SPIS TREŚCI
Nr 1/2002

Słowo wstępne Prezesa Najwyższej Izby Kontroli		3
*		
Jacek Jagielski	Z problematyki procedur kontrolnych	6
Elżbieta Jarzęcka-Siwik	Dostęp do informacji publicznej (Uwagi krytyczne)	24
Paweł Wieczorek	Sytuacja na rynku pracy w Polsce i państwach Unii Europejskiej	43
Małgorzata Kałaska, Janusz Witkowski	Niedopasowanie strukturalne podaży popytu na pracę w Polsce	63
USTALENIA NIEKTÓRYCH KONTROLI		
Jerzy Lorenc	Narodowe fundusze inwestycyjne	77
Hanna Rychner	Usługi doradcze i eksperckie	97
Tadeusz Dziuba	Kształcenie nauczycieli w państwowych szkołach wyższych	104
RELACJE, POLEMIKI		
Krystyna Pawłowicz	Sądowa kontrola działań NIK wobec przedsiębiorców niepublicznych (przedruk)	113
Krzysztof Zalega	Prywatyzacja a model nadzoru właścicielskiego – doświadczenia polskie	131
Z ŻYCIA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI		
opr. Jacek Mazur	Spotkanie prezesów najwyższych organów kontroli krajów kandydujących do UE	153
opr. Ewa Borkowska-Domańska	Ocena pracy NIK jako Koordynatora Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska	160
Trochę historii ...		
opr. Ryszard Szawłowski	Pamiętnik Mieczysława Dębskiego, dyrektora Departamentu Najwyższej Izby Kontroli II Rzeczypospolitej (część dotycząca jego pracy w kontroli państwowej 1921-1939)	165
List do redakcji		
Jolanta Kruszewska	Aspekt psychologiczny pracy kontrolera	181
Sygnały o książkach		184
Kierownictwo Najwyższej Izby Kontroli (wkładka)		

Jacek Jagielski

Z PROBLEMATYKI PROCEDUR KONTROLNYCH

I. W odniesieniu do każdej instytucji kontroli (jak i oczywiście całego systemu kontroli) do rzędu spraw najważniejszych, o podstawowym znaczeniu, należy bez wątpienia problematyka sposobu i trybu funkcjonowania tej instytucji, przede wszystkim zaś dotyczącego tej sfery, która obejmuje wykonywanie zadań kontrolnych. Rzecz jasna, wspomniane sposoby, formy i tryby realizowania funkcji kontroli powinny mieć swoje oparcie w stosownych regulacjach prawnych; wymóg taki wynika w prostej linii z fundamentalnej zasady praworządności. W ten sposób w szeroko pojmowanej materii istnienia i działalności różnych instytucji kontroli rysuje się wyraźnie istotne zagadnienie procedur kontrolnych, będące już od pewnego czasu przedmiotem coraz większego zainteresowania ze strony zarówno doktryny, jak i praktyki.

Wzrost znaczenia problematyki procedur kontrolnych (którego wyrazem jest m.in. szersze zwracanie na tę problematykę uwagi w rozważaniach teoretycznych i postulatach praktycznych) wynika z paru źródeł. Jednym z nich jest sygnalizowana już wcześniej zasada praworządności, która oznacza, że wszystkie organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Dotyczy to, rzecz jasna, także działalności instytucji kontroli, które w wykonywaniu swoich zadań i kompetencji nie mogą postępować w sposób dowolny i według ustanowionych przez siebie reguł, lecz muszą kierować się określonymi - mniej lub bardziej szczegółowo - zasadami ustalonymi w przepisach prawnych. Inaczej mówiąc, sposób, forma, i tryb wypełniania funkcji kontroli muszą dziś mieć swoje wyraźne oparcie w obowiązującym prawie i powinny być w miarę precyzyjnie ukształtowane przez przepisy prawne. To zaś prowadzi do konieczności ujmowania działalności kontrolnej w ramy sformalizowanych procedur.

Dalszym czynnikiem wpływającym na uwypuklenie roli procedur kontrolnych, pozostającym zresztą w związku z podniesionym wyżej aspektem konstytucyjnej zasady praworządności - jest potrzeba zapewnienia w procesie kontroli pewnej ochrony podmiotowi kontrolowanemu i umożliwienia mu przeciwstawienia się ustaleniom kontroli i wynikającym zeń wnioskom, zarzutom, zaleceniom itd. Chodzi tu o to, że podmiot kontrolowany nie może w państwie prawa być zdany na niekwestionowany i jednostronny osąd kontrolującego i postawiony w roli biernego odbiorcy ustaleń wyników kontroli i oddziaływania pokontrolnego ze strony kontrolującego. Każdy kontrolowany ma wszakże swoje cele i zadania, interesy, a także określone prawa, które predestynują go do tego, aby w ramach sprawdzania przez kontrolę i w stosunku do formułowanych przez nią ocen mógł przedstawić swoje stanowisko, w tym również polegające na zakwestionowaniu prawidłowości działania kontrolera oraz dokonanych przez niego ustaleń i ocen. Procedura kontrolna ma służyć właśnie stworzeniu formalnych możliwości realizowania tego szeroko rozumianego uprawnienia podmiotu kontrolowanego do „przedstawiania swojego stanowiska i punktu widzenia w sprawie". Tym bardziej, że wspomniana możliwość zajmowania stanowiska przez kontrolowanego ma znaczenie nie tylko w kontekście istnienia uprawnień do ochrony jego interesów, lecz także z perspektywy realizacji generalnych celów kontroli. Należy bowiem zauważyć, że cele kontroli nie sprowadzają się jedynie do wychwytywania błędów, ale także wyrażają dążenie (i powinność) do uzyskania pełnego i obiektywnego obrazu działalności (czy stanu) prowadzonej (czy utrzymywanego) przez podmiot kontrolowany. Nie trzeba szczególnie udowadniać, że uzyskanie tych efektów kontroli jest zdecydowanie trudniejsze (i ryzykowniejsze) przy założeniu pasywnej roli podmiotu poddanego kontroli. W rezultacie więc procedury w wykonywaniu funkcji kontroli zdają się nieodzowne i z tego względu, że przyczyniają się do obiektywizmu i zasadności wyników kontroli. Jest to istotny moment w odniesieniu do każdej instytucji kontroli, ale szczególne znaczenie ma w przypadku kontroli tzw. ważniejszych, tj. rozbudowanych pod względem zasięgu przedmiotowego, kręgu adresatów, rozległości kryteriów itp.

Rosnąca waga procedur kontrolnych ma też swoje źródło utylitarne, związane ze sprawnością i efektywnością realizowania funkcji kontrolnych. Jak wiadomo, procedury zawsze porządkują określoną działalność, wprowadzają do niej ład i przejrzystość. Dotyczy to oczywiście również działalności kontrolnej. Wyznaczone formalnie reguły postępowania kontrolnego, wiążące dla kontrolera i kontrolowanego, nadają kontroli cechy działalności zdyscyplinowanej pod względem przebiegu, zorganizowanej gdy chodzi o możliwości stosowania określonych instrumentów prawnych i czytelnej w zakresie pozycji i ról podmiotów uczestniczących w kontroli. Wszystko to zaś w oczywisty sposób przyczynia się do tego, że wykonywanie kontroli odbywać się może racjonalnie i skutecznie.

W uzasadnieniu dotyczącym roli i znaczenia procedur kontrolnych warto odnotować jeszcze jeden moment. Otóż, wśród założeń i zasad dotyczących wypełniania funkcji kontroli wyraźnie toruje sobie drogę zasada kontradyktoryjności[1]. Funkcja kontroli nie jest już dziś traktowana jako wyłącznie jednostronne działanie uprawnionego podmiotu (kontrolera), lecz dostrzega się w niej - a przynajmniej w odniesieniu do niektórych etapów jej realizacji (np. ustalania wyników czy wypracowywania ocen i zaleceń) - elementy procesu, w którym wedle ustalonych przez prawo relacji uczestniczą zainteresowane podmioty, tj. kontrolujący i kontrolowany. W kontekście takiego podejścia do kontroli, wiążącego się ze wspomnianą zasadą kontradyktoryjności, w ewidentny sposób rysuje się nieodzowność procedur kontrolnych; trudno sobie wyobrazić występowanie kontradyktoryjności w realizacji funkcji kontroli poza ramami sformalizowanego postępowania.

II. Wskazując na niekwestionowaną potrzebę istnienia procedur kontrolnych, należy w tym miejscu odpowiedzieć na pytanie, co to jest „procedura kontrolna" i czy zawiera ona jakieś szczególne, charakterystyczne cechy. W ogólnym sensie kategoria procedury kontrolnej nawiązuje do postępowania kontrolnego, jakie przewidywane jest w wielu przepisach prawnych dotyczących różnych rodzajów kontroli. Z tej perspektywy można więc generalnie stwierdzić, iż procedura kontrolna oznacza sformalizowany sposób postępowania przy wykonywaniu funkcji kontroli, przy czym na ogół odnosi się to do etapu prowadzenia kontroli zakończonego ustaleniem wyniku i sformułowaniem wniosków.

Próbując natomiast nieco szerzej i bardziej wnikliwie odnieść się do procedury kontrolnej, warto podnieść parę istotnych momentów. I tak procedura kontrolna stanowi w swej istocie - podobnie zresztą jak każda procedura - pewien prawem określony zespół czynności (faktycznych i prawnych), następujących po sobie w ustalonym formalnie porządku i dokonywanych w ramach realizowania funkcji kontroli. Procedura obejmuje tu zatem cały uporządkowany ciąg działań o charakterze zarówno faktycznym, jak i prawnym, które mają za przedmiot i cel wykonanie zadań kontrolnych. Zadania te przypisane są przez prawo podmiotom kontrolującym (organom, instytucjom kontroli), stąd też wspomniany ciąg działań jest udziałem przede wszystkim tych właśnie podmiotów sprawujących kontrolę. Jednakże w trakcie wykonywania zadań kontrolnych (prowadzenia kontroli) określone czynności podejmowane są także przez adresatów kontroli, tj. przez podmioty kontrolowane. W ten sposób na procedurę kontrolną składają się - co można potraktować jako charakterystyczną cechę tej procedury - działania nie tylko kontrolującego, ale także działania podejmowane przez podmiot kontrolowany.

Znamiennym (choć i oczywistym) rysem procedury kontrolnej jest także jej przedmiot, który stanowi - jak już wyżej wspomniano - wykonywanie zadań i funkcji kontroli. Wyłania się tu jednak pewna kwestia dotycząca zasięgu procedury z punktu widzenia właśnie jej przedmiotu. Chodzi mianowicie o to, że mówiąc o wykonywaniu kontroli (realizacji zadań kontrolnych), można brać pod uwagę mniejszy lub większy pakiet czynności będących treścią funkcji kontroli.

Przypomnijmy, że na funkcję tę składa się:

a) obserwowanie i rozpoznawanie danej działalności lub stanu, czyli ustalanie ich rzeczywistego obrazu w określonym czasie;

b) ocena tej działalności lub stanu;

c) diagnoza co do przyczyn ewentualnych nieprawidłowości;

d) sformułowanie wniosków odnośnie do przeciwdziałania powstawaniu nieprawidłowości w przyszłości[2].

W ramach powyższych zasadniczych składników kontroli mieszczą się różne szczegółowe działania i czynności, w tym m.in. działania programujące, planistyczne, czynności przygotowawcze itd.

Powstaje pytanie, czy wszystkie możliwe składniki realizacji funkcji kontroli mają być ujęte w formalne ramy proceduralne? Dotyczy ono także tych czynności (i aktów), które mają charakter oddziaływań pokontrolnych i które z tej racji mogłyby być traktowane jako wykraczające poza sferę realizacji kontroli. Otóż wydaje się, że procedura kontrolna powinna być postrzegana szeroko i obejmować cały proces wykonywania kontroli, a więc z uwzględnieniem wszystkich jego faz, a nie

---

[1] Zasada kontradyktoryjności znajduje szerokie zastosowanie w zakresie kontroli wykonywanej przez Najwyższą Izbę Kontroli - por. np. art. 38, art. 39 ust. 2, art. 49 ust. 6, art. 55 ust. 1 - 2, art. 56 ust. 3 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli. Szerzej nt. tej zasady w odniesieniu do NIK por. m.in. Z. Doda: *Węzłowe problemy postępowania kontrolnego w świetle ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli,* „Kontrola Państwowa" nr 5/1995, s. 18 i nast.

[2] Szerzej odnoszę się do problematyki pojęcia kontroli w opracowaniu: J. Jagielski: *Kontrola administracji publicznej,* Wyd. Prawnicze, Warszawa 1999, s. 8 i nast.

tylko etapu samego przebiegu sprawdzenia i ocenienia danej działalności czy stanu. Za takim szerszym podejściem do zakresu procedury kontrolnej przemawia nie tylko naturalna poniekąd potrzeba ujęcia w reżim proceduralny całego (a nie tylko wycinkowego) procesu kontroli, złożonego - jak wspomniano - z różnych etapów działania. Istotnym argumentem zdaje się tu być także fakt, że sens procedury jako gwarancji uwzględniania interesów kontrolowanego ujawnia się ze szczególnym natężeniem na tych etapach wykonywania kontroli, które przy ścisłym traktowaniu realizacji funkcji kontrolnych i sprowadzeniu jej do samego przebiegu sprawdzenia i sformułowania ocen pozostałyby poza nawiasem procesu kontroli, a w konsekwencji poza oddziaływaniem procedury. Chodzi tu zwłaszcza o fazy ustalania i przedstawiania wyników kontroli, ewentualnego kwestionowania wyników przez kontrolowanego i przedkładania własnego stanowiska, formułowania wniosków pokontrolnych i ich przekazywania, reagowania na oddziaływania pokontrolne przez zainteresowane podmioty (w tym i kontrolowanego) itd. Bez uwzględnienia wspomnianych działań w procesie kontroli obejmowanym formalną procedurą, procedura kontrolna byłaby niewątpliwie niepełna i zdecydowanie okrojona z roli i celów, jakim ma służyć.

W rezultacie procedurę kontrolną można określić jako ciąg przewidzianych prawem czynności faktycznych i prawnych, podejmowanych w ustalonym porządku przede wszystkim przez kontrolującego, ale także i kontrolowanego, w ramach realizacji funkcji i zadań kontrolnych, odzwierciedlający w pełnym zakresie wykonywanie kontroli jako procesu sprawdzania i oceniania określonej działalności czy stanu, łącznie z ustalaniem wyników i oddziaływaniem pokontrolnym. Przytoczone szerokie określenie procedury kontrolnej nie pretenduje do wyczerpującej definicji i jest jedynie konwencjonalną propozycją pojmowania tej procedury w rozważaniach nad jej niezbędnym stosowaniem (rolą, celami, konstrukcją itp.) przy wypełnianiu funkcji i zadań przez różne instytucje kontrolne.

III. Procedura kontrolna jest - o czym już wzmiankowano - instytucją prawną i poszczególne jej elementy muszą być poddane regulacji stosownych przepisów prawnych. Przepisy te powinny normować sprawy ogólne związane z podejmowaniem kontroli (m.in. cele kontroli, zasady jej przeprowadzania, sposoby organizowania konkretnych kontroli itp.), wszczynanie i tok prowadzenia kontroli (w tym m.in. uruchamianie kontroli, problem dowodów i postępowania dowodowego, określenie uprawnień kontrolowanego w toku kontroli itd.), ustalanie wyników kontroli wraz ze sprecyzowaniem formy dokumentu, w którym są przedstawiane oraz możliwości kwestionowania trafności (zasadności) ustaleń i ocen zawartych w wynikach kontroli (kwestia toku odwoławczego od wyników kontroli). Powinny określić także podejmowanie działań pokontrolnych, a w tym formy, charakter, treść czynności i aktów zawierających wnioski i dyrektywy płynące z kontroli, jak również formy i tryb ustosunkowywania się (z uwzględnieniem zasady kontradyktoryjności) podmiotów kontrolowanych wobec kierowanych do nich działań pokontrolnych. Rozwiązania przyjmowane w ramach unormowań wskazanych składników procedury kontrolnej powinny odzwierciedlać podstawowe założenia i zasady procedury kontrolnej, a wśród nich przede wszystkim takie, jak ochrona praw i interesów kontrolowanego, legalność, obiektywizm, kontradyktoryjność czy zasada prawdy materialnej. Przy konstruowaniu procedur kontrolnych muszą być uwzględnione także określone reguły organizacyjne i techniczne, związane z zapewnieniem sprawności i efektywności w stosowaniu tych procedur (jak np. terminy dokonywania określonych działań, problem doręczeń pism i dokumentów, sposób prowadzenia działalności kontrolnej itd.).

W obowiązujących regulacjach prawnych dotyczących różnych form i instytucji kontroli wspomniane wyżej treści unormowań odnoszących się do procedur kontrolnych znajdują ograniczone odzwierciedlenie. Generalnie można stwierdzić, iż konstruowanie przez przepisy procedur kontrolnych dokonywane jest - pomijając regulacje dotyczące Najwyższej Izby Kontroli - w zakresie niewyczerpującym i często w sposób wyrywkowy. W efekcie mamy do czynienia z dużą różnorodnością ujęć procedur kontrolnych, co nie zawsze daje się wytłumaczyć potrzebą dostosowania procedury do charakteru i specyfiki takiego czy innego rodzaju kontroli. Problematyka proceduralna normowana jest na ogół w samych ustawach (niekiedy, choć rzadko, przewidywane są szczegółowe regulacje w przepisach wykonawczych)[3] i ujmowana jest zazwyczaj jako postępowanie kontrolne. W niektórych regulacjach procedury kontrolne nie są jednak wyodrębniane albo wyodrębnione są w zakresie wręcz symbolicznym. Występuje to np. w odniesieniu do niektórych inspekcji (np. Inspekcji Sanitarnej, Inspekcji Weterynaryjnej, Inspekcji Ochrony Roślin, Inspekcji Skupu

[3] Jak np. w przypadku kontroli NIK czy kontroli dewizowej (zob. rozporządzenie Ministra Finansów z 22 marca 1999 r. w sprawie trybu wykonywania kontroli dewizowej przez Narodowy Bank Polski, DzU nr 27, poz. 1528).

i Przetwórstwa Artykułów Rolnych czy Inspekcji Nasiennej)[4], co wiąże się w dużej mierze z tym, że inspekcje nie są najczęściej instytucjami jedynie kontrolnymi, lecz wykonują w istocie funkcje administracyjne, przeto ich działanie poddane jest reżimowi postępowania administracyjnego. W tego rodzaju regulacjach trudno w ogóle mówić o procedurach kontrolnych, skoro unormowane są w nich jedynie pojedyncze elementy proceduralne, w szczególności zaś związane z możliwościami podejmowania w trakcie kontroli i po jej zakończeniu różnych oddziaływań, w tym także władczych. I znów można to tłumaczyć administracyjnym charakterem inspekcji i nadzorczą naturą ich kompetencji, co prowadzi w konsekwencji do konieczności określenia przez przepisy środków administracyjnych i nadzorczych w postaci nakazów, zarządzeń, zakazów, decyzji itd.

W odniesieniu do szeregu instytucji i form kontroli (np. kontroli dewizowej, kontroli skarbowej, kontroli celnej czy inspekcji pracy)[5] unormowania dotyczące procedur kontrolnych są bardziej rozbudowane, ale i one nie wyczerpują do końca elementów składających się na te procedury. Przepisy zwykle wskazują na cele i zadania kontroli, a także określają organy uprawnione do kontroli oraz osoby (pracowników) prowadzące czynności kontrolne (kwestie związane z upoważnianiem osób do prowadzenia czynności kontrolnych są zresztą regulowane wyjątkowo dokładnie). Znacznie oszczędniej (i w sposób zróżnicowany) ujęty jest tok kontroli, w którym zaznaczane są zazwyczaj niektóre tylko czynności (m.in. sporządzanie protokołów z działań kontrolnych, jak np. w przypadku kontroli skarbowej czy inspekcji ochrony środowiska, współdziałanie z podmiotem kontrolowanym i innymi podmiotami, jak w przypadku Państwowej Inspekcji Pracy, korzystanie z określonych środków dowodowych, co widać przy kontroli podatkowej, itd.). W niektórych tylko przypadkach (np. inspekcji celnej) unormowania toku kontroli wyraźnie stwierdzają prawo zainteresowanego do uczestniczenia w procedurze kontrolnej poprzez możliwość udziału w czynnościach kontrolnych. Prawo zainteresowanego do udziału w postępowaniu nie budzi wątpliwości także wówczas, gdy procedura kontrolna nakłada się na postępowanie administracyjne, co ma miejsce - o czym już wspomniano - w działalności większości inspekcji, którym w istocie można przypisać charakter organów administracyjnych i nadzorczych.

W unormowaniach dotyczących postępowań kontrolnych dość wyraźnie zaznaczana jest na ogół faza zakończenia kontroli i ustalania jej wyników. Typowym sposobem tego zakończenia i sformułowania ustaleń kontroli jest sporządzenie protokołu kontroli, zawierającego udokumentowanie przebiegu kontroli, opis stwierdzonych nieprawidłowości itd. W stosunku do treści protokołu kontroli przewidziana jest też zazwyczaj możliwość wypowiedzenia się podmiotu kontrolowanego. Przy czym możliwość ta ujęta jest niejednolicie i w określonych instytucjach (rodzajach) kontroli przybiera różne postaci; raz jest to prawo zgłaszania zastrzeżeń (np. w przypadku Państwowej Inspekcji Pracy, kontroli skarbowej, kontroli podatkowej), innym razem prawo składania dodatkowych wyjaśnień (np. przy kontroli dewizowej), a wreszcie po prostu odmowa podpisania protokołu, co jest zresztą standardowym uprawnieniem kontrolowanego w przedmiocie ustaleń kontroli.

Z zasygnalizowanymi uprawnieniami kontrolowanego tylko w nielicznych przypadkach łączy się dalsze rozwinięcie postępowania w sprawie ustaleń wyników kontroli, polegające np. na obowiązku rozpatrzenia zastrzeżeń (zbadania zastrzeżeń) i zawiadomieniu o ich uwzględnieniu bądź odrzuceniu (z takimi rozwiązaniami można zetknąć się w ramach kontroli skarbowej czy kontroli Państwowej Inspekcji Pracy). W większości unormowań nie ma takiego rozwinięcia procedury, a zwłaszcza zawierającego elementy kontradyktoryjności. Niejednolicie unormowane są też w ramach poszczególnych form i instytucji kontroli sposoby i środki oddziaływania pokontrolnego. Występują w tym zakresie rozwiązania obejmujące klasyczne, niewładcze sposoby i środki oddziaływania pokontrolnego, jak m.in. wystąpienia pokontrolne zawierające wnioski i zalecenia.

W wielu przypadkach, w szczególności w odniesieniu do różnych inspekcji, nadzorów czy dozorów, spotkać można jednak władcze i wiążące formy oddziaływania w efekcie przeprowadzonych kontroli. Polegają one na wnoszeniu sprzeciwów, wydawaniu nakazów, zakazów, zarządzeń i innych aktów administracyjnych mających postać decyzji w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego.

---

[4] Por. ustawa z 14 marca 1985 r. o Inspekcji Sanitarnej (t.j. DzU z 1998 r., nr 90, poz. 575, ze zm.); ustawa z 24 kwietnia 1997 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej (t.j. DzU z 1999 r., nr 66, poz. 752); ustawa z 12 lipca 1995 r. o ochronie roślin uprawnych (t.j. DzU z 1999 r., nr 66, poz. 751 ze zm.); ustawa z 30 czerwca 1990 r. o Inspekcji Skupu i Przetwórstwa Artykułów Rolnych (t.j. DzU z 2000 r., nr 23, poz. 293, ze zm.); ustawa z 24 listopada 1995 r. o nasiennictwie (DzU nr 149, poz. 724).

[5] Por. ustawa z 18 grudnia 1998 r. - Prawo dewizowe (DzU nr 160, poz. 1063); ustawa z 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (DzU nr 137, poz. 526, ze zm.); ustawa z 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (t.j. DzU z 1999 r., nr 54, poz. 572, ze zm.); ustawa z 6 marca 1981 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (t.j. DzU z 2001 r., nr 124, poz. 1362).

Trzeba zauważyć, że wspomniane władcze formy „oddziaływania pokontrolnego" w istocie wykraczają poza realizowanie przez określone organy jedynie funkcji kontrolnych. Mamy tu w konsekwencji do czynienia nie tyle z oddziaływaniem pokontrolnym (jako etapem procedury kontrolnej), co ze sprawowaniem funkcji orzeczniczej, dla wykonywania której niezbędne jest uprzednie sprawdzenie i ocenienie danej działalności czy stanu. Rzutuje to na interesującą nas kwestię procedury kontrolnej. O ile w przypadkach oddziaływania kontrolnego w formach niewładczych przepisy w niewielkim zakresie konstruują „drogę odwoławczą" w odniesieniu do działań (i aktów) pokontrolnych, o tyle w sytuacjach, kiedy przewidziane jest stosowanie środków władczych, mamy zawsze do czynienia z istnieniem drogi odwoławczej, ponieważ środki te mają z reguły charakter prawny decyzji administracyjnych. Co za tym idzie, ich wydawanie podlega reżimowi Kodeksu postępowania administracyjnego, który przyjmuje jako zasadę możliwość składania odwołania od każdej decyzji. Mówiąc innymi słowy, w przepisach prawnych dotyczących kontroli dość rzadko rozwijany jest ten element postępowania kontrolnego, który dotyczy możliwości weryfikowania oddziaływań pokontrolnych. Występuje on natomiast zawsze wówczas, gdy procedura kontrolna nakłada się - przynajmniej w tej fazie - na procedurę administracyjną określoną w k.p.a. (Wtedy jednak powstaje zasadne pytanie, czy mamy tu jeszcze nadal do czynienia z procedurą kontrolną jako swoistą procedurą realizowania zadań kontrolnych).

IV. Analiza obowiązujących rozwiązań prawnych dotyczących różnych rodzajów i instytucji kontroli prowadzi w rezultacie do konstatacji, że trudno dziś mówić o prawnym modelu procedury kontrolnej czy też chociażby tylko o określonych standardach tej procedury. W odniesieniu do zdecydowanej większości form i instytucji kontroli mamy do czynienia z konglomeratem różnych rozwiązań prawnych dotyczących w mniejszym lub większym stopniu poszczególnych elementów postępowania kontrolnego, które jednak są dość odległe od ustanowienia jasnej i klarownej procedury związanej z realizacją zadań i funkcji danego rodzaju kontroli. Tymczasem nie ulega żadnej wątpliwości, że wielce pożądane byłoby wypracowanie (i odzwierciedlenie w prawie) takiego modelu procedury kontrolnej, odwołującego się do określonych generalnych założeń i zasad organizowania i prowadzenia kontroli (np. zasada kontradyktoryjności, prawdy obiektywnej czy też wypracowane standardy w zakresie ustalania wyników kontroli i oddziaływania pokontrolnego), znajdujących zastosowanie jeśli nie we wszystkich, to przynajmniej w zdecydowanej większości instytucji kontrolnych.

Na tym tle zupełnie odrębnie i wyjątkowo przedstawia się sytuacja Najwyższej Izby Kontroli, w przypadku której przepisy prawne szeroko normują kwestie postępowania kontrolnego. Regulacja tej materii ma swoje źródło w dyrektywie konstytucyjnej. Konstytucja stwierdza mianowicie (art. 207), że tryb działania Najwyższej Izby Kontroli określa ustawa. Tryb działania NIK, będącej przecież konstytucyjnym naczelnym organem kontroli, musi dotyczyć siłą rzeczy realizowania funkcji kontroli. Tym samym, konstytucyjny obowiązek określenia trybu działania zawiera w sobie także konieczność ustalenia sposobu i trybu przeprowadzania kontroli (tj. procedury kontrolnej)[6]. Unormowanie tej procedury znajduje się w podstawowym zapisie w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli, a następnie uszczegółowione jest w zarządzeniu prezesa Najwyższej Izby Kontroli[7]. Wspomniana regulacja stwarza procedurę rozbudowaną i w zasadzie zupełną, tzn. obejmującą (niezależnie od pewnych niedostatków i niedociągnięć) wszystkie elementy postępowania w trakcie realizacji funkcji kontroli, a ponadto nadaje jej charakter autonomiczny, gdyż nie jest tu przewidziane sięganie do innych procedur. Wydaje się, że procedura kontrolna dotycząca Najwyższej Izby Kontroli mogłaby z powodzeniem odgrywać rolę swoistego wzorca (punktu odniesienia) przy konstruowaniu procedur kontrolnych znajdujących zastosowanie w odniesieniu do innych rodzajów i instytucji kontroli.

Wskazanie na procedurę kontrolną NIK jako pewien standard rozwiązań organizacyjno-prawnych, który może być wykorzystany przy unormowaniu postępowań kontrolnych w przypadku szeregu innych kontroli, nie oznacza, że procedura obowiązująca w Najwyższej Izbie Kontroli jest idealna i nie nastręcza żadnych problemów. Otóż na gruncie przepisów prawnych normujących tę procedurę dostrzec można wiele kwestii rodzących określone uwagi, refleksje czy wątpliwości[8]. Tak np. tego rodzaju kwestie pojawiają się w zakresie regulacji toku prowadzenia kontroli i związane są m.in. z brakiem możliwości żądania wyjaśnień od byłego pracownika podmiotu kontrolowanego, nieuregulowaniem sposobu udostępniania akt czy też nie do końca sprecyzowanym sposobem dokumentowania ustaleń kontroli. W tym ostatnim przypadku chodzi w szczególności o jasne rozwiązanie co do charakteru protokołu kontroli. Protokół powinien tu być dokumentem zawierającym

---

[6] Zob. też Z. Doda: *Węzłowe problemy postępowania kontrolnego...*, op. cit., s. 9.

[7] Por. zarządzenie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 1 marca 1995 r. w sprawie postępowania kontrolnego, (MP nr 17, poz. 211).

[8] Są one zresztą dość skrupulatnie wychwytywane i rozważane w literaturze przedmiotu, o czym m.in. świadczy wiele publikacji zamieszczanych na łamach „Kontroli Państwowej".

opis stanu faktycznego, który wynika z rzetelnie udokumentowanych ustaleń. Wątpliwe w związku z tym wydaje się dołączanie do protokołu różnych dodatkowych dokumentów (załączników), bowiem może to prowadzić w konsekwencji do uczynienia z protokołu nie tyle odzwierciedlenia wyników kontroli, co dokumentacji samego procesu sprawdzania i oceniania. Innym przykładem problemów, których dostarcza procedura kontrolna NIK, są pewne zagadnienia dotyczące postępowania odwoławczego, takie jak m.in. brak regulacji sposobu doręczania pism i dokumentów (podczas gdy np. od momentu doręczenia protokołu liczy się termin zgłaszania zastrzeżeń), brak określenia sposobu obliczania terminów w postępowaniu kontrolnym, jak też dość złożony (wieloetapowy) tok postępowania odwoławczego, budzący pytania o jego zasadność w kontekście zasad szybkości i sprawności postępowania.

Tego rodzaju przykładowo sygnalizowanych wyżej kwestii (drobnych i szerszych) odnoszących się do procedury kontrolnej NIK można by przytaczać i dyskutować znacznie więcej. Tworzą one w sumie szeroką i bogatą problematykę postępowania kontrolnego w ramach tej bodajże najważniejszej instytucji kontroli. Podjęcie szczegółowych rozważań tej problematyki nie mieści się jednak w celach i założeniach niniejszego opracowania, które poświęcone jest pewnym generalnym refleksjom na temat procedury kontrolnej w ogóle, a nie rozważaniom nad konkretnym postępowaniem właściwym określonej instytucji kontrolnej. Stąd w tym miejscu warto zwrócić uwagę jedynie na dwa istotne zagadnienia, które wiążą się - choć w różnym stopniu - z procedurą kontrolną Najwyższej Izby Kontroli. Pierwsze zagadnienie dotyczy postępowania w zakresie dokonywania analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, drugie zaś - mające zresztą szerszy wymiar - odnosi się do problemu możliwości i potrzeby zaskarżania niektórych działań NIK do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

V. Kwestia postępowania w zakresie dokonywania - i następnie przedkładania Sejmowi - analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej ma istotne znaczenie nie tylko ze względu na ciężar gatunkowy tej funkcji NIK, ale i z tego powodu, że przy obecnych unormowaniach mogą wokół tejże funkcji powstawać kontrowersje praktyczne, jak np. dotyczące możliwości wystosowania przez prezesa Najwyższej Izby Kontroli wystąpień pokontrolnych związanych z przeprowadzoną analizą wykonania budżetu w sytuacji, kiedy analizę tę zatwierdziło już Kolegium NIK. Obowiązująca regulacja - zarówno konstytucyjna, jak i ustawy o NIK - bez wątpienia w sposób niewystarczający odzwierciedla sposób i formę działania kontrolnego podejmowanego w przedmiocie analizowania wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej. Tymczasem analiza ta jest jednym z głównych kierunków działalności Najwyższej Izby Kontroli jako naczelnego organu kontroli państwowej podlegającego Sejmowi. Analiza wykonania budżetu państwa należy do podstawowych zadań Najwyższej Izby Kontroli, ma swoje oparcie w Konstytucji (art. 204 ust. 1 pkt 1) oraz ustawie o NIK (art. 7 ust. 1 pkt 1) i realizowana jest poprzez sporządzanie corocznie stosownego dokumentu, który przedkładany jest Sejmowi. Od strony treści analiza tworzy materiał, w którym zawarte są uogólnione wyniki kontroli przeprowadzonych głównie u dysponentów części budżetowych i w innych jednostkach publicznych, a także ocena wykonania przez te jednostki ustawy budżetowej i założeń polityki pieniężnej[9]. Źródłem treści analizy są ustalenia wynikające z kontroli prowadzonych przez wszystkie jednostki kontrolne NIK. W ten sposób analiza wykonania budżetu państwa jest pod względem treści merytorycznej *sui generis* zbiorczym ujęciem wyników i ustaleń kontroli skierowanych do podmiotów dysponujących częściami budżetu oraz innych jednostek publicznych. I właśnie w odniesieniu do sformułowania treści analizy przepisy nie przewidują jakiegoś specjalnego postępowania kontrolnego. Od strony proceduralnej kontrola wykonania budżetu, dająca podstawę do opracowania analizy, obejmuje szereg postępowań kontrolnych prowadzonych przez jednostki kontrolne NIK. Nie są to jednak postępowania przypadkowe, zarządzane niezależnie od siebie, lecz są ze sobą powiązane przedmiotem kontroli, jakim jest wykonanie budżetu państwa. W ten sposób te poszczególne kontrole pozostają w jednym nurcie kontroli wykonania budżetu, prowadzącym w efekcie do sformułowania dokumentu (ujmującego ustalenia poczynione w ramach poszczególnych kontroli) w postaci analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej. Jak więc widać, pomimo że kontrola wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej nie jest wypełniana w formule specjalnego, odrębnego postępowania, to jednak w gruncie rzeczy stanowi pewien ciąg powiązanych ze sobą merytorycznie działań kontrolnych, który służy realizacji konstytucyjnego i ustawowego zadania NIK, jakim jest analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej. Pomimo braku formalnego wydzielenia procedury kontrolnej, mamy tu do czynienia z procesem realizacji zadania, określonego jako analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej - szerszego niż jednostkowe

[9] Por. E. Jarzęcka-Siwik, T. Liszcz, M. Niezgódka-Medkova, W. Robaczyński: *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli,* Wyd. Sejmowe, Warszawa 2000, s. 41.

kontrole - który obejmuje postępowania kontrolne (wraz z wystąpieniami pokontrolnymi) w odniesieniu do kolejnych części budżetu i który wieńczony jest sporządzeniem dokumentu w postaci analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej. W świetle obowiązujących przepisów wspomniany proces analizy wykonania budżetu i założeń polityki pieniężnej państwa zamyka sporządzenie stosownego dokumentu, które nie jest li tylko działaniem technicznym, lecz ma charakter prawny. Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej państwa podlega wszakże zatwierdzeniu przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli (art. 23 ust. 1).

Zatwierdzenie jest samoistną kompetencją Kolegium NIK i ma naturę stanowczą (decydującą). Kolegium NIK wyraża tu swoje stanowisko zarówno w kwestii merytorycznej treści analizy, jak i sposobu przeprowadzenia kontroli. Stanowisko to jest wiążące jako stanowisko NIK, zajęte w wykonaniu jej konstytucyjnej (i ustawowej) funkcji corocznej analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej. Ta strategiczna z punktu widzenia roli naczelnego organu kontroli państwowej funkcja należy do całej Izby, ale wypracowanie ostatecznego jej efektu ustawa (art. 23 ust. 1 pkt 1) powierza właśnie organowi NIK, jakim jest Kolegium Izby. W ten sposób z merytorycznego punktu widzenia zatwierdzenie analizy oznacza końcową ocenę Najwyższej Izby Kontroli w przedmiocie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej i jako takie przedkładane jest następnie Sejmowi (bez zatwierdzenia przez Kolegium przedłożenie analizy Sejmowi jest niedopuszczalne).

Zatwierdzająca kompetencja Kolegium w stosunku do analizy wykonania budżetu potwierdza wyraźnie, że mamy tu do czynienia z dość złożonym, ale utrzymanym w ogólnych, wspólnych ramach, procesem realizacyjnym jednego z zasadniczych zadań Najwyższej Izby Kontroli. Procesu, który obejmuje poszczególne kontrole prowadzone przez różne jednostki organizacyjne NIK. W tych samych kategoriach można też patrzeć na wystąpienia pokontrolne kończące te kontrole: są one związane z poszczególnymi postępowaniami kontrolnymi, ale zamknięte są w ramach realizacji zadania w postaci analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, którą kończy zatwierdzenie stosownego dokumentu przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli. W rezultacie wystąpienia pokontrolne powstające na gruncie poszczególnych kontroli wykonania budżetu państwa i kierowane przez prezesa NIK do określonych adresatów (ministrów) powinny być przedstawiane tym adresatom przed aktem zamykającym cały proces realizacyjny analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, tj. przed zatwierdzeniem analizy przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.

Taki pogląd wynika, z jednej strony, z logicznej konsekwencji potraktowania analizy wykonania budżetu państwa jako zadania NIK realizowanego w ramach złożonego procesu działań kontrolnych, wieńczonego zatwierdzeniem dokumentu w postaci analizy przez Kolegium Izby. Logika nakazuje tu mianowicie przyjąć, że elementy składowe całości (poszczególne kontrole) muszą poprzedzać zamknięcie procesu (zatwierdzenie analizy), a nie następować po nim. Z drugiej strony, pogląd taki zdaje się mieć uzasadnienie także w określeniu samej kompetencji Kolegium NIK do zatwierdzania analizy. Jaki bowiem byłby sens zatwierdzania analizy przez Kolegium, gdyby następnie po tym zatwierdzaniu prezes NIK mógł (także przecież w imieniu NIK) prezentować wystąpienia pokontrolne, w których zawierałby np. inne ustalenia i oceny niż te, które były podstawą sformułowania analizy? Przyjęcie możliwości kierowania wystąpień pokontrolnych po zatwierdzeniu analizy podważałoby charakter i znaczenie kompetencji Kolegium NIK jako organu Izby uprawnionego do nadania ostatecznego prawnego kształtu przedkładanej Sejmowi analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej.

Poczynione powyżej uwagi nie są osadzone na jednoznacznych przepisach, ale niosą ze sobą pewną propozycję interpretacyjną zawartych w tych przepisach rozwiązań, odwołującą się do racjonalizmu i logiki treści regulacji prawnych. Wydaje się jednak, że w kwestii realizacji tak ważnej funkcji NIK, jaką jest analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, obowiązywać powinny jednoznaczne reguły. Stąd też wyraźnie rysuje się potrzeba unormowania oddzielnej procedury sprawdzania i oceniania wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej i sporządzenia w tej materii stosownej analizy przedkładanej Sejmowi. Procedura taka uzupełniałaby - aczkolwiek jako komponent swoisty - całą konstrukcję postępowania kontrolnego stosowanego przez NIK, która odnosić się powinna do realizacji wszystkich zadań i funkcji naczelnego organu kontroli państwowej.

VI. Drugie z zasygnalizowanych wcześniej zagadnień, dotyczące możliwości i celowości weryfikacji działań kontrolnych (przede wszystkim Najwyższej Izby Kontroli) w drodze zaskarżenia do Naczelnego Sądu Administracyjnego, otwiera nowy, szeroki problem „kontroli kontrolerów". Problem ten wyrasta co prawda na gruncie kontroli sprawowanej przez NIK (i w kontekście tej kontroli jest on do tej pory rozważany), ale właśnie jako kwestia owego kontrolowania kontrolujących odniesiony być może również do innych form instytucji kontroli.

Sprawa dopuszczalności i celowości zaskarżania niektórych czynności kontrolnych NIK, przede wszystkim skierowanych wobec podmiotów niepublicznych do Naczelnego Sądu Administracyjnego, była przedmiotem dość ożywionej dyskusji w doktrynie, znalazła też swój oddźwięk w orzecznictwie sądowym[10].

W dyskusji tej zarysowały się dwa zasadnicze i przeciwstawne nurty. Pierwszy z nich wyraża koncepcję objęcia zewnętrznych, tj. adresowanych do podmiotów niepublicznych, działań kontrolnych NIK kontrolą Naczelnego Sądu Administracyjnego w ramach podmiotowego prawa skargi[11]. W drugim nurcie pozostają natomiast poglądy podważające dopuszczalność takiej kontroli sądowej na gruncie obowiązującego stanu prawnego (tj. ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli), jak również podające w wątpliwość potrzebę kognicji sądu administracyjnego w odniesieniu do realizacji funkcji kontrolnych (a co za tym idzie - wprowadzenia stosownych regulacji prawnych)[12]. Nie wchodząc bliżej w tę złożoną i kontrowersyjną problematykę (jest to wszakże temat na tyle istotny, że wymagający oddzielnego potraktowania), warto w tym miejscu zasygnalizować niektóre aspekty szerszego zagadnienia „kontroli kontrolerów", mając na uwadze przede wszystkim kontekst rozważanych kwestii procedur kontrolnych.

Po pierwsze, trzeba zauważyć, że z perspektywy procedur kontrolnych istnienie możliwości sprawdzania i oceniania podmiotów kontrolujących może być traktowane różnie. Z jednej strony, możliwości takie niekoniecznie muszą wiązać się z postępowaniem kontrolnym w przyjętym wcześniej sensie. Z taką sytuacją będziemy mieć do czynienia np. wówczas, gdy podmiot kontrolujący sprawdzany i oceniany jest przez inny uprawniony podmiot (organ nadrzędny) w zakresie realizacji przypisanych mu funkcji i zadań (kontrola działalności podmiotu kontrolującego). Wydaje się także, że do kontroli kontrolerów wykonywanej poza procedurami kontrolnymi trzeba zaliczyć sytuacje, w których występują ewentualności weryfikowania (zaskarżania) pewnych pojedynczych, konkretnych działań kontrolnych (np. wszczynania kontroli). Z drugiej strony, możliwości sprawdzania i oceniania kontrolera mogą być uznawane za element postępowania kontrolnego, ale pod warunkiem, że pozostają one wyraźnie wkomponowane w to postępowanie jako jego konkretny etap. Inaczej mówiąc, kontrola kontrolerów może być realizowana w ramach procedury kontrolnej, zajmując określone miejsce w ramach ciągu działań będących wykonywaniem funkcji kontroli. Miejscem tym jest etap po zakończeniu czynności kontrolnych i sformułowaniu wyników kontroli, zaś sposób urzeczywistnienia - to przewidziane w odniesieniu do danej instytucji kontroli środki kwestionowania wyników kontroli i ustaleń pokontrolnych[13]. Jeżeli ewentualnie pojawią się tu dalsze jeszcze możliwości weryfikacji efektów kontroli poprzez zaskarżanie do sądu administracyjnego, to nie będą one mieścić się już w procedurze kontrolnej, lecz będą realizowane w ramach postępowania sądowego.

Podobnie, poza procedurą kontrolną mieszczą się działania weryfikujące podejmowane wobec wydawanych w wyniku kontroli rozstrzygnięć władczych mających charakter decyzji administracyjnych (w rachubę wchodzi tu procedura administracyjna normowana k.p.a.)[14].

Pozostaje odrębną (i ocenną) kwestią, czy wspominana już parokrotnie kontrola kontrolerów osadzona w ramach procedur kontrolnych jest wystarczająca? Na gruncie obowiązujących rozwiązań prawnych dotyczących różnych - nie tylko NIK - rodzajów i instytucji kontroli kształtuje się odpowiedź

---

[10] Por. K. Pawłowicz: *Mit nietykalności,* „Kontrola Państwowa" nr 6/2000, s. 76 (przedruk z „Rzeczpospolitej" z 19 września 2000 r.); A. Sylwestrzak: *Prawdy i mity,* „Kontrola Państwowa" nr 6/2000, s. 83 (przedruk z „Rzeczpospolitej" z 31 października - 1 listopada 2000 r.); M. Szubiakowski: *Dopuszczalność kontroli NIK przez NSA,* „Kontrola Państwowa", nr 4/1998, s. 34 i nast.; Z. Kmieciak: *Dopuszczalność i celowość weryfikacji przez sąd administracyjny czynności kontrolnych,* „Kontrola Państwowa" nr 2/2001, s. 3 i nast. Zob. też postanowienie NSA z 13.06.1997 r., sygn. III SA 828/97, „Glosa" nr 4/1998 z glosą M. Szubiakowskiego; uchwała składu 7 sędziów NSA z 4.12.2000 r., sygn. FPS 13/00, „Glosa" nr 2/2001; postanowienie NSA z 2.10.2001 r., sygn. II SA 1454/00.

[11] Konsekwentnym zwolennikiem i propagatorem tej koncepcji jest K. Pawłowicz, najpełniej wyrażając ją w publikacji: K. Pawłowicz: *Sądowa kontrola działań NIK wobec przedsiębiorców niepublicznych,* „Państwo i Prawo" z. 12/2001 r., str. 40 i nast. (zob. także przedruk w tym numerze: str. 113-130 - przyp. red.).

[12] Por. publikacje wymienione w przyp. 10, jak również przywołane w nim orzeczenia NSA.

[13] Przykładem kontroli kontrolerów w ramach procedury kontrolnej jest tryb odwoławczy przewidziany w ramach kontroli NIK.

[14] Chodzi tu o sytuację, w której procedura kontrolna zazębia się z procedurą administracyjną, co ma miejsce przede wszystkim wówczas, gdy funkcja kontroli nie występuje samoistnie, ale w ramach szerszych funkcji nadzoru i administrowania. W tych przypadkach ustalenia kontroli dają podstawę do zastosowania środków władczych, zwykle w postaci decyzji, do których stosuje się Kodeks postępowania administracyjnego.

negatywna. Jak już powiedziano wcześniej, w większości (pomijając NIK) istniejących kontroli procedury kontrolne, w tym te ich elementy, które dotyczą możliwości sprawdzania i oceniania zasadności i prawidłowości przeprowadzonych czynności kontrolnych i ustalenia wyników, są niepełne i fragmentaryczne. W rezultacie więc jako aktualny jawi się postulat wzmocnienia i ugruntowania kontroli nad podmiotami kontrolującymi w ramach procedur kontrolnych, tzn. poprzez tworzenie w ramach postępowania kontrolnego rozwiązań - opartych na zasadzie kontradyktoryjności - dających możliwość skutecznego podważania wyników kontroli i kwestionowania działań pokontrolnych. Patrząc od strony problematyki procedur kontrolnych można powiedzieć, iż rozszerzanie (przy jednoczesnym precyzyjnym ujmowaniu) konstrukcji służących sprawdzaniu i ocenie (a jednocześnie ochronie kontrolowanego) działania kontrolerów należy bez wątpienia do zasadniczych kierunków rozwijania tychże procedur kontrolnych.

Z kolei optyka zagadnienia „kontroli kontrolerów" - która wydaje się szersza - skłania do stwierdzenia, że kontrola tego rodzaju ulokowana w formułach procedur kontrolnych, choć bardzo istotna, nie wyklucza innych form realizacyjnych. Chodzi tu przede wszystkim o wspomniany wyżej problem poddania działalności kontrolerów kontroli sądu administracyjnego. Problem ten ma dwa wyraźne aspekty: dopuszczalność kontroli sądowej na gruncie aktualnych rozwiązań prawnych oraz celowość kontroli sądowej[15].

Gdy chodzi o dopuszczalność kontroli sądowej nad działalnością kontrolną podmiotów kontrolujących (nie tylko Najwyższej Izby Kontroli), to sprawę tę trudno ocenić jednoznacznie, ponieważ w rachubę wchodzić tu mogą różne sytuacje. Tak np. wiele instytucji kontroli (jak m.in. inspekcje specjalne) spełnia funkcje kontrolne w ścisłym powiązaniu z funkcjami administracyjnymi, nadzorczymi, w rezultacie czego efektem sprawdzenia i dokonania ocen jest podejmowanie przez kontrolera (administrującego, nadzorującego) oddziaływania pokontrolnego w formach władczych (częstokroć w postaci decyzji). Oddziaływanie to podlega z kolei weryfikacji w trybie procedury administracyjnej, a następnie poddane jest z zasady możliwości zaskarżenia do NSA. W niektórych zatem przypadkach podmiotów sprawujących kontrolę istnieje wobec nich kontrola sądowa. Nie dotyczy ona co prawda bezpośrednio samych działań kontrolnych, ale obejmując wynikające z nich władcze oddziaływania pokontrolne, może być traktowana jako omawiana tu „kontrola kontrolerów".

Inaczej natomiast wygląda sprawa w przypadku instytucji kontrolnych, które - tak jak NIK - skoncentrowane są w swych zadaniach na wykonywaniu funkcji o charakterze kontroli, a nie także nadzoru czy administrowania (orzekania). Mówiąc innymi słowy, chodzi tu o instytucje typowej („czystej") kontroli, której uprawnienia z założenia nie łączą się z prawem do władczego wkraczania czy wydawania aktów administracyjnych, chociaż w ściśle określonych przypadkach, na podstawie ustawowego upoważnienia, organy kontroli mogą podejmować i tego rodzaju działania[16]. W odniesieniu do tych typowych funkcji kontroli przepisy regulujące poszczególne instytucje kontrolne nie przewidują możliwości kontroli sądowej. Również na podstawie przepisów ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym ustalenie kognicji sądu administracyjnego budzi - jak pokazuje wspominana dyskusja nad możliwością zaskarżania do NSA czynności kontrolnych NIK - bardzo poważne wątpliwości i sprzeciwy. W przypadku Najwyższej Izby Kontroli ich źródłem są kontrowersje wokół możliwości potraktowania NIK jako organu wykonującego administrację publiczną, uznania jej działań za załatwianie spraw z zakresu administracji, uznanie władczego charakteru niektórych czynności kontrolnych itd. Przenosząc te kwestie na płaszczyznę innych - poza NIK - form kontroli można zauważyć, że i tu zasadniczy problem ewentualnej dopuszczalności sądowej kontroli nad kontrolerami wiąże się z oceną charakteru działań kontrolnych, a konkretnie z uznaniem bądź nieuznaniem tychże działań (czynności) za wykonywanie administracji publicznej (za działania i czynności z zakresu administracji publicznej) i załatwianie spraw administracyjnych. W ocenie tej należy, moim zdaniem, zachować rozróżnienie funkcji kontroli od funkcji administracji (dla których jednym z zasadniczych wyróżników pozostaje dysponowanie władztwem). Pomimo że kategoria administracji publicznej w rozumieniu przedmiotowym (funkcjonalnym) jest trudna do jednoznacznego zdefiniowania i jej treści mogą być dyskusyjne, to jednak nie wydaje się zasadne utożsamianie administracji i wykonywania funkcji kontroli[17]. W konsekwencji, w materii dopuszczalności w dzisiejszym stanie prawnym

---

[15] W stosunku do kontroli sądowej nad działalnością NIK aspekty te podnosi Z. Kmieciak: *Dopuszczalność i celowość weryfikacji...*, op. cit., s. 4 i nast. oraz s. 7 i nast.

[16] Co jednak nie zmienia ich prawnej pozycji jako organów kontrolnych i nie przekształca ich w organy nadzoru.

[17] Zarówno w dotychczasowej doktrynie, jak i orzecznictwie różnego rodzaju, czynności kontrolne, w tym również akty oddziaływania pokontrolnego, jak np. wnioski, zalecenia czy wystąpienia pokontrolne - nie były generalnie traktowane jako administrowanie w sensie załatwiania i rozstrzygania spraw administracyjnych, chyba że z przepisów prawa wynikał administracyjny charakter czynności i aktów

możliwości zaskarżania czynności kontrolnych do sądu administracyjnego bliższe jest mi stanowisko wyłączające taką możliwość, niż poglądy uzasadniające istnienie skargi do NSA na działalność kontrolną (przede wszystkim NIK).

O ile dopuszczalność sądowej kontroli kontrolerów w dzisiejszym stanie prawnym jest wielce wątpliwa, o tyle kwestia tej kontroli w przyszłości pozostaje otwarta. Niezbędne jest tu jednak wszechstronne wyważenie całego problemu, tak od strony ujęcia prawnego, jak i celowości zapewnienia kognicji sądu w zakresie działań kontrolnych. Gdy chodzi o ujęcie prawne, to sądowa kontrola kontrolerów powinna znajdować wyraźne i precyzyjnie wyrażone umocowanie ustawowe. Jeżeli ustawodawca zdecyduje się na poddanie określonych czynności kontrolnych weryfikacji sądu administracyjnego, to powinien tę możliwość weryfikacji konkretnie określić w stosownych przepisach (w grę wchodzić tu powinny raczej przepisy regulujące poszczególne rodzaje i formy kontroli, niż regulacja dotycząca sądu administracyjnego). Tego rodzaju formalne ujęcie pozwoli uniknąć przy ustalaniu istnienia (bądź braku) sądowej kontroli podmiotów kontrolujących odwoływania się do interpretacji kategorii, które ze swej natury nie dają się ująć w jednoznaczne formuły (kategoria administracji, kontroli itp.).

Rzecz oczywista, znacznie ważniejszą, niż ujęcie prawne, kwestią jest merytoryczna strona zagadnienia, tj. odpowiedź na pytanie o celowość i potrzebę ustanowienia drogi sądowej w zakresie weryfikacji działania podmiotów kontrolujących. Udzielenie odpowiedzi nastąpić tu musi na podstawie gruntownej analizy uwzględniającej cały szereg aspektów, począwszy od najbardziej pryncypialnych, jak np. konstytucyjne prawo do sądu poprzez prawne, konstruujące instytucję kontroli kontrolerów, aż po czynniki praktyczne związane ze sprawnością i efektywnością działania. W istocie chodzi o wypracowanie całościowej koncepcji dopuszczenia kontroli sądowej nad realizacją funkcji kontroli. Między innymi rozstrzygnąć trzeba, jakie czynności kontrolera mogą być zaskarżane i jak je wyspecyfikować, na jakim etapie procesu kontroli mogłaby zaistnieć skarga, kto (tj. jaki podmiot) byłby uprawniony do złożenia skargi (czy każdy kontrolowany, czy tylko niektóre, np. zewnętrzne podmioty poddane kontroli) itd. Wydaje się, że istotne znaczenie miałoby także określenie relacji pomiędzy sądową kontrolą podmiotów kontrolujących a procedurą kontrolną i realizowaną w jej ramach kontrolą kontrolerów. W tej ostatniej sprawie można sądzić, iż kontrola sądowa powinna być sytuowana jako następująca po zakończeniu procedury kontrolnej i tworzyć w ten sposób ostateczny etap weryfikacji działalności kontrolnej.

Przedstawione rozważania nie wyczerpują bogatej problematyki procedur kontrolnych, jak również nie pretendują do przedstawienia pełnego stanowiska w poszczególnych istotnych kwestiach z problematyką tą związanych, jak chociażby w kwestii sądowej kontroli kontrolerów. W założeniu chodziło o podzielenie się pewnymi uwagami i refleksjami w tej nowej i ważnej materii, jaką tworzy zagadnienie postępowań (trybów) służących realizacji funkcji i zadań różnych instytucji kontrolnych. Zagadnienie, które bez wątpienia zasługuje na szeroką i pogłębioną dyskusję, prowadzoną zarówno z perspektywy doktrynalno-prawnej, jak i praktyki kontroli. W tym miejscu można tytułem podsumowania skonstatować, że:

1. Jednym z istotnych wymogów i standardów funkcjonowania dziś różnych instytucji kontrolnych jest ujęcie wykonywania funkcji kontroli w stosowne procedury. Aktualny staje się postulat wypracowania modelu (wzorca) procedury kontrolnej, który mógłby znaleźć zastosowanie w realizacji różnych form kontroli.
2. Procedura kontrolna powinna być traktowana jako swoiste, odrębne od administracyjnego postępowanie, obejmujące cały ciąg czynności sprawdzających i oceniających, zakończonych ustaleniem wyniku kontroli oraz podjęciem określonych oddziaływań pokontrolnych. Postępowanie takie powinno uwzględniać zasadę kontradyktoryjności i przewidywać odpowiednie możliwości weryfikacji działań kontrolera, w tym ustalenia wyników i podjętych czynności i aktów pokontrolnych.

---

kontroli (np. w sytuacji nadania przez prawo formy decyzji jakimś działaniom pokontrolnym). Przy braku tego rodzaju prawnych determinant, czynności kontroli - w tym wnioski i zalecenia pokontrolne - traktowane były jako materiał w postępowaniu prowadzącym do wydania decyzji wdrażających ustalenia kontroli (jeśli takie decyzje prawo przewiduje) bądź też jako materiał do wykorzystania przez organy nadzoru nad podmiotem kontrolowanym - patrz. np. postanowienie NSA z 23.03.1983 r., II SA 116/83, OSP 10/1984 i glosę J. Borkowskiego; postanowienie NSA z 13.06.1997 r., III SA 828/97 i glosę M. Szubiakowskiego, „Glosa" nr 4/1998 (przedruk (w:) „Kontrola Państwowa" nr 4/1998, s. 36 i nast.). Oczywiście organy sprawujące kontrolę nie muszą być - i z reguły nie są - monofunkcyjne i wówczas wykonywaniu kontroli towarzyszy realizacja np. funkcji orzeczniczych, nadzorczych itd.

3. Procedura kontrolna co do zasady jest rozdzielna od postępowania administracyjnego unormowanego w k.p.a. i opiera się na swoich, prawem określonych regułach (które powinny być wyczerpujące i precyzyjnie ustalone). Niekiedy postępowanie kontrolne może krzyżować się z postępowaniem administracyjnym; wówczas działania kontrolne tworzą rozszerzone postępowanie wyjaśniające w sprawie, która po jego zakończeniu poddana jest rozstrzygnięciu zgodnie z kanonami procedury administracyjnej.

4. Procedura kontrolna jest ważnym składnikiem zagadnienia „kontroli kontrolerów", ale go nie wyczerpuje. Szczególnie doniosłym aspektem tego zagadnienia jest kwestia poddania działalności podmiotów kontrolujących weryfikacji sądu administracyjnego. Dzisiejszy stan prawny każe do dopuszczalności tej weryfikacji podchodzić sceptycznie, z drugiej jednak strony problem wydaje się na tyle ważki, że powinien być przedmiotem dalszej dyskusji.

prof. dr hab. Jacek Jagielski
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego

Elżbieta Jarzęcka-Siwik

DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

(Uwagi krytyczne)

Nie trzeba nikogo przekonywać, że jawność i dostępność informacji ma ogromne znaczenie z punktu widzenia narodu jako suwerena w państwie demokratycznym. Różne formy aktywności, podobnie jak wszelkie przejawy zaniechania podmiotów publicznych, powinny być obserwowane, a gdy istnieje taka potrzeba, poddawane krytyce na forum publicznym. „Wszelka władza społeczności ludzkiej początek swój bierze z woli narodu”[1] - hasło to może być realizowane przy założeniu, że udział obywateli w sprawowaniu władzy jest świadomy i oparty na rzetelnej wiedzy o sprawach publicznych. Nie jest to możliwe bez dostępu do informacji. Poważnym problemem jest jednak wprowadzenie właściwych proporcji między tym, co publiczne i jawne, a tym, co wprawdzie publiczne, lecz udostępnione być nie może albo nie powinno.

Parlament poprzedniej kadencji podjął trud uporządkowania bardzo ważnych spraw związanych z urzeczywistnieniem konstytucyjnie gwarantowanego prawa do informacji na temat działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Efektem tych prac jest uchwalona 6 września 2001 r. ustawa o dostępie do informacji publicznej[2] - zwana dalej u.d.i.p., która weszła w życie 1 stycznia 2002 r., z wyjątkiem obowiązku określonego w art. 8 ust. 3, odnoszącego się do udostępniania informacji w Biuletynie Informacji Publicznej[3].

W założeniu przyjętym przez projektodawców miała to być ustawa ustrojowa, której celem było „skonkretyzowanie prawa obywatela do informacji publicznej zapisanego w Konstytucji”[4]. W szczególności, wprowadzona do systemu prawnego nowa regulacja miała kompleksowo określić ramy prawne obowiązku informacyjnego oraz zasady dostępu do informacji publicznej. Niewątpliwie, brak przepisów określających, w jaki sposób należy to prawo realizować powodował, że pozostawało ono tylko prawem na papierze, zwłaszcza wobec wcześniejszych decyzji parlamentu o wprowadzeniu wielu sekretów ustawowo chronionych. W polskim systemie prawnym zasady i tryb udzielania informacji są regulowane w różny sposób w wielu ustawach. Nie ukrywam, że miałam nadzieję, iż przy okazji prowadzenia prac legislacyjnych nad omawianym aktem prawnym ustawodawca określi czytelne relacje pomiędzy obszarem obejmującym informacje udostępniane oraz obszarami chronionymi, a także wprowadzi jasne reguły postępowania w tych sprawach. Kształt przyjętych w ustawie rozwiązań niestety często nie pomaga w rozwiązywaniu problemów prawnych, lecz dodatkowo wprowadza wiele wątpliwości interpretacyjnych, które w przyszłości będą musiały być rozważone przez przedstawicieli doktryny i judykatury. Zanim jednak stosowanie ustawy nie ukształtuje pewnej praktyki, także tej wynikającej z rozpoznawanych spraw sądowych, należy przyjętą regulację poddać szczegółowej analizie, aby można było lepiej stosować jej przepisy. Niżej przedstawiam kilka uwag na temat unormowania dostępu do informacji publicznej, mając nadzieję, iż będą one pomocne w bieżącej pracy Najwyższej Izby Kontroli w ramach szeroko rozumianych działań informacyjnych.

Prawo do informacji publicznej

Omówienie przyjętych w u.d.i.p. rozwiązań wypada rozpocząć od przypomnienia, że Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.[5] każdemu obywatelowi zapewnia prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego oraz innych osób i jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Realizacja tego prawa odbywa się poprzez dostęp do dokumentów oraz możliwość bezpośredniego śledzenia obrad organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów (art. 61 ust. 1 i 2). Ograniczenia swobody pozyskiwania informacji publicznej są dopuszczalne jedynie z powodów, o których mowa w art. 31 ust.

---

[1] Cytat z Konstytucji 3 maja 1791 r.

[2] DzU nr 112, poz. 1198.

[3] W tej części ustawodawca wprowadził różne okresy *vacatio legis,* tj. 18, 24 i 36 miesięcy w zależności od rodzaju informacji podlegającej udostępnieniu w Biuletynie - por. art. 26 u.d.i.p.

[4] Patrz uzasadnienie do projektu ustawy, druk sejmowy nr 2094, dostępny na stronie www.sejm.gov.pl.

[5] DzU nr 78, poz. 483.

3 Konstytucji RP, a dodatkowo w art. 61 ust. 3 ustawy zasadniczej ustawodawca wskazał, że mogą one nastąpić wyłącznie ze względu na określoną w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Tryb udostępniania informacji musi wynikać z przepisów ustawy, zaś w odniesieniu do Sejmu i Senatu - z ich regulaminów (art. 61 ust. 4)[6].

Lektura przepisów u.d.i.p., moim zdaniem, prowadzi do wniosku, iż konstrukcja prawna dotycząca zarówno zakresu podmiotowego, jak i przedmiotowego wykracza poza materialną treść prawa do informacji publicznej przyjętą w Konstytucji.

Na gruncie konstytucyjnym uprawniony do sięgania po informacje publiczne jest wyłącznie obywatel. Konstytucja w tytule rozdziału II: „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela" wyraźnie wskazuje, że o tym, kto będzie uprawniony do korzystania z przyznanych praw i wolności decyduje status danej osoby. Niektóre wolności i prawa polityczne adresowane są tylko do obywatela - dostęp do służby publicznej, udział w referendum i czynne prawo wyborcze; inne przysługują każdemu człowiekowi - prawo zrzeszania się, składania petycji. Status osoby niemającej obywatelstwa polskiego oznacza, że może ona być podmiotem praw i wolności, które nie zostały zastrzeżone dla obywatela[7]. Przyjęcie w art. 1 ust. 1 u.d.i.p. „każdego", jako podmiotu uprawnionego jest rozszerzeniem normy konstytucyjnej. Określenie to może bowiem dotyczyć zarówno obywatela polskiego, jak i cudzoziemca, a także osoby prawnej, jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej oraz organizacji społecznej, a nawet instytucji obcego państwa. Rzecz jasna, muszą to być podmioty działające legalnie[8]. Jeżeli ktoś podniesie, że przecież prawa i wolności konstytucyjne przysługują osobie fizycznej, a nie „podmiotowi zbiorowemu", to powołując się na znawców przedmiotu odpowiadam, iż „ w odniesieniu do osób prawnych prawa prywatnego, zawsze konieczne jest postawienie pytania, czy dana osoba prawna (z uwagi na swoją strukturę, zadania i charakter) może być podmiotem określonego prawa lub wolności; jeżeli jednak możliwość taka zachodzi, to nie ma podstaw do odmówienia jej podmiotowości."[9] Pogląd ten nie wymaga dalszego uzasadniania, a jako praktyczny przykład wystarczy wskazać sięganie po informacje przez środki masowego przekazu. W tym miejscu należy podkreślić, że wspomniany przepis nie rodzi uprawnienia dla organów władzy publicznej, które są adresatami norm prawnych i na nich spoczywa obowiązek realizacji przyznanych jednostce praw i wolności.

W porównaniu z wzorem konstytucyjnym, przepisy u.d.i.p. wprowadziły również modyfikację kręgu podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.d.i.p. informacje publiczne muszą udostępniać:

1) organy władzy publicznej;

2) organy samorządów gospodarczych i zawodowych;

3) podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa;

4) podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego;

5) podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

Na podstawie art. 4 ust. 2. u.d.i.p. obowiązane do udostępniania informacji publicznej są również związki zawodowe i ich organizacje oraz partie polityczne.

Poważnym mankamentem ustawy jest to, iż nie definiuje ona zasadniczych pojęć, którymi się posługuje. Nie ma przepisu, który objaśniałby kluczowe wyrażenia, takie jak „organy władzy publicznej" czy „osoby pełniące funkcje publiczne". Na dobrą sprawę nie wiadomo, kto jest adresatem obowiązku ustawowego, a w szczególności, czy organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz Narodowy Bank Polski są podmiotami zobowiązanymi do udostępniania informacji? Z pewnością nie mieszczą się one w klasycznym trójpodziale władz, zatem stosując wykładnię ścieśniającą można byłoby powiedzieć, że Najwyższa Izba Kontroli nie należy do podmiotów zobowiązanych, o których wyżej mowa. Zdaję sobie jednak sprawę ze słabości takiej argumentacji. Przyjmując ją, wyklucza się

---

[6] Szerzej o konstytucyjnym prawie do informacji patrz T. Górzyńska: *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej,* Zakamycze 1999, s. 91 i nast.

[7] Szerzej patrz Leszek Garlicki: *Polskie prawo Konstytucyjne. Zarys wykładu,* Liber, Warszawa 1998, s. 96 - 98.

[8] Por. art. 13 Konstytucji RP.

[9] L. Garlicki, tamże, s. 99.

„strażników prawa", mających do zrealizowania określone funkcje w działalności organizatorskiej państwa, poza nawias szeroko pojmowanej władzy publicznej, a przecież immanentnym składnikiem każdej władzy jest kontrola.

Ustawodawca rozszerzył obowiązek informacyjny wobec organów samorządu gospodarczego i zawodowego. Jak już wspomniałam, Konstytucja obliguje te podmioty do udzielania informacji w ograniczonym zakresie, bo tylko odnośnie do spraw, w których wykonują zadania publiczne i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Tymczasem, zaniechanie określenia w przepisach ustawy obligatoryjnego zakresu udostępnianych informacji należy odczytywać jako obowiązek pełnego informowania o wszystkich formach aktywności tych podmiotów. Nie sądzę, aby rzeczywiście istniało tak szerokie zapotrzebowanie na tego rodzaju informacje, natomiast wydaje się, że wprowadzenie powyższej regulacji narusza ład konstytucyjny. Co więcej, mimo braku upoważnienia ze strony ustrojodawcy, zadania informacyjne zostały nałożone również na podmioty, o których Konstytucja nie wspomina, tj. na partie polityczne i związki zawodowe. Nie bardzo wiadomo, co skłoniło ustawodawcę do tego podmiotowego rozszerzenia. Uzasadnienie do projektu ustawy nie przedstawia w tej kwestii żadnej argumentacji. Można jedynie domniemywać, że o treści przyjętej regulacji zadecydowała pozycja tych podmiotów i rola, jaką odgrywają w życiu publicznym. Także względy natury finansowej musiały zaważyć tu w jakiś sposób, zwłaszcza że środki publiczne stanowią znaczną pozycję wśród źródeł finansowania prowadzonej przez partie działalności[10]. Niewątpliwie materia regulacji jest nader delikatna. Zwolennicy szerokiego obszaru jawności w życiu publicznym będą przekonywać, iż dopuszczalne jest rozszerzanie norm konstytucyjnych pod warunkiem zachowania spójności systemowej, a nade wszystko gwarancji wynikających z innych praw i wolności. W powiązaniu z naturalną potrzebą przejrzystości działań podmiotów kształtujących naszą codzienną rzeczywistość wydaje się, iż nie potrzeba żadnego dalszego merytorycznego uzasadniania przyjętego rozwiązania. Problemem jest jednak kwestia formalna. Stojąc na gruncie legalizmu i pamiętając, iż każde uprawnienie musi być skorelowane z czyimś obowiązkiem należy uznać, że nie można z góry przewidzieć i wykluczyć niebezpieczeństwa naruszenia interesów podmiotów zobowiązanych.

Prawo do informacji publicznej zostało w art. 3 ust. 1 u.d.i.p określone jako uprawnienie do:

1) uzyskania informacji publicznej, w tym informacji przetworzonej, w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego;

2) wglądu do dokumentów urzędowych;

3) dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych (art. 2 ust. 1 u.d.i.p.).

Warto zastanowić się nad treścią zacytowanego przepisu i zwrócić uwagę na kilka kwestii, które z niej wynikają. Powołany przepis u.d.i.p wskazuje formy, w jakich prawo do informacji może być realizowane, a wśród nich podstawową formę, tj. dostęp do dokumentów urzędowych. Trzeba zaznaczyć, iż dokument jest jedynie środkiem do realizacji celu i ważne jest to, aby nie stawiać znaku równości pomiędzy informacją a dokumentem. Dokument jest tylko nośnikiem informacji. Terminem „informacja" zwykło się określać „powiadomienie o czymś, zakomunikowanie czegoś, wiadomość, wskazówkę, pouczenie"[11]. W praktyce często się zdarza, że żądana informacja jest zawarta w kilku dokumentach lub nie uzyskała nawet takiej postaci. Jednak z woli ustawodawcy, brak zagregowanych danych nie stanowi przeszkody w uzyskaniu informacji przez podmiot uprawniony. Ustawodawca nakazuje udostępnienie informacji przetworzonej. Oznacza to, że wszelkie dane rozproszone, które mają wartość dla podmiotu występującego o udzielenie informacji, powinny zostać zebrane i odpowiednio przygotowane przez podmiot zobowiązany, bo to on ma obowiązek wiedzieć o pewnych sprawach i o nich informować. Zainteresowany nie musi przeglądać całej dokumentacji rachunkowej, aby dowiedzieć się np. jaka ilość sprzętu i za jaką cenę została w danym roku zakupiona przez określoną jednostkę budżetową. Tamą dla wybujałych żądań w zakresie udostępniania informacji przetworzonych ma być wprowadzone ograniczenie dotyczące przypadków, gdy przetwarzanie jest „szczególnie istotne dla interesu publicznego". Zastrzeżenie, jak widać, jest nieostre i będzie wypełniane treścią przez orzecznictwo i doktrynę. Bez ryzyka popełnienia błędu już teraz można powiedzieć, że pod płaszczykiem informacji przetworzonej nie mogą się skrywać żadne ogólne opracowania i analizy, które zainteresowany chciałby wykorzystać dla własnych celów (np. do napisania pracy naukowej). W każdym razie, jeśli ktoś bardzo będzie się upierał przy żądaniu

---

[10] Por. ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (t.j. DzU z 2001 r., nr 79, poz. 857):
Art. 23a. Źródła finansowania partii politycznych są jawne.
Art. 24. 1. Majątek partii politycznej powstaje ze składek członkowskich, darowizn, spadków, zapisów, z dochodów z majątku oraz z określonych ustawami dotacji i subwencji.

[11] *Słownik języka polskiego,* PWN Warszawa 1988, tom I, s. 788.

udostępnienia mu przetworzonej informacji, musi pamiętać, iż podmiot zobowiązany może naliczyć i pobrać opłatę w wysokości odpowiadającej kosztom poniesionym w związku z przetworzeniem informacji - art. 15 ust. 1 u.d.i.p.

Na potrzeby wykładni, w art. 6 ust. 2 u.d.i.p. znalazła się ustawowa definicja „dokumentu urzędowego". I tak, dokumentem urzędowym jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy. Zgodnie z tą definicją, nie jest istotna forma, w której zawarto treść, nie ma także znaczenia środek przenoszenia ani sposób utrwalenia treści. Warto jednak podkreślić, że autorem dokumentu urzędowego może być tylko funkcjonariusz publiczny, o którym mowa w art. 115 13 Kodeksu karnego[12].

Można w tym miejscu postawić pytanie, po co ustawodawca użył przymiotnika „urzędowy" i od kiedy „materiał roboczy" staje się dokumentem? Podejmując próbę odpowiedzi na pierwsze pytanie należy zaznaczyć, że w doktrynie od dawna funkcjonuje podział na dokumenty urzędowe i prywatne. Może zatem chodziło ustawodawcy o wyraźne zasygnalizowanie, że dokumenty prywatne nie podlegają obowiązkowi udostępniania (nie ma przeszkód, by w aktach sprawy znajdowały się zarówno jedne, jak i drugie dokumenty). Jako aksjomat przyjmuje się, że dokument urzędowy stanowi dowód tego, co w nim urzędowo poświadczono. Dla odmiany, dokument prywatny nie musi niczego poświadczać ani stanowić jakiegokolwiek dowodu. Przedmiot dokumentu prywatnego jest o wiele szerszy, zaś jedynym warunkiem *sine qua non* jego istnienia jest podpis wystawcy.

Przytoczona definicja z całą pewnością nie obejmuje materiału roboczego, tj. projektów dokumentów będących w fazie przygotowywania ostatecznego ich brzmienia, np. projektów wystąpień pokontrolnych uzgadnianych w trybie 46 zarządzenia Prezesa NIK z dnia 1 marca 1995 r. w sprawie postępowania kontrolnego[13]. Wynika to wprost z treści przepisu nakazującego, by wytworzenie danego dokumentu leżało w zakresie kompetencji jego wystawcy.

Odrębną kwestią jest udostępnianie tzw. dokumentów wewnętrznych, wytworzonych w zakresie działania danego podmiotu i wyrażających opinie w sprawach szczegółowych, poglądy przedstawiane w toku narad albo dyskusji, a także porady udzielane w ramach konsultacji. Uważam, że tego typu dokumenty nie podlegają udostępnianiu, o ile nie zostały włączone do akt sprawy albo nie zostały wyekspediowane do innego podmiotu. Nie da się, moim zdaniem, logicznie uzasadnić, że tym „innym podmiotem" może być komórka organizacyjna podmiotu zobowiązanego do udostępniania informacji, bo w ten sposób obowiązek informacyjny należałoby rozciągnąć także na zgłaszanie pewnych pomysłów co do załatwienia sprawy albo nawet na wymianę poglądów za pomocą poczty elektronicznej lub rozmów telefonicznych.

Z tym również wiąże się problem określenia „momentu początkowego", od którego informacja podlega udostępnieniu. Z jednej strony, skoro organy władzy mają obowiązek udostępniać informacje już na etapie „zamierzeń", to należałoby przyjąć, że udostępniane mają być informacje także na etapie prowadzonych negocjacji jeszcze przed podjęciem finalnej decyzji. Zbyt wczesne upublicznienie pewnych zamierzeń może wywołać różnego rodzaju konflikty interesów. Oczywisty wydaje się tutaj wniosek, iż niechęć do ujawniania tak wczesnego stadium sprawy może powodować chęć ucieczki w sferę chronioną sekretem ustawowym, a zatem zasadne jest pytanie, czy nie zwycięży tendencja do nadmiernego kwalifikowania takich informacji, jako informacji niejawnych. Nie wdając się w dalsze wywody, wystarczy wskazać, iż przy ochronie informacji niejawnych przyjęto, że ochrona przed nieuprawnionym ujawnieniem informacji stanowiących tajemnicę państwową lub służbową rozpoczyna

---

[12] §13. Funkcjonariuszem publicznym jest:
1) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej,
2) poseł, senator, radny,
3) sędzia, ławnik, prokurator, notariusz, komornik, zawodowy kurator sądowy, osoba orzekająca w sprawach o wykroczenia lub w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy,
4) osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych,
5) osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe,
6) osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej,
7) funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej,
8) osoba pełniąca czynną służbę wojskową.

[13] MP nr 17, poz. 211.

się już w trakcie ich opracowywania[14]. Myślę, że nie byłoby zbytniego uszczerbku dla jawności życia publicznego, gdyby ustawodawca wyraźnie wskazał, iż dokumenty w fazie opracowywania nie muszą być przedstawiane do wglądu osobom zainteresowanym uzyskaniem informacji publicznej.

Podstawową sprawą dla ustalenia zakresu przedmiotowego prawa do informacji jest oznaczenie treści normatywnej pojęcia „informacja publiczna". Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p., informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych. Precyzja tego sformułowania daleko odbiega od ideału. Można wręcz twierdzić, że przytoczona tu definicja legalna jest klasycznym przykładem tautologii. Z punktu widzenia semantyki nie bardzo widzę możliwość wypracowania prostej, czytelnej i jednoznacznej definicji informacji publicznej. Myślę, że ustawodawca tak samo postrzegał ten problem, a omawiana regulacja ma na celu stworzenie przeciwwagi dla informacji prywatnej. Warto tutaj podkreślić, że na tle u.d.i.p. oraz ustawy o ochronie informacji niejawnych wyraźnie zarysował się podział informacji publicznej na informację podlegającą udostępnieniu i informację pozostającą w sferze dyskrecjonalnej.

Drugim elementem omawianej definicji jest „sprawa publiczna", rozumiana jako każde działanie władzy publicznej w zakresie zadań przypisanych państwu, dotyczących lub służących ogółowi albo mających na celu zadysponowanie majątkiem publicznym. Desygnatem jest tu więc publicznoprawny charakter aktywności danego podmiotu.

Wychodząc naprzeciw ewentualnym dywagacjom na temat faktycznego obszaru informacji będących przedmiotem publicznego dostępu, ustawodawca enumeratywnie podał rodzaje informacji. Otóż, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p., udostępniane są informacje o polityce wewnętrznej i zagranicznej, w tym o:

a) zamierzeniach działań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej;

b) projektowaniu aktów normatywnych;

c) programach w zakresie realizacji zadań publicznych, sposobie ich realizacji, wykonywaniu i skutkach realizacji tych zadań.

Analizując treść tego przepisu można postawić pytanie, czy celowo pominięto w nim władzę sądowniczą? Problem jest ważny, bo w czasach zapaści naszego wymiaru sprawiedliwości sadzę, iż powinna być dostępna informacja o zamierzeniach i ewentualnych programach naprawczych nie tylko niewidomej, ale już i mocno kulejącej, polskiej Temidy. Wydaje mi się, że intencją ustawodawcy nie było uwolnienie władzy sądowniczej od obowiązku informacyjnego w ogóle, gdyż w art. 3 ust. 4 u.d.i.p. zakazano ograniczać dostęp do informacji o organizacji i trybie pracy organów prowadzących postępowania. Tak zwana „jawność wokandy" jest jednak bardzo znikoma w porównaniu z wysoko podniesioną kurtyną, przy której przyszło działać pozostałym władzom publicznym. I nie chodzi tu o ciekawość, jak przebiega przysłowiowy „spór o miedzę", lecz możliwość wglądu do analiz czy ekspertyz niezwiązanych bezpośrednio z indywidualną sprawą, ale opracowywanych kompleksowo na podstawie akt wielu spraw. W każdym razie, w przypadku odmowy udostępnienia takich informacji uważam, iż zainteresowani zawsze mogą powołać się bezpośrednio na przepisy ustawy zasadniczej, w myśl zasady wyrażonej w art. 8 Konstytucji.

Na szczególną uwagę zasługuje jawność procesów prawotwórczych. Wydaje się, że informowanie o projektach aktów prawnych powinno wpłynąć na ucywilizowanie lobbingu w naszym kraju. Szkoda tylko, że ustawodawca nie uregulował zagadnienia bardziej kompleksowo[15].

Drugą grupą informacji publicznych podlegających udostępnianiu są informacje o podmiotach zobowiązanych, z wyłączeniem partii politycznych i związków zawodowych, oraz o zasadach ich funkcjonowania. Chodzi o informacje dotyczące (art. 6 ust. 1 pkt 2 u.d.i.p.):

a) statusu prawnego lub formy prawnej;

b) organizacji;

c) przedmiotu działalności i kompetencji;

d) organów i osób sprawujących w nich funkcje i ich kompetencji;

e) struktury własnościowej podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt. 3-5;

f) majątku, którym dysponują;

oraz (art. 6 ust. 1 pkt 3 u.d.i.p.) informacje o:

a) trybie działania władz publicznych i ich jednostek organizacyjnych;

---

[14] Art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (DzU nr 11, poz. 95, ze zm.).

[15] Do Sejmu wpłynął projekt ustawy o jawności procedur decyzyjnych, grupach interesów i publicznym dostępie do informacji (druk sejmowy nr 2153), który jednak nie doczekał się zakończenia prac legislacyjnych.

b) trybie działania państwowych osób prawnych i osób prawnych samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań publicznych i ich działalności w ramach gospodarki budżetowej i pozabudżetowej;

c) sposobach stanowienia aktów publicznoprawnych;

d) sposobach przyjmowania i załatwiania spraw;

e) stanie przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania lub rozstrzygania;

f) prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych.

Ten rozbudowany wykaz informacji nazbyt kazuistycznie obejmuje meritum sprawy. Bez potrzeby wskazuje szereg wiadomości, które są powszechnie dostępne. Mowa tu o jawnych rejestrach i ewidencjach, a także o statusie prawnym, kompetencjach i trybie postępowania organów władzy, tj. elementach ustalonych w powszechnie obowiązujących i publikowanych aktach prawnych. Należy jednak przyznać, iż wzięcie pod lupę sposobu, kolejności i terminowości załatwiania spraw może wpłynąć na zwiększenie obiektywizmu i ograniczenie tendencji do „koleżeńskiego" przyspieszania rozstrzygnięć.

Zakres informacji o osobach powinien być bardziej precyzyjnie określony, by podmiot zobowiązany nie był narażony na zarzuty naruszenia dóbr osobistych lub złamania zasad ochrony danych osobowych. Przy okazji warto zwrócić uwagę na terminologię używaną przez ustawodawcę. Otóż, z treści art. 5 ust. 2 u.d.i.p. wynika, iż zakres wskazanych w nim jako możliwych do udostępnienia informacji dotyczy „osób pełniących funkcje publiczne", zaś na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. d u.d.i.p. podmioty zobowiązane mają udzielać informacji o „osobach sprawujących w nich funkcje". Już na pierwszy rzut oka widać, że zakresy pojęciowe tych znamion różnią się, bo nie każda funkcja kierownicza jest uznawana za funkcję publiczną. W takim razie trzeba przyjąć, iż materialna treść prawa do informacji została rozszerzona w stosunku do zakresu przyjętego w Konstytucji. Nie jest to wcale bez znaczenia, jeśli spożytkowanie uprawnienia do otrzymania informacji będzie miało na celu zwalczanie „konkurencji" np. w życiu zawodowym.

Kolejną kategorią udostępnianych informacji są tzw. dane publiczne (art. 6 ust. 1 pkt 4 u.d.i.p.), w tym:

a) treść i postać dokumentów urzędowych, w szczególności:

- treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć,
- dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających;

b) stanowiska w sprawach publicznych zajęte przez organy władzy publicznej i przez funkcjonariuszy publicznych w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego;

c) treść innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej;

d) informacja o stanie państwa, samorządów i ich jednostek organizacyjnych.

Sposób określenia informacji o danych publicznych może negatywnie odbić się na działalności instytucji kontrolnych. Obowiązek udostępnienia - zamiast danych zagregowanych - treści poszczególnych dokumentów kontrolnych może wpływać na chęć ukrywania przed kontrolerami danych stanowiących podstawę ustaleń faktycznych. Bez szczegółowego uregulowania dostępu do akt kontroli w przepisach rangi ustawowej (por. art. 1 ust. 2 u.d.i.p.) nie można odmówić podmiotowi uprawnionemu dostępu do akt zakończonej kontroli.

Na koniec ustawodawca wskazuje informacje o majątku publicznym (art. 6 ust. 1 pkt 6 u.d.i.p.), w tym o:

a) majątku Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych;

b) innych prawach majątkowych przysługujących państwu i jego długach;

c) majątku jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządów zawodowych i gospodarczych oraz majątku osób prawnych samorządu terytorialnego, a także kas chorych;

d) majątku podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 5, pochodzących z zadysponowania majątkiem, o którym mowa w lit. a) - c), oraz pożytkach z tego majątku i jego obciążeniach;

e) dochodach i stratach spółek handlowych, w których podmioty, o których mowa w lit. a) - c), mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów Kodeksu spółek handlowych, oraz dysponowaniu tymi dochodami i sposobie pokrywania strat;

f) długu publicznym;

g) pomocy publicznej;

h) ciężarach publicznych.

Przepis ten ma być w dużej części antidotum na niegospodarność i korupcję. Zasada jawności finansów publicznych[16] wzbogacona została o dodatkowy instrument pozwalający na bieżącą i ścisłą kontrolę. Każdy podatnik będzie mógł się dowiedzieć, jakie kwoty i na co zostały wydatkowane. Przy tym trzeba zaznaczyć, że tylko podmioty zobowiązane muszą udostępniać informacje o majątku publicznym. Prywatny przedsiębiorca korzystający z pomocy państwa nie musi publicznie wyliczyć się z otrzymanych funduszy. Inaczej będzie z podmiotem, który te fundusze przyznawał.

Na koniec tej części rozważań należy jeszcze zwrócić uwagę na fakt, iż omawiany akt jednakowo reguluje obowiązek informacyjny władzy wykonawczej i ustawodawczej. Tymczasem, zgodnie z Konstytucją, tryb udzielania informacji przez Sejm i Senat powinien być określony w ich regulaminach.

Ograniczenia prawa do informacji publicznej

Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniom wynikającym z innych ustaw (art. 1 ust. 2 i art. 5 ust. 1 u.d.i.p.). W polskim systemie prawnym funkcjonuje wiele sekretów ustawowo chronionych, do których dostęp jest ściśle reglamentowany[17]. Omawiana regulacja nie zmienia systemu ochrony informacji, nie wprowadza też czytelnych relacji, które przepisy - co do zasady - są ogólne, a które specjalne. Generalnie rzecz ujmując, na podstawie u.d.i.p. można powiedzieć, że wszystko, co w obszarze informacji publicznej nie jest chronione sekretem ustawowym, jest jawne.

Ze szczególną atencją ustawa traktuje ochronę prywatności w szerokim ujęciu podmiotowym, tj. nie tylko prywatności osób fizycznych, ale i przedsiębiorców. To państwo ma być przezroczyste dla obywateli, a nie odwrotnie. Podkreślić wypada, iż ograniczenie prawa do informacji publicznej ze względu na ochronę prywatności osób fizycznych, wskazane w art. 5 ust. 2 u.d.i.p., nie odnosi się jedynie do danych osobowych, ponieważ nie wyczerpują one całego obszaru prywatności (np. godność, prawo do dobrego imienia itp.). Podobnie rzecz się przedstawia z prywatnymi przedsiębiorcami. Wszystko, co przedsiębiorca zechce zachować w tajemnicy, będzie chronione[18].

Zasady prymatu prywatności nie zmienia fakt, że w pewnych obszarach jest ona wyłączana. W stosunkach państwo - obywatel, ten ostatni obowiązany jest do przedstawiania np. zeznań podatkowych a nawet stanów i obrotów na rachunku bankowym. Takie informacje znajdujące się w posiadaniu organów władzy publicznej nie podlegają udostępnianiu. Można zatem stwierdzić, że informacja prywatna zawarta w aktach publicznych nie traci swego charakteru i nadal podlega ochronie. Powstaje jednak problem związany z udostępnianiem dokumentu urzędowego zawierającego dane dotyczące prywatności. Myślę, że rozwiązaniem jest tu odpersonalizowanie dokumentu (np. sporządzenie z niego wyciągu), zaś w przypadku gdy obszar prywatności jest taki, że jego wyłączenie spowoduje utratę waloru informacyjnego - odmowa udostępnienia dokumentu. Uwagi

---

[16] Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (DzU nr 155, poz. 1014, ze zm.): Art.11. 1. Finanse publiczne są jawne.

2. Jawność finansów publicznych jest realizowana, z zastrzeżeniem ust. 3, w szczególności przez:

1) jawność sejmowej debaty budżetowej i debat budżetowych jednostek samorządu terytorialnego,

2) jawność sejmowej debaty nad sprawozdaniem z wykonania budżetu państwa i debat nad wykonaniem sprawozdań budżetowych jednostek samorządu terytorialnego,

3) podawanie do publicznej wiadomości:

a) kwot dotacji udzielanych z budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego,

b) zbiorczych danych dotyczących finansów publicznych przez Ministra Finansów,

4) udostępnianie corocznych sprawozdań dotyczących finansów i działalności jednostek należących do sektora finansów publicznych.

3. Jawność finansów publicznych wyłącza się w stosunku do tych środków publicznych, których pochodzenie lub przeznaczenie zostało uznane za tajemnicę państwową na podstawie odrębnych przepisów lub jeżeli wynika to z umów międzynarodowych.

4. Jednostki sektora finansów publicznych stosują jednolite zasady rachunkowości.

[17] Szczegółowo poszczególnymi rodzajami tajemnic ustawowo chronionych zajmują się R. i M. Taradejna: *Tajemnica państwowa i inne tajemnice chroniące interesy państwa i obywateli. Zbiór przepisów z komentarzem,* Mini Press, Warszawa 1998, także E. Jarzęcka-Siwik: *Tajemnica ustawowo chroniona,* „Kontrola Państwowa" nr 3/1998.

[18] Tajemnicą przedsiębiorstwa są nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, handlowe lub organizacyjne przedsiębiorstwa, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności - art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (DzU nr 47, poz. 211, ze zm.).

powyższe nie mają zastosowania do informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji oraz gdy osoba lub przedsiębiorca zrezygnowali z przysługującej im ochrony.

Nie można przejść do porządku nad brakiem określenia zakresu pojęcia „osoby pełniące funkcje publiczne", zwłaszcza że w innym przepisie omawianej ustawy ustawodawca posługuje się terminem „funkcjonariusz publiczny w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego" (art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. b oraz art. 6 ust. 2 u.d.i.p.). W szczególności nie wiadomo, które z tych pojęć jest szersze. Na gruncie prawa karnego utrwalił się pogląd, że nie każda osoba piastująca funkcję publiczną jest funkcjonariuszem publicznym[19]. Podniesione wątpliwości mogą w praktyce doprowadzić do bezzasadnego poszerzenia kręgu osób, o których informacja ma być udostępniona, a przez to doprowadzić do naruszenia dóbr osobistych. W tej kwestii zalecana jest ostrożność i wydaje się, że dobrze byłoby „wywołać" sprawę na wokandę w celu uzyskania stanowiska judykatury.

Akta spraw karnych, cywilnych i administracyjnych podlegają udostępnianiu w przypadku, gdy nie są chronione ustawowym sekretem oraz dotyczą władz publicznych, podmiotów wykonujących zadania publiczne albo osób pełniących funkcje publiczne, a sprawa ma związek z zadaniami wykonywanymi w zakresie tych funkcji.

W taki oto sposób każdy będzie mógł się dowiedzieć, czy sprawujący urząd sędziego ma odpowiedni wiek, czy członek korpusu służby cywilnej złożył odpowiedni egzamin i czy kontroler ma odpowiednie wykształcenie. Odnosząc te uwagi do postępowania kontrolnego należy podkreślić, że ustawa o NIK[20] nie zawiera żadnego katalogu przyczyn wyłączających dostęp do informacji. Konstrukcja tajemnicy kontrolerskiej ma bardzo ogólnie określony zakres podmiotowy i przedmiotowy. Z treści art. 73 ustawy o NIK wynika, iż każdy pracownik Izby jest obowiązany zachować w tajemnicy wszystkie informacje, które uzyskał w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych i z tego obowiązku może go zwolnić tylko prezes NIK. Dodatkowo, w myśl art. 10 ust. 2 ustawy o NIK, dopiero po przekazaniu Sejmowi informacji o wynikach kontroli prezes NIK może publicznie je zaprezentować. Stąd wniosek, że ustalenia kontroli będą chronione do czasu ich upublicznienia w trybie art. 10 ustawy o NIK, później zaś trzeba zastosować tryb przewidziany w u.d.i.p.

Zasady dostępu do informacji publicznej

Udostępnianie informacji publicznych docelowo odbywać się będzie następującymi sposobami:

- poprzez ogłoszenie w Biuletynie Informacji Publicznej;
- na wniosek zainteresowanego;
- poprzez wyłożenie w miejscach ogólnie dostępnych lub za pomocą zainstalowanego w nich urządzenia umożliwiającego zapoznanie się z informacją;
- w drodze wstępu na posiedzenia organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów oraz udostępniania audiowizualnych i innych materiałów dokumentujących te posiedzenia.

Dostęp do informacji opiera się na kilku podstawowych zasadach. I tak, ma on być powszechny, bezwarunkowy, równy, niezwłoczny i bezpłatny. Żądać informacji może na równych zasadach każdy, kto jest nią zainteresowany. Nikt nie musi uzasadniać żądania udostępnienia mu informacji. Ustawodawca nie wymaga, aby podmiot realizujący swoje uprawnienie wykazywał istnienie jakiegokolwiek interesu prawnego lub faktycznego (art. 2 ust. 2 u.d.i.p.). Nie wolno ograniczać dostępu do jawnej informacji. W szczególności zabronione jest faworyzowanie kogokolwiek z powołaniem się na względy organizacyjne lub techniczne (art. 18 ust. 4 u.d.i.p.). Udostępnianie informacji następuje bezpłatnie. Jedynie w sytuacji, gdy w związku z realizowaniem prawa w sposób wskazany we wniosku podmiot zobowiązany poniesie dodatkowe koszty, może on żądać od wnioskodawcy wniesienia opłaty, której wysokość odpowiada tym kosztom (art. 15 ust. 2 u.d.i.p.). Jest to, jak widać, opłata o charakterze rekompensaty i wnioskodawca wcale nie musi jej ponosić; wystarczy, że zmieni swój wniosek co do sposobu lub formy udostępnienia informacji. Ustawodawca przywiązuje dużą wagę do aktualności informacji (art. 3 ust. 2 u.d.i.p.), a poza tym nakazuje, by jej udostępnianie następowało niezwłocznie. Stwierdza wręcz, że informacja powinna być udostępniona nie później niż w terminie 14

[19] Por. Uchwała SN w składzie 7 sędziów z 20.06.2001 IKZP 5/01, opubl. w Systemie informacji prawnej Lex: „Pełnienie funkcji publicznej, o której mowa w art. 228 1 k.k., obejmuje czynności ordynatora w publicznym zespole opieki zdrowotnej, zarówno związane z administrowaniem, jak i udzielaniem świadczeń zdrowotnych wymienionych w art. 2 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodzie lekarza oraz w art. 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej - finansowanych ze środków publicznych."

[20] Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. DzU z 2001 r., nr 85, poz. 937).

dni od dnia złożenia wniosku (art. 13 ust. 1 u.d.i.p.), zaś ta, którą można udostępnić niezwłocznie, może być przekazana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku, tj. bez zbędnego formalizmu (art. 10 ust. 2 u.d.i.p.).

Informację publiczną mają obowiązek udostępniać nie tylko podmioty, które ją wytworzyły, lecz również podmioty będące w jej posiadaniu - art. 4 ust. 3 u.d.i.p. Wprowadzenie takiego rozwiązania ma na celu zapobieżenie przypadkom uchylania się przez podmioty zobowiązane od wypełnienia ustawowego obowiązku. Zrozumiałą rzeczą jest, że prawodawca chciał uchronić zainteresowanego przed koniecznością „poszukiwania" informacji, ale przyjęta konstrukcja pozwala także na żądanie tych samych informacji od kilku podmiotów. W związku z tym, że nie ma tu żadnego ograniczenia, nie ma podstaw do odmowy udzielenia informacji nawet jeśli ciekawość uprawnionego podmiotu została już zaspokojona. Łatwo sobie wyobrazić, że jakiś żartowniś zasypując posiadacza informacji stosownymi wnioskami zdestabilizuje jego działalność.

Standardową ścieżką dostępu do informacji publicznej będzie jej publikacja w Biuletynie Informacji Publicznej, który z założenia ma być urzędowym publikatorem teleinformatycznym. Oznacza to, że udostępniane w nim informacje zyskają „autoryzację" podmiotu zobowiązanego. Jednocześnie podmiot ten weźmie całkowitą odpowiedzialność za te informacje. Biuletyn ma funkcjonować jako system stron www. stworzonych przez każdy podmiot zobowiązany. Stronę główną z wykazem podmiotów zobowiązanych i odnośnikami umożliwiającymi połączenie z ich stronami ma stworzyć minister właściwy do spraw administracji. Szczegółowe standardy systemu mają być zawarte w przepisach wykonawczych. Na opracowanie BIP ustawa przewidziała dość dużo czasu, a w tej chwili trudno przewidzieć, jak będą przebiegały prace nad utworzeniem BIP. Na pewno będzie to przedsięwzięcie bardzo kosztowne, wymagające odpowiednich przygotowań, zwłaszcza w zakresie inwentaryzacji zasobów informacyjnych. Dla osiągnięcia zamierzonego celu najważniejsze będzie jednak odpowiednie przygotowanie osób odpowiedzialnych za wdrożenie ustawy i metodyczne usuwanie różnego typu barier technicznych, edukacyjnych i mentalnych. Pozostaje jeszcze mieć nadzieję, że niedobre doświadczenia związane z dużymi systemami teleinformatycznymi ominą BIP.

Na dzień dzisiejszy, aż do czasu utworzenia BIP, podstawowym sposobem sięgania po informacje publiczne będzie udostępnianie ich na wniosek (publikacja informacji w BIP zwolni z obowiązku rozpoznawania wniosku). Forma wniosku nie została przez ustawodawcę sprecyzowana. Z treści art. 10 ust. 2 u.d.i.p., *a contrario* wynika jednak, że regułą powinien być wniosek złożony na piśmie. Szkoda, że ustawodawca nie określił podstawowych elementów, które wniosek powinien zawierać. Nic przecież nie stało na przeszkodzie wprowadzeniu reguły, że braki formalne nie zwalniają z obowiązku udostępnienia informacji. Jednocześnie pozwoliłoby to przynajmniej w minimalnym stopniu wyeliminować takie sytuacje, gdy na podstawie lakonicznej treści wniosku nie będzie można nawet zidentyfikować obszaru, w którym należałoby informacji poszukiwać. Aktualnie, w przypadku złożenia wniosku, o jakim wyżej mowa, podmiot zobowiązany powinien zwrócić się do wnioskodawcy o uzupełnienie jego treści, choć przecież tak naprawdę nie leży to w jego interesie.

Udostępnianie informacji następuje w sposób i w formie wskazanej we wniosku (art. 14 ust. 1 u.d.i.p.). Odstępstwo od tej reguły jest usprawiedliwione tylko wtedy, gdy podmiot zobowiązany nie dysponuje odpowiednimi środkami technicznymi pozwalającymi na realizację postulatów sformułowanych we wniosku. W takim przypadku jednak podmiot zobowiązany musi powiadomić uprawnionego o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem oraz wskazać sposób i formę, w której informacja może być przekazana (art. 14 ust. 2 u.d.i.p.).

Wszystkie udostępniane informacje muszą być w odpowiedni sposób oznaczone. Przede wszystkim mają zawierać dane o podmiocie udostępniającym informację, datę udostępnienia informacji oraz określać tożsamość osób, które wytworzyły informację lub odpowiadają za jej treść. Na koniec, muszą zawierać dane określające tożsamość osoby, która udostępnia informację (art. 12 ust. 1 u.d.i.p.).

Każdy przypadek odmowy udostępnienia informacji publicznej wymaga wydania przez organy władzy publicznej odpowiednio uzasadnionej decyzji. To samo odnosi się do rozstrzygnięć podjętych przez inne podmioty zobowiązane. Konieczność wykazania, że informacja nie podlega udostępnieniu spoczywa na podmiocie zobowiązanym. W uzasadnieniu decyzji, a także w rozstrzygnięciu, o którym mowa, należy wskazać nie tylko merytoryczne powody, lecz również określić tożsamość i funkcję osób, które uczestniczyły w załatwianiu sprawy poprzez przedstawianie swego stanowiska. Niezależnie od powyższego, ustawodawca wymaga, aby podać oznaczenie podmiotów, ze względu na dobro których odmówiono udostępnienia informacji (art. 16 i 17 u.d.i.p.). Omówione tu przepisy wskazują na dwie istotne sprawy. Otóż, po pierwsze, wynika z nich, że poza ograniczeniami w dostępie do informacji publicznej ze względu na prywatność lub ochronę ustawowego sekretu nie ma żadnych innych przyczyn do odmowy udostępnienia informacji. Po drugie, samo wskazywanie podmiotu, którego ochrona zadecydowała o utrzymaniu w tajemnicy informacji publicznej, może być naruszeniem tej tajemnicy. Ten istotny dysonans w przepisie powinien być jak najszybciej usunięty,

tym bardziej że nie ma żadnych racjonalnych powodów przemawiających za potrzebą wskazywania takich danych w decyzji odmownej.

W odniesieniu do braku innych przyczyn odmowy dostępu do informacji uważam, że jest to znaczny błąd ustawodawcy. Źle się stało, że nie wprowadzono do ustawy generalnej klauzuli pozwalającej na odmowę udostępnienia informacji ze względu na ochronę interesu publicznego. Pamiętamy, iż udostępnianiu podlegają informacje już o „zamierzeniach" władz publicznych w sferze polityki wewnętrznej i zagranicznej. Nikt nie kwestionuje potrzeby informowania o podejmowanych w tym zakresie działaniach, problem tylko w tym, kiedy należałoby to uczynić. Przedwczesne udostępnienie niektórych informacji może spowodować perturbacje np. w sprawach międzynarodowych.

Inną sytuacją, wcale nie hipotetyczną, może być kwestia nieudostępnienia informacji przez podmiot zobowiązany z tego prostego powodu, że jej nie posiada. Ustawodawca nie wskazał, czy wówczas postępowanie w sprawie o udostępnienie informacji należy umorzyć, czy też wydać decyzję (rozstrzygnięcie) odmowną. Byłabym skłonna do twierdzenia, że w omawianym przypadku powinno nastąpić umorzenie postępowania, bo przecież nie następuje merytoryczne rozpoznanie sprawy, a właśnie umorzenie zarezerwował ustawodawca dla rozstrzygania kwestii formalnych - por. art. 14 ust. 2 u.d.i.p.

Ten, kto nie udostępnia informacji publicznej mimo spoczywającego na nim obowiązku, podlega odpowiedzialności karnej. Dyspozycja tego przepisu jest bardzo nieprecyzyjna.

Poczynając od strony przedmiotowej tego przestępstwa nie bardzo wiadomo, jaki zakres penalizowanego zachowania ona obejmuje. Nie wiadomo zwłaszcza, jak należy rozumieć znamię czasownikowe. Czy nieudostępnieniem informacji publicznej będzie np. przekazanie jedynie jej fragmentu albo przekazanie informacji, która nie jest na bieżąco zaktualizowana? Podobne pytania wiążą się z aktualizacją stron BIP. Nie wiadomo, czy dyspozycja przepisu karnego obejmuje stan, gdy podmioty zobowiązane będą utrzymywać w BIP informacje nieaktualizowane lub w ogóle nie przekażą ich do publikacji. W zasadzie, poza przepisem karnym i ewentualnymi środkami dyscyplinującymi wynikającymi z odpowiedzialności służbowej, nie ma żadnych innych instrumentów wymuszających utrzymywanie stanu zgodnego z prawem. Mimo wszystko wydaje mi się, że tylko całkowite milczenie podmiotu zobowiązanego powinno wyczerpywać znamiona tego przestępstwa. Za taką właśnie wykładnią przemawia użycie tylko jednego znamienia czasownikowego, a zatem określenie tylko jednego typu czynności wykonawczej. Poza tym, przepisu karnego nie wolno przecież interpretować rozszerzająco.

Mniej wątpliwości rodzi ustalenie osoby zobowiązanej do udostępniania informacji. Wprawdzie w samej ustawie nie ma skonkretyzowanego obowiązku dla osób reprezentujących podmioty zobowiązane, ale nie ulega wątpliwości, że w przypadku braku scedowania tego obowiązku na swoich podwładnych to właśnie „szefowie" będą odpowiadać za naruszenie prawa do informacji. Uważam, iż nie byłoby wskazane, aby za nieprawidłowości związane z udzielaniem informacji obciążać rzeczników prasowych, bo w ten sposób zatarta zostałaby różnica pomiędzy polityką informacyjną a procesem zarządzania informacją. Każdy podmiot zobowiązany, przed wyznaczeniem osób odpowiedzialnych za udostępnianie informacji, powinien - moim zdaniem - szczegółowo rozważyć nie tylko kwestie organizacyjne, ale i proceduralne.

Decyzja organu władzy publicznej o odmowie udostępnienia informacji lub rozstrzygnięcie w tej sprawie podjęte przez inny podmiot zobowiązany podlega kontroli sądowej. Podmiot uprawniony, któremu odmówiono udostępnienia informacji ze względu na ochronę danych osobowych, prawa do prywatności albo tajemnicy innej niż państwowa, służbowa, skarbowa lub statystyczna może wystąpić z powództwem o udostępnienie tej informacji do sądu rejonowego właściwego ze względu na siedzibę podmiotu odmawiającego. Na tej drodze, jak widać, można dochodzić udostępnienia tylko niektórych informacji. Warto zwrócić uwagę, że wśród spraw podlegających kognicji sądowej mogą znaleźć się informacje, które nie zostały udostępnione ze względu na objęcie ich np. tajemnicą bankową. Jest to raczej dziwne rozwiązanie jeśli zważyć, iż tajemnica bankowa należy do szeroko rozumianego obszaru prywatności. Swoją drogą, ciekawe będzie rozpoznawanie tego rodzaju spraw, zwłaszcza jeśli chodzi o prowadzenie postępowania dowodowego. Trzeba dodać, że ustawodawca nie ogranicza wniesienia powództwa żadnym warunkiem formalnym. Nie ma więc mowy o terminie złożenia pozwu. Poza tym, mimo szeroko ujętego zakresu podmiotów uprawnionych do żądania informacji, wydaje się jednak, że wnoszący powództwo powinien mieć zdolność występowania w procesie jako strona. W pozostałych sprawach załatwionych odmownie, podmiot uprawniony będzie mógł zaskarżyć decyzję (rozstrzygnięcie) do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przekazanie Sądowi akt i sporządzenie odpowiedzi na skargę musi nastąpić w terminie 15 dni od otrzymania skargi, zaś NSA ma jedynie 30 dni na rozpoznanie sprawy. W pozostałej części do rozpoznawania spraw przed NSA mają

zastosowanie przepisy ustawy o NSA[21]. Trzeba jeszcze zaznaczyć, iż sąd nie będzie badał prawidłowości nadania klauzuli informacjom niejawnym, ani też modyfikował decyzji co do zasadności objęcia ochroną informacji skarbowych czy statystycznych. Sąd zbada jedynie legalność podjętej decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej.

Ustawodawca nie zdecydował się na powołanie wyspecjalizowanej, niezależnej instytucji, która stałaby na straży prawidłowego stosowania ustawy. Jedni twierdzą, że dodatkowy urząd niepotrzebnie zwiększałby obciążenie podatników i potęgował biurokratyzm, inni krytykują podjętą decyzję twierdząc, że przy obecnym obciążeniu sądów i niesprawności wymiaru sprawiedliwości, przyjęte w ustawie rozwiązania dotyczące zaskarżania odmów udostępniania informacji trzeba uznać za nieracjonalne[22].

Reasumując, należy stwierdzić, iż brak ustawy precyzującej rodzaj dostępnych informacji, sposób sięgania po nie oraz określenie środków prawnych na wypadek odmowy ich udostępnienia był w rzeczywistości istotną przeszkodą w realizacji prawa zapisanego w art. 61 Konstytucji RP. Trzeba także podkreślić, iż włączenie omawianej ustawy do obowiązującego stanu prawnego powinno być podstawowym narzędziem kontroli opinii publicznej nad działalnością organów władzy. Łatwy dostęp do informacji sprzyja bowiem przejrzystości działań władzy publicznej, a przejrzystość procesów decyzyjnych ma ogromne znaczenie dla ograniczania mechanizmów sprzyjających rozwojowi korupcji. W sytuacji, gdy procesy gospodarcze nadal pozostają w dużej zależności od decyzji podejmowanych przez władze publiczne, istotne jest stworzenie określonych standardów etycznych, które będą stabilizatorem dla stykających się interesów publicznego i prywatnego.

Wprowadzanie w życie nowej regulacji dotyczącej jawności życia publicznego z pewnością będzie wiązało się z koniecznością przełamywania obowiązujących do tej pory urzędniczych stereotypów. Jawność procesów decyzyjnych może sprzyjać osłabianiu struktur władzy, jako że podejmowanie niepopularnych decyzji będzie odbywać się ze świadomością ujawniania okoliczności i osób uczestniczących w załatwieniu sprawy. Ważne jest zatem, aby implementacja omówionych przepisów następowała w atmosferze zrozumienia na linii informowany - informujący.

Ze strony organów władzy publicznej zobowiązanych do udostępniania informacji musi być okazana dobra wola w imię zachowania podstawowych praw i wolności obywatelskich. Oportunizm urzędników, choć w pewnym stopniu usprawiedliwiony, bo przecież wszystko co nowe i nieznane budzi swego rodzaju obawę przed stosowaniem, może zniweczyć słuszną ideę polegającą na dążeniu do pełnej przejrzystości działań władzy. Z drugiej strony, musi być zachowany „umiar" w żądaniu informacji. Łatwo jest wyobrazić sobie, że natłok spraw związanych z udostępnianiem informacji może doprowadzić do paraliżu podstawowej działalności podmiotu zobowiązanego. Stosowanie przyjętej regulacji będzie z pewnością dla wszystkich dobrą lekcją demokracji.

mgr Elżbieta Jarzęcka-Siwik
Departament Prawno-Organizacyjny w NIK

[21] Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (DzU nr 74, poz. 368, ze zm.).

[22] Por. Jerzy Pilczyński: *Komentarz. Demokracja i informacja,* „Rzeczpospolita" nr 173 z 26 lipca 2001 r.

Paweł Wieczorek

SYTUACJA NA RYNKU PRACY W POLSCE I PAŃSTWACH UNII EUROPEJSKIEJ

Polska gospodarka wkroczyła w rok 2002 będąc w stagnacji, wyrażającej się w spowolnieniu wzrostu produktu krajowego brutto (PKB), którego stopa od II kwartału 2001 r. utrzymuje się poniżej 1%. Kontrastuje to nie tylko z względnie wysoką dynamiką PKB w kilku poprzednich latach (wahającą się w granicach 4-7%), ale także z sytuacją w I kwartale 2001 r., kiedy produkt krajowy brutto powiększył się o 2,3%. Tendencjom recesyjnym towarzyszy systematyczny wzrost stopy bezrobocia, która w ciągu 2001 r. zwiększyła się o 1,7 punktu procentowego i aż o 5,9 punktu przekroczyła poziom z początku 1999 r. (rysunek 1). Stworzenie miejsc pracy dla dzisiejszych bezrobotnych, a także dla wchodzących na rynek pracy roczników wyżu demograficznego z lat osiemdziesiątych stanowi obecnie dla rządu[1] i parlamentu jedno z największych wyzwań gospodarczych oraz społecznych.

Skala zjawiska

W grudniu 2001 r. pracy nie miało w Polsce 3,1 mln osób, tj. 17,3% aktywnej zawodowo ludności cywilnej[2]. Już w pierwszych miesiącach roku stopa bezrobocia - wynosząca 15,7 - 15,9% - okazała się zatem wyższa od wskaźnika bezrobocia przewidzianego w ustawie budżetowej na 2001 r. na poziomie 15,4%. W projekcie budżetu państwa na 2002 r. założono, że sytuacja na rynku pracy jeszcze się pogorszy, w konsekwencji czego stopa bezrobocia wzrośnie w końcu tego roku do 18,8%[3].

W październiku 2001 r. blisko 81% ogółu zarejestrowanych bezrobotnych utraciło prawo do zasiłku[4]. Trudności ze znalezieniem zatrudnienia mają przede wszystkim ludzie młodzi oraz legitymujący się wykształceniem zasadniczym zawodowym oraz niepełnym podstawowym[5]. Według ocen GUS, co trzecia osoba zaliczana do grona bezrobotnych jednak pracuje, tyle że w szarej strefie[6].

Szczególnie trudna sytuacja na rynku pracy występuje w słabo rozwiniętych rolniczych regionach Polski północnej i północno-zachodniej. W końcu października 2001 r. w czterech województwach stopa bezrobocia przekraczała 20% i wynosiła odpowiednio: 20,4% - w województwie kujawsko-pomorskim, 22,8% - w zachodniopomorskim, 23,2% - w lubuskim oraz 27,6% - w warmińsko-mazurskim (rysunek 2). Bezrobocie powyżej 20% występowało w tym czasie w 151 powiatach, przy czym w 31 powiatach stopa bezrobocia wynosiła ponad 30%[7]. Najmniejsza liczba bezrobotnych zarejestrowała się dotychczas w Warszawie i Poznaniu (w obu miastach w końcu października 2001 r. stopa bezrobocia nie przekraczała 4 - 5%).

---

[1] W przedstawionym w Sejmie w październiku 2001 r. programie działań koalicji SLD-UP-PSL premier Leszek Miller wymienił obniżenie poziomu bezrobocia na pierwszym miejscu listy priorytetowych zadań rządu, przewidzianych do realizacji w perspektywie najbliższych 4 lat. Tekst *exposeu* został opublikowany m.in. na łamach „Rzeczpospolitej" z 26 października 2001 r.

[2] *Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2002.* Warszawa, wrzesień 2001 r., tablica 1 (materiał powielony).

[3] Tamże.

[4] *Informacja miesięczna o wynikach w gospodarce w październiku 2001 r. i w okresie styczeń-październik 2001 r.,* Ministerstwo Gospodarki, Departament Analiz i Prognoz, Warszawa, grudzień 2001 r., s. 10 (materiał powielony).

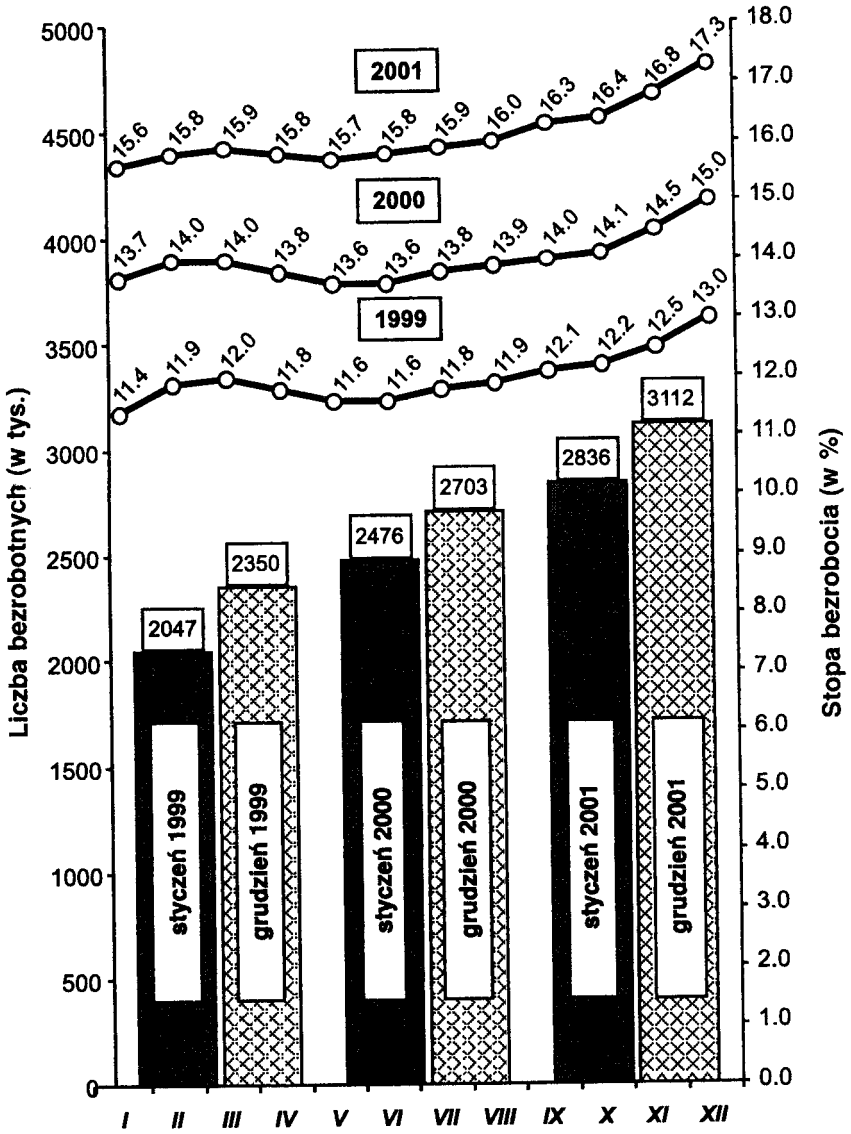
[5] W 2001 r. 40% ogółu osób bez pracy nie ukończyło 24 roku życia. „Biuletyn Statystyczny", GUS, nr 10/2001, s. 50.

[6] Dane GUS, cyt. za: „Rzeczpospolita" z 22 lutego 2001 r.

[7] Najgorsza sytuacja na rynku pracy występowała w powiatach świdwińskim oraz białogrodzkim, gdzie zatrudnienia nie mogło znaleźć ok. 37% osób aktywnych zawodowo. Dane GUS. Cyt. za: „Prawo i Gospodarka" z 25 grudnia 2001 r. Zob. także: *Podstawowe wskaźniki ekonomiczne charakteryzujące sytuację społeczno-gospodarczą województw w I półroczu 2001 r.,* Ministerstwo Gospodarki, Departament Analiz i Prognoz, Warszawa 2001 r., s. 13 - 24 (materiał powielony).

Rysunek 1

Liczba bezrobotnych oraz stopa bezrobocia w Polsce w latach 1999 – 2001

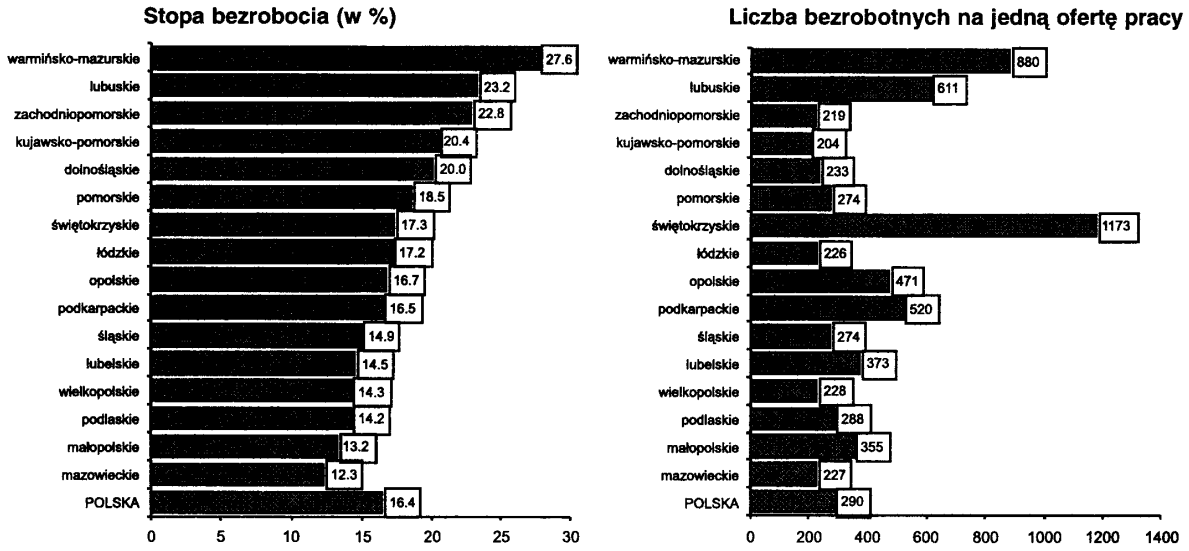


Źródło: Dane Ministerstwa Gospodarki oraz GUS.

Równie silne zróżnicowanie w układzie wojewódzkim wykazuje liczba bezrobotnych przypadająca na 1 ofertę pracy, choć rozkład tego zjawiska niezupełnie pokrywa się z rozkładem różnic w wysokości stopy bezrobocia, występujących między poszczególnymi województwami (rysunek 2). Wynika to z dysproporcji między regionami w poziomie rozwoju oraz aktywności gospodarczej.

Rysunek 2

Zróżnicowanie regionalne bezrobocia
(stan na koniec października 2001 r.)



Źródło: Biuletyn Statystyczny, GUS, nr 10/2001 r., s. 162.

W październiku 2001 r. w sektorze przedsiębiorstw pracowało ogółem 5,04 mln osób, tj. o 4,4% mniej niż przed rokiem[8]. Spadek zatrudnienia wystąpił w większości sekcji PKD wyodrębnionych w statystykach GUS (tabela 1) i dotyczył przede wszystkim sektora publicznego (tabela 2).

Tabela 1

Dynamika przeciętnego zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw w okresie styczeń – październik 2001 r. (w %; analogiczny okres roku poprzedniego = 100)

Sekcje PKD	Zmiana przeciętnego poziomu zatrudnienia
Ogółem	95,6
Przemysł	94,5
Górnictwo i hutnictwo	93,1
Przetwórstwo przemysłowe	94,0
Wytwarzanie oraz zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	100,6
Budownictwo	90,1
Handel i naprawy	97,6
Hotele i restauracje	100,2
Transport, gospodarka magazynowa i łączność	92,3
Obsługa nieruchomości i firm	104,1

Źródło: *Informacja miesięczna o wynikach w gospodarce w październiku...*, op. cit., s. 8.

[8] Dane dotyczą podmiotów zatrudniających powyżej 9 osób.

Tabela 2

Dynamika przeciętnego zatrudnienia w przedsiębiorstwach publicznych oraz prywatnych w okresie styczeń – czerwiec 2001 r. (w %; analogiczny okres roku poprzedniego =100)

Sekcje PKD	Zmiana przeciętnego poziomu zatrudnienia w przedsiębiorstwach	
	publicznych	prywatnych
Ogółem	86,9	101,7
Przemysł	86,6	99,2
Górnictwo i hutnictwo	90,6	98,6
Przetwórstwo przemysłowe	80,4	99,0
Wytwarzanie oraz zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	94,8	137,5
Budownictwo	76,0	95,0
Handel i naprawy	87,2	99,6
Hotele i restauracje	105,5	101,8
Transport, gospodarka magazynowa i łączność	79,4	167,8
Obsługa nieruchomości i firm	100,4	109,5

Źródło: *Rynek pracy...*, op.cit., s. 8.

Z uwagi na dążenie przedsiębiorców do poprawy wydajności pracy[9] - co jest widoczne zwłaszcza w przemyśle - w 2002 r. nie należy się spodziewać, że podaż miejsc pracy zwiększy się w sposób odczuwalny, co najwyżej może nastąpić spowolnienie procesu kurczenia się liczby stanowisk pracy.

Przyczyny narastania bezrobocia

Wzrastające bezrobocie stanowi sumaryczny efekt nałożenia się dwóch niekorzystnych tendencji: zmniejszenia się chłonności rynku pracy oraz powiększania się - w następstwie wyżu demograficznego - liczby osób poszukujących zatrudnienia. Zrównoważenie popytu na pracę i podaży stanowisk roboczych dodatkowo utrudnia nieelastyczne prawo pracy oraz niski poziom kwalifikacji zawodowych wielu bezrobotnych, jak również brak rozwiązań, które skutecznie zachęcałyby przedsiębiorców do zwiększenia zatrudnienia.

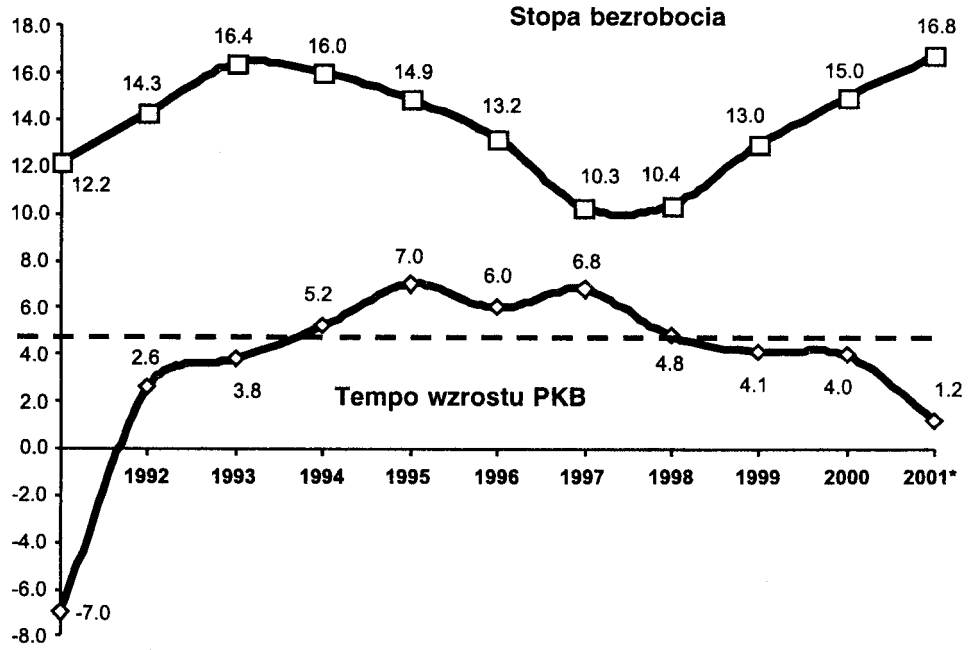
Wśród splotu zjawisk demograficznych, ekonomicznych i społecznych, które przyczyniają się do wysokiego bezrobocia, najważniejsze znaczenie mają następujące czynniki:

A. Wyraźne zwolnienie po 1997 r. dynamiki PKB, która w 2001 r. - według ocen Ministerstwa Finansów - nie przekroczy 1,2%, wobec 4 - 4,8% w latach 1998 - 2000 oraz 6 - 7% w latach 1995 - 1997. Począwszy od IV kwartału 2000 r. tempo wzrostu PKB, wynoszące wówczas jeszcze 6,2%, w kolejnych kwartałach sukcesywnie malało - do 2,4% w ostatnim kwartale 2000 r. oraz do zaledwie 0,8% w III kwartale 2001 r. (rysunek 3).

[9] W okresie styczeń - wrzesień 2001 r. wydajność pracy w przemyśle wzrosła w stosunku do porównywalnego przedziału czasu roku poprzedniego o 5,9%. *Rynek pracy, wynagrodzenia i wydajność pracy w sektorze przedsiębiorstw w okresie I -IX 2001 r.,* Ministerstwo Gospodarki, Departament Analiz i Prognoz, Warszawa, listopad 2001 r., s. 10 (materiał powielony).

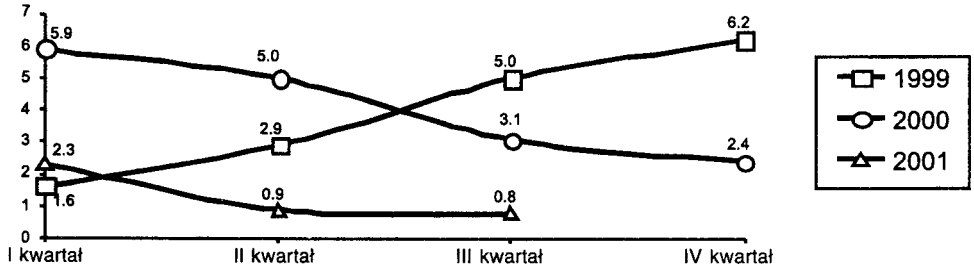
Rysunek 3

Dynamika PKB oraz stopa bezrobocia w latach 1991 – 2001
(w %; rok poprzedni = 100)



* Stopa bezrobocia – dane z listopada 2001 r. Tempo wzrostu PKB – prognoza Ministerstwa Finansów.

Zmiany PKB w kolejnych kwartałach
(w %)



Źródło: Dane Ministerstwa Gospodarki oraz GUS.

Zestawienie danych ilustrujących dynamikę PKB z danymi pokazującymi zmiany w wysokości stopy bezrobocia dowodzi, że między tymi dwoma parametrami występuje ścisły związek. W momencie, gdy tempo wzrostu PKB przekroczyło w 1994 r. poziom 5%, stopa bezrobocia zaczęła się zmniejszać i w latach 1994 - 1997 obniżyła się o 5,7 punktu procentowego. Z kolei zwolnienie dynamiki wzrostu PKB z 6,8% w 1997 r. do 1,2% w 2001 r. spowodowało widoczne pogorszenie się sytuacji na rynku pracy, którego wyrazem był wzrost stopy bezrobocia z 10,3% w 1997 r. do 17,3% w grudniu 2001 r. Z powyższego wynika, że w przypadku polskiej gospodarki dopiero stopa wzrostu PKB w wysokości co najmniej 5 - 5,5% może zapewnić przyrost miejsc pracy w skali, która pozwala na skuteczną walkę z bezrobociem[10].

[10] Według niektórych ocen minimalna stopa wzrostu gospodarczego zapewniająca utrzymanie bezrobocia na dotychczasowym poziomie znacznie przekracza 5 - 5,5% i w 2002 r. będzie wynosić

B. Wzrost liczby poszukujących pracy absolwentów szkół różnego typu, będący konsekwencją wchodzenia w wiek produkcyjny roczników wyżu demograficznego z lat osiemdziesiątych. W 2001 r. zasoby pracy wzrosły o 268 tys. osób. Aby ze względów demograficznych nie dopuścić do dalszego wzrostu w latach 2001-2005 bezrobocia, należałoby stworzyć 1,15 mln dodatkowych miejsc pracy[11].

C. Spadek liczby nowych miejsc pracy, co wynika zwłaszcza z niskiej skłonności do inwestowania. O ile w latach 1995 - 1998 średnie tempo wzrostu nakładów inwestycyjnych wynosiło 18,5%, o tyle w kolejnych latach stopa inwestycji wyraźnie się zmniejszyła - do 5,9% w 1999 r. i zaledwie 3,1% w 2000 r. W 2001 r. nastąpił spadek nakładów inwestycyjnych w wymiarze bezwzględnym, co oznacza, że stopa wzrostu osiągnęła wartość ujemną i wyniosła w końcu września tego roku minus 2,1%.

D. Proces racjonalizacji zatrudnienia, związany z dążeniem do wzrostu wydajności pracy oraz wzmocnienia międzynarodowej konkurencyjności polskiej gospodarki, szczególnie w perspektywie członkostwa Polski w UE. Prowadzi to do spadku zatrudnienia w:

- sferze budżetowej, m.in. w służbie zdrowia, szkolnictwie i siłach zbrojnych;
- niektórych sektorach gospodarki, w tym zwłaszcza w górnictwie węgla kamiennego, hutnictwie, energetyce, przemyśle lekkim, przemyśle zbrojeniowym oraz PKP;
- działających w Polsce firmach zagranicznych;
- firmach sprywatyzowanych, szczególnie przy zaangażowaniu kapitału obcego; związane jest to z końcem okresu działania pakietu socjalnego, uzgodnionego w trakcie prywatyzacji wielu firm, gwarantującego m.in. utrzymanie przez 1 - 3 lata określonego poziomu zatrudnienia;
- sektorze rolnym; według niektórych ocen, liczba zatrudnionych przy produkcji rolnej zmniejszy się do 2010 r. o 640-740 tys. osób (eksperci PAN) lub nawet o 900 tys. osób (eksperci Rządowego Centrum Studiów Strategicznych)[12].

E. Duży deficyt w handlu zagranicznym, wynoszący w okresie styczeń - październik 2001 r. 9,8 mld USD (dane NBP)[13]. Polska, jako kraj, który więcej importuje niż eksportuje, przyczynia się do zwiększenia zatrudnienia w państwach, w których są produkowane wyroby sprowadzane do Polski. Inaczej mówiąc, w tej sytuacji mamy do czynienia ze zjawiskiem swoistego importu bezrobocia, przekraczającego nawet 2 mln osób[14].

F. Wysokie koszty zatrudniania pracowników, związane z obciążeniami płacowymi (składka ubezpieczeniowa itp.), a także rozbudowanym systemem ochrony stosunków pracy. W tym kontekście toczy się obecnie publiczna dyskusja nad pożądanymi zmianami w Kodeksie pracy, w efekcie których koszty pracy uległyby obniżeniu, co zachęciłoby przedsiębiorców do zwiększania zatrudnienia. Istotny problem stanowi również niewielka mobilność siły roboczej w zakresie zmiany zawodu i miejsca zamieszkania.

G. Mała skuteczność walki z nielegalnym zatrudnieniem. W ocenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, pracę bez stosownego zezwolenia podejmuje w Polsce rocznie 150 tys. obcokrajowców, głównie z państw obszaru dawnego ZSRR[15].

Działania na rzecz wzrostu zatrudnienia

Strategie i plany działania

8,2%, stopniowo obniżać się w kolejnych latach: do 7,5% w 2003 r. i 6,2% w 2005 r. W. Kuryłek, K. Soszyński: *Szybki wzrost nie wystarczy,* „Rzeczpospolita" z 14 - 15 lipca 2001 r.

[11] Rynek pracy ..., op.cit., s. 18.

[12] A. Karpiński, S. Paradysz, J. Ziemiecki: *Zmiany struktury gospodarki w Polsce do roku 2010. Polska na tle Unii Europejskiej,* Komitet Prognoz Polska w XXI wieku przy Prezydium PAN, Warszawa 1999, s. 181, 195 - 196. *Analiza i ocena wpływu integracji Polski z Unią Europejską w sferze społeczno-ekonomicznej,* Raport Podzespołu nr 29 powołanego przez Komitet Integracji Europejskiej, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa, styczeń 1998, s. 124 (materiał powielony).

[13] Wymaga podkreślenia, że w okresie styczeń-październik 2001 r. eksport zwiększył się w stosunku do analogicznego przedziału czasu roku poprzedniego o 10,5%, podczas gdy import wzrósł tylko o 2,6%. Pociągnęło to za sobą poprawę salda obrotów towarowych, które w porównaniu ze stanem po dziesięciu miesiącach 2000 r. zmniejszyło się o 1,5 mld USD. Mimo tej pozytywnej zmiany, skala nierównowagi wciąż pozostaje bardzo duża. *Informacja miesięczna o wynikach w gospodarce w październiku* ..., op.cit., s. 13.

[14] A. Siwy: *Większy deficyt, mniej miejsc pracy,* „Rzeczypospolita" z 7 - 8 lipca 2001 r.

[15] Zob. wypowiedź Piotra Kołodziejczyka, podsekretarza stanu w MPiPS, na łamach „Rzeczpospolitej" z 12 marca 2001 r.

Efektywna walka z bezrobociem wymaga podjęcia wielokierunkowych działań o charakterze systemowym. Z jednej strony powinny one obejmować prowadzenie polityki pieniężnej i fiskalnej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu, z drugiej zaś - realizację zamierzeń ujętych w zatwierdzonej przez Radę Ministrów 4 stycznia 2000 r. „Narodowej strategii wzrostu zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich w latach 2000 - 2006". Jako priorytet przyjęto we wspomnianym dokumencie osiągnięcie wyższego zaangażowania ludności w procesy pracy. Stopa zatrudnienia - pokazująca odsetek osób zdolnych do pracy, które pracę rzeczywiście mają - wynosiła w Polsce w 2000 r. 58%[16], podczas gdy w państwach Unii Europejskiej parametr ten był wyższy o 4 - 5 punktów procentowych. Wszystkie działania mające bezpośredni i pośredni wpływ na wielkość bezrobocia muszą być analizowane przez pryzmat konieczności obniżenia kosztów zatrudnienia oraz uelastycznienia rynku pracy. Zakłada się, że wspomniany wyżej główny cel „Narodowej strategii ..." zostanie osiągnięty poprzez:

- poprawę zdolności ludzi do świadczenia pracy, zgodnej z rzeczywistymi potrzebami rynku; można to osiągnąć przede wszystkim poprzez inwestowanie w kwalifikacje siły roboczej;
- rozwój przedsiębiorczości, zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw (MSP), które rokują największe nadzieje jeśli chodzi o tworzenie nowych miejsc pracy; wymaga to stworzenia mechanizmów ułatwiających tego rodzaju firmom podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej oraz finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych;
- poprawę zdolności do przystosowywania się przedsiębiorstw i zatrudnionych w nich pracowników do zmieniających się warunków na rynku pracy; w tym kontekście konieczne jest zwłaszcza przyjęcie rozwiązań, które pozwalałyby na regulację stosunków pracy w zależności od stanu koniunktury gospodarczej i wymagań rynku pracy;
- wzmocnienie polityki równości szans na rynku pracy; chodzi tu zwłaszcza o zaniechanie praktyk dyskryminujących na rynku pracy kobiety, osoby niepełnosprawne, a do pewnego stopnia także ludność zamieszkałą na wsi.

Założenia „Narodowej strategii ..." oraz proponowane w związku z tym zmiany w ustawodawstwie regulującym stosunki pracy nie były na etapie opracowywania dokumentu kontestowane przez pracodawców, ani też przez związki zawodowe. Problemy pojawiły się dopiero później, w fazie próby wdrożenia zapisów strategii w życie, bowiem niektóre rozwiązania - dotyczące zwłaszcza zmiany mechanizmów ochrony pracowników - zostały zakwestionowane przez stronę związkową, w tym m.in. przez OPZZ i NSZZ „Solidarność". Opór związków zawodowych wobec nowelizacji Kodeksu pracy wynika z obawy, że liberalizacja tych przepisów może skłonić przedsiębiorców do nagminnego łamania reguł prawa pracy, a przy tym wcale nie musi przyczynić się do wzrostu zatrudnienia. Zjawisko nieprzestrzegania przez dużą część pracodawców przepisów Kodeksu pracy potwierdzają wyniki kontroli przeprowadzanych przez Państwową Inspekcję Pracy[17].

Założenia „Narodowej strategii..." mają być realizowane poprzez corocznie przygotowywane plany działania na rzecz zatrudnienia, z których pierwszy - dotyczący lat 2000 - 2001 - został zatwierdzony przez Radę Ministrów w czerwcu 2000 r. W dokumencie tym sformułowano pięć następujących priorytetów: zwiększanie szans zatrudnienia, reforma systemu kształcenia zawodowego, aktywizowanie zawodowe, rozwój małych i średnich przedsiębiorstw oraz uspołecznienie zarządzania rynkiem pracy. W ramach każdego z nich wyznaczono konkretne przedsięwzięcia, które powinny być zrealizowane do końca 2001 r.[18]

Na przełomie 2001 i 2002 r. opracowany został „Narodowy plan działania na rzecz zatrudnienia na rok 2002", będący w dużej mierze kontynuacją analogicznego dokumentu dotyczącego okresu 2000 - 2001. Równocześnie jednak w planie na 2002 r. wyeliminowano zadania sformułowane w poprzednim planie nieprecyzyjnie lub w sposób nie dający szans na terminowe zakończenie, dodając zarazem nowe propozycje przedsięwzięć nakierowanych na zwalczanie bezrobocia. Wszystkie te zadania - podobnie jak to miało miejsce w planie na lata 2000 - 2001 - ujęto w sposób odpowiadający czterem filarom polityki zatrudnienia UE.

Wspomniane działania mają służyć budowie w Polsce rynku pracy, w ramach którego - przy określonym poziomie wynagrodzeń - znacząca część osób poszukujących pracy będzie mogła ją podjąć, zaś przedsiębiorcy znajdą potrzebnych im pracowników. W rezultacie bezrobocie osiągnie pewien naturalny poziom, którego wysokość będzie odzwierciedlać indywidualne cechy polskiej

---

[16] W przeliczeniu na pełne etaty. W rzeczywistości liczba osób pracujących jest większa, ale część z nich jest zatrudniona w niepełnym wymiarze czasu pracy.

[17] M. Janicki: *Prawo pracy kontra prawo do pracy. Wolny najmita.* „Polityka" z 24 marca 2001 r., s. 4.

[18] Struktura przedmiotowa planu uwzględniała określone przez Radę Europejską kierunki polityki zatrudnienia UE, ujęte w czterech filarach: zwiększanie szans zatrudnienia (filar I), rozwój przedsiębiorczości (II), adaptacja do nowych warunków gospodarki światowej (III) oraz równość szans na rynku pracy (IV).

gospodarki. Zdaniem Jarosława Bauca, byłego ministra finansów, stopa „naturalnego" bezrobocia nie powinna w przypadku Polski przekroczyć 7 - 8%[19].

Zmiany w Kodeksie pracy

Obowiązujące w Polsce przepisy prawa pracy gwarantują daleko idącą ochronę stosunku pracy, co podnosi koszty osobowe i powoduje, że zwiększanie zatrudnienia jest dla wielu przedsiębiorców nieopłacalne albo wręcz przekracza ich możliwości ekonomiczno-finansowe. Problem ten jest szczególnie widoczny w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw, które stanowią potencjalnie największy rezerwuar nowych stanowisk pracy.

Zmianie tego stanu rzeczy służą różne inicjatywy przedsiębiorców, parlamentarzystów oraz przedstawicieli kół rządowych, przewidujące rozwiązania, które zmierzają do obniżenia kosztów pracy.

W szczególności postuluje się:

- zwiększenie liczby dopuszczalnych godzin nadliczbowych ponad dotychczasowy limit 150 godzin;
- podwyższenie progu zatrudnienia, powyżej którego w przedsiębiorstwie konieczne jest tworzenie regulaminów pracy i wynagrodzenia; w świetle obecnych uregulowań pracodawca nie jest zobowiązany do wprowadzenia regulaminów jedynie wówczas, gdy zatrudnia mniej niż 5 pracowników;
- stopniowe skracanie okresu, w którym pracodawcy są obciążeni kosztami wynagradzania pracownika za czas jego niezdolności do pracy; obecnie za czas niezdolności do pracy wskutek choroby trwającej łącznie 35 dni w ciągu roku kalendarzowego pracownik otrzymuje do 80% wynagrodzenia;
- usprawnienie kontroli legalności zatrudnienia[20].

W ramach dyskusji nad pożądanymi kierunkami liberalizacji prawa pracy szczególne miejsce zajmują postulaty dotyczące zróżnicowania płacy minimalnej w zależności od sytuacji na lokalnym rynku pracy. Wysokość płacy minimalnej jest określana przez MPiPS (po negocjacjach ze związkami zawodowymi i pracodawcami) na jednakowym poziomie dla całego kraju i dla wszystkich grup zawodowych. Oznacza to, że płaca minimalna jest niezależna od wydajności pracy w poszczególnych województwach, a także kosztów utrzymania, podczas gdy obydwa te parametry są w skali kraju znacznie zróżnicowane.

Na przykład w województwie mazowieckim średnia płaca jest o ponad 40% wyższa niż w podlaskim, płaca minimalna odgrywa w każdym z tych regionów zupełnie inną rolę. W województwach, w których średnie wynagrodzenie jest wysokie, ustalony w drodze decyzji administracyjnej sztywny poziom płacy minimalnej w niewielkim tylko stopniu wpływa na decyzje przedsiębiorców o zatrudnieniu nowych pracowników. Zupełnie inaczej wygląda ten problem w przypadku obszarów biednych (lubelskie, łódzkie), gdzie duża część pracujących zarabia niewiele więcej niż wynosi płaca minimalna. W tej sytuacji usztywnienie płacy minimalnej stanowi poważny czynnik utrudniający walkę z bezrobociem. Obligatoryjny dla przedsiębiorców poziom płacy minimalnej może być bowiem wyższy od wynagrodzenia, które byliby oni gotowi zaoferować nowo przyjętym pracownikom. Częstym skutkiem tej sytuacji jest odmowa zatrudnienia zgłaszających się osób albo proponowanie im pracy „na czarno"[21].

Kolejny problem stanowią zachwiane relacje między wysokością płacy minimalnej a wysokością zasiłków dla bezrobotnych. Jak wynika z szacunków MPiPS, około 35% zarejestrowanych bezrobotnych odmawia przyjęcia pracy, m.in. właśnie z powodu małej różnicy między poziomem płacy minimalnej a wielkością zasiłków.

Zdaniem niektórych ekspertów wszystko to prowadzi do wniosku, że albo w ogóle należy zrezygnować z gwarantowania płacy minimalnej, albo przynajmniej zróżnicować jej poziom w

---

[19] Zob. wypowiedź ministra finansów Jarosława Bauca na łamach „Gazety Wyborczej" z 10 - 11 marca 2001 r.

[20] Oprócz wskazanych wyżej propozycji zmian w prawie pracy zgłaszane są - zwłaszcza przez pracodawców - jeszcze inne postulaty dotyczące: a) obniżenia stawki za godziny nadliczbowe; b) wprowadzenia umowy o pracę na zastępstwo; c) możliwości negocjowania przez pracodawcę i pracownika krótszego niż dziś okresu wypowiedzenia; d) możliwości rozwiązania umowy o pracę z pracownikiem na urlopie dłuższym niż miesiąc; e) skrócenia okresu zawiadomienia związków zawodowych o planowanych zwolnieniach grupowych. Zob. szerzej na ten temat: S. Markowski: *Podstawowe problemy ekonomiczne 2000 roku,* „Kontrola Państwowa", nr 6/2000 r., s. 15-18 oraz M. Janicki: *Prawo pracy kontra prawo do pracy...,* op.cit.

[21] P. Krajewski, M. Mackiewicz: *Minimalne płace, maksymalne bezrobocie,* „Rzeczpospolita" z 24 - 25 lutego 2001 r.

poszczególnych regionach, w zależności od wysokości średniego wynagrodzenia. Obniżenie i zróżnicowanie regionalne płacy minimalnej powinno z podanych wyżej powodów przyczynić się do wzrostu zatrudnienia. Potrzeba wprowadzenia zmian w obecnej formule płacy minimalnej została uwzględniona w „Narodowym planie działania na rzecz zatrudnienia na lata 2000 - 2001", jak i kolejnym tego rodzaju dokumencie, dotyczącym 2002 r.

Z początkiem kwietnia 2001 r. weszła w życie ustawa skracająca tygodniową normę czasu pracy do 41 godzin w 2002 r. oraz 40 godzin w 2003 r., przy jednoczesnym zachowaniu przez pracowników wynagrodzenia w dotychczasowej wysokości[22]. Zdaniem niektórych ekspertów, pociągnie to za sobą wzrost kosztów pracy, co z kolei przyczyni się do spadku - i tak przecież niezbyt wysokiej - konkurencyjności polskich firm. Nie tylko utrudni to walkę z bezrobociem, ale może także doprowadzić do dalszego zwiększenia liczby osób bez pracy[23].

Rozwój małych i średnich przedsiębiorstw jako czynnik stymulujący wzrost zatrudnienia

Z punktu widzenia możliwości zwiększenia zatrudnienia szczególne znaczenie ma wysokość kosztów, jakie muszą ponieść przedsiębiorcy w związku z utworzeniem nowego stanowiska pracy. W Polsce - podobnie zresztą jak w państwach UE - uprzywilejowane są małe i średnie przedsiębiorstwa, które pod koniec lat dziewięćdziesiątych musiały wydać na stworzenie nowego miejsca pracy 4,2 razy mniejsze środki niż przedsiębiorstwa duże. Wynika z tego, że dysponując tymi samymi nakładami inwestycyjnymi małe i średnie przedsiębiorstwa są w stanie stworzyć ponad czterokrotnie więcej miejsc pracy niż przedsiębiorstwa duże[24].

Prowadzi to do wniosku, że w najbliższych latach możliwości zwiększenia zatrudnienia - w stopniu pozwalającym na pokrycie zapotrzebowania na pracę wśród obecnych bezrobotnych oraz wchodzących na rynek roczników z wyżu demograficznego - będą się wiązać przede wszystkim z rozwojem małych i średnich przedsiębiorstw. Zwiększenie udziału zatrudnionych w MSP w globalnym zatrudnieniu poza rolnictwem, wynoszącego w Polsce w 1998 r. 23%, do poziomu występującego w UE (33%) będzie oznaczać możliwość zabezpieczenia pracy dodatkowo dla co najmniej 1 mln osób.

Zdolność do generowania przez małe i średnie przedsiębiorstwa nowych miejsc pracy będzie zależała od:

a) skali działalności gospodarczej prowadzonej przez MSP, która z jednej strony stanowi funkcję kondycji ekonomicznej firm dużych, z drugiej zaś - odzwierciedla dynamikę procesów rozwojowych w całej gospodarce, której wyrazem jest m.in. tempo wzrostu PKB;

b) kosztów tworzenia nowych miejsc pracy, na które ogromny wpływ mają przepisy prawa pracy oraz elastyczność rynku pracy;

c) wielkości środków przeznaczanych na inwestycje. Praktyka pokazuje, że MSP z reguły nie są w stanie zgromadzić samodzielnie dużych środków rozwojowych. Przesądzają o tym niewielkie na ogół zyski, co z kolei wynika z bardzo wysokiego udziału wynagrodzeń oraz związanych z nimi obciążeń płacowych (składki na ZUS i inne) w wartości dodanej, który w przypadku MSP sięga aż 83,8%, a więc jest o blisko 20 punktów procentowych wyższy niż w firmach dużych (64,4%). W tej sytuacji o wielkości inwestycji realizowanych przez MSP decyduje w znacznej mierze dostęp do kredytu. Z tym jednak nie jest najlepiej, co wynika zarówno z wysokiej ceny kredytu (efekt wysokich stóp procentowych), jak i z niechęci banków do robienia interesów ze słabymi ekonomicznie partnerami[25].

Praktycznie wszystkie dokumenty rządowe - zawierające propozycje poprawy sytuacji na rynku pracy - przewidują podjęcie wielokierunkowych działań odnoszących się do MSP, mających na celu podniesienie konkurencyjności tej grupy

---

[22] Tekst ustawy został opublikowany na stronie internetowej Sejmu www.ks.sejm.gov.plq.

[23] S. Markowski: *Problemy ekonomiczne 2000 r.*..., op.cit., s. 17.

[24] Relacja ta została ustalona przy założeniu, że całość nakładów inwestycyjnych wykorzystano na inwestycje pracochłonne, związane z tworzeniem nowych miejsc pracy, bez podejmowania inwestycji modernizujących techniczne uzbrojenie pracy, które mają charakter przedsięwzięć kapitałochłonnych. W praktyce jednak środki, którymi dysponują firmy są w określonej proporcji - różnej dla MSP oraz Ponadto należy pamiętać, że duże firmy wciąż stoją wobec konieczności modernizacji potencjału wytwórczego, co oznacza inwestowanie w kosztowne, ale pracooszczędne maszyny, urządzenia i technologie. Zatem w najlepszym przypadku tego rodzaju przedsiębiorstwa jedynie utrzymają dotychczasowy poziom zatrudnienia, choć prawdopodobnie nadal będą zmniejszały liczbę pracujących, dążąc do poprawy swojej konkurencyjności w drodze racjonalizacji kadr i wzrostu wydajności pracy.

[25] P. Glikman: *Przyszłościowi pracownicy*..., op.cit.

przedsiębiorstw dużych - dzielone między oba te rodzaje inwestycji. P. Glikman: *Przyszłościowi pracownicy,* „Rzeczpospolita" z 3 - 4 marca 2001 r. firm poprzez: obniżenie kosztów prowadzenia działalności gospodarczej, usunięcie barier administracyjnych utrudniających ich funkcjonowanie i rozwój, a także zwiększenie możliwości kapitałowych.

Bezrobocie w państwach Unii Europejskiej

Według danych Eurostatu, w październiku 2001 r. stopa bezrobocia w państwach Unii Europejskiej wyniosła 7,7% i była o 0,5 punktu procentowego niższa niż przed rokiem oraz o 2,2 punktu niższa w porównaniu z 1998 r. (rysunek 4). W wymiarze bezwzględnym oznaczało to, że w 2001 r. bez pracy pozostawało w krajach UE łącznie 14 mln osób. Spośród wszystkich państw Unii najtrudniejsza sytuacja na rynku pracy od wielu lat istnieje w Hiszpanii, gdzie w październiku 2001 r. stopa bezrobocia sięgała 12,9%. W pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych wskaźnik bezrobocia w krajach UE systematycznie wzrastał, osiągając w 1994 r. 11,1%, następnie jednak zarysowała się tendencja spadkowa, która utrzyma się przynajmniej do 2002 r., kiedy prognozowana stopa bezrobocia nie powinna przekroczyć 7,7%.

Problem bezrobocia występuje w krajach UE w znacznie większej skali niż w Stanach Zjednoczonych i Japonii, gdzie w 2001 r. bez pracy pozostawało 4,7 - 5% aktywnych zawodowo osób. Wymaga jednak podkreślenia, że w 2002 r. stopa bezrobocia w USA i Japonii ma się zwiększyć (o 0,5 - 0,8 punktu procentowego), podczas gdy w przypadku unijnej „15" przewiduje się utrzymanie stanu z roku poprzedniego. W każdym z trzech wspomnianych centrów gospodarki światowej stopa bezrobocia jest obecnie zdecydowanie niższa niż w Polsce. Warto jednak pamiętać, że wszystkie uboższe kraje Unii - a przede wszystkim Hiszpania - w okresie przygotowań do integracji z UE i w pierwszych latach członkostwa przeżyły okres wyraźnego wzrostu bezrobocia, w związku z koniecznością poprawy międzynarodowej konkurencyjności ich gospodarki, co m.in. wymagało racjonalizacji zatrudnienia.

Program lizboński i jego implementacja

Od dłuższego czasu Unia Europejska prowadzi aktywną i przynoszącą wymierne rezultaty politykę zatrudnienia, której efektem jest utworzenie w krajach UE w 2000 r. łącznie 2,6 mln nowych stanowisk pracy, co stanowi najwyższy (wynoszący 1,6%) przyrost zatrudnienia od 10 lat. W 2002 r. dynamika tworzenia nowych miejsc pracy będzie nadal względnie wysoka (1,2%), choć nieco niższa niż w 2000 r. Poprawa sytuacji na unijnym rynku pracy jest efektem oddziaływania trzech następujących czynników:

- względnie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego w latach dziewięćdziesiątych, które jednak w 2002 r. ma ulec zwolnieniu do 1,4%, wobec 3,3% w 2000 r.;
- umiarkowanych żądań płacowych; w końcu III kwartału 2000 r. nominalna stawka wynagrodzenia za godzinę pracy była wyższa w porównaniu z sytuacją sprzed roku o 3,9%[26], co oznacza relatywnie mały wzrost; w latach 2001 - 2002 oczekuje się zwiększenia presji na wzrost płac, z uwagi na przyspieszenie inflacji wskutek wysokich cen ropy naftowej; skala tego zjawiska nie wpłynie jednak w istotny sposób na koszt siły roboczej;
- względnie wysokiej mobilności pracowników w stosunku do wymagań rynku pracy, jeśli chodzi o przygotowanie zawodowe oraz miejsce zamieszkania.

Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Lizbonie (23 - 24 marca 2000 r.) przyjęto dokument pt. „Zatrudnienie, reforma gospodarcza i spójność socjalna - ku Europie innowacji i wiedzy", w którym UE uznała, że działania zmierzające do możliwie szybkiego, zrównoważonego i trwałego wzrostu gospodarczego są nierozerwalnie związane ze strategią na rzecz zatrudnienia. Program lizboński zakłada, że w 2010 r. uda się osiągnąć możliwie pełne zatrudnienie[27], co wymaga utrzymania w bieżącej dekadzie tempa wzrostu PKB na poziomie minimum 3%. Generalnie rzecz biorąc, na szczycie w Lizbonie nie zaproponowano nowego pakietu rozwiązań służących zwalczaniu bezrobocia, lecz przede wszystkim położono nacisk na stworzenie warunków do zintegrowania i lepszej koordynacji działań dotychczas prowadzonych przez agendy Unii[28].

---

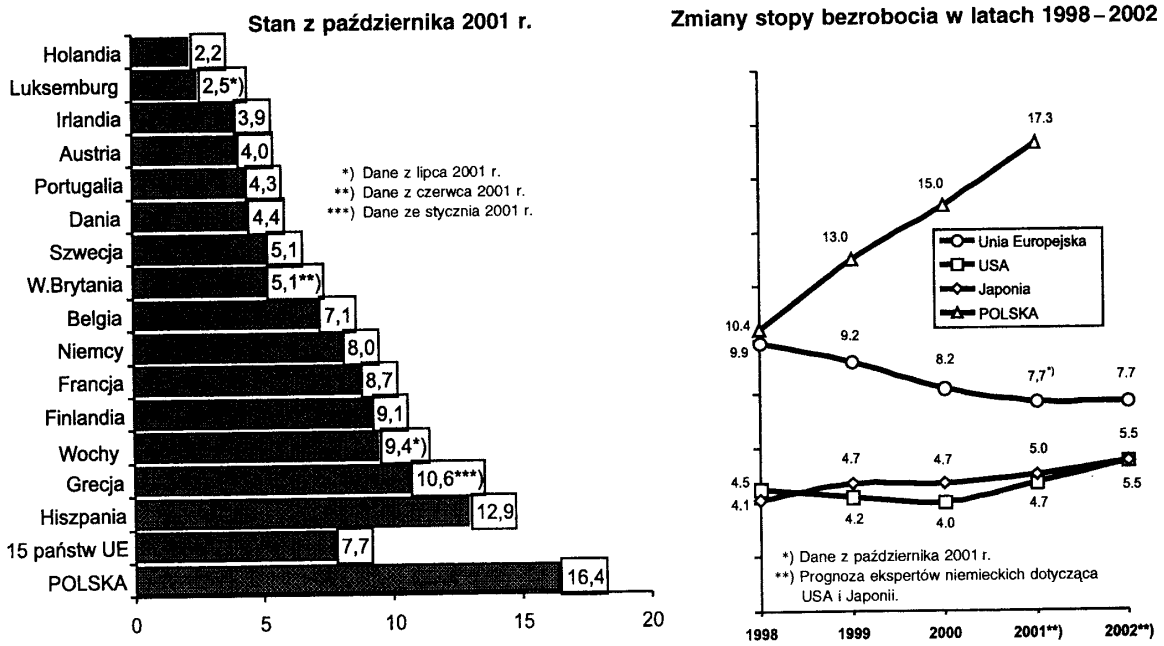
[26] Zob.: www.europa.eu.int/comm/employment-social/general/newsq.

[27] Nie oznacza to gwarancji pracy dla wszystkich osób poszukujących zatrudnienia, ale zmniejszenie stopy bezrobocia do 4%, czyli do poziomu bezrobocia „naturalnego".

[28] Chodzi o decyzje Rady Europejskiej z 1997 r. dotyczące polityki społecznej i zatrudnienia (składające się na tzw. proces z Luksemburga), decyzje Rady Europejskiej z 1998 r. dotyczące polityki strukturalnej i gospodarczej (tzw. proces z Cardiff) oraz decyzje Rady Europejskiej z 1999 r. dotyczące

Rysunek 4

Stopa bezrobocia w krajach Unii Europejskiej na tle sytuacji na rynku pracy w Polsce, USA i Japonii (w %)



Źródło: UE: Dane Komisji Europejskiej, publikowane na stronie internetowej UE ⟨www.europa.eu.int⟩. Polska: Dane Ministerstwa Gospodarki oraz GUS. USA i Japonia: *Rocznik Statystyczny*, GUS oraz „Rzeczpospolita'' z 24 października 2001 r.

Uznając, że zatrudnienie i rozwój idą w parze, UE dąży do wdrożenia specjalnej strategii poprawy sytuacji na rynku pracy, opartej na czterech następujących filarach:

1. Tworzenie nowych miejsc pracy, w tym szczególnie w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw. W związku z tym niezbędne jest aktywne promowanie rozwoju MSP poprzez odpowiednią politykę fiskalną, ułatwienia w dostępie MSP do zewnętrznych źródeł finansowania, wsparcie dla wprowadzania nowych technologii oraz szkolenia zawodowe. Analogiczne działania należy podjąć w odniesieniu do firm funkcjonujących w sektorze usług, który również stanowi obszar o potencjalnie dużych możliwościach generowania nowych miejsc pracy. Zakłada się, że w 2005 r. stopa zatrudnienia w UE - wynosząca w 2001 r. 61% - wzrośnie do 65%, zaś do 2010 r. osiągnie poziom 70%.
2. Zwiększanie przez osoby poszukujące pracy zdolności do uzyskania zatrudnienia. Wymaga to doskonalenia systemu edukacji, a także wzrostu nakładów na inwestycje w kapitał ludzki, przy jednoczesnym znoszeniu barier utrudniających dostęp do wiedzy zawodowej, zgodnej z potrzebami rynku pracy.
3. Rozwijanie przez pracodawców i pracowników zdolności adaptacji do zmieniającego się otoczenia zewnętrznego wskutek szybkiego postępu technologicznego, globalizacji oraz zagrożenia marginalizacją niektórych grup społecznych. Zadanie to musi stanowić jeden z istotnych wątków polityki społecznej realizowanej w ramach UE.
4. Równość szans na rynku pracy w odniesieniu do kobiet, osób w wieku 55 - 65 lat oraz osób niepełnosprawnych[29].

---

polityki makroekonomicznej oraz kontynuacji polityki zatrudnienia, m.in. poprzez przyjęcie „Europejskiego paktu na rzecz zatrudnienia" (tzw. proces z Kolonii).

[29] K. Kukier: Specjalne posiedzenie Rady Europejskiej: „Zatrudnienie, reforma gospodarcza i spójność socjalna - ku Europie innowacji i wiedzy" - omówienie przebiegu przygotowań oraz treści dokumentu końcowego Rady. „Biuletyn Analiz Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej" nr 3, kwiecień 2000. Strona internetowa UKIE www.ukie.gov.plq. Zob. także: T. Radzymińska: *Stawić czoło bezrobociu.* „Nowe Życie Gospodarcze", nr 3, 2001 r.

Polsko-unijne negocjacje w sprawie swobodnego przepływu osób

Celem rokowań, które rozpoczęły się w maju 2000 r. i zakończyły w grudniu 2001 r., było określenie momentu otwarcia rynku pracy „15" dla polskich pracowników. Polska jest z natury rzeczy zainteresowana pełną swobodą przepływu osób od pierwszego dnia członkostwa w UE. Z kolei niektóre państwa Unii - w tym zwłaszcza Niemcy i Austria - od samego początku rozmów domagały się ustanowienia okresu przejściowego, w celu ochrony rynku pracy tych krajów przed emigracją zarobkową z Polski. Zdaniem ekspertów niemieckich i austriackich czynnikiem zachęcającym Polaków do podejmowania pracy w państwach „15" mogą być duże różnice w poziomie płac oraz trudności ze znalezieniem odpowiedniego zatrudnienia w kraju.

Ostatecznie w toku negocjacji Polska zgodziła się na 7-letni okres przejściowy, rozłożony na trzy etapy (tzw. formuła 2 ć 3 ć 2). Po przystąpieniu Polski do UE przez pierwsze dwa lata rynek pracy „15" będzie zamknięty dla Polaków[30]. Jeżeli po upływie pierwszego okresu poszczególne państwa Unii nie wystąpią do Komisji Europejskiej o utrzymanie przez kolejne trzy lata restrykcji wobec Polaków, rynek pracy tych państw będzie dla polskich obywateli całkowicie otwarty[31]. W wyjątkowych przypadkach kraje UE będą mogły wystąpić do Komisji o przedłużenie na kolejne dwa lata ograniczeń w dostępie do swojego rynku pracy, ale prawdopodobnie z tej możliwości skorzystają tylko Niemcy i Austria[32]. Na zbliżonych zasadach prawo zatrudniania się na obszarze „15" otrzymali pracownicy z pozostałych państw kandydujących do UE.

Bezrobocie ma charakter strukturalny i do jego stopniowej redukcji niezbędne jest wdrożenie rozwiązań systemowych, zmierzających przede wszystkim do wzrostu podaży miejsc pracy, a także uelastycznienia rynku pracy oraz zwiększenia mobilności, jak również poprawy kwalifikacji zawodowych osób poszukujących zatrudnienia. Przykład państw UE - w których stopa bezrobocia jest znacznie niższa niż w Polsce, a ponadto wykazuje tendencje spadkowe - dowodzi, że skuteczna walka z bezrobociem jest możliwa. Wymaga to jednak zawarcia swoistego paktu społecznego i porozumienia się w tej kwestii rządu, parlamentu, pracodawców oraz związków zawodowych.

dr Paweł Wieczorek

[30] Poszczególne kraje UE zachowały jednak prawo do wprowadzenia w trybie indywidualnym ułatwień dla pracowników z Polski.
[31] Obecnie Wielka Brytania, Francja i Hiszpania deklarują gotowość przyjęcia pracowników z Polski już po upływie dwóch lat od rozszerzenia Unii.
[32] „Rzeczpospolita" z 22-23 grudnia 2001 r.

Jerzy Lorenc

NARODOWE FUNDUSZE INWESTYCYJNE

Sejm 30 kwietnia 1993 r. uchwalił ustawę o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji. Programowi NFI towarzyszyła od początku debata polityczna, w której odwoływano się do ideałów sprawiedliwości społecznej i historycznych rozliczeń z przeszłością. Pozostał do dziś jedynym zrealizowanym projektem powszechnej prywatyzacji.

Celem funduszy, wskazanym bezpośrednio w ustawie, jest pomnażanie ich majątku, w szczególności poprzez powiększanie wartości wniesionych do funduszy akcji i udziałów spółek[1]. Fundusze dążą do osiągnięcia tego celu (art. 4) poprzez:

- wykonywanie praw z akcji i udziałów spółek powstałych z przekształcenia przedsiębiorstw państwowych w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, zwłaszcza dla poprawy zarządzania spółkami, w których fundusze mają pakiet kontrolny, w tym umacniania ich pozycji na rynku oraz pozyskiwania dla nich nowych technologii i kredytów;
- prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na nabywaniu i zbywaniu akcji spółek oraz wykonywaniu uzyskanych praw;
- udzielanie pożyczek oraz zaciąganie pożyczek i kredytów dla realizacji celów statutowych.

Doświadczenia w dziedzinie prywatyzacji gospodarki polskiej wskazywały, że największymi problemami procesów prywatyzacyjnych były[2]:

- czasochłonność i kosztowność rynkowej wyceny przedsiębiorstw państwowych;
- brak wystarczającej wielkości niezbędnego krajowego kapitału oraz wykwalifikowanych menedżerów zdolnych do szybkiej poprawy gospodarki prywatyzowanych przedsiębiorstw;
- brak poczucia sprawiedliwości społecznej przy stosowanych metodach przekształceń własnościowych.

Program NFI w sposób konsekwentny i całościowy miał złagodzić te problemy. Został stworzony w celu przyspieszenia i uproszczenia prywatyzacji oraz objęcia nim ponad 1000 dużych i średnich przedsiębiorstw będących w dobrej kondycji finansowej, do których słabo dostosowane były ówcześnie istniejące ścieżki prywatyzacyjne.

Konstrukcja i założenia programu zostały ukierunkowane na:

- stworzenie nowego mechanizmu procesu prywatyzacji, przyspieszającego i rozszerzającego jej zakres, a jednocześnie obniżającego ogólne koszty zmian własnościowych; podstawą tego założenia była niewystarczająca liczba inwestorów krajowych i zagranicznych, którzy dysponowaliby niezbędnym kapitałem i możliwościami szybkiej i efektywnej prywatyzacji wielu polskich przedsiębiorstw państwowych;
- przekształcenie oraz wniesienie akcji (udziałów) spółek do funduszy po to, by wyeliminować czasochłonną i kosztowną wycenę majątku spółek;
- stworzenie funduszy jako instytucji polskiego prawa, stanowiącego ważny na krajowym rynku kapitałowym instrument inwestowania w papiery wartościowe, powszechnie występujący w krajach wysoko rozwiniętych;
- stworzenie dwojakiego rodzaju instrumentów finansowych, tj. świadectw udziałowych oraz akcji NFI, dla umożliwienia uzyskania korzyści ekonomicznych wszystkim uprawnionym osobom, z jednoczesnym zachowaniem możliwości efektywnego zarządzania funduszami;
- danie funduszom, poprzez 33% pakiety akcji, wystarczającego wpływu na strategiczne decyzje umożliwiające zainicjowanie pożądanych zmian w spółkach NFI, jednocześnie pozostawiając tym podmiotom znaczny margines swobody w zakresie bieżącego zarządu;
- zapewnienie niezbędnej restrukturyzacji, poprawy zarządzania i wzmocnienia kapitałowego spółek w wyniku działania firm zarządzających majątkiem funduszy.

Na zlecenie sejmowych komisji: Skarbu Państwa, Uwłaszczenia i Prywatyzacji oraz Gospodarki Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę efektów działalności narodowych funduszy inwestycyjnych od 1995 r. do połowy 2000 r. Jej celem była ocena stopnia realizacji programu narodowych funduszy inwestycyjnych.

---

[1] Zgodnie z art. 52 ustawy, Skarb Państwa, zachowując przepisy ustawy o NFI, może powtarzać emisję powszechnych świadectw udziałowych, tworząc jednocześnie kolejne fundusze w celu wymiany świadectw udziałowych na akcje tych funduszy.

[2] *Uzasadnienia rządowego projektu ustawy o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji,* marzec 1993 r., druk sejmowy nr 831.

Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Skarbu Państwa, VI NFI Magna Polonia i IX NFI im. E. Kwiatkowskiego. Dokonanie kontroli uniemożliwiło 5 funduszy (NFI Jupiter, V NFI Victoria, VIII NFI Octava, XII NFI Piast, XIV NFI Zachodni), a w przypadku X NFI Foksal, ze względu na brak znacznej części dokumentów, kontrolę zrealizowano w zawężonym zakresie. Izba skierowała do Kolegium ds. Wykroczeń wnioski o ukaranie osób, które uchyliły się od kontroli lub utrudniły jej przeprowadzenie. Od orzeczeń kolegiów o uniewinnieniu obwinionych NIK odwołała się do Sądu Rejonowego. Postępowanie odwoławcze trwa nadal.

Kondycja ekonomiczna funduszy i spółek parterowych

Wniesienie 13 czerwca 1996 r. ostatniej transzy spółek parterowych do zarejestrowanych w marcu 1995 r. narodowych funduszy inwestycyjnych oznaczało zamknięcie procesu tworzenia funduszy. Do programu włączono ostatecznie 512 spółek akcyjnych bądź z ograniczoną odpowiedzialnością (zwanych spółkami parterowymi), które - według szacunków MPW - stanowiły około 10% potencjału wytwórczego polskiego sektora publicznego i wykazały w 1993 r. przychody ze sprzedaży w wysokości 12,5 mld zł, zysk brutto 389 mln zł, stratę netto 125 mln zł oraz dysponowały aktywami o wartości 11,5 mld zł. Spośród 512 spółek parterowych 374 (73%) wykazały w I półroczu 1995 r. dodatnie wyniki finansowe. Wartość majątku spółek parterowych szacowana była w 1995 r. na około 8% wartości majątku Skarbu Państwa. Spółki te stanowiły 47,6% wszystkich spółek powstałych do końca 1996 r. w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych.

Na koniec 1996 r. - pierwszego roku działalności spółek NFI - aktywa ogółem wszystkich funduszy według ich wartości bilansowej wyniosły 5,93 mld zł. W ciągu ostatnich lat wartość aktywów zmniejszyła się do 3,31 mld zł na koniec I półrocza 2000 r. Oznacza to spadek aktywów wszystkich funduszy w stosunku do końca 1996 r. aż o 44,2%. W tym czasie żaden z funduszy[3] nie zwiększył wartości swoich aktywów. Największą wartość aktywów na 30 czerwca 2000 r. notowały: NFI Jupiter (509,7 mln zł) i VIII NFI Octava (336,1 mln zł), zaś najmniejszą VII NFI im. K. Wielkiego (120,9 mln zł) i V NFI Victoria (148,6 mln zł). Istotny wpływ na wielkość aktywów i wyniki funduszy miały operacje księgowe związane z tworzeniem rezerw na stałą utratę wartości akcji spółek parterowych oraz odpisy aktualizujące. Odpisy aktualizujące (traktowane w rachunku wyników jako straty zrealizowane) oraz rezerwy (jako straty niezrealizowane) pomniejszyły w okresie od 1995 r. do 30 czerwca 2000 r. wartość bilansową udziałów w portfelu inwestycyjnym i wyniki finansowe funduszy o 3,37 mld zł. Pierwszych tego typu operacji fundusze dokonały w 1996 r. Zasadniczego przeszacowania wyceny spółek NFI, w wyniku którego ich łączna wartość obniżyła się o 1,94 mld zł, dokonano w 1999 r.

Aktywa netto wszystkich funduszy (aktywa razem minus zobowiązania i rezerwy razem) wyniosły na koniec 1996 r. 5,67 mld zł, a w połowie 2000 r. 3,12 mld zł, co oznacza spadek ich wartości o 44,9%. Również w przypadku aktywów netto, żaden z funduszy nie zwiększył ich wartości w tym okresie. Największy spadek aktywów netto wystąpił w VII NFI im. K. Wielkiego (o 71%), najmniejszy - (o 3,3%) wystąpił w VIII NFI Octava.

Portfel inwestycyjny funduszu stanowił zasadniczą część jego aktywów (innymi składowymi aktywów były m.in. należności i środki pieniężne). W skład portfela wchodziły akcje, udziały, papiery dłużne oraz inne prawa majątkowe. Aktywa te miały różny stopień zbywalności, uzależniony od obecności w obrocie giełdowym, wielkości pakietu i atrakcyjności dla potencjalnych inwestorów. Różne były strategie zarządzania portfelami przez poszczególne fundusze. Najważniejszym jednak elementem strategii każdego z nich było uporządkowanie portfela inwestycyjnego i zarządzanie nim odpowiednio do przyjętych priorytetów. W momencie utworzenia NFI, ich portfele były stosunkowo mało czytelne z uwagi na ogromną liczbę udziałów mniejszościowych (477 - 479 pakietów). Porządkując portfele inwestycyjne zredukowano przede wszystkim liczbę udziałów mniejszościowych, wyzbywając się równolegle - chociaż w wolniejszym tempie - udziałów większościowych. Wynikiem m.in. tych działań było zmniejszenie wartości portfela inwestycyjnego z 5,73 mld zł w 1996 r. do 2,74 mld w połowie 2000 r., tj. o 52,2%. W portfelach funduszy nastąpiły jednocześnie zmiany struktury wartości bilansowej poszczególnych składników inwestycyjnych. W ujęciu wartościowym zmalał udział pakietów akcji większościowych (przeciętnie z 53,2% w końcu 1996 r. do 34,5% w połowie 2000 r.) oraz udział pakietów mniejszościowych (odpowiednio z 44,8% do 30,9%). Wzrósł natomiast udział bardziej płynnych składników portfela, takich jak: akcje i udziały w jednostkach zależnych, stowarzyszonych i innych (odpowiednio z 0,2% do 13,4%), dłużne papiery wartościowe (z 1,8% do 13,3%) oraz środki pieniężne (z 3,8% do 15,3%).

[3] W przypadku NFI Jupiter należy wziąć pod uwagę fakt, że fundusz ten powstał z połączenia III NFI i XI NFI.

Na poziom kosztów operacyjnych funduszy wpływ miały przede wszystkim wynagrodzenia ryczałtowe wypłacone firmom zarządzającym oraz koszty finansowe. Poziom tych kosztów w latach 1995 - 1999 był zróżnicowany; w 1995 r. wynosił 51,1 mln zł, w 1997 r. 261,1 mln zł, a w 1999 r. 274,3 mln zł. Łączne koszty operacyjne poniesione przez fundusze do końca I półrocza 2000 r. wyniosły 1 074 mln zł, w tym koszty wynagrodzenia firm zarządzających 513,3 mln zł, co stanowiło 47,8% całości tych kosztów. Najniższe koszty operacyjne poniósł w tym okresie IX NFI im. E. Kwiatkowskiego (44,9 mln zł), który jako jedyny nie zawarł 12 lipca 1995 r. umowy o zarządzanie i najdłużej, tj. przez 4 lata, nie korzystał z usług firmy zarządzającej. Najwyższe koszty poniósł natomiast XV NFI Hetman (132,5 mln zł). Złożyły się na nie zarówno wysokie wynagrodzenia wypłacane firmom zarządzającym, jak również odsetki od zaciągniętych kredytów (NFI Hetman był jednym z najbardziej zadłużonych funduszy).

Jednym z najważniejszych mierników działania spółek jest osiągany przez nie wynik finansowy netto. W okresie od 1995 r. do 30 czerwca 2000 r. działalność NFI zamknęła się stratą w wysokości 3 352,4 mln zł. Poza rokiem 1997, w którym fundusze osiągnęły łącznie zysk w wysokości 199 mln zł, pozostałe lata kończyły stratami (rekordowy był 1999 r., w którym wyniosły one 2 070,4 mln zł). Najwyższą łączną stratę netto w latach 1995 r. - połowa 2000 r. odnotował X NFI Foksal (345,5 mln zł), najniższą natomiast IX NFI im. E. Kwiatkowskiego (83,1 mln zł). Żaden z funduszy nie osiągnął w tym czasie łącznego dodatniego wyniku finansowego netto.

W porównaniu z 1993 r. spółki parterowe zanotowały w 2000 r. wzrost przychodów z całokształtu działalności o 121,4%, kosztów o 137,2% oraz straty finansowej netto o 492%. Dla porównania, podmioty gospodarcze zatrudniające powyżej 10 osób w tym okresie wykazały wzrost przychodów o 338,2% i kosztów o 345,7% oraz wypracowały w 2000 r. zysk netto w wysokości 8 121 mln zł, wobec 1 566 mln zł straty w 1993 r.

Zanotowany w 1995 r. gwałtowny spadek wyników finansowych brutto (z 617 mln zł w 1994 r. do 180 mln zł) i netto (z plus 229 mln zł do minus 278 mln zł) spółek parterowych nie był rezultatem ich nieefektywnej działalności (wynik na działalności gospodarczej wyniósł 1,5 mld zł), lecz tworzenia przez te spółki obowiązkowych rezerw na należności. Z chwilą rozpoczęcia realizacji programu NFI, tj. w połowie 1995 r., 73% spółek parterowych przynosiło zysk. W 1997 r. sytuacja nieznacznie się pogorszyła i 71% spółek osiągnęło zysk, zaś w 1998 r. - ocenianym jako niekorzystny dla gospodarki narodowej - zaledwie 56% spółek parterowych odnotowało dodatni wynik finansowy netto. Tendencja spadkowa utrzymywała się w następnych latach. W 2000 r. koszty uzyskania przychodów przewyższyły o 1,9% przychody z całokształtu działalności spółek NFI, nastąpił wzrost straty netto. W 2000 r. odsetek spółek parterowych ponoszących stratę netto wzrósł do 53,3%. Zestawienie przychodów z całokształtu działalności, kosztów ich uzyskania oraz wynik finansowy netto spółek parterowych na tle wyników ekonomicznych przedsiębiorstw przedstawia tabela 1.

Tabela 1
w mln zł

Lata	Przedsiębiorstwa ogółem			Spółki parterowe		
	Przychody	Koszty	Wynik netto	Przychody	Koszty	Wynik netto
1993	263 175	253 872	−1 566	11 530	11 919	−125
1995	513 441	495 425	8 550	21 306	19 756	−278
2000	1 153 280	1 131 431	8 121	27 743	28 271	−740

Akcjonariat NFI i firmy zarządzające

Proces zmian w akcjonariacie narodowych funduszy inwestycyjnych rozpoczął się 3 czerwca 1996 r., tj. z dniem rozpoczęcia dematerializacji powszechnych świadectw udziałowych i zamiany ich na akcje funduszy. Od tego momentu pojawili się akcjonariusze inni niż Skarb Państwa, dysponujący pełnią praw wynikających z posiadania akcji NFI. W miarę postępu dematerializacji p.ś.u. ujawnili się najwięksi inwestorzy funduszy, mający powyżej 5% udziału w ich kapitałach akcyjnych. Wraz z upływem terminu ważności świadectw udziałowych i ich wymiany na akcje NFI, tj. 31 grudnia 1998 r., nastąpiła koncentracja kapitału funduszy w rękach dużych polskich i zagranicznych inwestorów. Krajowe i międzynarodowe instytucje finansowe skupiły w swych portfelach ponad 50% kapitału akcyjnego każdego z funduszy. Według stanu na kwiecień 2001 r., najwięcej akcji NFI zgromadziły firmy będące właścicielami (bezpośrednio lub przez podmioty powiązane) firm zarządzających.

Inwestorzy, którzy zdobyli kontrolę nad funduszami zatrudnili swoje firmy zarządzające, gdyż nie robiąc tego, działaliby w oczywisty sposób przeciwko swoim interesom ekonomicznym. Obecnie firmy

zarządzające pełnią więc podwójną rolę. Z jednej strony są dostarczycielami usług zarządczych dla NFI, z drugiej pozwalają inwestorom znacznie zwiększyć rentowność inwestycji w NFI, a także skalę i rentowność innych działalności (konsultacyjnej, bankowej, ubezpieczeniowej). Dzięki posiadaniu kontroli nad funduszem i jego firmą zarządzającą przez jednego inwestora powstała praktyka zawierania umów o zarządzanie majątkiem funduszy między tymi samymi stronami.

Działaniem o istotnym znaczeniu było nabywanie przez NFI akcji innych funduszy. Tego rodzaju inwestycje spowodowały powstanie sieci wzajemnych powiązań kapitałowych między funduszami o wspólnych akcjonariuszach dominujących (patrz tabela 2). Służyły one przede wszystkim umacnianiu dotychczasowej pozycji w funduszu oraz przejmowaniu kontroli (potencjalnie kontraktów na zarządzanie) nad kolejnym NFI za środki finansowe już kontrolowanych funduszy, a więc częściowo na koszt innych akcjonariuszy.

Tabela 2

Dominujący właściciel	Fundusz	Posiadany pakiet akcji*	Akcje funduszu posiadane przez inne NFI	Pakiet faktycznie kontrolowany
Grupa BRE Bank	I NFI	16,4%	V NFI – 6,2% XIII NFI – 5,7%	28,3%
	V NFI Victoria	15,0%	I NFI – 6,8% XIII NFI – 11,6%	33,4%
	XIII NFI Fortuna	24,2%	I NFI – 5,4% V NFI – 9,8%	39,4%
	VII NFI im. K. Wielkiego	18,8%	X NFI – 6,8%	25,6%
	X NFI Foksal	24,4%	XIV NFI – 10,0%	34,4%
	XIV NFI Zachodni	20,8%	VII NFI – 9,9%	30,7%
Grupa PZU	II NFI	20,0%	IV NFI – 6,7% IX NFI – 9,9%	36,6%
	IV NFI Progress	20,3%	IX NFI – 9,7%	30,0%
	IX NFI	24,0%	IV NFI – 5,1%	29,1%

* bezpośrednio lub przez podmioty zależne

Analizując powiązania kapitałowe między akcjonariuszami NFI oraz firmami zarządzającymi należy mieć na uwadze, że ulegają one ciągłym zmianom, o czym świadczy np. przejęcie (stan na czerwiec 2001 r.) przez grupę Raiffeisen kontroli nad X NFI Foksal, VII NFI im. K. Wielkiego i XIV NFI Zachodnim oraz firmą zarządzającą majątkiem tych funduszy. Nie jest możliwe jednoznaczne określenie grup kapitałowych, które przejęły kontrolę nad poszczególnymi funduszami. Grupy te bowiem nabywają akcje funduszy również poprzez podmioty zależne i stowarzyszone, które często rejestrowane są w tzw. rajach podatkowych, co powoduje trudności w ustaleniu ich rzeczywistego właściciela. Sytuacja ta miała miejsce w przypadku np.: NIF Fund Holdings PCC - spółki zarejestrowanej w Guernsey (Wyspy Normandzkie) - akcjonariusza VI NFI Magna Polonia, VIII NFI Octava i XII NFI Piast, który stowarzyszony był pośrednio (przez Handlowe Inwestycje Sp. z o.o.) z Bankiem Handlowym w Warszawie czy Oxbridge Ltd. - spółki zarejestrowanej na wyspie Man - akcjonariusza VII NFI im. K. Wielkiego i X NFI Foksal, który należał do Raiffeisen. Dominującymi akcjonariuszami niektórych krajowych grup kapitałowych są zagraniczne banki o nieporównywalnie większym potencjale finansowym. Należą do nich m.in. Citibank N.A. - właściciel 91% akcji Banku Handlowego w Warszawie czy Commerzbank - właściciel 50% akcji BRE Banku.

Przeciętna wielkość udziału Skarbu Państwa w kapitale akcyjnym NFI w połowie 1999 r. wynosiła 16,1%. Jedynie w 3 funduszach udział ten był niższy, co wynikało z realizacji wypłat firmom zarządzającym należnej im części wynagrodzenia za wyniki finansowe. W II kwartale 2001 r. przeciętna liczba akcji NFI należących do Skarbu Państwa spadła do 14,6%. Najwięcej akcji Skarb Państwa miał w VIII NFI Octava i XII NFI Piast (po 16,1%), a najmniej w VII NFI im. K. Wielkiego (10,7%). W miarę wypłat wynagrodzeń za wyniki finansowe dla firm zarządzających (tj. sprzedaży w tym celu pakietów akcji funduszy pozostających w rękach SP) udział ten będzie dalej malał.

Jakie korzyści ekonomiczne z programu NFI uzyskali obywatele?

W podstawowym okresie dystrybucji, tj. od 22 listopada 1995 r. do 31 stycznia 1997 r., wydano 25 855 417 powszechnych świadectw udziałowych. Dodatkowo, od 15 września do 15 grudnia 1997 r. wydano 33 917 świadectw osobom bez stałego zameldowania. Łącznie więc, w ramach programu NFI wydano 25 889 334 powszechnych świadectw udziałowych, co oznacza, że odebrało je 96,2% uprawnionych. Zdematerializowano i zamieniono na akcje NFI 25 547 705 świadectw (98,7%), tym

samym 341 630 świadectw pozostało w rękach nabywców w formie materialnej. Z punktu widzenia powszechności udziału obywateli w odbiorze świadectw realizacja programu NFI była sukcesem.

Udział w upowszechnieniu własności państwowej nie pociągnął jednak za sobą uzyskania przez obywateli znacznych korzyści finansowych. W latach 1996 - 1998, w których świadectwa były notowane na Warszawskiej Giełdzie Papierów Wartościowych, ich kurs wahał się w granicach od 52 zł (19 października 1998 r.) do 175 zł (25 lutego 1997 r.). Zysk, jaki mogli uzyskać obywatele ze sprzedaży świadectwa na giełdzie wyniósł[4] od 27 zł do 150 zł, co stanowiło od 2,2% do 14,9% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. Większość obywateli zbyła świadectwa udziałowe[5]. Zainteresowanie więc ich posiadaniem, a w rezultacie stanie się akcjonariuszem NFI i osiągnięcie - jak zakładał program NFI - płynących z tego tytułu korzyści, okazało się znikome. W wyniku 3-letniego procesu przejmowania kontroli nad NFI przez zagraniczne i krajowe grupy kapitałowe program NFI utracił swój masowy, narodowy charakter. Uzyskane za odpłatnością 20 zł powszechne świadectwo udziałowe zostało wymienione na pakiet po 1 akcji każdego funduszu. Łączna wartość pakietu, według kursu giełdowego na 30 czerwca 2001 r., wynosiła 49 zł. Biorąc pod uwagę inflację w okresie 1997 r. - 30 czerwca 2001 r., wynoszącą 61,2%, realny zysk z pakietu akcji NFI wyniósł 16,80 zł, przy czym koszty prowizji maklerskich związanych ze zbyciem akcji powodowały, iż zysk mogły przynieść akcje z wymiany co najmniej pięciu powszechnych świadectw udziałowych.

Pracownicy zatrudnieni w spółkach parterowych otrzymali nieodpłatnie 15% ich akcji. Na 30 listopada 1998 r. spośród 512 spółek, których akcje zostały wniesione do narodowych funduszy inwestycyjnych, MSP miało informacje o nieodpłatnym udostępnieniu akcji uprawnionym pracownikom i rolnikom w 465 spółkach. W 28 spółkach nie udostępniono akcji z uwagi na wcześniejsze postawienie tych podmiotów w stan upadłości. Łączna wartość nominalna akcji 465 spółek udostępnionych uprawnionym wyniosła 172,7 mln zł. Zbycie tych akcji umożliwiło osiągnięcie znaczących korzyści finansowych pracownikom spółek parterowych o dobrej kondycji ekonomicznej, które znalazły inwestorów strategicznych bądź zostały wprowadzone na rynek kapitałowy. Nie osiągną takich korzyści pracownicy spółek słabych ekonomicznie, a zwłaszcza 75 spółek postawionych w stan upadłości lub likwidacji.

Najwyższa Izba Kontroli nie ustaliła w ramach prowadzonej kontroli liczby pracowników spółek parterowych, którzy otrzymali nieodpłatnie ich akcje, bowiem Ministerstwo Skarbu Państwa nie miało żadnych danych na ten temat. Z powyższych powodów Izba nie była w stanie również stwierdzić, jakie korzyści uzyskali pracownicy z otrzymanych akcji spółek parterowych.

Program NFI przyspieszył realizację procesów prywatyzacyjnych

Spośród 512 spółek, których akcje wniesione zostały przez Skarb Państwa do narodowych funduszy inwestycyjnych, do końca 1999 r. fundusze sprzedały akcje 187 spółek parterowych (36,5%), a 9 funduszy do połowy 2000 r. zawarło transakcje dotyczące kolejnych 19 spółek. W porównaniu z dynamiką prywatyzacji pośredniej w latach 1996 - 1999 (sprzedaż przez MSP akcji 88 spółek) stanowiło to istotne przyspieszenie procesu zbycia akcji spółek powstałych w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych. Oceniając przyspieszenie, należy jednak mieć na uwadze fakt, iż w portfelach funduszy pozostawały nadal akcje ponad 200 spółek parterowych, przy czym były to podmioty legitymujące się słabymi wynikami ekonomicznymi i zbycie ich akcji może okazać się trudne.

Mniejszą efektywność uzyskał Skarb Państwa również przy zbywaniu akcji spółek parterowych. Na 29 stycznia 2001 r. posiadał pakiety akcji w 414 spółkach, tj. w 80,8% spółek wniesionych do NFI, podczas gdy fundusze już w 1999 r. dysponowały pakietami większościowymi tylko 63,5% spółek parterowych.

Nie zrealizowano założenia obniżenia kosztów prywatyzacji

Program NFI z samego założenia był kosztowny (przewidywał np. przeznaczenie przez Skarb Państwa 15% akcji narodowych funduszy inwestycyjnych na sfinansowanie wynagrodzeń za wyniki finansowe dla firm zarządzających) i nie spowodował obniżenia kosztów, ponoszonych przy prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Głównymi źródłami finansowania programu NFI były środki: budżetowe, pomocowe zwrotne i bezzwrotne oraz pochodzące ze sprzedaży akcji NFI.

[4] Kurs świadectwa minus opłata 20 zł minus opłata biura maklerskiego w wysokości 5 zł.

[5] Instytut Badań Nad Gospodarką Rynkową szacuje, że dokonało tego w sumie około 80% obywateli.

Ogółem do końca 2000 r. Skarb Państwa poniósł koszty z tytułu realizacji programu NFI w wysokości 252 mln zł. Średni koszt poniesiony przez Skarb Państwa na prywatyzację 1 spółki parterowej wyniósł więc ok. 492,2 tys. zł[6], tj. o 14% więcej niż średni koszt prowadzonej przez MSP w latach 1996 - 1999 prywatyzacji kapitałowej jednej spółki nieobjętej programem NFI, szacowany na 431,7 tys. zł[7]. Stosunek wydatków poniesionych przez SP na program NFI do osiągniętych z tytułu jego realizacji wpływów[8] wyniósł 24,2%, podczas gdy stosunek kosztów do przychodów (dochodów) z prywatyzacji realizowanych przez MSP wyniósł 2,3% w 1996 r., a w 1999 r. obniżył się do zaledwie 0,5%.

Należy przy tym zauważyć, że Skarb Państwa poniesie jeszcze dalsze koszty programu NFI, związane z wypłatami firmom zarządzającym wynagrodzeń za wyniki finansowe. Minister Skarbu Państwa, z naruszeniem interesu Skarbu Państwa zawarł w 1995 r. z 14 narodowymi funduszami inwestycyjnymi i firmami zarządzającymi ich majątkiem umowy o wynagrodzenie za wyniki finansowe, na które przeznaczył po 15% akcji każdego z funduszy. W umowach tych nie uzależniono prawa do wynagrodzenia i jego wysokości od sytuacji ekonomiczno-finansowej funduszy, co było niezgodne z art. 24 ust. 3 lit. b i ust. 5 ustawy o NFI. W nowych umowach, które zawarto w 1999 r. z 11 funduszami i firmami zarządzającymi ich majątkiem, uwarunkowano wypłatę tego wynagrodzenia od spłaty przez fundusze kredytów gwarantowanych przez Skarb Państwa oraz od złożenia Skarbowi Państwa przez inwestorów ofert nabycia akcji spółek parterowych na takich samych warunkach jak funduszom. Nadal nie powiązano jednak prawa do wynagrodzenia z sytuacją ekonomiczno-finansową funduszy, mimo wniosku w tej sprawie skierowanego przez NIK 5 lipca 1996 r.[9] Zaznaczyć należy, że dostosowanie umów o wynagrodzenie za wyniki finansowe do przepisów ustawy i wniosku pokontrolnego NIK było możliwe w przypadku 9 NFI, w których zmienione zostały firmy zarządzające oraz IX NFI im. E. Kwiatkowskiego, który zawarł umowę o zarządzanie w 1999 r. Przeznaczenie przez Skarb Państwa 15% akcji NFI na sfinansowanie wynagrodzeń dla firm zarządzających stanowi nienotowany dotychczas poziom kosztów, jakie Skarb Państwa ponosił przy prywatyzacji.

Fundusz Prywatyzacji funkcjonuje - w ocenie NIK - wbrew postanowieniu art. 39 ust. 4 ustawy o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji, który stanowi o jego rozwiązaniu i przekazaniu środków pozostałych na rachunku funduszu w dniu jego likwidacji na dochód Skarbu Państwa po 6 miesiącach od zakończenia prywatyzacji narodowych funduszy inwestycyjnych, tj. z dniem 1 lipca 1999 r. (z dniem 31 grudnia 1998 r. wszystkie akcje NFI zostały rozdysponowane). Odmienne stanowisko w tej sprawie wyraża minister skarbu państwa, bowiem jego zdaniem prywatyzacja narodowych funduszy inwestycyjnych nie została zakończona. Na koniec 2000 r. saldo rachunku Funduszu Prywatyzacji wynosiło 160,4 mln zł.

W latach 1991 - 2000 program NFI został zasilony z Banku Światowego kwotą 81,1 mln USD, z tego 10,3 mln USD zostało wykorzystanych przez MPW/MSP, a 70,8 mln USD przez NFI. Na spłatę pożyczek Banku Światowego, wykorzystanych na realizację programu NFI, Skarb Państwa wydatkował łącznie (raty kapitałowe, odsetki i opłaty za gotowość) około 38,8 mln zł. MSP dysponując dużymi, niewykorzystanymi środkami pozostającymi na rachunku Funduszu Prywatyzacji, finansowało niektóre przedsięwzięcia programu NFI, np. usługi konsultantów indywidualnych i firm konsultingowych ze środków pożyczki Banku Światowego. W latach 1996 - 2000 z tych środków MSP sfinansowało wynagrodzenia z tytułu 81 umów o świadczenie usług przez konsultantów indywidualnych w łącznej kwocie 498 tys. USD. Zwiększało to koszty programu NFI o koszt obsługi pożyczek, wynikający głównie ze spłat oprocentowania wykorzystanych środków.

---

[6] Budżet 58,8 mln zł, Fundusz Prywatyzacji 141,6 mln zł, pożyczki Banku Światowego 38,8 mln zł, sprzedaż akcji NFI wydatkowana na wypłaty wynagrodzeń firmom zarządzającym 12,8 mln zł. Średni koszt prywatyzacji spółki NFI z uwzględnieniem zrealizowanych (SP - 252 mln zł, środki pomocowe bezzwrotne - 82 mln zł) i potencjalnych wydatków (środki ze sprzedaży akcji NFI przeznaczonych na wypłaty wynagrodzeń firmom zarządzającym - 120 mln zł) szacowany jest na 886,7 tys. zł.

[7] Poniesione w latach 1996 - 1999 koszty prywatyzacji pośredniej 88 podmiotów zatrudniających do 3 tys. osób wyniosły 38 mln zł.

[8] Wpływy Skarbu Państwa uzyskane do końca 2000 r. z programu NFI wyniosły łącznie 1 040,1 mln zł, z tego 671,7 mln zł pochodziło ze sprzedaży akcji spółek parterowych, 367,4 mln zł stanowiło środki Funduszu Prywatyzacji przekazane do budżetu, 1 mln zł uzyskano od funduszy jako prowizję z tytułu udzielonych przez Skarb Państwa gwarancji spłaty kredytów EBOR.

[9] Wystąpienie pokontrolne NIK do ministra przekształceń własnościowych (*Informacja o wynikach kontroli stanu prac nad realizacją ustawy z dnia 30 kwietnia 1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji,* opracowana w Departamencie Skarbu Państwa i Prywatyzacji NIK, luty 1997 r.).

W latach 1991 - 1995 program NFI został wsparty także bezzwrotnymi środkami pomocowymi, pochodzącymi z funduszy PHARE, BKHF oraz USAID, w łącznej wysokości ok. 82 mln zł. Ze środków PHARE, zarządzanych przez Fundację Przekształceń Własnościowych, sfinansowano m.in. następujące przedsięwzięcia: utworzenie instytucji Powiernika Emisji świadectw udziałowych, opracowanie i druk świadectw udziałowych, system monitorowania spółek parterowych, pomoc doradczą. W ramach tego programu wydatkowano kwotę 14,6 mln ecu. Środki USAID i BKHF przeznaczono m.in. na organizację obrotu akcjami spółek parterowych, wstępne prace przy tworzeniu Powiernika Emisji, finansowanie głównego doradcy MPW - firmy SBC Warburg.

Wpływ programu NFI na rozwój rynku kapitałowego

Wprowadzenie do obrotu publicznego i notowań na giełdzie powszechnych świadectw udziałowych (15 lipca 1996 r.) i akcji 15 NFI (12 czerwca 1997 r.) miało istotny wpływ na ożywienie rynku kapitałowego. Konsekwencją realizacji programu NFI było również powołanie 27 stycznia 1996 r. spółki CeTO SA, która zorganizowała rynek pozagiełdowy, na którym notowane są od 20 maja 1997 r. spółki parterowe. Wykreowano istotny segment rynku kapitałowego - jego znaczenie w zakresie kapitalizacji i wielkości obrotów w połowie 1997 r. było większe aniżeli łącznie rynku równoległego i wolnego GPW. Postępująca jednak od 1998 r. marginalizacja tego rynku jest wynikiem ogromnych strat wykazanych przez fundusze, skutkujących wzrostem ryzyka inwestycyjnego i w konsekwencji kilkudziesięcioprocentowym spadkiem notowań funduszy. Również rynek CTO nie spełnił oczekiwań.

Wartość obrotów akcjami NFI i powszechnymi świadectwami udziałowymi wyniosła 31 grudnia 1997 r. 27,5 mln zł, co stanowiło 17,9% łącznej wartości obrotów giełdy w tym dniu. Wartość rynkowa akcji NFI wyniosła 3,8 mld zł i stanowiła 8,6% łącznej wartości rynkowej spółek notowanych na warszawskiej giełdzie[10]. Mimo początkowo dużego wpływu rynku NFI na rozwój rynku kapitałowego, obecnie udział tego rynku jest marginalny. Na koniec 2000 r. kapitalizacja wszystkich spółek notowanych na WGPW wynosiła 130,1 mld zł. Wartość rynkowa wszystkich NFI, wynosząca 1,8 mld zł, stanowiła ledwie 1,4% kapitalizacji giełdy. Udział wartości akcji NFI w kapitalizacji giełdy obniżył się w stosunku do końca 1997 r. aż o 82,5%. Spadki te były wynikiem bessy panującej na rynku funduszy oraz wprowadzenia do obrotu giełdowego dużych spółek, np. TP SA czy Bank Pekao SA, które znacząco (o ponad 60%) podwyższyły kapitalizację giełdy.

W latach 1996 - 2000 fundusze wprowadziły do obrotu publicznego akcje 36 spółek uczestniczących w programie NFI[11], tj. 7,6%. Największą liczbę spółek wprowadził XI NFI (8 spółek) i I NFI (6 spółek), natomiast żadnej V NFI Victoria, VII NFI im. K. Wielkiego, VIII NFI Octava i XII NFI Piast. Liczba spółek publicznych wywodzących się z programu NFI stanowiła zaledwie 16% wszystkich spółek publicznych. Rynek CTO, stworzony w dużej mierze pod kątem programu NFI, nie rozwinął się w zakładanym stopniu. Prognozowano bowiem, iż w pierwszym roku działalności będzie na tym rynku notowanych około 60 spółek, a po 2 latach około 200. Na rynku CTO zadebiutowały akcje jedynie 13 spółek parterowych, których wartość obrotu na koniec 2000 r. oscylowała w granicach kilku tysięcy złotych. Spowodowane to było z jednej strony słabą kondycją ekonomiczną większości spółek parterowych, a z drugiej - zdaniem zarządów spółek - nierekompensowaniem kosztów związanych z wprowadzeniem spółki na rynek regulowany, korzyściami wynikającymi z możliwości pozyskania tańszych źródeł finansowania czy efektów marketingowych.

Realizacja ustawowego celu pomnażania majątku funduszy

Do końca 2000 r., tj. w ciągu 5-letniej działalności NFI, mimo realizacji większości założeń programowych, zasadniczy, ustawowy cel, jakim było pomnożenie majątku funduszy, w szczególności poprzez powiększenie wartości akcji spółek parterowych (art. 4 ust. 1 ustawy o NFI), nie został zrealizowany. Aktywa funduszy od końca 1996 r. do 30 czerwca 2000 r. zmniejszyły się z 5927,5 mln zł do 3471,1 mln zł, tj. o ponad 40%. Żaden z funduszy nie zwiększył w tym okresie wartości swoich aktywów. Równocześnie łączny wynik finansowy netto funduszy od 1997 r., kiedy to jedyny raz zanotowano zysk w wysokości 199 mln zł, pogarszał się - w 1999 r. zanotowano stratę w wysokości 2070,4 mln zł. Głównymi przyczynami wystąpienia strat były korekta wartości księgowej akcji spółek NFI oraz ujemna wartość przychodów z inwestycji.

[10] Na rynku podstawowym, akcji NFI, równoległym i wolnym.
[11] Z tego 23 spółki na WGPW, a 13 spółek na rynek CTO.

Wpływ na wynik finansowy netto, a w konsekwencji na wielkość majątku NFI, miały wynagrodzenia za zarządzanie. Z tytułu realizacji umów o zarządzanie majątkiem funduszy, ich zarządy wypłaciły firmom zarządzającym w okresie od 1995 r. do 30 czerwca 2000 r. wynagrodzenia w łącznej kwocie 513,3 mln zł, co stanowiło 15,5% wartości zarządzanego majątku (aktywów) i 34,8% wartości rynkowej funduszy na koniec tego okresu. Z ustaleń wcześniejszych kontroli[12] wynikało m.in., że umowy o wynagrodzenia za wyniki finansowe dla firm zarządzających nie uzależniały prawa do jego uzyskania oraz wysokości od efektów pracy tych firm. W umowach o zarządzanie nieprecyzyjnie i niespójnie określono terminy, od których należało naliczać wynagrodzenie, w wyniku czego zarządy 13 NFI wypłaciły firmom zarządzającym wynagrodzenia w kwotach wyższych o 10,5 mln zł, aniżeli wynikało to z zasad określonych umowami (stanowiło to około 10% sumy wynagrodzeń wypłaconych przez te fundusze za lata 1995 - 1996). Wobec powyższego NIK wystosowała do zarządów NFI wnioski o wyegzekwowanie od firm zarządzających kwot zapłaconych niezgodnie z warunkami umów. Do ministra skarbu państwa skierowano natomiast m.in. wniosek o podjęcie działań mających na celu spowodowanie podjęcia przez rady nadzorcze funduszy renegocjacji treści umów o zarządzanie w części dotyczącej wynagrodzenia w taki sposób, aby wysokość tego wynagrodzenia była odpowiednio powiązana np. z wielkością zarządzanego przez nie majątku funduszy lub osiąganych zysków. Izba skierowała też do prokuratury zawiadomienia o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa w postaci działania na szkodę funduszy przez władze NFI. Prokuratura Wojewódzka w Warszawie umorzyła wszystkie postępowania wobec braku znamion czynu zabronionego. W żadnym przypadku nie zostały wyegzekwowane nienależne - zdaniem NIK - kwoty wynagrodzeń dla firm zarządzających. Natomiast w 6 umowach o zarządzanie majątkiem narodowych funduszy inwestycyjnych dokonano zmian postanowień dotyczących wynagrodzenia za zarządzanie w ten sposób, że wielkość wynagrodzenia została uniezależniona od jakichkolwiek kryteriów. Wynagrodzenia te były nadal wypłacane według ustalonych ryczałtów, niezależnie od efektów zarządzania (najczęściej było ono ustalone w wysokości 1,6 mln euro rocznie).

Restrukturyzacja spółek parterowych

Ze względu na bardzo ograniczony zakres kontroli w narodowych funduszach inwestycyjnych nie jest możliwa pełna ocena wpływu firm zarządzających na restrukturyzację spółek parterowych. Działania restrukturyzacyjne firm zarządzających w poddanych kontroli VI NFI Magna Polonia i IX NFI im. E. Kwiatkowskiego wobec spółek parterowych - polegające m.in. na wzmocnieniu kapitałowym, poprawie zarządzania, pozyskaniu nowych technologii i źródeł finansowania - NIK oceniła pozytywnie. Należy jednak zauważyć, że do 31 grudnia 2000 r. aż 75 spółek parterowych, tj. 14,6% wszystkich spółek uczestniczących w programie NFI, zostało objętych postępowaniem upadłościowym (63 spółki) lub likwidacyjnym (12 spółek), co daje podstawę, aby sądzić, że opisane powyżej działania nie zawsze były skuteczne.

IX NFI im. E. Kwiatkowskiego podjął działania restrukturyzacyjne, przede wszystkim organizacyjno-finansowe, wobec 31 spośród 34 spółek portfela wiodącego. Pod nadzorem Funduszu 24 spółki dokonały zmian w strukturze organizacyjnej, w 6 spółkach podjęto działania dotyczące restrukturyzacji zadłużenia, w 6 kolejnych zawarto układy z wierzycielami, a 3 spółki - ze względu na ich sytuację ekonomiczną - postawiono w stan upadłości. W ramach restrukturyzacyjnych działań finansowych Fundusz: podwyższył kapitał w 5 spółkach o łączną kwotę 12,7 mln zł, 5 spółkom udzielił pożyczek w kwocie 2,76 mln zł, a 4 spółkom udzielił gwarancji na spłatę kredytów w wysokości 2,98 mln zł. Fundusz prowadził aktywną politykę poszukiwania inwestorów strategicznych dla spółek, w których miał wiodące pakiety akcji. W jej wyniku w latach 1996 - 2000 za kwotę 234,4 mln zł sprzedano akcje 21 spółek.

VI NFI Magna Polonia podjął skuteczne działania związane z realizacją programu NFI w odniesieniu do spółek parterowych. Wprowadzając zmiany strukturalne, poprawiał ich zdolności produkcyjne, co skutkowało konkurencyjnością na rynku kapitałowym i towarowym. Pomogły w tym również wprowadzone zmiany dotyczące kierownictwa jednostek, sposobu i organizacji zarządzania, unowocześniania produkcji i sprzedaży poprzez podnoszenie kwalifikacji załóg prywatyzowanych zakładów w zakresie umiejętności menedżerskich i marketingowych. Działania Funduszu wobec spółek dotyczyły m.in: restrukturyzacji organizacyjnej (35 spółek) i finansowej (6 spółek), podwyższenia kapitału (18 spółek), wprowadzenia nowych technologii (22 spółki) oraz pozyskania nowych inwestorów (3 spółki).

[12] Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w latach wcześniejszych 2 kontrole realizacji programu NFI.

Nieskuteczne było dokapitalizowanie przez VIII NFI Octava Fabryki Śrub „Śrubena" SA w wysokości 32,5 mln zł, w tym podwyższenie kapitału akcyjnego z 3160 tys. zł do 14,9 mln zł. Nie uchroniło to Spółki przed spadkiem wartości bilansowej jej akcji (z 14,72 zł w końcu 1995 r. do 3,99 zł na koniec 1998 r.) i 19 listopada 1999 r. ogłoszono jej upadłość. Brak właściwego nadzoru nad wykorzystywaniem środków finansowych był przyczyną ich utraty, a co za tym idzie, prowadził do pomniejszenia wartości Funduszu. Zgodnie ze strategią Funduszu, uzyskane środki finansowe Zarząd miał wykorzystać na zakup maszyn i urządzeń do produkcji wyrobów śrubiarskich i umocnić tym samym pozycję Spółki na rynku. Środki z inwestycji zostały jednak przeznaczone w głównej mierze na zmniejszenie poziomu zobowiązań krótkoterminowych i kapitał obrotowy. Uwagę zwraca również fakt udzielenia Spółce pożyczek na warunkach gorszych od rynkowych.

Zatrudnienie w spółkach parterowych

Liczba pracowników w spółkach parterowych zmniejszyła się z 426 tys. w 1993 r. do 171 tys. w 2000 r., tj. o 59,8%. W analogicznym okresie zatrudnienie ogółem spadło[13] o 43,3%, w tym w sektorze publicznym o 34,5%, a w sektorze prywatnym o 50,1%. W spółkach parterowych zwolnieniami był objęty więc relatywnie znacznie większy odsetek pracowników niż w podmiotach z sektora publicznego czy prywatnego, co prezentuje tabela 3.

Tabela 3
w tys. pracowników

Lata	SEKTOR			
	Ogółem	Publiczny	Prywatny	NFI
1993	14 330	6184	8146	426
1995	14 735	5614	9121	351
2000	8 120	4051	4069	171

Ministerstwo Skarbu Państwa nie dysponowało danymi dotyczącymi zatrudnienia w spółkach parterowych, zaś większość funduszy nie udzieliła kontrolerom informacji na ten temat. Z danych uzyskanych od niektórych funduszy wynika, że przeciętne zatrudnienie w spółkach, które miały wiodące pakiety akcji, systematycznie zmniejszało się (około 10% rocznie) w wyniku prowadzonych procesów restrukturyzacyjnych, co obrazuje tabela 4.

Tabela 4

Lata, których dotyczy porównanie	1996 do 1995	1997 do 1996	1998 do 1997	1999 do 1998	2000* do 1999
Liczba funduszy z których uzyskano dane dotyczące zmian zatrudnienia w spółkach parterowych	2	6	1	3	3
Przeciętne zmniejszenie zatrudnienia w %	9,7	10,8	8,3	13	8

* Dane dotyczą stanu na 30 czerwca 2000 r.

Ochrona interesów pracowników spółek parterowych

Minister skarbu państwa nie zagwarantował w umowach sprzedaży pakietów akcji spółek parterowych ochrony interesów pracowników. Zabezpieczenia takiego nie zawierała również zdecydowana większość umów sprzedaży akcji spółek parterowych zawartych przez fundusze. Zdaniem Izby, postawiło to pracowników tych spółek w sytuacji gorszej niż pracowników spółek prywatyzowanych na podstawie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, która przewiduje zabezpieczenie ich interesów w postaci tzw. pakietów socjalnych. Z uwagi na utrudnienia w przeprowadzeniu kontroli w NFI, Izba nie była w stanie w pełni ustalić, czy zabezpieczenia powyższe znalazły się w zawartych przez fundusze umowach sprzedaży pakietów wiodących. Spośród 21 umów sprzedaży akcji przez IX NFI im. E. Kwiatkowskiego, 20 nie zawierało

[13] Spadek zatrudnienia w sektorze publicznym i prywatnym był niższy, gdyż podane wielkości nie uwzględniają zatrudnionych w sektorze rolniczym, obrony narodowej i bezpieczeństwa publicznego.

gwarancji dotyczących zabezpieczenia socjalnego pracowników wspomnianych spółek. Tylko w przypadku jednej transakcji zawartej w 1996 r., tj. sprzedaży pakietu akcji BOLMAR Tłuszcze Roślinne SA wraz z umową sprzedaży akcji Fundusz zawarł umowę inwestycyjną. W umowie tej inwestor zobowiązał się do utrzymania zatrudnienia w spółce na poziomie nie mniejszym niż według stanu na 28 czerwca 1996 r. w okresie 3 lat od dnia podpisania niniejszej umowy, wprowadzenia w spółce programu długoterminowego podnoszenia kwalifikacji pracowników, utrzymania świadczeń socjalnych na poziomie nie niższym niż w dniu podpisania umowy.

Działania ministra skarbu państwa w ramach wykonywania praw z akcji

Ze sprzedaży należących do Skarbu Państwa pakietów akcji 89 spółek parterowych do końca 2000 r. uzyskano 671,7 mln zł. Akcje i udziały jedynie 12 spółek zostały zbyte w trybie publicznym, natomiast akcje i udziały 77 spółek, tj. 86,5% spółek NFI, sprzedano w trybie bezprzetargowym. Przewidziany więc w ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych tryb szczególny, tj. odstąpienie od trybu publicznego zbywania akcji, stał się dla spółek z programu NFI dominujący. Minister skarbu państwa uzasadniał to czasochłonnością i kosztownością trybu przetargowego przy minimalnych jego efektach finansowych. Izba zwracała ponownie[14] uwagę, że zastępowanie publicznego niepublicznym trybem zbywania akcji, aczkolwiek legalne, może budzić podejrzenie (niekoniecznie zasadne) co do czystości intencji zainteresowanych transakcją. Identyczne niemal we wszystkich przypadkach uzasadnienie wniosków kierowanych do Rady Ministrów o wyrażenie zgody na sprzedaż akcji spółek parterowych w trybie niepublicznym świadczy o instrumentalnym podejściu ministra skarbu państwa do sprzedaży akcji tych spółek, bez indywidualizowania argumentów przemawiających za przyjęciem takiego rozwiązania.

W transakcjach sprzedaży akcji spółek parterowych MSP stosowało zasadę przyjmowania jako cenę wyjściową, cenę, jaką fundusze uzyskiwały sprzedając wiodące pakiety akcji tych spółek, indeksując ją następnie o miesięczny wskaźnik inflacji ogłaszany przez GUS lub wskaźnik średniej rentowności bonów skarbowych ogłaszany przez prezesa NBP. Minister skarbu państwa uzyskał cenę wyższą niż fundusze w 41 transakcjach, w 27 cenę równą uzyskanej przez fundusze, a w 6 cenę niższą. MSP nie miało danych o cenie uzyskanej przez fundusze przy sprzedaży 15 spółek. Podejmując decyzje o sprzedaży akcji spółek parterowych MSP nie znało wycen ich wartości, w tym dokonanych przez fundusze. Przedstawiony sposób dokonywania transakcji uniemożliwiał, zdaniem NIK, określenie ceny zbycia akcji na poziomie ich realnej wartości. Spośród 89 transakcji 44 zawarto po upływie roku lub więcej od daty sprzedaży pakietu wiodącego akcji spółki NFI przez fundusz, w tym aż 37 transakcji zrealizowano w trybie niepublicznym.

Ministerstwo Skarbu Państwa prawidłowo dokonywało wyboru przedstawicieli Skarbu Państwa do rad nadzorczych NFI oraz kontrolowało ich działalność. Izba nie zgłosiła również zastrzeżeń do działań reprezentantów SP na walnych zgromadzeniach akcjonariuszy NFI, realizowanych zgodnie z instrukcjami MSP przekazywanymi przez właściwych sekretarzy lub podsekretarzy stanu. Osoby powoływane do rad nadzorczych spółek będących pod nadzorem Departamentu Funduszy Kapitałowych MSP otrzymywały po powołaniu szczegółowe instrukcje dotyczące zasad współpracy z MSP. Instrukcje te zawierały przede wszystkim procedury działania w przypadku zwoływania przez spółki walnych zgromadzeń akcjonariuszy i ich obsługi. Każdy członek rady miał także obowiązek kontaktowania i konsultowania się z tzw. opiekunem spółki w MSP we wszystkich istotnych sprawach jej dotyczących.

W sprawie uchwał dotyczących zatwierdzania sprawozdań zarządów z działalności funduszy przedstawiciele SP głosowali za ich przyjęciem, poza przypadkami wstrzymania się od głosu odnośnie do sprawozdania Zarządu II NFI SA za 1996 r. i sprawozdań 9 zarządów funduszy za 1999 r.

Podobnie przedstawiciele SP głosowali w sprawie uchwał dotyczących:

- zatwierdzania sprawozdań finansowych funduszy i uchwał dotyczących udzielania pokwitowania radom nadzorczym funduszy z wykonania obowiązków (każdorazowo głosowali za ich przyjęciem);
- uchwał dotyczących udzielania pokwitowania zarządom funduszy (wstrzymali się od głosu przy udzieleniu pokwitowania zarządowi II NFI SA za 1996 r., zarządom NFI Piast SA i NFI Fortuna SA za 1998 r. oraz 9 zarządom za 1999 r., natomiast przeciw uchwałom, na mocy których udzielano pokwitowania zarządom głosowali w sprawie II NFI SA za 1997 r. i NFI Piast SA za okres do maja 1999 r.);

[14] Uwaga ta została zawarta w *Informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 1999 r. w części 17 MSP,* opracowanej w Departamencie Skarbu Państwa i Prywatyzacji w NIK, maj 2000 r.

- podziału zysku lub pokrycia straty (występowali na ogół za przyjęciem proponowanych uchwał, z wyjątkiem głosowań dotyczących sposobu podziału zysku NFI Octava SA za 1998 r. i sposobu pokrycia straty 8 funduszy za 1999 r., kiedy to podjęcie uchwały w brzmieniu, na które nie zgadzał się przedstawiciel MSP poprzedzone było jego wnioskiem zawierającym propozycję innego brzmienia uchwały).

Przyszłość narodowych funduszy inwestycyjnych

Pierwsze statuty funduszy (ustalone aktami notarialnymi zawiązującymi te spółki) zawierały postanowienie, że na pierwszym walnym zgromadzeniu funduszu zwołanym po 31 grudnia 2003 r. i na każdym następnym zwyczajnym walnym zgromadzeniu, rada nadzorcza przedstawi akcjonariuszom projekt odpowiedniej uchwały i zalecenie dotyczące likwidacji lub przekształcenia funduszu w spółkę mającą charakter funduszu powierniczego lub innego podobnego funduszu, zgodnie z obowiązującymi przepisami. W chwili obecnej okres działania NFI jest nieograniczony, bowiem decyzjami walnych zgromadzeń funduszy postanowienie to zostało z ich statutów usunięte. Cele i sposób działania funduszy po zakończeniu prywatyzacji spółek parterowych jest obecnie niemożliwy do określenia. Wiadomo natomiast, że po wyczerpaniu 15% pakietu akcji funduszy przeznaczonego na wynagrodzenie firm zarządzających (co nastąpi dla części funduszy w połowie 2005 r.), Skarb Państwa nie będzie posiadał akcji NFI, a co za tym idzie, nie będzie miał prawa głosu w sprawie celu i formy ich dalszego funkcjonowania.

Minister skarbu państwa przedstawił trzy możliwe scenariusze ewolucji narodowych funduszy inwestycyjnych:

- Scenariusz likwidacyjny, oznaczający wyprzedawanie aktywów funduszy i wycofanie uzyskanych w ten sposób środków (w tym zrealizowanych zysków) przez akcjonariuszy, co w ciągu kilku lat oznaczałoby likwidację funduszy.
- Scenariusz funduszowy, w ramach którego doszłoby do przekształcenia NFI w klasyczne fundusze inwestycyjne, przeznaczające znaczną część wypracowanych wolnych środków na aktywne inwestowanie w nowe projekty. Warunkiem zrealizowania tego scenariusza byłoby najpierw uporządkowanie pierwotnego portfela inwestycyjnego, poprzez konsolidację pakietów akcji wybranych spółek „parterowych" oraz sprzedaż pakietów większościowych i mniejszościowych.
- Scenariusz układowy, w którym akcjonariusz czy akcjonariusze efektywnie kontrolujący fundusz na bieżąco realizowaliby zyski wynikające z wartości funduszu, np. poprzez sprzedaż swoich usług bądź produktów finansowych spółkom parterowym na warunkach gorszych od rynkowych czy transferowanie aktywów poza fundusz. Ewentualne działania restrukturyzacyjne mogłyby być podporządkowane ekstensywnemu podtrzymaniu funkcjonowania spółek, a nie podniesieniu ich wartości w celu sprzedaży.

Dotychczasowe działania funduszy, tj. wyprzedaż spółek NFI, gromadzenie płynnych składników portfela inwestycyjnego (gotówka, papiery wartościowe), konsolidacja akcji funduszy w rękach dużych międzynarodowych grup kapitałowych, skupowanie przez fundusze własnych akcji, niewypłacanie dywidendy, wskazują - zdaniem NIK - na likwidacyjny scenariusz ewolucji narodowych funduszy inwestycyjnych, mający na celu maksymalizację zysku właścicieli firm zarządzających.

Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli widzi nadal potrzebę podjęcia przez ministra skarbu państwa działań mających na celu renegocjację z firmami zarządzającymi majątkiem NFI umów o wynagrodzenie za wyniki finansowe, w celu powiązania tego wynagrodzenia z osiąganymi przez fundusze wynikami ekonomiczno-finansowymi.

Wyniki kontroli wskazały na niecelowość tworzenia następnych funduszy na podstawie ustawy o NFI, gdyż ta forma prywatyzacji i zagospodarowania majątku Skarbu Państwa nie sprawdziła się w praktyce oraz - w związku z powyższym - potrzebę wypracowania innych sposobów przyspieszenia prywatyzacji małych i średnich przedsiębiorstw.

Zgodnie z art. 11 ustawy o NFI, część akcji funduszu należących do Skarbu Państwa może zostać umorzona, jednakże bez obowiązku zwrotu Skarbowi przez fundusz odpowiedniej części jego wkładu, bowiem wartość umorzonych akcji powiększa kapitał zapasowy funduszu. W tym stanie prawnym niewykorzystany pakiet akcji funduszu należących do Skarbu Państwa (zarezerwowany dla firm zarządzających na wynagrodzenie za wyniki finansowe) może zostać umorzony. Korzyści z tego tytułu jednakże nie uzyska Skarb Państwa, lecz akcjonariusze poszczególnych NFI, tj. głównie właściciele firm zarządzających. Zasadne, zdaniem Izby, byłoby dostosowanie uregulowań wymienionego art. 11

(odnośnie do umarzania akcji) do postanowień Kodeksu spółek handlowych w tym zakresie. W konsekwencji przyjęcia takiego rozwiązania koszty programu NFI nie zostałyby powiększone o wartość umorzonych akcji, a Skarb Państwa mógłby uzyskać wpływy budżetowe pochodzące z wynagrodzenia przysługującemu akcjonariuszowi akcji umorzonych.

mgr inż. Jerzy Lorenc
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa
i Prywatyzacji w NIK

Tabela 1
w mln zł

LataPrzedsiębiorstwa ogółemSpółki parterowe

PrzychodyKosztyWynik nettoPrzychodyKosztyWynik netto

1993 263 175 253 872-1 56611 53011 919-125

1995513 441495 4258 55021 30619 756-278

20001 153 2801 131 4318 12127 74328 271-740

Tabela 2

Dominujący właściciel Fundusz Posiadany pakiet akcji, Akcje funduszu posiadane przez inne NFI Pakiet faktycznie kontrolowany

I NFI16,4%
V NFI - 6,2% XIII NFI - 5,7% 28,3%

V NFI Victoria15,0% I NFI - 6,8% XIII NFI - 11,6% 33,4%

Grupa XIII NFI Fortuna24,2% I NFI - 5,4% V NFI - 9,8%39,4%

BRE Bank VII NFI
im. K. Wielkiego18,8% X NFI - 6,8%25,6%

X NFI Foksal24,4% XIV NFI - 10,0%34,4%

XIV NFI Zachodni20,8% VII NFI - 9,9%30,7%

II NFI20,0% IV NFI - 6,7% IX NFI - 9,9% 36,6%

Grupa IV NFI Progress20,3% IX NFI - 9,7%30,0%

PZU IX NFI24,0% IV NFI - 5,1%29,1%

, bezpośrednio lub przez podmioty zależne

Tabela 3
w tys. pracowników

LataSEKTOR

OgółemPublicznyPrywatnyNFI

199314 33061848146426

199514 73556149121351

2000 8 12040514069171

Tabela 4

Lata, których dotyczy porównanie
1996 do
19951997 do
19961998 do
19971999 do
19982000, do
1999

Liczba funduszy z których uzyskano dane dotyczące zmian zatrudnienia w spółkach parterowych26133

Przeciętne zmniejszenie zatrudnienia w %9,710,88,3138

, Dane dotyczą stanu na 30 czerwca 2000 r.

Hanna Rychner

USŁUGI DORADCZE I EKSPERCKIE

Jednostki administracji rządowej w realizacji swoich zadań statutowych korzystały z pomocy podmiotów zewnętrznych, zlecając im usługi o charakterze doradczym i eksperckim. Zlecanie prac odbywało się w ramach umów cywilnoprawnych zawieranych przez te jednostki z osobami fizycznymi, osobami prawnymi oraz jednostkami organizacyjnymi niemającymi osobowości prawnej. Pieniądze na pokrycie wydatków związanych ze zleceniami pochodziły głównie ze środków - według klasyfikacji budżetowej 37: „usługi niematerialne" - wymienionych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 18 kwietnia 1991 r. w sprawie klasyfikacji budżetowej i wydatków budżetowych oraz innych przychodów i rozchodów[1], przy czym zabezpieczenie środków na usługi wynikało z planu finansowego danej jednostki.

W trakcie kontroli, której koordynatorem był Departament Kontroli Doraźnych NIK[2], badaniami objęto 20 jednostek (8 ministerstw i 12 urzędów centralnych). Tylko te jednostki (nie licząc pozostałych ministerstw, urzędów centralnych oraz organów administracji rządowej w terenie) w ciągu półtora roku (1999 r. - I półrocze 2000 r.) zleciły ponad 6200 usług o charakterze doradczym i eksperckim (z czego badaniami objęto 2000 umów) za prawie 67 mln zł. Ponadto, w tym samym okresie, za tego typu usługi zapłacono prawie 10 mln zł ze środków NFOSiGW i KBN.

Można korzystać z pomocy wysokiej klasy specjalistów czy też ekspertów, o ile ma to rzeczywiste uzasadnienie w realizacji zadań nałożonych na jednostki. Jednakże wyniki kontroli wykazały, iż co najmniej 60% spośród objętych badaniem zleconych usług było nieuzasadnionych i tym samym niecelowo wydawano na nie środki publiczne. Wskazuje to m.in. na niefrasobliwość i nieodpowiedzialność urzędników państwowych w dysponowaniu publicznymi pieniędzmi, które - jak widać - traktowane były jako fundusze „niczyje". Zlecanie przez kontrolowane jednostki różnego rodzaju prac należących do ich zadań własnych było nadużywane i wyręczało pracowników w obowiązkach służbowych. Można przyjąć, iż tą drogą nastąpił dodatkowy, pozaetatowy wzrost zatrudnienia, a jak wskazano w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, stosowanie umów-zleceń bez potrzeby opłacania składek ZUS pomniejszało koszty funkcjonowania administracji.

Jednostki administracji rządowej zlecały wykonanie analiz, opinii i projektów aktów prawnych, mimo że takie prace mieściły się w zakresie ich statutowej działalności. W regulaminach organizacyjnych tych jednostek określano bowiem, że projekty aktów normatywnych oraz innych dokumentów rządowych opracowuje właściwa komórka, natomiast departament prawny (legislacyjno-prawny) zobowiązany jest do nadania poprawnej formy legislacyjnej oraz potwierdzenia zgodności projektu z obowiązującymi aktami prawnymi. Nie neguje się potrzeby korzystania z usług ekspertów przy kompleksowym opracowywaniu projektów ustaw o wyjątkowym znaczeniu dla systemu prawnego oraz w przypadkach szczególnych, wymagających odpowiednich kwalifikacji i umiejętności w dziedzinie niereprezentowanej w danej jednostce. Jednak należy podkreślić, że w badanych jednostkach przedmiotem zleceń było głównie opracowanie projektów nowelizacji ustaw, projektów ustaw „resortowych" i aktów wykonawczych. Zdaniem kierownictw tych jednostek usługi tego rodzaju należało zlecać podmiotom zewnętrznym, bowiem zatrudnieni pracownicy nie mieli doświadczenia w zakresie legislacji, ani praktycznej znajomości techniki pisania aktów prawnych. Takich argumentów używano, mimo iż - zgodnie z ustawą z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej[3] i ustawą z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych[4] - zatrudniona osoba powinna mieć kwalifikacje (a więc wiedzę i predyspozycje) zapewniające fachowe i rzetelne wykonywanie zadań.

Zdarzały się również przypadki, że w departamentach lub biurach, do których należały sprawy będące przedmiotem regulacji prawnej, nie były zatrudnione w ogóle osoby z wykształceniem prawniczym. Dlatego też praktyką często stosowaną przez badane jednostki było zlecanie usług kancelariom prawnym i reprezentującym je ekspertom. Kalkulacja cen usług sporządzana była wówczas na podstawie cen rynkowych, tj. 200 - 300 dolarów ć VAT za godzinę. Tak więc koszt opracowania projektu jednej ustawy wynosił od 20 tys. zł do 80 tys. zł, zaś projektu aktu

---

[1] DzU nr 39, poz. 169, ze zm.

[2] Tekst na podstawie *Informacji o wynikach kontroli prawidłowości korzystania z usług doradczych i eksperckich przez organy administracji rządowej,* NIK, październik 2001.

[3] DzU z 1999 r., nr 49, poz. 483, ze zm.

[4] DzU nr 31, poz. 214, ze zm.

wykonawczego - powyżej 12 tys. zł. Na przykład Ministerstwo Gospodarki zawarło z adwokatem z Krakowa umowę na opracowanie projektów 2 ustaw za łączną kwotę 130 tys. zł. Jak wykazała kontrola, do 60% projektów aktów normatywnych będących w gestii danego urzędu zlecano na zewnątrz również kancelariom zajmującym się obsługą prawną podmiotów gospodarczych polskich i zagranicznych. Istnieje zatem obawa, czy zleceniobiorcy ci są na tyle bezstronni, że można im powierzać do opracowania projekty aktów prawnych mających czasami znaczenie strategiczne dla bezpieczeństwa państwa, a nawet dla utrzymania międzynarodowego pokoju.

Z negatywną oceną Izby spotkało się zlecanie zadań niewymagających szczególnych kwalifikacji i dodatkowego przygotowania merytorycznego czy też wiedzy i doświadczenia wykraczającego poza zakres kompetencji danej jednostki. Finansowanie tego typu zadań, przypisanych etatowym pracownikom, było nieuzasadnione. Potrzebę zlecania usług kierownictwo jednostek uzasadniało najczęściej niewystarczającymi kompetencjami pracowników, by w pełni i na bieżąco realizować zadania, oraz zbyt dużym obciążeniem pracą, przekraczającym możliwości kadrowe jednostki. Zlecano m.in.: opracowywanie sprawozdań, planów realizacji zadań departamentów i biur, harmonogramów i kosztorysów szkoleń, różnego typu analiz i opinii. Przykładowo, w Ministerstwie Zdrowia zlecono za 6300 zł opracowanie planu zadań dla określonego departamentu oraz zorganizowanie realizacji tych zadań. Podobnie było w Głównym Urzędzie Statystycznym, w którym zawarto z radcą prawnym trzy umowy na łączną kwotę prawie 15 tys. zł, m.in. za udzielanie porad i konsultacji prawnych, opracowywanie opinii dotyczących np. dodatkowego zatrudnienia pracownika. Usługi te zlecano w celu porównania opinii i porad prawnych przygotowywanych przez własne Biuro Prawno-Organizacyjne. W Ministerstwie Środowiska zawarto natomiast m.in. trzy umowy na świadczenie usług prawnych dla jednego z departamentów za kwotę prawie 127 tys. zł, mimo że w zakresie jego działania mieściły się zadania objęte zleconymi umowami. Argumentem uzasadniającym zawarcie tych umów był fakt, iż w Departamencie Legislacyjno-Prawnym sprawami tego departamentu zajmuje się tylko jedna osoba.

Krytycznie oceniono także zlecanie usług na zadania, które nie obejmowały w ogóle zakresu merytorycznego działalności jednostki, czy też na rzecz i potrzeby innych podmiotów niż zleceniodawcy. Znaczne wydatki poniesione z budżetu państwa na te prace były całkowicie bezzasadne, przy czym równie niezasadne, jak i niegospodarne było wydawanie pieniędzy na zlecanie prac, które były przedmiotem wcześniejszych zleceń.

Praktyką stosowaną przez organy administracji rządowej (ok. 10% objętych badaniem umów) było zlecanie usług o charakterze doradczym i eksperckim studentom, a więc osobom niemającym kwalifikacji i niezbędnego doświadczenia zawodowego. Zlecano im m.in.: sporządzanie analiz prawnych i merytorycznych dokumentów kierowanych pod obrady Rady Ministrów, opinii prawnych w różnych kwestiach - w tym zgodności z założeniami reformy ustrojowej niektórych ustaw i rozporządzeń, analiz ekonomicznych - w tym projektu ustawy zmieniającej ustawę - Prawo energetyczne i projektu założeń polityki energetycznej Polski do 2001 r. oraz opracowanie wielu projektów ustaw i aktów wykonawczych obejmujących różne dziedziny życia gospodarczego i społecznego. Tutaj również argumentowano, że pracownicy etatowi nie mieli odpowiednich kwalifikacji i doświadczenia. Zatem zadania wchodzące ściśle w zakres obowiązków pracowniczych zlecano studentom, którzy tym bardziej nie byli do tego przygotowani.

Studentom zlecane były również zadania wymagające specjalistycznej wiedzy, a wykonane przez nich opracowania opatrzone były klauzulą „ekspertyza" (należałoby więc sądzić, iż praca powinna zostać wykonana przez eksperta w określonej dziedzinie, a nie osobę będącą dopiero na II lub III roku studiów). Zdaniem zleceniodawców (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów), poprzez angażowanie osób ze środowisk akademickich następuje pożądane uzupełnianie warsztatu pracy analitycznej urzędników zatrudnionych w administracji publicznej. Poza tym, ich zdaniem, studenci dzięki zlecanym usługom mieli możliwość zdobycia cennego doświadczenia zawodowego. Tak więc organy administracji rządowej ze środków budżetowych dodatkowo starały się wspomagać studentów. Średnia wartość zleconych im usług wahała się od 1,5 tys. zł do 7 tys. zł. Kierownictwo Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej uważało, że z interdyscyplinarnych zadań zleconych studentom żaden z pracowników nie wywiązałby się lepiej.

W toku kontroli negatywnie oceniono również zlecanie prac własnym pracownikom w wypadku gdy zakres ich obowiązków pokrywał się z tematem zleconej pracy. Potrzebę zlecenia argumentowano najczęściej koniecznością wykonania określonego zadania w krótkim czasie, obciążeniem obowiązkami służbowymi czy też brakiem pełnej obsady pracowników spowodowanej urlopami, chorobami itp. Przykładowo, tylko jeden z departamentów Ministerstwa Środowiska zawarł 43 umowy z własnymi pracownikami na łączną kwotę 53,7 tys. zł, natomiast Zarząd Krajowy Państwowej Agencji Radiokomunikacyjnej z tytułu umów zawieranych z własnymi pracownikami wypłacił w 2000 r. (do 5 października) 611 tys. zł. Skala zjawiska - ponad 12% objętych badaniem umów - świadczyła o

niewłaściwej organizacji pracy w tych jednostkach, skoro nie mogą one wykonać statutowych zadań bez ponoszenia dodatkowych, nieuzasadnionych kosztów.

Na niekorzystny obraz organów administracji rządowej w przedmiotowej sprawie wpływa dodatkowo fakt, iż większość kontrolowanych jednostek zlecając usługi podmiotom zewnętrznym naruszyła przepisy ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych[5]. Dotyczyło to przede wszystkim stosowania trybu z wolnej ręki w sytuacji, gdy nie zachodziły okoliczności uzasadniające jego zastosowanie, a także trybu dzielenia zamówienia. Spośród objętych badaniem umów około 8% z nich zawarto z naruszeniem przepisów wymienionej ustawy.

Należy przy tym podkreślić, iż wartość większości poszczególnych umów przekraczała znacznie 3 tys. euro. Umowy zawierane były:

- W trybie art. 71 ust. 1 pkt 2 ustawy (o przeprowadzenie badań, eksperymentu, sporządzenie opinii naukowej), mimo że przedmiotem zamówienia były zadania nienoszące cech naukowości.

- W trybie art. 71 ust. 1 pkt 3 (ze względu na szczególny rodzaj dostaw, usług - można je uzyskać tylko od jednego dostawcy lub wykonawcy). W tym właśnie trybie zlecano zwłaszcza usługi na opracowanie projektów aktów prawnych kancelariom zajmującym się obsługą prawną podmiotów, a wartość poszczególnych umów przekraczała niejednokrotnie 100 tys. zł. Zlecenia argumentowano tym, iż proponowani bezpośrednio przez kontrolowane jednostki zleceniobiorcy jako jedyni ze względu na doświadczenie, kwalifikacje czy możliwości organizacyjne są w stanie wykonać zamówienie. Jednak powyższe przesłanki bez wykazania, że nie było możliwości pozyskania ofert równoważnych, nie stanowiły dostatecznej podstawy do przyjęcia, iż byli to faktycznie jedyni wykonawcy w rozumieniu wymienionego przepisu.

- W trybie art. 71 ust. 1 pkt 6 (ze względu na szczególne okoliczności gospodarcze lub społeczne, których zamawiający nie mógł przewidzieć, wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia). Wartość umów zawartych również w tym trybie wynosiła od kilkunastu do kilkudziesięciu tysięcy zł, a nie stwierdzono, aby zaistniały szczególne okoliczności gospodarcze lub społeczne, których zaistnienia nie można było przewidzieć i które miałyby spowodować, że zamówienie trzeba było wykonać natychmiast. Argumentacja kontrolowanych, że należało skorzystać z tego artykułu, gdyż wystąpiły opóźnienia w opracowywaniu projektów aktów prawnych (w wyniku opieszałości jednostki), a projekty te należy wykonać w krótkim czasie, dostosować akty prawne do przepisów unijnych, czy też wykorzystać środki z 37 w danym roku - nie stanowiła podstawy do zastosowania wymienionego trybu. Dla jednostek kontrolowanych już sama konieczność opracowania bardziej złożonego projektu aktu prawnego dawała podstawę do interpretacji, iż jest to szczególna okoliczność.

Przykładowo, w Rządowym Centrum Studiów Strategicznych umowę na świadczenie usług eksperckich w zakresie opracowania wytycznych strategii działań państwa w dziedzinie polityki regionalnej (...) zawarto z obywatelką amerykańską. Wartość pracy zleconej w trybie art. 71 ust. 1 pkt 6 ustawy o zamówieniach publicznych określono na kwotę 54 tys. zł, podczas gdy w badanym okresie nie zaistniały szczególne okoliczności gospodarcze lub społeczne, których zamawiający nie mógł przewidzieć, a których zaistnienie spowodowałoby konieczność natychmiastowego wykonania zamówienia. W tym przypadku dodatkowo należy wskazać na fakt, że prezes tego urzędu bezpodstawnie i wbrew obowiązującym przepisom powierzył wykonawczyni tej pracy (jeszcze na kilka miesięcy przed zawarciem umowy) obowiązki wiceprezesa wspomnianego urzędu.

W trakcie kontroli stwierdzono także, iż zleceniodawcy korzystali ze swobody wyboru osoby mającej wykonać usługę. Co najmniej 95% usług zleconych było w trybie zamówienia z wolnej ręki, w którym uproszczona procedura dawała możliwość negocjacji tylko z jednym oferentem. Oznaczało to po prostu, że zleceniodawca (kierownik komórki zlecającej) praktycznie sam decydował, z kim zawrze umowę. W Zarządzie Krajowym Państwowej Agencji Radiokomunikacji np. wpływ na to, z kim zawarto umowę, miały m.in. układy koleżeńskie. Umowy zawierane były także na wniosek jednego z wicedyrektorów, który wcześniej pracował wspólnie ze zleceniobiorcami usług. Natomiast w Urzędzie Służby Cywilnej zlecono zadanie obejmujące przeprowadzenie badań dotyczących sytuacji trudnych etycznie firmie, której właścicielem był członek komisji ds. opracowania kodeksu etyki zawodowej, powołanej przy tym urzędzie i na wniosek której zlecone zostało zadanie.

Ujawniono także, że przewodnicząca komisji przetargowej w Ministerstwie Zdrowia zaproponowała i wskazała do wykonania usług - w zakresie świadczenia pomocy prawnej w ramach prac legislacyjnych nad projektami dwóch ustaw o łącznej wartości 144,3 tys. zł - jedną konkretną kancelarię prawną. Twierdziła przy tym, iż kierowane były liczne zapytania ofertowe do różnych kancelarii, które odmówiły wykonania zadania (Ministerstwo na tę okoliczność nie miało żadnej dokumentacji). Trzeba przy tym zaznaczyć, że umowa ze wskazaną kancelarią zawarta została w dniu, w którym komisja przetargowa podjęła dopiero działania zmierzające do wyłonienia wykonawcy projektu jednej z ustaw, natomiast

[5] T.j. DzU z 1998 r., nr 119, poz. 773, ze zm.

wykonawcę tego zadania (a zarazem kancelarię, z którą już zawarto umowę) komisja wskazała po upływie 5 dni od daty zlecenia jej usługi.

Zarówno powyższe, jak i inne przykłady ujawnione podczas kontroli - naganne także z punktu widzenia etyki zawodowej urzędnika państwowego - potwierdzają brak odpowiedzialności zleceniodawców w wydatkowaniu środków publicznych.

W co najmniej 60% kontrolowanych jednostek nie przestrzegano wewnętrznych procedur dotyczących zlecania usług. Na przykład, wynagrodzenia z tytułu zleconych usług wypłacano jeszcze przed faktyczną realizacją umów, realizację zadań powierzano przed zawarciem umów, a zlecając usługi nie zabezpieczano w umowach interesów jednostki jako zamawiającego. We wnioskach o zlecenie usługi niejednokrotnie brakowało uzasadnienia, względnie było ono sformułowane zbyt ogólnikowo. Z reguły formą potwierdzenia realizacji zlecenia był zapis zleceniodawcy na rachunku wykonawcy, iż zadanie zostało wykonane zgodnie z umową, podczas gdy najczęściej umowy - poza ogólnie sformułowanym tematem zleconej pracy - nie określały zakresu wymagań zamawiającego. Przykładowo, w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi zawarto z osobą fizyczną umowę na dostosowanie przepisów prawa resortowego do wymagań UE wraz z przepisami wykonawczymi. Nie określono przy tym liczby projektów ustaw i aktów wykonawczych ani zakresu merytorycznego spraw do uregulowania przez poszczególne akty normatywne. Uniemożliwiło to ustalenie, czy zlecone zadanie zostało wykonane. Podkreślić przy tym należy, że na rzecz powyższego zleceniobiorcy dokonano określonej umową zapłaty w kwocie 80 tys. zł jeszcze przed faktycznym zakończeniem prac, stwierdzając że przyjęto projekty ustaw, a akty wykonawcze są przyjmowane.

Negatywnie oceniono też formę realizacji zamówień, gdyż niejednokrotnie była to forma ustna i to w sytuacji, gdy tematem zleconej pracy była analiza czy opinia. Przykładowo, w Urzędzie Zamówień Publicznych nie przedstawiono w formie pisemnej opinii prawnej do projektu rozporządzenia. Podobnie, Główny Urząd Ceł zawarł 5 umów na łączną kwotę 11 tys. zł, w ramach których zleceniobiorcy nie przedstawili w formie pisemnej wyników swojej pracy. Również z akceptacji rachunków za usługi wykonane w formie ustnej na przeprowadzanie różnego typu konsultacji nie wynika, co faktycznie i w jakim zakresie zostało wykonane w ramach tych usług. Brak pisemnej formy wyników realizowanych umów nie daje zatem możliwości określenia ich faktycznej przydatności w bieżącej działalności danego urzędu.

Wszystkie przedstawione działania kontrolowanych jednostek spowodowały negatywne skutki dla budżetu państwa, istnieje zatem konieczność wyeliminowania niezasadnego wydawania środków publicznych. Wyniki przeprowadzonych kontroli upoważniły Najwyższą Izbę Kontroli do wysunięcia wniosków mających na celu zobowiązanie osób odpowiedzialnych za gospodarowanie środkami publicznymi do:

- ograniczenia zlecania usług eksperckich i doradczych podmiotom zewnętrznym do przypadków szczególnych, wymagających kwalifikacji i umiejętności w dziedzinie niereprezentowanej w danej jednostce oraz wyeliminowania zlecania usług własnym pracownikom;
- zatrudniania odpowiednio wykwalifikowanej kadry, gwarantującej bieżącą realizację statutowych zadań jednostek;
- całkowitego wyeliminowania przypadków dokonywania zleceń z naruszeniem zasad, form i trybu określonego w ustawie o zamówieniach publicznych oraz do przestrzegania przy ich zlecaniu przepisów wewnętrznych urzędu.

Z punktu widzenia interesów budżetu państwa niezwykle istotne jest, aby wydatki jednostek sektora finansów publicznych jeszcze na etapie planów finansowych dostosowywać do uzasadnionych potrzeb, przy czym tematy już określonych zadań należałoby przed ich ostatecznym zleceniem zweryfikować pod kątem faktycznej przydatności w działalności jednostki.

mgr Hanna Rychner
Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia w NIK

Tadeusz Dziuba

KSZTAŁCENIE NAUCZYCIELI W PAŃSTWOWYCH SZKOŁACH WYŻSZYCH

Celem kontroli[1] przeprowadzonej w 14 państwowych szkołach wyższych[2] było dokonanie analizy i oceny aktualnej organizacji kształcenia nauczycieli. Jej główny efekt sprowadzał się do ustalenia, że podległe ministrowi edukacji narodowej uczelnie nie spełniają podstawowych wymagań w tym zakresie. Dwa z nich dotyczyły niezbędnej liczby godzin, którą należy przewidzieć w planach studiów kształcenia pedagogicznego. Jedno wiąże się z przepisami prawa (wymóg legalności), drugie z uchwałą Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego[3] (wymóg dochowania standardów). Pozostałe dotyczyły celowości stosowania trybów studiowania i sposobów kształcenia nauczycieli ze względu na bieżące i przyszłe potrzeby oświaty (wymagania celowościowe).

Legalność

Przepisy rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 10 października 1991 r. w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz określenia szkół i wypadków, w których można zatrudnić nauczycieli niemających wyższego wykształcenia[4] stanowiły, że do zajmowania stanowiska nauczyciela uprawniona była osoba posiadająca przygotowanie kierunkowe oraz pedagogiczne - odpowiednie do nauczanego przedmiotu lub prowadzonych zajęć. Przez pojęcie przygotowania pedagogicznego rozumie się nabycie wiedzy i umiejętności z zakresu psychologii, pedagogiki i dydaktyki szczegółowej, uzyskanych w trakcie kształcenia na kierunku studiów zgodnym albo zbliżonym do nauczanego przedmiotu (lub do rodzaju prowadzonych zajęć). Przy tym sumaryczny wymiar godzin przeznaczony na kształcenie w dziedzinie psychologii, pedagogiki i dydaktyki nie mógł być mniejszy niż 270 godzin. Nadto należy odbyć praktyki pedagogiczne (pozytywnie ocenione) w wymiarze nie mniejszym niż 150 godzin. O posiadaniu przygotowania pedagogicznego miał świadczyć dyplom (zaświadczenie) szkoły wyższej.

Okazało się jednak, że w skontrolowanych uczelniach ponad 28% ogółu studentów studiów licencjackich i jednolitych magisterskich (przygotowujących przyszłych nauczycieli) w roku akademickim 2000/2001, w tym 65% studentów zaocznych, kształcono na podstawie planów studiów, w których liczby godzin przeznaczonych na zajęcia z psychologii, pedagogiki i dydaktyk szczegółowych oraz na praktyki pedagogiczne były niższe od wymaganych w obowiązującym rozporządzeniu.

Przykładowo, w Pomorskiej Akademii Pedagogicznej wskazane wymagania nie zostały zachowane w planach zajęć na 5 spośród 6 kierunków magisterskich studiów zaocznych oraz na 5 spośród 6 kierunków studiów licencjackich zaocznych i wieczorowych, na których kształcono 16% ogółu studentów przysposabiających się do pracy nauczycielskiej. Na kierunku geograficznym w planie studiów magisterskich przewidziano o 110 godzin mniej zajęć z psychologii, pedagogiki i dydaktyki przedmiotowej, a w planie studiów licencjackich mniej o 100 godzin oraz o 50 godzin mniej praktyk pedagogicznych. Na kierunku matematycznym w planie studiów licencjackich odpowiednio mniej o 150 godzin i 25 godzin.

---

[1] Por. *Informację o wynikach kontroli kształcenia nauczycieli w państwowych szkołach wyższych,* opracowaną w Departamencie Edukacji, Nauki i Kultury NIK, czerwiec 2001 r.

[2] Wszystkie te państwowe szkoły wyższe (uczelnie) podlegały ministrowi edukacji narodowej i działały pod rygorami ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (DzU nr 65, poz. 385, ze zm.). Skontrolowano 7 uniwersytetów (spośród 14), 6 uczelni pedagogicznych (spośród 8) oraz 1 politechnikę (spośród 18). Kontrolą objęto działalność uczelni w roku akademickim 1999/2000 i 2000/2001 (pierwszy semestr). W skontrolowanych uczelniach w roku akademickim 1999/2000 studiowało 40,2% ogółu studentów trzech wymienionych typów uczelni, a jednocześnie 31,5% ogółu studentów (dane na podstawie publikacji *Szkolnictwo wyższe. Informator,* Ministerstwo Edukacji Narodowej, Warszawa 2000).

[3] W myśl przepisu art. 35 ust. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym, Rada Główna Szkolnictwa Wyższego jest „organem przedstawicielskim", czyli reprezentacją szkół wyższych w Polsce.

[4] DzU nr 98, poz. 433, ze zm.

Na Uniwersytecie Warszawskim 27% przyszłych nauczycieli kształcono według planów, w których wymiar godzin przedmiotów z zakresu przygotowania pedagogicznego był niższy niż 270 godzin, a dla 29% studentów zaplanowano praktyki pedagogiczne w wymiarze poniżej 150 godzin.

Oznaczało to, że ponad jednej czwartej części ogółu studentów przygotowywanych do zawodu nauczycielskiego, a dwóm trzecim studentów zaocznych, uczelnie oferowały kształcenie pedagogiczne w wymiarze niekwalifikującym do wykonywania tego zawodu w świetle obowiązujących przepisów.

Nie przeszkadzało to uczelniom w wydawaniu dyplomów i zaświadczeń uprawniających do wykonywania zawodu nauczyciela również tym absolwentom, którzy nie uzyskali wymaganych przepisami kwalifikacji do pracy nauczycielskiej.

Na przykład w Pomorskiej Akademii Pedagogicznej 18 z 22 absolwentów zaocznych studiów licencjackich na kierunku matematycznym otrzymało zaświadczenia potwierdzające uzyskanie przygotowania pedagogiczno-metodycznego i kwalifikacji do pracy na stanowisku nauczyciela matematyki w szkole podstawowej i gimnazjum, chociaż faktycznie ich przygotowanie zawodowe obejmowało tylko 120 godzin zajęć z psychologii, pedagogiki i dydaktyki oraz 125 godzin praktyk pedagogicznych, czyli było odpowiednio o 150 godzin i 25 godzin skrócone w stosunku do wymaganego.

Dodać należy, iż wbrew zaleceniom Ministerstwa Edukacji Narodowej, w zaświadczeniach wydawanych absolwentom niejednokrotnie nie określano ani liczby godzin, ani też przedmiotów kształcenia pedagogicznego objętych planem studiów. Ponadto w niektórych uczelniach poszczególne wydziały wydawały zaświadczenia o różnej treści, stosowały także różne sposoby ich rejestrowania. Oznaczało to, że dyplomy i zaświadczenia, mające potwierdzać przygotowanie do zawodu nauczycielskiego, nie odpowiadały standardom przewidzianej przepisami swoistej licencji na wykonywanie tego zawodu.

Dochowanie standardów

Rada Główna Szkolnictwa Wyższego określiła szczególne wymagania dla kierunków kształcących nauczycieli, a mianowicie w uchwale nr 494 z 24 czerwca 1999 r. w sprawie „(...) dodatkowych wymagań w zakresie przygotowania zawodowego (...) dla kierunków kształcących nauczycieli”[5]. Określenie „dodatkowe wymagania” wynikało stąd, że do grudnia 2000 r. Rada Główna określiła minimalne wymagania programowe (tzw. kierunkowe) dla ponad 60 kierunków studiów magisterskich i 19 kierunków studiów licencjackich (spośród 75, nie licząc kierunków studiów artystycznych i unikatowych). Ponieważ na wielu z tych kierunków kształcono nauczycieli, Rada Główna dodatkowo określiła specyficzne wymagania dotyczące przygotowania pedagogicznego. Te dodatkowe wymagania obowiązywały[6] na wszystkich kierunkach studiów, zarówno magisterskich, jak i licencjackich.

W przywołanej uchwale Rada Główna ustaliła m. in. następujące minimalne wymiary godzin poszczególnych bloków przedmiotowych, które powinny przewidywać plany nauczania na kierunkach nauczycielskich: 150 godzin przedmiotów psychologicznych i pedagogicznych, 120 godzin dydaktyki przedmiotowej oraz 60 godzin przedmiotów uzupełniających (razem minimum 330 godzin nauczycielskiego przygotowania zawodowego), a ponadto 150 godzin praktyk nauczycielskich. Standardy te były więc nieco ostrzejsze niż normy wynikające z rozporządzenia ministra edukacji narodowej w sprawie szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli (ale niewiele od nich odbiegały).

---

[5] Dz. Urz. MEN nr 3, poz. 31.

[6] Zgodnie z art. 42 ust. 1 pkt 1 ustawy o szkolnictwie wyższym - w brzmieniu sprzed nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych (...) (DzU nr 120, poz. 1268) - uchwały Rady Głównej były prawem powszechnie obowiązującym, a nie tylko standardami zawodowymi. W związku z tym jednak, że w konstytucyjnym katalogu aktów stanowiących prawa powszechnie obowiązujące nie przewidziano uchwał Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego, z dniem 29 marca 2001 r. (na mocy art. 32 pkt 3 przywołanej ustawy z 22 grudnia 2000 r.), kompetencje w zakresie m.in. stanowienia minimalnych wymagań programowych stały się kompetencjami ministra edukacji narodowej. Tak więc, do czasu ogłoszenia przez ministra edukacji narodowej rozporządzeń w sprawie wymagań programowych, uchwały Rady Głównej traktować należało jako standardy zawodowe (w przypadku uchwały nr 494/99 były to m.in. standardy w zakresie planów studiów kształcenia nauczycieli).

W roku akademickim 2000/2001 w skontrolowanych uczelniach, a więc ponad rok od wydania uchwały nr 494/99 Rady Głównej, 57% studentów przysposabiających się do pracy w zawodzie nauczycielskim kształcono na podstawie planów studiów, w których występowały odstępstwa od wyżej wskazanych standardów, zwłaszcza w zakresie liczby godzin przedmiotów psychologicznych i pedagogicznych oraz przedmiotów uzupełniających.

Na Akademii Świętokrzyskiej na przykład w planach studiów wieczorowych i zaocznych na 8 kierunkach (m.in. filologia polska, historia, biologia) na przedmioty kształcenia nauczycielskiego przewidziano jedynie od 100 do 210 godzin (zamiast 330), a w planach studiów dziennych na 6 kierunkach (m.in. filologia polska; biologia; chemia - specjalności: chemia z ochroną środowiska i chemia z podstawami informatyki; matematyka - specjalność: matematyka z podstawami informatyki; filologia - specjalność filologia angielska, filologia germańska oraz filologia rosyjska; historia) na przedmioty psychologiczno-pedagogiczne przewidziano od 90 do 120 godzin (zamiast 150).

Uczelnie nie były zatem dostatecznie przygotowane do szybkiego wdrażania standardów w zakresie planów studiów pedagogicznego przygotowania przyszłych nauczycieli, określonych przez ogólnokrajową reprezentację szkolnictwa wyższego.

Tryb i cele kształcenia

Rada Główna Szkolnictwa Wyższego w uchwale nr 494/99 oraz w innych uchwałach wskazała też na inne wymagania względem kształcenia nauczycieli, które wiązały się - generalnie rzecz biorąc - z trybem i sposobami tego kształcenia.

W stanowisku nr 23/98 z dnia 12 lutego 1998 r. w sprawie studiów zaocznych Rada Główna uznała za niecelowe kształcenie nauczycieli w trybie studiów zaocznych, zwłaszcza wtedy, gdy studia te podejmują masowo absolwenci szkół średnich zaraz po maturze[7].

Wbrew temu postulatowi, w skontrolowanych uczelniach prawie połowę potencjalnych nauczycieli kształcono na odpłatnych studiach zaocznych. Aż w 3 spośród 14 kontrolowanych uczelni na studiach dziennych uczyła się mniej niż połowa studentów, choć studia te powinny być podstawowym trybem nauczania. Na studia zaoczne rekrutowano głównie absolwentów szkół średnich, będących bezpośrednio po maturze.

Na przykład wśród przyjętych na pierwszy rok studiów zaocznych o specjalności nauczycielskiej w roku akademickim 1999/2000 i 2000/2001 maturzyści z poprzedzających lat szkolnych stanowili odpowiednio 71% i 84% w Wyższej Szkole Pedagogicznej w Rzeszowie, 83% i 64% na Politechnice Radomskiej, 60% i 74% na Uniwersytecie Śląskim i 79% i 73% na Uniwersytecie Białostockim.

Należy dodać, że plany studiów zaocznych przeważnie w sposób rażący odbiegały od minimalnych wymagań programowych (tzw. kierunkowych, a więc dotyczących poszczególnych kierunków studiów, a nie przygotowania pedagogicznego), określonych przez Radę Główną Szkolnictwa Wyższego dla takich studiów. Na spośród 14 skontrolowanych uczelni jako generalną zasadę stosowano ograniczanie obciążeń godzinowych w planach studiów zaocznych do wysokości ok. 1/3 wymiaru zajęć przyjmowanego w planach analogicznych studiów dziennych.

Na przykład na Akademii Świętokrzyskiej w planach magisterskich studiów zaocznych na kierunkach: chemia, fizyka, wychowanie muzyczne i filologia (ze specjalnością filologia rosyjska) przewidziano 1340 godzin, czyli mniej odpowiednio o 28%, 26%, 38% i 19% niż obciążenie godzinowe określone przez Radę Główną w minimalnych wymaganiach programowych dla tych kierunków. Natomiast w planach równorzędnych studiów dziennych na tych kierunkach przewidziano na tej uczelni 3300 godzin.

Zgodnie z odpowiednią uchwałą Rady Głównej, na przedmioty objęte minimalnymi wymaganiami programowymi dla studiów magisterskich na kierunku wychowanie plastyczne należało przeznaczyć łącznie 2460 godzin, zaś w planie studiów zaocznych w Wyższej Szkole Pedagogicznej w Zielonej Górze przewidziano tylko 1268 godzin.

---

[7] Warto przytoczyć fragment tego stanowiska: „Jednym z najistotniejszych elementów procesu dydaktycznego i wychowawczego w szkole podstawowej i średniej jest bezpośredni kontakt nauczycieli z uczniami, właściwe relacje interpersonalne nauczyciel - uczeń. Umiejętność tworzenia takich relacji i nawiązywania kontaktów z uczniami, powinna być wyniesiona ze studiów, jako ogromnie ważna część wykształcenia każdego nauczyciela. Nabywanie takich umiejętności w czasie studiów odbywanych w skali masowej w trybie zaocznym, a więc przy bardzo ograniczonych możliwościach bezpośredniego kontaktowania się profesora ze studentem, musi być ogromnie utrudnione, a nawet może okazać się nierealizowalne”.

Zgodnie z inną uchwałą Rady Głównej, na przedmioty objęte minimalnymi wymaganiami programowymi dla studiów magisterskich na filologii polskiej należało przeznaczyć 1110 godzin, natomiast w planie studiów zaocznych przewidziano na te przedmioty zaledwie 630 godzin w Wyższej Szkole Pedagogicznej w Częstochowie, 680 godzin w Akademii Bydgoskiej i 920 godzin na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie.

Kolejna uchwała Rady Głównej przewidywała, że na przedmioty objęte minimalnymi wymaganiami programowymi dla studiów magisterskich na geografii należało przeznaczyć 1200 godzin, natomiast w planie studiów zaocznych przyjęto 575 godzin na Akademii Bydgoskiej i 1160 godzin w Pomorskiej Akademii Pedagogicznej w Słupsku.

Mniejsza liczba godzin przewidzianych w planie odpłatnych studiów zaocznych ułatwiała uczelniom organizowanie nauki dla większej liczby studentów, co sprzyjało powiększaniu przychodów uczelni. Uczelnie traktowały więc stosunkowo popularne studia[8] nauczycielskie jako dogodne źródło przychodów, rezygnując w tym celu z dostosowania się do standardów określonych przez Radę Główną Szkolnictwa Wyższego.

We wspomnianej uchwale nr 494/99 Rada Główna postulowała kształcenie nauczycieli w sposób dostosowany do potrzeb reformowanej oświaty. Za celowe uznała zwłaszcza, by „w kształceniu nauczycieli realizować specjalności rozszerzające wiedzę kierunkową i dające przygotowanie do uczenia w sposób zintegrowany oraz w blokach przedmiotowych". Zalecenie to wynikało stąd, że w zreformowanej oświacie mało użyteczne jest jednokierunkowe przygotowanie nauczycieli, tj. do nauczania jednego przedmiotu. W uchwale tej Rada Główna uznała także, iż przygotowanie zawodowe nauczyciela powinno prowadzić do osiągnięcia podstawowych umiejętności, m.in. w zakresie korzystania z technologii informatycznych.

W skontrolowanych uczelniach dominowało jednokierunkowe kształcenie nauczycieli. Kształceniem wielodyscyplinarnym w roku akademickim 1999/2000 i 2000/2001 objęto jedynie 5% - 6% uczących się na studiach licencjackich i magisterskich. Wobec uwarunkowań kadrowych miało ono przeważnie charakter dwudyscyplinarny i było prowadzone zwłaszcza na takich kierunkach, jak: fizyka (na 7 uczelniach), pedagogika (na 6 uczelniach), filologia i matematyka (na 5 uczelniach) oraz chemia (na 4 uczelniach).

Jedynie na 4 uczelniach (Akademii Bydgoskiej, Uniwersytecie Łódzkim, Wyższej Szkole Pedagogicznej w Częstochowie i Politechnice Radomskiej) podjęto na studiach wyższych zawodowych albo jednolitych magisterskich przygotowanie do nauczania nowego przedmiotu wprowadzonego do planów zreformowanej szkoły podstawowej, tj. wielodyscyplinarnego przedmiotu „przyroda"[9].

Kształceniem informatycznym nie objęto prawie jednej trzeciej studentów studiów dziennych, w tym m.in. na tych kierunkach studiów magisterskich, dla których zajęcia z informatyki w minimalnych wymaganiach programowych zostały przewidziane jako przedmiot do wyboru. Zajęć z informatyki nie miała połowa przyszłych nauczycieli na studiach zaocznych i wieczorowych (licencjackich i jednolitych magisterskich). Trudno uznać za zadowalające usprawiedliwianie przez uczelnie takiego stanu rzeczy potrzebą zapewnienia dostępności do studiów jak największej liczby absolwentów szkół średnich (przez zachowanie umiarkowanej wysokości opłat za studia zaoczne) oraz brakiem jednoznacznych uregulowań tych kwestii w przepisach obecnie normujących działalność dydaktyczną autonomicznych szkół wyższych.

W co drugiej ze skontrolowanych uczelni niewystarczające i często przestarzałe było wyposażenie wydziałów (instytutów) w sprzęt informatyczny i inne pomoce niezbędne do realizacji zajęć z informatyki i dydaktyk przedmiotowych w zakresie stosowania w pracy z uczniem multimedialnych środków nauczania.

Na przykład w Wyższej Szkole Pedagogicznej w Rzeszowie własnych pracowni komputerowych nie miało 6 spośród 13 instytutów realizujących zadania dydaktyczne na takich kierunkach, jak: filologia, filologia polska, wychowanie muzyczne i wychowanie plastyczne. W Pomorskiej Akademii Pedagogicznej w Słupsku sprzęt komputerowy zaspokajał - według wyjaśnień prorektora - potrzeby przewidziane w programach i planach studiów tylko 2 (matematyka i fizyka) spośród 11 prowadzonych kierunków. Na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie na jedno stanowisko w pracowni komputerowej na wydziale pedagogiki i wychowania artystycznego przypadało prawie 160 studentów tylko studiów dziennych.

---

[8] Miarą tej popularności może być fakt, że w skontrolowanych uczelniach prawie jedna trzecia studentów przygotowywała się do wykonywania zawodu nauczycielskiego.

[9] Przedmiot ten obejmuje treści czterech tradycyjnych przedmiotów szkolnych: fizyki, chemii, geografii i biologii.

Niezadowalające było wyposażenie bibliotek uczelnianych w materiały pomocnicze do realizacji zadań dydaktycznych związanych z kształceniem nauczycieli, w tym zwłaszcza w nowe programy nauczania i podręczniki dla zreformowanej szkoły podstawowej i gimnazjów. Dotyczyło to 8 spośród 14 kontrolowanych uczelni. Wprawdzie w bibliotekach głównych starano się tworzyć pełne zestawy tych programów i podręczników, ale najczęściej w jednym tylko egzemplarzu, zakładano bowiem, że studenci mogą korzystać z sieci publicznych bibliotek pedagogicznych.

Na przykład biblioteki Wydziału Sztuk Pięknych i Instytutu Pedagogiki na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu nie miały w swoich księgozbiorach ani jednego podręcznika do przedmiotów z zakresu kształcenia ogólnego, spośród tytułów dopuszczonych przez Ministerstwo Edukacji Narodowej do użytku szkolnego po 10 marca 1999 r. Pomoce takie były niejednokrotnie pozyskiwane głównie z darów albo udostępniane z prywatnych zbiorów gromadzonych przez nauczycieli akademickich.

Większość uczelni nie była zatem właściwie przygotowana do kształcenia przyszłych nauczycieli stosownie do potrzeb reformowanej oświaty ani pod względem programowym, ani organizacyjnym.

Z ustaleń kontroli wynika, że generalnie uczelnie nie spełniały żadnego z wyżej wymienionych wymagań w zakresie kształcenia nauczycieli. Prowadzone w autonomicznych uczelniach przygotowanie do tego zawodu nie podlegało praktycznie żadnej kontroli, nawet w zakresie przestrzegania przepisów obowiązującego prawa. W tej sytuacji należy postulować, by minister edukacji narodowej znacznie bardziej efektywnie korzystał z uprawnień do nadzoru nad uczelniami w zakresie legalności, aby dochowane zostały wymagania w zakresie przygotowania pedagogicznego, określone przepisami w sprawie szczegółowych kwalifikacji nauczycieli.

Korzystając ze świeżo nabytych uprawnień[10], minister edukacji narodowej powinien określić jak najszybciej - czerpiąc z dorobku Rady Głównej Szkolnictwa Wyższego - standardy nauczania i standardy kształcenia nauczycieli dla poszczególnych kierunków studiów. Ponadto wskazane byłoby podjęcie starań o zakończenie prac legislacyjnych nad rządowym projektem ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym. W ustawie tej bowiem przewiduje się zamieszczenie delegacji dla ministra edukacji narodowej do określania standardów kształcenia nauczycieli, w tym kształcenia wielodyscyplinarnego, realizowanego w ramach różnych kierunków studiów, a także przepisów umożliwiających wprowadzenie systemu akredytacji kształcenia nauczycieli.

Odpowiedzialność za jakość kształcenia nauczycieli spoczywa przede wszystkim na uczelniach. Powinny one w przyszłości możliwie szybko dostosować kształcenie nauczycieli do standardów nauczania i kształcenia nauczycieli, które ustanowi minister edukacji narodowej, zaś obecnie - do standardów istniejących (wymagań programowych). Również plany studiów powinny być jednakowe dla wszystkich trybów nauczania, co zapewni równoważność dyplomów uzyskiwanych w toku studiów stacjonarnych i niestacjonarnych, a zwłaszcza zaocznych.

dr Tadeusz Dziuba
wicedyrektor Delegatury NIK w Poznaniu

[10] Z dniem 1 września 2001 r. weszły życie (z niewielkimi wyjątkami) przepisy ustawy z 20 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawy o wyższych szkołach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (DzU nr 85, poz. 924). W szczególności uprawniają one ministra edukacji narodowej do określania standardów nauczania i standardów kształcenia nauczycieli (będących odpowiednikami dotychczasowych minimalnych wymagań programowych i dodatkowych wymagań w zakresie zawodowego przygotowania nauczycieli) oraz stanowią o powołaniu Państwowej Komisji Akredytacyjnej, uprawnionej do dokonywania ocen kształcenia na różnych kierunkach studiów, w tym także na kierunkach kształcenia nauczycieli.

KRYSTYNA PAWŁOWICZ

Sądowa kontrola działań NIK wobec przedsiębiorców niepublicznych*

I. Pojawiające się od jakiegoś czasu konflikty między NIK a kontrolowanymi przez nią jednostkami administracji rządowej oraz konflikty Izby z kontrolowanymi jednostkami spoza struktur administracji publicznej (towarzystwami ubezpieczeniowymi, spółkami lub bankami, w których właścicielem części akcji jest Skarb Państwa, BFG czy podmiotami całkowicie prywatnymi) dowodzą, iż ustrojowoprawny status NIK wymaga przedyskutowania. Izba, poza okresowymi zmianami głównie swego organizacyjnego podporządkowania, działa według modelu ukształtowanego jeszcze w okresie międzywojennym. NIK, zdaniem jednych, zbudowano nawiązując do wzorów niemieckich. Ma więc organizację typową dla organów administracyjnych, tj. budowę hierarchiczną i urzędniczy charakter, choć wydzielona jest poza strukturę rządową i podporządkowana parlamentowi. W Polsce na początku XX w. odrzucono francuską koncepcję tego typu kontroli, tj. organu sądowego działającego w formach orzeczniczych i opartego na zasadzie niezawisłości[1]. Jednak oba modele nastawione były na kontrolę rządu i administracji w zakresie wykonywania finansów publicznych, wykonania budżetu i związanej z tym rachunkowości (głównie z punktu widzenia kryteriów legalności). Zdaniem innych jednak, polski model NIK od 1919 r. nie nawiązuje ani do niemieckiego, ani do francuskiego modelu urzędu audytorskiego, lecz stanowi adaptację rosyjskiego modelu „kontroli państwowej", gdyż sprawuje kontrolę nie tyle rachunkową, ile merytoryczną. Nie można więc uznać polskiej NIK za rodzaj urzędu audytorskiego[2].

W obecnych czasach organu „kontroli państwowej" typu polskiej NIK (o hierarchicznej budowie organu administracji, urzędniczego, o bardzo rozległych uprawnieniach do głębokiej kontroli merytorycznej według kryteriów celowościowych, ustalającego jednostronnie, bez realnych procedur odwoławczych dla kontrolowanego) już się nie spotyka. Niezależnie od chlubnych tradycji międzywojennej Izby, NIK w obecnym kształcie prawnym stanowi - na tle reguł działania współczesnych państw i statusu jednostki wobec państwa - anachronizm, nieprzystający do wymogów państwa prawnego[3]. Narusza regułami swego działania podstawowe prawa podmiotowe i obywatelskie jednostki.

Zakres podmiotowy, przedmiotowy i kryteria działania NIK określają przepisy art. 2 - 5 ustawy z 23 XII 1994 o NIK (Dz. U. nr 13/1993 poz. 59 ze zm.). Izba kontroluje cztery grupy podmiotów (art. 2), badając w każdej z nich, w szczególności, wykonanie budżetu państwa oraz realizację ustaw i innych aktów prawnych w zakresie działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej tych jednostek (art. 3):

a) Obligatoryjnie - działalność szeroko rozumianych struktur państwa, w szczególności organy administracji rządowej, państwowych osób prawnych, NBP i innych państwowych jednostek organizacyjnych. Jest to wszechstronna kontrola legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (art. 2 ust. 1 i art. 5 ust. 1);

b) Fakultatywnie - działalność organów samorządu terytorialnego i innych komunalnych jednostek organizacyjnych, tylko według kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności (art. 2 ust. 2 i art. 5 ust. 2);

c) Fakultatywnie - działalność innych niż wymienione jednostek organizacyjnych i przedsiębiorców niepaństwowych i niekomunalnych w jeszcze bardziej ograniczonym zakresie, tj. w takim, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe albo komunalne oraz wywiązują się ze zobowiązań finansowych na rzecz państwa (art. 2 ust. 3). Kontrola tych podmiotów i tak ograniczonego zakresu ich działania odbywać się może, zgodnie z art. 5 ust. 3, tylko pod względem legalności i gospodarności.

---

* Przedruk z „Państwa i Prawa", Grudzień 2001, zeszyt 12. s. 40 - 53.

[1] L. Garlicki: *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu,* Warszawa 2000, s. 340; J. Jagielski: *Kontrola administracji publicznej.* Warszawa 1999, s. 96 i n.

[2] H. Izdebski, M. Kulesza: *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne,* Warszawa 1998, s. 246.

[3] Por. np. modele organów kontroli we Włoszech (organ sądowy), W. Brytanii (procedura quasi-sądowa), Francji, Belgii, Luksemburgu, Holandii (organ sądowy). Także w Szwajcarii, choć w ramach egzekutywy, istnieje możliwość formalnego kwestionowania do rządu ustaleń Kontroli Finansowej. Szerzej (w:) *Najwyższe organy kontroli państwowej w krajach demokratycznych. Wybór artykułów,* wyd. NIK, Warszawa listopad 1992, maszynopis.

Według tych samych kryteriów NIK może też fakultatywnie kontrolować działalność jednostek i podmiotów wykonujących zadania z zakresu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego (art. 2 ust. 4 ustawy o NIK).

Kontrola przez NIK grupy państwowych jednostek organizacyjnych (art. 2 ust. 1 ustawy o NIK), w tym organów administracji rządowej (pkt a) nie wywoływała dotychczas w literaturze polemik. Jednakże od kilku lat w warunkach współczesnego pluralizmu politycznego i gospodarczego, który pozwala ujawniać się różnorodnym odrębnym interesom (i ich konfliktom), także w obrębie zróżnicowanego politycznie aparatu administracji państwowej, obserwujemy głośne spory między NIK a kontrolowanymi organami administracji rządowej. Wstępnej oceny prawnej tych zjawisk dokonałam w innym miejscu[4], sygnalizując tylko niektóre problemy z tym związane.

Jeśli chodzi o kontrolę przez NIK działalności organów samorządu terytorialnego i innych komunalnych osób prawnych (pkt b), to pojawiają się pytania o granice tej kontroli samodzielnych prawnie, odrębnych od państwa jednostek samorządowych oraz możliwość ochrony ich interesów w toku kontroli państwowej. Ustawa o NIK co do jednostek samorządowych i komunalnych nie przewiduje żadnych procedur respektujących ich niepaństwowy status. Nie przewiduje żadnych procedur niezależnego, zewnętrznego rozstrzygania ewentualnych konfliktów z NIK. Jednak, zgodnie z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP „samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej".

Wiele zastrzeżeń budzą regulacje prawne i praktyka kontroli przez NIK podmiotów trzeciej grupy, czyli jednostek niepaństwowych i niekomunalnych oraz przedsiębiorców prywatnych, w zakresie w jakim wykorzystują majątek lub środki państwowe albo komunalne oraz wywiązują się ze zobowiązań finansowych na rzecz państwa (pkt c). Kontrola tych podmiotów jest w świetle art. 2 ust. 3 i art. 5 ust. 3 ustawy o NIK kilkakrotnie ograniczona: ma charakter fakultatywny, jej zakres przedmiotowy dotyczyć może tylko wskazanego wyżej obszaru oraz prowadzona może być z punktu widzenia dwóch tylko kryteriów - legalności i gospodarności. Tak ograniczony przedmiot i kryteria nie przeszkodziły, by na mocy art. 3 ustawy o NIK Izba kontrolowała omawiane jednostki wszechstronnie. Cyt. art. 3 dotyczy także podmiotów, o których mowa w art. 2 ust. 3 ustawy o NIK, i w istocie wprowadza, poza wymienionymi wyżej dwoma, dodatkowe kryteria kontroli jednostek niepublicznych. NIK bowiem w toku każdej kontroli „bada w szczególności wykonanie budżetu państwa oraz realizację ustaw i innych aktów prawnych w zakresie działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej tych jednostek". Specyfika i odrębność prawna i ekonomiczna od państwa podmiotów niepaństwowych i niekomunalnych oraz prywatnych przedsiębiorców zostały w ustawie o NIK zauważone tylko w dwu ogólnych przepisach - art. 2 ust. 3 i art. 5 ust. 3. Pozostałe przepisy ustawy, w tym dotyczące postępowania kontrolnego, pokontrolnego, odwoławczego itd., traktują omawianą grupę podmiotów identycznie jak jednostki administracji rządowej, co w zestawieniu z brakiem ustawowych definicji kryteriów kontroli, trudnościami praktycznymi z logicznym sprecyzowaniem przedmiotu (zakresu) kontroli jaskrawie narusza prawa tych podmiotów. Nadto, obok kryterium legalności, do oceny jednostek niepublicznych stosuje się także niejasne kryterium celowościowe (gospodarność), co w praktyce ogranicza wolność gospodarczą kontrolowanych przy jednoczesnym braku możliwości sądowej kontroli władczych ingerencji Izby. Co więcej, kontrola tej grupy podmiotów (tak jak i pozostałych) podejmowana jest na podstawie czynności o niejasnym charakterze prawnym, tj. okazania upoważnienia służbowego wystawionego dla inspektora NIK (art. 30 ust. 1 ustawy o NIK). Niejasny jest też sposób określenia zakresu przedmiotowego kontroli podmiotów omawianej grupy („w zakresie, w jakim wykorzystują" majątek i środki publiczne). Na tym tle powstawały w przeszłości poważne spory i polemiki[5]. Nowelizacja ustawy o NIK w 1997 r. nie rozwiała tych wątpliwości. Żadne, odpowiadające samodzielnemu, niepublicznemu statusowi tych podmiotów odrębności, nie zostały w toku kontroli państwowej przewidziane. Można więc twierdzić, iż ustawa o NIK jest sprzeczna z konstytucyjną zasadą państwa prawnego, a szczególnie z zasadą legalizmu działania organów państwa (art. 7) i prawem jednostki do sądu (art. 45, art. 77 ust. 2, art. 78 Konstytucji), jak też narusza konstytucyjną zasadę wolności gospodarczej przez stosowanie kryterium gospodarności (tym bardziej że niezdefiniowanego ustawowo). Aby się o tym przekonać, warto przyjrzeć się statusowi niepublicznych podmiotów (art. 2 ust. 3 ustawy o NIK) w stosunku kontroli państwowej na przykładzie niepublicznych przedsiębiorców. Będą nimi nie tylko podmioty w całości prywatne, ale także wszystkie spółki mieszane (publiczno-prywatne).

---

[4] K. Pawłowicz: *Nie mógł ale musiał. NIK u pełnomocnika Rządu,* „Rzeczpospolita" z 12 IV 2001, s. C.5; tejże: *Mit nietykalności. Kontrola państwowa: potrzeba reform,* „Rzeczpospolita" z 19 IX 2000, s. C.3.

[5] Zob. dyskusję na łamach „Rzeczpospolitej" w dniach 8, 19, 30 - 31 III, 4 IV i 8 V 1997 r.

II. Wszystkim niepublicznym przedsiębiorcom służy w czasie prowadzenia przez nich działalności ochrona prywatnych i publicznych praw podmiotowych w zakresie nie ograniczonym przez ustawy. Korzystają oni z prywatnych praw podmiotowych, majątkowych i niemajątkowych (dobre imię, nietykalność pomieszczeń, tajemnica korespondencji, tajemnica handlowa itd.) oraz publicznych praw podmiotowych w stosunkach z organami państwa (polegających m.in. na prawnej możliwości ochrony swych interesów z tymi organami).

1. Wszystkie zasady ustrojowe, proceduralne, interpretacyjne i inne chronią niepublicznych przedsiębiorców (dalej: przedsiębiorców) przed nieuzasadnionymi ingerencjami państwa, wśród nich: zasada legalizmu działania organów państwa, prawo do sądu, zakaz rozszerzającej interpretacji przepisów nakładających obowiązki, zasada wolności gospodarczej, zasada sądowej kontroli legalności aktów i działań administracyjnych. Zasady te wielokrotnie wyrażane były w orzecznictwie TK, SN, NSA.

Wszelkie władcze ingerencje organu administracyjnego (lub wykonującego zadania administracyjne) w sferę interesów przedsiębiorcy muszą być traktowane jako formy nadzoru państwowego. Nadzór ten, co do faktu, zakresu i środków, musi być oparty na podstawie ustawowej. Z kolei, ingerencji nadzorczej państwa odpowiada (winna odpowiadać) generalna legitymacja prawna podmiotu do kwestionowania tych działań (naruszających prawnie chronione interesy), w szczególności w drodze sądowej.

2. *Przedmiot kontroli.* Zezwolenie na przeprowadzenie kontroli „w zakresie w jakim ...” oznacza, że kontrola całokształtu działalności podmiotów z art. 2 ust. 3 ustawy o NIK, w tym przedsiębiorców, została wyłączona. Oznacza to, że NIK w chwili podjęcia kontroli musi - zgodnie z zasadą legalizmu zezwalającą na działania organów państwa tylko na podstawie i w granicach prawa, wyraźnie i odpowiednio do sytuacji każdorazowo badanego podmiotu - ograniczyć, skonkretyzować (zindywidualizować) zakres (przedmiot, granice) kontroli zgodnie z wymienionym ograniczeniem. Jest to warunek niezbędny, by uznać działanie NIK za legalne i respektujące prawa podmiotowe badanego przedsiębiorcy. Nie trzeba jednak dowodzić, że jasne określenie przedmiotu kontroli do „zakresu w jakim ...” dany przedsiębiorca „wykorzystuje środki państwowe” w wysokości np. 1000 złotych jest trudne, jeśli w ogóle nie niemożliwe. Do czego bowiem odnieść „zakres działalności”, który NIK zechce kontrolować? Do pieniędzy? Ilu? Do rzeczy? Których, czy tylko zakupionych za te środki? Które sfery działalności przedsiębiorcy objąć kontrolą, by sprawdzić, np. gospodarność wykorzystania „państwowego” 1000 złotych? Jaka część dokumentacji może być w tym zakresie zbadana? Całość, czy dotycząca tylko tego 1 tys. złotych? A co wchodzi w zakres ogólnikowego sformułowania: kontrola działalności przedsiębiorcy „w zakresie, w jakim (...) wywiązuje się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa” (art. 2 ust. 3 ustawy o NIK)? Sprawy te już są bowiem przedmiotem szczegółowej, specjalnej, pełnej regulacji ustawowej oraz związanej z nią procedury kontrolnej, np. w dziedzinie podatków. Ustawa o NIK nie precyzuje treści przedmiotowego zakresu kontroli przedsiębiorców, pozostawiając to w praktyce samym inspektorom Izby. Ci jednak także mają trudności z rozumieniem ograniczonego zakresu kontroli przedsiębiorców, co widoczne było przy okazji dyskusji nad sformułowaniem: „w zakresie w jakim wykorzystują oni majątek lub środki państwowe lub komunalne (...) w szczególności (...) działają z udziałem państwa ...” (art. 2 ust. 3 p. 4 ustawy o NIK)[6]. Inspektorzy dowolnie konkretyzując ogólnikowe ustawowe określenia zakresu kontroli przedsiębiorców czynią to jednostronnie i nieodwołalnie. W sporze z jedną z kontrolowanych spółek wobec ustawowych niejasności, określając zakres kontroli, NIK odwoływała się zastępczo jako do decydujących, do różnych ogólnych okoliczności systemowych i ustrojowych[7]. Trzeba jednak pamiętać, iż zgodnie z np. wyrokiem NSA z 25 XI 1988: „dla oceny przez Sąd administracyjny legalności decyzji (np. oceny podstaw prawnych władczego wkroczenia kontrolnego - K.P.) nie mają znaczenia jakiekolwiek argumenty pozaprawne lub fakty dokonane dotyczące podmiotów decyzji”. Oznacza to, iż ingerencja państwowa dla uzasadnienia jej legalności musi być w całości oparta na wyraźnym, dopuszczającym ją przepisie prawa. Z zasady legalizmu wynika zaś, iż kompetencji (zwłaszcza władczych) organu państwowego wobec jednostki nie można się domyślać ani ich domniemywać, zaś niejasno sformułowanych interpretować rozszerzająco na rzecz uprawnień organu państwa[8]. Niemożność w wielu sytuacjach prawnego sprecyzowania zakresu kontroli przedsiębiorców przez NIK w sposób respektujący ich prawa podmiotowe dodatkowo przemawia za poddaniem tego etapu kontroli

---

[6] Dyrektor Departamentu Prawnego w NIK przyznał „iż analiza przepisów art. 2 ust. 3 p. 4 ustawy o NIK dokonywana w drodze wykładni językowej nie pozwala na jednoznaczne ustalenie jego treści”, zob. W. Krzynówek: *„Spór o ustawowe kompetencje NIK,* „Kontrola Państwowa” nr 5/1996, s. 29. Por. też dyskusję w „Rzeczpospolitej”, jw.

[7] Zob. korespondencję dotyczącą kontroli NIK w TUiR WARTA S.A. w 1997 (np. pismo z 10 I 1997).

[8] Zob. też wyrok NSA z 24 V 1993, ONSA nr 4/1993, poz. 113.

niezależnej ocenie legalności. Tym bardziej że ustawa o NIK wyklucza kontrolę całokształtu działalności przedsiębiorców.

3. *Kryteria kontroli.* Ustawa o NIK ogranicza wobec przedsiębiorców ilość kryteriów kontroli do legalności i gospodarności, nie definiując ich jednak (podobnie jak pozostałych). Problem jest istotny, gdyż w praktyce, także w ocenie samych inspektorów NIK, „brak jest jednolitego rozumienia treści kryteriów, którymi posługują się pracownicy NIK (...) w działalności kontrolnej. Skala rozbieżności interpretacyjnych (...) jest znaczna". Dyrektor jednej z delegatur Izby zaleca w tej sytuacji inspektorom „możliwie jak najszerszą interpretację kryteriów kontroli". Proponuje opracowanie każdorazowo na użytek konkretnej kontroli „definicji operacyjnych" kryteriów, które będą następnie „konkretyzowane w trakcie prac nad programem kontroli"[9].

Istniejące w praktyce rozbieżności intepretacyjne dotyczące kryteriów kontroli skłoniły NIK do sporządzenia własnych, wewnętrznych, roboczych, „centralnych" definicji kryteriów na użytek podległych delegatur do wykorzystania w postępowaniach kontrolnych[10]. Analiza treści tych obszernych definicji budzi wiele zastrzeżeń z powodu m.in. posługiwania się bardzo nieprecyzyjnymi, subiektywnymi zwrotami celowościowymi, np. „lepszy wynik", „wydajne wykorzystywanie środków", „optymalne zastosowanie", „oszczędzanie" itp. Nie ustawa więc określa kryteria władczych działań kontrolnych wobec przedsiębiorców, lecz robocze wskazówki centrali NIK i sami inspektorzy. Robocze definicje kryteriów są z czasem unowocześniane[11] i poprawiane. Oba kryteria kontroli przedsiębiorców budzą - wobec braku definicji ustawowych - wątpliwości interpretacyjne. Nie tylko w obszernej literaturze na ich temat, ale i w praktyce. Jeśli chodzi o legalność, to dla oceny przedsiębiorców w toku kontroli państwowej znaczenie może mieć jedynie zgodność ich działania („w zakresie w jakim (...) wykorzystują majątek i środki państwowe lub komunalne ...") z prawem powszechnie obowiązującym, tzn. z Konstytucją, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz rozporządzeniami, jak też z prawem miejscowym oraz aktami prawnymi o charakterze indywidualnym, wydanymi na ich podstawie (umowami, indywidualnymi aktami administracyjnymi). Powstaje pytanie, czy w ramach kryterium legalności inspektorzy NIK mogą (i potrafią) kontrolować przedsiębiorców, np. z punktu widzenia zgodności ich działalności z Konstytucją, tak jak czynić to mogą sądy? Np. zgodność z konstytucyjną zasadą równości, wolności gospodarczej, z konstytucyjnymi i ustawowymi klauzulami generalnymi? Jak podnosi się w literaturze przedmiotu, oceny legalności w oparciu o klauzule generalne są faktycznie ocenami wydanymi w oparciu o własne oceny[12]. Stopień ogólnikowości przepisów o charakterze klauzul generalnych skutkuje niemożliwością zastosowania jako sprawdzianu - legalności. Nie dostarczają one bowiem żadnego wzoru powinnego zachowania, a jego ustalenie pozostawiają temu, kto z owej klauzuli korzysta (A. Drewniak, tamże, s. 40). Ale czy w takiej sytuacji mamy do czynienia z rządami prawa? Z problemami dokonywania ocen zdarzeń z punktu widzenia legalności mają do czynienia nie tylko TK i sądy, badające naruszenie prawa, ale także NIK z tytułu wykonywania kontroli państwowej według tego kryterium.

Przedsiębiorca może być kontrolowany przez NIK także z punktu widzenia gospodarności. Kryterium to ma charakter oceny celowościowej i nie można go sensownie stosować bez oceny całokształtu działania podmiotu. Gospodarność jednak w rozumieniu inspektorów NIK wcale nie musi oznaczać tego samego z punktu widzenia kontrolowanego przedsiębiorcy. Oceny wg tego kryterium łatwo mogą naruszać wolność decyzji gospodarczych i interesy kontrolowanego przedsiębiorcy. Kryteria celowościowe, do których należy też gospodarność, jeśli w ogóle, powinny być stosowane z tych względów na zasadzie najbardziej koniecznych wyjątków. Tym bardziej, że oceny NIK z punktu widzenia legalności często są równocześnie także ocenami z punktu widzenia gospodarności (i celowości), dla których realizacji i wdrażania poszczególne regulacje prawne są uchwalane.

Poważne trudności ze zgodnym z prawem określeniem przedmiotu kontroli przedsiębiorców, wadliwość i niejasność kryteriów kontroli przedsiębiorców, którzy nie mogą przewidzieć rzeczywistego ani prawnego toku kontroli państwowej (jej zakresu i głębokości), godzą w regulacyjną funkcję prawa.

---

[9] Por. wyniki badań dotyczące rozumienia kryteriów kontroli w artykule dyrektora Delegatury NIK w Krakowie: J. Dziadoń „Kontrola Państwowa" z. 6/1995, s. 15 - 16. Np. Kryterium rzetelności rozumiane jest jako „uczciwość", „rzetelność księgowo-rachunkowa", „zgodność działalności ze statutowymi obowiązkami służbowymi i odczuciem najpełniejszej użyteczności społecznej" itp.

[10] Interpretacja kryteriów kontroli opracowana przez Departament Informacji i Analiz Systemowych i Departament Prawny NIK, „Biuletyn Informacyjny NIK" nr 2/1996.

[11] W. Jaworska-Gromczyńska: *Konstytucyjne kryteria ocen kontrolnych NIK,* „Kontrola Państwowa" nr 5/1998, s. 3 i n.

[12] J. Nowacki: *Rządy prawa. Dwa problemy,* Katowice 1995. Zob. też A. Drewniak: *Pojęcie legalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego,* RPEiS z 3 - 4/1999, s. 39 i n.

Stan taki narusza interesy przedsiębiorców, utrudnia lub wręcz uniemożliwia im ocenę legalności poczynań NIK.

4. *Procedura kontroli.* Przepisy rozdziału 3. ustawy o NIK nie różnicują procedury kontroli odpowiednio do statusu kontrolowanych czterech grup podmiotów wyróżnionych w art. 2 ustawy, w tym dla przedsiębiorców niepublicznych, co sugerowały zwłaszcza przepisy art. 2 ust. 3 i art. 5 ust. 3 ustawy. Z art. 29 wynikają jednakowe dla wszystkich kontrolowanych przez Izbę bardzo szerokie i istotne obowiązki organizacyjno-proceduralne. Terminologia i styl stosowane w ustawie wskazują, iż pisana była dla wszechstronnej kontroli scentralizowanych struktur administracji. Nie uwzględnia ona jednak faktu istnienia jakościowych odmienności kontrolowanych jednostek (poza art. 2 ust. 3 i art. 5 ust. 3 ustawy); nie widzi różnic między statusem organu administracji rządowej a statusem prywatnego przedsiębiorcy w państwie. Wszyscy kontrolowani, bez jakichkolwiek różnic, muszą zgodnie z art. 29 ustawy: przedkładać „wszelkie dokumenty i materiały dla potrzeb kontroli", poddać się obowiązkowi oględzin obiektów i składników majątkowych, „wglądu do wszelkich dokumentów związanych z działalnością jednostek kontrolowanych". O wynikach kontroli powiadamiane są ich „jednostki nadrzędne". Widoczna jest niespójność między ograniczonym w art. 2 ust. 3 i art. 5 ust. 3 ustawy o NIK zakresem kontroli przedsiębiorców a pełnym zakresem i rozległością obowiązków wynikających z niej dla nie-publicznych przedsiębiorców. Ustawowa procedura kontroli umożliwia Izbie wkroczenie w całokształt ich działalności, w ogóle nie respektuje ich niepublicznego charakteru.

Rozpoczęcie i prowadzenie kontroli z ewentualnym naruszeniem prawa przez inspektorów NIK, ewidentne błędy prawne dotyczące sporządzania najważniejszych dokumentów kontrolnych itp. nie podlegają żadnej zewnętrznej (ani wewnętrznej) weryfikacji. Zastrzeżenia złożone tylko co do treści protokołu kontroli rozstrzygane są przez samą Izbę w toku wewnętrznego postępowania odwoławczego (art. 55 i 56 ustawy). Stan, w którym NIK jest sędzią we własnej sprawie, nie spełnia podstawowych standardów ochrony praw jednostki wyrażonych także w Konstytucji RP (prawo do sądu). Ma to znaczenie tym większe, że znaczna część kontroli NIK dokonywana jest z punktu widzenia subiektywnego kryterium gospodarności. Przy braku zewnętrznej kontroli legalności takich działań sytuacja taka sprzeczna jest z zasadami państwa prawa. Niepubliczny charakter przedsiębiorców w świetle procedury kontroli państwowej nie znajduje żadnego odzwierciedlenia ani stosownej ochrony.

5. *Podstawa prawna kontroli.* Na pełną podstawę prawną kontroli przedsiębiorców przez NIK składają się łącznie trzy przepisy: art. 2 ust. 3 ustawy o NIK dopuszczający możliwość fakultatywnej, choć ograniczonej przedmiotowo kontroli przedsiębiorców (NIK „może" „w zakresie w jakim ...") i art. 5 ust. 3 ustawy o NIK, który określa dwa kryteria tej kontroli. Te przepisy stanowią łącznie ogólną ustawową podstawę prawną fakultatywnej kontroli państwowej przedsiębiorców niepublicznych. Szczegółową zaś, indywidualną podstawę prawną kontroli konkretnego podmiotu opisuje przepis art. 30 ust. 1 ustawy o NIK. Zgodnie z nim inspektor NIK bezpośrednio przeprowadza (rozpoczyna) kontrolę „na podstawie legitymacji służbowej i imiennego upoważnienia określającego jednostkę kontrolowaną i podstawę prawną (ogólną - K.P.) do podjęcia kontroli". Przepis art. 30 ust. 1 jest podstawą konkretyzacji (zindywidualizowania) ogólnego, fakultatywnego, ustawowego, administracyjnoprawnego obowiązku poddania się kontroli zawartego w art. 2 ust. 3 ustawy o NIK. Konkretyzacja ogólnego obowiązku (ustawowo ograniczonego od strony przedmiotowej i kryteriów) polegać powinna na takim sprecyzowaniu tematu kontroli, które mieścić się będzie w dyspozycjach przepisów art. 2 ust. 3 i art. 5 ust. 3 ustawy o NIK. Tzn. określi temat kontroli odpowiednio do „zakresu w jakim ..." przedsiębiorca „działa z udziałem" publicznym oraz wyjaśni kryteria kontroli. Tymczasem wg art. 30 ust. 1 ustawy o NIK podstawa prawna indywidualnej kontroli, czyli upoważnienie do kontroli okazane przez inspektora łącznie z legitymacją służbową zawierać ma tylko określenie „jednostki kontrolowanej i podstawę prawną do jej podjęcia". Ustawa o NIK, jak widać, nie wymaga sprecyzowania (ograniczonego przecież w art. 2 ust. 3 ustawy) przedmiotu (zakresu) kontroli przedsiębiorcy. W praktyce ten istotny brak uzupełniło zarządzenie Prezesa NIK w sprawie postępowania kontrolnego[13], które określając wzór upoważnienia przewiduje pominięte ustawą miejsce na „oznaczenie kontroli". W praktyce wpisuje się tam bardzo ogólnie temat kontroli. Jednak w świetle samej ustawy o NIK przedsiębiorca poddany ingerencji z tytułu kontroli państwowej nie musiałby znać jej przedmiotu (mimo iż musi być ona ograniczona).

Przedsiębiorca niepubliczny korzysta jednak z ochrony swych praw podmiotowych w stosunkach administracyjnoprawnych na tych samych zasadach co jednostka. Oznacza to, iż bezpośrednie wkroczenie kontrolne w jego działalność - ogólnie i fakultatywnie wynikające z ustawy o NIK - winno *de lege ferenda* mieć podstawę w imiennym, zaadresowanym do tego przedsiębiorcy (a nie osób

[13] Zarządzenie Prezesa NIK z 1 III 1995 w sprawie postępowania kontrolnego, MP nr 17/1995, poz. 211.

trzecich) jako odrębnego, samodzielnego podmiotu prawa, akcie indywidualnym nakładającym obowiązek poddania się kontroli. Akt ten ma też jasno określać jej zgodny z ograniczeniami ustawy przedmiot i kryteria. Jak wiadomo, w obecnym stanie prawnym (art. 30 ustawy o NIK) przedsiębiorca nie jest adresatem żadnego tego rodzaju aktu. Obowiązek poddania się kontroli wynika dla niego z imiennego upoważnienia do kontroli wydanego inspektorowi NIK przez jego zwierzchnika, czyli z wewnętrznego dokumentu służbowego skierowanego do podwładnego w ramach struktury Izby. To inspektor jest prawnym adresatem upoważnienia, które wskazuje mu przedmiot i miejsce (siedzibę) wykonywania jego pracy. Ustawa o NIK nakazuje podmiotowi, który ma być kontrolowany, rozumieć okazanie mu takiego upoważnienia i legitymacji służbowej inspektora jako powstanie administracyjnoprawnego obowiązku poddania się kontroli państwowej. Ustawa o NIK nie przewiduje żadnych innych tradycyjnych form prawnych nawiązania stosunku prawnego między organem państwowym a przedsiębiorcą. Wydaje się to zbędne, skoro ustawa nie przewiduje żadnej zewnętrznej, niezawisłej procedury kwestionowania legalności działań inspektorów. Taka „forma prawna" nałożenia na przedsiębiorcę obowiązku poddania się kontroli NIK nie odpowiada uznawanym już dziś standardom proceduralnoprawnym, narusza też prawne interesy kontrolowanego, dodatkowo uniemożliwiając jakąkolwiek obronę. Tym bardziej że z okazania upoważnienia i legitymacji służbowej wynika nie tylko obowiązek poddania się kontroli, ale też wszelkie związane z nią rygory i sankcje karne (grzywna, areszt, ograniczenie wolności, kary pieniężne za niepoddanie się w satysfakcjonujący sposób działaniom NIK).

III. W świetle ustawy o NIK przedsiębiorcy kontrolowani przez Izbę są bezbronni, a ich interesy nie są respektowane. Wszystko przemawia za zmianami w modelu funkcjonowania NIK. Tym bardziej że Konstytucja RP w rozdziale IX nie zabrania, a innymi swoimi postanowieniami wprost wymusza wypracowanie modelu kontroli państwowej zgodnego z zasadami państwa prawnego, szczególnie z zasadą legalizmu jego działania. Konstytucja nakazuje także respektowanie jednostkowego prawa do sądu, nie wyłączając kontroli państwowej. Zasada legalizmu nakazuje ustawowe definiowanie i określanie m.in. przedmiotu i kryteriów kontroli. Reguła art. 22 Konstytucji zezwala na ograniczenia wolności gospodarczej tylko w drodze ustawy, a nie np. wewnętrznymi „wskazówkami" NIK swobodnie definiującymi kryteria kontroli. Ograniczenia wolności gospodarczej mogą mieć miejsce tylko wyjątkowo i tylko ze względu na ważny interes publiczny, co powinno być brane pod uwagę w praktyce kontroli z punktu widzenia gospodarności.

W świetle obowiązującego prawa istnieją możliwości ochrony praw i interesów przedsiębiorców naruszanych w toku kontroli państwowej. Ochrona taka jest możliwa na gruncie ustawy z 11 V 1995 o NSA. Możliwością tą jest prawo skargi do NSA na działania NIK. Z art. 16 i art. 20 ustawy o NSA wynika domniemanie kompetencji tego Sądu we wszystkich sprawach, które nie zostały przekazane ustawami pod kontrolę sądów powszechnych. Zakres jego kompetencji (z kilkoma wyjątkami z art. 16 ustawy nie dotyczącymi spraw kontroli ani NIK) obejmuje obecnie całokształt działalności administracji publicznej. Orzecznictwo NSA już wcześniej podkreślało, że dla ochrony praw jednostki w państwie prawnym podstawowe znaczenie ma ochrona tych praw w drodze sądowej. Zasadę tę jasno deklaruje też Konstytucja. Według art. 45 „każdy ma prawo do sprawiedliwego
i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd". Zasadę prawa do sądu uzupełniają przepisy art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji. Zgodnie z pierwszym „ustawa (a tym bardziej praktyka sądowa - K.P.) nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw". Według drugiego: „każda ze stron ma prawo zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżenia określa ustawa"[14].

W świetle art. 16 ustawy o NSA do właściwości tego Sądu, poza dotychczas zaskarżanymi decyzjami i postanowieniami, należą, wśród innych, także „inne (...) akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące przyznania, stwierdzenia lub uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa" (ust. 1 pkt 4). Zgodnie zaś z art. 20 ust. 3 ustawy „ilekroć w ustawie jest mowa o innych aktach lub czynnościach oraz sprawach z zakresu administracji publicznej, należy przez to rozumieć wszelkie akty, czynności, działania i sprawy załatwiane przez organy administracji publicznej, które nie mają charakteru cywilno-prawnego". Z kolei ust. 2 mówi, iż „organami administracji publicznej w rozumieniu ustawy o NSA są naczelne i centralne organy administracji państwowej (...) oraz inne organy w zakresie, w jakim zostały powołane z mocy prawa do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej". NSA, jeśli ustawa nie stanowi inaczej, sprawuje kontrolę pod względem zgodności z prawem (art. 21 ustawy o NSA).

---

[14] Obszernie Z. Czeszejko-Sochacki: *Prawo do sądu w świetle Konstytucji RP. Ogólna charakterystyka,* PiP nr 11 - 12/1997, s. 86 i n.

Skarga przedsiębiorcy do NSA na niezgodne z prawem działanie NIK jest w świetle cytowanych przepisów możliwa, gdyż administracyjnoprawny stosunek kontroli jaki powstaje między Izbą a przedsiębiorcą z chwilą nałożenia obowiązku kontroli spełnia wszelkie wymogi stawiane przez przepisy art. 16 i art. 20 ustawy o NSA[15], gdyż:

1. Imienne upoważnienie do podjęcia kontroli okazane przez inspektora NIK wraz z legitymacją służbową stwierdza (na mocy art. 30 ust. 1 ustawy o NIK) po stronie przedsiębiorcy indywidualny, administracyjnoprawny, ustawowy obowiązek poddania się jej. Okoliczność, że obowiązek ten wynika bezpośrednio tylko z okazania wspomnianych dokumentów, a nie ze skierowanego do tego podmiotu imiennego aktu administracyjnego, nie ma znaczenia. W orzecznictwie NSA wielokrotnie wyrażano pogląd, iż treść i skutki, a nie nazwa aktu czy czynności administracyjnej, są istotne dla ich właściwej kwalifikacji prawnej. Okazanie więc upoważnienia rodzące z mocy ustawy o NIK skutek prawny stwierdzenia obowiązku poddania się kontroli przez konkretnego przedsiębiorcę w oznaczonym w tym upoważnieniu czasie, miejscu i przedmiocie mieści się w pojęciu „inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące (...) stwierdzenia (...) obowiązku wynikającego z przepisów prawa". Okazanie przedsiębiorcy przez inspektora NIK upoważnienia i legitymacji spełnia wyrażane też w doktrynie warunki uznania omawianego działania za „inne akty lub czynności" w rozumieniu art. 16 ust. 1 p. 4 ustawy o NSA[16]. Tzn. czynność ta (okazanie upoważnienia i legitymacji) powinna być: aktem o charakterze zewnętrznym, tj. skierowanym do podmiotu nie podporządkowanego organizacyjnie ani służbowo organowi dokonującemu czynności; nie jest decyzją administracyjną ani postanowieniem w rozumieniu k.p.a.; charakteryzuje się podwójną konkretnością, mimo że w sposób dorozumiany ma zindywidualizowanego adresata znajdującego się w określonej sytuacji. Jest to czynność o charakterze indywidualnym; czynność ta w sposób prawnie wiążący wpływa na sytuację prawną określonego podmiotu prawa przez to, że sama tę sytuację wyznacza lub przez to, że wywołuje określony skutek prawny, jaki obowiązujące prawo wiąże z daną czynnością. Czynność, o której mowa w art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA, wprowadza prawnie wiążący element „nowości normatywnej". Wszystkim tym cechom odpowiada okazanie przedsiębiorcy przez inspektora NIK upoważnienia do kontroli i jego legitymacji służbowej. Odmowa poddania się obowiązkowi kontroli pociąga za sobą kary.

Jak wiadomo, w wyjątkowych sytuacjach dla powstania obowiązku administracyjnoprawnego nie jest konieczna adresowana forma pisemna. Np. ustne nałożenie obowiązku, jeśli taka forma wynika z ustawy (np. o zgromadzeniach), ma skutek prawny ustnej decyzji administracyjnej. Trzeba też pamiętać, iż wprowadzenie przepisu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA zmierzało do zapewnienia możliwie najszerszej ochrony sądowej jednostki, w tym przed czynnościami faktycznymi administracji[17].

Okazanie upoważnienia i legitymacji służbowej stwierdzające obowiązek poddania się kontroli państwowej nie ma charakteru cywilnoprawnego (co wyłączałoby je spod kompetencji NSA). Tak więc z chwilą okazania przedsiębiorcy upoważnienia i legitymacji przez inspektora NIK powstaje indywidualny administracyjnoprawny obowiązek podania się kontroli ("stwierdza się" ten obowiązek). Powstaje administracyjnoprawny stosunek między NIK a przedsiębiorcą. Z tą chwilą pojawia się też „sprawa administracyjna" z zakresu kontroli państwowej, której uczestnikami są organ państwowy działający na podstawie ustawy o NIK i przedsiębiorca znajdujący się na zewnątrz struktur państwa.

2. Wkroczenie kontrolne inspektora NIK w działalność przedsiębiorcy otwiera „sprawę z zakresu administracji publicznej". Władcze działania inspektora w sferze podmiotu znajdującego się na

---

[15] O dopuszczalności drogi sądowej na działania NIK, zob. K. Pawłowicz: *Ochrona według prawa administracyjnego,* „Rzeczpospolita" z 8 V 1997. Odrzucają taką możliwość np. M. Szubiakowski: *Dopuszczalność kontroli NIK przez NSA,* „Kontrola Państwowa" nr 4/1998, s. 34 i n.; A. Sylwestrzak: *Prawdy i mity,* „Rzeczpospolita" z 31 X - 1 XI 2000. Możliwości takiej nie przewidują także autorzy *Komentarza do ustawy o NIK,* Wyd. Sejmowe 2000 - E. Jarzęcka-Siwik, T. Liszcz, M. Niezgódka-Medkova, W. Robaczyński; Z. Kmieciak: *Dopuszczalność i celowość weryfikacji przez sąd administracyjny czynności kontrolnych,* „Kontrola Państwowa" nr 2/2001, s. 3 i n.

[16] Np. M. Bogusz: *Pojęcie aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o NSA,* „Samorząd Terytorialny" nr 1 - 2/2000, s. 176 i n.

[17] Np. A. Zieliński: *Postępowanie przed NSA w świetle „prawa do sprawiedliwego procesu sądowego",* PiP nr 2/1992, s. 19. Zdaniem zaś T. Wosia: „obecny zakres kompetencji NSA obejmuje również takie działania administracji publicznej, które nie są podejmowane w sformalizowanych postępowaniach, ale dotyczą praw i obowiązków obywateli i innych podmiotów w sferze publicznoprawnej, w stosunkach m.in. z państwowymi jednostkami organizacyjnymi", zob. *Postępowanie sądowoadministracyjne,* Warszawa 1996, s. 59.

zewnątrz struktur państwa jest bowiem wykonywaniem przez NIK zadania publicznego. Ingerencja kontrolna ma charakter administracyjny (publicznoprawny). W nauce o organizacji i zarządzaniu oraz w doktrynie prawa administracyjnego bezdyskusyjnie i powszechnie kontrola uznawana jest za „czynność administrowania”[18]. O administracyjnym charakterze postępowania kontrolnego świadczą też: prawo NIK do nakładania w jego toku kar pieniężnych, obowiązki kontrolne badanych jednostek, wewnętrzne postępowanie odwoławcze, w czasie którego wydawane są postanowienia, na które służą zażalenia, jak i sam obowiązek poddania się kontroli. Zadania publiczne (administracyjne) wykonują nie tylko organy administracji. Wiele zadań publicznych wykonują podmioty i instytucje nie należące do administracji w ścisłym podmiotowym rozumieniu tego pojęcia, np. NIK, która na mocy art. 2 ust. 3 ustawy o NIK wykonuje publiczne zadania kontroli państwowej wobec przedsiębiorców niepublicznych. Tak więc, administracyjnoprawna (publiczna) ingerencja kontrolna NIK w działalność niepublicznego przedsiębiorcy jest wykonywaniem zadań z zakresu administracji publicznej, jeśli nie przez organ administracji państwowej w ścisłym rozumieniu, to z pewnością przez „inny organ w zakresie w jakim został powołany z mocy prawa do załatwienia sprawy z zakresu administracji publicznej” (art. 20 ust. 2 ustawy o NSA).

Poglądu o przynależności NIK do grupy organów administracji państwowej w najszerszym sensie tego pojęcia można bronić w oparciu np. o konstytucyjną zasadę trójpodziału władz. NIK nie będąc organem władzy ani sądowym, jest organem wykonującym szeroko rozumiane wykonawcze (w tym kontrolne) zadania państwa. Podległość Izby Sejmowi, podobnie jak KRRiT czy Państwowej Inspekcji Pracy, nie nadaje tym organom charakteru ustawodawczego. Art. 1 ust. 1 ustawy o NIK nazywa Izbę „naczelnym organem kontroli państwowej”. Organ ten ze względu na wykonywanie w pewnej części swych zadań także zadań publicznych (wobec podmiotów wskazanych w art. 2 ust. 3, ale też i w ust. 2 ustawy o NIK) jest w tej części podmiotem administracji. Izba wykonuje zadania kontrolne wewnątrz (art. 2 ust. 1 ustawy o NIK) i na zewnątrz (art. 2 ust. 3 i 2) struktur państwa. Wykonując swe zasadnicze zadania wewnętrznej, obligatoryjnej kontroli państwowej w obrębie aparatu państwowego, Izba nie działa jako organ administracji publicznej. Jednak, kontrolując podmioty zewnętrzne (art. 2 ust. 2 i 3) Izba wykonuje publiczne zadania kontroli państwowej, nawiązując z tymi jednostkami administracyjne stosunki kontroli państwowej. Działa wówczas jak organ administracji. Ani nazwa, ani status ustrojowy Izby czy odrębna konstytucyjna regulacja prawna jej dotycząca nie zmieniają tego stanu. W niektórych podręcznikach prawa administracyjnego NIK zaliczana jest zresztą wprost do rządowej administracji specjalnej[19]. Publiczny charakter części zadań NIK (tj. kontroli zewnętrznej) podkreślał kilkakrotnie z naciskiem SN w uzasadnieniu wyroku z 1 XII 1994, III ARN 64/94 (OSNiAPiUS 10/95, poz. 118)[20].

W razie odrzucenia przedstawionych argumentów przemawiających za uznaniem, iż NIK, wykonując kontrolę zewnętrzną przedsiębiorców, działa jak naczelny organ administracji publicznej, nie można jednak negować, iż taką działalność Izby bez wątpienia można zaliczyć do działań „innych (niż centralne, naczelne i terenowe - K.P.) organów (...) w zakresie, w jakim zostały powołane z mocy prawa do załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej” (art. 20 ust. 2 ustawy o NSA). Akty i czynności tych „innych” organów we wskazanym wyżej zakresie ustawa o NSA uznaje za równorzędne z aktami i czynnościami organów administracji publicznej. Art. 2 ust. 3 ustawy o NIK wyznacza właśnie dla Izby („innego organu ...”) „zakres”, w jakim Izba z mocy ustawy o NIK „załatwia sprawy z zakresu administracji publicznej” (tj. na zewnątrz administracji, wobec przedsiębiorcy niepublicznego).

3. Sprawy z zakresu administracji publicznej mogą powstać tylko na podstawie ustawowych przepisów prawa materialnego. Ustawa o NIK, będąca wyłączną ustawową regulacją z zakresu kontroli państwowej, ma charakter mieszany: ustrojowy, materialny i proceduralny. Ustawa ta w art. 2 ust. 3 i art. 5 ust. 3 zawiera ogólną materialną podstawę prawną kontroli oraz w art. 30 ust. 1 podstawę nawiązania bezpośredniego stosunku kontroli państwowej z konkretnym przedsiębiorcą (okazanie upoważnienia i legitymacji służbowej).

4. Ewentualny zarzut, iż skarga na NIK złożona do NSA przez podmioty, o których mowa w art. 2 ust. 3 ustawy o NIK, w tym przedsiębiorców niepublicznych, nie jest dopuszczalna gdyż określone obowiązki kontrolne wynikają dla nich wprost z przepisów prawa (np. obowiązek podatkowy) trzeba oddalić. Obowiązek przedsiębiorcy poddania się kontroli państwowej nie wynika wprost z ustawy o

---

[18] Zob. prace J. Starościaka i A. Chełmońskiego, np. (w:) *System prawa administracyjnego,* t. IV, Ossolineum 1980, s. 512. Także M. Kulesza: *Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako podmiot prawa publicznego - recydywa zapomnianego pojęcia,* „Glosa” nr 10/2000, s. 15.

[19] Np. J. Jendrośka (w:) *Prawo administracyjne,* red. J. Boć, Wrocław 1996/1997, s. 143.

[20] „Za nie kwestionowane należy uznać, iż nieruchomość będąca przedmiotem postępowania komunalizacyjnego (...) służyła wykonywaniu zadań publicznych należących do właściwości NIK”.

NIK, ma bowiem charakter uznaniowy (fakultatywny). NIK może ale nie musi kontrolować. Obowiązek ten ma charakter wyjątkowy, zmienny i ograniczony (każdorazowo trzeba zindywiudalizować przedmiot kontroli do zakresu w jakim dany przedsiębiorca „działa z udziałem publicznym"). Kontrola może być podjęta wobec uznaniowo wybranych podmiotów. Izba ma możliwość takiej kontroli, zaś przedsiębiorcy mają obowiązek poddania się jej dopiero w chwili skorzystania przez Izbę z tego prawa. Wobec większości podmiotów, o których mowa w art. 2 i 3 ustawy o NIK, możliwość taka może w ogóle nie być kiedykolwiek wykorzystana. Ewentualne kontrole nie mają charakteru regularnego i nie wymagają własnej, jednostronnej aktywności podmiotów, np. do samodzielnego zgłoszenia w przepisanym ustawowo terminie określonych dokumentów do kontroli NIK.

5. Na podstawie art. 33 ust. 2 ustawy o NSA „upoważnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny ...". Pojęcie „każdy" nie jest tożsame (jest szersze) z pojęciem „strony" w rozumieniu k.p.a. W związku z rozszerzeniem zakresu właściwości NSA, termin „każdy" oznacza wszelki indywidualny (też osobę prawną) podmiot niepaństwowy, nie podporządkowany organizacyjnie organowi państwowemu, będący „zewnętrznym" dla organów państwa adresatem jej zindywiudalizowanych działań, polegających na realizacji przepisów prawa. Posiadanie „interesu prawnego" przez wymieniony podmiot oznacza, iż musi istnieć związek między sferą jego indywidualnych praw i obowiązków a działaniami i czynnościami organu administracji. Taki związek bez wątpienia między przedsiębiorcą a działaniami NIK istnieje. Przedsiębiorcę można więc uznać za uprawnionego do wniesienia skargi do NSA w rozumieniu art. 33 ust. 2 ustawy o NSA.

Wyżej analizowano możliwość zaskarżenia do NSA legalności nałożenia obowiązku poddania się kontroli NIK (co do podmiotu wyznaczonego przez Izbę, zakresu przedmiotowego kontroli czy treści stosowanych kryteriów). Nie ma jednak przeszkód, by nie skorzystać ze skargi także na inne czynności i działania inspektorów Izby podejmowane w toku kontroli, o ile spełniają wymogi art. 16 i art. 20 ustawy o NSA.

IV. Jak dotychczas, kilka skarg wniesionych do NSA na działania kontrolne NIK (na legalność przedmiotowego i podmiotowego zakresu kontroli) Sąd administracyjny postanowieniami odrzucił, bez merytorycznego zbadania sprawy[21], konsekwentnie twierdząc, iż skarżona czynność NIK nie została podjęta przez organ administracji publicznej w rozumieniu art. 20 ust. 2 ustawy o NSA. W jednym z uzasadnień Sąd przyjął, iż prowadzenia działalności kontrolnej na rzecz Sejmu nie można utożsamiać z wykonywaniem administracji publicznej, zaś „obowiązek poddania się kontroli ma wyłącznie charakter proceduralny i nie kształtuje pozycji adresata działań kontrolnych w sensie materialnym" (sprawa II SA 1403/99). Niezasadność tego stanowiska przedstawiono wyżej. Wydaje się, że NSA unika dziś merytorycznego rozpatrywania skarg na działania NIK. Takie stanowisko Sądu pozbawia przedsiębiorców ochrony sądowej do czego mają prawo na mocy Konstytucji RP, a ustawa o NSA ani żadna inna ustawa takiej ochrony nie wyłączają. Odmowa udzielenia ochrony przez NSA uzasadniana jest w zasadzie tylko tym, że sąd ma wątpliwości dotyczące jednoznacznego prawnego zaklasyfikowania statusu NIK. Jak wspomniano jednak wyżej, są podstawy by uznać, iż Izba na zewnątrz działa jak organ administracji publicznej. Nie ma natomiast żadnych wątpliwości, że Izba podejmując kontrolę państwową przedsiębiorców, nawet jeśli nie uznamy jej za organ administracji, jest „innym organem" w zakresie w jakim została powołana z mocy prawa do załatwienia sprawy z zakresu administracji publicznej (kontroli państwowej).

Trzeba przypomnieć, iż w państwie prawnym opartym na przyjęciu założenia wolności jednostki, wątpliwości co do istnienia lub nieistnienia wolności lub prawa, np. konstytucyjnego prawa do ochrony sądowej przed ingerencjami państwa, powinny być standardowo rozstrzygane na rzecz tych praw i wolności. Skoro także prawo do sądowej ochrony jest zasadą konstytucyjną i ustawa nie może takiej ochrony wyłączać, to tym bardziej praktyka sądowa w wypadku wątpliwości winna iść w kierunku uznania istnienia drogi sądowej, a nie jej wyłączania. Przemawiają za tym nie tylko przepisy art. 45, art. 77 i art. 78 Konstytucji, ale też przyjęte w art. 16 i 20 ustawy o NSA domniemania kompetencji NSA we wszystkich sprawach, które nie zostały przekazane przez ustawy pod kontrolę sądów powszechnych i nie mają charakteru cywilnego[22]. Kompetencja NSA rozciąga się na niemal wszystkie prawne formy władczego działania organów wykonujących zadania publiczne w sprawach indywidualnych, niezależnie od nazwy i statusu tych organów. Wyrażony tu pogląd podzielają też inni.

---

[21] Np. skargi TUiR WARTA SA (III SA 828/97); jednego z NFI (II SA 1403/99); Hortex Holding SA (II SA 1954/00). Zmianę dotychczasowego stanowiska NSA zawierało ustne uzasadnienie postanowienia NSA z 2 X 2001, odrzucające skargę Hortexu SA przeciw NIK. Sąd uznał bowiem po raz pierwszy, iż „NIK mieści się w szerokim pojęciu organu administracyjnego", zaś „NIK pod rządami nowej Konstytucji RP nie jest wyłączona spod kontroli sądowej".

[22] Ostrożnie wypowiedział się za istnieniem kompetencji NSA w sprawach skarg na działalność NIK M. Kulesza, jw., s. 14 - 15.

Np. zdaniem J. Świątkiewicza, wieloletniego wiceprezesa NSA, przy interpretacji art. 20 ustawy o NSA „rozstrzygające znaczenie dla ochrony praw obywateli w ramach procedury administracyjnej (a taką jest procedura kontroli państwowej - K.P.) ma charakter danej sprawy i tryb działania sprawującego w niej władztwo podmiotu, nie zaś ogólne zaklasyfikowanie go przez wyraźny przepis prawa lub doktrynę do kategorii organów administracji państwowej", gdyż „sprawowanie funkcji administracji państwowej w określonych sprawach ustawodawca powierza od dawna jednostkom organizacyjnym o różnym charakterze. Niejednokrotnie określenie charakteru tych podmiotów jest przedmiotem kontrowersji, co w państwie praworządnym nie może oznaczać, że ich rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych nie mają być poddane unormowanej procedurze i przewidzianej w niej kontroli służącej sprawdzeniu prawidłowości stosowania prawa". Wśród takich kontrowersyjnych organów J. Świątkiewicz wymienia także NIK, dodając, „jeśli w danej sprawie określony organ (inne jednostki organizacyjne) sprawuje funkcje administracji publicznej, to tym samym ta jego działalność jest poddana kognicji sądowej, chociażby z istoty swojej organ ten nie był organem administracji publicznej, a jego podstawowa działalność nosiła inny charakter"[23].

*

Obowiązujący od 80 lat prawny model organizacji i funkcjonowania NIK rozmija się dziś ze współczesnymi standardami prawnymi i zasadami konstytucyjnymi dotyczącymi jednostki w państwie i ochrony jej praw. W szczególności regulacje ustawy o NIK, mimo braku konstytucyjnych zakazów, nie przewidują dla jednostki gwarantowanego w art. 45 Konstytucji RP prawa do sądu. Mimo iż ustawa o NIK sądowej drogi kwestionowania legalności działania Izby nie przewiduje, to możliwość taka istnieje na gruncie nie tylko Konstytucji, ale także ustawy o NSA (art. 16 i art. 20). W dotychczasowej praktyce NSA odmawia merytorycznego rozpatrzenia składanych skarg ze względu na trudność z jednoczesnym określeniem statusu prawnego Izby. W sprawach wątpliwych, NSA stosuje wykładnię wyłączającą prawo do sądu, choć w państwie prawa winna obowiązywać zasada *in dubio pro libertate.* Utrzymuje się opinia pozostawania NIK w państwie prawa poza prawem.

Z kolei TK wielokrotnie stwierdzał, iż rządy prawa zapewniają instytucjonalną ochronę wolności i praw jednostki przede wszystkim przed wszelkim nadużyciem władzy przez organy publiczne, przed bezprawną ingerencją innych podmiotów. Zapewnienie jednostce ochrony przed arbitralnością organu władzy publicznej jest istotną cechą demokratycznego państwa (orzeczenie TK z 24 VI 1997, K 21/96). Przestrzeganie ustawy zasadniczej w państwie prawnym podlega kontroli organów, które nie orzekają we własnej sprawie[24].

Konstytucyjnie gwarantowane prawo do sądu ogranicza swobodę ustawodawcy zwykłego i praktyki sądu. Z tego punktu widzenia dotychczasowa praktyka NSA odrzucania skarg na zewnętrzne działania NIK wykonującej zadania publiczne może być oceniana jako niekonstytucyjna. Warto jednak pamiętać, iż prawo do sądu jest prawem podmiotowym tworzącym podstawę roszczenia jednostki, co przy bezpośrednim stosowaniu Konstytucji może być samodzielną podstawą prawną. Tak więc, zewnętrzne działania, akty i czynności z zakresu kontroli państwowej spełniające wymogi art. 16 ust. 1 ustawy o NSA podejmowane przez NIK wobec podmiotów, o których mowa w art. 2 ust. 3 (oraz w ust. 3) ustawy o NIK, powinny być merytorycznie rozpatrywane przez NSA w ramach podmiotowego prawa skargi. NSA bada legalność działań, a nie ich celowość. NIK w toku kontroli stosuje, poza legalnością, także różne niezdefiniowane kryteria merytoryczne (celowość, gospodarność, rzetelność). Stosowanie przez Izbę takich kryteriów nie może jednak oznaczać wyłączenia prawidłowości ich stosowania spod oceny sądowej. Kryteria celowościowe (interesów) są rodzajem kryteriów uznaniowych. Z doktryny prawa administracyjnego wiadomo zaś, iż uznanie (celowość) jako kategoria prawna powinno opierać się na normie prawnej. Ponieważ uznanie może dotyczyć praw i obowiązków obywateli, upoważnienia do uznania winny być zawarte w aktach rzędu ustawy (a nie np. w wewnętrznych instrukcjach i wskazówkach). Powinny być formułowane w sposób wyraźny, nie budzący wątpliwości. Nie wolno ich domniemywać. Nie stanowią takich upoważnień luki w prawie ani posługiwanie się przez ustawodawcę pojęciami niedookreślonymi (wieloznacznymi)[25], jakimi są np. tylko nazwy kryteriów kontroli. Brak ustawowego zdefiniowania kryteriów kontroli dodatkowo przemawia za objęciem „operatywnej" praktyki ich stosowania wobec przedsiębiorców kontrolą sądową. W państwie prawa działania organów państwa muszą być oparte na prawie (art. 7 Konstytucji). Oznacza to, że także stosowanie kryteriów celowościowych kontroli przez NIK musi być oparte na prawie. Ocena legalności ich stosowania przez NIK będzie zbliżona do oceny legalności decyzji tzw. uznaniowych, wydanych z

[23] J. Świątkiewicz. *Komentarz do ustawy o NSA,* Warszawa 1995, s. 60
[24] Zob. szerzej Z. Czeszejko-Sochacki, jw
[25] Szerzej M. Mincer: *Uznanie administracyjne,* Toruń, 1983, s. 157.

uwzględnieniem różnych, prawnie chronionych interesów. Kryteria celowościowe powinny być sprowadzane do konkretnych celów i interesów wyrażonych i objętych regulacją (i ochroną) w konkretnych przepisach ustawowych. Kryteria te nie mogą istnieć poza prawem. Nie mogą w państwie prawa być stosowane jakieś „prywatne", pozaprawne kryteria oceny przedsiębiorców (ani innych podmiotów). Inaczej, kryteria takie otwierają drogę dla niekontrolowanych ocen o charakterze politycznym.

Podjęcie przez NSA nowego wyzwania w postaci oceny legalności działań NIK w sferze zadań publicznych byłoby istotnym elementem realizowania przez ten Sąd konstytucyjnego modelu państwa prawa.

Krzysztof Zalega

PRYWATYZACJA A MODEL NADZORU WŁAŚCICIELSKIEGO - DOŚWIADCZENIA POLSKIE

Prywatyzacja jest złożonym, wieloaspektowym procesem społeczno-ekonomicznym. Potocznie rozumiana jedynie jako sprzedaż („wyprzedaż") majątku państwowego budzi wiele sporów i kontrowersji. W celu zarówno zrozumienia istoty zachodzących procesów prywatyzacyjnych, jak i dokonania (choćby wybiórczej) oceny efektów i skutków prywatyzacji w Polsce i ich wpływu na kształt[1] nadzoru właścicielskiego, konieczne jest poznanie podstawowych zagadnień związanych z prywatyzacją. Należą do nich: argumenty przemawiające za prywatyzacją, cele, motywy i znaczenie prywatyzacji, model prywatyzacji w Polsce, a głównie związek prywatyzacji z rozwojem rynku kapitałowego oraz wpływ tego związku na model nadzoru właścicielskiego, rozwój firm i całej gospodarki. Podstawowy związek prywatyzacji z nadzorem właścicielskim wynika z potrzeby efektywności, zarówno prywatnych firm (jako głównego celu ich działania), jak i kontroli wykorzystania ich zasobów (efektywność nadzoru właścicielskiego).

Różne znaczenia prywatyzacji

Dlaczego prywatyzować[2]

Po ponad dziesięciu latach prywatyzacji w Polsce pytanie, czy i po co prywatyzować jest nadal aktualne. Świadczy o tym publiczna debata nad polityką prywatyzacyjną poszczególnych rządów, skutkami i efektami dokonanych prywatyzacji (np. sektor bankowy, NFI) czy potrzebą przekształceń własnościowych w ogóle (np. cukrownictwo, ochrona zdrowia). Różne spojrzenie na prywatyzację (generalnie jako na sprzedaż lub jako na proces społeczno-ekonomiczny) determinuje definicje i cele prywatyzacji, a także wpływa na sposób jej kontroli.

Prywatyzacja jest istotną cechą polityki przemysłowej państwa. W Europie, a zwłaszcza w Wielkiej Brytanii, skutkiem szerokiej polityki prywatyzacyjnej było przejście do sektora prywatnego całych gałęzi przemysłu, takich jak telekomunikacja, transport, gazownictwo czy elektroenergetyka.

Termin prywatyzacja jest w ekonomii pojęciem stosunkowo nowym, bowiem w literaturze ekonomicznej po raz pierwszy pojawił się dopiero w 1969 r. w pracy Petera Druckera *The Age of Discontinuity.* Prywatyzację rozumiał autor jako przechodzenie od rozwiązań z silnym zaangażowaniem państwa w stronę rozwiązań o słabszym zaangażowaniu, co postrzegano wówczas jako konieczne antidotum na nieefektywność sektora publicznego. Podstawowych przyczyn tej nieefektywności doszukiwano się w spadku wydajności pracy, mierzonej stosunkiem nakładów do wyników pracy, co było z kolei spowodowane m.in. nadmiernym zatrudnieniem i inwestowaniem.

Prywatyzacja, wprowadzając do gospodarki własność jako istotny czynnik zarządzania, wpływa na cele i zachowania firm. Prywatyzacja personifikuje stosunki własnościowe, co oznacza, że właścicielem przestaje być bliżej nieokreślone „państwo" czy „społeczeństwo", a staje się nim konkretna osoba fizyczna bądź prawna. Pojawienie się właścicieli kierujących się kryterium zysku (a więc efektywnością) optymalizuje zachowania firm, ukierunkowując je na efektywność wykorzystania zasobów - firma ma być rentowna, a zarządzający nią menedżer ma kierować się (przynajmniej w teorii) interesem właściciela (akcjonariusza). Dla sprywatyzowanych firm[3] i ich właścicieli najważniejszą korzyścią z prywatyzacji ma być wzrost ich ekonomicznej efektywności, a w konsekwencji wzrost wartości spółki. Różnorodne mechanizmy kontroli (nadzoru) mają służyć zapewnieniu realizacji tych celów, tj. efektywnemu zarządzaniu spółką. Do innych argumentów za prywatyzacją zalicza się również towarzyszący jej rozwój rynków kapitałowych, zmniejszenie siły związków zawodowych czy likwidacja niektórych monopoli. W tym ostatnim wypadku największe

[1] „Kształt" w odniesieniu do systemu nadzoru właścicielskiego oznacza jego charakterystyczne cechy, głównie takie jak struktura, mechanizmy, cele itp.

[2] Podtytuł zainspirowany pracą Moore J.: *Why Privatise? (*in:) Kay J., Mayer C.P., Thompson D. (eds.): *Privatisation and Regulation - the UK Experience,* Oxford University Press, Oxford, 1983.

[3] Firma, spółka, korporacja, przedsiębiorstwo - są tutaj określeniami używanymi wymiennie i oznaczają spółkę kapitałową.

korzyści z prywatyzacji mają konsumenci - rozwój czy wzrost konkurencji jako efekt likwidacji monopolu poprzez prywatyzację skutkuje niższymi cenami produktów.

Kluczowym terminem w kontekście zarówno prywatyzacji, jak i nadzoru właścicielskiego, jest zatem efektywność. Głównym argumentem za prywatyzacją jest teza o wyższej efektywności sektora prywatnego niż sektora publicznego. Obecnie, w dobie globalizacji konkurencji i inwestowania, zmienia się definicja oraz pryzmat oceny efektywności firmy jako organizacji gospodarczej. Wskazuje się, że wskaźniki księgowo-finansowe nie są już jedynym oraz pełnym narzędziem oceny ekonomicznej sytuacji i pozycji firmy. Wskaźniki te dotyczą okresu krótkiego (w przypadku długoterminowych inwestycji o wysokich nakładach roczne wskaźniki oparte na danych bilansowych są zazwyczaj niskie), a ponadto łatwo nimi manipulować (np. tworząc lub likwidując rezerwy). Efektywność spółki w okresie długim rozumiana jest zatem nie tyle jako jej ekonomiczna rentowność, ale przede wszystkim jako jej elastyczność i innowacyjność, a w konsekwencji konkurencyjność, oznaczająca duży udział w rynku, umożliwiająca jej finansowanie i długookresowy rozwój. Tak rozumiana efektywność spółki (zarządzania spółką) widziana jest w coraz większym stopniu w kategoriach wpływu na jej wartość. Wartość spółki, wyrażona ceną jej akcji, odzwierciedla jej produktywność i konkurencyjność, co tworzy miejsca pracy i bazę podatkową.

Tezę o wyższej efektywności sektora prywatnego próbowano udowodnić na gruncie teoretycznym. Najbardziej znana teoria prywatyzacji to teoria praw własności, w myśl której we współczesnej korporacji, na skutek rozdziału własności od zarządzania[4], mamy pryncypałów (akcjonariuszy) oraz agentów (zarządców), którym ci pierwsi delegują szerokie uprawnienia do efektywnego zarządzania powierzonym majątkiem. Pryncypałowie mają lepiej niż agenci ponosić ryzyko (z powodu rozproszenia ryzyka poprzez rozproszenie własności), natomiast agentów uważa się za lepszych zarządców firmą, ponieważ mają specjalistyczne kwalifikacje zawodowe. Atrybuty te mają determinować wyższą efektywność firm z sektora prywatnego. Pewna nieefektywność firm prywatnych w myśl tej teorii wynika z tzw. problemu agencji, czyli możliwej rozbieżności celów zarządców i właścicieli. Oznacza to prawdopodobieństwo, że menedżerowie mogą wykorzystywać dla realizacji własnych celów i korzyści zajmowane stanowisko i uprawnienia kosztem spółki i jej akcjonariuszy[5].

W ujęciu liberalnym prymat własności prywatnej, uzasadniany wyższą efektywnością jej wykorzystania, ma wynikać z dążenia firm i ich właścicieli do zysku. Dążenie prywatnych właścicieli do zysku ma determinować efektywne wykorzystanie zasobów. Zysk ma być narzędziem - zaporą przed marnotrawstwem. Tym samym zysk (już samo dążenie do niego) wymusza wydajność, skłania do innowacyjności, jak również do konkurencyjności. Osiąganie zysków umożliwia reinwestowanie ich w tworzenie nowych miejsc pracy. Wszystko to oznacza, że zysk jest siłą napędową gospodarki, a własność prywatna sprzyja jej rozwojowi[6].

Również na gruncie empirycznym próbuje się dowodzić wyższości własności prywatnej nad własnością publiczną. Przykładem mogą być przeprowadzone w 1996 r. badania 11 dużych[7] sprywatyzowanych w latach osiemdziesiątych firm brytyjskich[8]. Celem analizy była ocena długoterminowych wyników przeprowadzonych prywatyzacji. Otrzymane wyniki wymagały ostrożnej ich interpretacji. Z jednej strony wskazywały, iż istnieje związek między konkurencją na rynku produktów a strukturą własności - w wysoce konkurencyjnym otoczeniu (co oznacza konieczność minimalizowania strat i maksymalizowania efektywności produktowej) jedynie efektywne firmy mogą przetrwać. Na rynku monopolistycznym[9] (tj. przed prywatyzacją) wpływ konkurencji na efektywność produktową był niezależny od własności - koszty (straty) firmy były przerzucane na konsumentów, a pozycja monopolisty gwarantowała przetrwanie. Ponadto, zmianę własności w większości badanych firm kojarzono ze wzrostem produktywności pracy, co jednakże interpretowano głównie jako rezultat eliminacji nadmiernego zatrudnienia. Z drugiej strony, wyniki badań nie potwierdziły jednoznacznie automatycznego pozytywnego związku między zmianą własności a wynikami przedsiębiorstw.

---

[4] Rozdział własności od zarządzania oznacza proces historyczny mający miejsce w XIX w. W wyniku rozwoju działalności gospodarczej i wzrostu rozmiarów przedsiębiorstwa jego właściciel był zmuszony szukać zewnętrznych źródeł pozyskiwania kapitału na rozwój firmy.

[5] Zob. szerzej: Furubotn E.G., Pejovich S.: *The Economics of Property Rights, Balinger,* Cambridge, Mass, 1974.

[6] Zob. szerzej: Friedman M.: *Capitalism and Freedom,* University of Chicago Press, Chicago, 1962.

[7] Między innymi: British Airways, British Gas, Jaguar Cars, Rolls-Royce, Britoil, British Steel Corporation, Associated British Ports.

[8] Parker D., Martin S.: *Assesing the Impact of Privatisation on Company Efficiency,* The Chartered Institut of Public Finance and Accountancy, Occasional Paper nr 5, London, 1996.

[9] Większość badanych firm przed ich prywatyzacją cieszyła się przywilejem monopolisty.

Sama prywatyzacja, bez odpowiedniego kształtowania sprzyjającego efektywności otoczenia (cech instytucjonalnych systemu gospodarczego, np. wolności gospodarczej czy stopnia i charakteru konkurencji), daje niewielkie rezultaty w zakresie efektywności sprywatyzowanych firm. Usprawiedliwienie braku jednoznacznych danych empirycznych, wskazujących na wyższą efektywność firm prywatnych (sprywatyzowanych), wynika również z konieczności stosowania w ekonomii zasady *ceteris paribus*[10]. Oznacza to istnienie nieuwzględnianych w analizie wielu istotnych dla sytuacji przedsiębiorstwa dynamicznych czynników zewnętrznych (głównie jej obecnego otoczenia, np. recesji) oraz wewnętrznych (np. umiejętności dostosowania się do nowego otoczenia), co może deformować wyniki badań. Ponadto, zakres badań empirycznych jest ograniczony dostępem do danych oraz czasem. Innymi słowy, twierdzenie, iż „nigdy nie wchodzi się do tej samej rzeki" dotyczy również badania przedsiębiorstw i ich wyników.

Motywy i cele prywatyzacji

W ostatnich dwóch dekadach prywatyzacja w rozwiniętych gospodarkach rynkowych dotyczyła głównie przedsiębiorstw użyteczności publicznej, takich jak wodociągi, zakłady energetyczne, telekomunikacja czy transport publiczny, które tradycyjnie pozostawały domeną sektora publicznego. W imię potrzeby dostarczania usług publicznych tańszych, ale wysokiej jakości (a więc w imię wyższej efektywności) zdecydowano się na rezygnację z administracyjnej (politycznej) kontroli[11] nad tymi przedsiębiorstwami poprzez ich częściową lub całkowitą prywatyzację.

Prywatyzacja jest zatem procesem prowadzącym do zmiany kontroli nad gospodarką. Motywy podejmowanych działań prywatyzacyjnych wskazują ich cele: wzrost efektywności gospodarki poprzez rozwój sektora prywatnego (motywy ekonomiczne), skuteczne zarządzanie (motywy pragmatyczne), zmniejszenie wpływu rządu (motywy ideologiczne). W przypadku prywatyzacji jako złożonego dynamicznego procesu, mamy do czynienia zarówno z celami strategicznymi (finalnymi), jak i z celami operacyjnymi, które są narzędziem realizacji tych pierwszych. Przy określeniu celów prywatyzacji najczęściej ma się na uwadze wzajemnie zazębiające się zagadnienia, stanowiące w dużej mierze cele operacyjne. Jest to zarówno dążenie do zwiększenia dochodów państwa i zmniejszenia jego wydatków, finansowanie reform, zwiększenie skuteczności i efektywności na poziomie zarówno mikro- jak i makroekonomicznym, pobudzenie rozwoju gospodarczego, przyciągnięcie inwestycji, pobudzenie przedsiębiorczości, urzeczywistnienie filozofii wolnego rynku.

Jako cele prywatyzacji z pozycji państwa wskazuje się głównie: zmniejszanie roli państwa w gospodarce, stworzenie efektywnego i elastycznego sektora prywatnego, zmniejszenie wydatków rządowych (z tytułu niesubsydiowania podmiotów źle działających), zwiększenie dochodów państwa, podniesienie jakości dóbr i usług, decentralizacja gospodarki poprzez rozszerzenie grupy właścicieli zasobów gospodarczych, przyciągnięcie nowych inwestycji.

Z pozycji podmiotów gospodarczych celem prywatyzacji może być: przyciągnięcie inwestorów, restrukturyzacja przedsiębiorstwa, wprowadzenie nowych metod zarządzania, nowych technologii i nowych produktów, podniesienie efektywności, jakości i racjonalności firmy, wejście na nowe rynki, wzrost konkurencyjności i wartości przedsiębiorstwa.

Powyżej wymienione cele - zarówno państwa, jak i przedsiębiorstwa - nie stanowią katalogu zamkniętego, a w zależności od uwarunkowań i oczekiwań można wskazać jeszcze wiele innych.

Pytanie o strategiczne cele prywatyzacji i sposoby ich realizacji w Polsce jest pytaniem o polski model kapitalizmu. Z tego powodu na prywatyzację należy patrzeć w szerokim kontekście przemian systemowych - do jakich cech gospodarki należy przede wszystkim dążyć, co dotyczy np. zakresu wolności gospodarczej, stopnia konkurencji, stopnia aktywności państwa w gospodarce, struktury własności. Jest to również pytanie o rozmiary i rolę giełdy w gospodarce, a tym samym dominujący sposób finansowania przedsiębiorstw (poprzez rynki kapitałowe czy kredyty bankowe), znaczenie związków zawodowych czy kształt systemu emerytalnego (państwowy, „administracyjny" oparty na ZUS, czy prywatny, rynkowy na bazie rynku kapitałowego). Struktura własności oraz sposób finansowania firm są istotnymi czynnikami kierunków rozwoju nadzoru właścicielskiego w Polsce - w stronę rynkowego czy prawnoformalnego. Będzie to miało konsekwencje dla celów i sposobów działania firm - ich nastawienia jedynie na maksymalizację zysku (*shareholder value)* czy również

[10] Założenie *ceteris paribus* oznacza założenie, że czynniki nie podlegające analizie są stałe; za: A. Błaszczyński: *Słownik pojęć ekonomicznych,* Szkoła Zarządzania Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1995.

[11] Oznacza to, że były one poddane doraźnym politycznym naciskom, co prowadziło do nie zawsze racjonalnych decyzji mających służyć efektywności w zapewnianiu usług publicznych.

uwzględnienie w działaniach interesów innych grup związanych z firmą (np. pracowników, kooperantów, społeczności lokalnych).

Definicje i rodzaje prywatyzacji

W zależności od rozważanego celu prywatyzacji można różnie ją definiować. Najbardziej znana definicja ujmuje proces prywatyzacji wąsko i określa ją jako zmianę (poprzez sprzedaż) właściciela majątku z publicznego na prywatnego.

Prywatyzacja w znaczeniu szerokim oznacza redukcję udziału i aktywności państwa jako właściciela w gospodarce. W tym znaczeniu możemy mówić o dwóch nurtach prywatyzacji: oddolnym (jako zakładanie nowych, prywatnych firm) oraz o przekształceniach własnościowych sektora publicznego, w tym sprzedaży majątku należącego do państwa. Taka definicja oznacza, iż prywatyzację należy rozpatrywać jako proces zwiększający udział sektora prywatnego w całej gospodarce, we wszystkich jej sektorach, co z kolei pociąga za sobą zmniejszenie udziału i aktywności państwa jako właściciela w gospodarce. Gospodarka głównie prywatna to taka, w której ma panować liberalny reżim przedsiębiorczości, co oznacza nieograniczaną administracyjnie swobodę zakładania przedsiębiorstw. W tym szerokim (strukturalnym) znaczeniu prywatyzacja oznacza również techniki i działania zmierzające do zmiany struktury (np. gospodarki, produkcji, itp.) w celu zwiększenia efektywności gospodarowania, tj. wykorzystania zasobów. Mówiąc o prywatyzacji w znaczeniu szerokim nie możemy pominąć prywatyzacji „funkcji" administracji państwowej, tj. prywatyzacji usług publicznych. Ten typ prywatyzacji obecny jest w ochronie zdrowia, oświacie i szkolnictwie (bony edukacyjne), opiece społecznej, a nawet w bezpieczeństwie publicznym (np. prywatne więziennictwo w Stanach Zjednoczonych) oraz innych dziedzinach życia obywateli i obszarach funkcjonowania państwa[12].

Prywatyzacja pojmowana jako sprzedaż majątku państwowego może być również istotnym elementem polityki fiskalno-budżetowej państwa. W tym wypadku, mamy do czynienia z „prywatyzacją fiskalną", której głównym celem jest zapewnienie jak największych wpływów do budżetu państwa z tytułu sprzedaży państwowych przedsiębiorstw (lub odpowiednio akcji spółek będących w posiadaniu Skarbu Państwa). Taki rodzaj prywatyzacji spotyka się z dużą krytyką zarówno polityków, jak i ekonomistów, bowiem trudno jest w tym przypadku wykazać związek między sprzedażą przedsiębiorstwa a wzrostem jego efektywności jako nadrzędnym celem i motywem takiej transakcji.

Kontrola prywatyzacji

Pomimo wyzbycia się tytułów własności państwo nadal pozostaje zainteresowane efektywnym funkcjonowaniem sprywatyzowanych przedsiębiorstw. Stopień efektywności sprywatyzowanych firm ma bezpośredni związek z wpływami budżetowymi (podatki) i poziomem zatrudnienia, a wytwarzane produkty poprzez ceny oddziałują na całe społeczeństwo. Jednym z instrumentów takiego aktywnego zainteresowania państwa jest instytucjonalna kontrola wykonywana poprzez instytucje kontroli resortowych (np. w zakresie praktyk monopolistycznych), aparat skarbowy, a przede wszystkim przez naczelny organ kontroli. Sposób patrzenia na prywatyzację (wąsko jako sprzedaż lub szeroko jako proces) wpływa zarówno na sposób jej prowadzenia, jak i oceny jej efektów. Determinuje to cele i obszary prowadzonej przez państwo kontroli prywatyzacji.

Przykładowo, w Wielkiej Brytanii akcent przede wszystkim na efektywność sprywatyzowanych firm i sektorów powoduje, że kontrola prywatyzacji wykonywana przez brytyjski *National Audit Office* koncentruje się generalnie na dwóch aspektach: samym procesie prywatyzacji, czyli sprzedaży przedsiębiorstwa (głównie jego legalności), oraz długofalowych efektach tej sprzedaży. W tym drugim przypadku celem kontroli jest uzyskanie odpowiedzi na pytanie, co państwo i społeczeństwo (w obu przypadkach konsumenci) zyskało w wyniku prywatyzacji. Celem jest ocena efektywności prywatyzacji firmy, to jest odpowiedź na pytanie, czy i jak sprzedaż firmy wpłynęła na cenę oraz jakość wytwarzanych (dostarczanych) produktów (usług), a także na konkurencyjność i efektywność całego sektora. Niskie ceny produktów dla konsumentów i wysokie zyski dla inwestorów nie muszą wpływać na obniżenie jakości produktów - warunkiem jest sprzyjanie i ochrona konkurencji na rynku i eliminacja monopoli, co wpływa na konkurencyjność i efektywność firmy i sektora. Kontrola efektywności prywatyzacji ma zatem charakter sektorowo-systemowy - obejmuje cały sektor (branżę) oraz jego system regulacyjny, tj. otoczenie prawne, w jakim działa przedsiębiorstwo. Analizowane są zwłaszcza takie obszary i zagadnienia, jak: wpływ regulacji prawnych na konsumentów i inwestorów oraz na

[12] Na przykład obsługą zadłużenia publicznego w Irlandii zajmuje się prywatna firma; podobnie jest tam w przypadku ksiąg wieczystych i rejestru nieruchomości.

konkurencję w sektorze, bodźce dla efektywnego działania sprywatyzowanych firm, ograniczenia efektywności firm i całego sektora, jakość i cena produktów po prywatyzacji firmy, relacja ceny produktu i zysków inwestorów do jakości produktu, obszary występowania naturalnych monopoli i tego przyczyny (np. brak konkurencji, bariery kapitałowe czy technologiczne). Aspekty te wskazują, że w kontroli efektywności prywatyzacji istotnym obszarem badawczym jest analiza wpływu regulacji sektorowych na efektywność firm i całej branży. Kontrola efektywności prywatyzacji może dotyczyć tylko dużych przedsiębiorstw lub ich grupy - podmiotów o charakterze monopoli lub oligopoli (np. telekomu czy elektroenergetyki), bowiem jedynie w tym wypadku można ocenić wpływ ich sprzedaży na cenę i jakość produktu w całej branży.

Prowadzenie kontroli efektywności prywatyzacji wymaga innego podejścia metodologicznego i innych narzędzi badawczych. Brytyjski NAO stosuje w tym zakresie np. kwestionariusz, ankietę, wywiad (również telefoniczny), obserwację, analizy statystyczne czy *mystery shopping* - instrument przypominający zakup kontrolowany.

Opublikowane w 1998 r. przez Grupę Roboczą ds. Prywatyzacji INTOSAI „Wytyczne INTOSAI w sprawie kontroli prywatyzacji" stanowią syntezę doświadczeń narodowych organów kontroli w zakresie kontroli prywatyzacyjnych. Jednakże, odnosząc się głównie do takich grup problemowych, jak: sprzedaż handlowa, sprzedaż kadrze kierowniczej, prywatyzacje masowe, przetargi, emisje akcji czy koszty sprzedaży - wytyczne te dotyczą jedynie kontroli procesu sprzedaży przedsiębiorstwa, w tym działań przedprywatyzacyjnych (np. restrukturyzacji firmy przed sprzedażą, rozplanowania sprzedaży w czasie, doradztwa, wyceny). Tym samym wytyczne te mają znikome zastosowanie do planowania, przygotowania i przeprowadzenia kontroli długookresowych efektów prywatyzacji.

Doświadczenia brytyjskie[13] wskazują kluczowe zainteresowania w kontroli prywatyzacji - terminy „konkurencja", „efektywność", „monopol" wskazują podstawowe cele prywatyzacji. Prywatyzacja brytyjskich przedsiębiorstw (głównie państwowych monopoli) ma sprzyjać konkurencji, służyć konsumentom (społeczeństwu) i inwestorom, a właściwie działający system regulacyjny ma zapewniać zbieżność ich potrzeb (niskie ceny i wysoka jakość produktów, zatrudnienie, bodźce dla inwestowania, zyski dla inwestorów). I taki jest cel kontroli efektywności prywatyzacji - uzyskanie oceny, jak prywatyzacja monopolu czy sektora wpłynęła na cenę oraz jakość produktów, a także na konkurencyjność i efektywność całego sektora. Natomiast w Polsce kontrolę efektywności prywatyzacji zepchnięto na daleki margines. W kontroli prywatyzacji dominuje słowo „korupcja" i jej „ściganie" poprzez wskazywanie „obszarów korupcjogennych", a wiadomo przy tym, że do rzeczywistego i skutecznego ścigania korupcji NIK nie ma odpowiednich instrumentów prawnych. Po ponad dziesięciu latach prywatyzacji w Polsce jawi się potrzeba uzupełnienia metodologicznego podejścia NIK do badanych procesów prywatyzacyjnych w zakresie oceny długookresowych skutków przekształceń własnościowych. Dotyczy to zwłaszcza tych branż, które prawie w całości zostały sprywatyzowane.

Prywatyzacja w Polsce

Polski model prywatyzacji

Koncepcja polskiego modelu prywatyzacji sięga początku okresu transformacji. Opracowana w latach 1989 - 1990 przez zespół kierowany przez podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów, uwzględniała zastosowanie wzorców państw zachodnich, m.in. na podstawie materiałów i zaleceń Banku Światowego. Głównym jej założeniem było łączenie procesów prywatyzacyjnych z restrukturyzacją przedsiębiorstwa oraz nacisk na prywatyzację kapitałową (przy uwzględnieniu innych trzech ścieżek, tj. prywatyzacji bezpośredniej), mającą być instrumentem budowy rynku papierów wartościowych. Takie podejście zdeterminowało na całą dekadę charakter procesów prywatyzacyjnych w Polsce - prywatyzację wyróżnia zastosowanie jednoosobowej spółki Skarbu Państwa (jako przejściowej formy przedsiębiorstwa państwowego) i poddanie jej działaniom restrukturyzacyjnym. Uznano, że warunkiem głębokiej i skutecznej restrukturyzacji jest prywatyzacja, bowiem pozwala pozyskać, poprzez inwestora zewnętrznego, niezbędny kapitał i wiedzę do przeprowadzenia restrukturyzacji. Możemy zatem mówić o sprawnościowo-kapitałowej koncepcji polskiej prywatyzacji, otwartej na każdego inwestora. Końcowym rezultatem prac tego zespołu była ustawa z 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych[14].

Polski model prywatyzacji charakteryzuje się:

---

[13] Wielka Brytania jest liderem jeśli chodzi o skalę prywatyzacji w Europie.

[14] DzU z 1993 r., nr 51, poz. 298, ze zm.

- złożonością procesu (wielość metod, form, ścieżek i programów prywatyzacyjnych);
- znaczącym wpływem restrukturyzacji na jakość prywatyzacji;
- wpływem załóg przedsiębiorstwa na przebieg procesów prywatyzacyjnych;
- spontanicznością (żywiołowością);
- powiązaniem prywatyzacji z realizacją celów ekonomicznych i społecznych (wpływy budżetowe jako istotny cel prywatyzacji).

Prywatyzacja stanowi instrument zmian ustrojowych mających na celu zbudowanie gospodarki rynkowej, poprawę efektywności ekonomicznej przedsiębiorstw i tym samym całej gospodarki, przeprowadzenie i dokończenie reform w sferze społecznej i gospodarczej.

W polskim modelu prywatyzacji ważną rolę odgrywają przekształcenia przedsiębiorstw państwowych w spółki pracownicze. W przedsiębiorstwach tych, mających zazwyczaj formę spółki kapitałowej, pracownicy wraz z kierownictwem mają kapitalistyczne tytuły własności. Kapitalistyczne tytuły własności pozwalają jednak na istnienie nierównych udziałów, ich transfer i nierówny rozkład kompetencji decyzyjnych oraz praw udziału w dochodach. W konsekwencji przemian powstaje firma prywatna z współwłasnością pracowniczą. Może to być efektywny typ własności, pod warunkiem łączenia silnej orientacji na zysk z możliwością dobrej, harmonijnej współpracy pracowników wewnątrz firmy.

Problemy polskiej prywatyzacji

Sprywatyzowane przedsiębiorstwa nadal charakteryzuje wiele słabości związanych pośrednio lub bezpośrednio z procesami przekształceń własnościowych, takich jak: nieefektywność (nierentowność), nadmierne zatrudnienie (jako skutek socjalnych zobowiązań inwestorów), brak umiejętności menedżerskich, wielość i sprzeczność celów, ingerencja polityczna, zacofanie technologiczne, brak kapitału na nowe inwestycje. Przyczyn takiego stanu jest wiele, w dużej części stanowią one efekt monopolistycznego charakteru przedsiębiorstw przed ich prywatyzacją. Istotne problemy prywatyzacji dotyczą m.in. własności, wyceny (nieprecyzyjność określenia wartości prywatyzowanego majątku), braku rodzimego kapitału na nabycie prywatyzowanych firm, barier społecznych.

Wskazywane główne problemy towarzyszące prywatyzacji to również ideologiczny i zarazem polityczny oraz biurokratyczny opór i zły odbiór społeczny (brak akceptacji). Należy pamiętać, że prywatyzacja jest nie tylko zabiegiem technicznym, polegającym na transferze tytułów własności od państwa do podmiotów prywatnych, lecz także - jak dowodzi dotychczasowy przebieg procesów prywatyzacji - bardzo złożonym procesem społecznym. Proces ten powoduje zmianę struktury społeczeństwa w obszarze zatrudnienia, uzyskiwanych dochodów czy pozycji społecznej poszczególnych grup zawodowych. Badania dotyczące stosunku społeczeństwa polskiego do problemu prywatyzacji wskazują, że poparcie społeczne dla prywatyzacji systematycznie maleje[15]. Przyczyny negatywnej postawy dużej części społeczeństwa wobec prywatyzacji wynikają z niewłaściwej polityki informacyjnej (błędy w propagowaniu wiedzy o prywatyzacji), lęku przed utratą pracy i bezrobociem, trudnej sytuacji gospodarczej (co jest - postrzegane jako dowód braku pozytywnych efektów prywatyzacji), błędów popełnionych w procesach prywatyzacyjnych.

Regulacje prawne oraz dane statystyczne

Stan prawny prywatyzacji w Polsce - dostępne ścieżki prywatyzacyjne przedsiębiorstw państwowych i spółek z udziałem Skarbu Państwa - regulują przepisy następujących ustaw:
- ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych[16];
- ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych[17];
- ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych[18];
- ustawy z dnia 30 kwietnia 1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji[19];
- ustawy z dnia 3 lutego 1993 r. o restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw i banków oraz o zmianie niektórych ustaw[20].

---

[15] Zob.: M. Okólski (red.): *Między państwem a rynkiem. Dylematy polityki gospodarczej Polski,* Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994; M. Jarosz (red.): *Dziesięć lat prywatyzacji bezpośredniej,* ISP PAN, Warszawa 2000.
[16] 16 DzU z 1981 r., nr 24, poz. 122, ze zm.
[17] 17 DzU z 1990 r., nr 51, poz. 298, ze zm.
[18] DzU z 1996 r., nr 118, poz. 561, ze zm.
[19] DzU z 1993 r., nr 44, poz. 202, ze zm.
[20] DzU z 1993 r., nr 18, poz. 82, ze zm.

Ponadto istnieją przepisy szczegółowe regulujące przekształcenia własnościowe poszczególnych branż lub przedsiębiorstw, na przykład: ustawa z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych[21], ustawa z dnia 26 sierpnia 1994 r. o regulacji rynku cukru i przekształceniach własnościowych w przemyśle cukrowniczym[22] czy ustawa z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego Polskie Koleje Państwowe[23].

W okresie od 1 sierpnia 1990 r. do końca sierpnia 2001 r. rozpoczęto procesy prywatyzacyjne w 5292 przedsiębiorstwach państwowych w trybie ustawy o ppp, ustawy o k.ip.p.p. oraz art. 19 ustawy o pp. W rejestrze przedsiębiorstw państwowych według stanu na 30 czerwca 2001 r. figurowały 2132 przedsiębiorstwa państwowe. Według stanu na 31 sierpnia 2001 r. skomercjalizowano 1508 przedsiębiorstw państwowych (tj. 28,5% ogółu przekształcanych przedsiębiorstw); powstało 1492 jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. W okresie od 1 sierpnia 1990 r. do 31 lipca 2001 r. w MPW (MSP) i Agencji Prywatyzacji udostępniono akcje (udziały) w 957 spółkach Skarbu Państwa: 302 - poprzez prywatyzację pośrednią (jsSP), 16 - na podstawie Działu III ustawy o k.ip.p.p., 127 - w ramach bankowego postępowania ugodowego - zamiana wierzytelności na akcje, 512 - poprzez wniesienie akcji (udziałów) do narodowych funduszy inwestycyjnych[24].

Wpływy budżetu państwa z prywatyzacji wyniosły odpowiednio: 309 mln zł w 1992 r., 440 mln zł w 1993 r., 846 mln zł w 1994 r., 1721 mln zł w 1995 r., 1959 mln zł w 1996 r., 8636 mln zł w 1997 r., 7068 mln zł w 1998 r., 13 mld zł w 1999 r. oraz 27 mld zł w 2000 r[25].

Prywatyzacja a nadzór właścicielski

Skutki i efekty prywatyzacji, takie jak np. rozproszenie lub koncentracja struktury własności spółek czy stworzenie rynku kapitałowego, wpływają na system nadzoru właścicielskiego i stosowane mechanizmy kontroli[26] zarządzania przedsiębiorstwem. W rezultacie prywatyzacji, obok głównego formalno-prawnego mechanizmu nadzoru właścicielskiego jakim jest rada nadzorcza, pojawiają się rynkowe mechanizmy kontroli zarządzania spółką.

Nadzór właścicielski w gospodarkach rynkowych

Gospodarka rynkowa wykształciła różnorodne mechanizmy nadzoru właścicielskiego. Generalnie uważa się, że głównymi czynnikami skłaniającymi kierownictwo firmy do działania w interesie akcjonariuszy są: stosunkowo duży udział we własności, powiązanie wynagrodzenia ze stopą zwrotu osiąganą przez akcjonariuszy, groźba przejęcia przez inną spółkę czy konkurencja na rynku pracy menedżerów.

Czynniki te można ogólnie sklasyfikować jako:

1) środki motywujące:
- wynagradzanie menedżerów akcjami przedsiębiorstwa i inne formy motywacji;
- zwalnianie z pracy menedżerów źle pracujących;
- niezatrudnianie na nowym stanowisku menedżera o złej reputacji;
- konkurencja na rynku towarowym mogąca doprowadzić do bankructwa spółki.

2) mechanizmy udziałowe:
- walka o przejęcie firmy lub pełnomocnictwo[27];
- interferencja dużych inwestorów za pośrednictwem rady nadzorczej;

3) mechanizmy zadłużeniowe:
- dług publiczny (obligacje) z groźbą bankructwa lub likwidacji,
- dług w banku z groźbą nadzoru z jego strony lub likwidacji.

---

[21] DzU z 2001 r., nr 33, poz. 388, t.j.
[22] DzU z 1994 r., nr 98, poz. 473, ze zm.
[23] DzU z 2000 r., nr 84, poz. 948, ze zm.
[24] Dane MSP www.msp.gov.pl.
[25] Źródło: „Gazeta Wyborcza", nr 233, z 5 października 2001 r.
[26] Kontrola zarządzania spółką czy kontrola nad spółką używana jest wymiennie z nadzorem. Kontrola w tym znaczeniu to najogólniej możliwość wpływania na funkcjonowanie spółki - na strategię działania, sposób wykorzystania jej zasobów, wybór osób nią zarządzających itp.
[27] Pełnomocnictwo do głosowania w imieniu akcjonariuszy na walnym zgromadzeniu. Uzyskanie pełnomocnictwa większości (lub dużej liczby) akcjonariuszy oznacza uzyskanie kontroli nad spółką bez konieczności nabycia praw własności do spółki.

Mechanizmy zwiększające zgodność zarządzania z budową wartości spółki mogą być zatem podejmowane zarówno przez organy spółki (walne zgromadzenie i organ nadzorczy), indywidualnych (większościowych lub dominujących) akcjonariuszy, inwestorów instytucjonalnych, jak również przez różne instytucje rynkowe. Mechanizmy te mają zapewniać zbieżność interesów i celów zarządu i właścicieli kapitału akcyjnego.

W rozwiniętych gospodarkach rynkowych władza nad spółką wychodzi poza kwestię własności. Z powodu istotnego znaczenia otoczenia dla spółki nie tylko własność wobec aktywów decyduje o jej funkcjonowaniu. Tym samym kontrola zarządzania spółką wychodzi poza granice określone prawem. Nadzór właścicielski w takim szerokim znaczeniu (*corporate governance)* dotyczy nie tylko wąskiego kręgu właścicieli i dokonanych przez nich inwestycji kapitałowych, ale także inwestycji kapitałowych[28] i niekapitałowych[29] innych grup związanych z przedsiębiorstwem (*stakeholders)*[30]. O ile nadzór właścicielski odnosi się głównie do sposobu egzekwowania praw własnościowych i dotyczy zwłaszcza relacji między akcjonariuszami, ich formalnymi przedstawicielami a zarządem, to *corporate governance* oznacza zasady współdziałania między właścicielami kapitału akcyjnego, wierzycielami, partnerami biznesowymi spółki a zarządem i pracownikami - dotyczy zatem ustroju spółki, a także systemu jej finansowania i nadzoru nad zainwestowanym kapitałem[31]. Traktowanie *stakeholders* jako „inwestorów" spółki, inwestujących inny niż finansowy kapitał, powoduje konieczność uwzględniania przez korporację ich interesów. Różne znaczenie tych grup i stopień uwzględniania ich interesów w polityce spółki wynika głównie z tradycji, jak i przyjętej długofalowej polityki społeczno-ekonomicznej. W Stanach Zjednoczonych jest to objaw dojrzałości demokracji (np. znaczenie ruchów ekologicznych lub konsumenckich i ich wpływ na działalność firm); w Niemczech jest to efekt polityki społecznej gospodarki rynkowej, mającej swój początek w przyjętej w latach 50. zasadzie (doktrynie) kodeterminacji, czego przykładem jest zasada *Mitbestimmung,* tj. współdecydowania pracowników w zarządzaniu spółką[32].

W zależności od charakteru (ustroju) gospodarki rynkowej różne jest znaczenie instytucji prawnoformalnych i samoregulujących (rynkowych) w funkcjonowaniu systemu nadzoru właścicielskiego. Cechy instytucjonalne gospodarki - ściśle związane z prywatyzacją - jak dominujący w gospodarce sposób finansowania spółek (poprzez giełdę czy system bankowy), ma istotny wpływ na kierunek rozwoju nadzoru właścicielskiego i stosowane mechanizmy kontroli. Regulacje prawne i instytucje[33] systemu gospodarczego mają podstawowe znaczenie dla systemu nadzoru nad przedsiębiorstwem. Mechanizmy (instrumenty, narzędzia) nadzoru właścicielskiego w ujęciu szerokim mogą mieć charakter formalnoprawny, tj. wbudowany w ustrój spółki kapitałowej (rada nadzorcza wraz z określonymi kompetencjami) oraz rynkowy - np. rynek czynników produkcji, rynek kapitałowy (pierwotny i wtórny) czy rynek talentów menedżerskich[34]. Sprawność i efektywność mechanizmów

---

[28] Taką inwestycją jest np. zakup linii technologicznej przez dostawcę na potrzeby współpracy ze spółką.

[29] Na przykład kwalifikacje pracowników firmy wyrażone ich wiedzą, wykształceniem, doświadczeniem zawodowym. Podnoszenie przez pracowników kwalifikacji z myślą o firmie może być uważane za dokonywanie niekapitałowych inwestycji w firmę.

[30] Obecnie najbardziej powszechne i popularne tłumaczenie terminu *stakeholders* to interesariusze. Oznaczają oni podmioty (osoby fizyczne bądź prawne), które są zainteresowane działalnością firmy, wpływają na osiągane przez nią cele, wysuwają wobec niej żądania i mają faktyczną lub potencjalną możliwość ich wyegzekwowania.

[31] Zob. szerzej: K. Zalega: *Spór o pojęcie corporate governance,* „Organizacja i kierowanie", nr 3/2000.

[32] Zasada *Mitbestimmung* realizowana jest poprzez przepisy ustawowe określające trzy różne rodzaje reprezentacji pracowniczej: ustawę o współdecydowaniu pracowników w radach nadzorczych i zarządach przedsiębiorstw górniczych oraz przedsiębiorstw przemysłu żelaza i stali z 1951 r. (*Montan Mitbestimmungsgesetz)*, ustawę o ustroju przedsiębiorstwa z 1952 r. (*Betriebsverfassungsgesetz)* oraz ustawę o współdecydowaniu pracowników z 4 maja 1976 r. (*Gesetz uber die Mitbestimmung der Arbeitnehmer)*.

[33] Instytucjami systemu gospodarczego są takie instytucje ekonomiczne i prawne, jak np. fundusze powiernicze, fundusze inwestycyjne, giełda, instytucja inwestora strategicznego, banki inwestycyjne, a także tytuły własności (akcje i udziały), prawo własności (prawo do swobodnego dysponowania swoją własnością - prawo do swobodnego obrotu gospodarczego np. akcjami spółek), relacje między organami spółki (np. kompetencje rady nadzorczej spółki wobec jej zarządu).

[34] Przykładem tego jest „rynek talentów menedżerskich", którego działanie polega na konkurencji między menedżerami o stanowiska pracy. Silna konkurencja pomiędzy nimi stanowi mechanizm dyscyplinujący zarząd do dbałości o interesy akcjonariuszy (tj. wartość akcji spółki), a rynek pracy menedżerów oceniając bieżącą działalność menedżerów determinuje ich przyszłe możliwości

rynkowych zależy w istotnym stopniu od intensywności konkurencji na danym rynku. Ograniczenie konkurencji może być związane z wystąpieniem struktur i praktyk monopolistycznych bądź nadmierną państwową regulacją działalności gospodarczej.

Generalnie, ze względu na cechy systemu gospodarczego (determinujące stosowane mechanizmy kontroli) wyróżnia się dwa podstawowe, modelowe systemy nadzoru właścicielskiego.

Model anglosaski (charakterystyczny dla Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii) związany jest z silną bezpośrednią rolą rynków kapitałowych w finansowaniu działalności spółek. Towarzyszą mu jednocześnie rozwiązania prawne, w których rada nadzorcza[35] w stosunku do zarządów spółek ma zdecydowanie słabszą pozycję niż w modelu europejskim, kontynentalnym. W radach nadzorczych w modelu anglosaskim nie ma reprezentacji pracowników, ani wierzycieli. Model ten charakteryzuje się wykształceniem mechanizmu kontroli zarządów spółek poprzez mechanizm rynku kapitałowego. Złe zarządzanie oznacza odpływ kapitału inwestorów (głównie instytucjonalnych), którzy nie interesują się zarządzaniem, ale bieżącą i potencjalną wartością akcji spółki. Dlatego też inwestorzy ci przede wszystkim cenią wysoką płynność akcji spółki, przejrzystość zarządzania oraz śledzą plany rozwojowe spółek i stopień ich realizacji. Źle zarządzane spółki giełda karze silnym spadkiem notowań akcji i uruchamianiem mechanizmu przejęć (M&A[36]), które mają najczęściej charakter wrogi, co oznacza wymianę zarządów.

W europejskim (kontynentalnym) modelu mamy wyraźne rozdzielenie funkcji nadzorczych od wykonawczych. W radach nadzorczych nie mogą zasiadać członkowie zarządu. Rada nadzorcza powołuje zarząd, zatwierdza wszystkie istotne decyzje majątkowe i rozwojowe, plany i rozlicza zarząd z jego działalności. Ponadto działalność inwestycyjna nie jest rozdzielona od bankowej, a dominujące jest finansowanie przedsiębiorstw nie poprzez rynek kapitałowy, lecz bankowy. W konsekwencji silniejsza pozycja wierzycieli znajduje odzwierciedlenie w ich silnej reprezentacji w radach nadzorczych z tytułu zastawu akcji pod udzielone kredyty i pożyczki. W radach nadzorczych zasiadają też zazwyczaj przedstawiciele pracowników i mają oni istotny wpływ na decyzje związane ze sprawami pracowniczymi, lecz ograniczony w kwestiach majątkowych i rozwojowych. Model europejski charakteryzuje się więc większą rolą formalnoprawnego mechanizmu nadzoru i stosunkowo znaczącym uprzywilejowaniem wierzycieli i pracowników w porównaniu z modelem anglosaskim.

Według innej typologii - ze względu na dominację danego mechanizmu kontroli, wyróżnia się system zewnętrzny (otwarty, rynkowy) oraz wewnętrzny (zamknięty, formalnoprawny). Dominacja danego mechanizmu (formalnoprawnego bądź rynkowego) wynika głównie ze stopnia koncentracji własności w spółce (jej struktury kapitałowej).

W zewnętrznym (anglosaskim) systemie nadzoru działanie tych mechanizmów dotyczy rynków i wiąże się z występującą na nich konkurencją, głównie sił rynku kapitałowego, rynku kontroli talentów menedżerskich, rynku produktów[37]. W tym systemie z powodu rozproszenia własności[38] funkcje kontrolne sprawuje głównie rynek kapitałowy (poprzez mechanizm przejęcia).

Wewnętrzny formalnoprawny (kontynentalny) system nadzoru właścicielskiego odgrywa kluczową rolę wówczas, gdy właścicielami spółki są akcjonariusze mający duże pakiety akcji. Nadzór nad przedsiębiorstwem w ramach tego systemu sprawowany jest przede wszystkim przez instytucję rady nadzorczej i walne zgromadzenie akcjonariuszy spółki oraz jej wierzycieli[39]. Rady są zatem głównym instrumentem w tym systemie *corporate governance* i stanowią najbardziej bezpośrednią formę sprawowania kontroli.

---

zatrudnienia. Oznacza to, że bezpośrednie powiązanie spadku efektywności spółki (i ceny jej akcji) z kierownictwem spółki stanowi dla niego silny bodziec motywujący do efektywnych działań.

[35] W tym systemie jest to rada dyrektorów, której członkami są również członkowie zarządu. Celowo nie rozwinięto tego wątku, traktując go jako zagadnienie o drugorzędnym znaczeniu.

[36] *Mergers* ***Aquisitions.***

[37] Oznacza to odpowiednio działanie: groźby zwolnienia kierownictwa spółki i - teoretycznie - infamii, przejęcia korporacji, walki o pełnomocnictwa czy zagrożenia bankructwem.

[38] Rozproszenie własności oznacza, że akcjonariat spółki składa się z wielu drobnych akcjonariuszy.

[39] Rola wierzycieli (głównie banków) może mieć charakter formalny (tj. poprzez reprezentację w radzie nadzorczej lub głosowanie na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy z racji posiadanych akcji pod zastaw udzielonych spółce kredytów) - charakterystyczny dla Niemiec - lub nieformalny, w formie nacisków na kierownictwo spółki - charakterystyczny dla Japonii.

Związek prywatyzacji z nadzorem właścicielskim

Przeprowadzane w Polsce reformy i dokonywane zmiany instytucjonalne mają na celu stworzenie gospodarki rynkowej charakteryzującej się wysoką efektywnością i zdolnością do akumulacji i inwestycji. W procesie transformacji gospodarki kwestię budowy efektywnego systemu nadzoru właścicielskiego uznaje się za jeden z najbardziej palących problemów teorii i praktyki - budowa efektywnej gospodarki rynkowej ściśle związana jest z efektywnością nadzoru właścicielskiego. Wynika to z potrzeby dostosowania działania przedsiębiorstw do warunków gospodarki rynkowej, efektywnego wykorzystania zasobów, zapewnienia znaczącego wzrostu konkurencyjności i atrakcyjności inwestycyjnej firm i całej gospodarki. Efektywny system *corporate governance* jako sposób kontroli zarządzania spółką, zapewniający jej rozwój i wzrost wartości, jest istotnym elementem przewagi konkurencyjnej. Dostosowując cele i sposoby działania przedsiębiorstw do oczekiwań inwestorów (wartość dla akcjonariuszy) sprzyja atrakcyjności inwestycyjnej, a więc przyciąga kapitał (krajowy i zagraniczny) nieodzowny do restrukturyzacji polskiej gospodarki.

Podstawowym czynnikiem wprowadzenia w Polsce instytucji koniecznych dla efektywnego systemu kontroli nad przedsiębiorstwem jest szeroko rozumiana prywatyzacja, która ma zmienić sposób zarządzania każdym przedsiębiorstwem i podejmowania wszelkich decyzji gospodarczych. Sens prywatyzacji w znaczeniu szerokim sprowadza się nie do prostego przekazywania tytułów własności, lecz do budowy nowych stosunków w gospodarce, w których decyzje mikroekonomiczne są podejmowane w interesie określonych właścicieli.

Gospodarka prywatna umożliwia funkcjonowanie - oprócz instytucji prawnych regulujących zasady funkcjonowania nadzoru na szczeblu spółki - także rynkowych - instytucji odgrywających w dużym stopniu rolę mechanizmów regulujących stosunki własnościowe i mających istotny wpływ na sposób zarządzania spółką. Przykładem takiego mechanizmu rynkowego jest rynek talentów menedżerskich czy rynek kapitałowy. Giełda oddziałuje na relacje miedzy właścicielami, zarządami i innymi *stakeholders* zarówno bezpośrednio (w stosunku do spółek kapitałowych będących przedmiotem obrotu giełdowego), jak i pośrednio w stosunku do spółek nienotowanych. Im rola giełdy w gospodarce jest większa, tym mechanizm samoregulujący rynków kapitałowych pełni tę funkcję w większym stopniu.

Związek prywatyzacji z kształtem nadzoru właścicielskiego wynika m.in. z faktu, że kapitalistyczne tytuły własności spółek kapitałowych (czyli ich akcje bądź udziały) są podstawą kilku mechanizmów kontroli. W zależności od stopnia koncentracji własności mogą one mieć charakter rynkowy (w przypadku rozproszenia własności jest to działanie mechanizmu przejęć) lub formalnoprawny (koncentracja własności oznacza koncentrację funkcji właścicielskich, a więc i kontrolnych, co oznacza skuteczną kontrolę poprzez radę nadzorczą).

Potrzeby i problemy nadzoru właścicielskiego w Polsce - związek z rynkiem kapitałowym

Sposób realizacji prywatyzacji w Polsce wpłynął na koncentrację struktury własności. Cechą charakterystyczną polskiego modelu prywatyzacji było poszukiwanie inwestorów strategicznych (branżowych), co oznacza kontrolę znacznych pakietów akcji sprywatyzowanych spółek. Inną istotną cechą modelu prywatyzacyjnego było popieranie prywatyzacji pracowniczej średnich i małych przedsiębiorstw. Tego typu przedsiębiorstwa nie tylko nie spełniały warunków wejścia na giełdę, ale zazwyczaj miały poważne, strukturalne trudności ze znalezieniem finansowania inwestycji także z kredytu bankowego. Ponadto Skarb Państwa w przypadku prywatyzacji przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego dążył niejednokrotnie do narzucenia inwestorom pakietów socjalnych i nadreprezentacji[40] pracowniczej w radach nadzorczych. W konsekwencji takiej polityki, istotnie krępującej proces restrukturyzacji przedsiębiorstwa, zmniejszyła się ich atrakcyjność inwestycyjna. Wpłynęło to na ograniczenie procesów restrukturyzacji i dostosowania przedsiębiorstw do wymogów rynku i konkurencji. Skutki te wraz ze znaczną koncentracją własności (ograniczającą płynność[41]) są podstawowymi przyczynami spadku dynamiki rozwojowej giełdy papierów wartościowych i jej marginalnej roli w gospodarce.

Głównym problemem polskiego nadzoru właścicielskiego - na skutek koncentracji własności - są obecnie zachowania inwestorów strategicznych (dominujących), których interes nie musi być zgodny z

[40] Z ekonomicznego, a nie prawnego punktu widzenia.

[41] Płynność oznacza „łatwość" kupna i sprzedaży akcji spółki; płynność (obok kapitalizacji) jest zasadniczym kryterium oceny atrakcyjności spółki dla inwestora.

interesem drobnych (mniejszościowych) akcjonariuszy czy innych *stakeholders*[42]. Dominujący inwestor, mając pełną kontrolę nad spółką, może prowadzić do nieefektywnej eksploatacji korporacji poprzez transfer jej aktywów (tzw. transakcje z samym sobą - *self-dealing)*[43] w postaci cen transferowych, zawyżonych opłat, nieuzasadnionych projektów inwestycyjnych, emisji kierowanych. Świadczą o tym m.in. konflikty, jakie ujawniły się w takich spółkach giełdowych, jak olsztyński Michelin, KGHM, Elektrim, Impexmetal, Stalexport. Działania te wskazują na pilną potrzebę rozwiązań mających na celu zwiększenie prawnej ochrony interesów akcjonariuszy mniejszościowych. Należy mieć na uwadze, że brak skutecznej ochrony drobnych inwestorów oznacza brak ich zaufania do rynku kapitałowego, co skutkuje negatywnym wpływem na podaż kapitału na giełdzie - oznacza odpływ kapitału z giełdy do sektora bankowego, co jeszcze bardziej marginalizuje znaczenie giełdy w finansowaniu przedsiębiorstw.

Inną pilną potrzebą jest konieczność zwiększenia samej podaży spółek na giełdzie oraz zwiększenie płynności obrotu ich akcjami. We współczesnych gospodarkach rynkowych aktywni akcjonariusze strategiczni (branżowi) zainteresowani są oddziaływaniem na sposób zarządzania. Natomiast inwestorzy pasywni, zwłaszcza instytucjonalni, ograniczają się najczęściej do oceny wyników i perspektyw wzrostu wartości spółki. Interesuje ich nie tyle zarządzanie, co płynność akcji spółki i tzw. przejrzystość (transparentność) zasad podejmowania decyzji, stosowania praktyk księgowo-finansowych i sposobów zarządzania ryzykiem. Im płynność akcji na giełdzie jest większa, tym spółka wydaje się atrakcyjniejsza. Płynność obrotu giełdowego (płynność rynku) jest zatem istotnym elementem decydującym o atrakcyjności inwestycyjnej i mechanizmie ochrony inwestorów mniejszościowych - tym samym jest ona obecnie ważnym problemem nadzoru właścicielskiego. W przyszłości zmiana struktury akcjonariatu, w tym zwiększenie roli inwestorów instytucjonalnych, a zmniejszenie strategicznych (zwłaszcza Skarbu Państwa) oraz indywidualnych, ograniczy znaczenie tego problemu.

Reforma systemu emerytalnego, jak i rozwój rynkowego systemu ubezpieczeń w Polsce oraz rozwój gospodarki prywatnej, w tym rożnego rodzaju instytucji prowadzących działalność gospodarczą, sprzyjają stopniowemu zwiększaniu roli inwestorów instytucjonalnych. Obecnie w strukturze inwestorów na WGPW około 50% przypada na rozproszony akcjonariat, a na krajowych i zagranicznych inwestorów instytucjonalnych (portfelowych) - 25%. Dla tych inwestorów problem płynności jest głównym kryterium oceny rynku. Stosunkowo niski poziom płynności WGPW wiąże się z nadal znacznym udziałem w wielu spółkach wchodzących w skład WIG 20 Skarbu Państwa, jak i inwestorów uznawanych za strategicznych. Zwiększenie płynności dużych giełdowych spółek może przynieść sprzedaż w publicznej ofercie pakietów akcji, które wciąż pozostają w rękach Skarbu Państwa.

Jak już wspomniano, obecnie rola rynku kapitałowego w polskiej gospodarce jest marginalna, czego symptomy są już wyraźnie odczuwalne: spadek relacji kapitalizacji do PKB, konsolidacja własności spółek przez inwestorów strategicznych, spadek płynności, wycofywanie spółek z publicznego obrotu, odpływ inwestorów zagranicznych i indywidualnych itp. Ponadto, nie wykształcił się taki segment rynku, który efektywnie realizowałby funkcję alokacji kapitału w odniesieniu do małych i średnich przedsiębiorstw. Małym i średnim firmom brakuje własnych środków na restrukturyzację i rozwój, a dostęp do korzystnych i tanich źródeł finansowania jest utrudniony - kredyty są zbyt drogie, kredytów preferencyjnych nie wystarcza dla wszystkich, a rynek kapitałowy oznacza zbyt wysokie koszty. Wszystko to wpływa na ocenę, że polski rynek kapitałowy nie jest dostatecznie efektywny i dopasowany do realnych potrzeb gospodarki[44]. Atrakcyjność warszawskiej giełdy jest niska na tle giełd międzynarodowych - małe rozmiary rynku, a przede wszystkim niska płynność spowodowana głównie polityką prywatyzacyjną (oferta prywatyzacyjna Skarbu Państwa skierowana głównie do inwestorów strategicznych wraz z posiadaniem przez Skarb Państwa względnie dużych pakietów akcji sprywatyzowanych spółek). O jej małej atrakcyjności świadczą również słabe wyniki finansowe znacznej liczby notowanych tam spółek, relatywnie wysokie koszty uczestnictwa w polskim rynku giełdowym oraz ograniczenia wynikające z regulacji dotyczących systemu rozliczeń.

Cieniem na przyszłość WGPW rzuca się stopniowe wygasanie procesów prywatyzacyjnych, ograniczony rozwój rynku pierwszych ofert publicznych (IPO's), a także słabo rozwinięty rynek długu

---

[42] Zob.: J. Szomburg, P. Tamowicz, M. Dierżanowski: *Corporate governance dla rozwoju Polski,* Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2001; P. Tamowicz, M. Dzierżanowski: *Własność i kontrola polskich korporacji,* IBnGR, 2001.

[43] Na przykład bank posiadający większość udziałów w spółce wpływa na zawarcie przez nią niekorzystnych umów z bankiem (np. umowy kredytu o niekorzystnym oprocentowaniu).

[44] Zob.: Stanowisko Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową w sprawie przyszłości polskiego rynku kapitałowego i Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie www.ibngr.edu.pl.

publicznego i korporacyjnego. Niebezpieczną tendencją na GPW jest zwiększająca się koncentracja obrotu na największych i najbardziej płynnych akcjach - obecnie niemal 80% handlu skupia się na papierach jedynie 10 z ponad 200 notowanych spółek. Proces ten będzie się pogłębiał z powodu wzrostu liczby spółek przejmowanych przez branżowych inwestorów strategicznych, starających się skupić w swych rękach jak największą liczbę akcji. Przeniesienie obrotu tymi akcjami na jedną z europejskich giełd może oznaczać zupełną marginalizację giełdy w Warszawie. Makroekonomicznymi konsekwencjami marginalizacji warszawskiej giełdy będzie dominacja kredytów bankowych jako podstawowego źródła finansowania firm, ograniczenie dostępu kapitału dla małych i średnich przedsiębiorców, a co za tym idzie - dalsze zmniejszenie udziału rynku kapitałowego w gospodarce.

Przedmiotem krytyki jest zaprezentowana w II kwartale 2001 r. przez Ministerstwo Skarbu Państwa koncepcja prywatyzacji GPW. Zdaniem krytyków, sama prywatyzacja giełdy nie uzdrowi polskiego rynku kapitałowego. Wątpliwości budzi propozycja wprowadzenia inwestora strategicznego do GPW bez wskazania konkretnych korzyści i bez umiejscowienia tego w szerszej strategii rozwoju rynku kapitałowego. Wskazuje się na brak gwarancji, by jakikolwiek inwestor strategiczny był dobrym rzecznikiem interesów krajowego rynku kapitałowego, zwłaszcza jeżeli jego dalszy rozwój wymaga znacznych nakładów i jest obarczony dużym ryzykiem. Znacznie ważniejsze od szczegółów prywatyzacji jest znalezienie miejsca dla polskiej giełdy na zmieniającym się rynku kapitałowym. W tym celu niezbędne jest przygotowanie przede wszystkim kompleksowej strategii rozwoju rynku kapitałowego, która uwzględni zmieniające się uwarunkowania oraz konieczność takiej jego restrukturyzacji, aby rola giełdy w gospodarce - szczególnie w odniesieniu do małych i średnich firm - uległa istotnemu zwiększeniu. Dopiero wówczas można mówić o prywatyzacji giełdy, kładąc przy tym nacisk na pytanie o cel tej prywatyzacji.

Proponowana nowelizacja prawa o publicznym obrocie papierami wartościowymi jest szeroka i oznacza reorganizację rynku kapitałowego w Polsce. Nowela ustawy zawiera zmiany o charakterze dostosowawczym do standardów europejskich oraz poprawki wynikające z potrzeb rynku kapitałowego. Nowe rozwiązania mogą istotnie wpłynąć na zmianę tendencji rozwoju rynku kapitałowego w Polsce. Niemniej jednak konieczna jest zmiana polityki prywatyzacyjnej - rezygnacja z preferowanej dotychczas prywatyzacji zarówno fiskalnej (mającej być głównie źródłem dochodów budżetowych), jak i nastawionej na inwestorów strategicznych.

Wnioski

Regulacje polskiego prawa spółek[45] wyraźnie kształtują kontynentalny model systemu nadzoru właścicielskiego wykonywany poprzez instytucję rady nadzorczej. Dokonana w wyniku prywatyzacji koncentracja własności oznacza koncentrację funkcji kontrolnych (czyli „siłę głosów"), co sprzyja - przynajmniej teoretycznie - skuteczności tak sprawowanego nadzoru. W Polsce istotnym czynnikiem efektywności nadzoru właścicielskiego są nadal kwestie związane z kompetencjami członków rad nadzorczych[46]. Zwraca się uwagę na niski poziom ich kompetencji, co wyraża się niewłaściwą postawą i niezrozumieniem roli rady nadzorczej (częste ingerowanie w bieżące zarządzanie, „reprezentowanie" danego akcjonariusza i jego interesów zamiast dbałości o interes spółki jako całości), niskimi kwalifikacjami zawodowymi, upolitycznieniem, małą aktywnością.

Zachodzący w Polsce proces akcesyjny i wynikająca z tego konieczność dostosowania polskich regulacji do *acquis communautaire* mogą wskazywać na konieczność podążania polskiego systemu nadzoru w stronę modelu charakterystycznego dla krajów Unii Europejskiej. Takie cechy systemów nadzoru w państwach Unii Europejskiej (głównie w Niemczech), jak rola wierzycieli (banków) oraz pracowników w procesie kontroli zarządzania spółką, wskazują kierunek rozwoju polskiego systemu nadzoru właścicielskiego.

Efektywne mechanizmy nadzoru nad przedsiębiorstwem mają podstawowe znaczenie dla rozwoju gospodarczego kraju. System nadzoru właścicielskiego w Polsce musi zapewnić nie tylko równowagę pomiędzy celami różnych grup interesów (przedsiębiorców, menedżerów, inwestorów i pracowników), których interesy zbiegają się w przedsiębiorstwach, ale przede wszystkim wzrost wartości i rozwój spółki. Dobry nadzór właścicielski powinien sprzyjać wzrostowi atrakcyjności inwestycyjnej spółki i w

[45] Zarówno wcześniejszy Kodeks handlowy, jak i obecny Kodeks spółek handlowych.

[46] W rozwiniętych gospodarkach rynkowych są to sprawy drugorzędne, bowiem uważa się, że członkowie rad nadzorczych są z reguły osobami o wysokich kwalifikacjach menedżerskich i dużym doświadczeniu zawodowych w zarządzaniu. Za główne czynniki wpływające na efektywność *corporate governance* uważa się strukturę własności i typ (rodzaj) inwestora (branżowy lub instytucjonalny), jakość prawa i instytucji (ramy prawno-instytucjonalne systemu) oraz charakter (ustrój) gospodarki (np. rola państwa w gospodarce, intensywność konkurencji itp.).

ten sposób umożliwić spółkom dostęp do zewnętrznego finansowania i możliwość realizacji zróżnicowanych projektów inwestycyjnych, gwarantując jednocześnie efektywne wykorzystanie kapitału. System nadzoru ma sprzyjać dynamicznemu rozwojowi przedsiębiorstw, ich konkurencyjności międzynarodowej, a nie być instytucją nieefektywną, ograniczającą atrakcyjność inwestycyjną polskich przedsiębiorstw, a w konsekwencji całej gospodarki. W kontekście rożnych modeli i mechanizmów nadzoru nie ważne jest, który jest lepszy. Ważne jest natomiast takie ukształtowanie systemu prawnego, instytucji i mechanizmów nadzoru, aby było adekwatne do warunków polskich.

Zasadnicze znaczenie dla jakości nadzoru właścicielskiego mają regulacje prawne, które muszą być precyzyjne i klarowne, tak aby minimalizowały groźbę ich wykorzystania sprzecznego z zasadami dobrego *corporate governance.* Przepisy prawne nie mogą służyć jako pretekst do stosowania prawnoformalnych wybiegów niesprzyjających atrakcyjności inwestycyjnej i rozwojowi spółek.

Polski model nadzoru właścicielskiego, który jest zróżnicowany ze względu na różne ścieżki prywatyzacyjne, słabość giełdy oraz niezwykle wysokie realne koszty finansowania oraz nasilające się bezrobocie, przechodzi okres próby. Wiele symptomów wskazuje, że brak silnych rynkowych mechanizmów nadzoru nad spółkami, niezwykle wysoki poziom realnych stóp procentowych, wysoki poziom podatków, nadwartościowy kurs złotego, utrzymujący się wysoki poziom biurokracji oraz duża liczba spółek pracowniczych, spółdzielni i przedsiębiorstw samorządowych wraz z silną, często nadmierną konkurencją z importu - tworzą instytucjonalne i realne ograniczenia przyspieszenia procesów restrukturyzacji, co oznacza brak wzrostu konkurencyjności oraz atrakcyjności inwestycyjnej polskich przedsiębiorstw.

Doświadczenia państw wysoko rozwiniętych wskazują skuteczne mechanizmy nadzoru. Słabe rynki kapitałowe o małej płynności oraz brak rzetelnej i w pełni wiarygodnej informacji o spółkach, nie stwarzają warunków do oparcia systemu nadzoru właścicielskiego w Polsce na mechanizmach giełdowych. Przeniesienie na grunt polski zewnętrznych mechanizmów nadzoru wymaga podobnej lub zbliżonej struktury otoczenia przedsiębiorstw, głównie płynnej giełdy i znacznego wzrostu stopy inwestycji, w tym wzrostu aktywności na rynku pierwotnym. Potrzeba obecności silnych rynkowych (głównie giełdowych) mechanizmów kontroli wynika z rosnącej roli inwestorów instytucjonalnych (głównie funduszy emerytalnych), których interesuje wzrost wartości akcji spółki, wyrażający konkurencyjność spółki. Konkurencyjność spółki oznacza jej atrakcyjność inwestycyjną, a więc możliwość jej finansowania, a w konsekwencji jej rozwój.

Wzrost płynności rynku giełdowego jest kluczowym czynnikiem wzrostu aktywności na rynku pierwotnym i wtórnym oraz wzrostu znaczenia mechanizmu giełdowego w mobilizacji zasobów, efektywnej ich alokacji i dostosowywaniu zarządzania spółek kapitałowych do wymagań wzrostu wartości firmy. W tym celu konieczna jest zmiana polityki prywatyzacyjnej - odejście od preferowania inwestora strategicznego na rzecz ofert publicznych oraz pozbycie się przez Skarb Państwa „resztówek" akcji sprywatyzowanych spółek. Taka zmiana spowoduje zwiększenie zarówno płynności obrotu giełdowego, jak i liczby notowanych spółek, obrotów, atrakcyjności inwestycyjnej poprzez wzrost cen (indeksów) kapitalizacji giełdy. Oznaczać to będzie zmianę dotychczasowego charakteru giełdy z instrumentu prywatyzacji na nowoczesne narzędzie mobilizacji i alokacji kapitału. Dzięki tym zmianom rynki finansowe, w tym zwłaszcza rynek kapitałowy, będą spełniać w większym niż dotychczas stopniu funkcję efektywnego mechanizmu nadzoru. Taka zmiana systemu nadzoru właścicielskiego wpłynie na wzrost efektywności gospodarowania i konkurencyjności firm oraz budowę ich wartości. Tym samym będzie sprzyjać rozwojowi gospodarczemu i zwiększeniu międzynarodowej konkurencyjności gospodarki Polski, co jest warunkiem zmniejszenia dystansu rozwojowego dzielącego nas od państw Unii Europejskiej.

dr Krzysztof Zalega
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji w NIK

Spotkanie prezesów najwyższych organów kontroli krajów kandydujących do Unii Europejskiej

W dniach 26 i 27 listopada 2001 r. odbyło się w Limassol na Cyprze doroczne spotkanie szefów najwyższych organów kontroli krajów Europy Środkowej i Wschodniej, Cypru, Malty i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO), zorganizowane przez Urząd Kontroli Cypru i ETO. Uczestniczyli w nim prezesi z Albanii, Bułgarii, Cypru, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Malty, Polski, Rumunii, Słowacji i Węgier, przedstawiciele Chorwacji, prezes ETO J. Karlsson i członkowie ETO: M. Engwirda (odpowiedzialny za kontrolę PHARE) i K. Nikolaou. Jako goście udział wzięli: komisarz Komisji Europejskiej ds. Budżetu i Wewnętrznej Kontroli Finansowej M. Schreyer, przewodnicząca Komisji Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego D. Theato, prezesi najwyższych organów kontroli Austrii, Norwegii, Rosji i Wielkiej Brytanii, przedstawiciele organów kontroli Francji i Niemiec oraz SIGMA.

Na pierwszym spotkaniu, w marcu 1998 r. w Warszawie prezesi postanowili o rozpoczęciu współpracy w kontekście integracji europejskiej. Jako cel przyjęto przygotowanie instytucjonalne najwyższych organów kontroli oraz aktywność w procesie przystosowywania ich krajów do członkostwa. Ustalono, że współpraca będzie realizowana w ramach stałej struktury obejmującej: przygotowanie spraw przez grupy robocze złożone z przedstawicieli zainteresowanych organów kontroli, aprobowanie ustaleń grup roboczych przez zebranie łączników reprezentujących wszystkie organy, podjęcie decyzji przez prezesów[1]. Kolejne spotkania prezesów odbyły się w październiku 1999 r. w Pradze[2] i w grudniu 2000 r. w Sofii[3].

Przedmiotem spotkania w Limassol były:

- sprawozdania grup roboczych: „Działalność kontrolna" i „Podręczniki kontroli";
- raporty łączników: „Relacje między najwyższymi organami kontroli a komisjami parlamentarnymi" i „Procedury, techniki i kryteria samooceny";
- określenie kierunków dalszych działań.

Sprawozdanie grupy roboczej „Działalność kontrolna" przedstawili przewodniczący grupy A. Kovacs (prezes PIO Węgier) i G. Hallasz. Zadaniem grupy jest inicjowanie i wspomaganie kontroli prowadzonych wspólnie lub równolegle z najwyższymi organami kontroli UE. Propozycje takich kontroli zgłoszone przez Bułgarię, Estonię, Maltę, Polskę i Węgry (łącznie 8 tematów) zostały w kwietniu 2001 r. przekazane grupie roboczej Komitetu Kontaktowego Prezesów UE ds. współpracy z krajami kandydującymi. Mimo dyskusji na zebraniach grupy unijnej w maju i wrześniu oraz intensywnych kontaktów z poszczególnymi organami UE, tylko w jednym przypadku działania te okazały się skuteczne (wstępna zgoda NUK Wielkiej Brytanii na propozycję NIK dotyczącą współpracy przy kontroli ochrony interesów państwa przed przemytem). Brak pozytywnej reakcji wynika prawdopodobnie z niewystarczających zasobów organów kontroli UE, a równocześnie z nie dość konkretnego przedstawienia propozycji. Tylko szczegółowe tematy oraz precyzyjne określenie pomocy, jakiej oczekują organy kontroli państw kandydujących, mogą skłonić organy kontroli UE do wzięcia ich pod uwagę.

Obok propozycji co do przyszłej współpracy, grupa próbowała zebrać i podsumować dotychczasowe doświadczenia współdziałania z organami kontroli UE oraz innymi partnerami, np. SIGMA, czy w ramach programów współpracy bliźniaczej, zwłaszcza w formie kontroli pilotażowych (Bułgaria - współpraca z SIGMA i PIO Holandii w ramach kontroli finansowej dotyczącej edukacji i szkolenia zawodowego; Estonia - współpraca z SIGMA i PIO Holandii w ramach kontroli wykonania zadań dotyczących systemów kontroli wewnętrznej i audytu; Łotwa - współpraca z SIGMA w ramach czterech poświadczających kontroli finansowych w obszarze ochrony zdrowia i władz lokalnych; Słowenia - współpraca z NUK Wielkiej Brytanii w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2000 r.; Węgry - współpraca z NUK Wielkiej Brytanii w ramach kontroli wykonania zadań dotyczących rejestracji majątku państwa). Wnioski z prowadzenia tego rodzaju kontroli zostały podsumowane w materiale SIGMA „Kontrole pilotażowe: instrument rozwoju".

---

[1] Zob. J. Mazur: *Współpraca najwyższych organów kontroli Europy Środkowej i Wschodniej,* „Kontrola Państwowa" nr 3/1998.

[2] Zob. J. Mazur: *Współpraca organów kontroli w kontekście przystąpienia do Unii Europejskiej,* „Kontrola Państwowa" nr 6/1999.

[3] *Sofijskie spotkanie prezesów najwyższych organów kontroli,* „Kontrola Państwowa" nr 2/2001.

W uchwale spotkania stwierdzono, że określone w sprawozdaniu doświadczenia i rady dotyczące przyszłego funkcjonowania grupy roboczej powinny zostać wykorzystane w celu doprowadzenia do współpracy między najwyższymi organami kontroli krajów kandydujących oraz państw członkowskich UE w zakresie wybranych działań kontrolnych.

Sprawozdanie grupy roboczej „Podręczniki kontroli" przedstawiła K. Nikolaou. Przypomniała niektóre zalecenia sformułowane w referacie grupy roboczej przed spotkaniem prezesów w Sofii:

- Przygotowywanie i wdrażanie podręczników kontroli jest kwestią strategiczną dla każdego organu kontroli, powinno być więc traktowane jako istotne w podziale czasu, zasobów i odpowiedzialności w ramach instytucji.
- W każdym organie kontroli powinna istnieć komórka metodyczna do opracowywania podręczników kontroli i innych wytycznych.
- Współpraca komórek metodycznych z innymi instytucjami krajowymi i zagranicznymi może być pomocna przy tworzeniu nowych koncepcji podręczników kontroli.
- Podręczniki kontroli powinny być okresowo aktualizowane.

Wszystkie te zagadnienia pozostają aktualne. Zadaniem grupy roboczej jest pomoc w przygotowywaniu i wdrażaniu podręczników kontroli, jednak każdy najwyższy organ kontroli sam ustala formę i treść własnych podręczników kontroli. Założono, że wymiana informacji będzie się odbywała drogą elektroniczną, poprzez nieformalną „sieć" pracowników odpowiedzialnych za standardy kontroli, metodykę i podręczniki kontroli. Ponadto sieć ta byłaby swoistym forum, na którym można uzyskać i wymieniać rady dotyczące praktycznych rozwiązań poszczególnych problemów metodycznych, a także nieformalne opinie na temat projektów podręczników kontroli, inne wskazówki oraz pakiety szkoleniowe. Koordynacją działań grupy roboczej zajmuje się Europejski Trybunał Obrachunkowy. Najwyższe organy kontroli podały łącznie adresy 44 osób, którym są przesyłane informacje. Duża liczba członków grupy wskazanych przez poszczególne organy może sugerować, że w danej instytucji nie ma centralnej komórki metodycznej. Skoro zaś owe osoby nie mają wyraźnego mandatu do przygotowania podręcznika, ich aktywność jest ograniczona. Członkowie grupy mogą zgłaszać konkretne problemy wymagające rozwiązania oraz przekazywać informacje o pracach swoich instytucji w zakresie metodyki kontroli.

Dla zwiększenia aktywności grupy roboczej referentka zaproponowała dwa rozwiązania. Pierwsze, to zorganizowanie (zgodnie z sugestią NIK przedstawioną na spotkaniu łączników w czerwcu 2001 r.) seminariów na temat sposobu przygotowywania i wdrażania podręczników kontroli. Seminaria przygotuje SIGMA, pierwsze z nich być może w marcu 2002 r. Drugi sposób to wydawanie biuletynu, w którym będą publikowane informacje o doświadczeniach najwyższych organów kontroli.

W uchwale spotkania stwierdzono, że mając na względzie rozszerzenie UE, wszystkie najwyższe organy kontroli powinny zwiększyć wysiłki na rzecz opracowania i stosowania podręczników kontroli oraz wymiany doświadczeń z innymi najwyższymi organami kontroli. Doświadczenia uzyskane dzięki międzynarodowym porównaniom standardów i metodyki kontroli byłyby najlepszym wzorcem dla wszystkich najwyższych organów kontroli.

Raport „Relacje między najwyższymi organami kontroli a komisjami parlamentarnymi" został przygotowany przez najwyższe organy kontroli Polski i Malty. Informacje o aktualnej sytuacji w krajach kandydujących zebrano rozsyłając kwestionariusz do najwyższych organów kontroli. Zgromadzono również materiał dotyczący praktyki w innych krajach (Australia, Dania, Francja, Holandia, Irlandia, Izrael, Kanada, Norwegia, Portugalia, Stany Zjednoczone, Wielka Brytania) oraz relacji ETO z Parlamentem Europejskim. Na tej podstawie sformułowano wnioski.

Pierwszą grupę propozycji stanowią działania, które mogą podjąć najwyższe organy kontroli, aby zwiększyć swoją skuteczność a jednocześnie przygotować się w pełni do współpracy z komisjami parlamentarnymi. Należą do nich przykładowo:

- przyjęcie odpowiednich założeń i standardów kontroli oraz zapewnienie ich stosowania;
- sporządzanie sprawozdań z kontroli w sposób jasny, zwięzły, rzetelny i rzeczowy oraz unikanie stwierdzeń o charakterze politycznym;
- wprowadzenie odpowiednich standardów etycznych;
- uwzględnianie kwestii stanowiących przedmiot zainteresowania parlamentu przy ustalaniu priorytetów działalności kontrolnej;
- dokonywanie selekcji sprawozdań z kontroli, które mają być przedłożone parlamentowi i przekazywanie jedynie tych, które na pewno zasługują na jego uwagę wraz ze wskazaniem powodów, dla których dane sprawozdanie trafia do parlamentu;
- rozważenie możliwości powołania odrębnej komórki organizacyjnej lub wyznaczenia osoby do koordynacji kontaktów z parlamentem.

Druga grupa propozycji obejmuje działania, które może podjąć parlament, aby poprawić efektywność swoich kontaktów z najwyższym organem kontroli, a także skuteczniej kontrolować działania rządu. Omawiając tę kwestię z członkami parlamentu, przedstawiciele najwyższych organów kontroli nie mogą stworzyć wrażenia, że pouczają parlament, jak ma wykonywać swoje konstytucyjne obowiązki.

Sugerowane działania to m.in.:

- uzyskanie ustawowych gwarancji niezależności najwyższego organu kontroli zarówno od rządu, jak i od parlamentu;
- wybór prezesa najwyższego organu kontroli w sposób zapewniający mu szerokie poparcie parlamentu;
- wyznaczenie komisji parlamentarnej do nadzoru nad finansami najwyższego organu kontroli i oceny jego działalności (ale nie kierowania nią);
- informowanie najwyższego organu kontroli o zainteresowaniach parlamentu, w tym przedstawianie propozycji tematów kontroli, przy pozostawieniu ostatecznego określenia priorytetów kontroli w gestii najwyższego organu kontroli;
- zapewnienie, aby wszystkie sprawozdania z kontroli, z wyjątkiem tych, które powinny mieć charakter poufny, były publikowane w rozsądnym terminie;
- podejmowanie przez komisje parlamentarne - w związku ze sprawozdaniami przedstawionymi przez najwyższy organ kontroli - uchwał z postulatami pod adresem rządu i innych jednostek kontrolowanych.

Raport przedstawili: prezes NIK M. Sekuła i Kontroler Generalny Malty J. Galea oraz autorzy: J. Mazur i B. Vella. Był on rozpatrywany jako pierwszy punkt obrad i stanowił najważniejszy temat spotkania. W dyskusji zabrali głos: S. Stiepaszyn (prezes IO Rosji), D. Theato, F. Fiedler (prezes IO Austrii), J. Karlsson, M. Engwirda, J. Parts (Kontroler Generalny Estonii), L. Volenik (prezes NUK Czech), N. Treen (SIGMA), Ch. Georghadji (Kontroler Generalny Cypru), K. Nikolaou, B. Mork-Eidem (prezes Kontroli Państwowej Norwegii) i J. Galea. Mówcy wysoko ocenili raport i zgodzili się z jego wnioskami. Poparto tezę, że wzajemne kontakty najwyższego organu kontroli i parlamentu powinny mieć charakter niemal symbiotyczny. Bez sprawozdań z kontroli parlament ma mniejsze możliwości działania i odwrotnie - najwyższy organ kontroli potrzebuje poparcia parlamentu. Nie powinno to zagrażać niezależności organu kontroli, który ma ostatecznie rozstrzygać, co i jak kontroluje. Parlament nie może mieszać się do metod kontroli, które wynikają z ogólnie przyjętych standardów, natomiast powinien być informowany, jakie metody zostały użyte. Regularne nieformalne kontakty kierownictwa organu kontroli z właściwą komisją czy komisjami parlamentarnymi pomagają w przedstawieniu tematów, które parlament uznaje za priorytetowe. Jakość sprawozdań z kontroli jest podstawowym sposobem uzyskania dla nich poparcia: parlament jest zawsze zainteresowany sprawozdaniami istotnymi, aktualnymi oraz wysokiej jakości, ujętymi prosto i czytelnie.

W uchwale spotkania stwierdzono, że:

- „Przy określaniu celów kontroli najwyższy organ kontroli powinien rozważyć, biorąc pod uwagę warunki swego kraju, w jaki sposób najlepiej można utrzymać właściwą równowagę między zapewnieniem niezależności najwyższego organu kontroli oraz uwzględnieniem potrzeb i interesów parlamentu i władzy wykonawczej.
- Najwyższy organ kontroli powinien zadbać o zwracanie przez parlament należytej uwagi na wyniki kontroli, ponieważ stanowi to zasadniczy krok w celu spowodowania działań naprawczych dotyczących problemów ujawnionych w procesie kontroli.
- Najwyższy organ kontroli powinien dbać o dobre kontakty robocze z parlamentem, w szczególności z właściwymi komisjami parlamentarnymi, w celu zapewnienia sobie i wykorzystywania - na tyle, na ile jest to wykonalne - poparcia parlamentu dla swej pracy.
- Najwyższy organ kontroli powinien rozważyć, biorąc pod uwagę uwarunkowania w swoim kraju, dobre praktyki określone w raporcie łączników. Należy podjąć odpowiednie działania, najwłaściwsze dla okoliczności, w jakich funkcjonuje dany najwyższy organ kontroli, w celu ustanowienia odpowiednich i skutecznych relacji z parlamentem oraz - tam gdzie jest to konieczne i wykonalne - przedyskutowania pożądanych ulepszeń w procedurach i praktyce parlamentarnej.
- Przedstawiając parlamentowi uwagi pokontrolne najwyższy organ kontroli może włączyć do nich, tam gdzie jest to właściwe, wyniki porównań międzynarodowych i przykłady dobrych rozwiązań w zarządzaniu sektorem publicznym, w szczególności w UE, tak aby parlament, zajmując się niedociągnięciami na szczeblu krajowym, mógł skorzystać z zagranicznych doświadczeń."

Postanowiono opublikować raport oraz przekazać go zainteresowanym osobom i instytucjom.

Raport „Procedury, techniki i kryteria samooceny" został przygotowany przez Izbę Obrachunkową Bułgarii. Zebrano informacje o przeprowadzaniu samooceny przez najwyższe organy

kontroli krajów kandydujących, technikach stosowanych na potrzeby różnych rodzajów ocen oraz pomocy zewnętrznej w tym zakresie. Okazało się, że doświadczenia i gotowość do przeprowadzania samooceny są zróżnicowane: z siedmiu organów, które odpowiedziały na ankietę, jedynie cztery potwierdziły, że prowadzą różne rodzaje oceny swojej działalności.

W wyniku analizy odpowiedzi, sformułowano następujące wnioski:

- Samoocena jest możliwa tylko na pewnym etapie rozwoju instytucji, po stworzeniu możliwości instytucjonalnych, wyraźnym określeniu kierunków planu rozwoju.

- Najwyższy organ kontroli jest oceniany jako system, w którym do oceny różnych działań mogą być zastosowane różne techniki. Ważne jest przy tym wykorzystanie przepływów informacji i uzyskanie wystarczających informacji z różnych źródeł.

- Zasadnicze znaczenie mają kryteria oceny. Zwykle jest to porównanie z założonymi celami i ocena poziomu ich realizacji. W praktyce stosowano: obowiązujące ustawy i rozporządzenia, poziom wdrożenia „Zaleceń w sprawie funkcjonowania najwyższych organów kontroli w kontekście integracji europejskiej", dostępność i wykorzystywanie ogólnie przyjętych standardów, procedur i praktyk kontroli udokumentowanych w podręcznikach i wytycznych, plan strategiczny i roczne programy prac.

- Regularnie przeprowadzana samoocena pozwala na ocenę dynamiki systemu, właściwe zarządzanie celami oraz ocenę skuteczności decyzji.

- Urząd Kontroli Cypru zaproponował, aby przy prowadzeniu samooceny korzystać z pomocy bilateralnej, zwłaszcza w przypadku najwyższych organów kontroli mających niewielkie doświadczenia w tym zakresie. Pomoc taka może również owocować bardziej wiarygodnymi ocenami, a to dzięki zaangażowaniu kontrolerów niezależnych od ocenianej instytucji.

Raport przedstawili: prezes IO Bułgarii G. Nikolow i członek IO N. Sandolova, która go opracowała. Dyskusja, w której wzięli udział Sir John Bourn i J. Karlsson, dotyczyła zewnętrznej oceny najwyższego organu kontroli. NUK Wielkiej Brytanii podlega corocznej kontroli przez prywatną firmę audytorską, m.in. z punktu widzenia kontroli wykonania zadań. Wyniki są publikowane. Dodatkowo Urząd zamawia opinie na temat swoich sprawozdań z kontroli wykonania zadań w London's School of Economics, w których głównymi punktami odniesienia są celowość przeprowadzenia kontroli na dany temat, sposób ujęcia i czytelność sprawozdania; są to te same kryteria oceny, jakie stosują członkowie Izby Gmin. Bardzo podobnie zorganizowana jest kontrola działalności ETO.

W uchwale spotkania stwierdzono, że samooceny powinny obejmować nie tylko jakość pracy kontrolnej i sporządzania sprawozdań najwyższego organu kontroli, lecz również zarządzanie, strukturę kierowania i skuteczność organizacji wewnętrznej.

Kierunki dalszych działań. Prezesi postanowili o przedłużeniu mandatu grup roboczych: „Działalność kontrolna" i „Podręczniki kontroli" do czasu następnego spotkania prezesów. Upoważnili też łączników do „kontynuowania, aktualizowania lub rozwijania innych elementów prac rozpoczętych przez ubiegłoroczną grupę roboczą do spraw wdrażania zaleceń, jeśli pozwoli na to czas i inne zobowiązania współsprawozdawców". W nawiązaniu do wcześniejszych dyskusji, które przedstawił J. Karlsson, zostaną podjęte tematy: „Kontrola jakości postępowania kontrolnego" (Malta, Polska i Węgry) oraz „Tworzenie systemów kontroli wewnętrznej i ich kontrola" (Bułgaria i Chorwacja).

Kolejne spotkanie prezesów odbędzie się w październiku 2002 r. w Rumunii. Ponadto, po raz pierwszy ma odbyć się wspólne spotkanie prezesów najwyższych organów kontroli UE i krajów kandydujących; prawdopodobnie nastąpi to w listopadzie 2002 r. w Luksemburgu.

opr. dr Jacek Mazur
doradca prezesa NIK

Ocena pracy NIK jako koordynatora Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska

W maju 2002 r. miną trzy lata od V Kongresu EUROSAI w Paryżu, na którym formalnie powołana została Grupa Robocza EUROSAI ds. Kontroli Środowiska. Wcześniej była to europejska grupa regionalna działająca w strukturach Grupy Roboczej INTOSAI ds. Kontroli Środowiska.

W związku ze zbliżającym się Kongresem EUROSAI w Moskwie, na którym prezentowany ma być m. in. dorobek Grupy Roboczej EUROSAI, prezes NIK Mirosław Sekuła zwrócił się z prośbą do Powszechnej Izby Obrachunkowej Holandii - wieloletniego koordynatora Grupy Roboczej INTOSAI[1] i inicjatora powołania grup regionalnych - o przeprowadzenie oceny działania NIK jako koordynatora Grupy Roboczej EUROSAI, a wcześniej koordynatora regionalnej europejskiej Grupy Roboczej ds. Kontroli Środowiska.

Ocena przeprowadzana została na podstawie:

- analizy dokumentów wypracowanych w toku działalności koordynowanej przez NIK Grupy Roboczej;
- informacji uzyskanych z ankiety rozesłanej pocztą elektroniczną przez NOK Holandii członkom Grupy oraz odrębnej ankiety rozprowadzonej wśród jej subkoordynatorów;
- informacji uzyskanych podczas wywiadów przeprowadzonych przez przedstawicieli zespołu oceniającego z osobami bezpośrednio zaangażowanymi w NIK w prace związane z pełnieniem przez Izbę funkcji koordynatora europejskiej Grupy Roboczej ds. Kontroli Środowiska[2].

Przedmiotem zainteresowania zespołu oceniającego była organizacja pracy koordynatora Grupy, podjęte działania i ich efekty. Zespół zapoznał się z całością dokumentacji związanej z działalnością Grupy, w tym między innymi z:

- programem pierwszego spotkania członków Grupy Roboczej w Warszawie w październiku 2000 r., deklaracją przyjętą przez uczestników tego spotkania oraz z wypracowanymi dokumentami, tj. strategią działania Grupy na lata 2001 - 2002 i planem pracy na rok 2001;
- programem organizowanego w maju 2000 r. przez NIK i NOK Norwegii I Europejskiego Seminarium Kontroli Ochrony Środowiska oraz publikacją poseminaryjną zawierającą wygłoszone na tym seminarium referaty i głosy w dyskusji;
- raportem z międzynarodowej kontroli realizacji Konwencji helsińskiej (wersją pisemną i na CD-ROM);
- planem pracy Grupy Roboczej na rok 2002 (przyjętym na trzecim spotkaniu koordynatora i subkoordynatorów w Ottawie, w październiku 2001 r.);
- deklaracjami koordynatora i subkoordynatorów przyjmowanymi na inicjowanych przez koordynatora spotkaniach w Warszawie (marzec 1999 r.) i Bukareszcie (luty 2000 r.);
- raportami z działalności Grupy Roboczej EUROSAI prezentowanymi przez NIK na spotkaniach Grupy Roboczej INTOSAI, posiedzeniach Zarządu EUROSAI oraz na Kongresie INTOSAI w Seulu.

W skierowanej do członków Grupy Roboczej ankiecie zespół oceniający prosił o wyrażenie opinii na tematy dotyczące:

- tworzenia przez koordynatora warunków uczestnictwa poszczególnych najwyższych organów kontroli w pracach Grupy Roboczej, w tym możliwości uczestnictwa w przygotowywaniu rocznego planu pracy Grupy;
- częstotliwości i sposobu komunikowania się koordynatora z członkami Grupy, jak również zakresu przekazywanych informacji dotyczących planowanych działań, spotkań czy dyskusji strategicznych;
- przedmiotu jak i organizacji dotychczasowych spotkań Grupy Roboczej (w październiku 2000 r. w Warszawie i w maju 2001 r. w Oslo);
- stopnia realizacji wytyczonych celów strategicznych Grupy;

---

[1] Powszechna Izba Obrachunkowa Holandii funkcję koordynatora Grupy Roboczej INTOSAI ds. Kontroli Środowiska sprawowała w latach 1992 -2001. Po XVII Kongresie INTOSAI w Seulu (październik 2001 r.) funkcję tę przejął Urząd Kontrolera Generalnego Kanady.

[2] W trakcie wizyty w Najwyższej Izbie Kontroli w dniach 10 - 11 grudnia 2001 r. przedstawiciele Powszechnej Izby Obrachunkowej Holandii przeprowadzili rozmowy z prezesem NIK Mirosławem Sekułą, wiceprezesem Zbigniewem Wesołowskim, wicedyrektorem Departamentu Prezydialnego Jackiem Kolasińskim, p.o. dyrektora Departamentu Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego Andrzejem Głowackim i wicedyrektorem tego departamentu Teresą Warchałowską oraz z pracownikami Sekretariatu Koordynatora Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska Ewą Borkowską-Domańską i Małgorzatą Romanowicz.

- stworzonej przez Sekretariat Koordynatora strony internetowej Grupy Roboczej.

W ankiecie skierowanej do subkoordynatorów Grupy (NOK Holandii, Francji, Malty, Norwegii i Rumunii) zespół oceniający prosił z kolei o opinie na następujące tematy:

- czy dostatecznie jasno NIK - jako koordynator Grupy - określiła rolę subkoordynatorów;
- czy subkoordynatorzy mieli wpływ na kształt strategii i planów pracy Grupy Roboczej EUROSAI;
- czy subkoordynatorzy byli dostatecznie informowani o przyjętej ostatecznej wersji strategii i planów pracy Grupy Roboczej, czy koordynator w dostatecznym stopniu komunikował się z subkoordynatorami na temat podejmowanych działań;
- jak należałoby ocenić kontaktowanie się koordynatora z subkoordynatorami, czy koordynator z dostatecznym wyprzedzeniem czasowym przekazywał informacje na temat np. planowanych działań, spotkań i dyskusji; czy ewentualne uwagi subkoordynatorów na ten temat były uwzględniane przez koordynatora;
- jak należałoby ocenić organizowane przez koordynatora spotkania z subkoordynatorami (kwiecień 1999 r., Warszawa; luty 2000 r., Bukareszt; październik 2001 r., Ottawa);
- przyjętej struktury organizacyjnej Grupy Roboczej w Europie, z wyodrębnieniem koordynatora i subkoordynatorów, czy jest ona - zdaniem subkoordynatorów - wydajna i efektywna.

Po zapoznaniu się ze zgromadzonym materiałem ankietowym, materiałami Grupy Roboczej (z których większość jest dostępna na stronie internetowej Grupy)[3] oraz po przeprowadzeniu bezpośrednich rozmów w NIK, zespół oceniający sformułował opinię, w której podkreślił co następuje:

1. NIK jest bardzo aktywnym koordynatorem Grupy, inwestuje przy tym w tę działalność znaczne środki finansowe i zasoby ludzkie. Bez tego istotnego wkładu Grupa Robocza EUROSAI nie miałaby równie udanego startu.

2. Mocnymi stronami NIK jako koordynatora Grupy Roboczej EUROSAI są: zdolności organizacyjne i dyplomatyczne, entuzjazm, zdecydowanie i wiara w ponadregionalny charakter problemów ochrony środowiska oraz w możliwość ich rozwiązywania poprzez współpracę międzynarodową.

3. NIK jest powszechnie uznawana za najaktywniejszego koordynatora regionalnych grup roboczych INTOSAI ds. kontroli środowiska. Jako koordynator Grupy Roboczej EUROSAI jest ceniona w Europie i uznawana za znaczący organ kontroli, ukierunkowany na kontakty międzynarodowe.

4. Najwyższa Izba Kontroli rozpoczęła działania Grupy Roboczej EUROSAI z entuzjazmem i w sposób profesjonalny, opracowała strategię i plan pracy, dostosowując je z upływem lat do potrzeb. Strategia ma wytyczone rozległe cele. Miało to pozytywne skutki, umożliwiło bowiem wielu NOK przystąpienie do Grupy Roboczej i zaangażowanie się w jej działania. W przyszłości jednak pożyteczniejsze wydaje się bardziej skoncentrowane podejście, tj. zawężenie listy problemów ochrony środowiska uznawanych w strategii działalności Grupy za priorytetowe obszary kontroli.

5. Znaczącym dorobkiem koordynowanej przez NIK Grupy Roboczej EUROSAI jest podjęcie w krótkim czasie wielu[4] międzynarodowych kontroli ochrony środowiska, obejmujących wszystkie regiony europejskie i z udziałem większości członków Grupy. Rozpoczęcie wielu z tych inicjatyw było efektem zaangażowania NIK i podjęcia przez nią działań inspirujących.

6. Spośród wszystkich członków Grupy Roboczej, w latach 1999-2001 NIK przeprowadziła największą liczbę międzynarodowych kontroli ochrony środowiska, stając się przykładem dla innych, nie tylko europejskich najwyższych organów kontroli. Na szczególną uwagę zasługuje kontrola realizacji Konwencji helsińskiej, którą należy uznać za wyjątkowy sukces przewodnictwa NIK w Grupie Roboczej EUROSAI.

7. Do chwili obecnej nie istniało jednoznaczne porozumienie między NIK jako koordynatorem i subkoordynatorami dotyczące działań, za których pośrednictwem subkoordynatorzy mogliby wspierać działania planowane przez NIK. W przyszłości można by zawrzeć takie porozumienie („zakres wymagań i obowiązków"), co umożliwiłoby większą porównywalność aktywności poszczególnych subkoordynatorów.

8. NIK jako koordynator Grupy konsultuje się w swych działaniach z subkoordynatorami, duże możliwości wpływania na kształt wypracowywanych przez Grupę dokumentów mają też członkowie Grupy.

9. Dotychczasowe porozumiewanie się koordynatora z Grupą Roboczą (na spotkaniach czy poprzez stronę internetową) było nieco sformalizowane i czasami skoncentrowane bardziej na procedurze, niż na treściach merytorycznych. Na początkowym etapie rozwoju jest to zrozumiałe. Nadszedł czas podniesienia poziomu współpracy i sposobów komunikowania się. Można to osiągnąć dzięki wykorzystaniu następujących możliwości:

---

[3] http://www.nik.gov.pl

[4] Patrz strona internetowa Grupy Roboczej.

- zamieszczaniu na stronie internetowej większej liczby istotnych informacji na temat ukończonych oraz będących w trakcie realizacji międzynarodowych kontroli ochrony środowiska;

- wprowadzeniu biuletynu „Zielone Linie”[5], za pośrednictwem którego członkowie byliby okresowo informowani o ważnych wydarzeniach i wynikach spotkań;

- organizowaniu większej liczby spotkań merytorycznych, których przykładem było Pierwsze Europejskie Seminarium na temat Kontroli Ochrony Środowiska (Oslo 2001 r.).

Sporządzony przez PIO Holandii raport stanowiący ocenę NIK jako koordynatora regionalnej europejskiej Grupy Roboczej został formalnie przekazany Izbie w styczniu br. Na prośbę NIK raport ten zostanie zaprezentowany na organizowanym z inicjatywy NIK w Paryżu w kwietniu 2002 r. drugim spotkaniu Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska. Przewiduje się, iż będzie on przedmiotem dyskusji, która w efekcie powinna doprowadzić do decyzji o podjęciu przez wszystkich członków Grupy konkretnych działań zmierzających do wykorzystania uwag i wniosków zawartych w raporcie. Zdaniem NIK, takie wykorzystanie raportu będzie oznaczać spełnienie celu, dla którego został on sporządzony, tj. może się przyczynić do zwiększenia efektywności dotychczasowych działań Grupy Roboczej, prowadząc do dalszego jej umocnienia i rozwoju.

opr. Ewa Borkowska-Domańska

[5] Biuletyn „Zielone Linie” (*Green Lines)* jest środkiem przekazywania informacji w ramach Grupy Roboczej INTOSAI ds. Kontroli Środowiska.

PAMIĘTNIK MIECZYSŁAWA DĘBSKIEGO DYREKTORA DEPARTAMENTU NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI II RZECZYPOSPOLITEJ

(w części dotyczącej jego pracy w Kontroli Państwowej 1921 - 1939)

Rozdział V. Udział w obronie Warszawy (Komenda Batalionów Pracy)*

(...)

Dnia 26 sierpnia 1939 r., razem z innymi państwowymi urzędnikami, zostałem z urlopu wezwany przez radio do powrotu do Warszawy. Gdy nazajutrz stawiłem się do Najwyższej Izby Kontroli, choć wojny jeszcze nie było, zastałem wielki rozgardiasz. Wszystko gorączkowo kazał prezes Krzemieński przygotowywać do ewakuacji, wzbudzając przedwczesną w każdym razie, panikę. Mobilizacja była w pełnym biegu. Dnia 28 sierpnia mój syn, świeżo ukończony inżynier leśnik, który zaledwie przed kilku dniami powrócił - jako podporucznik artylerii - z sześciotygodniowego kursu przeszkolenia, dostał nakaz mobilizacyjny do Prużany, do dwudziestego pułku artylerii. Młodsza córka, z zawodu nauczycielka gimnazjalna, która ukończyła kursy PCK, została niebawem także zmobilizowana, w charakterze pielęgniarki w pociągu sanitarnym.

W LOPP praca szła normalnym trybem i po rozgardiaszu Najwyższej Izby Kontroli można tam było na razie zapomnieć o grożącej wojnie. Mnie doręczono, jako oficerowi pospolitego ruszenia, odroczenie powołania do służby czynnej, na pół roku. Było mi to przykre, ale ze względu na stan mego zdrowia - po dwóch zawałach serca - rozumiałem, że w polu nie na wiele bym się przydał.

Wojna wybuchła z 31 sierpnia na 1 września i o godzinie szóstej rano niemieckie samoloty były już nad Warszawą.

Mieszkając na piątym piętrze w domu na ulicy 6 Sierpnia, pod numerem ósmym i mając z okien widok na olbrzymią połać nieba, obserwowałem przez lornetkę Zeissa pierwsze naloty i walki powietrzne naszych myśliwców.

Dnia 4 września przybył do LOPP generał Berbecki[134] i nakazał ewakuację naszego okręgu do Lublina[135]. Postanowiłem jechać z LOPP, gdyż wobec nastrojów panikarskich w Najwyższej Izbie Kontroli, szerzonych przez prezesa generała Krzemieńskiego, wolałem się trzymać z dala. Na pożegnanie powiedziałem prezesowi Krzemieńskiemu, że Najwyższa Izba Kontroli za nieprzygotowanie się Polski do wojny ponosi swoją część odpowiedzialności, gdyż w stosunku do spraw wojskowych kontrola, moim zdaniem, zachowywała się zbyt biernie.

Urzędnicy byli skierowani do Wilna i Lwowa, ale nie wszyscy kwapili się wyjeżdżać - szczególnie starsi wiekiem, a także dużo kobiet, postanowili nie ruszać się z Warszawy. Ja byłbym, gdyby nie LOPP, również pozostał, choć miałem rozkaz udania się do Tomaszowa Lubelskiego.

Od generała Berbeckiego dowiedziałem się, że Warszawa nie będzie broniona.

Dnia 6 września ciężarówką i dwoma samochodami osobowymi, które się przyłączyły do naszej kawalkady, personel LOPP skierował się do Lublina. Towarzyszyła mi żona. Wszyscy chłopcy, mający jakąkolwiek styczność z lotnictwem, zniknęli jak kamfora. Pułkownik w stanie spoczynku, lotnik,

---

* Końcowy odcinek pamiętnika M. Dębskiego, w którym relacjonuje ostatnie dziesięć dni urzędowania w NIK na przełomie sierpnia i września 1939 r., ewakuację z Warszawy i powrót do niej oraz zorganizowanie Ochotniczych Batalionów Pracy, którymi - głównie przy pomocy licznych pozostałych w stolicy urzędników Kontroli Państwowej - dowodził z gmachu NIK przy alei Szucha 23.

Poprzednie części Pamiętnika M. Dębskiego (w:) „Kontrola Państwowa" nr 3/2001, 4/2001, 5/2001, 6/2001.

[134] Gen. Leon Berbecki (1875 - 1962), inżynier. Będąc w latach trzydziestych Inspektorem Armii odpowiedzialnym za odcinek śląski, był równocześnie prezesem Zarządu Głównego Ligi Obrony Powietrznej i Przeciwgazowej (LOPP). A więc po linii pracy społecznej M. Dębskiego jako przewodniczącego Zarządu Warszawskiego LOPP - był Berbecki jego zwierzchnikiem.

[135] Ogólnie o ewakuacji władz państwowych w Warszawie w początkach września 1939 r. por. W. Pobóg-Malinowski: *Najnowsza historia polityczna Polski 1864 - 1945,* t. III (część druga t. II), okres 1939 - 1945, Londyn 1960, s. 52 - 53.

dyrektor biura LOPP Abżołtowski[136] - dostał powołanie do Łucka. Było ze mną trzech wyższych urzędników LOPP - Misztal, Wilhelmi i Kozarzewski i kilkunastu niższych, prawie wszyscy z rodzinami.

Misztal miał pod Lublinem, w majątku Rudnik, jakichś znajomych. Tam postanowiliśmy skierować nasz tabor. Właściciel był już powołany na front, ale tym niemniej zostaliśmy gościnnie przyjęci. Na drugi dzień pojechałem do Lublina, do województwa. W godzinach przedpołudniowych był nalot na Lublin i wojewoda i urzędnicy byli tak przerażeni, że nie sposób było nikogo wyciągnąć ze schronu. Nic nie załatwiłem. Ósmego września wieczorem usłyszałem Starzyńskiego, przemawiającego przez radio i wzywającego do obrony Warszawy.

Jeśli Warszawa będzie się broniła, uważałem za swój obowiązek wracać tam natychmiast. Nie nadawałem się do biegania po bruzdach w polu, ale przy oblężeniu uważałem, że się mogę przydać.

Z urzędników LOPP nie było ani jednego amatora, by mi towarzyszyć. Znalazł się natomiast szofer, właściciel drobnego zakładu reperacyjnego samochodów, nazwiskiem Kruk, który okazał całą gotowość jazdy do Warszawy.

Wyjechaliśmy z Rudnika przed południem 9 września, a dotarliśmy do Warszawy zaledwie o szóstej rano 10 września, jadąc cały czas przeciwko prądowi samochodów, pod bombami i obstrzałem karabinów niemieckich samolotów, które od świtu do zmroku nękały uciekinierów. W nocy trzeba było jechać bez świateł. Po drodze mijaliśmy płonący Garwolin. Paląca się belka upadła przed przednimi kołami naszego samochodu. Kruk czynił bohaterskie wysiłki, by się przebić bokiem szosy, mijając tabory, najcięższą artylerię, którą nie wiadomo dlaczego ewakuowano z Warszawy skoro zdecydowano się ją bronić. Im bliżej Warszawy, tym więcej było pieszych. Przeważali młodzi mężczyźni, choć kobiet nie brakowało również. Na Pradze utworzył się taki zator, że staliśmy kilka godzin, nie mogąc się posunąć nawet o metr w przeciwnym niż fala kierunku. Kruk był tak przemęczony, że chciał już porzucić samochód na los szczęścia. Dał sobie jednak wyperswadować i dosłownie ostatnią kroplą benzyny, z sześćdziesięciu litrów zapasu, dojechaliśmy przed dom na 6 Sierpnia.

W mieszkaniu zastałem duży nieporządek, który wywołały podmuchy, aczkolwiek mieszkanie było przecież na piątym piętrze. Pomimo bardzo wczesnej pory zatelefonowałem zaraz do wiceprezydenta miasta J. Kulskiego[137]. Ze względu na „sprawę drożdżową", o którą Starzyński miał do mnie głęboką urazę[138], nie chciałem się do niego zwracać bezpośrednio, choć zdawałem sobie sprawę, że właśnie on, jako komisarz cywilny przy Dowództwie Obrony Warszawy, będzie moim zwierzchnikiem. Od Kulskiego dowiedziałem się, że jemu Starzyński powierzył kierownictwo Obrony Przeciwlotniczej Warszawy. Moją ofertę przyjął bardzo życzliwie i zapowiedział, że dziś jeszcze, widząc się ze Starzyńskim omówi sprawę wykorzystania mojej osoby. Miał mnie o wyniku zawiadomić telefonicznie, czym przygwoździł mnie do telefonu na strasznie dłużące mi się godziny, urozmaicone od czasu do czasu zapowiedziami nalotów lub nalotami.

Bezczynność w takich razach jest fatalna. Niepokoiłem się o moich najbliższych: syn na froncie, córka w sanitarnym pociągu, co w tej wojnie, przy nalotach, nie było bynajmniej miejscem bezpiecznym. Nie byłem też pewien, czy zmuszając żonę do pozostania z LOPP w Rudniku, postąpiłem rozsądnie. Inna sprawa, że - pomijając niebezpieczeństwo oblężenia - sama podróż z Lublina, przeciwko prądowi i pod nalotami, była poważnym ryzykiem. Najmniej niepokoju stosunkowo wzbudzał we mnie los starszej córki, która z trojgiem mych wnucząt bawiła pod Górą Kalwarią.

Dopiero w godzinach już mocno popołudniowych odezwał się wiceprezydent Kulski. Zawiadomił mnie, że Starzyński powierza mi Komendę Główną Baonów Pracy, które Dowództwo Obrony Warszawy poleciło na gwałt zorganizować na potrzeby wojsk inżynieryjnych, dopiero teraz przystępujących do prowizorycznego fortyfikowania Warszawy. Zapowiedział, że jednocześnie wysłał po mnie samochód, którym miałem natychmiast przyjechać na Ratusz, do Starzyńskiego. Serdecznie podziękowałem Kulskiemu, bo mogło się przecież i tak zdarzyć, że mój przyjazd byłby nadaremny. Władze, z którymi miałem stosunki, wyjechały i z moimi najlepszymi chęciami mogłem osiąść na lodzie.

Ze Starzyńskim przywitaliśmy się urzędowo, ale w każdym razie tak, jakby między nami nie było nieszczęsnej „sprawy drożdżowej". Po kilku słowach zorientowałem się, jakie mnie czeka zadanie i o

---

[136] Płk sztabu gen. Sergiusz Abżółtowski, wybitny oficer, autor pierwszej w Polsce *Taktyki lotnictwa,* był w 1926 r. dowódcą 3. pułku lotniczego w Poznaniu. Po przewrocie majowym z tegoż roku, pod koniec lat dwudziestych razem z innymi oficerami lotnictwa został posłany na emeryturę. Pewne szczegóły o nim (w:) M. Romeyko: *Przed i po maju,* wyd. IV, Warszawa 1985. We wrześniu 1939 r. powołany do Łucka, po agresji sowieckiej z 17 IX nie przedostał się na Zachód, zaginął bez wieści. Prawdopodobnie dostał się w ręce bolszewików i został przez nich zamordowany.

[137] Co do J. Kulskiego por. „Kontrola Państwowa" nr 6/2001, s. 158, przyp. 133.

[138] Odnośnie do „afery drożdżowej" por. „Kontrola Państwowa" nr 6/2001, s. 149 - 151.

godzinie dwunastej w nocy, dnia 10 września 1939 r. zostało przez Starzyńskiego podpisane, przeze mnie wypracowane zarządzenie o powołaniu do życia Baonów Pracy, ich etaty, schemat organizacyjny itd.[139]

W godzinę później budziłem już woźnych na Szucha, gdyż kwaterę Komendy Głównej postanowiłem ulokować w gmachu Najwyższej Izby Kontroli. Moim zastępcą został Klemens Frelek, wicedyrektor Wydziału Oświaty Magistratu, poza tym z miejsca spomiędzy urzędników zgłosiło się kilku ochotników: naczelnik wydziału wojskowego Dąbrowski, naczelnik wydziału ewidencji ludności, zdaje się Legeżyński, i kilka innych osób. Muszę przyznać, że był to pierwszorzędny pod każdym względem materiał ludzki, a co najważniejsze względnie młody, w przeciwieństwie do wieku tych, których udało mi się jeszcze tej nocy zmobilizować spośród urzędników Najwyższej Izby Kontroli.

W ogóle wszystko, co było młodszego w mieście, na zew radiowy pułkownika Umiastowskiego opuściło Warszawę i tułało się bezcelowo po całej wschodniej połaci Polski. Gdyby kto chciał podczas działań wojennych bardziej skomplikować życie i stosunki zamieszać warząchwią w kotle, na pewno nie potrafiłby tego uczynić dokładniej i skuteczniej od zamętu, jaki swym niewczesnym apelem wywołał pułkownik Umiastowski.

W nocy mogłem poruszyć tylko tych, którzy mieli telefony w domu. Wszyscy, jak jeden mąż, stawili się natychmiast, choćby tylko już blisko wtedy siedemdziesięcioletni Knoll z mojego departamentu. Inni, jak naczelnicy: inż. (Marian) Gołębiowski[140], Emil Kobecki[141] - karaim trocki - byli z różnych departamentów, a naczelnik (Alfred) Landsberg[142], brat Emila Wacławowicza - z wileńskiego Okręgu Izby Kontroli.

W ciągu nocy rozeszła się wiadomość o organizowaniu w gmachu Najwyższej Izby Kontroli, na Szucha, Baonów Pracy i rano ściągnęło trochę urzędników, między nimi siedemdziesięcioletni Mikołaj Twarowski, z wielką swą brodą.

Na moje wezwanie przez radio już od rana zaczęli się zgłaszać kandydaci na oficerów spośród inżynierów i techników. Oficerów gospodarczych, prawie wszystkich, dostarczył mój zastępca - Frelek, werbując nauczycieli szkół powszechnych, którzy jego wyboru nie zawiedli. W ogóle Klemens Frelek, jako mój zastępca udał się stuprocentowo, pod każdym względem.

Komisja kwalifikacyjna, utworzona jeszcze w nocy z naczelników wydziałów, przeważnie Najwyższej Izby Kontroli, sortowała zgłaszających się i przydzielała do poszczególnych baonów. Z kandydatami na dowódców ja osobiście rozmawiałem, kierując się prawie wyłącznie intuicją i nabytym doświadczeniem. Byli to bowiem ludzie zupełnie mi nieznani. Materiał ludzki był wielce różnorodny. Częściowo składał się z wojskowych, ale przeważali cywile lub niezmobilizowani dotąd podporucznicy rezerwy starszych roczników.

Baonów miało być i było sześć, każdy składający się z pięciu kompanii, po stu ludzi. Żywność przydzielało wojsko. Na czele intendentury baonów stanął naczelnik Dąbrowski z Magistratu i z miejsca zabrał się energicznie do pracy.

W ciągu dnia zgłosił się właściciel cynkowni warszawskiej, Zygmunt Święcicki i zaofiarował się dostarczyć bezinteresownie naczynia kuchenne na potrzeby wszystkich sześciu baonów, których werbunek rozpoczął się w kilku punktach Warszawy i Pragi jeszcze w dniu 11 września. Trzeba było pomyśleć o łopatach, kilofach, drągach żelaznych i innym sprzęcie saperskim, którego władze wojskowe rzekomo nie posiadały. Zostało to w znacznym stopniu skompletowane drogą rekwizycji.

---

[139] Fakt stworzenia Ochotniczych Batalionów Pracy w Warszawie we wrześniu 1939 r. oraz dowodzenia nimi przez M. Dębskiego potwierdzony jest w literaturze. Por. np. L. Głowacki: *Obrona Warszawy i Modlina na tle kampanii wrześniowej 1939,* wyd. V, Warszawa 1985, s. 220, 291 oraz W. Bartoszewski: op. cit. (w:) „Kontrola Państwowa" nr 3/2001, s. 129, przyp. 33. Żaden z tych zapisów nie daje jednak jakichkolwiek szczegółów odnośnie do owych batalionów, zaś monografii poświęconej całości obrony Warszawy dotąd brak (!). W tych warunkach wiadomości dostarczone w pamiętniku M. Dębskiego wnoszą ciekawe przyczynki do obrony stolicy. Uwaga: Ochotniczych Batalionów Pracy nie należy mieszać z Ochotniczymi Batalionami Robotniczymi, zorganizowanymi przez PPS, które walczyły w obronie Warszawy z bronią w ręku.

[140] Marian Gołębiowski był naczelnikiem Wydziału I w Departamencie II NIK (wydział kontrolujący Przedsiębiorstwo „Polskie Koleje Państwowe" - oprócz jego wydatków inwestycyjnych, które kontrolował Wydział II tegoż departamentu).

[141] Emil Kobecki, naczelnik Wydziału III w Departamencie II NIK (wydział kontrolujący Ministerstwo Przemysłu i Handlu), był jednocześnie zastępcą dyrektora tegoż departamentu, a więc wicedyrektorem departamentu NIK w dzisiejszej terminologii.

[142] Według *Rocznika Politycznego i Gospodarczego 1939* (op. cit. (w:) „Kontrola Państwowa" nr 5/2001, s. 144, przyp. 90) inż. Alfred Landsberg był naczelnikiem wydziału w Okręgowej Izbie Kontroli w Warszawie.

Zgłosiła się też sekretarka z mego departamentu, Maria Ragusowa, osoba bardzo energiczna i z dyszlem w głowie, i - jak się okazało - z dużą odwagą wojskową. Na razie była ona jedyną kobietą w naszym sztabie. Znalazł się także i szofer Kruk ze swoim samochodem, który podczas oblężenia oddał wielkie usługi przy poruszaniu się po mieście.

W parterowym gabinecie prezesa Okręgowej Izby Kontroli, który ja zająłem, zainstalowane zostało radio i były dwa telefony łączące się z miastem. Córka Ragusowej, Krystyna, objęła wysokie i odpowiedzialne stanowisko w centrali telefonicznej Najwyższej Izby Kontroli. Główna buchalterka LOPP, Schildowa, wytrzasnęła skądciś jakieś szare sukno na opaski dla szeregowych i oficerów baonów i zorganizowała w LOPP ich szycie.

Dnia 12 września mogłem zawiadomić już Starzyńskiego, że tysiąc pięciuset ludzi zostało oddanych do dyspozycji wojsk inżynieryjnych, a drugie tyle będzie gotowych w ciągu dwóch dni. Byli to prawie wyłącznie szeregowi z zachodnich województw Polski. Według schematu organizacyjnego Komisariatu Cywilnego przy Dowództwie Obrony Warszawy, baony wchodziły w skład Wydziału Inżynieryjnego Magistratu, którego naczelnik, Olszewski, ograniczył się do przydzielenia do Komendy Głównej Baonów łącznika w osobie młodego inżyniera Orbaczewskiego, któremu zleciłem stały kontakt z wojskiem. Wywiązywał się z tego trudnego i niewdzięcznego, jak się później okazało, zadania bardzo sprawnie i sumiennie.

Sanitariat oddałem w energiczne i sprężyste ręce młodego lekarza dra Henryka Pastwy, brata Marii Ragusowej, który zgłosił się na ochotnika. Niestety w pierwszych zaraz dniach oblężenia, niosąc pomoc rannemu został sam bardzo ciężko ranny i miesiące całe walczył ze śmiercią. Już do końca nie udało mi się należycie zorganizować tego działu i ranni z baonów musieli korzystać z pomocy w szpitalach.

Trzeba było na gwałt zorganizować rachunkowość materiałową i finansową, bo z Magistratu płynęły znaczne sumy na żołd i wyposażenie baonów. Tym zajęli się urzędnicy kontroli i podobno po kapitulacji kierownik tego działu w Magistracie, Iwanka, miał do kogoś wyrazić się, że jedne baony miały rachunkowość na właściwym poziomie. Płatnikiem był młody inżynier rolnik, Tadeusz Szymborski, który na motocyklu, często pod ogniem, docierał do rozrzuconych po całym mieście jednostek i przeprowadzał wypłaty żołdu i regulował przedkładane mu rachunki.

Życie codzienne weszło bardzo prędko w prawie normalny tryb. O godzinie trzeciej, z biciem godziny, wchodziła niosąc obiad dla wszystkich członków sztabu moja pomocnica domowa, Julcia, której od tej funkcji nie odstraszał nawet najsilniejszy nalot. Miała z mego mieszkania na 6 Sierpnia niedaleko na Szucha, ale były dnie, jak na przykład 25 września, kiedy taki wyczyn był niewątpliwie bohaterstwem, wynagradzanym oklaskami zebranych, na które Julcia była bardzo wrażliwa. Nie taiła się, że spodziewa się Krzyża Walecznych. Ponieważ zapasów miałem sporo w domu, a byłem sam w Warszawie, więc nie zaznaliśmy głodu do końca krótkiego oblężenia.

Do obszernych piwnic pod gmachem Najwyższej Izby Kontroli wkwaterowało się kilkaset dzieci Poznańskiej Rodziny Wojskowej. Było tam ciasno, ale opiekunowie uważali, że dzieci są tam stosunkowo bezpieczne. Na nieszczęście, dzieciarnię tę przerzedziła szkarlatyna, na którą nie było szczepionek. Mam taki obraz w oczach: przez okno do podziemia wpadła, odbiwszy się od asfaltu, lotnicza bomba zapalająca. Nim odskoczyłem od okna, z sąsiadujących z oknem drzwi wypadła dziewczynka lat najwyżej dwunastu i rzuciła na trawę ogrodu czerwoną kołdrę watową, która momentalnie stanęła w płomieniach. Nim się zorientowałem, że mam tu do czynienia z czynem prawdziwego bohaterstwa, dziewczynka zniknęła w drzwiach, a później nie mogłem się dowiedzieć nazwiska tej młodej, tak przytomnego umysłu i szybkiej decyzji, osoby.

Kiedyś, pod koniec oblężenia, przyszedł dziesięcioletni malec w mundurze żołnierskim, z zieloną nawet wypustką artyleryjską na kołnierzu. Zażądał widzenia z „samym komendantem". Przyprowadziła go do mnie pani Ragusowa. Malec, na widok mego cywilnego ubrania zawahał się na jedno mgnienie oka. „To jest komendant główny" - zapewniła go przewodniczka. Chłopczyna stuknął przepisowo obcasami. „Melduje się kanonier" - tu wymienił numer jednego z poznańskich pułków artylerii ciężkiej. Z dalszej rozmowy, prowadzonej z jego strony w formie wojskowego meldunku, okazało się, że bateria, w której jego ojciec był ogniomistrzem i która strzelała z parku Ujazdowskiego, została przez Niemców wymacana i rozbita. Obsługa zginęła. Poległ i jego ojciec, ale przed śmiercią polecił synowi, by się zameldował u najbliższego komendanta, co malec sumiennie zamierzał wykonać. Co z nim robić? Oddać go do Rodziny Wojskowej? Nie miał na to żadnej ochoty i pani Ragusowa stanęła w jego obronie. Na razie nakarmiła, a później gdzieś na jakiejś kanapie ułożyła do snu wojaka, który bez troski zasnął. Na drugi dzień zwierzył się swej opiekunce, że ma w Warszawie na Starym Mieście ciotkę. Pomimo że wskazówki były nikłe, zwróciłem się do młodych łączników, czy by się nie znalazł ktoś, kto by spróbował odszukać ciotkę. Znalazł się jakiś ochotnik. Niebawem wrócił bez chłopca. - „Co się stało?" Na rogu Prusa i Alei Ujazdowskich spotkali jakąś kobietę, naprzeciwko której malec pobiegł, wołając: „Ciocia!". Szła właśnie do brata do parku. Zabrała ze sobą wojaka.

Z każdym dniem sytuacja Warszawy stawała się cięższa. Och, jakże by się przydało wtedy nawet te kilka karabinów przeciwlotniczych. Co to za radość była, jak od czasu do czasu jakieś działko przeciwlotnicze posłało niemieckim samolotom kilka pocisków. Amunicji nie było do nich. Zbyt późno dowództwo zatroszczyło się o to i wysłało ciężarówki do prochowni w Palmirach. Opowiadał mi zaraz wtedy radca z mego departamentu, Lewicki, który jako szofer jeździł tam po amunicję, że prawie wszystkie schrony z amunicją były pozawalane lub wysadzone w powietrze przez lotnictwo niemieckie, z dnia na dzień coraz intensywniej bombardujące Warszawę.

Nasze myśliwce znikły całkowicie. Jak tylko się rozwidniało, przychodziły fale bezkarnych nalotów, które trwały przez cały dzień, aż do zmroku. A dzień wrześniowy jest jeszcze dość długi. Słoneczna, piękna pogoda była jakby obstalowana przez Hitlera. Raz tylko padał krótkotrwały, rzęsisty grad i zaraz wyjrzało słońce.

Wzdłuż muru prezesowskiego ogrodu stały konie jakiejś jednostki artyleryjskiej. Konowodzi z oficerami zajęli parę pokoi na piętrze. Ja i Frelek wprost szaleliśmy na widok tych koni, o które właściwie nikt się nie troszczył. Ani razu nie zdarzyło mi się widzieć oficera dozorującego żołnierzy, byle jak oprzątających i pasących te piękne, naprawdę, konie.

Później przyszła tragedia z wodą. Ta była dotkliwa nie tylko dla koni, ale stawała się z dnia na dzień katastrofalna dla ludzi. Wskutek poprzerywania przez wybuchy wielkich bomb przewodów wodociągowych woda przestała do nas dochodzić.

W okresie międzywojennym, zapobiegliwy o swe finanse Magistrat skasował wszystkie prywatne, jeszcze funkcjonujące na poszczególnych posesjach studnie. Wytrzaśnięto skądciś jakąś cieknącą beczkę na kółkach i jakąś szkapę, i nocami wożono wodę ze stawów łazienkowskich. Woda była z każdym dniem bardziej cuchnąca i można jej było wydzielać po pół szklanki na osobę. Tu się czaiło najpoważniejsze niebezpieczeństwo.

Któregoś dnia zjawił się jakiś ksiądz w średnim wieku, przyjemnej powierzchowności, mocno pociągający nogami. „Jestem grabarzem Warszawy" - zaprezentował się. Przychodził z prośbą, by mu codziennie przydzielać po kilkudziesięciu ludzi do grzebania poległych i zmarłych. Powyznaczał mi punkty, dokąd ci ludzie mają być odkomenderowani. Niemało zakładano nowych, tymczasowych cmentarzy i cmentarzyków. Oczywiście nie robiłem mu żadnych trudności. Co dzień też do ratowania zasypanych każdy baon wysyłał część swego składu, ale nie można było na to poświęcać tylu ludzi, ilu by należało, bo pierwsze były prace fortyfikacyjne.

Nie mogę zaświadczyć, by przy tym nie marnowano czasu i robocizny. Zaczynano - przerywano. Kierownicy z ramienia wojska spóźniali się na roboty. Szczególnie przy końcu oblężenia meldowano mi wypadki, że się nie zjawiali wcale. Inżynier Orbaczewski urywał telefony. Niestety władze wojskowe prawie co dzień zmieniały swe kwatery, gdzieś po schronach, nie zawsze podając numery swych telefonów.

Władze Najwyższej Izby Kontroli, z polecenia czynników wojskowych nagromadziły olbrzymie ilości węgla na podwórzu i drewna opałowego w szczapach. Były to materiały, które wobec bomb zapalających stanowiły dla gmachu bardzo poważne niebezpieczeństwo. Trzeba było nasypać bardzo grubą warstwę ziemi na węgiel, a drzewo usunąć w bezpieczne miejsce. Akurat w momencie, kiedy kilkudziesięciu ludzi z baonów było tym zajętych, węgiel w kilku miejscach zaczął się palić od bomb zapalających. Zgaszenie ziemią poszło gładko. Odtąd stale utrzymywałem pogotowie, wzmocnione kilkoma ludźmi z baonów pod komendą radcy Pohowskiego[143], bo straż pożarna Najwyższej Izby Kontroli, stworzona przed wojną, wyemigrowała z Warszawy prawie w komplecie, na zew pułkownika Umiastowskiego.

Jak się dziś, z perspektywy prawie już dziesięciu lat, patrzy na ówczesne poczynania naszych władz wojskowych, ogarnia człowieka rozpacz i wściekłość na tę niekonsekwencję. W Warszawie

---

[143] Jak stwierdza ppłk Wacław Lipiński, zamieszkujący przy alei Szucha 16, a więc naprzeciwko ówczesnego gmachu NIK (*Dziennik. Wrześniowa obrona Warszawy 1939 r.,* Warszawa 1989, s. 136 - 137), obrona bierna siedziby Izby była wręcz wzorcowa: „W NIK jest doskonale zorganizowana straż i OPL, pilnują nie tylko własnego gmachu, ale i sąsiednich. Gdyby tak wszędzie zorganizowano ochronę, ani jeden z gmachów państwowych tego dnia (25 września 1939 r., dzień szczególnie nasilonych barbarzyńskich bombardowań niemieckich, mających zmusić Warszawę do kapitulacji) nie poszedłby z dymem (chodziło o bomby zapalające)". Nie ulega wątpliwości, iż pochwała za owo „doskonałe zorganizowanie" należy się przede wszystkim Mieczysławowi Dębskiemu. Ppłk dr W. Lipiński, docent historii najnowszej Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie, był od 1936 r. dyrektorem powstałego wówczas Instytutu im. Józefa Piłsudskiego, utworzonego na bazie zlikwidowanego Instytutu Badania Najnowszej Historii Polski. We wrześniu 1939 r. był szefem propagandy Dowództwa Obrony Warszawy, później w konspiracji. Zamordowany przez komunistów w więzieniu we Wronkach w 1949 r.

gromadzi się olbrzymie zapasy wszelkiego rodzaju, a później postanawia się pozostawić stolicę bez obrony, usuwa się mężczyzn, nagle zmienia plany i bez amunicji garść ludzi - w tym sporo kawalerii, bez furażu dla koni - ma temu zadaniu podołać. W ostatniej chwili pozbawia się obrońców dwudziestu siedmiu dział zmotoryzowanych artylerii najcięższej, do których był zapas amunicji. O marszałku Rydzu-Śmigłym, jako o wodzu naczelnym, mnie, jako dyletantowi, nie wypada mówić. Jak wiadomo, przedarł się on z powrotem z Rumunii do Polski. Miał tu organizować opór przeciwko Niemcom, ale zachorował i zmarł na zapalenie płuc[144]. Pochowany jest pod nazwiskiem Zawisza. Gdy opowiedziałem o tym pułkownikowi Rażniewskiemu podczas okupacji, postanowił tę wiadomość sprawdzić. Udało mu się odszukać lekarza wojskowego, który był obecny przy śmierci Rydza-Śmigłego i wiadomość tę potwierdził. Z łatwo zrozumiałych wtedy względów o nazwisko lekarza nie pytałem. W tym wypadku *relata refero.*

Wracajmy jednak do pożarów. Gdy po najcięższym z całego oblężenia bombardowaniu, w dniu 25 września, wyszedłem na place leżące na tyłach Najwyższej Izby Kontroli, Ministerstwa Oświaty i Spraw Wojskowych, widok płonącego ze wszystkich stron miasta w zapadającym już zmroku był wręcz potworny. Beczki z benzyną, których setki leżały za Ministerstwem Spraw Wojskowych, wybuchały kolejno, zapalając się jedna od drugiej. Palił się kościół Zbawiciela. Straż baonów gasiła jedynie pożary w najbliższej okolicy gmachu Najwyższej Izby Kontroli.

- W dniu tym zapaliły się na podwórzu znajdujące się między NIK a Ministerstwem Oświaty wozy z prasowanym sianem i słomą, przywiezione dla koni artyleryjskich. Zobaczyliśmy przez okno z naczelnikiem Gołębiowskim, że żołnierze-taboryci zamiast ratować, uciekli. Pobiegliśmy obaj, z gołymi głowami. Krzyknąłem ostro na żołnierzy: „Czy wam nie wstyd, że starzy ludzie, cywile, nie boją się, a wy uciekacie jak szczury?" Dali się jakoś wypchnąć z powrotem i pożar został ugaszony. Nabawiłem się przy tym przepukliny, która mi dokuczała kilka lat, do chwili gdy mi ją szczęśliwie zoperowano w szpitalu PCK w Milanówku, w 1948 r.

Pisałem, że nie było wody. Niebawem zabrakło światła elektrycznego, zamilkło radio i telefony. Pozawalane gruzem ze zbombardowanych domów ulice stały się niedostępne dla motocyklistów i rowerzystów. A jeszcze w dodatku przez rozmaitych energicznych komendantów bloków budowane bez żadnego planu, w poprzek ulic barykady również nie sprzyjały służbie łączności. Barykady wewnętrzne, jak to wykazało powstanie warszawskie, miały niewątpliwie sens, ale należało bronić się do końca, a pewien jestem, że ten zamiar ani na chwilę nie powstał w głowach Dowództwa Obrony Warszawy.

Uważałem wtedy i do dziś dnia tak myślę, że skoro raz postanowiono się bronić - co można rozmaicie, oczywiście na zimno kwalifikować i osądzać - to należało być konsekwentnym i nie zatrzymywać się w pół drogi; ktoś może mnie poprawi, że w trzy czwarte drogi. Ale tak, jak to zostało zrobione w Warszawie dowodzi, że i tym razem sprawa nie była przemyślana.

W dniu 26 września rano dostałem rozkaz Starzyńskiego tworzenia siódmego baonu, tym razem uzbrojonego, do rekwirowania żywności na przedpolach Warszawy. Udało się znaleźć kilkaset mundurów, szytych przez jakieś zakłady krawieckie dla tramwajarzy czy kolejarzy. Były to szare kurtki i granatowe spodnie. Przeznaczyłem je dla tego siódmego baonu, do którego poleciłem, z braku innego materiału ludzkiego, dla pośpiechu ogłosić pobór ochotniczy w sześciu już istniejących baonach, które miały wszystkie pewien nadkomplet. Poleciłem dowódcom wybierać jak najstaranniej ludzi, bo obawiałem się gwałtów nad ludnością przy rekwizycjach. Wojsko, posiadające duży zapas nowych mundurów wojskowych, nie chciało ich wydać moim obdartusom, którzy niszczyli własny, zabrany z domu przyodziewek, a wiadomo, że roboty, ziemne zwłaszcza, należą do kategorii prac specjalnie źle wpływających na stan garderoby. Dowództwo wolało widać, by mundury i buty wpadły w ręce Niemców, niż nimi wynagrodzić ofiarną służbę uczestników Baonów Pracy.

Dnia 27 czy 28 września, w każdym razie na dwie godziny przed zawieszeniem broni, dostałem oficjalne zawiadomienie o przyznaniu siódmemu baonowi trzystu kilkudziesięciu starych francuskich karabinów. O wysyłaniu tego baonu na rekwizycję nie było już mowy. Kto nie przeżywał takiego szoku nerwowego, jak nagła, złowróżbna cisza podczas działań wojennych w toku obustronnej kanonady, nie może mieć pojęcia, jaka wtedy rozpacz ogarnia ludzi.

Więc jednak koniec wszelkim nadziejom na odsiecz wyimaginowaną. Chodziły na ten temat ciągłe plotki. Radio od kilku dni nie było czynne. Zdawaliśmy sobie sprawę z bardzo ciężkiego naszego położenia, ale w moim najbliższym otoczeniu nie było nikogo, kto by się jednym słowem odezwał o kapitulacji. Gotów jestem niemal przysiąc, że nikomu to na myśl nie przychodziło.

---

[144] W literaturze podaje się, że marsz. Rydz-Śmigły, wkrótce po przedostaniu się z Węgier przez Słowację do Polski, zmarł w Warszawie 2 listopada 1941 r. na serce (*angina pectoris)* - por. np. C. Leżeński: *Kwatera 139. Opowieść o marszałku Rydzu-Śmigłym,* t. II, Lublin 1989, s. 275.

Raz jeden jedyny, gdy jeszcze telefony funkcjonowały, dzwoniła do mnie pani Emilia Kołodziejska, żona Henryka[145], wyrażając mi swoje oburzenie na szaleńców, którzy uwzięli się doprowadzić do zagłady Warszawę i jej mieszkańców swym bezrozumnym oporem. Z miejsca zlikwidowałem tę rozmowę i zatelefonowałem do majorowej Eugenii Lewinowej, bardzo dzielnej i hartownej kobiety, by umitygowała obłędny strach swej przyjaciółki. Dowiedziałem się od niej, że oboje małżonkowie Kołodziejscy porzucili swe mieszkanie i koczują w jakiejś piwnicy, gdzieś w śródmieściu, uważając znać to miejsce za niedostępne dla pocisków lotniczych. Poza tym przez cały czas z bojaźliwymi ludźmi się nie zetknąłem. Wspominałem o siedemdziesięcioletnim starcu, radcy Mikołaju Twarowskim, który jeden z pierwszych stawił się do pracy w baonach i był zatrudniony w rachunkowości baonów.

Wiele osób mieszkało, śpiąc byle jak, w gmachu Najwyższej Izby Kontroli. Twarowski chodził na noc do domu. Któregoś dnia pilny ten urzędnik spóźnił się, a gdy przyszedł, uważał za konieczne usprawiedliwić się za niepunktualność. Wyglądał jak obraz rozpaczy. Brodę, włosy miał popalone, całą twarz osmoloną. - „Najmocniej przepraszam pana dyrektora, ale naprawdę nie mogłem przyjść wcześniej." - „Co się stało, na Boga? Jak pan wygląda?" - „Jeszcze raz najmocniej przepraszam, ale mi się nigdy jeszcze nie zdarzyło spóźnienie i to tylko dziś stało się wyjątkowo, bo pocisk wpadł mi do mieszkania, poranił żonę i córkę i musiałem gasić pożar." Oczywiście nie mogłem mu mieć za złe tego opóźnienia, a on, doznawszy widać szoku nerwowego, jeszcze kilka razy mnie przepraszał. Było coś tak makabrycznego w tych przeprosinach, że nie zapomnę ich do śmierci.

Zdaje się, że tego samego dnia dano mi znać, że pocisk artyleryjski wpadł do sal recepcyjnych czy reprezentacyjnych NIK na pierwszym piętrze, od frontu, to jest od ulicy Szucha. Nic nie wiedziałem o istnieniu tego rodzaju salonów w tym gmachu i poinformowano mnie, że nie były one przez kilka lat swego istnienia ani razu wykorzystane[146]. Zaciekawiony, poszedłem je zobaczyć. Istotnie było ich, o ile pamiętam, trzy. Przytykały do sali kolegialnej i były wspaniale wyposażone w luksusowe meble i dywany[147]. Pocisk, widocznie niezbyt wielkiego kalibru, nie poczynił zbyt wielkiego zniszczenia.

Na co komu były te salony potrzebne, kto był ich inicjatorem, pozostało dla mnie zagadką. Prawdopodobnie miały one świadczyć o mocarstwowości Polski, jak i całe urządzenie wewnętrzne NIK, nie wyłączając nawet gabinetów naczelników wydziałów, nie mówiąc już o prezesowskim, wiceprezesowskim i dyrektorskich.

Na to w Polsce wówczas nie żałowano pieniędzy. Urzędy prześcigały się w luksusowych urządzeniach swych siedzib. Bank Gospodarstwa Krajowego, budowany za rządów prezesa generała Romana Góreckiego[148], kosztował, w odniesieniu do jednego metra sześciennego, trzy razy drożej niż Szkoła Główna Handlowa, wzniesiona pod osobistym nadzorem rektora Bolesława Miklaszewskiego na kilka lat zaledwie przed BGK.

Ale wracajmy do oblężenia Warszawy, od którego tak skutecznie oderwał nas małokalibrowy pocisk z niemieckiego działa jeszcze w tym czasie, gdy kilka dział różnych kalibrów, niezależnie od nalotów, szczególnie w nocy nękało warszawiaków pociskami wystrzeliwanymi w równych odstępach czasu. Były to tak zwane ostrzeliwania nękające.

Z zawieszeniem broni poprzedzającym kapitulację i te strzały ustały.

Z ustaniem strzelania wszystko stało się nagle dla mnie nieaktualne. Nawet kopanie, zresztą nadaremne, studni na tyłach Najwyższej Izby Kontroli, co wobec wyczerpywania się wody w stawach w Łazienkach było kwestią życia i śmierci - straciło w moich oczach wszelkie znaczenie. Intuicyjnie orientowałem się w psychice dowództwa wojskowego, osobiście nie stykając się z najwyższymi jego czynnikami bezpośrednio. Na jedną chwilę nie podejrzewałem ich o to, że zechcą się dać pogrzebać pod gruzami, a nie skapitulują. Ale nie do mnie należy sąd nad nimi; przypuszczam, że ten moment będzie kiedyś na zimno zbadany przez historyków tych czasów. Nie przypuszczam, a raczej nie łudzę się, by wydali oni sąd sprawiedliwy, ale być może ujawnią nieznane mi momenty, a przede wszystkim

---

[145] O Henryku Kołodziejskim por. „Kontrola Państwowa" nr 5/2001, s. 139, przyp. 30.

[146] Trudno w to uwierzyć. Jeśli, jak dalej pisze M. Dębski, owe salony w nowym gmachu NIK w alei Szucha „prawdopodobnie miały świadczyć o mocarstwowości Polski ...", to jeśli np. w 1938 r. prezes najwyższego organu kontroli państwowej Rumunii złożył prezesowi NIK parodniową wizytę oficjalną (zachowała się nawet fotografia z pożegnania go na dworcu w Warszawie), nie sposób wprost przypuścić, aby owe salony nie zostały wykorzystane na jakieś przyjęcie itp.

[147] Ciekawe, iż owe piękne meble i dywany ocalały i do dziś znajdują się w zajmowanym przez MSZ dawnym gmachu NIK w alei Szucha 23. Wywołują one zainteresowanie historyków sztuki i planuje się ich szczegółową inwentaryzację. Mogę się tu powołać na rozmowę z jednym z dyrektorów MSZ w grudniu 2001 r. oraz na wzmiankę w pracy Marty Leśniakowskiej: *Architektura w Warszawie 1918 - 1939,* Warszawa 2000, s. 60, ktora wspomina o meblach w stylu „art deco" (*art deucoratif)*, znajdujących się w tym gmachu.

[148] O gen. R. Góreckim por. „Kontrola Państwowa", nr 5/2001, s. 139, przyp. 78.

kulisy tej kapitulacji. Wszak jeszcze wczoraj lotnicy niemieccy rzucali nad Warszawą odezwy, w których było napisane, że Warszawa się już poddała, a wy się jeszcze niepotrzebnie bronicie. Śmieliśmy się z tego, domyślając się, że systematyczni Niemcy tym razem pomylili proklamacje - przeznaczone dla Modlina rozsypali nad Warszawą, a nad Modlinem *vice versa*[149].

Wydawało się nam zgoła nieprawdopodobne, by moment kapitulacji miał być bliski. A tu nie upłynęła nawet jedna doba i kapitulacja stała się faktem. Zaraz w pierwszych bodaj dniach oblężenia zaszedł fakt, który nasunął mi poważne wątpliwości w szczery zamiar dowództwa bronienia Warszawy do upadłego. Jeden z dowódców kompanii z naszych Baonów Pracy, młody inżynier Czesław Hlubowski, wyratował z płonącego już na Dworcu Wschodnim pociągu kilka dział polowych. Następnie przeciągnął je z ludźmi przez zasypywany ogniem przez Niemców most Poniatowskiego i wiadukt aż do Muzeum Narodowego. Sam został przy tym ciężko ranny. Dyrektor Muzeum Narodowego przestraszył się - i być może słusznie - tego niebezpiecznego sąsiedztwa dla swego gmachu, uważając, że może to ściągnąć na muzeum bombardowanie. Starzyński zatelefonował do Dowództwa Obrony z propozycją usunięcia tych dział gdzieś dalej. Dowództwo wpadło na niego, że to on zajmuje się ratowaniem z pociągów płonących, nikomu niepotrzebnych dział. Starzyński, oczywiście z tą wymówką zwrócił się do mnie. Wyjaśniłem mu, że jednak działa, do których jest amunicja, bywają potrzebne podczas oblężenia i że nietrudno by było nawet w moich baonach znaleźć do kilku dział obsługę i oficerów. Starzyński odesłał mnie do jakiegoś pułkownika artylerii. Starałem się wytłumaczyć owemu pułkownikowi ten punkt widzenia. Odpowiedział mi, co było absolutną nieprawdą, że działa nie posiadają przyrządów celowniczych, a więc nadają się tylko na szmelc. Jako artylerzysta zaoponowałem mu, twierdząc że przy obronie barykad w mieście mogą nawet bezpośrednim celowaniem oddać wielkie usługi. „No, wie pan, panie komendancie" - rzekł przez telefon, śmiejąc się. - „Pan ma pomysły. Walka w mieście, barykady." Ubawiło go to szczerze. I wtedy już coś mi powiedziało: będą się bili tak długo, dopóki ich skóra nie znajdzie się bezpośrednio w niebezpieczeństwie.

Do korpusu wyższych polskich oficerów nie miałem nigdy przekonania. Od wybuchu wojny, oglądając wyższe szarże w panice ucieczki samochodami, straciłem do nich całkowicie zaufanie[150]. Myślałem jednak, że może ci, którzy się tu w Warszawie zamknęli, stanowią między nimi wyjątek, jakąś moralną elitę. Ale zdaje mi się, że żadnej elity i tu nie było[151].

Na wiadomość o zawieszeniu broni w tej chwili pojechałem samochodem Kruka na Ratusz, do Starzyńskiego, po jakieś bliższe informacje. Zastałem go urzędującego w podziemiach Ratusza, gdzie panowało już rozprzężenie. Byłem świadkiem jak wydawano policjantom, strażakom i niższym funkcjonariuszom miejskim nowe kożuchy, by się nie dostały w ręce niemieckie. Tłum motłochu czyhał na wyjście każdego obdarowanego i obdzierał go z kożucha. Widziałem kilka takich wypadków.

Starzyński, na moje zapytanie, co się stało, powiedział: „Ano kapitulacja. Twierdzą, że nie mają amunicji. Nie siedzę w ich składach, więc nie wiem." - „Może pan zna francuski, bo właśnie napisałem depeszę do burmistrza miasta Verdun, w odpowiedzi na jego życzenia dla Warszawy." Byłem taki oszołomiony, że się nie wymówiłem. Zacząłem tłumaczyć, ale mi nie szło zupełnie. Dopiero jakiś starszy pan, w mundurze oficera kawalerii, mi dopomógł. Starzyński donosił swemu koledze z Verdun o konieczności kapitulacji Warszawy i o zawarciu zawieszenia broni. Muszę mu przyznać, że nie

---

[149] Twierdza w Modlinie skapitulowała przed Niemcami 28 września 1939 r. rano; zawieszenie broni w Warszawie nastąpiło 27 września 1939 r. w południe.

[150] Owe silnie piętnowane przez społeczeństwo już w 1939 r. oraz później m.in. przez M. Dębskiego „ucieczki samochodami" przez wyższych oficerów - pomijając ewentualne autentyczne karygodne przypadki - często oparte były na nieporozumieniu, brane za haniebne ucieczki z pola walki. Na przykład sztab główny WP, posiadający pokaźny „rzut kołowy", przemieszczał się, w miarę postępu niemieckiej ofensywy i zgodnie z rozkazem, najpierw z Warszawy do Brześcia nad Bugiem, później przez Włodzimierz Wołyński i Młynów do Kołomyi, skąd - po agresji sowieckiej z 17 września 1939 r. - przekroczył granicę rumuńską. Tak samo jechali samochodami - nieraz z rodzinami - wyżsi oficerowie Oddziału II, oficerowie z Ministerstwa Spraw Wojskowych, Najwyższego Sądu Wojskowego, Wojskowego Instytutu Geograficznego, kierownictwa wojskowych instytutów i biur technicznych(np. uzbrojenia, intendentury, lotnictwa, broni pancernych). W sumie były to setki samochodów. Wywoływało to fatalne wrażenie psychologiczne na nieznającej szczegółów ludności, choć formalnie było w porządku.

[151] Ograniczając się jedynie do wyższych oficerów, którzy „zamknęli się w Warszawie", wysoce negatywna opinia M. Dębskiego nie wydaje się usprawiedliwiona. Wystarczy wymienić czterech wybitnych pułkowników, w porządku alfabetycznym: ppłk. dr. Wacława Lipińskiego, późniejszego generała Leopolda Okulickiego, płk. dypl. Mariana Porwita i późniejszego generała Stanisława Sosabowskiego, którzy nie tylko w obronie Warszawy, ale i później wykazali się wielkimi walorami.

wydawał mi się wielce poruszony tym faktem. Zazdrościłem mu tego w duszy i pożegnałem go co rychlej. Wracaliśmy przez płonące w wielu miejscach miasto, na Szucha. Przy świetle dnia wyglądało to mniej groźnie. Teraz, gdy się ściemniało, zionąca wnętrzami płonących sklepów ulica Wierzbowa wydawała się piekłem. Nie był jeszcze wtedy człowiek tak przyzwyczajony do widoku płonących miast. Miałem w życiu swym jeszcze niejedno zobaczyć.

Na Szucha, gdy przyjechałem, obstąpili mnie wszyscy, bo dotąd nie chciano tu jeszcze uwierzyć w kapitulację. Nastrój zapanował grobowy. Świece się nam skończyły, ale nieoceniony w tym zakresie radca Okła wytrzasnął spod ziemi jakieś ogromne gromnice, w sam raz pasujące do sytuacji. Wszyscy zebrali się w moim gabinecie i deliberowali, co dalej będzie.

A teraz muszę w związku z tymi gromnicami opowiedzieć pewne oryginalne zdarzenie i choć sprawa jest błaha, pozwolę sobie przytoczyć imię i nazwisko osoby w grę wchodzącej. Nazywa się ona Jadwiga Kobylińska, a z męża Różycka. Z zawodu farmaceutka, ze dwa, trzy razy dostała przy mojej pomocy pracę i była mi za to bardzo wdzięczna. Gdy w sierpniu 1939 r. byłem na urlopie, z którego zostałem odwołany, korzystając ze święta Matki Bożej przybyła do nas panna Jadwiga dowiedzieć się o moje zdrowie. Byłem tym mocno zdziwiony. Okazuje się, że była zaniepokojona dziwacznym snem, który miała. Śniło się jej, że szła w ciemnym zupełnie gmachu, błądząc po pustych korytarzach i w końcu znalazła się w dużym pokoju, oświetlonym dwiema wielkimi gromnicami, pełnym nieznajomych ludzi, wśród których ja siedziałem za biurkiem. Wobec tłoku nie ośmieliła się do mnie zbliżyć i obudziła się pod silnym wrażeniem tego snu. To ją sprowadziło do nas. Uśmieliśmy się szczerze oboje z żoną z jej sennych majaczeń. W tydzień czy dwa po kapitulacji widziałem ją znów. Powiedziała mi, że tego wieczora, po zawieszeniu broni, poszła do gmachu Najwyższej Izby Kontroli i znów wędrowała ciemnymi korytarzami i znalazła się w pełnym ludzi gabinecie, oświetlonym widzianymi we śnie gromnicami, co uczyniło na niej takie wrażenie, że się natychmiast wycofała. Wypytałem ją o różne szczegóły, widziane wtedy w gabinecie. Zgadzały się całkowicie z istotnym stanem rzeczy. Nie mogłem wątpić w prawdziwość jej słów.

Wreszcie nadszedł dzień, kiedy kapitulacja stała się faktem. Kazałem otworzyć wszystkie magazyny i rozdać wszystkie zapasy tym, którzy się zgłaszali z baonów, a później i okolicznym mieszkańcom. Mam jeszcze w oczach sznur ludzi, ciągnących ze szczapami drzewa na ramionach. Przyjechał jakiś inżynier z Magistratu, z poleceniem od Starzyńskiego, by baony przystąpiły do rozbierania barykad. Nie wiem, czy w dobrej, czy w złej wierze inżynier oświadczył mi, że barykady muszą być usunięte, bo wojsko, na warunkach kapitulacji, ma opuścić z bronią w ręku Warszawę. Natychmiast napisałem rozkaz, wzywając, w imię miłości Ojczyzny itd., do spełnienia tego obowiązku, ostatniego, jaki nam jeszcze pozostał. Niebawem dowiedziałem się, żem został wprowadzony w błąd i natychmiast cofnąłem ten rozkaz. Nie chciałem przykładać ręki do ułatwienia w czymkolwiek kapitulacji i natychmiast zarządziłem rozwiązanie baonów.

Miałem w kilka dni potem formalną awanturę ze Starzyńskim o ten samowolny mój postępek. Byłem w takim nastroju, że gdybym był nawet stawiony przed sąd wojenny, nie cofnąłbym mego rozkazu. Zapomniałem powiedzieć, że zaraz w pierwszych początkach oblężenia dostałem rozkaz mobilizacyjny, jako podporucznik pospolitego ruszenia. Schowałem go do kieszeni, a mundur powiesiłem w szafie Najwyższej Izby Kontroli. Miałem zamiar go włożyć dopiero wtedy, gdy dojdzie do walk na barykadzie na placu Unii Lubelskiej. Uważałem, że będzie mi znacznie wygodniej w stosunkach z władzami wojskowymi, generałami i pułkownikami występować jako dyrektor departamentu, niż w charakterze podporucznika.

Teraz, po kapitulacji, miałem zamiar zniknąć na jakiś czas z powierzchni życia. Z łatwością wystarałem się o dowód osobisty, datowany z lipca 1938 r., na nazwisko Mikołaja Filipowiacza, urodzonego 10 października 1881 r. w Wilnie. Dokument ten, zaopatrzony w moją własną fotografię oraz wszystkie autentyczne podpisy i pieczęcie, pochodził z oddziału II Sztabu Generalnego. Dopiero później spostrzegłem się, że był on drukowany 15 maja 1939 r., a zatem, prawie w rok po jego wystawieniu. Tak pracowała nasza „dwójka" ówczesna[152].

Któregoś wieczoru - pożegnany uroczyście przez wszystkich moich z czasu oblężenia współpracowników, dla których nie mam dość słów uznania za ich gorliwość w służbie i za doskonałą postawę moralną, ani na chwilę niezachwianą - wsiadłem do samochodu razem z moim zastępcą,

[152] Także i tutaj M. Dębski potępia zbyt w czambuł. Oczywiście fakt wzmiankowany przez niego był jakimś niedopuszczalnym, wynikającym prawdopodobnie z pośpiechu błędem, ale w całości „Dwójka" II RP nie zasługuje na potępienie. Dokonała ona bardzo dobrej pracy w odniesieniu do wywiadu na Niemcy, tak samo dawała sobie nieźle radę pracując w niezwykle ciężkich warunkach w ZSRR, choć zawiodła na tym azymucie we wrześniu 1939 r. - por. R. Szawłowski: *Wywiad polski na Związek Sowiecki w 1939 r. (*w:) *Europa nie prowincjonalna. Non provincial Europe,* Warszawa - Londyn 1999, s. 905 - 922.

Klemensem Frelkiem. Kruk, ten sam, który na ochotnika zdecydował się wrócić do Warszawy z Rudnika ze mną i cały czas oblężenia dzielnie uwijał się po mieście, zawiózł nas obu na Żoliborz, do mieszkania państwa Frelków, gdzie spędziłem kilka dni w ich gościnnym domu.

Tak skończył się ten etap mojego życia w Polsce międzywojennej, w Polsce Niepodległej.

Opracowanie tekstu Ryszard Szawłowski

List do redakcji

ASPEKT PSYCHOLOGICZNY PRACY KONTROLERA

Praca w Najwyższej Izbie Kontroli była moją pierwszą pracą po studiach. Zastanawiałam się, czy zostać kontrolerem, czy chciałabym wykonywać tę odpowiedzialną i specyficzną pracę. Zdawałam sobie sprawę, że szkolenie kontrolera, począwszy od aplikacji kontrolerskiej, wiąże się z długotrwałą nauką. Bardzo cenię sobie pracę z ludźmi. Rodzaj moich studiów, a także zainteresowania skłoniły mnie do kontynuowania nauki w studium podyplomowym, w charakterze trenera, tj. osoby, która organizuje i przeprowadza szkolenia. Tu pozwalam sobie na kilka spostrzeżeń i refleksji, które wynikają z wiedzy i doświadczeń zdobytych w trakcie paroletniej pracy w Izbie.

Szkolenia odbywające się w ośrodku NIK w Goławicach mają na celu przygotowanie do pracy kontrolnej. Wiele godzin wykładów i ćwiczeń, wiele sprawdzianów praktycznych i teoretycznych, zaplanowanych po to, by kontroler mógł należycie wypełniać swoje obowiązki, aby swoją wiedzą przewyższał kontrolowanych albo przynajmniej im dorównywał, aby jego obiektywizm i profesjonalizm wzbudzały zaufanie. Z moich obserwacji wynika jednak, że podczas aplikacji kontrolerskiej w niewystarczającym stopniu są poruszane tematy dotyczące psychologicznych aspektów pracy kontrolera, a mianowicie: psychologii kontaktów interpersonalnych, komunikacji, umiejętności negocjacji i rozładowywania konfliktów oraz walki ze stresem. Sądzę, że wyposażenie kontrolerów w taki rodzaj wiedzy może przyczynić się do uzyskania lepszych efektów w pracy oraz tworzenia lepszego wizerunku Izby.

Interesującą cechą postrzegania społecznego jest to, że tworzymy wyobrażenie szybko i bez wysiłku. Pewne jest, że ludzie mogą być tajemniczy, ich uczucia niewidoczne, a motywy trudne do rozszyfrowania. Toteż jest prawie niemożliwe, by spotykając kogoś, nie wytworzyć sobie jego wyobrażenia. Co wiemy o innych, gdy widzimy ich po raz pierwszy? Wiemy to, co możemy zobaczyć i usłyszeć. Chociaż nie należy sądzić książki po okładce, pierwsze odczucia są niezwykle ważne i każdy wyrabia sobie jakiś osąd drugiej osoby. Wyraz twarzy, ton głosu, gesty, ruchy ciała, dotyk czy sposoby spoglądania są najczęściej stosowanymi i diagnostycznymi drogami niewerbalnej komunikacji. Przesłanki niewerbalne pełnią wiele funkcji w procesie komunikacji; wyrażamy uczucia, przenosimy postawy, informujemy o cechach osobowości modulacją głosu, gestami. Szczególnie mocnymi przesłankami niewerbalnymi są kontakt wzrokowy i spojrzenie; stajemy się podejrzliwi, gdy rozmówca nie patrzy nam w oczy. Równie wyrazistymi środkami komunikowania się są gesty rąk i ramion. Jednym z czynników powodujących, że zachowania niewerbalne prawdziwie informują o emocjach, jest to, że nie są one do końca kontrolowane.

Niesłychanie trudne jest wykreowanie wizerunku kontrolera. Już sam fakt, że będzie on przeprowadzał kontrolę wzbudza niechęć. Po pierwsze dlatego, że nikt nie lubi być kontrolowany, po drugie, że kontrolujący często wykorzystuje swoją pozycję. Praca kontrolera wymaga wielkiej kultury. Często od tego, jak się on zachowa, zależy przebieg i charakter całej kontroli. Umiejętne podejście do osoby kontrolowanej może spowodować większe otwarcie i chęć współpracy, a to już jest sukcesem. Kontrola przebiega sprawniej w atmosferze przyjaznej, nastawionej na zrozumienie i trafne zdefiniowanie problemu. Każdy kontrolujący powinien też umieć pracować w grupie i współpracować z innymi osobami - czy to z ekipą kontrolną czy z kontrolowanymi.

Warto jeszcze poruszyć kwestię uprzedzeń. W życiu prawie każdego człowieka istnieje wyobrażenie problemu, a nastawienie do ludzi determinuje postawę, jaką przybiera. Ona z kolei ma wpływ na otoczenie. Wielu z nas jest ofiarami stereotypizacji. Ci, którzy podtrzymują tendencyjne przekonania, są również pod wpływem negatywnych oddziaływań, a życie naznaczone aktywną niechęcią nie jest afirmującym, pozytywnym doświadczeniem. Uprzedzenie mogą odczuwać kontrolerzy wybierający się na kontrolę, ale z całą pewnością będą je odczuwać kontrolowani, a więc będą myśleć stereotypami - negatywnie. Trudno odnaleźć się w takiej sytuacji. Koło się zamyka, jeśli nie uda się przełamać tej bariery. Wiadomo, nie zmieni się postaw innych ludzi od razu, jedyne co można zrobić, to pracować nad sobą. Jeśli ulegną zmianie własne nastawienia z negatywnych na pozytywne, to będzie można wczuć się w sytuację osoby, której pracę będzie się kontrolować - zniknie uprzedzenie, a kto wie, jaki wpływ może to mieć na drugą stronę. Gdy występuje chęć współpracy z

jednej strony, druga strona odpowiada tym samym, a przecież w interesie kontrolującego jest właśnie skłonienie do współpracy kontrolowanego i są na to skuteczne metody.

Niezwykle ważne podczas kontroli jest wzbudzenie zaufania, że badania prowadzone są rzetelnie i doceniana jest pomoc osób pracujących w kontrolowanej jednostce. W takich sytuacjach ludzie chętniej udzielają informacji, nie są nastawieni na obronę. Inspektor ma sporo „pokus" przebywając w kontrolowanej jednostce. Lubi np. okazywać wyższość i swego rodzaju władzę, lubi wydawać polecenia autorytatywnym, mentorskim tonem i egzekwować pewnego typu zachowania. Okoliczności sprawiają, że jeżeli ma się skłonności do demonstrowania swojej rangi i znaczenia, ta cecha może nasilać się zwłaszcza podczas wykonywania kontroli. Po powrocie z jednostki kontroler staje się jednym z wielu, zwykłym pracownikiem, nie ma już mowy o przewadze, jest podwładnym, który zdaje raport przed dyrektorem i nawet nie zawsze jest doceniony.

Następnym problemem, może najważniejszym, jest stres. Wiadomo, że kontrolerzy są szczególnie narażeni na stres i napięcia emocjonalne z racji wykonywania trudnej pracy. Im większa odpowiedzialność, tym większy stres wynikający z chęci dobrego wywiązania się z prowadzonej kontroli. Zarówno podczas zbierania materiałów, przygotowywania programu kontroli, jak i pisania protokołu oraz wystąpienia pokontrolnego pojawiają się sytuacje stresogenne. Samo wejście do jednostki kontrolowanej powoduje napięcia - nowe miejsce, nieznajomi ludzie, niespodziewane sprawy i zdarzenia. Frustracja wynika często np. z niemożności dotarcia do dokumentów lub z utrudniania przez kontrolowanych przeprowadzenia kontroli czy po prostu z niesprzyjających warunków, w jakich odbywa się kontrola. Zdenerwowanie i napięcie bardzo łatwo powoduje nieodpowiednie do sytuacji zachowanie. Różnie może się ono objawiać: agresją skierowaną na zewnątrz, jak i do wewnątrz (mówi się wtedy o autodestruktywnym zachowaniu), a to prosta droga do chorób i nerwic. Istnieją sprawdzone, proste metody radzenia sobie ze stresem, które łatwo można przyswoić, a które mogłyby być przedmiotem wykładów podczas aplikacji kontrolerskiej.

Silnie utożsamiam się z instytucją, w której pracuję. Izba ma prestiż, więc przykro mi gdy słyszę o kontrolujących negatywne opinie. Dotyczą one przede wszystkim sposobu bycia, prowadzenia rozmowy, kultury pracy i kultury osobistej. Często wynika to z niezrozumienia mechanizmów wpływu własnych lęków i własnej postawy obronnej na obraz, jaki sobą przedstawiamy. Nie każdy ma łatwość nawiązywania rozmów, kontaktów interpersonalnych, jednakże od każdego zależy, czy otworzy się na świat i pozytywnie potraktuje siebie i innych ludzi.

Jest wiele rodzajów szkoleń, które można by wprowadzić przy okazji szkoleń aplikacyjnych, z pożytkiem zarówno dla przyszłych kontrolerów, jak i dla jednostek kontrolowanych. Niektórzy dyrektorzy wykazują zainteresowanie tą problematyką i proponują różne treningi, a pracownicy zapisują się prywatnie na takie kursy. Uczę się prowadzenia treningów interpersonalnych, komunikacji niewerbalnej, mediacji i walki ze stresem. Na własnym przykładzie stwierdzam pożyteczne skutki tego typu zajęć.

Jolanta Kruszewska
Najwyższa Izba Kontroli

SYGNAŁY O KSIĄŻKACH

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom 2, redaktor naukowy Leszek Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001.

Drugi tom Komentarza obejmuje wybrane artykuły konstytucyjne, które dotyczą władzy ustawodawczej i wykonawczej. Są to następujące rozdziały Konstytucji: II.Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela; III. Źródła prawa; IV. Sejm i Senat; VI. Rada Ministrów i administracja rządowa; X. Finanse publiczne; XII. Zmiana Konstytucji. Komentarz do każdego z omawianych artykułów Konstytucji składa się ze wskazania unormowań poprzednich (punktem wyjścia są przepisy Konstytucji z 17 marca 1921 r.), analizy porównawczej oraz przytoczenia literatury dokumentacyjnej. Autorami komentarzy są: Kazimierz Działocha, Leszek Garlicki, Paweł Sarnecki, Wojciech Sokolewicz i Janusz Trzciński. Stan prawny, orzecznictwo i literatura przedmiotu na dzień 31 grudnia 2000 r.

Jan Stępniewski: **Audyt i diagnostyka firmy,** Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2001, s. 150.

Autor przedstawił istotę audytu finansowego zewnętrznego w przedsiębiorstwie gdy system rachunkowości wspomagany jest komputerem. Rozważaniom poddał analizę i ocenę wewnętrznej kontroli informatycznej, a także badanie i kontrolę aplikacji informatycznych w rachunkowości. Omówił też audyt wewnętrzny na przykładzie funkcji kredytu kupieckiego, audyt klientów firmy, politykę kredytu kupieckiego, określenie limitów i warunków kredytu kupieckiego, ogólne warunki sprzedaży, gwarancje i zabezpieczenia należności. Zaprezentował przykładowy proces diagnozowania sytuacji finansowej przedsiębiorstwa. Poruszył problematykę: upadłości firmy w odniesieniu do jej trudnej sytuacji finansowej, oceny bilansu jako podstawy do zdefiniowania stanu upadłości, relacji między zapotrzebowaniem na kapitał obrotowy a płynnością firmy, stwierdzenia upadłości na podstawie utraty zdolności płatniczej.

Magdalena Berger: **Umowa o badanie sprawozdań finansowych,** Kantor Wydawniczy ZAKAMYCZE, Kraków 2001, s. 265.

Jest to pierwsze w literaturze polskiej całościowe ujęcie problematyki związanej z umową o badanie sprawozdań finansowych, uwzględniające płaszczyznę ekonomiczną i prawną. Zawiera odpowiedź na następujące pytania: jak przedstawia się podmiotowy i przedmiotowy zakres obowiązku sprawozdawczości, badania oraz zatwierdzania sprawozdań finansowych spółek akcyjnych; które podmioty są uprawnione do badania sprawozdań finansowych; jak przebiega nawiązanie stosunku umownego między badaną spółką a podmiotem badającym sprawozdanie finansowe; jak kształtują się prawa i obowiązki stron tej umowy; jaki jest charakter prawny umowy o badanie rocznego sprawozdania finansowego spółki akcyjnej; jak kształtuje się odpowiedzialność biegłego rewidenta (podmiotu uprawnionego do badania sprawozdań finansowych); jakie są przyczyny wygaśnięcia stosunku umownego? Autorka przytoczyła wyciągi z ustaw o rachunkowości oraz o biegłych rewidentach i ich samorządzie, Kodeksu cywilnego i Kodeksu spółek handlowych, jak również polską i niemiecką literaturę przedmiotu.

Europa 2001/2002. Organizacje, instytucje, personalia, adresy, kontakty, redaktor naukowy wydania polskiego Witold M. Góralski, redaktor i tłumacz Dorota Keller, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2001, s. 348.

Jest to informator o najważniejszych instytucjach gospodarczych i politycznych działających w Europie - przedstawia prawne podstawy i tryb ich funkcjonowania, kompetencje, organizację wewnętrzną, aktualny system wynagrodzeń urzędników i pracowników Wspólnot Europejskich, zawiera dane teleadresowe i internetowe oraz indeks nazwisk i indeks rzeczowy. Znalazły się tu instytucje Unii Europejskiej (m.in. Rada UE, Komisja Europejska, Parlament Europejski, Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów, Europejski Trybunał Sprawiedliwości i Sąd Pierwszej Instancji, Europejski Trybunał Obrachunkowy, Europejski Bank Centralny i Europejski Bank Inwestycyjny) oraz europejskie organizacje międzynarodowe o charakterze koordynacyjnym (m.in.

Rada Europy, OECD, Europejska Komisja Gospodarcza ONZ, EFTA, Europejski Urząd Patentowy, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie). We wprowadzeniu Witold M. Góralski opisał m.in. rozwój Wspólnot Europejskich, ich system prawny, ustrój i system organizacyjny WE oraz Unii Europejskiej.