.1980 r., I PRN 86/80; z 19.02.1999 r., I PKN 571/98, OSNAPiUS 2000, nr 7, poz. 266; z 19.04.2010 r., II PK 306/09, LEX nr 602696.

²⁹ A. Dral: *Powszechna ochrona...*, op.cit., s. 173.

³⁰ J. Litowski: *Konstytucyjność zakresu ochrony pracowników przed wypowiedzeniem umowy o pracę na czas określony*, „Monitor Prawa Pracy” nr 8/2009, s. 402-407.

³¹ E. Wronikowska: *Ochrona trwałości stosunku pracy w społecznej gospodarce rynkowej*, Warszawa 2010, s. 192.

³² Por. wyrok SN z 8.12.2005 r., I PK 103/05, OSNP 2006, nr 21-22, poz. 321.

odmienności od regulacji dotyczących umów na czas nieokreślony. Przede wszystkim w przypadku takich umów nie ma możliwości restytucji (poza wyjątkiem przewidzianym w art. 50 § 5 k.p.) rozwiązanego wadliwie w drodze wypowiedzenia stosunku pracy. Roszczenia z tytułu wadliwego wypowiedzenia takich umów ograniczają się do roszczeń odszkodowawczych (art. 50 § 1 i § 3 k.p.).

W sytuacji bezzwłocznego rozwiązania, z naruszeniem przepisów, umowy zawartej na czas określony czy też umowy na czas wykonania określonej pracy, pracownik ma wyłącznie prawo do odszkodowania, jeżeli upłynął już termin, do którego umowa miała trwać lub gdy przywrócenie do pracy byłoby niewskazane ze względu na krótki okres jaki pozostał do upływu tego terminu³³. Ustawodawca nie uregulował natomiast wprost, jakie są konsekwencje wadliwego rozwiązania przez pracodawcę bez wypowiedzenia umowy na okres próbny, w związku z czym należy przyjąć, że do umów tych stosuje się przepisy art. 56 k.p.³⁴.

W świetle Kodeksu pracy, ochrona pracowników w razie niezgodnego z prawem wypowiedzenia lub rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia dochodzi do skutku tylko w wyniku żądania zainteresowanego pracownika³⁵. Konstrukcja

ta wynika z zasady wolności pracy i założenia, że prawo nie powinno ingerować w sferę wolności jednostki, która nie zamierza czynić ze swego prawa użytku. Jednak pracownik, który decyduje się na dochodzenie swoich roszczeń na drodze sądowej, ma dosyć krótkie terminy na zakwestionowanie oświadczenia pracodawcy, gdyż w przypadku wypowiedzenia umowy jest to 7 dni, a przypadku rozwiązania bez wypowiedzenia 14 dni (art. 264 § 1 i § 2 k.p.). Ze względu na fakt, że są to terminy prawa materialnego³⁶, dominuje pogląd, iż powództwo wniesione w powyższych sprawach przez pracownika po ich upływie powinno zostać oddalone. Niezachowanie przez pracownika terminu do zaskarżenia czynności prawnej pracodawcy rozwiązującej stosunek pracy wyłącza również potrzebę oceny zasadności i legalności rozwiązania umowy o pracę³⁷.

Pewnemu złagodzeniu rygoryzmu przywoływanych przepisów służy specjalna kodeksowa instytucja ich przywracania (art. 265 § 1 k.p.) oraz liberalne tendencje orzecznicze w tym zakresie, a także szczególnie ustawowy obowiązek pracodawcy pouczenia pracownika o istnieniu tych terminów³⁸.

Podkreślić trzeba, że prawo do sądu dotyczy każdego pracownika, bez względu na podstawę nawiązania stosunku pracy.

³³ A. Rycak: *Konkurencja roszczeń...*, op.cit., s. 2-10.

³⁴ F. Małysz: *Bez wypowiedzenia – na ryzyko pracodawcy*, „Służba Pracownicza” nr 5/2009, s. 15-18.

³⁵ Por. B. Cudowski: *Uprawnienia pracownika w razie niezgodnego z prawem wypowiedzenia i rozwiązania umowy o pracę*, „Prawo Pracy” nr 11/1998, s. 11.

³⁶ Uchwała SN z 14.03.1986 r., III PZP 8/86, OSNCP 1986, nr 12, poz. 194.

³⁷ Wyrok SN z 23.11.2001 r., I PKN 693/00, OSNP 2003, nr 22, poz. 539.

³⁸ M. Mędrala: *Funkcja ochronna cywilnego postępowania sądowego w sprawach z zakresu prawa pracy*, Warszawa 2011, s. 231.

Nie oznacza to jednak, że nie ma znaczących różnic w zakresie sądowej kontroli rozwiązania tych stosunków. Odnosi się to w szczególności do tak zwanych pozazumownych stosunków pracy nawiązanych na podstawie powołania, mianowania i wyboru.

Stosunek pracy na podstawie powołania jest najmniej stabilnym rodzajem stosunku pracy, który nie korzysta z powszechnej ochrony trwałości. Pracownik, który został odwołany ze stanowiska nie może żądać uznania odwołania za bezskuteczne ani przywrócenia do pracy (art. 69 k.p.). Ustawodawca, wyłączając wprost te rodzaje roszczeń odwołanego pracownika, nie wyłączył natomiast możliwości dochodzenia przez niego odszkodowania, nakazując w tej kwestii stosowanie przepisów dotyczących umów na czas nieokreślony.

Brzmienie art. 69 k.p. w związku z art. 45 k.p. (stosowanie przepisów dotyczących umów na czas nieokreślony) zrodziło pewne kontrowersje w kwestii uznania odwołania za nieuzasadnione, a w konsekwencji obowiązku wskazywania przyczyny odwołania. Z reguły bowiem przyjmuje się, że odwołanie zrównane w skutkach z wypowiedzeniem nie wymaga podania przyczyny³⁹.

W doktrynie wyrażony został jednak pogląd, że po nowelizacji Kodeksu pracy ustawą z 2 lutego 1996 r.⁴⁰, która wprowadziła obowiązek wskazania przyczyny uzasadniającej wypowiedzenie w oświadczeniu pracodawcy o wypowiedzeniu umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony, pismo zawierające odwołanie również powinno wskazywać jego przyczynę⁴¹.

W mojej ocenie, skoro przepisy regulujące ten stosunek pracy z zasady przydają pracodawcy niczym nieskrępowaną możliwość odwołania pracownika (art. 70 § 1 k.p.), a odwołanie zależy od woli pracodawcy, to nie musi być ono uzasadnione skonkretyzowanymi przyczynami leżącymi po stronie pracownika czy pracodawcy, tak jak ma to miejsce w przypadku wypowiedzenia umowy o pracę⁴². W konsekwencji odwołanie pracownika w sposób równoznaczny z wypowiedzeniem jest czynnością o charakterze abstrakcyjnym i nie rodzi obowiązku odszkodowawczego, jeśli jest zgodne z wymogami proceduralnymi⁴³.

W obowiązującym stanie prawnym odmiennie należy natomiast ocenić kwestię wskazywania przyczyny przy odwołaniu równoznacznym z rozwiązaniem umowy bez wypowiedzenia. Wynika to z treści art. 70 § 3 k.p., zgodnie z którym,

³⁹ Por. J. Stelina: *Kilka uwag na temat ujednolicenia statusu prawnego urzędników samorządowych*, Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej 2007, s. 307-317, a także głosę do uchwały SN z 10.01.2007 r., III PZP 6/06, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” nr 2/2008, s. 155-160, wyrok SN z 27 kwietnia 2010 r., II PK 314/09, Monitor Prawa Pracy 2010, nr 9, s. 483-485.

⁴⁰ Dz.U. nr 24, poz. 110.

⁴¹ T. Liszcz: *Prawo pracy*, Warszawa 2011, s. 214.

⁴² Por. A. Wypych-Żywicka: *Czy można mówić o zasadności odwołania ze stanowiska w trybie art. 70 § 2 k.p.?* (Przyczynek do dyskusji), Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej 2008, s. 223-231.

⁴³ Por. J. Stelina: *Ochrona trwałości ...*, op.cit., s. 118.

odwołanie jest równoznaczne z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia, jeżeli nastąpiło z przyczyn, o których mowa w art. 52 lub art. 53. Ustawodawca sformułował zatem katalog przyczyn uzasadniających tę czynność, a więc, pracodawca, decydując się na odwołanie równoznaczne z rozwiązaniem umowy o pracę bez wypowiedzenia, powinien wskazać przyczynę uzasadniającą takie rozwiązanie stosunku pracy⁴⁴. Zauważyć trzeba, że w tej kwestii wyrażony został również odmienny pogląd⁴⁵.

Obowiązek (lub jego brak) wskazywania przyczyny odwołania ma zasadnicze znaczenie przy sądowej kontroli zasadności odwołania, gdyż trudno sobie wyobrazić taką kontrolę bez uprzedniego wskazania przyczyn odwołania. Przy przyjęciu braku obowiązku wskazywania przyczyny odwołania należałoby natomiast rozważyć podstawę roszczeń odwołanego pracownika, którą mogłyby być jedynie uchybienia formalne odwołania.

Na podstawie art. 72 § 4 k.p., z roszczeniami mogą wystąpić do sądu pracy:

- 1) pracownik odwołany ze stanowiska w okresie usprawiedliwionej nieobecności w pracy,
- 2) kobieta odwołana ze stanowiska w okresie ciąży,
- 3) pracownik w wieku przedemerytalnym.

Pomimo że w doktrynie pojawiły się głosy, iż przepis ten jest zbędny, gdyż

kognicja sądów pracy wynika z innych przepisów⁴⁶, w mojej ocenie, spełnia on pewną funkcję porządkującą. Wprost bowiem wskazuje, z tytułu jakich naruszeń przepisów pracownikowi służy prawo odwołania się do sądu, bez konieczności wywodzenia tego prawa z innych regulacji, które nie normują bezpośrednio stosunku pracy na podstawie powołania.

Podkreślić trzeba, że prawo do odwołania się do sądu pracy dotyczy wyłącznie sfery stosunku pracy, z wyłączeniem sfery odwołania z umocowania w charakterze organu (stanowiska, funkcji)⁴⁷.

Mianowanie jako akt kreujący stosunek pracy nie ma w systemie polskiego prawa pracy charakteru zunifikowanego. Poszczególne ustawy w sposób zróżnicowany regulują ten rodzaj pozaumownego stosunku pracy. Jako jedna z podstaw nawiązania stosunku pracy w służbach publicznych, mianowanie dotyczy między innymi: nauczycieli, nauczycieli akademickich, pracowników naukowych PAN, sędziów Sądu Najwyższego, sędziów Trybunału Konstytucyjnego, pracowników Najwyższej Izby Kontroli⁴⁸.

Obecnie w Polsce obowiązuje ponad 20 aktów prawnych regulujących mniej lub bardziej szczegółowo stosunki pracy różnych grup pracowników nawiązywane na podstawie mianowania, zawierających wiele zbieżnych rozwiązań prawnych, ale też wiele różnic⁴⁹. To rozproszenie

⁴⁴ Między innymi wyrok SN z 10.09.2004 r., I PK 704/03, OSNP 2005, nr 9, poz. 128.

⁴⁵ Por. wyrok SN z 21.11.2000 r., I PKN 95/00, OSNAPIUS 2002, nr 12, poz. 286.

⁴⁶ B. M. Cwiertniak: *Kodeks pracy. Komentarz*, op.cit., Warszawa 2012, s. 520.

⁴⁷ W. Muszański: *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 218.

⁴⁸ M. Barzycka-Banaszczyk: *Prawo pracy*, Warszawa 2010, s. 64.

⁴⁹ T. Liszcz: *Prawo...*, op.cit., s. 217.

materii normatywnej między wieloma aktami prawnymi i niespójność stosowanych rozwiązań prawnych w sposób oczywisty wpływa na kwestię wzmoczonej ochrony zatrudnienia pracowników mianowanych. Skoro bowiem nie można wskazać obecnie klarownych kryteriów merytorycznych dla stosowania mianowania, to tym samym trudno mówić, że zakres podmiotowy tej ochrony jest racjonalnie ukształtowany⁵⁰.

Spory pracowników z mianowania rozstrzygane są w zależności od tego, jaki tryb przewidują pragmatyki służbowe (sąd administracyjny, sąd pracy)⁵¹.

W uchwale połączonych izb: Cywilnej, Administracyjnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 1 marca 1983 r.⁵² Sąd Najwyższy uznał, że Naczelny Sąd Administracyjny jest właściwy do rozpatrywania spraw o rozwiązanie stosunku pracy na podstawie mianowania, jeżeli przepis szczególnie tak stanowi. Zdaniem SN, sąd administracyjny nie jest właściwy do rozpatrywania tego rodzaju spraw na zasadzie kompetencji ogólnej do orzekania w sprawach skarg na decyzje administracyjne, ponieważ „sprawa o rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem mianowanym nie jest sprawą z dziedziny prawa administracyjnego, lecz należy do prawa

pracy ze wszystkimi z tego wynikającymi konsekwencjami”⁵³.

Wydaje się, że taki dualny system rozstrzygania sporów jest jedynie reliktem przeszłości, a w sprawach pracowniczych należałoby wprowadzić ogólną właściwość sądownictwa powszechnego. Trudno jest bowiem znaleźć uzasadnienie tego zróżnicowania trybów rozstrzygania sporów⁵⁴.

W razie bezprawnego wypowiedzenia lub rozwiązania z pracownikiem mianowanym stosunku pracy bez wypowiedzenia, ma on te same roszczenia co ogół pracowników⁵⁵, w szczególności przysługuje mu roszczenie o uznanie wypowiedzenia za bezskuteczne bądź przywrócenie do pracy i wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy albo o odszkodowanie. Jedynie niektóre pragmatyki przewidują tryb administracyjnoprawny przy dochodzeniu roszczeń związanych z ustaniem stosunku pracy⁵⁶.

Aktualnie najbardziej reprezentatywna dla stosunków pracy z mianowania jest ustawa o służbie cywilnej⁵⁷ (usc), która tworzy korpus służby cywilnej, obejmującej ogół pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych w urzędach administracji rządowej, z wyłączeniem służby zagranicznej⁵⁸.

⁵⁰ J. Stelina: *Ochrona trwałości...*, op.cit., s. 122.

⁵¹ M. Barzycka-Banaszczyk: *Prawo...*, op.cit., s. 65.

⁵² Sygn. III AZP 11/82, OSNCP 1983, nr 10, poz. 147.

⁵³ Ł. Pisarczyk: *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 419.

⁵⁴ J. Stelina: *Charakter prawny stosunku pracy z mianowania*, Gdańsk 2005, s. 204.

⁵⁵ L. Florek, T. Zieliński: *Prawo...*, op.cit., s. 136.

⁵⁶ Na przykład art. 96 ustawy z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2015 r. poz. 1096 j.t.).

⁵⁷ Ustawa z 21.11.2008 r. (Dz.U. nr 227, poz. 1505, ze zm.).

⁵⁸ T. Liszcz: *Prawo...*, op. cit., s. 222.

Ustawa dzieli członków korpusu na urzędników służby cywilnej zatrudnionych na podstawie mianowania oraz pracowników służby cywilnej zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Samodzielnie ponadto normuje podstawy ustania (rozwiązania obligatoryjnego i fakultatywnego, a także wygaśnięcia z mocy prawa) stosunku pracy. W razie sprzecznego z prawem rozwiązania stosunku pracy z urzędnikiem służby cywilnej, urzędnikowi przysługują roszczenia przewidziane w Kodeksie pracy na wypadek wadliwego rozwiązania umowy o pracę (art. 9 ust. 1 usc)⁵⁹. W przypadku urzędników służby cywilnej ustawodawca przyjął wyłączność właściwości sądów powszechnych, gdyż – zgodnie z art. 9 ust. 2 usc – spory wynikające ze stosunku pracy urzędników służby cywilnej rozpatrują sądy pracy.

Stosunek pracy z wyboru rozwiązuje się z wygaśnięciem mandatu (art. 73 § 2 k.p.). O tym, kiedy dochodzi do wygaśnięcia mandatu, decydują każdorazowo przepisy, na podstawie których powstaje ten stosunek pracy⁶⁰. W istocie problematyka stabilizacji zatrudnienia pracowników z wyboru pozostaje właściwie poza prawem pracy, gdyż przepisy ustrojowe, określające status prawny i organizację danego podmiotu, z których wynika, czy z wyborem łączy się obowiązek pracy, przynależą do prawa administracyjnego lub cywilnego⁶¹.

Do tego rodzaju stosunku pracy nie mają zastosowania przepisy o rozwiązaniu umowy o pracę w drodze wypowiedzenia oraz bez wypowiedzenia, w tym także na podstawie art. 52 k.p.⁶². Kodeks pracy nie zapewnia pracownikom zatrudnionym na podstawie wyboru ochrony przed utratą stanowiska ani nie przewiduje ograniczenia dopuszczalności rozwiązania z tymi pracownikami stosunku pracy w okresie urlopu, usprawiedliwionej nieobecności w pracy oraz w wieku przedemerytalnym (art. 41 i art. 39 k.p.). Również pracownice w okresie ciąży i urlopu macierzyńskiego mogą być w tych okresach odwołane ze skutkiem równoznacznym z rozwiązaniem stosunku pracy, bez ograniczeń przewidzianych w art. 177 k.p.⁶³.

Specyfika stosunku pracy z wyboru znajduje też odbicie w zakresie roszczeń, jakie wiążą się z ustaniem stosunku pracy z wyboru. Orzecznictwo przyjmuje bowiem, że pracownik nie może dochodzić przed sądem pracy ustalenia, iż stosunek pracy nie został rozwiązany, ani też – co do zasady – przywrócenia do pracy w związku z art. 45 lub 56 k.p.⁶⁴. Pogląd ten znajduje oparcie w tym, że skoro przypisano stosunkowi pracy z wyboru charakter zbliżony do umów o pracę na czas określony, to podstawą roszczeń mają być przepisy o skutkach wadliwego rozwiązania umowy o pracę na czas określony. Orzecznictwo i doktryna przyjmują zatem, że właściwym

⁵⁹ Jw., s. 229.

⁶⁰ L. Florek, T. Zieliński: *Prawo...*, op.cit., s. 134.

⁶¹ J. Stelina: *Ochrona trwałości...*, op.cit., s. 126.

⁶² Por. wyrok SN z 4.12.1979 r., I PR 93/79, OSNCP 1980, nr 6, poz. 122.

⁶³ Ł. Pisarczyk: *Kodeks pracy...*, op.cit., s. 410.

⁶⁴ Por. jednak uchwałę SN z 8.12.1994 r., I PZP 50/94, OSNAPiUS 1995, nr 10, poz. 120.

roszczeniem jest tu roszczenie odszkodowawcze z art. 56 i 59 k.p.⁶⁵. W wyjątkowych sytuacjach sąd pracy może badać, przy okazji rozpatrywania spraw należących do jego właściwości, czy akt odwołania nie był wadliwy w stopniu uzasadniającym uznanie go za nieistniejący w sensie prawnym. Podstawą takiego ustalenia może być stwierdzenie, że został wydany przez oczywiście niekompetentny organ, bez jakiegokolwiek podstawy prawnej albo z rażącem naruszeniem prawa. W konsekwencji sąd ten powinien uznać, że rozwiązanie stosunku pracy z mocy aktu bezwzględnie nieważnego nie nastąpiło⁶⁶.

Podsumowując powyższe rozważania, należy wskazać, że sądowa kontrola rozwiązania stosunku pracy, pomimo istnienia innych dróg rozwiązywania sporów pracowniczych, takich jak postępowanie pojednawcze, sądy polubowne czy mediacja, pozostaje największym gwarantem ochrony trwałości stosunku pracy. Trwałość stosunku pracy jest natomiast jedną z tych wartości, na których opiera się współczesne ustawodawstwo pracy. Zakres kontroli sądowej jest zróżnicowany ze względu na rodzaj stosunku pracy, jednak w każdym przypadku ogranicza ona dowolność w rozwiązaniu stosunku pracy. W najszerszym zakresie obejmuje bowiem ocenę prawidłowości formalnej i zasadności rozwiązania stosunku pracy, a w najwęższym – spełnienie wymogów proceduralnych.

Kwestia środków prawnych, którymi dysponuje sąd w przypadku kontroli rozwiązania stosunku pracy powinna być, oczywiście, przedmiotem analizy pod kątem dostosowywania do zmieniających się uwarunkowań społeczno-gospodarczych, przy czym sama zasada możliwości odwołania się od rozwiązania stosunku pracy powinna być bezsprzecznie utrzymana.

Do rozważenia natomiast jest szersze wykorzystanie roszczeń odszkodowawczych w miejsce restytucyjnych. Coraz częściej bowiem kwestionowana jest teza, że restytucja rozwiązanego stosunku pracy na podstawie przywrócenia do pracy stanowi najbardziej korzystną dla pracownika gwarancję formy zatrudnienia⁶⁷. Wynika to z częstego faktu konfliktu na linii pracownik – pracodawca i zdecydowanego oporu pracodawcy przed dopuszczeniem sądownie przywróconego pracownika do pracy⁶⁸.

Wydaje się, że zapewnienie pracownikowi odpowiednio wysokiego odszkodowania (niewątpliwie wyższego niż trzymiesięczne wynagrodzenie, przewidziane aktualnie w Kodeksie pracy) stanowiłoby niejednokrotnie lepsze zabezpieczenie jego interesów i w należyty sposób rekompensowałoby poniesione szkody.

Pomimo że takie rozwiązanie ograniczałoby *de facto* trwałość stosunku pracy, to jednak, biorąc pod uwagę postulowaną elastyczność prawa pracy, z jednej strony

⁶⁵ B.M. Ćwiertniak: *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 531.

⁶⁶ Ł. Pisarczyk: *Kodeks pracy...*, op.cit., s. 411.

⁶⁷ G. Goździewicz: *Ochrona trwałości stosunku pracy w społecznej gospodarce rynkowej*, Warszawa 2010, s. 34.

⁶⁸ Por. m.in. A. Dral: *Powszechna ochrona...*, op.cit., s. 173.

zabezpieczałoby pracownikowi środki utrzymania w dłuższym czasie, dając możliwość znalezienia nowego zatrudnienia, z drugiej – uwalniałoby pracodawcę od przymusu zatrudniania pracownika, z którym w stosunku pracy pozostawać nie chce.

Wysokość odszkodowania powinna być na tyle duża, aby stanowiła istotną dolegliwość finansową dla pracodawcy,

co chroniłoby przed nadużywaniem nieuzasadnionego rozwiązania stosunku pracy.

GRZEGORZ SZYNAL,
sędzia Sądu Rejonowego w Przemyślu,
przewodniczący Wydziału Pracy
i Ubezpieczeń Społecznych

Słowa kluczowe: prawo do sądu, kontrola sądowa, stosunek pracy, rozwiązanie stosunku pracy, przywrócenie do pracy, odszkodowanie

Key words: right to court trial, Labour Code, termination of employment, non-contractual employment, restoration of employment

Znalezienie rzeczy lub zwierzęcia a nabycie prawa własności

Właściwe postępowanie z rzeczami i zwierzętami znalezionymi

Obecne unormowania dotyczące rzeczy i zwierząt znalezionych wymagają zmian o charakterze zarówno porządkowym, jak i systemowym. Szczególnie istotne jest uporządkowanie przepisów dotyczących znalezionych zwierząt, gdyż obecne regulacje wymagają wielu korekt. Sprawy te były wielokrotnie badane przez NIK a wnioski z kontroli pozostają w sferze zainteresowania parlamentarzystów.

SŁAWOMIR CZARNOW

Wstęp

Z dniem 21 czerwca 2015 r. weszła w życie ustawa z 20 lutego 2015 r. o rzeczach znalezionych¹, dotycząca głównie kwestii proceduralnych związanych ze znalezieniem rzeczy, oraz nowelizacja ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny² (m.in. art. 187 i 189), określająca skutki cywilnoprawne znalezienia rzeczy. Jednocześnie uchylono przepisy dotąd regulujące tę problematykę, to jest art. 183-186 i 188 k.c. oraz rozporządzenie Rady Ministrów z 14 czerwca 1966 r. w sprawie rzeczy znalezionych³,

a sporą część tych unormowań przeniesiono do ustawy o rzeczach znalezionych. Odpowiada to wymogowi art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, aby kwestie pozbawienia własności normowała ustawa; regulowanie tych spraw rozporządzeniem zanegował Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 16 marca 2004 roku⁴.

Szczegółowo unormowano zwłaszcza zagadnienia dotyczące znalezionych dóbr kultury. Bez zmian pozostawiono natomiast regulacje odnoszące się do bezdomnych (porzuconych, zabłąkanych) zwierząt, choć wymagają one korekt, głównie w zakresie trybu i zasad nabywania własności

¹ Dz.U. z 2015 r. poz. 397. Przywoływane akty prawne dostępne są także w bazie internetowej <isap.sejm.gov.pl>.

² Dz.U. z 2016 r. poz. 380 (dalej: „k.c.”).

³ Dz.U. nr 22 poz. 141, ze zm. (dalej: „rozporządzenie w sprawie rzeczy znalezionych”).

⁴ K 22/03 (OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 20).

zwierząt. Wspomniane kwestie cywilistyczne mają jedynie pośredni wpływ na zjawisko bezdomności zwierząt i poruszane są głównie w kontekście funkcjonowania opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Opieka ta, w tym odławianie zwierząt i prowadzenie schronisk, była przedmiotem wielu kontroli NIK⁵, a wynikające z nich wnioski *de lege ferenda* pozostają w sferze zainteresowania parlamentarzystów⁶. Z kontroli NIK i z monitoringu prowadzonego przez organizacje pozarządowe (dotyczącego stanu schronisk dla zwierząt i działań administracji publicznej)⁷ wynika, że opieka nad bezdomnymi zwierzętami nie funkcjonuje prawidłowo ze względu na przypadki ich niehumanitarnego traktowania i niewłaściwe warunki panujące w części schronisk. Wątpliwości budzi też sposób dysponowania wyłapanymi zwierzętami, w tym ich adopcja. Istniejące nieprawidłowości i rekomendacje w sprawie

ich usunięcia, proponowane przez NIK oraz ekspertów, omówione zostały między innymi na konferencji „Stan ochrony zwierząt w Polsce”, zorganizowanej 28 maja 2015 r. przez Radę do spraw Wspierania Działań na rzecz Ochrony Zwierząt przy prezesie Najwyższej Izby Kontroli⁸.

Postępowanie z rzeczami znalezionymi a nabycie ich własności

Kwestie związane z rzeczami znalezionymi zostały rozdzielone między nową ustawę o rzeczach znalezionych, Kodeks cywilny (jako „inne wypadki nabycia i utraty własności”) oraz ustawę z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁹.

Ustawa o rzeczach znalezionych normuje:

- obowiązki i prawa znalazcy i przechowującego, wraz z odesłaniami do przepisów k.c., co sprawia, że ta część ustawy wykazuje ścisłą łączność z przepisami k.c. (art. 1-11);

⁵ Ponad 10 kontroli NIK, w tym kontrole ogólnopolskie: P/16/058 pt. *Zapobieganie bezdomności zwierząt*, P/12/193 pt. *Wykonywanie zadań gmin dotyczących ochrony zwierząt*, P/10/124 pt. *Przestrzeganie prawa ochrony zwierząt*, P/02/172 pt. *Realizacja przepisów w zakresie ochrony zwierząt, ze szczególnym uwzględnieniem transportu zwierząt*, P/99/040 pt. *Ochrona zwierząt oraz kontrole lokalne (dorażne)*: R/15/005/LKA pt. *Finansowe aspekty wykonywania przez gminy zadań z zakresu opieki nad zwierzętami bezdomnymi*, I/13/001/LSZ pt. *Wykonywanie przez gminy województwa zachodniopomorskiego zadań w zakresie opieki nad zwierzętami bezdomnymi i zapobieganie bezdomności zwierząt*, I/13/003/LLU pt. *Wykonywanie przez gminy województwa lubelskiego zadań dotyczących ochrony zwierząt*, S/12/008/LKR pt. *Zapewnienie ochrony bezdomnym zwierzętom w Kielcach, ze szczególnym uwzględnieniem schroniska dla bezdomnych zwierząt*, I/11/003/LWA pt. *Funkcjonowanie schroniska dla zwierząt w Korabiewicach w latach 2008–2011 (do 31 stycznia)*, DKD-411202-1-99 pt. *Wykonywanie przez Fundację „Animals” zlecenia na prowadzenie schroniska dla bezdomnych zwierząt w Warszawie*. Wyniki kontroli dostępne są na stronie <<https://bip.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/>>, po podaniu numeru kontroli lub słów z tematu kontroli.

⁶ Na przykład: Parlamentarny Zespół Przyjaciół Zwierząt w Sejmie VII i VIII kadencji (<http://www.sejm.gov.pl/zakladyki>: Posłowie i Archiwum, dotyczące zespołów parlamentarnych); Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej w Senacie VIII kadencji (<http://www.senat.gov.pl>, posiedzenie nr 164 z 14.05.2014 r.); poselski projekt zmiany ustawy o ochronie zwierząt z 24.04.2015 r. (druk sejmowy nr 3744, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=548EF7A458E51998C1257E8C002CD3AC>).

⁷ Na przykład Fundację dla Zwierząt ARGOS (<http://www.boz.org.pl/>) i Rzeszowskie Stowarzyszenie Ochrony Zwierząt (<http://rsoz.org/?c=mdTresc-cmPokaz-593#sdfootnote22sym>).

⁸ <<https://www.nik.gov.pl/rady/rada-ds-ochrony-zwierzat/konferencja-stand-ochrony-zwierzat-w-polsce.html>>

⁹ Dz.U. nr 162 poz. 1568, ze zm.

- postępowanie w sprawach związanych z rzeczami znalezionymi, dotychczas normowane przeważnie w rozporządzeniach wykonawczych do k.c., które wcześniej przestały obowiązywać lub zostały uchylone ustawą o rzeczach znalezionych (art. 12-21);
- postępowanie z rzeczami o wartości historycznej, naukowej lub artystycznej (skarбами), które wykazuje liczne związki z przepisami o ochronie zabytków (art. 22-25).

Znalazca, w zależności od rodzaju znalezionej rzeczy, obowiązany jest niezwłocznie powiadomić właściwy podmiot o jej znalezieniu lub oddać mu tę rzecz na przechowanie. Zgodnie z przepisami art. 4-5 ustawy o rzeczach znalezionych (dawny art. 183 § 1 k.c.), znalazca powinien zawiadomić osobę uprawnioną do odbioru rzeczy, a jeśli nie zna tej osoby i miejsca jej pobytu – starostę właściwego ze względu na miejsce zamieszkania znalazcy lub znalezienia rzeczy (przed 21 czerwca 2015 r. właściwego dla terenu, na którym znaleziono rzecz). Jeśli rzecz znaleziono w cudzym pomieszczeniu, zawiadamia się o tym osobę zajmującą pomieszczenie i to ona powiadamia właściwy podmiot o znalezieniu rzeczy; może też zażądać od znalazcy oddania rzeczy na przechowanie (art. 5 ust. 2 ustawy o rzeczach znalezionych). Znalazca, zobowiązany zasadniczo tylko do powiadomienia o znalezieniu rzeczy, może ją też staroście oddać (art. 5 ust. 5). Starosta nie może obecnie żądać wydania mu rzeczy (możliwość taką stwarzał

natomiast przed 21 czerwca 2015 r. dawny art. 184 § 1 k.c.).

Kto w ciągu 2 tygodni od dnia znalezienia cudzej rzeczy nie zawiadomi o tym Policji lub innego organu państwowego albo w inny właściwy sposób nie poszukuje posiadacza, podlega karze określonej w art. 125 ustawy z 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń¹⁰.

Obowiązkowemu oddaniu podlegają jedynie wybrane kategorie rzeczy:

- pieniądze, papiery wartościowe, kosztowności i rzeczy o wartości historycznej, naukowej lub artystycznej, jeśli znalazca nie zna osoby uprawnionej do odbioru lub miejsca jej pobytu, a także sprzęt, ekwipunek oraz dokumenty wojskowe – staroście (art. 5 ust. 3 i 4 ustawy o rzeczach znalezionych);
- rzeczy, których posiadanie wymaga zezwolenia, w tym broń, amunicja, materiały wybuchowe, dowód osobisty lub paszport – najbliższej jednostce Policji; Policja zawiadamia niezwłocznie starostę o znalezieniu rzeczy i o znalazcy (art. 6);
- rzeczy znalezione w budynku publicznym lub budynku (pomieszczeniu) otwartym dla publiczności albo w środku transportu publicznego – zarządcy tego budynku lub środka transportu; zarządca po 3 dniach od otrzymania rzeczy oddaje ją staroście, chyba że w tym czasie zgłosi się osoba uprawniona do odbioru rzeczy, lub Policji, jeśli posiadanie rzeczy wymaga pozwolenia (art. 7 ust. 1).

Znalazca może ograniczyć się do wskazania osobie uprawnionej do odbioru,

¹⁰ Dz.U. z 2015 r. poz. 1094, ze zm.

staroście lub zarządcy miejsca, w którym rzecz się znajduje, jeśli jej przechowanie lub oddanie jest niemożliwe albo połączone z niebezpieczeństwem pogorszenia się rzeczy, trudnościami lub znacznymi kosztami (art. 8 ustawy o rzeczach znalezionych). Jeśli zaś oddanie znalezionej rzeczy, której posiadanie wymaga zezwolenia, wiązałoby się z zagrożeniem życia lub zdrowia – należy zawiadomić Policję o miejscu jej znajdowania się; Policja niezwłocznie zawiadamia właściwego starostę o znalezieniu rzeczy i o znalazcy (art. 6 i art. 7 ust. 2).

W art. 10 (d. art. 186 k.c.) unormowano znaleźne, którego może żądać znalazca rzeczy, w wysokości 1/10 jej wartości, jeśli zadośćczynił swoim obowiązkom i zgłosił to roszczenie najpóźniej w chwili wydania rzeczy osobie uprawnionej (ust. 1). Znalazca nieprzechowujący rzeczy może zastrzec wobec przechowującego, że będzie żądał znaleźnego. Przechowujący zawiadomi wtedy znalazcę o wydaniu rzeczy osobie uprawnionej i znalazca może w ciągu miesiąca od tego zawiadomienia zgłosić żądanie znaleźnego (ust. 2). Znalazcy zabytku lub materiału archiwalnego, stającego się własnością Skarbu Państwa, przysługuje nagroda (art. 11 ust. 1) określona w rozporządzeniu Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z 2 lipca 2015 r. w sprawie nagród za znalezienie zabytków lub materiałów archiwalnych¹¹.

Prowadzenie postępowania w sprawie odbierania zawiadomień o znalezieniu

rzeczy, przyjmowania i przechowania rzeczy znalezionych oraz poszukiwania osób uprawnionych do ich odbioru jest zadaniem własnym powiatu, należącym do starosty (art. 12 ustawy o rzeczach znalezionych) a wykonywanym przez wyspecjalizowaną komórkę organizacyjną – biuro rzeczy znalezionych (art. 14). Do 21 czerwca 2015 r. starosta – jako następca prawny rejonowych organów rządowej administracji ogólnej – wykonywał w zakresie rzeczy znalezionych zadanie z zakresu administracji rządowej (d. art. 183 § 1 k.c. w zw. z § 1 rozporządzenia w sprawie rzeczy znalezionych i w zw. z art. 94 ustawy z 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną¹²). Zmiana ta odpowiada dążeniu, aby poszerzać zakres zadań własnych samorządu terytorialnego, a zmniejszać liczbę zadań z zakresu administracji rządowej. Wykonanie zadań własnych samorząd terytorialny finansuje bowiem z własnych środków, zaś na zadania z zakresu administracji rządowej przysługuje mu dotacja z budżetu państwa, stosownie do art. 49 ustawy z 3 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹³.

Starosta może odmówić przyjęcia rzeczy, której szacunkowa wartość nie przekracza 100 zł, z wyjątkiem rzeczy o wartości historycznej, naukowej lub artystycznej. Ustawa nie określa formy tej odmowy, ale skoro przyjęcie rzeczy stanowi czynność z zakresu administracji publicznej, podlegającą kognicji sądu administracyjnego, to

¹¹ Dz.U. 2015 r. poz. 979.

¹² Dz.U. nr 133 poz. 872, ze zm.

¹³ Dz.U. z 2015 r. poz. 513, ze zm.

można bronić tezy, że odmowa powinna nastąpić w drodze decyzji administracyjnej¹⁴. Znalazca lub zarządca może z rzeczą, której starosta nie przyjął, postąpić według swojego uznania (art. 12 ust. 4 i 5 ustawy o rzeczach znalezionych). W szczególności może więc objąć rzecz w posiadanie lub na własność (art. 336 i art. 181 k.c.).

Odebranie zawiadomienia o znalezieniu rzeczy oraz jej przyjęcie starosta potwierdza protokołem, na którego podstawie wydaje znalazcy poświadczenie o znalezieniu rzeczy albo o znalezieniu i przyjęciu rzeczy (art. 13 ust. 1 ustawy o rzeczach znalezionych). Zgodnie z art. 15 ustawy, starosta niezwłocznie wzywa osobę uprawnioną do odbioru rzeczy, jeśli jej adres zostanie ustalony (ust. 2), a jeśli nie jest on znany, występuje do organu prowadzącego właściwą ewidencję, rejestr lub zbiór danych o udzielenie informacji umożliwiających jego ustalenie (ust. 1). Jeśli nie ma możliwości doręczenia wezwania lub osoba uprawniona do odbioru rzeczy jest nieznaną, a szacunkowa wartość rzeczy przekracza 100 zł, starosta przez okres roku od znalezienia rzeczy dokonuje wezwania na tablicy ogłoszeń i zamieszcza ogłoszenie w BIP, a jeśli wartość rzeczy przekracza 5000 zł – także w dzienniku o zasięgu lokalnym lub ogólnopolskim (ust. 3). Wezwanie określa termin do odbioru rzeczy i zawiera pouczenie o skutkach przewidzianych w art. 187 k.c. (ust. 4). Ponadto, zgodnie z art. 18 i 19 ustawy o rzeczach znalezionych, starosta

informuje osobę uprawnioną do odbioru rzeczy o kosztach jej przechowania i utrzymania w należytym stanie oraz o kosztach poszukiwania osoby uprawnionej, a następnie – po uiszczeniu tych kosztów – wydaje rzecz osobie uprawnionej, informując o tym znalazcę, który zażądał znalezego (art. 18). Jeśli zaś osoba uprawniona nie odebrała rzeczy w terminie określonym w art. 187 k.c., starosta zawiadamia o tym znalazcę i wzywa go do odbioru rzeczy w terminie nie krótszym niż 2 tygodnie, z pouczeniem, że w przypadku nieodebrania rzeczy jej właścicielem zostanie powiat. Znalazcy, który odebrał rzecz, starosta wydaje zaświadczenie o upływie terminów przechowania rzeczy, z informacją o jej wydaniu (art. 19). Zaświadczenie to, podobnie jak poświadczenie z art. 13 ustawy, stanowi zaświadczenie w rozumieniu art. 217 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁵.

Zgodnie z art. 187 k.c., jeśli osoba uprawniona nie odebrała rzeczy w ciągu roku od doręczenia wezwania do odbioru, a w razie niemożności wezwania – po upływie 2 lat od znalezienia rzeczy (tzw. terminy przemilczenia), rzecz staje się własnością znalazcy, jeśli zadośćczynił on swoim obowiązkom. Jeżeli zaś znalazca oddał rzecz staroście, staje się jej właścicielem, jeśli ją odbierze w terminie wyznaczonym przez starostę (§ 1). Po upływie tego terminu rzecz staje się własnością powiatu (do 21 czerwca 2015 r. – własnością znalazcy, który mógł

¹⁴ Na podstawie art. 3 § 1 pkt 4 ustawy z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.). Zob. np. postanowienie NSA z 17.01.2014 r., I OSK 3030/13, <<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D5CEEC568E>>.

¹⁵ Dz.U. z 2016 r. poz. 23 (dalej: „k.p.a.”). Zob. też przywołane już postanowienie NSA z 17.01.2014 r.

ją odebrać za zwrotem kosztów przechowania), wyjąwszy zabytki i materiały archiwalne, których własność przypada Skarbowi Państwa (§ 2). Z powyższego wynika, że powiat może przejąć własność jedynie tej rzeczy, którą znalazca oddał staroście (a nie tylko powiadomił o jej znalezieniu). Rzeczy znalezione w takich okolicznościach, że poszukiwanie ich właściciela byłoby oczywiście bezcelowe, stają się współwłasnością w częściach ułamkowych znalazcy i właściciela nieruchomości, na której je znaleziono, wyjąwszy zabytki i materiały archiwalne, które stają się własnością Skarbu Państwa, a znalazca obowiązany jest wydać je niezwłocznie staroście (art. 189 k.c.). Regulacje te są zawile i mało przejrzyste, zwłaszcza z powodu braku korelacji między art. 187 i 189 k.c. a ustawą o rzeczach znalezionych. Przykładowo, w razie niemożności doręczenia osobie uprawnionej wezwania do odbioru rzeczy, o wartości nie wyższej niż 100 zł, starosta nie musi dokonywać publicznych wezwań; czy może on wówczas wezwać znalazcę do odbioru rzeczy przed upływem terminów przemilczenia (art. 187)? Wątpliwości budzi też nabycie własności rzeczy znalezionej w takich okolicznościach, że poszukiwanie właściciela byłoby oczywiście bezcelowe (art. 189): czy następuje to z chwilą jej znalezienia czy też przekazania przez znalazcę właścicielowi nieruchomości, na której rzecz znaleziono; czy należy powiadomić starostę o jej znalezieniu? Ustawodawca nie przewidział niestety poświadczenia nabycia własności znalezionej rzeczy, a byłoby to pożądane

ze względu na zróżnicowane terminy i warunki takiego nabycia. Wydaje się, że osoby zainteresowane mogą wystąpić do starosty o stosowne zaświadczenie na podstawie art. 217 § 2 pkt 2 k.p.a.

W art. 17 ustawy o rzeczach znalezionych określono zasady postępowania starosty z rzeczą ulegającą szybkiemu zepsuciu lub której przechowanie byłoby związane z kosztami niewspółmiernie wysokimi do jej wartości rynkowej, nadmiernymi trudnościami albo powodowałoby znaczne obniżenie wartości rynkowej. Starosta, który przyjął taką rzecz na przechowanie, powinien sprzedać ją z wolnej ręki, zgodnie z przepisami ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁶. Jeśli nie jest możliwe ustalenie wartości rynkowej rzeczy, starosta występuje do sądu o zarządzenie jej sprzedaży; wniosek ten sąd rozpatruje w postępowaniu nieprocesowym, a sprzedaż rzeczy odbywa się w drodze licytacji publicznej według przepisów o egzekucji z ruchomości, zgodnie z ustawą z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego¹⁷. Regulacja ta w praktyce może utrudnić sprzedaż rzeczy znalezionych, ze względu na obowiązek stosowania przepisów o egzekucji zarówno cywilnej, jak i administracyjnej. Nie znajduje zwłaszcza uzasadnienia wymóg, aby przy niemożności ustalenia ceny rynkowej występować do sądu o zarządzenie sprzedaży rzeczy, a następnie prowadzić licytację publiczną w trybie k.p.c. Obowiązek sprzedaży wynika bowiem wprost z ustawy o rzeczach

¹⁶ Dz.U. z 2014 r. poz. 1619, ze zm. (dalej: „upea”).

¹⁷ Dz.U. z 2014 r. poz. 101, ze zm. (dalej: „k.p.c.”).

znalezionych, a licytację publiczną (prowadzoną przez organ egzekucyjny) przewidują również art. 105-107 upea. Bardziej racjonalne byłoby więc stosowanie wyłącznie przepisów upea i to bez wskazywania trybu sprzedaży, gdyż jest już on uregulowany w rozporządzeniu Ministra Finansów z 20 maja 2014 r. w sprawie trybu postępowania przy sprzedaży zajętych ruchomości ulegających szybkiemu zepsuciu oraz przechowywaniu i sprzedaży niektórych ruchomości¹⁸.

Ustawa o rzeczach znalezionych określa też obowiązki starosty związane ze znaleziskami cennymi lub wartościowymi. Pieniądze, papiery wartościowe i kosztowności oddawane są, po ich szczegółowym opisanii, na rachunek sum depozytowych lub na przechowanie w kasie pancernej, w sejfie lub do banku (art. 21). W razie przypuszczenia, że znaleziona rzecz ma wartość historyczną, naukową lub artystyczną (skarby), starosta powiadamia wojewódzkiego konserwatora zabytków (art. 22). Dokonuje on oględzin rzeczy i stwierdza, czy jest ona zabytkiem lub materiałem archiwalnym; w tym ostatnim przypadku zasięga on także opinii dyrektora archiwum państwowego, w innych wypadkach może zaś zasięgnąć opinii rzeczoznawcy, muzeum lub biblioteki (art. 23). Zabytek lub materiał archiwalny konserwator oddaje, w drodze decyzji, na przechowanie właściwemu muzeum, bibliotece lub archiwum państwowemu (art. 24). Jeśli zabytek stał się własnością Skarbu Państwa, biblioteka lub muzeum

występują do starosty o przeniesienie jego własności w drodze umowy; materiał archiwalny wchodzi zaś do zasobu archiwalnego właściwego archiwum państwowego (art. 25). Po 21 czerwca 2015 r. Skarb Państwa może przejąć na własność jedynie zabytki i materiały archiwalne: po upływie terminu ich odebrania przez osobę uprawnioną (art. 187 § 2 k.c.) lub gdy znaleziono je w takich okolicznościach, że poszukiwanie właściciela byłoby oczywiście bezcelowe (art. 189 k.c.). Pozostałe skarby stają się zaś własnością znalazcy (współwłasnością znalazcy i właściciela nieruchomości, na której je znaleziono) lub powiatu. Przed 21 czerwca 2015 r. każdy znaleziony skarb stawał się własnością państwa.

Rzeczy znalezione: zgubione, czy porzucone?

Przepisy o rzeczach znalezionych stosuje się wprost do rzeczy zgubionych, a odpowiednio do rzeczy porzuconych bez zamiaru wyzbycia się własności i do zwierząt, które zabłąkały się lub uciekły (art. 2 ustawy o rzeczach znalezionych, d. art. 183 § 2 k.c.). W orzecznictwie przyjęto, że „zgubienie rzeczy oznacza utratę przez właściciela władztwa nad ruchomością, połączoną z brakiem wiedzy o tym, gdzie się ona znajduje, zaś porzucenie rzeczy prowadzi do utraty przez właściciela władztwa nad ruchomością w wyniku jego własnego zachowania się, np. ukrycia rzeczy w obawie przed kradzieżą” (np. wyrok SN z 16 lutego 2012 r., sygn. III CSK 208/11¹⁹). Zarazem porzucenie rzeczy ma w prawie

¹⁸ Dz.U. z 2014 r. poz. 653, ze zm.

¹⁹ <<https://www.saos.org.pl/judgments/97206>>

cywilnym specyficzne znaczenie, opisane na przykład w wyroku SN z 1 października 1973 r., sygn. I CR 387/73²⁰: „Porzucenie w sensie art. 180 k.c. oznacza wyzbycie się posiadania rzeczy, ale dla wyzbycia się własności potrzebny jest jeszcze [...] zamiar wyzbycia się własności. O nim z reguły świadczą konkludentne fakty (jak np. postawienie zepsutego krzesła przy pojemnikach na śmieci). Przechowywanie natomiast takiego krzesła w zamkniętym pomieszczeniu świadczy o odmiennym zgoła zamiarze właściciela, bo o zamiarze zachowania własności. Pozbawienie właściciela własności nawet nieużytecznej czy mało już użytecznej rzeczy stanowi czyn niedozwolony, rodzący obowiązek wynagrodzenia szkody, wyrażającej się choćby wartością złomu (art. 415 k.c.)”. Rzecz staje się zatem niczyja jedynie w razie jej porzucenia z zamiarem wyzbycia się własności; własność takiej rzeczy nabywa się przez objęcie jej w posiadanie samoistne, stosownie do art. 181 k.c.

Nie można jednak nabyć w ten sposób własności każdej rzeczy pozbawionej opieki. Nie istnieje bowiem domniemanie, że każda taka rzecz jest porzucona. W wyroku SN z 6 lipca 2007 r., sygn. III CSK 86/07²¹ przyjęto, że „Przepisy normujące losy rzeczy zgubionych oraz porzuconych bez zamiaru wyzbycia się ich własności stanowią regulację szczególną, opartą na założeniu, że właściciel, który przejawia brak troski i zainteresowania swoją rzeczą, nie może oczekiwać od osób trzecich długotrwałych starań o tę rzecz, lecz musi się liczyć z rychłą

utrata praw do niej. Podstawą zastosowania tych przepisów jest możliwość przypisania właścicielowi na tyle lekceważącego i niestarannego podejścia do rzeczy, że można je uznać za świadczące o jej porzuceniu, a zatem pozostawieniu bez opieki i zabezpieczenia w miejscu łatwo dostępnym dla innych. W piśmiennictwie zwraca się uwagę, że w razie porzucenia rzeczy bez zamiaru wyzbycia się jej własności utrata posiadania nie decyduje o uznaniu takiej rzeczy za porzuconą”. „Decydujące” jest zaś, czy rzecz porzucono z zamiarem wyzbycia się własności (art. 180 k.c.), czy bez takiego zamiaru (art. 2 ustawy, d. 183 § 2 k.c.). „Nawet usprawiedliwione przekonanie znalazcy, że ma do czynienia z mieniem porzuconym, nie ma znaczenia dla kwestii nabycia prawa własności przez przemilczenie. Nabycie własności w ten sposób następuje tylko wtedy, gdy rzecz była rzeczywiście zgubiona lub porzucona przez właściciela bez zamiaru utraty praw do niej i znalazca, ewentualnie właściwy organ państwowy, wypełnił obowiązki ustawowe w zakresie powiadomienia właściciela o odnalezieniu jego rzeczy”.

Jedynie więc w wyjątkowej sytuacji, wskazującej na brak elementarnej dbałości o rzecz, można przyjąć, że właściciel ją porzucił, co daje możliwość objęcia rzeczy w posiadanie samoistne (art. 336 k.c.) lub na własność (art. 181 k.c.). W pozostałych wypadkach znalazca powinien postąpić stosownie do przepisów ustawy o rzeczach znalezionych, a więc – co do zasady – powiadomić o znalezieniu rzeczy starostę.

²⁰ LexPolonica nr 329226, Biul. SN 1974, nr 1, poz. 5.

²¹ <<http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia2/III%20CSK%2086-07-1.pdf>>

Postępowanie ze zwierzętami bezdomnymi a nabycie ich własności

Zgodnie z przepisami ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt²², zwierzę jako istota zdolna do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą, a człowiek jest mu winien poszanowanie, ochronę i opiekę. Do zwierząt stosuje się jednak odpowiednio przepisy dotyczące rzeczy (art. 1 ust. 1 i 2). Zapewnianie opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywanie należy do zadań własnych gmin; zarazem zabrania się odławiania (pojęcie to wydaje się tożsame z wyłapywaniem, celowe byłoby więc ujednolicenie terminologii) zwierząt bez zapewnienia im miejsca w schronisku, chyba że stwarzają poważne zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt (art. 11 ust. 1 i 3). Przez bezdomne zwierzęta rozumie się zwierzęta domowe lub gospodarskie, które uciekły, zabłąkały się lub zostały porzucone przez człowieka, a nie ma możliwości ustalenia ich właściciela lub innej osoby, pod której opieką trwale dotąd pozostawały (art. 4 pkt 16). Porzucenie zwierzęcia, w szczególności psa lub kota, przez właściciela lub inną osobę, pod której opieką ono pozostaje, stanowi znęcanie się (art. 6 ust. 2 pkt 11), które jest zabronione (art. 6 ust. 1a) i stanowi przestępstwo (art. 35 ust. 1a).

Zgodnie zaś z art. 9a ustawy, osoba, która napotkała porzuconego psa lub kota, w szczególności pozostawionego na ulicy, ma obowiązek powiadomić o tym najbliższe schronisko dla zwierząt, straż gminną lub Policję; jest to, moim

zdaniem, *lex specialis* w stosunku do przepisów o rzeczach znalezionych, wyłączający właściwość starosty. Ustawa nie określiła niestety żadnego sposobu postępowania z tymi zawiadomieniami, ani nie wskazała zadań gminy, w stosunku do zwierząt, których te zawiadomienia dotyczą.

Zarazem, według art. 125 Kodeksu wykroczeń, karze podlega każdy, kto w ciągu 2 tygodni od dnia przybłąkania się cudzego zwierzęcia nie zawiadomi o tym Policji lub innego organu państwowego albo w inny właściwy sposób nie poszukuje posiadacza. Penalizacją objęto więc brak powiadomienia o jakimkolwiek zwierzęciu (nie tylko o psie i kocie), ale jedynie przybłąkanym, nie zaś na ulicy. Z formalnego punktu widzenia, przygarnięcie zwierzęcia, uzasadnione na przykład względami humanitarnymi, nie zwalnia z obowiązku powiadomienia.

Wykładnię przepisów o zwierzętach utrudnia podwójne, a nawet piętrowe odesłanie: do wszystkich zwierząt należy stosować odpowiednio przepisy dotyczące rzeczy (k.c. i ustawę o rzeczach znalezionych), a do rzeczy porzuconych bez zamiaru wyzbycia się własności oraz do zwierząt, które zabłąkały się lub uciekły – odpowiednio przepisy o rzeczach znalezionych (art. 2 ustawy o rzeczach znalezionych, d. art. 183 § 2 k.c.). Ponadto część przepisów ustawy o ochronie zwierząt odnosi się wyłącznie do zwierząt bezdomnych lub porzuconych. Stwarza to problemy zarówno praktyczne, jak i teoretyczne, gdyż odpowiednie stosowanie przepisów może oznaczać zarówno

²² Dz.U. z 2013 r. poz. 856, ze zm.

stosowanie ich w całości (bez żadnych modyfikacji), w części (z modyfikacjami) albo niestosowanie przepisów bezprzedmiotowych lub sprzecznych z przepisami dotyczącymi tych stosunków, do których miały być stosowane odpowiednio²³.

Sytuację dodatkowo komplikuje istnienie od 2012 r. programów opieki nad zwierzętami i zapobieganiu bezdomności zwierząt, uchwalanych co roku przez rady gmin, zgodnie z art. 11a ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt. Tematyka takiego programu została zakreślona jedynie ramowo, a zarazem szeroko, gdyż obejmuje: 1) zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt; 2) opiekę nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie; 3) odławianie bezdomnych zwierząt (możliwe wyłącznie zgodnie z tym programem); 4) obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt w schroniskach; 5) poszukiwanie właścicieli dla bezdomnych zwierząt; 6) usypianie ślepych miotów; 7) wskazanie gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich; 8) zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt (zadania z punktów

3-6 można powierzyć podmiotowi prowadzącemu schronisko)²⁴. Uznaje się, że wszystkie powyższe elementy tego programu są obligatoryjne, a brak któregośkolwiek z nich powoduje nieważność uchwały rady gminy. W orzecznictwie sądów administracyjnych przeważa linia orzecznicza, że program ten (uchwała) może nakładać obowiązki także na podmioty zewnętrzne, a wówczas będzie on stanowił akt prawa miejscowego²⁵.

Prawidłowe określenie treści omawianego programu wymaga jednak nie tylko dochowania wymagań co do jego zakresu normatywnego, ale też uwzględnienia przepisów k.c. i ustawy o rzeczach znalezionych, znajdujących odpowiednie zastosowanie do zwierząt.

Wypada zauważyć, że o ile odpowiednie stosowanie art. 180 i 181 k.c. było przedmiotem interesującego wyroku NSA z 3 listopada 2011 r., sygn. II OSK 1628/11²⁶, o tyle trudno jednoznacznie wskazać odpowiedni sposób stosowania przepisów art. 187 i 189 k.c. oraz art. 15 i 19 ustawy o rzeczach znalezionych. Rodzi to poważne wątpliwości i niepewność co do statusu własnościowego złapanego bezdomnego zwierzęcia, oddanego do schroniska.

²³ T. Żyznowski: *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 29 października 1991 r. (III CZP 109/91)*, „Przegląd Sądowy” nr 5-6/1992.

²⁴ Uwagi na temat programu zawarte są np. na stronie <<http://www.prawoweterynaryjne.pl/artykuly/program-opieki-nad-zwierzetami-bezdomnymi-oraz-zapobiegania-bezdomnosci-zwierzat/>>.

²⁵ Tak np. wyrok NSA z 13.03.2013 r. (II OSK 37/13) oraz wyroki WSA w Opolu: z 16.09.2014 r. (II SA/Op 335/14) i z 31.07.2014 r. (II SA/Op 325/14), wyrok WSA w Szczecinie z 28.11.2013 r. (II SA/Sz 612/13), wyrok WSA w Krakowie z 3.12.2014 r. (II SA/Kr 852/14) czy wyroki WSA we Wrocławiu: z 4.12.2014 r. (II SA/Wr 673/14) i z 13.01.2015 r. (II SA/Wr 765/14) – dostępne na stronie <orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>, po podaniu sygnatury.

²⁶ <<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0297198B02>>. Wyrok ten oddalił skargę kasacyjną od wyroku WSA w Kielcach z 11.05.2011 r. (sygn. akt II SA/Ke 243/11), stwierdzającego nieważność części uchwały Rady Miejskiej w Starachowicach nr II/21/99 z 1.03.1999 r. w sprawie zasad i warunków wyłapywania bezdomnych zwierząt na terenie miasta Starachowice i oddalającego skargę w pozostałym zakresie.

Naczelny Sąd Administracyjny w przywołanym wyżej wyroku wiele uwagi poświęcił tak zwanej dereifikacji zwierząt, to jest stwierdzeniu, że „zwierzę nie jest rzeczą” (art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie zwierząt, zwanej dalej ustawą, której „wprowadzenie [...] wpłynęło na doktrynę prawa cywilnego”. Przyjęto bowiem podział obiektów materialnych na „rzeczy w ścisłym techniczno-prawnym znaczeniu, tzw. rzeczy *sui generis*, oraz zwierzęta jako istoty żyjące, niebędące wobec tego przedmiotami. Normatywna dereifikacja zwierząt spowodowała, iż odpowiednikiem prawa własności (rzeczy) jest prawo własności zwierzęcia, które jednak – ze względu na przedmiot niebędący rzeczą, nie jest własnością w rozumieniu art. 140 k.c. Przepisy k.c. o treści i wykonywaniu własności mają tutaj tylko odpowiednie zastosowanie [...]”. Przede wszystkim „ograniczeniu ulega wykonywanie praw właścicielskich wobec zwierząt, w szczególności przez ustanowienie zakazu okrutnego ich traktowania”, a „przepisy prawa cywilnego o rzeczach mogą znajdować odpowiednie zastosowanie do zwierząt, ale jedynie po wykazaniu, że w danym przypadku mamy do czynienia ze sprawą wykraczającą poza dziedzinę uregulowaną w ustawie (art. 1 ust. 2 ustawy) [...]”. Odpowiednie zastosowanie przepisów [...] nakazuje przy ich interpretacji uwzględnienie ewentualnych różnic między instytucjami, do których należy przepis odsyłający i przepis odsłania. W rezultacie odpowiednie zastosowanie przepisu może polegać na jego zastosowaniu wprost, zastosowaniu z odpowiednimi modyfikacjami lub na odmowie jego zastosowania ze względu na występujące różnice”. W razie „zastosowania

przepisów prawa cywilnego w odniesieniu do zwierząt” należy więc rozważyć, „czy ewentualnie wchodzące w grę przepisy nie wymagają reinterpretacji z uwagi na to, że przedmiotem np. sprzedaży jest zwierzę, a więc istota żyjąca [...]”. W piśmiennictwie wskazuje się, że traktowanie zwierząt tak jak rzeczy ma znaczenie przede wszystkim ze względu na rozstrzyganie kwestii własności, które „pozostają poza ramami” wymienionej ustawy. Ponadto „Regulacja ustawy nakazuje przyjąć, iż czyn porzucenia zwierzęcia przez człowieka (art. 4 pkt 16) jest związany z zamiarem pozbycia się zwierzęcia. Wskazuje na to art. 6 ust. 2 pkt 11 ustawy, w myśl którego porzucenie zwierzęcia, a w szczególności psa lub kota, przez właściciela lub inną osobę, pod której opieką zwierzę pozostaje, stanowi jeden z przypadków znęcania się nad zwierzęciem. Takie założenie, w przypadkach porzucenia zwierzęcia, pozwala stosować normę zawartą w art. 181 k.c.” W literaturze cywilistycznej podniesiono też, „że stosowanie art. 180 k.c. wobec porzuconych (z zamiarem pozbycia się) zwierząt nie byłoby skuteczne w związku z art. 58 § 1 k.c., według którego czynność prawna sprzeczna z ustawą (...porzucenie, które jest formą znęcania się nad zwierzęciem...) jest nieważna. NSA podziela pogląd, iż należy stosować art. 180 i art. 181 k.c., mając na uwadze także kwestie humanitarne. Właściciel traci własność psa i nie trzeba czekać na wyrok skazujący za znęcanie się, który przecież może nigdy nie zapaść. Ten, kto takiego porzuconego psa przygarnie, staje się jego właścicielem i takie rozwiązanie jest >odpowiednim< stosowaniem przepisów dotyczących rzeczy do zwierząt [...]. Przy założeniu, że porzucenie

jest działaniem czysto faktycznym, jasne jest, że porzucający zwierzę traci jego własność. Zwierzę porzucone staje się niczyje, a – jak już była o tym mowa – stosując odpowiednio przepisy dotyczące rzeczy (art. 1 ust. 2 ustawy), dojść należy do wniosku, że własność porzuconego zwierzęcia nabywa ten, kto objął je w posiadanie samoistne (art. 181 k.c.). Dlatego zwierzę porzucone, wyłapane i oddane do schroniska, może być zbyte. Takiego rozumowania nie można powieścić w odniesieniu do zwierzęcia, które zabłąkało się lub uciekło, gdyż wtedy właściciel nie traci jego własności, a odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy o rzeczach znalezionych (art. 183 § 2 k.c.). Co istotne, art. 187 k.c., określający terminy, „po upływie których rzecz staje się własnością nowego podmiotu”, nie znajduje zastosowania do zwierząt porzuconych, więc mogą być one sprzedane „bezpośrednio po upływie terminów wskazanych w uchwale” rady gminy.

Zgodnie z judykaturą (m.in. wyroki Sądu Okręgowego w Kielcach z 25 lipca 2014 r., sygn. IC 550/14 i Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 17 czerwca 2014 r., sygn. I ACa 528/14²⁷), gmina jest ustawowym opiekunem zwierząt znalezionych, a zarazem można ją traktować jako znalazcę zwierząt wyłapanych na podstawie uchwały rady gminy (programu opieki nad zwierzętami i zapobieganiu bezdomności zwierząt). Rozbieżny był natomiast pogląd sądów na sprawę nabycia przez gminę własności wyłapanych zwierząt i przeniesienia „praw właścicielskich

i opiekuńczych” gminy na inny podmiot (oba wyroki zapadły wskutek pozwów stowarzyszeń zajmujących się ochroną zwierząt o ustalenie nieważności umów, przenoszących te prawa). Sąd Okręgowy, moim zdaniem nietrafnie, kwestionował możliwość takiego przeniesienia, wskazując na ustawowy obowiązek gminy zapewnienia „bezterminowej opieki” nad zwierzętami bezdomnymi, który ma charakter nadrzędny nad prawem własności. Odłowienie psów służy wykonywaniu tego zadania publicznego, nie zaś nabyciu prawa własności. Gmina nie może więc przenosić praw właścicielskich ani opiekuńczych do zwierząt na inne podmioty. Natomiast Sąd Apelacyjny odmiennie uznał, że obowiązek sprawowania opieki nie jest „bezterminowy”, a nabycie własności zwierząt nie stoi w sprzeczności ze sprawowaniem nad nimi opieki. Umowa przenosząca uprawnienia właścicielskie i opiekuńcze gminy na inny podmiot stanowi zaś wykonanie zadania, określonego w art. 11 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie zwierząt.

W cytowanych wyrokach nie uzależniono nabycia własności zwierzęcia od faktu jego porzucenia czy zabłąkania się, ale od zakresu zadań publicznych gminy. Niemniej jednak brak podstaw po temu, aby każde zwierzę odłowione przez gminę uznać za jej własność. Dotyczy to jedynie zwierząt porzuconych w rozumieniu art. 181 k.c. W pozostałych wypadkach (zwierzęta, które uciekły lub zabłąkały się) należy stosować przepisy o rzeczach znalezionych. W praktyce odróżnienie

²⁷ Wyroki dostępne na portalach <orzeczenia.kielce.so.gov.pl> i <orzeczenia.krakow.sa.gov.pl>, po podaniu sygnatur.

zwierzęcia porzuconego od zabłąkanego może być niełatwe; nie ma tu jasnych kryteriów ani stanowiska judykatury. Rozstrzygnięcie tej kwestii zależy w istocie od indywidualnych okoliczności konkretnego zdarzenia.

W świetle art. 10a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt, zabraniającego puszczania psów bez możliwości ich kontroli i bez oznakowania umożliwiającego identyfikację właściciela lub opiekuna, każde nieoznakowane zwierzę pozbawione opieki można uznać za bezdomne i porzucone. Opieka nad takimi zwierzętami jest zadaniem publicznym gminy, co nie przesądza sprawy ich własności. Nie ma też podstaw w prawie powszechnie obowiązującym rozpowszechniona i nadużywana praktyka dysponowania własnością odłowionego psa (oddawania do tzw. adopcji) już po 2 tygodniach od przyjęcia go do schroniska. Wynika ona po części z trudności w identyfikacji właścicieli tych zwierząt, związanych z brakiem obowiązku znakowania i rejestracji zwierząt domowych²⁸. Przewidziana w art. 11a ust. 3 ustawy o ochronie zwierząt możliwość przyjęcia planu znakowania zwierząt w gminie (w programie opieki nad zwierzętami i zapobieganiu bezdomności zwierząt) nie jest wystarczająca. Uchwalanie planów, odmiennych w każdej gminie, nie zapewni bowiem stworzenia wiarygodnej ewidencji zwierząt, umożliwiającej ustalenie ich właścicieli.

Gmina powinna poszukiwać właścicieli odłowionych zwierząt z zachowaniem

tak zwanych terminów przemilczenia z art. 187 § 1 k.c. Odstąpienie od nich wymagałoby, moim zdaniem, wyraźnego przepisu w programie opieki nad zwierzętami i przeciwdziałania ich bezdomności. Mógłby on dotyczyć zwłaszcza zwierząt oddanych do schroniska (ich sytuacja zbliżona jest do rzeczy znalezionej oddanej staroście, odpowiednio do art. 187 § 1 k.c.), o wartości nieprzekraczającej 100 zł. Znalezienie zwierząt o wyższej wartości należałoby zaś podać do publicznej wiadomości, odpowiednio do art. 15 ust. 3 ustawy o rzeczach znalezionych. Zarazem poszukiwanie właścicieli odłowionych zwierząt nieoznakowanych można byłoby uznać za bezcelowe. Zgodnie z art. 189 k.c., zwierzęta takie stawałyby się współwłasnością znalazcy i właściciela nieruchomości, na której je znaleziono. Odpowiednie stosowanie tego przepisu mogłoby w tej sytuacji polegać na uznaniu gminy za jedynego właściciela tych zwierząt, ze względu na ustawowy obowiązek opieki nad nimi.

Konkluzje

Obecne unormowanie dotyczące rzeczy i zwierząt znalezionych wymaga zmian o charakterze zarówno porządkowym (np. postępowanie z rzeczami łatwo psującymi się i wydawanie zaświadczeń), jak i systemowym (postępowanie ze zwierzętami i nabywanie ich własności).

Niesatysfakcjonujące są zwłaszcza obowiązujące reguły i tryb postępowania ze

²⁸ Istnieją jednak prywatne bazy danych o zwierzętach, dostępne w Internecie, np. <<https://www.identyfikacja.pl/www/>> i <<http://www.safe-animal.eu/>>. Liczbę psów w Polsce szacuje się na ok. 7,5 mln, tak np. <<http://www.e-lecznica.pl/artukul/kraje-w-ktorych-jest-najwieksza-liczba-psow>>.

zwierzętami bezdomnymi. Zasada odpowiedniego stosowania do zwierząt przepisów o rzeczach, w tym o rzeczach znalezionych, powoduje nadmierne i trudne do rozstrzygnięcia wątpliwości zarówno praktyczne, jak i teoretyczne. W przypadku zwierząt ważniejsze od aspektów cywilnoprawnych są wszak względy humanitarne (zapewnienie zwierzęciu jak najlepszych warunków). Zarazem odnalezienie dotychczasowego właściciela zwierzęcia domowego jest w praktyce bardzo trudne, z uwagi na brak obowiązku znakowania tych zwierząt. W efekcie zwierzęta – do czasu przekazania nowym właścicielom – utrzymywane są na koszt gmin w schroniskach. Oznacza to spore wydatki ze środków publicznych, nie jest też korzystne dla samych zwierząt. Szacuje się, że w 2014 r. w 2316 gminach (z 2478 w Polsce) zapewniono opiekę razem 86 tysiącom psów, wydając na ten cel łącznie 163 mln zł; w tym 70 250 psów przyjęto do 183 schronisk, z tego 60 074 oddano do tzw. adopcji lub zwrócono właścicielom, a 9495 padło, zbiegło 2 lub zostało uśmierconych²⁹.

Zasadne byłoby więc kompleksowe unormowanie w jednym akcie prawnym (np. ustawie o ochronie zwierząt) spraw związanych ze zwierzętami znalezionymi, a nie przez odpowiednie odesłania do dwóch oddzielnych ustaw. Należałoby zwłaszcza:

- doprecyzować zasady nabywania własności oraz przygarniania znalezionych zwierząt (bez pośrednictwa schroniska, jeśli zostały one porzucone) tak, aby pogodzić interes dotychczasowych ich właścicieli z obowiązkiem humanitarnego traktowania zwierząt;
- stworzyć właścicielom zwierząt zabłąkanych realną możliwość ich odzyskania, na przykład przez wprowadzenie jednolitego w skali kraju systemu identyfikacji zwierząt domowych i ich właścicieli, łącznie z obowiązkiem rejestracji zwierząt w centralnie prowadzonej bazie.

SŁAWOMIR CZARNOW,
Delegatura NIK w Białymstoku

Słowa kluczowe: zwierzęta bezdomne, rzeczy znalezione, schronisko, znalazca, prawo własności

Key words: lost property, stray animals, animal shelter, right to ownership, public funds

²⁹ Hycel 2014. *Raport o problemie bezdomnych zwierząt*, <<http://www.boz.org.pl/raport/2014/>>. Raport roczny Głównego Lekarza Weterynarii z wizytacji schronisk dla zwierząt za 2014 rok mówi o 106 664 psach w 178 schroniskach (kolejnych 5 faktycznie nie działało), z czego 59 310 oddano do adopcji, padło 5.207, a 3.788 poddano eutanazji <http://old.wetgiw.gov.pl/index.php?action=art&a_id=1946>.

Współpraca międzynarodowa

Zacieśnienie współdziałania i wspieranie innych NOK

Stałe konsultacje NOK Polski i Niemiec

W Bonn 19-20 maja 2016 r. odbyły się rozmowy prezesa Najwyższej Izby Kontroli Krzysztofa Kwiatkowskiego z prezesem Federalnej Izby Obrachunkowej Niemiec Kayem Schellerem. W trakcie obrad zdecydowano o wprowadzeniu corocznych konsultacji do kalendarzy międzynarodowej działalności obydwu instytucji w związku z pogłębieniem współpracy między nimi.

Najwyższa Izba Kontroli, wspólnie z niemiecką Federalną Izbą Obrachunkową (FIO) prowadzi projekt współpracy bliższej dla najwyższego organu kontroli Gruzji. Zgodnie z podpisaną umową, projekt „Instytucjonalne wzmocnienie Państwowego Urzędu Kontroli Gruzji” rozpoczął się 1 października 2014 r.

i planowo zakończy się we wrześniu 2016 r. NIK realizuje samodzielnie część nr 2 tego projektu pn. „Wzmocnienie kontroli finansowej, kontroli zgodności oraz raportowania”. Do tej pory 11 ekspertów z NIK było zaangażowanych w to zadanie. Prezes Kay Scheller podziękował prezesowi Krzysztofowi Kwiatkowskiemu za

Fot. BRH – Bundesrechnungshof



Prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski i prezes FIO Niemiec Kay Scheller podczas spotkania w Bonn

doskonałą pracę Izby, podkreślając, że bez polskiego wkładu całe przedsięwzięcie nie odniosłoby sukcesu.

Federalna Izba Obrachunkowa, podobnie jak NIK, jest mocno zaangażowana we współpracę międzynarodową. FIO jest audytorem Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), Organizacji ds. Zakazu Broni Chemicznej, Europejskiej Organizacji Eksploatacji Satelitów Meteorologicznych (EUMETSAT) i Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Rozwoju Przemysłowego (UNIDO), a w tym roku 40-osobowy zespół kontrolerów FIO rozpocznie audyt w centrali ONZ w Nowym Jorku, centrum logistycznym ONZ w Ugandzie i sprawdzi finanse poszczególnych misji pokojowych (w ścisłej

współpracy z NOK Indii i NOK Tanzanii w Radzie Audytorów ONZ).

Z kolei NIK jest audytorem Rady Europy oraz Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych (CERN), a jej eksperci są członkami zespołów audytujących Europejski Instytut Studiów Strategicznych (EUISS) oraz mechanizm finansowania operacji wojskowych Unii Europejskiej ATHENA.

Wspieranie rozwoju kontroli państwowej w najwyższych organach kontroli Gruzji, Mołdawii i Ukrainy jest również ważne dla NIK, jak i dla FIO. Szefowie obydwu instytucji potwierdzili chęć wspólnego zaangażowania ze względu na zaufanie, jakie mają te kraje do doświadczonych partnerów. Prezes NIK zaprosił prezesa FIO do dalszego udziału w pomocy dla Izby Obrachunkowej Ukrainy

przez oddelegowanie ekspertów do misji wymiany wiedzy i doświadczeń.

Spotkanie objęło swoją tematyką także kontrole równoległe. Ostatnio NIK i FIO zbadały wraz z dwunastoma innymi najwyższymi organami kontroli Europy aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych przez władze krajowe. Wspólnych obszarów do skontrolowania jest jednak dużo więcej.

Dlatego też podjęto decyzję o powołaniu zespołów ekspertów, które spotkają się w celu omówienia szczegółów przeprowadzenia dwustronnych kontroli równoległych, między innymi w zakresie oszustw związanych z podatkiem VAT. Zagadnienia poddane kontroli są problemem transgranicznym i wymagają współpracy oraz

zjednoczenia sił najwyższych organów kontroli krajów sąsiedzkich. Współpraca NIK i FIO doskonale wpisuje się w utrzymanie partnerskich stosunków dwustronnych i ma na celu jeszcze sprawniejsze ulepszanie skuteczności funkcjonowania naszych państw.

Najbliższe spotkanie ekspertów zaplanowano na październik 2016 r., a przebieg prac będzie monitorowany przez prezesów obu izb na bieżąco – wyniki audytów zostaną przedstawione już za rok.

GRZEGORZ HABER,
Departament Strategii NIK,
Wydział Spraw Międzynarodowych

NIK aktywnie uczestniczy w pracach organizacji

Posiedzenie Zarządu EUROSAI

W Luksemburgu 13-14 czerwca 2016 r. odbyło się 44. posiedzenie Zarządu Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (EUROSAI), w którym uczestniczyła delegacja NIK na czele z prezesem Krzysztofem Kwiatkowskim. W naradzie wzięli udział również przedstawiciele NOK: Holandii, Turcji, Finlandii, Hiszpanii, Belgii, Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, Mołdawii, Portugalii, Austrii, Norwegii, Rosji oraz Czech, Estonii, Litwy, Niemiec, Ukrainy i Węgier.



Fot. Europejski Trybunał Obrachunkowy

Członkowie Zarządu EUROSAI oraz przedstawiciele NOK na spotkaniu w Luksemburgu – wśród uczestników: prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski (w pierwszym rzędzie, trzeci z prawej) i prezes ETO Vitor M. da Silva Caldeira (w pierwszym rzędzie, szósty z prawej).

Na posiedzeniu dyskutowano nad sposobem wyboru gospodarza 11. Kongresu EUROSAI, który planowany jest na 2020 r. Zaprezentowano także m.in. działania zespołów odpowiedzialnych za realizację poszczególnych celów Planu Strategicznego EUROSAI na lata 2011–2017.

Najwyższa Izba Kontroli aktywnie uczestniczy w pracach na rzecz budowy potencjału EUROSAI, jest mocno zaangażowana w prace, między innymi nad wdrożeniem międzynarodowych standardów kontroli, nad usprawnieniem wymiany wiedzy i doświadczeń a także

nad sprawnym zarządzaniem, organizacją i komunikacją pomiędzy krajami.

Posiedzenie Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli było również okazją do podsumowania prac grupy roboczej ds. kontroli informatycznej, której od 2014 r. przewodniczy NIK.

Uczestników posiedzenia zapoznano z postępami w budowie portalu CUBE, służącego wymianie wiedzy o raportach audytowych poświęconych IT (Control Space of e-Government). Przedstawiciele Izby przedstawili także decyzje Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI) mające wpływ na EUROSAI i poprowadzili dyskusję na temat usprawnienia współpracy pomiędzy obiema organizacjami.

W Luksemburgu prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski spotkał się z nowym członkiem Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, Januszem Wojciechowskim (prezesem NIK w latach 1995-2001).

Współpraca Najwyższej Izby Kontroli z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym rozwija się od lat dziewięćdziesiątych.

NIK wraz z ETO zainicjowała na przykład współdziałanie najwyższych organów kontroli państw kandydujących do Unii Europejskiej, polscy kontrolerzy przeprowadzają coraz więcej wspólnych kontroli z audytorami Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

(red.)

Kontynuacja współpracy

Trzeci rok audytu NIK w CERN

Przedstawiciele Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych (CERN) na czele z Charlotte Jamieson – przewodniczącą Komitetu Finansowego CERN, 17 maja 2016 r. spotkali się w NIK z prezesem Krzysztofem Kwiatkowskim, kierownictwem Izby i Zespołem NIK prowadzącym audyt w CERN w celu ostatecznego uzgodnienia zapisów raportów podsumowujących audyt finansowy NIK w CERN za 2015 rok.

Kończy się trzeci rok audytu finansowego w CERN prowadzonego przez Najwyższą Izbę Kontroli. Zespół NIK odnotował pozytywne zmiany w sposobie zarządzania majątkiem trwałym organizacji w związku z wdrożeniem zaleceń naszych audytorów. NIK wydaje opinie na temat rocznych sprawozdań finansowych CERN i jej Funduszu Emerytalnego, przeprowadzając badania, które uznaje za konieczne w tym zakresie. Zrealizowane zostały już wnioski zgłoszone przez naszych audytorów w poprzednich latach, między innymi w dziedzinie środków trwałych. Zmiany wymagały wiele pracy i poświęcenia ze strony audytorów NIK prowadzących audyt w CERN, lecz w rezultacie księgowa wartość majątku organizacji znacznie wzrosła.

„Z przyjemnością przyjmuję informacje od naszych audytorów, że audyt odbywa się sprawnie, wszelkie dane o CERN i jej Funduszu Emerytalnym przekazywane są przez Państwa niezwłocznie” – mówił

prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski na spotkaniu z przedstawicielami CERN.

Fundusz Emerytalny CERN wydał w tym roku – także w wyniku rekomendacji polskich audytorów – swój własny raport zawierający wiele użytecznych informacji dla zainteresowanych jego działalnością i sytuacją finansową. Dzięki temu kraje członkowskie, które składają się na Fundusz, uzyskały przejrzystą informację o jego sytuacji – zarówno od strony prowadzonych inwestycji, jak i możliwości wypłaty przyrzeczonych świadczeń.

Audyt NIK w CERN prowadzony jest od 2013 r. (szerzej na ten temat: W. Kurzyca: *NIK kontynuuje audyt w CERN*, „Kontrola Państwa” nr 5/2015, s.70-78).

Podstawowy mandat NIK miał wygasnąć w tym roku, ale Rada CERN zwróciła się do Izby z prośbą o jego przedłużenie na kolejne dwa lata. Decyzja o kontynuacji współpracy z Polakami została podjęta jednogłośnie. (red.)

Ostatni etap projektu kierowanego przez NIK

Aktualizacja Kodeksu Etyki INTOSAI

Etyka jest kluczowym elementem służącym do budowania zaufania i reputacji najwyższych organów kontroli wśród ich interesariuszy: obywateli, opinii publicznej, mediów. Poprzez kodeks etyki, Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli – INTOSAI zapewnia należącym do niej instytucjom oraz ich pracownikom zestaw wartości i zasad, na których mogą się opierać w codziennym wykonywaniu zadań.

KAMILA ŻYNDUL

Uwarunkowania związane z prowadzeniem kontroli w sektorze publicznym zasadniczo różnią się od tych, które występują w sektorze prywatnym. Najwyższe organy kontroli (NOK) posiadają szczególną pozycję, działają na rzecz parlamentarzystów i obywateli, a nie na zlecenie podmiotów prywatnych, jak firmy audytorskie. NOK współpracują z organami władzy publicznej, a ich istotną rolą jest szerokie informowanie o wynikach swoich badań – wszystko po to, aby przyczyniać się do tworzenia i umacniania w państwie systemu dobrego zarządzania – *good governance*. Z taką pozycją NOK wiąże się jednak szczególnie ryzyko, które może mieć wpływ na postawy etyczne ich pracowników, jak np. presja polityczna, możliwość nadużywania uprawnień, czy dylematy wynikające z konieczności znalezienia równowagi pomiędzy należytych zachowaniem poufności a przejrzystością działań. W związku

z powyższym INTOSAI postanowiła opracować i uchwalić kodeks etyki. Kodeks taki został po raz pierwszy przyjęty przez XVI Kongres INTOSAI w Montevideo w 1998 roku. O wadze tego dokumentu w hierarchii standardów INTOSAI świadczy fakt, że Kodeks Etyki (ISSAI 30) został zaliczony do drugiego poziomu standardów INTOSAI, określających warunki niezbędne do właściwego funkcjonowania NOK.

Dlaczego ISSAI 30 potrzebuje aktualizacji

W 2013 roku, zgodnie z harmonogramem aktualizacji standardów INTOSAI, Komitet Sterujący Komisji INTOSAI ds. Standardów (PSC – Professional Standards Committee) podjął decyzję o przeprowadzeniu oceny, czy obecny Kodeks Etyki nadal odpowiada potrzebom środowiska kontroli publicznej. W tym celu powołany został zespół pod kierownictwem NIK, składający się

także z przedstawicieli NOK Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych, Portugalii i Indonezji.

W celu zbadania czy Kodeks Etyki INTOSAI wciąż spełnia swoje zadanie zasięgnięto opinii całej społeczności INTOSAI: zespół opracował ankietę internetową, która została rozesłana w lutym 2014 r. Według respondentów – NOK z całego świata – aktualizacja ISSAI 30 była konieczna. Ankieta pozwoliła także ustalić pożądane kierunki aktualizacji, między innymi uwzględnienie perspektywy NOK jako instytucji, oprócz perspektywy indywidualnego audytora, z należyтым uwzględnieniem perspektywy głównych interesariuszy organów kontroli. Chodzi przede wszystkim o podkreślenie konieczności zapewnienia przez NOK właściwej kultury etycznej, tak aby audytorzy nie byli pozostawieni sami sobie przy rozstrzyganiu dylematów etycznych, jakie mogą napotykać w swojej pracy.

Wyniki ankiety wskazały również na konieczność dokonania przeglądu wartości i zasad etycznych określonych w ISSAI 30, a także na konieczność zbudowania w ramach instytucji systemu zarządzania i kontroli w zakresie kwestii etycznych.

Respondenci wskazywali także na potrzebę uzyskania wskazówek praktycznego zastosowania kodeksu etyki oraz jego egzekwowania.

Ankietowane NOK zwracały także uwagę na konieczność wprowadzenia zmian redakcyjnych w obowiązującym od 1998 r. Kodeksie Etyki.

Na podstawie wyników ankiety zespół pod kierownictwem NIK przygotował propozycję aktualizacji ISSAI 30, która została przedłożona Komitetowi Sterującemu PSC w maju 2014 r. Komitet Sterujący jednogłośnie przyjął propozycję, wraz z zawartymi w niej głównymi planowanymi kierunkami zmian.

W celu przeprowadzenia aktualizacji skład zespołu został poszerzony tak, aby zapewnić jak najszerszą reprezentację regionalną i kulturową – ISSAI 30 jest z założenia dokumentem uniwersalnym, adresowanym do wszystkich NOK członkowskich INTOSAI. Udział w dalszych pracach nad aktualizacją Kodeksu zadeklarowali, oprócz dotychczasowych członków, także przedstawiciele NOK Węgier, Holandii, Albanii, Chile, Kuwejtu, Meksyku, Namibii, Nowej Zelandii i Republiki Południowej Afryki. W pracach zespołu aktywnie uczestniczył także konsultant Rady Międzynarodowych Standardów Etycznych dla Księgowych (IESBA¹).

Prace nad nową wersją ISSAI 30

W celu wypracowania zaktualizowanej wersji Kodeksu Etyki INTOSAI zespół spotkał się czterokrotnie: w październiku 2014 r. oraz w lutym, czerwcu i wrześniu 2015 r. Gospodarzem wszystkich spotkań była NIK. Podczas narady w październiku 2014 r. zespół wypracował koncepcję struktury dokumentu, na podstawie wyników ankiety i najnowszych trendów stanowienia standardów oraz podjął decyzję co do brzmienia pięciu fundamentalnych wartości

¹ *International Ethics Standards Board for Accountants.*

etycznych, stanowiących bazę Kodeksu: (1) Uczciwość, (2) Niezależność i obiektywizm, (3) Kompetencje, (4) Profesjonalne zachowanie oraz (5) Poufność². Wartości te zostały wybrane na podstawie wyników ankiety wśród członków INTOSAI oraz są w dużym stopniu tożsame z zasadami zawartymi w aktualnym Kodeksie Etyki Biegłych Rewidentów. Podczas kolejnych spotkań oraz w drodze wymiany korespondencji pomiędzy członkami zespołu stopniowo wypracowano brzmienie poszczególnych sekcji Kodeksu. Należy podkreślić, że na każdym etapie wszyscy członkowie mieli możliwość przedstawiania uwag i opinii na temat sukcesywnie powstających fragmentów dokumentu, tak aby proces jego wypracowywania był demokratyczny oraz zgodny z mottem INTOSAI, które mówi, że dzielenie się wiedzą jest korzyścią nie do przecenienia: *Experientia mutua omnibus prodest*. Zważywszy na różnorodną – pod względem geograficznym, historycznym i kulturowym – reprezentację w zespole, dyskusje nad poszczególnymi wartościami, wymogami etycznymi, podejściem do ich formułowania i egzekwowania były niejednokrotnie bardzo gorące, a osiągnięcie kompromisu – jakim było uzgodnienie jednej uniwersalnej wersji – należy uznać za niemały sukces.

Najważniejsze zmiany

Inaczej sformułowane i zdefiniowane fundamentalne wartości etyczne to jedna z głównych różnic pomiędzy zaktualizowaną

wersją ISSAI 30, a jeszcze obowiązującym Kodeksem z 1998 r. Kolejną istotną zmianą jest zmiana adresata: obecny kodeks adresowany jest do indywidualnych audytorów, podczas gdy nowa wersja – do NOK jako instytucji oraz do całego personelu: kierownictwa wszystkich szczebli, indywidualnych audytorów, pracowników administracyjnych i obsługi, a także wszystkich osób, które wykonują zadania na rzecz lub w imieniu NOK. Zatem cały personel NOK zobowiązany jest do przestrzegania zasad zawartych w nowym Kodeksie Etyki podczas wykonywania zadań służbowych, a także w określonych sytuacjach w życiu prywatnym.

Nowością w zaktualizowanej wersji ISSAI 30 jest także sekcja poświęcona wymogom wobec NOK w zakresie zapewnienia pracownikom wsparcia w przypadku wątpliwości natury etycznej oraz w przypadku stwierdzenia zachowań nieetycznych. Uzasadnieniem dla wyodrębnienia osobnej części dokumentu³ na ten cel jest świadomość, że zachowanie pracowników zależy nie tylko od ich osobistej woli, ale także, w dużym stopniu, od środowiska w jakim pracują, od kultury etycznej instytucji, której znaczenie jest obecnie podkreślane, a także analizowane przy okazji zadań audytowych. I jakkolwiek pracownicy są zobowiązani do zachowań zgodnych z wartościami i zasadami etycznymi, to NOK jest odpowiedzialny za promowanie wartości etycznych i postępowania zgodnego z nimi, a także za ochronę etyki

² Jest to tłumaczenie nazw wartości oryginalnie sformułowanych w języku angielskim: (1) *Integrity*, (2) *Independence and objectivity*, (3) *Competence*, (4) *Professional behaviour*, (5) *Confidentiality*.

³ Sekcja *Overall Responsibilities of SAI*s.

w każdym aspekcie organizacji i jej działalności. W tym zakresie NOK zobowiązane są, zgodnie z zapisami zaktualizowanego Kodeksu Etyki INTOSAI, służyć za przykład, zapewnić narzędzia do kontroli obszarów wrażliwych oraz wypracowywać strategię, polityki i działania w zakresie kwestii etycznych. Sekcja ta zawiera listę wymogów, jakie każdy NOK powinien spełnić, która może służyć jako lista kontrolna do badania aktualnego funkcjonowania i określenia obszarów do poprawy.

Nowością jest także struktura dokumentu zaproponowana w zaktualizowanej wersji ISSAI 30. Po preambule, po sekcji zawierającej krótkie opisy poszczególnych wartości oraz po części poświęconej wymogom wobec NOK, kolejne sekcje poświęcone są każdej z pięciu wartości fundamentalnych osobno. W ramach każdej wartości wymienione są wymogi – oddzielnie dla NOK jako instytucji i oddzielnie dla pracowników (zarówno kontrolerów, jak i pozostałych osób). Po listach wymogów, wyróżnionych w dokumencie zarówno na poziomie zastosowanych „nakazujących” struktur językowych⁴, jak i graficznie (w ramkach), następuje część „aplikacyjna”, zawierająca praktyczne wskazówki wdrażania wcześniej wymienionych wymogów – również z podziałem na NOK i pracowników.

Opiniowanie dokumentu

Jesienią 2015 r., po serii spotkań i uzgodnień, intensywnych dyskusji i wielu decyzjach podjętych nie tylko co do treści

dokumentu, ale i poszczególnych użytych słów czy sformułowań, projekt zaktualizowanego Kodeksu Etyki INTOSAI – ISSAI 30 był gotowy. W październiku 2015 r. Komitet Sterujący go zatwierdził, co pozwoliło na udostępnienie dokumentu do otwartego opiniowania publicznego, tzw. *exposure* – zgodnie z procedurą stanowienia standardów INTOSAI⁵. W okresie od 1 listopada 2015 r. do 1 lutego 2016 r. projekt dokumentu był dostępny na stronie internetowej poświęconej standardom INTOSAI⁶. W okresie tym NOK z całej INTOSAI, a także organizacje partnerskie i interesariusze zgłaszały do NIK uwagi co do treści i formy dokumentu. W trakcie opiniowania nadeszło ok. 300 uwag zawierających m.in. propozycje dotyczące zmiany, złagodzenia lub doprecyzowania niektórych wymogów, dodania konkretnych przykładów praktycznej aplikacji kodeksu, a także propozycje zmian o charakterze językowym i redakcyjnym. Uwagi te zostały skompilowane a następnie udostępnione na stronie internetowej poświęconej standardom INTOSAI.

Zespół ds. aktualizacji spotkał się w marcu 2016 r. w Krakowie. Podczas trzydniowego spotkania przeanalizowano wszystkie nadesłane uwagi, podejmując decyzję o ich uwzględnieniu lub odrzuceniu. Dla każdej decyzji wypracowane zostały uzasadnienia, z treścią których można się zapoznać na stronie internetowej poświęconej standardom INTOSAI. Podczas spotkania zespół zmodyfikował

⁴ W języku angielskim wszystkie wymogi są opisane z użyciem czasownika modalnego *shall*.

⁵ Procedura ta jest opisana w dokumencie pt. *Due Process for INTOSAI Professional Standards*.

⁶ www.issai.org

treść i format dokumentu na podstawie uwag, które zaakceptował. W ten sposób wypracowana została wersja dokumentu przeznaczona do zatwierdzenia przez najwyższe organy INTOSAI, tzw. *endorsement version*.

Ostatnia prosta – ostatnia zmiana

Dokument w tej wersji został przedłożony do zatwierdzenia Komitetowi Sterującemu Komisji INTOSAI ds. Standardów na posiedzeniu w Kopenhadze 26-27 maja 2016 r. Przedstawiciel NIK zaprezentował dokument oraz główne zmiany wprowadzone na podstawie wyników opiniowania. Komitet Sterujący wyraził pozytywną opinię na temat dokumentu, doceniając wkład całego międzynarodowego zespołu w jego wypracowanie oraz rolę NIK w kierowaniu projektem. Dokument został zatwierdzony po wprowadzeniu, na wniosek członków Komitetu Sterującego, zmiany w nazwie jednej z fundamentalnych wartości etycznych: wartość określona jako „Poufność” (*Confidentiality*) została zmieniona na „Poufność i przejrzystość” (*Confidentiality and transparency*). Modyfikacja ta ma na celu zaspokojenie oczekiwań na przejrzyste funkcjonowanie instytucji, które można zaobserwować w ostatnich latach, przy jednoczesnym poszanowaniu zasad tajemnicy zawodowej. Zmiana nazwy wartości nie niesie za sobą większych modyfikacji w treści dokumentu, ponieważ kwestia

przejrzystości była w nim uwzględniona od początku, zarówno na poziomie wymogów, jak i wskazówek praktycznych. Członkowie zespołu zareagowali pozytywnie na rekomendację Komitetu Sterującego dotyczącą wprowadzenia tej zmiany, nie była też ona dużym zaskoczeniem: w trakcie opiniowania niektóre NOK zaproponowały wprowadzenie takiej właśnie modyfikacji w brzemieniu i treści wartości fundamentalnych. Była to jedna z najdłużej i najgłośniejszych dyskusowanych kwestii podczas spotkania w Krakowie.

Zaktualizowana wersja ISSAI 30 – co dalej

Po zatwierdzeniu przez Komitet Sterujący PSC zaktualizowany ISSAI 30 zostanie przetłumaczony na pozostałe oficjalne języki INTOSAI: hiszpański, francuski, niemiecki i arabski. Następnie dokument zostanie przedłożony do zatwierdzenia Zarządowi INTOSAI, a ostatecznego zatwierdzenia nowej wersji Kodeksu Etyki INTOSAI – odpowiadającej aktualnym potrzebom międzynarodowej społeczności kontroli publicznej – dokona najwyższy organ organizacji, czyli Kongres INTOSAI w grudniu 2016 r.

KAMILA ŻYNDUL,
Departament Strategii NIK,
Wydział Spraw Międzynarodowych

Z życia NIK

WICEPREZES NIK JACEK UCZKIEWICZ PRZECHODZI NA EMERYTURĘ



Fot. Zofia Swoczyna, NIK

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli dr Jacek Uczkiewicz podjął decyzję o przejściu na emeryturę z dniem 1 lipca 2016 r. i w związku z tym złożył rezygnację z zajmowanego stanowiska.

Jacek Uczkiewicz urodził się 4 lipca 1950 r. w Nowej Rudzie, woj. dolnośląskie. Jest absolwentem Wydziału Elektrycznego Politechniki Wrocławskiej, gdzie uzyskał również stopień doktora nauk technicznych. W latach 1973–1990 był pracownikiem naukowym Politechniki Wrocławskiej.

W 1993 r. został posłem na Sejm II kadencji z okręgu wrocławskiego. Reprezentował Sejm RP w Zgromadzeniu Parlamentarnym Rady Europy. Był posłem sprawozdawcą ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, przyjętej przez Sejm w 1994 r., i przyczynił się do wypracowania jej merytorycznej treści. W 1995 r. powołany został na

stanowisko wiceprezesa NIK. W latach 1995–2001 nadzorował ponad 240 kontroli NIK, w tym kontrole dotyczące informatyzacji Służby Celnej, prywatyzacji Domów Towarowych „Centrum”, zniesienia Funduszu Rozwoju Eksportu. Reprezentował także Najwyższą Izbę Kontroli w Stałym Komitecie INTOSAI ds. Informatyzacji oraz w grupie roboczej INTOSAI ds. kontroli prywatyzacji. W efekcie pracy tej grupy przyjęte zostały wytyczne INTOSAI ds. kontroli prywatyzacji, które zostały wdrożone do praktyki NIK. Odpowiadał z ramienia kierownictwa NIK m.in. za instytucjonalne przygotowanie Izby

do akcesji do Unii Europejskiej w ramach krajowego procesu akcesyjnego. Przewodniczył międzynarodowej grupie roboczej państw kandydujących ds. europejskich standardów kontroli zewnętrznej.

Jako członek kierownictwa NIK wiceprezes Jacek Uczkiewicz odpowiadał za informatyzację Izby. Z jego inicjatywy i przy jego czynnym udziale, we współpracy z zewnętrzną instytucją konsultingową, powstał unikatowy dokument metodyczny „Zasady i metodyka kontroli inwestycji informatycznych”. Był inicjatorem wdrożenia do praktyki NIK pierwszych informatycznych narzędzi audytorskich. Spowodował zakup licencji oprogramowania ACL, a dzięki jego zaangażowaniu w Izbie zorganizowano cykl szkoleniowy dla pracowników departamentów i delegatur w zakresie korzystania z tego narzędzia. Był także pomysłodawcą stworzenia logo Najwyższej Izby Kontroli, czego efektem jest używany obecnie znak graficzny.

Po odejściu z NIK w 2001 r. dr Jacek Uczkiewicz został podsekretarzem stanu w Ministerstwie Finansów – Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej. Kierował zespołem ds. przeciwdziałania „praniu pieniędzy”, nadzorował działalność Ministerstwa w obszarze finansów samorządu terytorialnego, poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa oraz regulacji rynku gier hazardowych i zakładów wzajemnych. Kierował między innymi pracami MF nad projektem systemowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, przyjętej przez Sejm w 2003 r.

W kwietniu 2004 r., na wniosek Rządu RP, został powołany przez Radę UE na członka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w Luksemburgu. W okresie sześcioletniej kadencji nadzorował kontrole ETO wykonania budżetu Komisji Europejskiej oraz liczne kontrole wykonania zadań. Czynnie uczestniczył w reformowaniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, a będąc jego członkiem, ściśle współpracował z polskim parlamentem oraz Najwyższą Izbą Kontroli.

W listopadzie 2013 r. dr Jacek Uczkiewicz, na wniosek prezesa NIK, ponownie został powołany przez Marszałka Sejmu RP na stanowisko wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli. Pełniąc funkcję przewodniczącego Komitetu Sterującego, koordynował i nadzorował coroczne audyty, przeprowadzane przez NIK od 2013 r. w Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych (CERN). Jako członek kierownictwa Izby podpisał z przedstawicielem ETO umowę, na mocy której jesienią 2014 r. polscy kontrolerzy z Delegatury NIK w Krakowie, po raz pierwszy w historii, jako pełnoprawni członkowie ekipy kontrolnej, wzięli udział w kontroli przeprowadzanej przez Europejski Trybunał Obrachunkowy. Wiceprezes Jacek Uczkiewicz w czasie swojej „drugiej kadencji” w NIK nadzorował około 130 kontroli oraz zaakceptował ponad 100 informacji o wynikach kontroli.

(red.)

Sygnały o książkach

Przeciwdziałanie praniu pieniędzy. Krytyczne spojrzenie na taktyczne i prawne aspekty zwalczania prania pieniędzy w Polsce

Michał Kaczmarek, DIFIN, Warszawa 2016, s. 209.

Tematem książki jest wykrywalność zjawiska zwanego praniem brudnych pieniędzy oraz ocena efektywności aktualnie funkcjonującego modelu ścigania tego przestępstwa. Praca podzielona została na trzy części. W pierwszej autor uzasadnił podjęcie badań nad tak sformułowanym problemem oraz przedstawił przyjętą metodę badawczą. Część druga dotyczy prawnych aspektów kryminalizacji prania pieniędzy. W jednym z rozdziałów tej części przedstawiona została historia kryminalizacji prania pieniędzy w Polsce oraz problemy związane z wymierzaniem kary za ten proceder. Ostatnia część jest analizą *modus operandi* sprawców, tutaj też autor przedstawił nowy model ścigania prania pieniędzy skonstruowany przez siebie.

Polska w systemie bezpieczeństwa międzynarodowego

Marek Pietraś, Konstanty Adam Wojtaszczyk (redakcja naukowa), Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Warszawa 2016, s. 315.

Książka składa się z rozpraw napisanych przez wielu autorów, które zostały zogniskowane wokół szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Chodzi o bezpieczeństwo zarówno zewnętrzne, jak i wewnętrzne pojedynczych państw, jak też dużych regionów świata. Współczesne rozumienie zagrożeń zakłada, że nie da się tych aspektów od siebie oddzielić. Agresja może mieć różne formy, nie tylko postać zbrojnej inwazji. Aktualnie wykształciła się forma agresji hybrydowej, łącząca w sobie elementy terroryzmu, agenturalnej prowokacji, wojny informacyjnej oraz ograniczonych działań militarnych. Publikacja została podzielona na trzy części. Pierwsza zawiera teksty teoretyczne, poświęcone współczesnemu rozumieniu bezpieczeństwa i istniejących w świecie zagrożeń. Część druga dotyczy konkretnych zagrożeń bezpieczeństwa, przed którymi stoi Polska. Rozprawy zamieszczone w części trzeciej przedstawiają działania podejmowane w Polsce na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa państwu i społeczeństwu.

Polityka ekologiczna Polski po akcesji do Unii Europejskiej

Dorota Strus, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2016, s. 308.

Polityka ekologiczna państwa to świadoma i celowa działalność polegająca na racjonalnym korzystaniu z zasobów i walorów środowiska przyrodniczego, a także na jego właściwej ochronie na podstawie posiadanej wiedzy. W książce podjęta jest próba kompleksowej analizy polityki ekologicznej Polski po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Autorka uważa, że polityka ekologiczna państwa ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia potrzeb racjonalnego i odpowiedzialnego rozwoju. Monografia składa się z pięciu rozdziałów. Pierwszy z nich ma charakter teoretyczny, jest próbą zdefiniowania polityki ekologicznej oraz związanych z nią podstawowych pojęć. W rozdziale drugim autorka stara się zidentyfikować podstawowe problemy ekologiczne, z którymi zmagają się współczesny świat. Rozdział trzeci zawiera analizę prawnego modelu ochrony środowiska w Polsce. Rozdział czwarty wskazuje i charakteryzuje podstawowe podmioty prawne, dzięki którym realizowana jest polityka ekologiczna. W ostatniej części autorka analizuje priorytety i kierunki rozwoju polityki ochrony środowiska w Polsce w kontekście przynależności państwa do Unii Europejskiej.

Wspólny rynek gazu Unii Europejskiej

Stanisław Gędek, Marcin Nowacki, Szymon Polak, Mariusz Ruszel, Robert Zajdler, Wydawnictwo RAMBLER, Warszawa 2015, s. 187.

Publikacja stanowi analizę jednego z głównych problemów Europy, którym jest zapewnienie dostaw energii dla gospodarki kontynentu. W rozdziale pierwszym przypomniano historię zmagania o pozyskiwanie źródeł energii. Współczesna Unia Europejska uformowała się bowiem jako Wspólnota Węgla i Stali co oznacza, że zasadniczą płaszczyzną integracji było od początku bezpieczeństwo energetyczne. Rozdział drugi przedstawia od strony teoretycznej obrót gazem na wciąż kształtującym się europejskim rynku gazu. W rozdziale trzecim podjęto zagadnienie budowy bezpieczeństwa energetycznego w Europie w kontekście pojawiających się cyklicznie kryzysów naftowych i gazowych. Kolejna część książki omawia rolę prawa w kształtowaniu stabilizacji dostaw gazu, rozdział piąty zawiera charakterystykę infrastruktury gazowej istniejącej na terenie UE. Dwie ostatnie części dotyczą oceny obecnego modelu rynku i bezpieczeństwa energetycznego oraz potencjalnych zmian tego modelu w przyszłości.

Contents

Auditing 8

LESZEK MURAT: Legal Relations between Audit Bodies and Auditees 8

To date, in audit studies the issue of legal relations between audit bodies and auditees has been discussed without differentiating the legal relation characteristic of auditing. Meanwhile, the President of NIK has several times emphasised the specificity of the relations between the Supreme Audit Office and its auditees. In response to complaints against NIK judged by administrative courts (in 2009 and in 2011), the President of NIK postulated to reject them as unacceptable, stating that “the cognition of the administrative court does not apply to the NIK audit activity, because the legal relation between NIK and an audited entity is not of administrative nature”. In his article, the author attempts to rationalise the stance of the NIK by considering if, in the current state of the audit studies development, it is possible to differentiate the legal status related to auditing, and, if so, what its main characteristics are.

RAFAŁ PADRAK: Disciplinary Proceedings in NIK – Decision on Punishment 22

The article attempts to discuss the contents that should be comprised in the most important decision issued by the NIK Disciplinary Commission, namely a decision on punishment. It provides for assigning the person accused in the disciplinary proceedings with a disciplinary breach, and a decision on punishment. Due to mistakes in the decision contents, the Appeal Disciplinary Commission, or the administrative court that hears the decisions of the Appeal Disciplinary Commission, may overrule the decision. Overruled decisions on punishment and consequent repeated hearing, negatively affect the image of NIK as a widely-recognised institution that performs its duties in a professional manner.

BEATA BŁASIAK-NOWAK, MARZENA RAJCZEWSKA: Audit of Planned Outcomes of EU Funds Spending for the years 2014–2020 – EU Budget in the Area of Cohesion Policy	37
---	-----------

The mandates of the Supreme Audit Office and the European Court of Auditors overlap with regard to auditing of the management and spending of funds from the European Union budget by the Polish administration and beneficiaries. The ECA examines the EU budget execution and finance management by the European Commission, however, since over 80 percent of the EU expenses are realised by the Member States, ECA missions are mainly conducted at the their territories. Poland is the second state, following Italy, where the largest number of ECA missions have taken place. This is due to the fact that the vast part of EU funds is spent in Poland.

FINDINGS OF NIK AUDITS	49
-------------------------------	-----------

ZBYSŁAW DOBROWOLSKI: State Supervision over Sales of Medical Products – Could the Uncontrolled Taking Out of Medicines from Poland Have Been Prevented?	49
--	-----------

Over the last years, an increase has been observed in taking out from Poland of large amounts of refunded medicines, mainly those that save health and lives of patients, such as insulins, anti-asthmatics, antithrombotic and anti-cancer drugs. The uncontrolled taking out of these medicines has reached the level that cannot be socially acceptable, and that does not allow for providing patients with permanent access to important medical products. Pharmacies, instead of selling drugs to patients, sold them back to pharmaceutical wholesale companies. The latter, in turn, took them out on a massive scale to countries where they are much more expensive. Such a situation was an incentive for NIK to conduct a planned coordinated audit.

LESZEK KORCZAK: Irregularities in the Functioning of Polish Railways Group's Companies – Forming the Railway Market in Poland	64
--	-----------

The Supreme Audit Office has conducted the audit of the performance of the Polish Railways (PKP) capital group, comprising the activity of 14 most important companies of the group, included in the audited period, i.e. the years 2010-2013, to the holding managed by PKP SA called the PKP Group (Polish: *Grupa PKP*). The audit was carried out on the initiative of NIK, as a result of the risk analysis of the railway transportation functioning in Poland, carried out by the NIK Department of Infrastructure. The analysis showed that, despite a series of activities related to the transformation of railways introduced in 2001, the process of modifications of the railway market has not always been successful.

MIROSLAW MIŁOŃ: Assistance Provided to Older People by Local Self-Governments – Strategy for Social Problems Solving _____ 76

In his article, the author discusses the findings of the audits conducted by NIK in seven *poviats* (Polish local self-government units) managing social welfare homes, in six social welfare centres (OPS) and in 13 social welfare homes (DPS). In *poviats*, the audit covered the financing of DPS and supervision of them, while in OPS – the availability of statutory forms of assistance to older people were audited, as well as the regularity of assistance services provided at the place of residence, and of sending persons to DPS. The audit covered the years 2012–2014, while in order to define the trends observed, the statistical data of 2011 were used.

OTHER AUDITS OF NIK _____ 90

Reports Published in April and May 2016 – ed. _____ 90

In this section, we present the audits that the Supreme Audit Office has completed in selected areas and that have been published in the form of pronouncements on audit findings. In this issue of our bimonthly, we discuss the following audits: fees for studies; digitalisation of cultural goods; privatisation of PLL LOT; provision of cardiology health services; financing of the Municipal Police; realisation of the “Polish Investments” programme; prevention of introducing false invoices to the market; “Airports” company; commercialisation of scientific research; development of readership in Poland; regional road transportation; safety of IT systems; performance of community policemen; assistance to older people; use of the big-family card facility; agricultural funds; access to medical documentation; financing of concessions for public transport; provision of prenatal diagnostic tests; system of vaccinations; organisation of students’ stays at boarding houses; protection of the catchment area of the Bug River; Transport Technical Supervision; providing access to lakes; expenditure of PKP for advisory services; providing public services in an electronic form.

State and Society _____ 94

PAWEŁ WIECZOREK: Hard Coal Resources as an Element of Poland's Energy Safety. Hard Coal Mining – Power Industry – Stabilisation _____ 94

Hard coal has been for years considered the key factor of Poland's energy safety. Such a perspective has been adopted in all consecutive governmental documents that set out the energy policy of the state, with the assumption that in Poland there are no conditions to quickly develop a low-emission economy which would be able to operate without coal. A significant challenge for Poland is the contrast between the importance of coal in the state's power sector and the UE's plans with regard to the climate policy, directed

towards low-emission technologies and towards decarbonisation of the energy market. The article aims at defining the long-term role of hard coal as an element of Poland's energy safety, and simultaneously at presenting the respective market, economic and financial, as well as legal and technological situation in the area.

STANISŁAW DZIWIŚ: Criminal Responsibility of Public Officials and Persons Performing Public Functions – Inclusion of the NIK Employee Status _____ **119**

The state administration and self-government administration are the areas which are regarded the most threatened with corruption. This especially refers to processes in which a decision is made by one person or a small group of people. Persons who perform public functions are then most exposed to various kinds of attempts to impact on their impartiality in the decision-making process. That is why the state needs to take measures to reduce such situations. In his article, the author analyses the following constructs: abuse of power, bribery, false declaration and third degree. The crimes discussed in the article infringe the principle of impartiality and equal treatment of citizens, as well as negatively affect the proper functioning of state institutions.

GRZEGORZ SZYNAL: Courts' Control over Termination of Employment – Right to Court Trial and Protective Function of Labour Code _____ **136**

In his article, the author discusses the possibility of court control over various ways of termination of employment and non-contractual employment from the angle of the constitutional right to court trial and protective function of the Labour Code. The article presents the scope of courts' control in cases when contractual or non-contractual employment is terminated, as well as the legal nature of the ruling on restoration of employment and compensation if legal deficiencies have been found with regard to the termination of employment. The issue of legal measures that courts have at their disposal in cases when the termination of employment has been questioned is also discussed in the article, as well as possibilities to more broadly apply compensation claims instead of restitution claims.

SŁAWOMIR CZARNOW: Proper Treatment of Lost Property and Animals – Finding of an Item or an Animal versus Right to Ownership _____ **150**

The current legal regulations regarding property and animals that have been found call for changes of both legal and system nature. The binding rules and proceedings related to stray animals are especially unsatisfying. The rule that regulations on property items, including those found, should be applied also to animals results in excessive doubts, often hard to resolve, practical and theoretical alike. After all, in case of animals, humanitarian

considerations should prevail to civil and legal aspects. At the same time, in practice it is very difficult to find the owner of a found animal, because there is no obligation to tag animals. As a result animals – until they are given to new owners – are maintained in animal shelters at the cost of local self-governments. This incurs substantial expenditures from public funds, and is not beneficial to animals as such.

International Cooperation 164

GRZEGORZ HABER: Permanent Consultations between SAIs of Poland and Germany 164

On 19-20 May 2016 in Bonn, a discussion was held between President of the Supreme Audit Office of Poland Krzysztof Kwiatkowski and President of German *Bundesrechnungshof* Kay Scheller. During the discussion, a decision was taken to introduce annual consultations into the international cooperation calendars of the two institutions, as a result of the strengthened collaboration between them.

The Meeting of the EUROSAI Governing Board – ed. 167

The 44th meeting of the Governing Board of the European Organisation of the Supreme Audit Institutions (EUROSAI) took place in Luxembourg on 13-14th of June. Polish delegation was headed by President Krzysztof Kwiatkowski.

Third Year of NIK's Audit at CERN – ed. 169

NIK has been issuing opinions on the annual financial statements of the CERN and the CERN Pension Fund, on the basis of audits conducted in the areas that are found necessary for this purpose. The recommendations formulated by our auditors in the previous years have already been implemented, among others in the area of fixed assets. The changes introduced called for a lot of effort and dedication on the part of NIK auditors involved in the mission at the CERN, but as a result the accounting value of the CERN property has increased considerably.

KAMILA ŻYNDUL: Revision of INTOSAI Code of Ethics 170

Ethical behaviour is a key component in establishing the needed trust and reputation that Supreme Audit Institutions inspire in their stakeholders: citizens, public opinion, the media. That is why the International Organisation of Supreme Audit Institutions – INTOSAI adopted its own code of ethics in 1998. In 2013, the Steering Committee of the INTOSAI Professional Standards Committee took a decision to conduct an assessment of whether the extant code of ethics still met the needs of the public sector audit environment. For this purpose a team was established headed by NIK.

contents _____

NIK in Brief  175

Jacek Uczkiewicz, Vice-president of NIK, goes into Retirement _____ 175

Notes About New Books  177

Information for Readers and Authors _____ 185

Information for Subscribers _____ 188

INFORMACJA DLA CZYTELNIKÓW I AUTORÓW

Pragniemy poinformować Państwa, że „Kontrola Państwowa” potwierdziła swoje miejsce wśród czasopism naukowych, znajdujących się na liście Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Mimo nowych, zdecydowanie zaostrzonych kryteriów i trzyetapowej oceny, pismo otrzymało 7 punktów za artykuł naukowy wydrukowany w naszym dwumiesięczniku, co plasuje nas wśród wysoko ocenionych tytułów wyszczególnionych w części B wykazu – nieposiadających współczynnika IF (*impact factor*), który jest publikowany w *Journal Citation Report*. Komunikat w tej sprawie Minister wydał 18 grudnia 2015 r. na podstawie §14 ust. 2 rozporządzenia z 13 lipca 2012 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania kategorii naukowej jednostkom naukowym (DzU. 2012. 877 oraz DzU. 2013.191 i DzU.2014.1126).

To nie tylko wyróżnienie dla „Kontroli Państwowej”, ale i gratyfikacja dla tych z Państwa, których publikacje w tytułach takich jak nasz są zaliczane do dorobku naukowego podczas procedur uzyskiwania stopni i tytułów naukowych. O tym, że niełatwo spełnić nowe wymogi resortu nauki, świadczy nieobecność na tegorocznej liście Ministra niektórych tytułów o ugruntowanym od lat dorobku i dotąd wysokiej punktacji.

Od 2012 r. czasopisma naukowe są oceniane w postępowaniu dwuetapowym, od 2015 – trzyetapowym. Zajmuje się tym zespół specjalistyczny, powołany przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego na podstawie art. 52 ust. 4 ustawy z 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (DzU nr 96, poz. 615, ze zm.).

W pierwszym etapie tytuły ubiegające się o punktację naukową mają do spełnienia 6 kryteriów, począwszy m.in. od stabilności wydawniczej, naukowego charakteru publikacji, przyjętej procedury recenzowania, uwzględniającej m.in. zachowanie pisemności, określonych sposobów oceny artykułu, poszanowania zasady *double-blind review process* etc., przez wdrożenie procedury zabezpieczającej oryginalność publikacji – *ghostwriting*, a na posiadaniu strony internetowej i ujawnianiu listy współpracujących recenzentów skończywszy. „Kontrola Państwowa” sprostала wszystkim tym wymaganiom, choć przejście do następnego etapu zapewnia spełnienie już 5 z nich.

W drugim etapie oceny uwzględnia się 11 szczegółowych parametrów, do których zaliczono m.in.: indeks cytowań PIF, indeksację w międzynarodowych bazach danych, cykl wydawniczy, istnienie wersji *on-line*, umiędzynarodowienie recenzentów i rady naukowej, zagraniczną afiliację autorów. I w tym wypadku „KP” spełnia zdecydowaną większość kryteriów, choć niektóre są potencjalnie łatwiejsze do osiągnięcia przez tytuły wydawane w instytutach naukowych czy uczelniach, gdzie międzynarodowa współpraca naukowa, wymiana kadry, staże zagraniczne i publikacja wyników badań własnych, cytowanych następnie przez różne źródła, wynikają z charakteru działalności jednostek. Tym bardziej cieszy, że „Kontrola Państwowa” znalazła się w gronie takich czasopism.

W trzecim etapie zespół oceniający może przyznać dodatkowe punkty na podstawie oceny czasopisma w środowisku naukowym, spełnienia standardów etycznych, wydawniczych, wkładu w naukę polską, naukę światową oraz innych kryteriów oceny eksperckiej przyjętych przez zespół.

Punkty za publikację w pismach naukowych objętych częścią B wykazu ustala się zgodnie z przyjętym przez MNiSW algorytmem. Wraz ze szczegółowymi zasadami oceny, pełnym wykazem czasopism oraz komunikatem Ministra jest on dostępny na stronach resortu w zakładkach „Komunikaty” oraz „Lista czasopism punktowanych”.

Redakcja

„Kontrola Państwowa” w bazach danych

„Kontrolę Państwową” można odnaleźć w dwóch naukowych bazach danych: The Central European Journal of Social Sciences And Humanities (CEJSH) – Środkowo-Europejskim Czasopiśmie Nauk Społecznych i Humanistycznych oraz Index Copernicus Journal Master List.

CEJSH jest elektroniczną, ogólnie dostępną bazą danych publikującą angielskie streszczenia artykułów, rozpraw oraz pozycji przeglądowych, które ukazują się, głównie w językach narodowych, w czasopismach poświęconych naukom społecznym i humanistycznym, wydawanych w Republice Czeskiej, na Węgrzech, w Polsce, Słowacji, a także w Bośni i Hercegowinie, Estonii, Łotwie, Litwie, Serbii, Słowenii i Ukrainie. Została utworzona przez prezesów Akademii Nauk państw Grupy Wyszehradzkiej. Streszczenia publikacji naukowych, także tych, które ukazały się na łamach „Kontroli Państwowej” począwszy od nr. 6/2011 znajdują się na stronie CEJSH: <http://cejsh.icm.edu.pl/>. Umowa zawarta w 2014 r. z Interdyscyplinarnym Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego Uniwersytetu Warszawskiego (ICM UW) umożliwia także udostępnianie pełnych tekstów artykułów w bazie CEJSH.

Index Copernicus Journal Master List (JML) to system zajmujący się oceną czasopism oraz sporządzający ich ranking na podstawie około 30 parametrów zgrupowanych w pięciu kategoriach: jakość naukowa, jakość edytorska, zasięg, częstotliwość/regularyność/stabilność rynkowa oraz jakość techniczna. Obecnie JML obejmuje przeszło 6000 czasopism.

Zasady publikowania w „Kontroli Państwowej”

1. Przyjmujemy do publikacji teksty naukowe, przeglądowe i pogładowe, poświęcone problematyce związanej z profilem czasopisma – szeroko rozumianej kontroli i audytowi oraz artykuły o pokrewnej tematyce.
2. Nie przyjmujemy artykułów opublikowanych w innych wydawnictwach.
3. Publikowane są jedynie te artykuły, które uzyskały pozytywne recenzje dwóch niezależnych recenzentów, zgodnie z przyjętymi w piśmie kryteriami: znaczenia podjętego tematu oraz zgodności tematyki z profilem pisma; nowatorskiego ujęcia problematyki; wartości merytorycznej. Warunkiem publikacji jest uwzględnienie zgłoszonych przez recenzentów uwag i poprawek.
4. Recenzentami są członkowie Komitetu Redakcyjnego (lista recenzentów znajduje się w zakładce „Komitet Redakcyjny” oraz w każdym wydaniu papierowym, na s. 2). Zgodnie z modelem „double-blind review process” autorzy i recenzenci nie znają swoich tożsamości. Recenzja zawiera jednoznaczny wniosek dotyczący warunków dopuszczenia artykułu do publikacji lub odrzucenia.

5. Artykuły zamieszczane w „Kontroli Państwowej” są chronione prawem autorskim. Przedruk może nastąpić tylko za zgodą redakcji.
6. Przywiązujemy szczególną wagę do oryginalności publikacji i jawności informacji o podmiotach przyczyniających się do jej powstania, ich udziału merytorycznego, rzeczowego lub finansowego. Dlatego od zgłaszających teksty oczekujemy ujawnienia ewentualnego wkładu innych osób w ich powstanie oraz pisemnego oświadczenia o oryginalności składanego w redakcji artykułu.
7. Wszelkie przypadki „ghostwriting” (nieujawnienia wkładu innych autorów w powstanie artykułu) lub „guest authorship” (wymieniania jako autora osoby, która nie miała udziału w publikacji lub jest on znikomy), będące przejawem nierzetelności naukowej, będą przez redakcję demaskowane, łącznie z powiadomieniem podmiotów, z którymi autor jest związany naukowo lub zawodowo.

Zasady publikacji zgodne z wymogami Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Sposób przygotowania materiałów

1. Prosimy o nadsyłanie artykułów pocztą elektroniczną, nasz adres: kpred@nik.gov.pl, w edytorze Word lub dostarczenie tekstu na nośniku elektronicznym. Objętość artykułu wraz z ewentualnymi tabelami i rysunkami nie powinna w zasadzie przekraczać 16 stron – 34 wiersze na stronie, marginesy 2,5 cm, interlinia 1,5 wiersza. Do tekstu prosimy dołączyć krótkie streszczenie w języku polskim, słowa kluczowe oraz bibliografię zawierającą pozycje książkowe i artykuły.
2. Przypisy należy umieszczać na dole stron, zgodnie z zasadami obowiązującymi w naszym tytule; powinny zawierać najważniejsze, aktualne informacje.
3. Ewentualne rysunki i wykresy prosimy nadsyłać w oddzielnych plikach, podając wartości umożliwiające przygotowanie danego elementu graficznego zgodnie z makietą „Kontroli Państwowej”.
4. Autorzy nadsyłający teksty proszeni są o podanie swoich danych: imienia i nazwiska, stopnia naukowego, adresu do korespondencji, adresu poczty elektronicznej, numeru telefonu lub faksu.
5. Redakcja zastrzega sobie prawo dokonania w nadesłanych materiałach niezbędnych skrótów, poprawek redakcyjnych i innych, zgodnie z wymogami czasopisma.
6. Materiałów niezamówionych redakcja nie zwraca.

PRZYPOMINAMY O PRENUMERACIE

Szanowni Prenumeratory!

Koszt zaprenumerowania naszego pisma na 2016 r. wynosi 108 zł + 5% VAT (113,40 zł) za 1 komplet, czyli 6 zeszytów (18,90 zł za jeden zeszyt).

Prosimy o przysyłanie do redakcji jedynie zamówień z podaniem nazwy firmy, dokładnego adresu oraz numeru NIP, a należności za prenumeratę prosimy uiszczać dopiero po otrzymaniu faktury z podaną kwotą.

Prosimy skorzystać z zamieszczonego poniżej kuponu.

KUPON PRENUMERATY

Dane nabywcy:

1. Nazwa firmy/imię nazwisko

2. Adres (miasto, kod, ulica, nr domu i mieszkania)

3. NIP

4. Adres poczty elektronicznej

5. Liczba kompletów

Dane sprzedawcy:

1. Nazwa firmy: Najwyższa Izba Kontroli, Redakcja „Kontroli Państwowej”

2. Adres: 02-056 Warszawa, ul. Filtrowa 57

3. Numer faksu: (22) 444 53 27

WYDAJE NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Projekt graficzny: Studio Graficzne FILE

Skład i łamanie: Sławomir Jakoniuk

Druk i oprawa: Wydział Wydawniczy NIK

Oddano do druku w czerwcu 2016 r.

Nakład 850 egz.

Wersja papierowa jest wersją pierwotną (referencyjną) pisma.

Prenumerata

tel. 22 444 57 81, 22 444 54 01, 22 444 53 11

Cena egzemplarza – 18 zł + VAT. Prenumerata roczna – 108 zł + VAT

Wpłaty na konto: NBP O/O Warszawa,
nr 14 1010 1010 0036 8122 3100 0000, Najwyższa Izba Kontroli