SPIS TREŚCI
Nr 3/2002

autor	tytuł	strona
Stanisław Laskowski	Utrudnienia w wykonywaniu zadań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli	3
Małgorzata Niezgódka-Medek	W sprawie zmiany kompetencji kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli – polemicznie	14
*		
Andrzej Derdziuk	Dobro wspólne	17
USTALENIA NIEKTÓRYCH KONTROLI		
Tadeusz Dziuba, Kazimierz Pierzchlewicz	Niedoskonałości praktyki w podatkach lokalnych	26
Ewa Spychaj	Gospodarowanie majątkiem w przedsiębiorstwie państwowym “Porty Lotnicze”	33
Katarzyna Papińska	Zagrożenie hałasem	52
Wacław Chełmecki	Wykorzystanie środków publicznych na działania zapobiegające bezrobociu na wsi (w woj. lubuskim)	67
RELACJE, POLEMIKI		
Ryszard Zakrzewski, Marek Organiściak	Odpowiedzialność karna na podstawie prawa funduszy inwestycyjnych	73
Tomasz Burczyński	Załatwianie spraw administracyjnych przez Internet	80
KONTROLA W INNYCH KRAJACH		
Jacek Mazur	Ustawa z 2002 roku o Kontroli Państwowej Estonii	93
*		
Marcin Skrok	Wspomnienie o Tadeuszu Materce wiceprezesie NIK w latach 1986 - 1991	100
*		
Z ŻYCIA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI		
A.K.	V Kongres EUROSAI	102
opr. Małgorzata Romanowicz	Posiedzenie Komisji Sterującej Grupy Roboczej INTOSAI ds. Kontroli Środowiska	103
opr. Ewa Borkowska-Domańska	Drugie spotkanie Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska	107
opr. Jacek Mazur	Zebranie łączników najwyższych organów kontroli krajów Europy Środkowej i Wschodniej, Cypru, Malty, Turcji i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego	111
A.R.	Prezes NIK w Narodowym Urzędzie Kontroli Republiki Litewskiej	114
*		
red.	Prezes NIK członkiem Komitetu Honorowego	115
red.	Wspólne wakacje nad morzem	116
red.	"Dobre czyny ludzkie głośniej mówią niż słowa”	117
	Sygnały o książkach	118

Stanisław Laskowski

UTRUDNIENIA W WYKONYWANIU ZADAŃ KONTROLNYCH NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Od pewnego czasu trwają spory między Najwyższą Izbą Kontroli a innymi organami państwowymi (Ministrem Pracy i Polityki Społecznej, Urzędem ds. Kombatantów, Generalnym Inspektorem Ochrony Danych Osobowych, b. Pełnomocnikiem Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego), dotyczące kompetencji kontrolnych NIK oraz przestrzegania procedur kontroli. Miały miejsce fakty niewpuszczania lub wypraszania inspektorów NIK przez jednostki, w których zamierzano dokonać kontroli na zlecenie Sejmu. Na posiedzeniu sejmowych komisji: Skarbu Państwa, Uwłaszczenia i Prywatyzacji oraz Gospodarki ówczesny wiceprezes NIK J. Uczkiewicz poinformował, iż inspektorzy Izby nie zostali wpuszczeni do Narodowego Funduszu Inwestycyjnego „Jupiter", a z czterech innych NFI zostali wyproszeni. NIK skierowała 5 wniosków do kolegiów do spraw wykroczeń, które jednak uniewinniły NFI. Izba odwołała się do sądu, który w dwóch przypadkach nakazał ponowne rozpatrzenie sprawy przez kolegium. Trzy inne postępowania sądowe zostały zawieszone. Informację o posiedzeniu wymienionych komisji sejmowych podała „Rzeczpospolita" (nr 172, z 25 lipca 2001 r.).

U źródeł konfliktów między NIK a innymi organami państwowymi, a także podmiotami gospodarczymi, utrudniających realizację przez Izbę jej konstytucyjnych zadań tkwią ograniczenia kompetencji kontrolnych naczelnego organu kontroli państwowej. Do powstania sporów przyczyniły się także wątpliwości i różnice interpretacyjne niektórych przepisów dotyczących uprawnień NIK i procedur kontroli.

Zakres podmiotowy i przedmiotowy kontroli Izby jest ustalony w Konstytucji RP i ustawie z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1]. Obowiązkiem obligatoryjnym NIK jest przeprowadzanie kontroli działalności organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych. Izba może kontrolować także działalność organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych. Sferę państwową i samorządową określa się łącznie jako sferę publiczną. W odniesieniu do sfery niepublicznej (prywatnej), do której zalicza się inne jednostki i podmioty gospodarcze niemające charakteru państwowego lub samorządowego, uprawnienia kontrolne Izby zostały wyraźnie ograniczone. Podmioty niepubliczne NIK może kontrolować tylko w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek i środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa. Zakres przedmiotowy kontroli podmiotów niepublicznych nie obejmuje więc innych obszarów i zagadnień uregulowanych ustawowo w odniesieniu do tych podmiotów. Polityka interwencjonizmu państwowego, czyli ingerencji państwa w gospodarkę wolnego rynku, wyraża się m.in. w tym, iż szereg ważnych, o znaczeniu strategicznym obszarów życia gospodarczego jest regulowanych ustawowo. Regulacja polega na określeniu w ustawie m.in. warunków udzielania zezwoleń, koncesji i licencji na prowadzenie działalności, zasad działania podmiotu, zasad gospodarowania powierzonymi środkami finansowymi oraz zakresu nadzoru organów państwa nad podmiotem gospodarczym. Sfery gospodarki regulowane przez państwo są objęte nadzorem określonych państwowych organów nadzoru, ochrony i regulacji. Organy te, poza uprawnieniami regulacyjnymi i administracyjnymi, dysponują szerokimi kompetencjami kontrolnymi w odniesieniu do nadzorowanych sfer życia gospodarczego i publicznego oraz funkcjonujących w nich podmiotów. Ponadto posiadają nieograniczony dostęp do informacji stanowiących tajemnicę zawodową tych podmiotów.

Najwyższa Izba Kontroli, będąca naczelnym organem kontroli państwowej, nie jest jednak wyposażona w większość uprawnień kontrolnych wymienionych państwowych organów kontroli i nadzoru. Izba ma ponadto utrudniony dostęp do szeregu informacji stanowiących tajemnicę zawodową. Konstytucyjnym obowiązkiem NIK jest kontrola i ocena działalności powyższych państwowych organów administracji rządowej i NBP. Wspomniane ograniczenia w kompetencjach kontrolnych Izby oraz utrudnienia w dostępie do informacji objętych tajemnicą zawodową powodują, iż w odniesieniu do niektórych organów nadzoru NIK nie ma pełnych możliwości kontroli. Ograniczenia w dostępie do tajemnicy zawodowej były przyczyną przypadków nieudostępniania inspektorom Izby dokumentacji pokontrolnej przez badany organ nadzoru. Szerzej o faktach ograniczeń i utrudnień w realizacji zadań kontrolnych przez Izbę - w dalszej części artykułu.

Wiele ważnych sfer gospodarki narodowej jest poza zasięgiem działania kontrolnego Izby. Trwający proces integracji gospodarczej Polski z Unią Europejską wymaga - moim zdaniem -

[1] DzU z 1995 r., nr 13, poz. 56, ze zm.

zwiększenia uprawnień kontrolnych NIK. Sejm, który za pomocą m.in. Izby realizuje swą funkcję kontrolną, a także inne organy władzy państwowej (Prezydent, Prezes Rady Ministrów) uzyskałyby od Izby szersze informacje o stanie państwa i gospodarki. Szczególnie niezbędne wydaje się wzmocnienie państwowej (parlamentarnej) kontroli nad dziedzinami gospodarki i instytucjami finansowymi, które gospodarują ogromnymi publicznymi środkami pieniężnymi.

System finansowy państwa jest, moim zdaniem, w sposób niedostateczny kontrolowany przez NIK. Ważne ogniwa systemu finansowego państwa, jak system bankowy, rynek ubezpieczeń oraz fundusze emerytalne, są w zasadzie poza zasięgiem kontrolnym Izby. Banki, zarówno państwowe, jak i prywatne, nie mogą być w pełni kontrolowane przez NIK z uwagi na niedopuszczenie Izby do informacji objętych tajemnicą bankową. Tajemnicą bankową - stosownie do art. 104 Prawa bankowego[2] - objęte są wszystkie wiadomości dotyczące czynności bankowych i osób będących stroną umów zawieranych przez banki (kredytowych, otwarcia rachunku bankowego i in.). Informacje objęte tajemnicą bankową w zakresie niezbędnym do przeprowadzenia kontroli w określonej jednostce (podmiocie) może uzyskać od banku wyłącznie prezes NIK (art. 105 ust. 1 pkt 2 lit. f Prawa bankowego). Zakres kontroli Izby w bankach prywatnych ogranicza się w zasadzie do sprawdzenia wykonania zobowiązań finansowych wobec państwa oraz wykorzystania ewentualnych dotacji budżetowych do kredytów preferencyjnych.

Działalność kredytowa banków jest poza zasięgiem kontrolnym NIK. Izba nie ma uprawnień do badania w bankach efektywności stosowanych wobec tych instytucji przez NBP instrumentów polityki pieniężnej (rezerwy obowiązkowe środków pieniężnych, udzielanie kredytu refinansowego, ustalanie pułapów kredytów), jak i innych narzędzi oddziaływania (wskaźniki koncentracji wierzytelności, wskaźniki ostrożności). Środki te są ważnymi instrumentami polityki pieniężnej banku centralnego, której ocena i analiza należy do konstytucyjnych zadań Izby.

Nieograniczone prawo kontroli całokształtu działalności banku, a więc także spraw i czynności objętych tajemnicą bankową, mają natomiast organy nadzoru bankowego. Wydaje się paradoksem, iż inspektor NIK - naczelnego organu kontroli państwowej - nie ma dostępu do tajemnicy bankowej, a inspektor nadzoru bankowego będącego innym organem państwowym ma prawo wglądu do dokumentów objętych tą tajemnicą. Czyżby ustawodawca darzył większym zaufaniem pracowników NBP niż pracowników NIK? Należy zwrócić uwagę, iż inspektor NIK ma prawo kontrolować pracę inspektora nadzoru bankowego m.in. w zakresie przestrzegania przez niego tajemnicy bankowej. Jak wcześniej wspomniano, NIK ma konstytucyjny obowiązek kontrolować NBP, w strukturze którego funkcjonuje Generalny Inspektor Nadzoru Bankowego. Uniemożliwienie kontrolerom NIK dostępu do tajemnicy bankowej jest - moim zdaniem - nieuzasadnionym ograniczeniem kompetencji konstytucyjnych Izby.

Ochronę danych objętych tajemnicą ustawowo chronioną zapewnia katalog obowiązków nałożonych na pracowników NIK, w tym obowiązek przestrzegania tajemnicy ustawowo chronionej (art. 71 pkt 3 ustawy o NIK) oraz obowiązek zachowania w tajemnicy informacji uzyskanych w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych, także po ustaniu zatrudnienia (art. 73 ust. 1 i 3 ustawy o NIK). Niedopełnienie tych obowiązków przez pracownika może skutkować odpowiedzialnością karną za przestępstwo ujawnienia tajemnicy służbowej lub państwowej.

Ograniczenia w uprawnieniach NIK do kontroli banków państwowych i prywatnych utrudniają niewątpliwie realizację przez Izbę obligatoryjnego obowiązku kontroli NBP, m.in. z uwagi na niemożliwość pełnej kontroli organów nadzoru bankowego. Ponadto Izba zobowiązana jest do sporządzania corocznie analizy realizacji założeń polityki pieniężnej ustalanych przez Radę Polityki Pieniężnej (art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK). Analizę tę wraz z analizą wykonania budżetu państwa NIK przedkłada Sejmowi. Na tle tych konstytucyjnych obowiązków NIK wobec systemu bankowego ograniczenia kompetencyjne w zakresie kontroli banków, wprowadzone prawem bankowym, wydają się niezrozumiałe. NIK nie jest w stanie dokonać pełnej oceny funkcjonowania systemu bankowego.

Zamiar dokonania przez Izbę kontroli Nadzoru Bankowego w 1996 r. zakończył się niepowodzeniem. Generalny Inspektor Nadzoru Bankowego przedkładał inspektorom NIK puste karty protokółów kontroli banków uznając, iż treść tych dokumentów nie może być udostępniona Izbie, gdyż zawiera informacje objęte tajemnicą bankową. O tych faktach Sejm został poinformowany przez prezesa NIK na posiedzeniu, na którym omówiono sprawozdanie z działalności Izby.

Ograniczenia w dostępie do tajemnicy bankowej utrudniają NIK kontrole działalności organów podatkowych i organów kontroli skarbowej. Jeśli poddane kontroli akta podatkowe i akta kontroli skarbowej zawierają informacje objęte tajemnicą bankową, to inspektorowi NIK organy skarbowe udostępniają akta po wyłączeniu z nich tych informacji. Udostępnienie kontrolerowi NIK całości akt podatkowych wraz z informacjami objętymi tajemnicą bankową może nastąpić - zgodnie z art. 297 4

[2] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe (DzU nr 140, poz. 939, ze zm.).

Ordynacji podatkowej[3] oraz art. 34a ust. 4 ustawy z dnia 29 września 1991 r. o kontroli skarbowej[4] - jeśli te informacje zostały NIK udzielone uprzednio na podstawie odrębnych przepisów. Na podstawie Prawa bankowego informacje objęte tajemnicą bankową może uzyskać wyłącznie prezes NIK w zakresie niezbędnym do przeprowadzenia postępowania kontrolnego określonego w ustawie o NIK. Dopiero po uzyskaniu przez prezesa NIK powyższych informacji bankowych dotyczących podatnika, którego akta mają być poddane kontroli, organ podatkowy i organ kontroli skarbowej może udostępnić komplet tych akt inspektorowi NIK. W przypadku kontroli kilku akt podatkowych, zawierających informacje objęte tajemnicą bankową, prezes NIK musi każdorazowo w odniesieniu do poszczególnego podatnika zwracać się do banków o uzyskanie powyższych informacji.

Zadziwiające jest, iż inspektor NIK nie może uzyskać informacji objętych tajemnicą bankową w trakcie postępowania kontrolnego w organach skarbowych. Ustawodawca nie darzy zaufaniem pracownika Izby, mimo iż tenże, jak i pracownik organu podatkowego i inspektor kontroli skarbowej, odpowiadają - stosownie do art. 306 2 Ordynacji podatkowej - karnie za ujawnienie informacji objętych tajemnicą skarbową i bankową.

Ograniczenia i utrudnienia w udostępnianiu inspektorom NIK akt podatkowych dotyczą ponadto sytuacji, w której w aktach tych znajdują się informacje zebrane przez Urząd Skarbowy lub Urząd Kontroli Skarbowej z domów maklerskich (dotyczące obrotów na rachunkach papierów wartościowych) oraz towarzystw funduszy inwestycyjnych (dotyczące umorzonych jednostek uczestnictwa). Także w powyższych sytuacjach NIK musi uprzednio w tych instytucjach finansowych uzyskać zgodnie z obowiązującą procedurą (określoną w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. - Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi[5] oraz w ustawie z 28 sierpnia 1997 r. o funduszach inwestycyjnych[6]) informacje zawierające dane ustawowo chronione tajemnicą zawodową a dotyczące kontrolowanych podatników. Dopiero uzyskanie informacji od powyższych instytucji finansowych przez NIK umożliwi inspektorowi NIK otrzymanie od organów skarbowych kompletnych akt podatkowych.

Należy przy tym zwrócić uwagę, iż otrzymanie od towarzystwa funduszy inwestycyjnych informacji dotyczących przychodów uczestnika funduszu wymaga przeprowadzenia kontroli w tej instytucji finansowej. Stosownie bowiem do art. 129 ustawy o funduszach inwestycyjnych, inspektor NIK może uzyskać informacje objęte tajemnicą zawodową w wymienionym towarzystwie wyłącznie na podstawie odrębnego upoważnienia prezesa NIK i tylko w przypadku przeprowadzania postępowania kontrolnego w tej instytucji. Przepisy ustawy o funduszach inwestycyjnych nie przewidują innej procedury udostępniania NIK informacji objętych tajemnicą zawodową.

Trudno zrozumieć tak istotne różnice w procedurze udostępniania NIK informacji objętych tajemnicą zawodową w różnych instytucjach finansowych (bankach, towarzystwach funduszy inwestycyjnych). Trzeba przy tym podkreślić, iż bez żadnych ograniczeń w dostępie do dokumentacji może przeprowadzić kontrolę towarzystwa funduszy inwestycyjnych inspektor Komisji Papierów Wartościowych i Giełd, będącej centralnym organem administracji rządowej (art. 128 ustawy o funduszach inwestycyjnych).

Przy szerokim korzystaniu przez podmioty gospodarcze z transakcji na rynku kapitałowym informacje powyższe odgrywają istotną rolę w postępowaniu podatkowym. Uzależnienie udostępnienia inspektorowi NIK akt podatkowych od uprzedniego zebrania informacji omawianych przez NIK wydaje się zbędne i wydłuża proces kontroli, a ponadto może mieć negatywny wpływ na efekty kontroli. Naczelny organ kontroli państwowej powinien mieć pełny dostęp do dokumentów, jakimi dysponuje poddany badaniom organ administracji rządowej, przy zachowaniu oczywiście przepisów o ochronie państwowej, służbowej i zawodowej.

Istotną rolę na rynku kapitałowym odgrywają zakłady i towarzystwa ubezpieczeniowe oraz fundusze emerytalne. Firmy ubezpieczeniowe dysponują ogromnymi kwotami rezerw finansowych (techniczno-ubezpieczeniowych) tworzonych w ciężar kosztów, a więc nieopodatkowanych. Środki tych rezerw lokowane są na rynku kapitałowym. Przykładowo, lokaty tych środków finansowych na koniec II kwartału 2001 r. w największych firmach ubezpieczeniowych wynosiły: w PZU SA - 9576 mln zł (wzrost o 20% w porównaniu z II kwartałem 2000 r.), w PZU „Życie" - 12 239 mln zł (wzrost o 22%), w Commercial Union „Na Życie" - 4416 mln zł (wzrost o 40%).[7]

Fundusze emerytalne będą gromadzić środki pochodzące ze składek wpłacanych przez ubezpieczonych przez długi (około dziesięcioletni) okres, bez konieczności wypłat emerytur. Szacuje

---

[3] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (DzU nr 137, poz. 926, ze zm.).
[4] T.j. DzU z 1999 r., nr 54, poz. 572.
[5] DzU nr 118, poz.754, ze zm.
[6] DzU nr 139, poz. 933, ze zm.
[7] „Rzeczpospolita" nr 190 z 16 sierpnia 2001 r., dodatek „Ekonomia i Rynek": *Wstępne wyniki finansowe największych firm ubezpieczeniowych po II kw. 2001 r*

się, iż na koniec pierwszego dziesięciolecia funkcjonowania fundusze te zgromadzą około 55 mld dolarów. Nadzór państwowy nad zakładami ubezpieczeniowymi sprawuje Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń, a nad funduszami emerytalnymi - Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi. NIK nie ma jednak uprawnień do kontroli całokształtu działalności firm ubezpieczeniowych. Aktualnie żadna z tych firm nie jest państwową osobą prawną. Zakłady ubezpieczeniowe, jako jednostki niepubliczne, Izba może kontrolować tylko w zakresie ustalonym w ustawie o NIK.

Najwyższa Izba Kontroli ma ograniczony dostęp do informacji objętych tajemnicą ubezpieczeniową. Według ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej[8][8], kontroler NIK może uzyskać od zakładu ubezpieczeniowego informacje o treści umów ubezpieczeniowych zawartych przez jednostki objęte kontrolą (art. 9 ust. 1 pkt 3 ustawy). Warunkiem uzyskania tej informacji od zakładu ubezpieczeniowego jest stwierdzenie przez kontrolujących niekompletności lub nierzetelności dokumentów finansowych dotyczących umów ubezpieczeniowych zawartych przez jednostkę kontrolowaną. Natomiast w trakcie kontroli zakładu ubezpieczeniowego kontroler nie ma dostępu do akt i umów objętych tajemnicą ubezpieczeniową. Zakres kontroli Izby w niepublicznym zakładzie ubezpieczeniowym ograniczony jest więc w zasadzie do badania zagadnienia wywiązania się zakładu z zobowiązań finansowych wobec państwa oraz wykorzystania ewentualnie przyznanych firmie środków państwowych. Natomiast Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń przeprowadza kontrolę firm ubezpieczeniowych bez żadnych ograniczeń (art. 83 ustawy o działalności ubezpieczeniowej).

Uprawnienia NIK do kontroli funduszy emerytalnych i towarzystw funduszy emerytalnych, które zarządzają tymi funduszami są problematyczne. Fundusze emerytalne nie zostały zaliczone w ustawie z dnia 26 listopada 1997 r. o finansach publicznych[9] do środków publicznych, a instytucje nimi zarządzające - do sektora finansów publicznych. Izba nie posiada więc kompetencji do kontroli funduszy emerytalnych i towarzystw zarządzających tymi funduszami. Fundusze emerytalne są jednak częścią całego systemu ubezpieczeń społecznych, który jest elementem finansów publicznych. Istotą gromadzenia środków pieniężnych w tych funduszach jest przymusowy charakter składek. Zasady organizacji i funkcjonowania funduszy emerytalnych, sposób gromadzenia składek, zakres i formy inwestowania wkładów oraz zakres nadzoru i kontroli państwa nad funduszami reguluje specjalna ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych.[10] W ustawie tej nie wprowadzono jednak przepisu uprawniającego NIK do kontroli jednostek niepublicznych zajmujących się zarządzaniem funduszami emerytalnymi. Natomiast na mocy ustawy z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym[11] wprowadzono do art. 2 ustawy o NIK ust. 4, uprawniający Izbę do kontroli jednostek niepublicznych wykonujących zadania z zakresu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego. Zadania z zakresu ubezpieczeń zdrowotnych finansowane są także z obligatoryjnych składek, które ustawodawca uznał za środki publiczne podlegające kontroli NIK. Uprawnienia do kontroli funduszy emerytalnych ma wspomniany Urząd Nadzoru będący centralnym organem administracji rządowej. NIK nie została wyposażona w takie kompetencje kontrolne.

Należy zwrócić uwagę, iż w odniesieniu do funduszy inwestycyjnych, które nie są elementem finansów publicznych, powołana wcześniej ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o funduszach inwestycyjnych w art. 129 przewidziała możliwość kontroli towarzystw lub funduszy inwestycyjnych oraz udostępnienie kontrolerom NIK informacji objętych tajemnicą zawodową na podstawie odrębnego upoważnienia prezesa NIK.

Poza zasięgiem kontrolnym Izby znajduje się bardzo ważny gospodarczo obszar zagadnień związanych z ochroną przez państwo konkurencji, przeciwdziałaniem praktykom i porozumieniom monopolistycznym oraz antykonkurencyjnym procesom koncentracji przedsiębiorców (fuzje, przejęcia, grupy kapitałowe). Przepisy ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów[12] oraz ustawy z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach[13] zapewniają ochronę przez państwo interesów przedsiębiorców i konsumentów przed patologiami wolnego rynku.

Organami państwowymi właściwymi do nadzoru i ochrony konkurencji oraz koncentracji i ochrony konsumentów są Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Inspekcja Handlowa oraz organy kontroli skarbowej (w zakresie cen). Organy te mają określone uprawnienia do kontrolowania wszystkich podmiotów gospodarczych w zakresie uregulowanym wymienionymi ustawami.

[8] T.j. DzU z 1996 r., nr 11, poz. 62, ze zm.
[9] DzU nr 155, poz. 1014, ze zm.
[10] DzU nr 139, poz. 934, ze zm.
[11] DzU nr 28, poz. 153.
[12] DzU nr 122, poz. 1319.
[13] DzU nr 97, poz. 1050.

Tymczasem naczelny organ kontroli państwowej (NIK) nie dysponuje uprawnieniami do kontroli podmiotów niepublicznych w zakresie zagadnień objętych regulacją wspomnianymi ustawami. Izba może badać powyższą problematykę ochrony konkurencji i koncentracji przedsiębiorstw wyłącznie poprzez kontrolę organów administracji rządowej oraz w przedsiębiorstwach i instytucjach państwowych. W ten sposób nie może kompleksowo ocenić realizacji ustaw dotyczących ochrony konkurencji oraz zagadnień koncentracji kapitału i przedsiębiorstw. Problematyka ta nabiera szczególnego znaczenia w procesie przygotowania Polski do akcesji z Unią Europejską.

Zastrzeżenia budzą ponadto ograniczenia w kompetencjach kontrolnych NIK dotyczące dwóch kluczowych dla bezpieczeństwa ekonomicznego kraju gałęzi gospodarki: energetyki i telekomunikacji.

Prawo energetyczne (ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r.)[14] tworzy warunki m.in. do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, oszczędnego i racjonalnego użytkowania paliw i energii, rozwoju konkurencji i przeciwdziałania skutkom naturalnych monopoli oraz ochrony interesów odbiorców energii.

Organem państwa do spraw regulacji gospodarki paliwami i energią jest Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, który poza uprawnieniami w zakresie regulacji działalności przedsiębiorstw energetycznych ma szerokie kompetencje kontrolne wobec tych przedsiębiorstw. Najwyższa Izba Kontroli badania realizacji prawa energetycznego i polityki energetycznej państwa może prowadzić tylko w Ministerstwie Gospodarki i Urzędzie Regulacji Energetyki oraz w państwowych przedsiębiorstwach energetycznych. Przedsiębiorstwa energetyczne niepubliczne są poza zasięgiem kontroli Izby w zakresie ich działalności merytorycznej (np. dochowanie warunków koncesji, polityka taryfowa i cen, utrzymywanie zapasów paliw i energii).

Sfera telekomunikacji jest uregulowana przez państwo w prawie telekomunikacyjnym (ustawa z dnia 21 lipca 2000 r.).[15] Celem ustawy jest m.in. stworzenie warunków do rozwoju nowoczesnej infrastruktury telekomunikacyjnej, wspierania równoprawnej i efektywnej konkurencji w świadczeniu tych usług, ochrony interesów użytkowników telekomunikacji, ochrony interesu państwa w zakresie obronności i bezpieczeństwa. Ustawa określa także zasady kontroli działalności usług telekomunikacyjnych, eksploatacji sieci telekomunikacyjnych oraz używania urządzeń radiowych. Organem regulacyjnym i kontrolnym działalności telekomunikacyjnej jest Prezes Urzędu Regulacji Telekomunikacji. Poza funkcjami regulacyjnymi i zadaniami administracyjnymi urząd ten posiada szerokie uprawnienia do kontroli przestrzegania przepisów, decyzji i postanowień w dziedzinie telekomunikacji. Kontrolę tę Urząd prowadzi we wszystkich jednostkach wykonujących działalność telekomunikacyjną. NIK natomiast może kontrolować zagadnienia objęte prawem telekomunikacyjnym tylko w Ministerstwie Infrastruktury oraz Urzędzie Regulacji Telekomunikacji.

Jak zaznaczono na wstępie, niektóre nieprecyzyjnie sformułowane przepisy ustawy dotyczące uprawnień kontrolnych NIK budzą wątpliwości interpretacyjne. Do takich należy art. 2 ust. 3 pkt 4 ustawy o NIK, według którego Izba kontroluje podmioty niepubliczne w zakresie, w jakim działają one z udziałem państwa lub samorządu terytorialnego. Przepis ten nasuwa wątpliwości, czy jednostki funkcjonujące z udziałem państwa lub samorządu terytorialnego w formie spółek, agencji, funduszy lub fundacji można kontrolować w pełnym zakresie ich działalności.

Nieprecyzyjność przepisu co do zakresu przedmiotowego kontroli w jednostkach niepublicznych o mieszanym kapitale prywatno-publicznym stanowi źródło sporów między NIK a tymi jednostkami i prowadzi do wspomnianych faktów niewpuszczania inspektorów NIK do tych jednostek. Ostatnio Rada Nadzorcza Kombinatu Górniczo-Miedziowego w Legnicy (będącego spółką z udziałem Skarbu Państwa) podjęła uchwałę w sprawie niewpuszczenia kontrolerów NIK w celu dokonania kontroli Kombinatu uważając, iż zakład nie jest już przedsiębiorstwem państwowym, a więc NIK nie ma prawa kontroli.

W wyniku procesu prywatyzacji aktualnie funkcjonuje około 1,4 tys. spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, kształtującym się w granicach od 1% do 60% kapitału zakładowego. Zadaniem kontroli NIK w spółkach z udziałem Skarbu Państwa jest przede wszystkim badanie dwóch podstawowych zagadnień: realizacji przez inwestora strategicznego zobowiązań pozafinansowych (inwestycyjnych, socjalnych, ekologicznych) zawartych w umowie prywatyzacyjnej oraz dalszej prywatyzacji spółki polegającej na zbyciu pozostałego pakietu akcji należącego do Skarbu Państwa.

W planie pracy NIK na 2001 r. (omówionym w „Kontroli Państwowej" nr 1/2001) założono przeprowadzenie kontroli wykonania zobowiązań umownych przez inwestorów strategicznych w sprywatyzowanych przedsiębiorstwach produkujących samochody osobowe, ciężarowe oraz autobusy. Wyrażam obawę, iż Izba będzie miała trudności z przeprowadzeniem kontroli w tych

[14] DzU nr 54, poz. 348.
[15] DzU nr 73, poz. 282.

spółkach, w których Skarb Państwa nie ma już akcji, a więc działających bez udziału państwa. W podmiotach niepublicznych NIK - jak już wspomniano - ma prawo kontroli wywiązywania się z zobowiązań na rzecz państwa, a w szczególności zobowiązań, do których stosuje się przepisy Ordynacji podatkowej, z należności budżetowych, gospodarki pozabudżetowej i państwowych funduszy celowych oraz świadczeń pieniężnych na rzecz państwa wynikających ze stosunków cywilnoprawnych. Zobowiązań pozafinansowych (inwestycyjnych, socjalnych, ekologicznych i innych niepieniężnych) ujętych w umowach prywatyzacyjnych nie można więc traktować jako zobowiązań finansowych na rzecz państwa.

Problem zakresu przedmiotowego kontroli NIK w spółkach z udziałem państwa jest bardzo złożony. Udział w zarządzaniu, nadzorze i kontroli spółki handlowej uzależniony jest od wielkości akcji lub głosów będących w dyspozycji wspólnika. Ten udział w kapitale daje wspólnikowi prawo korporacyjne, tj. prawo uczestnictwa we władzach spółki (w zarządzie, radzie nadzorczej, walnych zgromadzeniach). Państwo jako wspólnik nie ma szczególnych uprawnień w nadzorze i kontroli spółki. W imieniu Skarbu Państwa z praw korporacyjnych korzystają przedstawiciele Ministerstwa Skarbu Państwa. Wpływ na zarządzanie i kontrolę nad spółką przez Skarb Państwa zależy od udziałów jego przedstawicieli we władzach spółki. W tej sytuacji ingerencja w działalność gospodarczą (kontrola, nadzór) innego organu państwowego jest, moim zdaniem, niedopuszczalna. Organy kontroli państwowej (NIK, organ kontroli skarbowej) mogą kontrolować spółkę z udziałem Skarbu Państwa jako niepubliczny podmiot gospodarczy zgodnie z posiadanymi kompetencjami. NIK ma więc prawo kontrolować realizację zobowiązań finansowych wobec państwa oraz wykorzystanie majątku i środków publicznych, jeśli spółka z nich korzystała. Ponadto przedmiotem kontroli NIK w tych spółkach powinny być zagadnienia odrębnie i inaczej uregulowane dla tych podmiotów w innych ustawach niż Kodeks spółek handlowych.

W ustawie z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych[16] szereg przepisów określa uprawnienia i zadania spółek o przeważającym udziale Skarbu Państwa. Przykładowo, w odniesieniu do spółek z przeważającym udziałem Skarbu Państwa ustawa ta uregulowała m.in.: skład rady nadzorczej, udostępnianie akcji pracownikom, rolnikom, rybakom, a także zbywanie majątku w trybie przetargowym. Ustawą z dnia 3 marca 2001 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi[17] ustalono zasady wynagrodzenia osób będących we władzach spółek prawa handlowego, w których udział Skarbu Państwa przekracza 50% kapitału zakładowego.

W spółkach z udziałem Skarbu Państwa Najwyższa Izba Kontroli jest zatem uprawniona do kontroli:

- spraw i zagadnień uregulowanych odrębnymi przepisami poza Kodeksem spółek handlowych;
- realizacji zobowiązań zawartych w umowach prywatyzacyjnych;
- dalszego procesu prywatyzacji spółki (zbycie pozostałego pakietu akcji Skarbu Państwa).

Reasumując należy stwierdzić, iż istotnych zmian wymaga ustawa o NIK, szczególnie w zakresie kompetencji Izby. Moim zdaniem - naczelny organ kontroli państwowej powinien posiadać co najmniej te same uprawnienia kontrolne w odniesieniu do wszystkich jednostek i podmiotów, w które zostały wyposażone inne państwowe organy kontroli, nadzoru, ochrony i regulacji. Jeśli NIK ma być organem wspomagającym Sejm w jego funkcji kontrolnej, to powinna mieć prawo do kontroli realizacji wszystkich ustaw, a szczególnie ustaw regulujących określone dziedziny i obszary życia gospodarczego. Proponowane zmiany w zakresie kompetencji kontrolnych Izby nie wpłyną na ograniczenie samodzielności i niezależności podmiotów gospodarczych. Izba zostałaby wyposażona tylko w uprawnienia kontrolne należące aktualnie do innych państwowych organów kontroli i nadzoru.

mgr Stanisław Laskowski
b. wicedyrektor Delegatury NIK w Łodzi

[16] DzU nr 118, poz. 561.
[17] DzU nr 26, poz. 306.

Małgorzata Niezgódka-Medek

W SPRAWIE ZMIANY KOMPETENCJI KONTROLNYCH NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI - POLEMICZNIE

Problem zakresu uprawnień Najwyższej Izby Kontroli zawsze budził gorące emocje. Najwyraźniej uwidoczniały się one w czasie prac nad regulacją prawną dotyczącą Izby, zawartą zarówno w obowiązującej ustawie z dnia 23 grudnia 1994 r., jak i w rozdziale IX Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. Uchwalenie tych ustaw jakkolwiek wyciszyło polemiki, to jednak nie zamknęło problemu, czy przyjęte rozwiązania w sposób optymalny zakreślają kompetencje naczelnego organu państwa i pozwalają mu właściwie spełniać jego podstawowe zadanie, polegające na dostarczaniu informacji o stanie funkcjonowania państwa i finansów publicznych Sejmowi i innym najwyższym organom władzy publicznej, a także obywatelom.

W dyskusji na ten temat wyraźnie ujawniają się dwa przeciwstawne stanowiska. Według jednego z nich, NIK powinna w zasadzie ograniczyć się do kontrolowania jednostek ze sfery państwowej, przy czym z uwagi na autonomię centralnego banku państwa, Narodowy Bank Polski powinien być przez nią kontrolowany tak jak organy i jednostki państwowe wymienione w art. 4 ustawy o NIK, z pominięciem oceny wykonywania przez niego zadań. Izba nie powinna także wkraczać w sferę samorządową, kontrolowaną i nadzorowaną przez regionalne izby obrachunkowe, jak również przeprowadzać kontroli jednostek niepublicznych. Działalność tych jednostek jest bowiem w różnym zakresie poddawana ocenie licznych organów kontroli, nadzoru i regulacji, funkcjonujących przede wszystkim w ramach administracji rządowej i NIK nie powinna dublować ich kompetencji.

Zwolennicy odmiennego stanowiska, którego przykładem jest artykuł p. Stanisława Laskowskiego, domagają się rozszerzenia zakresu uprawnień Izby, tak aby jako naczelny organ kontroli państwowej mogła ona kontrolować wszystkie podmioty działające w państwie, przynajmniej w takim zakresie jak inne państwowe organy kontroli, nadzoru, ochrony i regulacji.

Realizacja obu przedstawionych tendencji, dotyczących roli NIK we współczesnej Polsce - opartych na odmiennej filozofii spojrzenia na państwo, które albo powinno być „nocnym stróżem" niewnikającym w aktywność obywateli, nawet jeśli odbywa się to z wykorzystaniem „dobra wspólnego", albo powinno być omnipotentne - wymagałaby zmiany Konstytucji. Tę kwestię należy sobie wyraźnie uświadomić, postulując tak, jak czyni to autor zmiany kompetencji kontrolnych NIK. Nie oznacza to, że nie należy prowadzić w tym zakresie dyskusji. Trzeba tylko brać pod uwagę, że ustawa zasadnicza z 2 kwietnia 1997 r. określiła zakres kompetencji NIK w sposób niemalże wyczerpujący, nie pozostawiając, tak jak jej poprzedniczki, szerokiego pola do wypełnienia przez ustawodawcę zwykłego. Dlatego też, aby zrównać kompetencje NIK z kompetencjami organów o uprawnieniach policji administracyjnych, nie wystarczy dokonanie zmian w ustawie. Należałoby także zmienić Konstytucję.

Pomijając nawet kwestię, na ile realny byłby taki zabieg, należy rozważyć, czy byłby celowy. Autor domaga się przyznania NIK uprawnień kontrolnych w jakie wyposażone zostały organy, które mają także uprawnienia władcze i które, wykonując nadzór lub funkcje policyjne, odpowiadają za działalność podległych jednostek lub za bezpieczeństwo i prawidłowe funkcjonowanie w sferze poddanej ich oddziaływaniu. Wykonują więc zadania o charakterze administracyjnym w ramach władzy wykonawczej. Z obowiązującej ustawy o NIK wyeliminowano zaś wszelkie rozwiązania, będące reliktem krótkiego na szczęście okresu, gdy organ kontroli działał w ramach administracji, które czyniły Izbę odpowiedzialną za działanie jednostek kontrolowanych. Prawo do wydawania zarządzeń doraźnych zastąpiono uprawnieniami o charakterze sygnalizacyjnym. Z tego względu porównując kompetencje NIK z kompetencjami innych organów, wykonujących obok innych zadań także funkcje kontrolne, należy pamiętać, że Izba ma tylko kontrolować i dostarczać informacji, a tamte organy zbierają informacje po to, żeby za pomocą instrumentów władczych zmieniać zachowanie kontrolowanych jednostek. Dlatego też zakres uprawnień kontrolnych NIK może być odmienny. I tak w wielu punktach pokrywa się on z zakresem uprawnień innych organów kontroli, co jest z kolei przedmiotem krytyki zwolenników opcji zawężania kompetencji NIK.

Mając na względzie również fakt, że zakres uprawnień do kontroli przyznany NIK w Konstytucji odpowiada międzynarodowym standardom i nie odbiega od uprawnień, w jakie wyposażone są najwyższe instytucje kontrolne w krajach należących do Unii Europejskiej (pamiętając przy tym, że uprawnienia te są zróżnicowane z uwagi na narodową tradycję i specyfikę poszczególnych państw), uważam że obecnie jest on optymalny. Inną kwestią jest natomiast zagadnienie, czy nie należałoby dokonać doprecyzowujących zmian w regulacji ustawowej,

szczególnie w zakresie unormowania zawartego w art. 2 ust. 3 i 4 ustawy o NIK. Zmiany takie oczywiście są możliwe pod warunkiem, że będzie się pamiętało, iż przepisy te przykładowo („w szczególności") określają sytuacje, w których występuje wykorzystanie przez jednostki niepubliczne „grosza publicznego" i wywiązywanie się przez nie z zobowiązań finansowych na rzecz państwa. Przepis art. 203 ust. 3 Konstytucji nie daje natomiast podstawy do stworzenia zamkniętego katalogu w tym zakresie, tak jak miało to miejsce w ustawie o NIK z dnia 8 października 1980 r.

Autor artykułu, pisząc o kompetencjach NIK, włączył w to pojęcie także zagadnienia dotyczące sposobu funkcjonowania Izby i dostępu kontrolerów do tajemnic ustawowo chronionych. Jest to oczywiście odrębny problem, wymagający szczegółowej analizy, czy i jakie regulacje prawne dotyczące tajemnic ustawowo chronionych utrudniają czy może nawet uniemożliwiają NIK wykonywanie jej zadań. Nie wydaje mi się jednak, żeby w sytuacji gdy prezes NIK jest dopuszczony do określonej tajemnicy - np. tajemnicy bankowej - były podstawy do formułowania wniosku, iż NIK nie jest dopuszczona do takiej tajemnicy. Szczególna ochrona niektórych kategorii informacji, związana z konstytucyjną ochroną prawa do prywatności może powodować wprowadzenie do postępowania kontrolnego dodatkowych wymogów ograniczających dostępność każdego kontrolera do takich informacji i czyniących odpowiedzialnym za każdorazowy wgląd w nie bezpośrednio prezesa NIK. Nie narusza to jednak - moim zdaniem - kompetencji NIK, jakkolwiek wymaga zwiększonego wysiłku zarówno w procesie przygotowania, jak i przeprowadzania tego rodzaju kontroli.

Odrębnym od kompetencji NIK problemem są także kwestie podnoszone przez S. Laskowskiego, dotyczące uchylania się jednostek kontrolowanych od poddania kontroli i rozstrzygania sporów pomiędzy NIK a tymi jednostkami co do uprawnień Izby do przeprowadzenia kontroli. Zagadnienie to ciągle jest przedmiotem dyskusji, która była prezentowana na łamach „Kontroli Państwowej", a ostatnio także - „Państwa i Prawa"[1]. Autor nie odnosi się do tej dyskusji, sygnalizuje natomiast trudności związane z uruchamianiem odpowiedzialności za wykroczenia, taki charakter ma bowiem - zgodnie z art. 98 ustawy o NIK - uchylanie się od kontroli. Należałoby ponownie rozważyć zmianę tego przepisu i zakwalifikowanie takiego czynu jako występku podlegającego odpowiedzialności karnej. Być może zmiany w karnym prawie materialnym byłyby okazją ku temu. Z jednej strony, zmiana charakteru czynu i zaostrzenie odpowiedzialności za jego popełnienie mogłyby lepiej chronić NIK przed bezzasadnymi i niestety często także złośliwymi utrudnieniami ze strony jednostek kontrolowanych, z drugiej zaś - pozwalałyby na poddanie pełnej procedurze sądowej spraw skomplikowanych pod względem prawnym.

mgr Małgorzata Niezgódka-Medek
sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego

[1] K. Pawłowicz: *Sądowa kontrola działań NIK wobec przedsiębiorców niepublicznych*, „PIP" nr 12/2001, s. 40 - 53 i tam podana literatura.

ks. Andrzej Derdziuk

DOBRO WSPÓLNE

Zagadnienie dobra wspólnego jest jedną z podstawowych kategorii w budowaniu właściwego porządku społecznego. Obok kategorii godności osoby oraz zasad pomocniczości i solidarności, pojęcie dobra wspólnego konstytuuje właściwy porządek pokojowego współistnienia członków danej społeczności. Wezwanie do rozwijania rozumienia tego pojęcia i jego wdrażania do praktyki wynika z faktu wzajemnej zależności osób w ramach społeczności. W niniejszym artykule zostanie przedstawione pojęcie dobra wspólnego i jego uwarunkowań. Ponadto zostanie wskazane miejsce tej rzeczywistości w funkcjonowaniu społeczności oraz zarysowany zakres odpowiedzialności poszczególnych podmiotów życia społecznego.

Kontekst troski o dobro wspólne

Człowiek, odkrywając swoją naturę dochodzi do przekonania, że tym co go łączy z innymi jest coś więcej, niż tylko wspólnota interesów ekonomiczno-gospodarczych i potrzeba znalezienia wspólnej płaszczyzny dla zapewnienia spokojnej egzystencji w ramach prawa i poczucia bezpieczeństwa. Rzeczywistością, która w najgłębszych pokładach łączy ludzi żyjących w danej społeczności jest ta sama natura ludzka, która sprawia, że jednakowo formułowane cele stają się potwierdzeniem, iż istnieje jakaś odpowiedniość i bliskość sobie poszczególnych jednostek ludzkich. Społeczna natura człowieka oznacza w tym przypadku swoiste pokrewieństwo rodzące poczucie solidarności i zdolność empatii. Osoba ludzka potrzebuje życia społecznego, które nie stanowi czegoś dodatkowego dla jej natury, ale jest konstytutywnym elementem jej istoty. Społeczny charakter natury ludzkiej nie tylko daje zdolność do budowania wspólnoty, ale też sprawia, że wspólnota staje się naturalną przestrzenią do osiągnięcia osobowej wielkości[1].

Zalążki pojęcia dobra wspólnego pojawiły się u Platona w określeniu „wspólny pożytek", wskazującym na dobry byt państwa, zapewniającego szczęście obywatelom. W prawodawstwie rzymskim rzeczywistość tę nazywano pomyślnością społeczeństwa *salus populi*. Troska o dobro ludu była podstawowym nakazem władz i była wypisywana na herbach władców i frontonach budynków użyteczności publicznej. W V wieku pojęcie to przyjęło formułę „pokoju i uporządkowanej zgody". Teoretykiem pojęcia dobra wspólnego jest św. Tomasz z Akwinu, który oparł na nim koncepcję życia społecznego. Dobro wspólne jest ładem wszechświata, w którym uczestniczy dobro poszczególnych jednostek łączących swoje wysiłki w zabieganiu o osiągnięcie szczęścia. W okresie nowożytnym pojęcie to kształtowało się łącznie z procesem uświadamiania sobie istnienia i konieczności respektowania podstawowych praw osoby ludzkiej. W naukach papieży XIX i XX wieku dobro wspólne wiązano z zagadnieniem pokoju i sprawiedliwości społecznej[2].

Rozważanie problematyki dobra wspólnego staje się tym bardziej konieczne, im bardziej w społeczności narastają postawy indywidualizmu, prowadzące wielu ludzi do lekceważenia wymogów życia społecznego. Niektórzy bowiem ludzie, głosząc śmiałe i szlachetne opinie, żyją tak jakby się nie troszczyli o potrzeby społeczeństwa. Sobór Watykański II, wskazując na takie postawy jako na istotne zagrożenie funkcjonowania społeczności, wylicza konkretne zachowania przeciwne dobru wspólnemu, do których należą: lekceważenie prawa i przepisów społecznych, posługiwanie się oszustwami i podstępami, niepłacenie podatków oraz uchylanie się od świadczeń społecznych[3]. Postawy te stoją w jawnej sprzeczności z dobrem ogółu i przynoszą negatywne skutki zarówno w narażaniu innych na szkody i zagrożenie własnej egzystencji, jak i stają się destrukcyjnym elementem życia społecznego, podkopując wzajemne zaufanie jako istotny warunek współpracy w ramach danej społeczności.

Jednocześnie, już na początku rozważań, należy odróżnić koncepcję dobra wspólnego od kolektywistycznego ujmowania życia społecznego, w którym interesowi ogółu, klasy lub pewnej grupy

---

[1] Por. A. Derdziuk: *Teologia wspólnoty*. [w:) *Communio consecrata*. red. K. Wójtowicz, Kraków 2002, s. 37 - 38.

[2] Por. J. Krucina: *Dobro wspólne*. [w:) *Encyklopedia katolicka*, t. 3, red. R. Łukaszyk, L. Bieńkowski, F. Gryglewicz, Lublin 1979, k. 1379 - 1380.

[3] *Sobór Watykański II. Konstytucja duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym*, nr 30 [w:) *Sobór Watykański II. Konstytucje. Dekrety. Deklaracje*, Poznań 1986.

zawodowej podporządkowuje się dobro jednostki włącznie z zanegowaniem jej podstawowych praw. W kolektywizmie na skutek błędnych założeń antropologicznych, ujmujących człowieka jako zespół relacji społecznych, a nie jako samodzielny podmiot decyzji moralnych, ma się do czynienia z systemem życia społecznego, w którym zostają zanegowane wolność człowieka i jego podstawowe prawa[4].

Definicja pojęcia i określenie warunków realizacji dobra wspólnego

W definiowaniu dobra wspólnego zwraca się uwagę, że jest ono „sumą warunków życia społecznego, jakie bądź zrzeszeniom, bądź poszczególnym członkom społeczeństwa pozwalają osiągnąć pełniej i łatwiej własną doskonałość"[5]. W definicji chodzi nie tylko o dobro wspólne w relacjach między jednostką a społecznością, ale też o zabezpieczenie potrzeb i słusznych dążeń innych grup. Kategoria dobra wspólnego stoi na straży zarówno dobra poszczególnych jednostek, jak też wspólnot, które nie mogą dążyć do swoich celów za cenę zniszczenia lub zlekceważenia dobra innej strony. Swoistą miarą dobra wspólnego staje się stwierdzenie, że chodzi o dobro wszystkich i każdego. Jeśli jakieś dobro danej społeczności realizowane jest za cenę istotnego skrzywdzenia pewnych jednostek lub grup je tworzących, to przestaje być dobrem wspólnym, a staje się dobrem tylko niektórych, którzy odnieśli korzyść z takiego rozwiązania.

W praktyce niełatwo jest zapewnić takie funkcjonowanie społeczności, w którym żadna z jego części składowych nie ponosi ofiar na rzecz innych. Właśnie dlatego potrzebna jest precyzyjnie określona kategoria dobra wspólnego, która pozwalałaby znaleźć to co powinno być przedmiotem wspólnych dążeń, które są optymalne w danym kontekście i możliwe do zrealizowania. Dobro wspólne nie jest bowiem jakąś utopią i w toku realizacji bierze pod uwagę konieczność ofiar i wyrzeczeń. Jednak we właściwie funkcjonującej społeczności te ofiary i wyrzeczenia powinny być jasno określone i umotywowane oraz powinny zostać podjęte w sposób wolny i świadomy. Wówczas powstaje układ, który zachowuje gwarancję stabilności, bowiem oparty jest na rozpoznaniu sytuacji i jednoczesnej zgodzie różnych stron.

Kategoria dobra wspólnego jest jednocześnie czymś dynamicznym, zmieniającym się w konkretnym wyrazie w określonym czasie. Powinno to skłaniać czynniki odpowiedzialne za funkcjonowanie życia społecznego do weryfikowania, jakie jest w danym momencie właściwe rozwiązanie sytuacji i określania, czy podjęte działania zabezpieczają sprawiedliwy udział w ponoszeniu ciężarów życia publicznego. Kryterium sprawiedliwości społecznej będącej wyrazem troski o całościowe dobro ludzkie, jednostek, rodzin, grup i pomniejszych społeczności, które stanowią części społeczności państwowej pozwala na takie działania, które będą zabezpieczać przez skostnieniami prawodawstwa oraz sztywną i dyskryminującą strukturyzacją[6]. Głównym podmiotem powołanym do troski o dobro wspólne jest władza powoływana w demokratycznych wyborach, która otrzymuje mandat nie tylko do troski o interesy swego elektoratu, ale i do dbania o integralny rozwój społeczności państwowej.

Wśród warunków umożliwiających pełny rozwój społeczności znajdują się: poszanowanie osoby jako takiej, osiągnięcie dobrobytu społecznego i rozwoju oraz zapewnienie pokoju i bezpieczeństwa w ramach sprawiedliwego porządku. Określanie warunków realizacji dobra wspólnego ma na celu stworzenie takiego układu, który gwarantowałby roztropne uwzględnianie potrzeb wszystkich uczestników życia społecznego. Jako pierwszy warunek wylicza się poszanowanie osoby jako takiej. Chodzi tu o poszanowanie podstawowych i niezbywalnych praw każdej osoby, do których należą: prawo do życia od poczęcia do naturalnej śmierci, prawo do postępowania według słusznej normy własnego sumienia, prawo do ochrony życia prywatnego oraz do zachowania wolności, w tym także wolności w dziedzinie wyrażania swoich poglądów i wyznawania religii.

Poszanowanie godności i zapewnienie należnych osobie praw nie może być tylko deklaratywnym stwierdzeniem, ale powinno być realnie zapewnione w ramach funkcjonującego porządku prawnego i mechanizmów gospodarczych. Oznacza to, że w celu zapewnienia dobra wspólnego państwa powinny kierować się dążeniem do dobrobytu społecznego i zagwarantowania możliwości rozwoju. Dopiero bowiem zapewnienie możliwości zaspokojenia podstawowych dóbr w postaci wyżywienia, odzieży, mieszkania, opieki zdrowotnej, pracy, wychowania i dostępu do kultury

---

[4] Por. J. Nagórny: *Posłannictwo chrześcijan w świecie*, t. 1, *Świat i wspólnota*, Lublin 1997, s. 170 - 171.

[5] *Sobór Watykański II. Konstytucja duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym*, nr 26.

[6] Por. M. Graczyk: *Sprawiedliwość społeczna a rozwarstwienie ekonomiczne społeczeństwa*, [w:) *Moralne aspekty przemian cywilizacyjnych*, red. J. Nagórny, A. Derdziuk, Lublin 2001, s. 77.

oraz prawdziwej informacji, a także wolności w zakresie zakładania rodziny sprawia, że deklarowane prawa nie są tylko pustym zapisem. Dobro wspólne jest o tyle realizowane, o ile członkowie społeczności państwowej mają realny dostęp do podstawowych dóbr zapewniających prowadzenie życia prawdziwie ludzkiego[7]. Dobra wspólnego nie realizuje się zatem pięknymi hasłami, ale działaniami zmierzającymi do faktycznego i sprawiedliwego udziału w dobrach konsumpcyjnych.

Trzecim istotnym warunkiem urzeczywistnienia dobra wspólnego jest pokój polegający na trwałości i bezpieczeństwie porządku społecznego, który oparty jest na przejrzystych zasadach uwzględniających prawdziwe dobro podmiotów życia społecznego. Władza państwowa powinna mieć też odpowiednie narzędzia do odkrywania, ogłaszania i egzekwowania tegoż porządku w ramach ustalonych granic. Posiadanie odpowiednich środków, chociażby w postaci instytucji kontrolnych, jest wyrazem faktycznej troski o dobro wspólne, które nie może być zawłaszczane przez określone jednostki lub grupy.

W celu zapewnienia dobra wspólnego potrzebna jest zarówno formacja wszystkich obywateli, jak i posiadanie instytucji strzegących porządku. Instytucje te powinny dysponować odpowiednimi narzędziami w pouczaniu, propagowaniu i wymaganiu działań na rzecz dobra wspólnego. Istotnymi wymogami porządku społecznego, w którym może dokonywać się realizacja dobra wspólnego, jest budowanie tegoż porządku na podstawie czterech filarów, które obejmują: prawdę, wolność, sprawiedliwość i miłość rozumianą w świetle zasady solidarności. Wezwanie do uczestnictwa w życiu społecznym ujmowane w tych czterech wyżej wymienionych kategoriach pomaga w zachowaniu właściwej równowagi pomiędzy zależnością od uwarunkowań zewnętrznych i wolnym działaniem osobowego podmiotu.

Rola pojęcia dobra wspólnego w funkcjonowaniu społeczności

Zasady regulujące życie społeczne, zwłaszcza te mające charakter najbardziej ogólny, ujmowane są nie jako normy treściowe obejmujące konkretne wskazania, ale jako kryteria formalne prawidłowego funkcjonowania społeczności. Do istotnych elementów życia społecznego należy zespół wartości podstawowych przyjmowanych na zasadzie powszechnego konsensusu. Wartości te nie czerpią jednak swej wagi z mandatu społecznej akceptacji, ale są wyprowadzone z natury człowieka na zasadzie analizy filozoficznej[8].

Dobro wspólne przyjmuje z jednej strony charakter pewnego stanu idealnego, do którego dążą instytucje państwa, z drugiej zaś strony powinno być skonkretyzowane w określonych dobrach, których zapewnienie obywatelom jest obowiązkiem państwa. Stąd mówi się o dwu zasadniczych koncepcjach dobra wspólnego. Pierwsza z nich jest bardziej esencjalistyczna, druga ma charakter instrumentalno-instytucjonalny. W pierwszym znaczeniu dobro wspólne rozumiane jest jako zbiór wartości realizowanych w społeczeństwie. W drugim ujęciu dobra wspólnego staje się ono zespołem urządzeń i instytucji społecznych.

W rozwijaniu dobra wspólnego należy dostrzec, że istotnymi elementami życia społecznego są nie tylko aktualne korzyści doraźne, ale też wartości duchowe i określony klimat życia, który rzutuje równie precyzyjnie i nieuchronnie na przyszłość jak wskaźniki makro- i mikroekonomiczne. Poszanowanie pewnej struktury duchowej, która dla wielu jest wprost niewyczuwalna, tak iż nie są zdolni do recepcji jej istnienia, jest bardzo istotne w szerszej skali, w której długofalowe działania i przewidywanie konsekwencji pewnych postaw może mieć decydujące znaczenie dla rozwoju gospodarczego i społecznego. Dlatego w określaniu dobra wspólnego dla konkretnej wspólnoty należy uwzględnić pierwiastki normatywne wynikające z uniwersalnych zasad oraz dostosować je do dobrze poznanej rzeczywistości społecznej, w której ważną rzeczą jest posiadane doświadczenie wdrażania pewnych rozwiązań. Dobro wspólne będąc kategorią teoretyczną musi być zatem sprawdzane w praktyce. Owo weryfikowanie dokonuje się nie na zasadzie plebiscytu i wyboru większości, ale na stwierdzeniu zachowania zasad sprawiedliwości i respektowania porządku prawnego zakorzenionego w naturze człowieka. Sprawdzianem realizowania dobra wspólnego jest ostatecznie rozwój osób, które zyskując w społeczności warunki do urzeczywistniania swego powołania, podejmują trud współdziałania w tworzeniu nowego oblicza ziemi[9].

---

[7] Por. *Katechizm Kościoła Katolickiego*, nr 1907 - 1908.

[8] Por. J. Gocko: *Ekonomia a moralność. Poszukiwania teologicznomoralne*, Lublin 1996, s. 198 - 199.

[9] Por. J. Nagórny: *Moralność życia społecznego w ujęciu „Katechizmu Kościoła Katolickiego”*, [w:) *Katechizm Kościoła Katolickiego. Przesłanie moralne Kościoła*, red. J. Nagórny, A. Derdziuk, Lublin 1995, s. 176 - 177.

Tylko poczucie wzajemnej więzi i zależności między sobą czyni ludzi współobywatelami jednego państwa. Społeczność narodowa wytwarza cały zespół wspólnych idei, wartości, przekonań, upodobań, wzorów zachowań i postaw moralnych, które stają się ideałem i przewodnikiem[10]. Wspólnotę można porównać do systemu naczyń połączonych, w których zachowanie równowagi jest sprawą wszystkich jej elementów składowych. Zagubienie pojęcia dobra wspólnego prowadzi nie tylko do atomizacji poszczególnych członków społeczności, ale też wyraża się w cząstkowym i przez to ułomnym postrzeganiu rzeczywistości, w którym brakuje wizji całości, co może okazać się katastrofalne w przewidywanej przyszłości.

Zagubienie pewnych wartości wypływające ze sprywatyzowania moralności, prawa i wolności, staje się istotną przeszkodą do normalnego funkcjonowania społeczności. Nie chodzi już tylko o stwarzanie świata, w którym króluje krwiożerczy indywidualizm, ale o powstanie sytuacji, w której nie ma możliwości prowadzenia dialogu, bo nie ma wspólnej płaszczyzny, na której można się porozumieć. Naiwna wiara w dobroć człowieka i w jego instynkt samozachowawczy może okazać się złudna w obliczu wyzwań, wobec których człowiek staje bezbronny i nie ma narzędzi do ich właściwego poznania i zrozumienia. Brak integralnej wizji świata prowadzi do coraz większej niespójności wizji cząstkowych, które oparte na subiektywnych kryteriach oceny rzeczywistości mają coraz mniej wspólnego z rzeczywistością realnie istniejącą i poruszają się w wirtualnej przestrzeni własnej intencjonalności. Człowiek dyskutuje nie z tym co jest, ale z tym co uważa, że jest. Ujawnia się tu katastrofalny skutek braku metafizyki jako refleksji nad tym, co rzeczywiście jest. Pojęcie dobra wspólnego stworzone na gruncie filozofii klasycznej zakłada możliwość znalezienia wspólnego mianownika dialogu w postaci istnienia rzeczywistego bytu, który jest dostępny ludzkiemu poznaniu i przez to może być przedmiotem ludzkiej percepcji.

Człowiek jako istota dialogalna potrzebuje innych osób do rozwijania własnych możliwości. Społeczność, w której funkcjonuje jednostka podejmując współpracę z innymi podmiotami życia społecznego, powinna posiadać określony porządek pozwalający na osiąganie zamierzonych celów. Dobro wspólne jako wartość naczelna konstytuuje ten porządek tworząc treściową sumę dóbr, które powinny być osiągnięte w ramach danej społeczności. Praktycznie oznacza to zgodę na wykorzystywanie określonych środków do realizacji zamierzonych celów. W nowoczesnych społeczeństwach podstawowe zasady dobra wspólnego zapisane są w konstytucjach wyliczających wartości, które gwarantują suwerenny byt państwa i rozwój jego obywateli[11]. W zakresie dobra wspólnego powinny zostać zapisane sposoby zabezpieczania funkcjonowania podstawowych wartości w życiu społecznym.

Odpowiedzialność za dobro wspólne

Przez odpowiedzialność za dobro wspólne rozumie się nie tylko zabezpieczenie warunków do poprawnego funkcjonowania struktur społecznych ze strony państwa, ale postawę obywatelską uczestników życia społecznego, którzy poczują się współautorami dokonujących się procesów społecznych. Postawa odpowiedzialności wymaga zatem podmiotowości obywateli, którzy o tyle mogą być odpowiedzialni, o ile mają realny wpływ na kształtowanie przemian społeczno-gospodarczych. Wymaga to formowania odpowiedniej świadomości oraz wychowania do przymiotów serca i ducha pozwalających na kierowanie się miłością społeczną. Postawa odpowiedzialności realizuje się nie tylko przez zachowywanie określonego porządku wyrażonego w postaci zasad prawnych, ale jest odpowiedzialnością za drugiego człowieka, co jest czymś więcej niż tylko kierowaniem się poczuciem obowiązku.

Troska o dobro wspólne jest więc nie tylko obowiązkiem władz[12], ale też powinna stać się przedmiotem starań wszystkich członków społeczności. Ażeby zaś wszyscy obywatele byli skłonni uczestniczyć w życiu różnych grup, z których składa się organizm społeczny, konieczne jest, by mogli w nich znaleźć wartości, które by ich pociągały i skłaniały do służenia drugim. Po raz kolejny okazuje się, że dobro wspólne jako pewien ideał powinno formować myślenie obywateli i przez to skłaniać ich do angażowania się w przedsięwzięcia społeczne. Słusznie można sądzić, że przyszły los ludzkości leży w rękach tych, którzy potrafią podać następnym pokoleniom motywy życia i nadziei.

---

[10] Por. H. Skorowski: *Naród jako kategoria aksjologiczna*, [w:) *Vivere in Christo. Chrześcijański horyzont moralności*, red. J. Nagórny, A. Derdziuk, Lublin 1996, s. 259.

[11] Por. A. Derdziuk: *Wartości w projekcie Konstytucji RP [w:) Człowiek, sumienie, wartości*, red. J. Nagórny, A. Derdziuk, Lublin 1997, s. 157 - 158.

[12] Por. *Katechizm Kościoła Katolickiego*, nr 1910.

W rozwijaniu dobra wspólnego trzeba pokazać sens życia, które od poczęcia aż do naturalnej śmierci zachowuje swoją wartość i jest czymś, co warto chronić. Mimo przygodności ludzkiego życia, to jest jego charakteru przemijalnego, motywem jego cenienia i rozwijania jest możliwość wypełnienia go życzliwością i miłością owocującą szczęściem własnym i innych. Troska o dobro wspólne może przybrać kształt pewnej idei, której poświęca się człowiek sądząc, że przez to przyczynia się do pomnożenia szczęścia i wyzwolenia w sercach innych ludzi podobnego pragnienia czynienia dobra. Udział w dążeniu do pomnażania dobra wspólnego zakłada przekraczanie własnych horyzontów i dostrzeganie, że zaspokojenie słusznych praw innych leży w interesie wszystkich i każdego.

Państwo jako wspólnota tak uformowanych obywateli, dojrzałych do tworzenia społeczeństwa obywatelskiego, powinno podjąć zadania strzeżenia dobra wspólnego na płaszczyźnie kulturowej, społecznej, ekonomicznej i duchowej. Poprzez swoje organy ustawodawcze, sądownicze i wykonawcze powinno zabezpieczać właściwy rozwój społeczno-ekonomiczny i dostęp do wytworzonych dóbr. Narzędziami w realizowaniu odpowiedzialności jest prawo i narzędzia ekonomiczne, ale też obyczaj społeczny i wzorce kulturowe, które powinny być przedmiotem polityki kulturalnej państwa. Brak odpowiedzialności za dobro wspólne ujawnia się nie tylko w korupcji i bezkrytycznym korzystaniu z przywilejów elit politycznych. Przejawem takiego braku odpowiedzialności jest unikanie reform, które będąc niepopularne mogą na krótką metę okazać się polityczną porażką, ale są konieczne do zapewnienia długofalowego rozwoju. Krótkowzroczne dążenie za wszelką cenę do utrzymania władzy, bez podejmowania odważnych decyzji staje się szkodliwe dla dobra wspólnego[13].

W społecznościach lokalnych funkcję odpowiedzialnych za dobro wspólne pełnią samorządy i władze terenowe oraz inne podmioty życia społecznego. Istotną rolę w trosce o dobro wspólne zachowuje szkoła oraz inne instytucje edukacyjne, których zadaniem jest wychowanie dzieci i młodzieży do optymalnego udziału w życiu społecznym. Funkcja instytucji wychowawczych jest pomocnicza w stosunku do rodziny, która jest pierwszą szkołą uspołecznienia i powinna mieć zapewnione prawo do nadawania własnego kształtu wychowaniu.

Instytucją pomagającą w kształtowaniu zrozumienia i realizowania dobra wspólnego jest Kościół katolicki i inne wspólnoty wyznaniowe. W swojej działalności ukazują one ideały etyczne oraz dostarczają motywów opartych na sankcjach sięgających poza porządek doczesny. W perspektywie chrześcijańskiej odwoływanie się do rzeczywistości nadprzyrodzonej nie ma na celu alienacji ani oderwania od odpowiedzialności za doczesność. Wręcz przeciwnie, nauczanie o karze lub nagrodzie wiecznej związane jest z ukazywaniem należnej postawy życiowej w doczesności, w której podstawowym kryterium jest miłość. Wizja sądu z uczynków miłosierdzia wobec potrzebujących jest wyraźnym wskazaniem na konieczność troski o dobro wspólne.

Wśród różnych instytucji działających dla dobra wspólnego należy zwrócić uwagę na zadania pracowników Najwyższej Izby Kontroli. W ramach wykonywania powołania kontrolera NIK należy brać pod uwagę odpowiedzialność za dobro wspólne, którego strzeżenie powinno być celem wszelkich działań kontrolnych. Skuteczną troskę o dobro wspólne warunkuje wiara w to, że możliwe jest pokojowe współistnienie różnych grup i zabezpieczenie właściwego funkcjonowania mechanizmów prawnych. Pracownik NIK wyposażony w narzędzia kontrolne powinien mieć na uwadze dobro ogółu, które jest przedmiotem działań weryfikacyjnych. W imieniu wspólnoty działa on jako gwarant zapewnienia poprawnego funkcjonowania struktur społecznych w ramach porządku prawnego mającego na celu dobro wspólne.

Kierowanie się troską o dobro wspólne jest motywem pozytywnym działań weryfikacyjnych i zabezpiecza przed postawą, w której jako sukces kontrolera traktuje się wykrycie nieprawidłowości. Mierzenie jakości kontroli wykrywaniem braków i naruszeń prawa, jakkolwiek może być uznawane za jeden z wyznaczników, nie jest wystarczającym kryterium inspekcji. Jej celem jest bowiem określenie, na ile działania sprawdzane w ramach kontroli służyły dobru społeczeństwa w zakresie obowiązującego prawa. W myśl tego kryterium kontroler powinien zgłaszać nie tylko uwagi co do zachowania lub niezachowania prawa, ale też odnośnie do zasadności oraz sposobu funkcjonowania prawa, które także ma być w służbie interesu publicznego.

Problematyka dobra wspólnego nabiera coraz większego znaczenia w perspektywie jednoczącej się Europy oraz postępujących procesów globalizacji. Unifikacji na płaszczyźnie gospodarczej towarzyszy bowiem coraz większa rozbieżność oczekiwań społecznych, wypływająca z różnych poglądów na świat. Poszukiwanie uniwersalnych wartości zdolnych zjednoczyć wszystkich ludzi musi uwzględnić integralną koncepcję człowieka, któremu nie wystarczy proste zaspokojenie potrzeb materialnych. Przysłowiowe domaganie się przez lud „igrzysk", które stają się dopełnieniem wołania o chleb, może na pewien czas uspokoić nastroje, ale nie jest w stanie zbudować trwałej

[13] Por. R. Matyja: [w:) *Moralne aspekty przemian* ..., op. cit., s. 149 - 150.

jedności. Odwołanie się do natury człowieka, w którą zostało wpisane pragnienie wzrostu osiąganego przez bezinteresowny dar z siebie, pozwala na odkrycie wartości, wokół których ludzie zdolni są porozumieć się i budować własną przyszłość.

ks. dr hab. Andrzej Derdziuk
Katedra Historii Teologii Moralnej
Katolicki Uniwersytet Lubelski

Tadeusz Dziuba
Kazimierz Pierzchlewicz

NIEDOSKONAŁOŚCI PRAKTYKI W PODATKACH LOKALNYCH

Praktyka stosowania różnego rodzaju ulg podatkowych przez organy gmin oraz egzekwowania zaległości podatkowych okazuje się - w świetle badań Najwyższej Izby Kontroli[1] - wielce niedoskonała. Kontrola przeprowadzona w 24 gminach na terenie 4 województw dotyczyła tych podatków, dla których właściwymi organami podatkowymi są przewodniczący zarządów gmin - wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast.

Źródła dochodów gmin określała (i określa) ustawa o dochodach samorządu terytorialnego w latach 1999 - 2002[2], wśród których wymienia ona w art. 3 pkt 1 następujące podatki: rolny, leśny, od nieruchomości, od środków transportowych, od posiadania psów, od działalności gospodarczej osób fizycznych (opłacanego w formie karty podatkowej), od spadków i darowizn oraz od czynności cywilnoprawnych. Bezpośrednio na rachunek gmin wpłacanych jest pięć pierwszych podatków (co wynika z przepisu art. 16 ustawy - Ordynacja podatkowa[3] i ustaw dotyczących poszczególnych podatków).

Uchwały rad gmin w sprawach podatków

Wysokość stawek podatków od nieruchomości, od środków transportowych i od posiadania psów określają - stosownie do dyspozycji art. 5 ust. 1, art. 10 ust. 1 i art. 14 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych[4] - rady gmin. Ponadto radom tym przysługuje prawo ustalenia - innych niż przewidziane przepisami ustawy - zwolnień w zakresie tych podatków (art. 7 ust. 2, art. 12 ust. 4 i art. 14 pkt 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych), a także prawo ustalania takich zwolnień od podatku leśnego (art. 62 ust. 2 ustawy o lasach[5]) oraz prawo obniżenia podstawy obliczania podatku rolnego (art. 6 ust. 3 ustawy o podatku rolnym[6]).

Z konstytucyjnej zasady państwa prawa wynika obowiązek przestrzegania przez władze publiczne reguły *lex retro non agit* (prawo nie działa wstecz). Oznacza to, że uchwały, o których mowa wyżej, powinny być podjęte przed rozpoczęciem roku podatkowego. Z obowiązku tego wywiązały się 23 gminy spośród 24 kontrolowanych, jednak w 3 gminach uchwały te opublikowano dopiero w styczniu danego roku podatkowego. W 1 gminie stawki podatku od nieruchomości, obowiązujące od 1 stycznia 2000 r., uchwalono dopiero 27 stycznia 2000 r. (a opublikowano dzień później).

Uchwalone przez rady gmin stawki podatku od nieruchomości powinny mieścić się w granicach przewidzianych przepisami art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Dolne granice nie mogą być niższe niż $^1/^2$ górnych stawek określonych tą ustawą. Stwierdzono jeden przypadek wykroczenia poza to ustawowe upoważnienie. Rada gminy C. uchwaliła w kolejnych latach 1999 - 2000 stawki podatku od „pozostałych budynków lub ich części" (art. 5 ust. 1 pkt 4) w wysokościach 8,5% i 8,6%. Uszczuplenia dochodów gminy wyniosły w tych latach odpowiednio 0,8% i 0,9% dochodów tej gminy z tytułu podatków i opłat lokalnych.

Rady 22 gmin uchwaliły - w zróżnicowanym zakresie - pobór podatków od osób fizycznych w drodze inkasa, realizując w ten sposób upoważnienia wynikające z art. 6 ust. 9 i art. 14 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz art. 6 b ustawy o podatku rolnym i art. 66 ust. 9 ustawy o lasach. W 4 spośród tych gmin stwierdzono nieprawidłowości polegające na pobieraniu w drodze inkasa podatków nieobjętych uchwałami gmin oraz pobieraniu w ten sposób podatku od środków transportu. Na przykład, podatek od środków transportu w latach 1993 - 1998 pobierano w gminie Cz., mimo że

---

[1] Informacja o wynikach kontroli *„Stosowanie ulg podatkowych przez organy gmin oraz skuteczność egzekwowania zaległości podatkowych w latach 1999 - 2000 (I. półrocze)"* NIK, marzec 2002 r.

[2] Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 - 2002 (DzU nr 150, poz. 983, ze zm.). Tytuł ustawy zmieniony z dniem 1 stycznia 2001 r. przepisem art. 1 ustawy z dnia 14 listopada 2001 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 - 2001 oraz niektórych innych ustaw (DzU nr 145, poz. 1623).

[3] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (DzU nr 137, poz. 926, ze zm.).

[4] Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (DzU nr 9, poz. 31, ze zm.).

[5] Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t. j. DzU z 2000 r., nr 56, poz. 679, ze zm.).

[6] Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (t. j. DzU z 1993 r., nr 94, poz. 431, ze zm.).

przepis art. 11 ust. 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wyraźnie nakazuje dokonywania tych wpłat bezpośrednio na rachunek danej gminy.

Wszystkie te nieprawidłowości - choć nieliczne, ale rażące - wskazują na to, że obsługa prawna organów stanowiących niektórych jednostek samorządu terytorialnego jest niedostateczna.

Gdyby w kontrolowanych gminach nie obniżono stawek trzech podatków (od nieruchomości, od środków transportu i od posiadania psów), to wpływy do budżetów tych gmin byłyby w 1999 r. łącznie o 12,6% większe niż dochody z tytułu podatków i opłat lokalnych, a w I połowie 2000 r. większe o 11,2%. Tak więc uchwalenie przez rady tych gmin obniżek podatków spowodowało odczuwalne zmniejszenie dochodów budżetowych. Mimo to uchwały w tych sprawach nie były poprzedzane - z jednym wyjątkiem - analizami sytuacji ekonomicznej i finansowej gmin.

Faktycznie więc trudno mówić o kreowaniu przez rady samorządowe polityki podatkowej.

Natomiast skutki zwolnień z opłacania podatków lokalnych dokonanych przez rady gmin miały nieistotne następstwa finansowe, ponieważ zmniejszenie wpływów we wskazanych okresach wyniosło tylko 0,4% i 0,8% dochodów z podatków i opłat lokalnych.

Decyzje przewodniczących zarządów gmin

Organami podatkowymi I instancji właściwymi dla podejmowania decyzji w sprawach wymienionych podatków (stosownie do przepisu art. 13 1 - Ordynacji podatkowej) są przewodniczący zarządów gmin. Przepisy art. 122, art. 172 1 i art. 187 1 tej ustawy nakazują organom podatkowym podejmowanie wszelkich niezbędnych działań w celu dokładnego wyjaśnienia stanów faktycznych w rozpatrywanych sprawach, zebranie i wyczerpujące rozpatrzenie materiałów dowodowych oraz sporządzenie protokołów z czynności istotnych dla rozstrzygania spraw.

Jednak aż w 20 gminach (spośród 24 kontrolowanych) przewodniczący zarządów nie podejmowali - oczywiście za pośrednictwem swoich aparatów wykonawczych (czyli odpowiednich komórek urzędów gmin) - wszystkich działań w zakresie rozpatrywania wniosków podatników (wraz z materiałami dowodowymi), mających na celu rzetelne przeprowadzanie postępowań w sprawach o udzielanie ulg podatkowych, umarzanie należności, ich odraczanie i rozkładanie na raty oraz zaniechanie poborów należności z omawianych tu tytułów. Takie wady w skontrolowanych gminach miało średnio ok. 30% decyzji zbadanych w trakcie kontroli NIK. Ilustrują to poniższe przykłady.

W gminie P. objęto badaniami 100 decyzji dotyczących omawianych spraw (spośród 671 takich decyzji). Stwierdzono, że w żadnym przypadku nie kontrolowano zasadności wniosków składanych przez podatników, a w 99 przypadkach wójt podejmował decyzje samodzielnie, tzn. bez uzyskania stanowiska właściwej komórki organizacyjnej urzędu gminy. W gminie R. wydania 27 decyzji (spośród 50 analizowanych) nie poprzedzono postępowaniami wyjaśniającymi. Burmistrz gminy Ż., wydając 1115 decyzji o zaniechaniu poboru połowy czwartej raty podatku rolnego w 1999 r., nie zebrał i nie rozpatrzył materiałów dowodowych, a także nie sporządził wymaganych protokołów z postępowań; decyzje te - mimo iż miały charakter powszechny - zostały podjęte bez uchwały rady gminy, wymaganej przepisem art. 12 ust. 8 ustawy o podatku rolnym. W gminie Ś. przed podjęciem 115 decyzji w sprawie udzielenia ulg podatkowych nie przeprowadzono postępowań wyjaśniających, w szczególności ustalających czy zachodzą przesłanki do zastosowania ulg, a w konsekwencji w dokumentacji tych spraw brakowało stosownych uzasadnień dla tych decyzji.

Przepisy art. 207 1 - Ordynacji podatkowej nakazują organom podatkowym rozstrzyganie spraw w formie decyzji, a art. 210 tej ustawy określa składniki takich decyzji. Muszą one zawierać m. in. uzasadnienia faktyczne i prawne oraz pouczenia o trybie odwoławczym (art. 210 1). Uzasadnienia faktyczne zaś muszą wskazywać udowodnione fakty i dowody oraz przyczyny odmówienia wiarygodności dowodom niewziętym pod uwagę (art. 210 4). W wyjątkowych okolicznościach można odstąpić od podawania uzasadnień, ale decyzje dotyczące przyznania ulg w zapłacie podatków zawsze muszą mieć uzasadnienia (art. 210 5).

Mimo tak wyraźnych dyspozycji zawartych w ustawie, o fundamentalnym przecież znaczeniu dla spraw podatkowych, w 5 gminach (spośród 24 kontrolowanych) stwierdzono, że bez zastosowania formy decyzji załatwiano średnio ok. 10% spraw dotyczących udzielania ulg podatkowych, umarzania należności, ich odraczania oraz rozkładania na raty i zaniechania poborów podatków. Na przykład: w 19 przypadkach wniesienia przez podatników gminy S. prośby o umorzenie odsetek od zaległości podatkowych (spośród 20 analizowanych) nie wydano decyzji, lecz ustnie poinformowano wnioskodawców o pozytywnym załatwieniu spraw przez wójta.

Z kolei w 16 gminach (2/3 kontrolowanych) średnio co trzecia decyzja w sprawie udzielenia ulgi podatkowej nie zawierała uzasadnienia faktycznego lub prawnego. Uzasadnień takich nie zawierało 88 pozytywnych decyzji w sprawie ulg podatkowych wśród 100 zbadanych w trakcie kontroli w gminie P.; w gminie Sz. stwierdzono, że 10 decyzji o odroczeniu terminów płatności (spośród 50

analizowanych) nie miało uzasadnień faktycznych, a 26 decyzji umarzających zobowiązania (z 28 badanych) nie wskazywało faktów uznanych za udowodnione i stosownych dowodów; w gminie R. żadna z 50 badanych decyzji nie miała uzasadnienia prawnego.

Należy zauważyć, że skala stwierdzonych zaniedbań w opisanym wyżej zakresie była znaczna. Wszystko to ograniczało uprawnienia stron w postępowaniach odwoławczych, a ponadto utrudniało kontrolę legalności rozstrzygnięć podejmowanych przez organy podatkowe I instancji.

Przepis art. 139 1 - Ordynacji podatkowej zakreśla miesięczny termin załatwiania spraw podatkowych jako termin maksymalny, a przepis art. 140 1 nakłada obowiązek powiadamiania stron - w razie niedotrzymania terminu - o jego przyczynach i wskazania nowego terminu.

W 10 gminach (ponad 40% jednostek kontrolowanych) stwierdzono przewlekłe załatwianie spraw podatkowych i niepowiadamianie zainteresowanych o przyczynach takiego przebiegu spraw; średnio dotyczyło to 39% zbadanych decyzji. Przykładowo, w 49% spraw objętych badaniami kontrolnymi w gminie Ł. przekroczono termin określony przywołanym przepisem (nawet o ponad 100 dni), a w mniej niż 4% przypadków powiadamiano wnioskodawców o opóźnieniach; w gminie L. zaś w 40% zbadanych spraw przekroczono termin miesięczny i żadnego z podatników nie powiadomiono o nowym terminie.

W kontrolowanych gminach okres załatwiania spraw związanych z udzielaniem ulg, odraczaniem i umarzaniem należności oraz rozkładaniem na raty i zaniechaniem poborów należności - w skrajnych sytuacjach - wynosił nawet 7 miesięcy.

Dyspozycja art. 281 1 - Ordynacji podatkowej zobowiązuje organy podatkowe (a zatem również wójtów, burmistrzów i prezydentów) do przeprowadzania kontroli podatkowych. Wykonuje się je z urzędu (art. 282 - Ordynacji podatkowej).

Aż w 16 gminach (2/3 kontrolowanych) takich kontroli nie przeprowadzano w ogóle, czyli przewodniczący zarządów nie wywiązywali się z powyższego obowiązku. Należy tu od razu dodać, że tam gdzie z instrumentu tego korzystano (choć w stopniu niewielkim), okazywało się, że kontrole podatkowe skutecznie pomagają przewodniczącym zarządów gmin wykonywać funkcje organu podatkowego. I tak na przykład w 1999 r. w gminie R. przeprowadzono 15 kontroli podatkowych. Stwierdzono zasadnicze rozbieżności pomiędzy stanem faktycznym, a danymi zawartymi w sporządzanych przez podatników wykazach nieruchomości. Ustalenia te wykorzystał burmistrz gminy, rozstrzygając kwestie podatków zwiększył przypisy (czyli kwoty należne od podatników) łącznie o 44.390 zł.

W gminach, w których przeprowadzano kontrole podatkowe, stwierdzono przypadki naruszania procedury takich kontroli, określone przepisami art. 283 - 292 - Ordynacji podatkowej. W szczególności nie zawierały one dowodów, a także pouczeń o prawie do złożenia wyjaśnień i zastrzeżeń (patrz art. 290 2 pkt. 6 i 7 tej ustawy).

Skutki finansowe udzielonych przez przewodniczących zarządów gmin zwolnień, umorzeń i zaniechań nie były znaczne. Średnia relacja wartości tych ulg do wartości dochodów kontrolowanych gmin z tytułu podatków i opłat lokalnych była w okresie objętym kontrolą rzędu 4%. Występowały jednak znaczne różnice pomiędzy gminami, na przykład w jednej z gmin relacja ta wynosiła 2%-3% (w różnych latach podatkowych), w innej - 14%-18%.

Windykacja należności z tytułu podatków gminnych

Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[7] określa postępowanie i środki przymusowe stosowane m. in. przez organy samorządu terytorialnego w celu doprowadzenia do wykonania przez podatników obowiązków podatkowych. Egzekucji administracyjnej podlegają także podatki należne gminom (art. 2 1 pkt 1 tej ustawy). Wierzycielami tych świadczeń pieniężnych są przewodniczący zarządów gmin (art. 5 1 pkt 1 ustawy) i na nich ciąży obowiązek wystawiania tytułów wykonawczych (art. 26 1), mających ściśle określoną treść (art. 27 1).

Można powiedzieć, że powszechnym zjawiskiem była wadliwa windykacja należności przez organy podatkowe I instancji. Aż w 22 gminach (spośród 24 kontrolowanych przez NIK) stwierdzono, iż działania podejmowane przez komórki rachunkowości aparatów wykonawczych wójtów, burmistrzów i prezydentów - zarówno w zakresie kontrolowania terminów płatności, jak i egzekwowania zobowiązań podatkowych - były mało skuteczne.

Nie przestrzegano przepisów rozporządzenia ministra finansów w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania

[7] Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t. j. DzU z 1991 r., nr 36, poz. 161, ze zm.).

środków egzekucyjnych[8]. Na przykład w gminie Ł. upomnienia przewidziane 2 i 4 tego rozporządzenia wystawiano zobowiązanym po upływie od 6 do 9 miesięcy licząc od terminów płatności, co powodowało systematyczny wzrost zaległości. W innej gminie opóźnienia takie wynosiły do 3 miesięcy; a w gminie P. postępowaniem windykacyjnym (w okresach, których dotyczyła kontrola NIK) objęto tylko od 10% do 15% zaległości podatkowych.

Warunkiem koniecznym (choć nie wystarczającym) prowadzenia skutecznej windykacji było prowadzenie właściwej ewidencji podatkowo-rachunkowej, o której mowa w rozporządzeniu ministra finansów w sprawie zasad rachunkowości i planu kont [...] dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego[9]. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w 12 gminach ($^1/^2$ kontrolowanych). W szczególności powszechnym zjawiskiem było przypisywanie na kontach podatników (przez komórki rachunkowości aparatów wykonawczych przewodniczących zarządów) wymiaru zobowiązań pieniężnych po upływie kilku miesięcy roku podatkowego, zamiast przed jego rozpoczęciem, jak to stanowi 22 ust. 6 tego rozporządzenia. Przykładowo, w gminie L. przypisów na 2000 r. dokonywano dopiero przed upływem terminów płatności pierwszej raty podatków ze względu na - jak wyjaśniano - małą sprawność systemu komputerowego.

Konsekwencją powszechnej powolności i nieudolności był systematyczny wzrost zaległości podatkowych. Tylko w okresie pierwszego półrocza 2000 r. relacja zaległości z tytułu omawianych tu podatków do dochodów gmin z podatków i opłat lokalnych wzrosła łącznie we wszystkich kontrolowanych gminach ponad dwukrotnie - z 27,2% do 57,3%. W żadnej z gmin nie nastąpiło zmniejszenie tej relacji. W gminie mającej względnie największe zaległości, z końcem 1999 r. zaległości były równe dochodom, a pół roku później przewyższały dochody dwukrotnie. Z kolei w gminie, która miała najmniejsze zaległości, relacja zaległości do dochodów wynosiła tylko 2%, lecz pół roku później była już prawie 6 razy większa.

Z dokonanych ustaleń wynika, że administracja samorządowa - pełniąca rolę aparatu wspomagającego organy podatkowe - jest źle przygotowana do takiej funkcji. Należy przy tym stwierdzić, że w sprawach tych jest mało kompetentna i opieszała. Biorąc pod uwagę znaczenie kwestii podatkowych dla funkcjonowania szeroko rozumianych usług publicznych oraz znaczną skalę stwierdzonych nieprawidłowości, jednostki samorządu terytorialnego i wspomagające je organizacje powinny znacząco poprawić profesjonalizm działania administracji samorządowej w sferze podatkowej.

dr Tadeusz Dziuba
wicedyrektor Delegatury NIK w Poznaniu
inż. Kazimierz Pierzchlewicz
doradca w Delegaturze NIK w Poznaniu

[8] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 maja 1999 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (DzU nr 50, poz. 510). Rozporządzenie to z dniem 17 czerwca 1999 r. zastąpiło zarządzenie Ministra Finansów z dnia 8 kwietnia 1997 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (MP nr 23, poz. 219).

[9] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 maja 1999 r. w sprawie zasad rachunkowości i planu kont dla prowadzenia ewidencji podatków i opłat dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (DzU nr 50, poz. 511).

Ewa Spychaj

GOSPODAROWANIE MAJĄTKIEM W PRZEDSIĘBIORSTWIE PAŃSTWOWYM „PORTY LOTNICZE"

Kontrola działalności „Portów Lotniczych" (PLL) odnosiła się do jednego z największych transportowych przedsiębiorstw państwowych. Spełnia ono strategiczną rolę w cywilnym lotniczym systemie transportowym ze względu na to, że ma wpływ na prawie całą lotniczą punktową infrastrukturę transportową (porty lotnicze); jest państwowym organem ruchu lotniczego (wykonując zadania zlecone przez ministra właściwego do spraw transportu); uczestniczy też w określaniu, a jednocześnie realizuje zadania państwa w obszarze lotnictwa cywilnego.

PPL jest jednostką samodzielną pod względem prawnym i finansowym, świadczy usługi na rzecz zagranicznych i krajowych linii lotniczych i ich pasażerów oraz gospodaruje „wydzieloną częścią mienia ogólnonarodowego"[1]. Podstawowa działalność przedsiębiorstwa obejmuje budowę i eksploatację lotnisk komunikacyjnych oraz kierowanie i kontrolę ruchem lotniczym w cywilnej przestrzeni powietrznej Polski. Największym przewoźnikiem lotniczym obsługiwanym przez PP „Porty Lotnicze" jest spółka akcyjna Polskie Linie Lotnicze „Lot". Mówiąc o PPL należy wskazać, że łączy ono dwie zasadnicze struktury i funkcje:

- Agencję Ruchu Lotniczego (wewnętrzną jednostkę PPL) świadczącą usługi nawigacji lotniczej na rzecz przewoźników przelatujących nad Polską w tranzycie lub lądujących w polskich portach lotniczych;
- porty lotnicze, wykonujące usługi lotniskowe na rzecz linii lotniczych i ich pasażerów; w większości regionalne porty lotnicze będące uprzednio oddziałami terenowymi PPL zostały przekształcone w spółki prawa handlowego; na koniec 2000 r. jednostkami organizacyjnymi PPL pozostawały: Port Lotniczy Warszawa-Okęcie, Port Lotniczy Rzeszów, Port Lotniczy Zielona Góra.

Aktywa PPL wynoszą blisko 1,5 mld zł. Największy udział w przychodach PPL stanowi obsługa przelotów tranzytowych (działalność wykonywana przez ARL). Sprzedaż z tego tytułu stanowiła ok. 48% ogółu przychodów z działalności podstawowej, jednocześnie opłaty za starty i lądowania w portach lotniczych wynosiły około 15%, a opłaty pasażerskie około 12%. Dodatkowe przychody przedsiębiorstwa (około 16%) pochodziły z usług pozalotniczych, świadczonych przez Port Lotniczy Warszawa-Okęcie ze sklepów wolnocłowych, dzierżawy terenu, opłat parkingowych.

Kontrolę, której wyniki prezentujemy poniżej[2], przeprowadzono na przełomie 2000 i 2001 r. i objęto nią działania PPL w okresie od 1998 r. do końca 2000 r. Skontrolowano przedsiębiorstwo państwowe „Porty Lotnicze" (PPL), port lotniczy Warszawa-Okęcie (będący jednostką organizacyjną PPL) oraz spółki eksploatujące porty lotnicze w Gdańsku-Trójmieście, Krakowie-Balicach, Poznaniu--Ławicy, Wrocławiu (PPL były ich współwłaścicielem). Kontroli poddano również Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej.

Ustalenia kontroli wskazują, że mimo bardzo dobrych wyników finansowych osiąganych przez przedsiębiorstwo państwowe „Porty Lotnicze" (PPL)[3], jego kierownictwo wielokrotnie nie wypełniało ustawowego[4] obowiązku prowadzenia działalności gospodarczej na zasadach racjonalnej gospodarki i rachunku ekonomicznego. W skontrolowanym okresie skutki finansowe działań niegospodarnych oraz podjętych z naruszeniem prawa wyniosły 49,03 mln zł[5], ponadto dochody przedsiębiorstwa zostały

---

[1] Tak stanowi art. 8 ustawy z dnia 23 października 1987 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze" (DzU nr 33, poz. 185).

[2] Por. *Informacja o wynikach kontroli działalności przedsiębiorstwa państwowego „Porty Lotnicze"*, opracowana w Departamencie Komunikacji i Systemów Transportowych NIK, grudzień 2001 r.

[3] Według „Rachunku wyników" (F-01) „Przychody ze sprzedaży i zrównane z nimi" w PPL wyniosły: w 1998 r. - 467,5 mln zł, w 1999 r. - 572,2 mln zł, w 2000 r. - 688,5 mln zł. Natomiast zysk netto wynosił: w 1998 r. - 106,9 mln zł, w 1999 r. - 133,1 mln zł, a w 2000 r. - 198,5 mln zł.

[4] Art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 23 października 1987 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze" (DzU nr 33, poz. 185).

[5] Działania wiążące się z naruszeniem prawa skutkujące łączną kwotą 49,03 mln zł, to: 10,53 mln zł - zapłacone przez PPL sporne zobowiązania podatkowe ujęte były w bilansie po stronie należności, a nie utworzono na nie rezerwy; na łączną kwotę 38,6 mln zł dwukrotnie umorzono udziały PPL w spółce z o.o. LGS bez zgody dyrektora naczelnego PPL (co naruszało art. 17 ust 2 ustawy o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze").

uszczuplone o 25,38 mln zł[6]. Jednocześnie w PPL wystąpiły inne nieprawidłowości finansowe dotyczące łącznej kwoty 18,57 mln zł[7]. Najwyższa Izba Kontroli podjęła działania mające na celu odzyskanie przez PPL kwoty 18,86 mln zł.

Stwierdzone w PPL nieprawidłowości były w dużym stopniu konsekwencją nierzetelnie sprawowanego nadzoru założycielskiego przez ministra właściwego do spraw transportu oraz nierzetelnego, niejednokrotnie niegospodarnego i nielegalnego sprawowania zarządu przez kolejnych dyrektorów naczelnych PPL.

Polityka i nadzór ministra

W skontrolowanym okresie w Ministerstwie Transportu i Gospodarki Morskiej powstały cztery projekty programów dotyczących polityki transportowej państwa, w których odniesiono się do lotnictwa cywilnego, jednak żaden nie został ostatecznie rozpatrzony i przyjęty do realizacji - nawet na szczeblu kierownictwa resortu. Na opracowanie tych projektów wydano ponad 100 tys. zł. W ministerstwie nie zatwierdzono również żadnej z przygotowanych koncepcji restrukturyzacji PPL i portów regionalnych. Trzeba podkreślić, że NIK wskazywała na brak strategii restrukturyzacji PPL i portów lotniczych, jako istotną nieprawidłowość w działalności przedsiębiorstwa „Porty Lotnicze", już po kontroli przeprowadzonej w PPL i MTiGM w 1993 r.[8]

Konsekwencje złego nadzoru

Minister transportu i gospodarki morskiej nierzetelnie sprawował nadzór nad PPL, do którego był zobowiązany przepisami ustawy o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze"[9]. Z ustaleń NIK wynika, że mimo posiadanych uprawnień ministerstwo nie przeprowadzało kontroli w przedsiębiorstwie „Porty Lotnicze", co ograniczało wiedzę ministra o sposobie gospodarowania majątkiem w PPL.

Urzędnicy MTiGM w wąskim zakresie dokonywali oceny działalności PPL. Nie prowadzono szczegółowej analizy faktów przedstawianych w sprawozdaniach, nie określono również kryteriów oceny działalności PPL. W ministerstwie przyjmowano jednocześnie, iż sprawozdania z badań audytora są wystarczającą gwarancją uzyskania obiektywnego i pełnego obrazu PPL, a ocenę działalności przedsiębiorstwa sprowadzano do analizy wskaźników finansowo-ekonomicznych zawartych w sprawozdaniach złożonych przez przedsiębiorstwo.

Nie określono zasad i trybu oceny pracy dyrektora PPL i sposobu jej dokumentowania. Jednocześnie NIK stwierdziła, że w skontrolowanym okresie minister transportu i gospodarki morskiej zawieszał w wykonywaniu czynności dyrektorów naczelnych PPL z naruszeniem art. 25 ust. 1 ustawy o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze", bowiem decyzji tych nie uzasadniał.

W MTiGM nie przeprowadzono też analizy skutków ekonomicznych, finansowych i prawnych wieloletniej restrukturyzacji przebiegającej w PPL (dokonywanej na podstawie zgód MTiGM wydawanych w trybie art. 20 ustawy o PPL), której finalnym efektem było powstanie grupy kapitałowej na bazie majątku PPL.

W wyniku nierzetelnego nadzoru nad przedsiębiorstwem ministerstwo nie wiedziało m.in. o niedopełnieniu przez kierownictwo PPL obowiązku ustanowienia hipoteki na nieruchomościach portów lotniczych celem zabezpieczenia spłaty kredytu z EBI, mimo że zobowiązywała je do tego umowa zawarta z MTiGM. Kredyt w kwocie 50 mln ecu (ok. 200 mln zł) został zaciągnięty 21 grudnia 1992 r. przez MTiGM, a następnie „odpożyczony" przedsiębiorstwu na finansowanie inwestycji. Spłata kredytu

---

[6] Suma kwot uszczuplających dochody przedsiębiorstwa wynosząca 25,38 mln zł obejmuje: 15,3 mln zł niezwindykowanych należności od przewoźników krajowych; 4 mln zł - nienaliczonych i niepobranych odsetek od należności od przewoźników zagranicznych; 2,3 mln zł - nieściągnięte odsetki; 3,7 mln zł - niepobrana opłata z tytułu dzierżawy majątku PPL użytkowanego w PL Kraków--Balice (równa kwocie amortyzacji).

[7] Kwoty zakwalifikowane jako „inne nieprawidłowości finansowe" związane są z następującymi ustaleniami NIK: gwarancje kredytowe udzielone bez zabezpieczenia interesu PPL wynosiły 17,7 mln zł; nieuzasadnione zwiększenie wydatków przy zawieraniu umów na budowę hotelu w PL Warszawa Okęcie wyniosło 0,87 mln zł.

[8] Kontrola przeprowadzona na zlecenie Sejmu w zakresie działalności pp. PPL. NIK wystąpiła wówczas z wnioskiem o pilne wniesienie przez ministra TiGM pod obrady Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów, a następnie Rady Ministrów, koncepcji restrukturyzacji przedsiębiorstwa ze względu na szczególne znaczenie działalności PPL dla bezpieczeństwa państwa.

[9] Ustawa z dnia 23 października 1987 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze" (DzU z 1987 r. nr 33, poz. 185).

zakończy się w 2012 r., a do spłacenia pozostało jeszcze około 170 mln zł. Fakt, iż kierownictwo PPL nie dopełniło obowiązku zabezpieczenia spłaty kredytu może oznaczać konieczność przejęcia spłat przez Skarb Państwa z chwilą niewypłacalności przedsiębiorstwa „Porty Lotnicze".

Przy wydawaniu koncesji na działalność gospodarczą spółek eksploatujących porty regionalne urzędnicy ministerstwa - Departamentu Lotnictwa Cywilnego (pełniącego funkcje władzy lotniczej) wykazali się brakiem podstawowej znajomości prawa utożsamiając majątek należący do PPL z majątkiem Skarbu Państwa[10]. Niewiedza ta spowodowała, że Górnośląskie Towarzystwo Lotnicze SA eksploatujące port lotniczy w Katowicach przez kilka miesięcy funkcjonowało nieprawnie, bo niezgodnie z zapisami koncesji.

Do 30 października 2000 r. żadnej komórce organizacyjnej w MTiGM (czy samodzielnemu stanowisku pracy) nie przydzielono zadania polegającego na koordynowaniu i analizowaniu spraw związanych z obowiązkami ministra w zakresie nadzoru nad PPL. W konsekwencji w ministerstwie nie sformułowano jednorodnej i trwałej polityki ani systemu sprawowania nadzoru założycielskiego nad PPL. Kolejnym ministrom i podsekretarzom stanu w MTiGM odpowiadającym za sprawy PPL nie udostępniano pełnej informacji o tym przedsiębiorstwie. W ocenie NIK, wskutek źle zorganizowanego nadzoru minister nie miał dostępu do informacji o uwarunkowaniach ekonomiczno-prawnych funkcjonowania PPL i portów lotniczych.

Rozliczanie środków budżetowych

W MTiGM nierzetelnie nadzorowano wydatkowanie części środków budżetowych przeznaczonych na inwestycje (m.in. na przejściach granicznych) w portach lotniczych. Jeden z przykładów to nierozwiązana kwestia majątku w części stanowiącego wojskową infrastrukturę lotniczą oraz majątku wybudowanego na gruntach MON, a użytkowanego przez sp. z o.o. MPL Kraków-Balice, powstałego w wyniku inwestycji centralnej. Dotyczyło to kwoty ponad 60 mln zł z 91,5 mln zł łącznych środków publicznych przeznaczonych na modernizację nawierzchni lotniskowych Kraków-Balice.

Na tę inwestycję MTiGM kierowało środki budżetowe do przedsiębiorstwa państwowego „Porty Lotnicze", mimo że powinny one trafiać do jednostki wojskowej i spółki w Krakowie. Część mienia powstałego z tych środków została ostatecznie zaliczona do majątku MPL Kraków-Balice Sp. z o.o., jednak środki trwałe o wartości ponad 60 mln zł do zakończenia kontroli były wykazywane w sprawozdawczości PPL jako majątek tego przedsiębiorstwa, a nie jego faktycznych użytkowników w Krakowie. W konsekwencji PPL nie uzyskało żadnych przychodów z tytułu posiadania majątku o wartości powyżej 60 mln zł, ponosząc jednocześnie koszt jego amortyzacji (w kwocie 3,7 mln zł), przy czym MPL Kraków-Balice Sp. z o.o. uzyskiwała w drugim półroczu 1999 r. i przez cały 2000 r. przychody z tytułu przekazanego jej do użytkowania majątku, nie ponosząc kosztu jego amortyzacji. Wiązało się to ze sztucznym zawyżeniem wyniku finansowego i rentowności MPL Kraków-Balice w latach 1999 i 2000 (ponieważ koszty prowadzenia działalności krakowskiej spółki nie były w pełni wykazywane) oraz zaniżeniem wyniku finansowego PPL w tych latach. Przedsiębiorstwo (mimo podejmowania takich prób) nie ustaliło zasad użytkowania omawianego mienia, nie udało się również zawrzeć z władzami wojskowymi lotniska w Krakowie-Balicach umowy jego dzierżawy na warunkach zapewniających nieponoszenie przez PP „Porty Lotnicze" strat (tj. uzyskanie na koniec 2000 r. płatności dzierżawnej przynajmniej równej kwocie amortyzacji).

Ustalenia kontroli NIK wykazały także, że dotacje budżetowe na inwestycje infrastrukturalne w portach lotniczych przyczyniają się do powiększenia majątku całych spółek (zgodnie z art. 40 ustawy o rachunkowości[11]), a więc wszystkich udziałowców (akcjonariuszy). Jednocześnie w tych spółkach Skarb Państwa jest jednym z udziałowców (akcjonariuszy). Istnieją więc warunki pozwalające kierować środki budżetowe na podwyższenie udziałów (akcji) Skarbu Państwa w kapitałach spółek. Podobne rozwiązanie zostało przyjęte w odniesieniu do finansowania infrastruktury kolejowej[12].

---

[10] Art. 34 Kodeksu cywilnego (ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r., DzU nr 16, poz. 93, ze zm.) stanowi, że Skarb Państwa w stosunkach cywilnoprawnych jest podmiotem praw i obowiązków, które dotyczą mienia państwowego nienależącego do innych państwowych osób prawnych.

[11] Art. 40 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (DzU nr 121, poz. 591, ze zm.) stanowi, że „Dotacje, subwencje i dopłaty do inwestycji oraz prac rozwojowych ujmuje się jako przychody przyszłych okresów w wysokości kwot rzeczywiście otrzymanych na nabycie lub wytworzenie środków trwałych albo finansowanie prac rozwojowych, jeżeli stosownie do innych ustaw nie zwiększają one funduszy własnych. Ujęte na przychodach przyszłych okresów kwoty zwiększają stopniowo pozostałe przychody operacyjne, równolegle do odpisów amortyzacyjnych (umorzeniowych) od środków trwałych lub kosztów prac rozwojowych sfinansowanych z tych źródeł."

[12] Zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe" (DzU nr 84, poz. 948), dotacje z budżetu

Planowanie zmian w PPL

W MTiGM planowano (w ramach projektowanych aktów prawnych), mimo braku pełnej wiedzy o warunkach i specyfice funkcjonowania PPL i portów lotniczych, istotne zmiany dotyczące ich działalności, struktury organizacyjnej i zasad finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych. W Sejmie RP od lutego 2000 r. rozpatrywano rządowy projekt ustawy - Prawo lotnicze[13], przewidujący wydzielenie Agencji Ruchu Lotniczego (której przychody stanowią 48% przychodów całego przedsiębiorstwa). Ekonomiczne skutki wydzielenia ARL zostały wyliczone przez przedsiębiorstwo (m.in. wykazano prawdopodobieństwo powstania strat w PPL), na żądanie ministra transportu, dopiero w połowie stycznia 2001 r.

Należy przy tym zaznaczyć, że w żadnym z projektów nowych ustaw nie określono zasad wydzielenia ARL oraz zasad funkcjonowania PPL po wydzieleniu Agencji. W MTiGM i PPL nie przeprowadzono merytorycznej dyskusji na ten temat, a zwłaszcza nie porównano różnych wariantów wydzielenia ARL i nie przeanalizowano skutków ekonomicznych takich rozstrzygnięć dla całości lotnictwa cywilnego w Polsce, w tym funkcjonowania poszczególnych portów lotniczych i możliwości realizacji szeroko zakrojonych zamierzeń inwestycyjnych w PL Warszawa-Okęcie i w innych portach lotniczych.

NIK stwierdziła również, że w samym PPL nierzetelnie przebiegały przygotowania do wydzielenia ARL, które miały być prowadzone już od 1993 r. Tymczasem przejmowanie majątku na ewidencję ARL realizowano z opóźnieniem, nie zakończono również procesu porządkowania własności gruntów, nie wprowadzono żadnych zmian w strukturze organizacyjnej ARL, pozwalających na przejęcie przez nią funkcji państwowego organu zarządzania ruchem lotniczym.

Budowa Terminalu II

Mimo planowanego wydzielenia ARL i braku zabezpieczeń kredytu z EBI, minister transportu nie zajął stanowiska w sprawie budowy Terminalu II (za około 1600 mln zł), w szczególności w części dotyczącej źródeł jego finansowania. Tymczasem, z przedstawianych ministrowi opracowań dotyczących budowy i sytuacji ekonomiczno-finansowej PPL, na moment wydzielenia ARL (i jej znaczących przychodów) wynikało, że przedsiębiorstwo będzie ponosiło straty. Jednocześnie PPL informowało ministra, że częściowo inwestycja ta będzie finansowana z pożyczek bankowych i kredytów inwestycyjnych. Na taki sposób finansowania niezbędna była zgoda ministra, ponieważ w umowie „odpożyczenia" kredytu EBI z grudnia 1992 r. zastrzeżono, że do zakończenia spłat (czyli do 2012 r.) PPL musi uzyskiwać zgodę MTiGM na zaciąganie kredytów przeznaczonych na rozbudowę portu lotniczego Warszawa-Okęcie.

Doradztwo zagraniczne

PPL zawarło z amerykańską Agencją Handlu i Rozwoju (TDA) reprezentującą rząd USA, za aprobatą MTiGM, umowę o doradztwo zagraniczne dotyczące przyszłości portu lotniczego w Krakowie i innych portów regionalnych. W umowie przyjęto, że amerykańscy wykonawcy, dokonując analizy i badań wybranych polskich portów lotniczych, przedstawią modele funkcjonowania regionalnych portów lotniczych w Polsce. Umowa ta *de facto* dotyczyła istotnych elementów polskiej polityki w dziedzinie lotnictwa cywilnego. Zlecenie przez PPL takiego opracowania, przy jednoczesnym braku gwarancji jego przydatności dla MPL, wskazuje na niecelowe wykorzystanie amerykańskich środków pomocowych.

Działania urzędników

W związku z nieprawidłowościami w sprawowaniu nadzoru przez MTiGM nad PPL Najwyższa Izba Kontroli oceniła, iż sprawowanie przez pięciu wyższych urzędników ministerstwa funkcji członków rad nadzorczych w spółkach z udziałem PPL może tworzyć warunki sprzyjające korupcji. Do pełnienia tych funkcji urzędnicy, jako reprezentanci przedsiębiorstwa, wyznaczeni zostali przez dyrektora naczelnego PPL. Z ustaleń kontroli wynika, że ci sami urzędnicy zajmowali się w MTiGM sprawami zgłaszanymi przez PPL i dotyczącymi m.in. oceny działalności PPL. Wobec braku przejrzystych zasad sprawowania nadzoru nad PPL, przygotowywanie opinii w sprawach PPL przez urzędników

---

państwa przeznaczone w danym roku na finansowanie linii kolejowych o państwowym znaczeniu zwiększają kapitał akcyjny Polskich Linii Kolejowych SA (spółki do prowadzenia działalności w zakresie zarządzania liniami kolejowymi); związane z tym akcje w podwyższonym kapitale akcyjnym obejmuje Skarb Państwa.

[13] Uchwalona w sierpniu 2001 r. przez Sejm RP ustawa - Prawo lotnicze została 8 września 2001 r. zawetowana przez Prezydenta RP.

występujących w dwóch rolach - urzędnika MTiGM uczestniczącego w sprawowaniu nadzoru nad PPL i reprezentanta interesów PPL - zagrożone było stronniczością. Zagrożenie to pogłębiał fakt uzależnienia finansowego urzędników ministerstwa (wynagrodzenie za sprawowanie funkcji członka rady nadzorczej) od współpracy z dyrektorem naczelnym PPL, który decydował o wyznaczeniu urzędników ministerstwa na reprezentantów interesów PPL w radach nadzorczych spółek.

Nieprawidłowościom w nadzorze ministra nad PPL towarzyszyło też postępowanie innych wyższych urzędników MTiGM, wskazujące na wykorzystywanie zajmowanych stanowisk do osiągania osobistych korzyści.

Działania podsekretarza stanu w ministerstwie związane z wyrażaniem zgody na utworzenie spółki z o.o. Port Lotniczy Poznań-Ławica wskazują na możliwość tworzenia warunków do osiągania przyszłych korzyści osobistych (płatna funkcja w radzie nadzorczej oraz możliwość oddziaływania na strategiczne decyzje w ramach nadzoru nad zarządem spółki) kosztem racjonalności przekształceń w PPL i zasadności wydatkowania środków spółki na wynagrodzenia rady nadzorczej i zarządu, w sytuacji gdy spółka ponosiła straty, a jednocześnie nie mogła prowadzić swojej podstawowej statutowej działalności.

W MTiGM dyrektor Departamentu Lotnictwa Cywilnego (TL) zawierał umowy bez dokonania przetargu na wykonanie prac dotyczących koncepcji lotnisk w Polsce z firmą Biuro Studiów i Projektów Lotniskowych „Polkonsult", której właścicielką była jego córka. Kierownictwo tego departamentu zleciło odpłatnie zastępcy Głównego Inspektora Lotnictwa Cywilnego (byłemu dyrektorowi Departamentu Lotnictwa Cywilnego w MTiGM) wykonanie projektów trzech aktów prawnych. Działania te wskazują na wykorzystywanie stanowiska służbowego do osiągania osobistych korzyści materialnych.

Nierzetelne i nieracjonalne gospodarowanie majątkiem w PPL

Zagubiony weksel

Kierownictwo PPL poręczyło kredyt (na ponad 13 mln zł) spółce „G-5" należącej do prywatnych osób (członków zarządu w „Casinos Poland"). Spółka ta nabyła 1/3 udziałów w spółce z o.o. „Casinos Poland", której udziałowcami były PPL i PLL „Lot" SA. Wykorzystano tym samym mienie państwowych osób prawnych do przysporzenia korzyści osobom prywatnym. Narażono PPL na ryzyko finansowe tej operacji.

Kontrolując wykonywanie przez PPL praw i obowiązków z udziałów w „Casinos Poland" (1/3 kapitału zakładowego) NIK stwierdziła, że powstały okoliczności grożące wystąpieniem poważnej szkody w mieniu PPL, polegającej na niebezpieczeństwie zaginięcia umowy z dnia 26 października 1999 r. i weksla *in blanco*, stanowiących dla PPL zabezpieczenie poręczenia kredytu udzielonego „G-5" Spółka z o.o. Informacji o poręczeniu dokonanym przez PPL nie zawarto w dokumentacji przedsiębiorstwa, w tym w dokumentacji finansowej, m.in. w dokumentach księgowych i ewidencji księgowej, a także w „Informacji dodatkowej" do sprawozdania finansowego za 1999 r.

O zaginięciu weksla i umowy NIK powiadomiła w trybie art. 51 ustawy o NIK dyrektora naczelnego PPL, który podjął działania mające na celu ustalenie miejsca zdeponowania umowy i weksla. Wobec braku wyników tych czynności przekazał sprawę do organów ścigania. Po przeprowadzeniu dochodzenia Prokuratura Okręgowa w Warszawie skierowała w tej sprawie we wrześniu 2001 r. akt oskarżenia przeciwko byłemu dyrektorowi naczelnemu PPL i byłej zastępczyni dyrektora naczelnego PPL ds. ekonomiczno-finansowych, będącej jednocześnie główną księgową PPL[14].

Quasi-kredytowanie partnerów handlowych

Ustalenia kontroli wykazały, że PPL nie podejmowało skutecznych czynności w celu egzekwowania zaległości płatniczych od spółek obsługujących podróżnych i przewoźników lotniczych (w tym zagranicznych). Oznaczało to ukryte kredytowanie przez PPL swoich partnerów handlowych i skutkowało obniżeniem przychodów przedsiębiorstwa.

W latach 1998 - 2000 zaległości przeterminowane (czyli niezapłacone w terminie 30 dni) wynosiły średnio ponad 15,3 mln zł. Należne, lecz nienaliczane odsetki od zaległych kwot za lata 1999 - 2000 wyniosły 1 mln USD od przewoźników zagranicznych i około 2,34 mln zł od partnerów krajowych. Mimo tak znacznych zaległości PPL nie obciążało dłużników zagranicznych odsetkami z tego tytułu, chociaż obowiązujące normy prawne (zawarte w zbiorze informacji lotniczych - AIP Polska)[15] stanowią, że za niezapłacone w terminie przez partnerów zagranicznych należności będą pobierane odsetki.

---

[14] Informację o tym podaje „Bankowy Biuletyn Specjalny" nr 9 z września 2001 r. „Śledztwo w sprawie PP Porty Lotnicze", s. 115.

[15] Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Komunikacji z dnia 29 marca 1986 r. (DzU nr 11, poz. 66) w sprawie opłat za korzystanie z lotnisk cywilnych oraz lotniczych urządzeń i służb naziemnych w ruchu

Jedną z przyczyn nienaliczania odsetek, świadczącą o nierzetelnym przygotowaniu w PPL narzędzi do skutecznego windykowania należności od zagranicznych kontrahentów, było niewdrożenie programu przeliczania kursów walut w komputerowym systemie sprawozdawczości finansowej stosowanym w PPL.

Uczestnictwo PPL w spółkach

Kierownictwo przedsiębiorstwa podejmowało decyzje o tworzeniu spółek eksploatujących regionalne porty lotnicze i przystępowaniu do innych spółek bez zabezpieczenia interesów PPL. W „Portach Lotniczych" nie wypracowano systemu sprawowania nadzoru właścicielskiego i współwłaścicielskiego w spółkach z udziałem PPL, gwarantującego zabezpieczenie interesów przedsiębiorstwa, mimo że dotyczyło to 22,6% majątku trwałego PPL o wartości około 222 mln zł. Niedostatki w wykonywaniu praw z akcji (udziałów) w spółkach przyczyniły się w dużej mierze do powstania wielu nieprawidłowości.

Nadzór nad prowadzeniem spraw spółek, w których PPL był właścicielem lub współwłaścicielem, nie został do września 2000 r. sformalizowany. Obowiązków i uprawnień w tym zakresie nie powierzono pracownikom zajmującym się sprawami spółek, co było niezgodne z przepisami[16] Kodeksu pracy. Do października 2000 r. wykonywanie funkcji właścicielskich w spółkach z udziałem PPL pozostawało faktycznie wyłącznie w gestii kolejnych dyrektorów naczelnych. Jednocześnie kierownictwo PPL, niejednokrotnie reprezentujące największego współwłaściciela w spółkach, nie określiło celu posiadania udziałów w spółkach ani zasad i trybu ochrony interesów PPL jako wspólnika.

Port Lotniczy Poznań-Ławica

Spółka ta została utworzona 11 lipca 1997 r. z kapitałem zakładowym w kwocie 79 725 tys. zł. PPL objęło 96,7% jej udziałów. W imieniu p.p. „Porty Lotnicze" umowę spółki podpisali dyrektor naczelny oraz jego zastępca - dyrektor ARL.

Podsekretarz stanu w MTiGM pozytywnie opiniował decyzję o założeniu Spółki z o.o. Poznań-Ławica, a następnie podpisał ją w zastępstwie ministra transportu, mimo że zgodnie z regulaminem organizacyjnym MTiGM nie miał do tego uprawnień, ponieważ zgoda taka należała do kompetencji ministra, a w jego zastępstwie sekretarza stanu. Zgodę udzielono z pominięciem zastrzeżeń Departamentu Lotnictwa Cywilnego dotyczących przekazania obsługi przejść granicznych do spółki prawa handlowego. Z góry założono długotrwałą stratę na działalności spółki. Jednocześnie zgoda została udzielona bez analizy wartości kapitału zakładowego spółki i aportu wnoszonego do niej przez PPL.

Spółka wyposażona została w większy obszar gruntu, niż było to niezbędne dla potrzeb samego lotniska. W rezultacie część gruntu, położonego zwłaszcza przy ciągach komunikacyjnych, może być wykorzystywana do celów komercyjnych (co może wpłynąć na zmianę wartości spółki).

Wnosząc aportem do spółki cały majątek portu regionalnego w Poznaniu nie uwzględniono potrzeb Agencji Ruchu Lotniczego (ARL). Wykorzystując ten fakt w grudniu 2000 r. PL Poznań-Ławica zażądał od PPL-ARL opłat w wysokości 204,1 tys. zł miesięcznie za dzierżawę gruntów i pomieszczeń wykorzystywanych przez ARL.

Niekorzystnie dla interesów PPL określono w umowie spółki PL Poznań-Ławica uprawnienia udziałowców na walnym zgromadzeniu. W umowie spółki niecelowo wprowadzono zasadę jednomyślności wspólników przy podejmowaniu strategicznych decyzji. W rezultacie PPL, będąc większościowym udziałowcem przy podejmowaniu decyzji w sprawach podwyższenia lub obniżenia kapitału zakładowego, zobowiązania wspólników do dopłat, rozwiązania spółki oraz zmiany przedmiotu jej działalności, umorzenia udziałów, pierwszeństwa w objęciu udziałów w podwyższonym kapitale spółki przez wspólników-założycieli, składu i sposobu powoływania zarządu, musiało się podporządkowywać dwóm pozostałym udziałowcom (Wojewodzie Poznańskiemu reprezentującemu Skarb Państwa i Miastu Poznań), posiadającym mniej niż 4% udziałów w kapitale spółki. Dopiero pod

---

międzynarodowym, 1 ust. 2: „Zarząd Ruchu Lotniczego i Lotnisk Komunikacyjnych ogłasza opłaty za usługi świadczone publicznie (ogólnie dostępne) w wydawnictwie *Zbiór Informacji Lotniczych - Polska (AIP - Polska)* oraz podaje do wiadomości Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO)".

[16] Art. 94 pkt 1 ustawy z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (DzU nr 24, poz. 110).

koniec 2000 r., w ramach realizacji wniosków pokontrolnych NIK[17], uprawnienia do głosowania na walnym zgromadzeniu uzależniono od liczby posiadanych udziałów.

Niekorzystnie dla interesów PPL wyłączono w umowie spółki PL Poznań-Ławica prawo udziałowców do indywidualnej kontroli jej spraw. Ponadto PPL dodatkowo ograniczyło swoją możliwość kontrolowania spraw spółki, przyznając zbyt szerokie uprawnienia radzie nadzorczej. W umowie spółki radzie nadzorczej powierzono decyzje i odpowiedzialność w zakresie kontroli gospodarowania majątkiem przedsiębiorstwa spółki. Do rady nadzorczej należało też powoływanie, odwoływanie lub zawieszanie w czynnościach członków zarządu, ustalanie ich wynagrodzenia, a także wydawanie zezwoleń na czynności prawne zarządu dotyczące nabywania i zbywania nieruchomości, udzielania gwarancji i poręczeń za zobowiązania osób trzecich, zaciągania kredytów poza stosowanymi przy zwykłym prowadzeniu spraw spółki oraz nabywania udziałów i akcji w innych spółkach.

Pierwszy przewodniczący rady nadzorczej spółki (a w okresie do 13 maja 1998 r. również podsekretarz stanu w MTiGM) akceptował nieprawidłową sytuację trwającą 16 miesięcy (czyli od 14 sierpnia 1997 r. do 31 grudnia 1998 r.), kiedy w spółce zatrudnione były 3 osoby (w głównej mierze zarząd spółki, którego prezes był jednocześnie pracownikiem PPL), a działalność spółki i pracę zarządu nadzorowała siedmioosobowa rada nadzorcza (zbierając się we wskazanym okresie osiem razy), przy czym działalność spółki polegała głównie na wydzierżawianiu PPL jego wcześniejszej własności. W 1998 r. wynagrodzenie członków zarządu wyniosło 97,2 tys. zł, zaś rady nadzorczej - 158,1 tys. zł. Powyższe świadczy też o niecelowym i niegospodarnym działaniu kierownictwa PPL.

Port Lotniczy Szczecin-Goleniów

Decyzją wspólników, w tym PPL, Spółka z o.o. Port Lotniczy Szczecin-Goleniów podjęła działalność na rok przed uzyskaniem koncesji na eksploatację lotniska. Umowa spółki przewidywała, poza działalnością lotniskową, inne formy działalności i dzięki temu spółka została zarejestrowana przez Sąd Rejestrowy, mimo że nie miała uprawnień do eksploatacji lotniska.

Brak koncesji spowodował, że PPL użytkowało jako dzierżawca wniesiony wcześniej do spółki majątek. Było to konieczne dla zachowania ciągłości funkcjonowania i eksploatacji lotniska. Umowa dzierżawy obowiązywała w okresie 8 lipca 1999 r. - 30 czerwca 2000 r. Oznacza to, że Spółka z o.o. Szczecin-Goleniów powołana do zarządzania Portem Lotniczym w Szczecinie, podjęła realizację tego zadania po upływie roku od rozpoczęcia działalności, a PPL zarządzało lotniskiem, jak to czyniło przed założeniem spółki, płacąc jednocześnie za dzierżawienie gruntów, które wniosło aportem do spółki.

Dokonując przekształceń w regionalnym porcie lotniczym Szczecin-Goleniów, kierownictwo PPL nie zadbało o wydzielenie z majątku wnoszonego aportem do spółki gruntu niezbędnego do funkcjonowania ARL. Tym samym pozbawiło to Agencję Ruchu Lotniczego, będącą jednostką organizacyjną PPL, prawa do gruntu i budynków, w którym Agencja prowadziła działalność usługową na rzecz PL Szczecin i przyczyniło się do podwyższenia kosztów działalności PPL ze względu na potrzebę wynajmowania od spółki powierzchni użytkowanych przez ARL.

Lotniczy Dworzec Towarowy Wrocław

Zakładając Lotniczy Dworzec Towarowy (LDT) sp. z o.o. PPL nie zabezpieczyło swoich interesów. Drugim udziałowcem LDT sp. z o.o. został Port Lotniczy Wrocław SA, w której PPL miało 33,2% akcji.

PPL ponosiło faktyczne ryzyko działalności LDT sp. z o.o., ponieważ mechanizm kształtowania kapitału tej spółki polegał na tym, iż PPL dostarczało środki pieniężne na inwestycje, poręczało kredyt inwestycyjny, natomiast drugi wspólnik, tj. PL Wrocław SA, obejmował, a nawet podwyższał swoje udziały w LDT sp. z o.o. w zamian za przekazane mienie, głównie zaś rozliczając wierzytelności z tytułu usług takich, jak dostęp do mediów, pomieszczeń oraz z tytułu utraconych korzyści po przekazaniu działalności magazynu i składu celnego.

Zawiązanie LDT sp. z o.o. spowodowało jednocześnie sytuację, w której środki PPL przeznaczone na budowę terminalu cargo nie były wnoszone bezpośrednio do PL Wrocław SA i nie podnosiły udziału PPL w kapitale akcyjnym PL Wrocław SA. Środki te były natomiast równoważone niedookreślonej wartości aportami Portu Lotniczego Wrocław SA w LDT sp. z o.o. Zważywszy, że PL Wrocław SA posiadała koncesje na prowadzenie działalności cargo, którą inne porty lotnicze prowadzą wraz z usługami pasażerskimi w ramach jednego przedsiębiorstwa, a także na sztuczny i niekorzystny dla PPL sposób pokrywania aportów podnoszących udział PL Wrocław SA w LDT sp. z

[17] Kontrola rozpoznawcza „Wykonywanie praw i obowiązków z akcji i udziałów w spółkach, w których PP „Porty Lotnicze" jest właścicielem lub współwłaścicielem", zakończona w sierpniu 2000 r.

o.o., należy stwierdzić, że założenie LDT sp. z o.o. było, z punktu widzenia ochrony mienia i interesów PPL, działaniem niecelowym i nieracjonalnym.

„Strefa Ekonomiczna Lotniska Okęcie-Selo"

PPL wydatkowało 3230 tys. zł jako współzałożyciel spółki, której podstawowym celem miało być aktywizowanie gospodarcze terenów wokół Okęcia. Wydatek ten okazał się niecelowy, ponieważ działalność „Selo" sp. z o.o. ograniczyła się jedynie do przygotowywania przez jej zarząd kolejnych planów rozwoju. Nieumiejętne zarządzanie spółką skutkowało stratami ponad 1 mln zł rocznie. Mimo że „Selo" sp. z o.o. została zawiązana 31 lipca 1998 r., do czasu zakończenia kontroli pozostawała na etapie organizowania się.

W wyniku kontroli stwierdzono, że spółka nie podjęła działalności statutowej, którą miało być: „zarządzanie strefą ekonomiczną Lotniska Okęcie - kierowanie podstawowymi rodzajami działalności publicznej; kierowanie i udział w pracach mających na celu zwiększenie efektywności gospodarowania; kierowanie działalnością agencji odpowiedzialnych za ochronę zdrowia, edukację, usługi kulturalne i pozostałe usługi socjalne z pominięciem usług w zakresie opieki społecznej; działalność agencji zajmujących się zarządzaniem przedsiębiorstwami; prowadzenie procesów inwestycyjno-budowlanych i obrót nieruchomościami; administrowanie nieruchomościami; usługi; produkcja; handel".[18]

PPL objęło w „Selo" 63,5% udziałów. Pozostałymi udziałowcami byli: Miasto Stołeczne Warszawa, Gminy: Warszawa-Centrum, Warszawa-Ursynów, Raszyn oraz PZL Warszawa-Okęcie SA i „Paluch SA". W związku ze złą sytuacją ekonomiczną spółki wspólnicy podjęli w 2001 r. decyzję o jej likwidacji.

Z powyższego wynika, że wskutek złego przygotowania i rozpoznania planowanej inwestycji kapitałowej (czyli utworzenia „Selo" sp. z o.o.) PPL bez uzasadnienia naraziło się na stratę co najmniej 3230 tys. zł wniesionych do spółki.

Udział w spółkach Lot Ground Services i Baltona

PPL nie oceniało ryzyka przy nabywaniu akcji i udziałów w spółkach już istniejących. Nabywano je w zamian za należności od PLL „Lot", po cenach wynikających z negocjacji (opartych na wcześniejszych wycenach) z PLL „Lot" SA. PPL nabyło od PLL „Lot" w 1998 r. 12,7% akcji PHZ „Baltona" SA - spółki o wartości nominalnej 341,4 tys. zł za 1256 tys. zł.

Wcześniej, w latach 1994, 1995 i 1996 w takim trybie PPL nabyło od PLL „Lot" 49% udziałów w „Lot Ground Services" Spółka z o.o. („LGS") o wartości nominalnej 6125 tys. zł za 77 310,5 tys. zł. W 1998 r. PPL oceniło, że wartość nabytych w „LGS" udziałów jest zawyżona i w związku z tym je umarzało.

Przy dokonywaniu umorzeń naruszone zostało prawo, bowiem - niezgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy o PP „Porty Lotnicze"[19] - w księgach rachunkowych PPL dokonane zostały zapisy dokumentujące umorzenie udziałów w „LGS". Nieprawidłowość polegała na tym, że umorzeń jednoosobowo dokonała główna księgowa bez aprobaty dyrektora naczelnego przedsiębiorstwa, tymczasem zgodnie z wymienionymi przepisami aprobata taka była niezbędna. Udziały PPL w „LGS" umarzano w dwóch kolejnych latach (1998 i 1999) łącznie na ponad 38,5 mln zł (czyli prawie połowę ceny nabycia).

NIK stwierdziła również, że w „Baltonie" SA i „LGS" PPL dopuściło do powstawania dużych należności od tych spółek. Na dzień 31 grudnia 2000 r. należności PPL od „Baltony" SA wynosiły 1,12 mln zł, natomiast od „LGS" 1,57 mln zł.

Zawyżenie ceny nabycia udziałów w „LGS", brak realnego oszacowania ceny nabycia akcji w PHZ „Baltona" SA (podobnie jak „Casinos Poland") i jednoczesne utrzymywanie wysokich należności PPL w tych spółkach (czyli ukryte ich kredytowanie) świadczy o nieracjonalnym gospodarowaniu środkami PPL przy kupnie, a następnie wykonywaniu praw współwłaścicielskich w spółkach, których udziały (akcje) odkupiono od PLL „Lot".

Kredytowanie i subsydiowanie spółek lotniskowych

Niekorzystne dla gospodarowania mieniem PPL było - w skontrolowanym okresie - ukryte kredytowanie spółek eksploatujących porty lotnicze, których PPL było współwłaścicielem. Polegało to na wypłaceniu przez PPL spółkom zarządzającym lotniskami łącznie ponad 23 mln zł na podwyższenie ich kapitału zakładowego, przed podjęciem uchwał na walnych zgromadzeniach w sprawie objęcia udziałów w podwyższonym kapitale spółek. Było to więc ukryte, nieoprocentowane kredytowanie tych spółek.

PPL subsydiowało też spółki eksploatujące porty regionalne poprzez nieegzekwowanie należności za świadczone przez ARL usługi na rzecz lotnisk. Jednocześnie PPL nie miało rzetelnej

[18] Za: Umowa spółki z o.o. „Strefa Ekonomiczna Lotniska Okęcie - Selo".

[19] DzU z 1987 r., nr 33, poz. 185.

wiedzy o rzeczywistych kosztach tych usług, ponieważ informacja taka dostępna w PP „Porty Lotnicze" nie opierała się na faktycznych kosztach usług świadczonych przez ARL. Uniemożliwiało to ustalenie realnych zobowiązań spółek lotniskowych wobec PPL i stało się bezpośrednią przyczyną niepobierania w ogóle opłat za usługi ARL wykonywane na rzecz tych spółek.

Kolejną przyczyną tego stanu był fakt, że w przedsiębiorstwie nie istniał kalkulacyjny układ kosztów, pozwalający na określenie na podstawie ewidencji księgowej kosztów świadczenia poszczególnych rodzajów usług. Dopiero w 1999 r. podjęto prace zmierzające do identyfikacji i klasyfikacji kosztów usług świadczonych przez ARL. Zespół prowadzący te prace zakończył je na początku 2000 r., co oznacza, że dotychczasowe rozliczenia za usługi ARL były szacunkowe.

Przyjęty w PP „Porty Lotnicze" sposób kredytowania i subsydiowania rozwoju spółek lotniskowych (pozwalający spółkom ograniczać deficyt) wynikał z realizacji wewnętrznej restrukturyzacji przedsiębiorstwa, którą aprobował minister transportu i gospodarki morskiej. Aprobata ministra polegała na wydawaniu decyzji o wyrażeniu zgody na tworzenie spółek oraz przyjmowaniu sprawozdań z działalności PPL i spółek, w których zawarta była informacja o zasilaniu przez PPL spółek eksploatujących porty lotnicze.

Przekazywanie nadzoru nad inwestycjami PPL

Kierownictwo PPL zaniedbując interes przedsiębiorstwa i tracąc kontrolę nad przebiegiem procesów inwestycyjnych przekazywało nadzór nad inwestycjami PPL spółkom zależnym lub stowarzyszonym, choć PPL zatrudniało własnych pracowników odpowiadających za tę sferę działalności. Jednocześnie PPL ponosiło całkowite koszty przedsięwzięć, mimo że przy realizacji niektórych dochodziło do nieprawidłowości polegających na niewłaściwym planowaniu, zawieraniu umów z wykonawcami, a następnie wielokrotnym ich aneksowaniu.

Nieprawidłowości takie stwierdzono m.in. w związku z rozpoczęciem budowy hotelu przed budynkiem dworca w Porcie Lotniczym Warszawa-Okęcie (nadbudowa na parkingu wielopoziomowym) o wartości kosztorysowej około 90 mln zł. Dotyczyły one w szczególności niecelowego powołania finansowanej przez PPL jednoosobowej spółki z o.o. „Port Hotel" jako inwestora budowy i dopuszczenia do utrzymywania w umowach zawieranych przez tę spółkę warunków niekorzystnych, powodujących zawyżenie wydatków spółki łącznie o około 859,9 tys. zł (209 tys. USD[20]). Wydatki te pokrywane były ze środków PPL przekazywanych na kapitał zakładowy „Port Hotel". Zasadniczą przyczyną powstania powyższych nieprawidłowości był brak ochrony interesów PPL przy sprawowaniu funkcji właścicielskich.

Kolejnym przykładem nieprawidłowości polegającej na przekazaniu nadzoru nad inwestycją spółce stowarzyszonej była realizacja zadania inwestycyjnego pn. „Budowa wieży kontroli lotniska we Wrocławiu", wykonywana w powiernictwie inwestycyjnym przez Spółkę Akcyjną PL Wrocław. PPL nie podpisało z PL Wrocław SA umowy określającej prawa i obowiązki inwestora i inwestora zastępczego, co spowodowało, że PPL jako inwestor finansujący budowę inwestycji, utraciło kontrolę nad jej realizacją, kosztami i terminem oddania do użytku. Kontrola taka była niezbędna, ponieważ wartość inwestycji wzrosła z 4409 tys. zł do 6074 tys. zł (tj. o 38%), a umowny termin zakończenia prac został przesunięty z 31 maja 1999 r. na 12 kwietnia 2000 r.

ZUZP[21] - zagrożenie stabilności ekonomicznej PPL

Niekorzystnymi dla PPL były działania dyrekcji przedsiębiorstwa w latach 1998 i 1999, przyjmujące postanowienia „Zakładowego układu zbiorowego pracy". Wpływały one bowiem na nieuzasadniony wzrost kosztów osobowych PPL z chwilą podejmowania działań restrukturyzacyjnych.

Dyrektorzy naczelni PPL w latach 1998-1999 dopuścili w imieniu PPL do zawarcia ZUZP, w którym przyjęto niekorzystne dla stabilności ekonomicznej przedsiębiorstwa postanowienia art. 245. Zgodnie z tym artykułem w przypadkach szczególnych, tj. restrukturyzacji, podziału, likwidacji PPL, reorganizacji powodującej zwolnienia pracowników - zwolnionym przysługują odprawy w wysokości: dwunastomiesięcznego wynagrodzenia brutto (przy stażu pracy w PPL 3-5 lat), dwudziestoczteromiesięcznego wynagrodzenia brutto (staż pracy 5-10 lat), trzydziestosześciomiesięcznego wynagrodzenia brutto (ponad 10-letni staż pracy w PPL). Odprawa pracownika uzyskującego średnią płacę w PPL wynosiłaby więc odpowiednio: 58,8 tys. zł; 117,6 tys. zł i 176,4 tys. zł.

Umowa z „Autorexem"

[20] Do przeliczenia przyjęto średni kurs NBP z 22 marca 2001 r. : 1 **ś** 4,1144 zł.

[21] „Zakładowy układ zbiorowy pracy".

W skontrolowanym okresie dyrektor Portu Lotniczego w Warszawie dopuścił do zmniejszenia przychodów PPL o 83,1 tys. zł oraz zwiększenia kosztów PPL o 15,7 tys. zł w związku z realizacją umowy nr 58/96 zawartej przez PPL z „Autorex" Sp. z o.o.

Umowa ta dotyczyła wydzierżawienia gruntu na terenie PL Warszawa. Przy jej zawarciu, jak i wprowadzaniu do niej aneksami zmian, PPL reprezentowane było przez dyrektora PL Warszawa - zastępcę dyrektora naczelnego PPL oraz zastępcę ds. ekonomicznych (od kwietnia 2000 r. dyrektor PL Warszawa pełnił jednocześnie funkcję dyrektora naczelnego PPL). Ustalenia kontroli wskazują, że w PL Warszawa-Okęcie nie zadbano o ochronę interesów PPL przy kształtowaniu warunków finansowych i realizacji postanowień finansowych tej umowy oraz w zakresie nadzoru nad prawidłową realizacją zadań określonych w umowie.

Upusty udzielane przez dyrektorów naczelnych PPL

W latach 1998-2000 dyrektorzy naczelni PPL podejmowali jednoosobowo decyzje dotyczące wielomilionowych kwot, udzielając przewoźnikom lotniczym zniżek w opłatach za usługi lotniskowe[22]. Ponad 99% całej kwoty udzielonych upustów w latach 1998 i 1999 (63,2 mln zł w 1998 r. i 71,6 mln zł w 1999 r.) dotyczyło narodowego przewoźnika PLL „Lot" SA i jego stuprocentowej spółki „Eurolot" SA. Dopiero w listopadzie 2000 r. PPL zawarło z PLL „Lot" SA porozumienie o zasadach stosowania opłat w zależności od wzrostu ruchu lotniczego. Pozostałe upusty PPL udzielało na rzecz osób prywatnych, towarzystw i firm lotniczych; w 1998 r. wynosiły one 4181 tys. zł, w 1999 r. - 4184 tys. zł, a w 2000 r. - 9385 tys. zł.

Prawo określania wysokości stosowanych zniżek zostało zastrzeżone do osobistych decyzji kolejnych dyrektorów naczelnych PPL. Podstawą do ich udzielania były zwyczajowo przyjęte „zasady", które do zakończenia kontroli nie zostały sprecyzowane w żadnym wewnętrznym przepisie PPL. Postanowiono w nich, że przy przyznawaniu upustów należy uwzględniać promowanie częstotliwości i tras, w tym nowych połączeń, które w istotny sposób wzbogacały siatkę połączeń wpływających na atrakcyjność i wzrost konkurencyjności PL Warszawa-Okęcie.

Nierzetelna dokumentacja

Faktyczny stan organizacyjny i finansowy oraz sposób funkcjonowania przedsiębiorstwa państwowego „Porty Lotnicze" nie był rzetelnie ujęty w podstawowych dokumentach przedsiębiorstwa; statucie, regulaminie organizacyjnym, sprawozdaniach z działalności PPL przedkładanych corocznie Radzie Pracowniczej i MTiGM oraz sprawozdaniach finansowych.

Mimo zachodzących zmian organizacyjnych dyrektor naczelny PPL nie przedstawił MTiGM do zatwierdzenia zaktualizowanego Statutu PPL. W przedsiębiorstwie nadal obowiązuje statut z 5 lipca 1988 r. Nie uwzględniono w nim faktu przekształcenia w spółki siedmiu z dziewięciu regionalnych portów lotniczych będących - zgodnie ze statutem - jednostkami organizacyjnymi PPL.

Także rozpoczęte 18 kwietnia 2000 r. zmiany struktury organizacyjnej PP „Porty Lotnicze" do czasu zakończenia kontroli nie zostały uwzględnione w regulaminie organizacyjnym przez dyrektora naczelnego PPL. W związku z tym w PPL przez ponad rok przepisy obowiązującego regulaminu organizacyjnego PPL (z 1 marca 1999 r.) były niespójne z zarządzeniem dyrektora naczelnego PPL wprowadzającym istotne zmiany w strukturze organizacyjnej przedsiębiorstwa (w tym połączenie funkcji dyrektora naczelnego PPL z funkcją zastępcy dyrektora naczelnego PPL - dyrektorem Portu Lotniczego Warszawa-Okęcie).

Ustawa o rachunkowości a sprawozdawczość finansowa w PPL

W PPL stwierdzono nieprzestrzeganie przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości[23]. Wskutek tego sprawozdania finansowe PPL nie odzwierciedlały rzeczywistej sytuacji finansowej i majątkowej przedsiębiorstwa, co podważa jego wiarygodność.

W związku z ujawnionymi nieprawidłowymi działaniami NIK skierowała zawiadomienie do Prokuratury Rejonowej w Warszawie. Niezgodne z prawem było to, że w „sprawozdaniu finansowym PPL za 1999 r.", w „Informacji dodatkowej" nie uwzględniono udzielonych poręczeń (dla spółki „G-5" - ponad 13 mln zł oraz spółki LDT - ponad 4,5 mln zł.). Nie utworzono rezerw z tytułu transakcji poręczeń (17,5 mln zł), a także na zobowiązania podatkowe (10,5 mln zł), w tym z tytułu podatku

[22] Kwota ulg dotyczy łącznie wszystkich rodzajów usług świadczonych przez PPL (w tym ARL), a więc: obsługi startów i lądowań, udostępniania miejsc postojowych, udostępniania dworców lotniczych dla pasażerów, opłat za przeloty tranzytowe oraz świadczenia służb: kontroli i ruchu lotniczego, nadzoru i koordynacji ruchu lotniczego, służby alarmowej, koordynacji poszukiwań i ratownictwa.

[23] DzU nr 121, poz. 591, ze zm.

dochodowego; wystawiony przedsiębiorstwu przez spółkę „G-5" weksel *in blanco* nie został wykazany w dokumentacji PPL. Ponadto zaniżono wycenę dłużnych papierów wartościowych oraz przychody finansowe o około 5 mln zł. Wyniki finansowe PP „Porty Lotnicze", a także MPL Kraków-Balice sp. z o.o. za lata 1999 i 2000 nie przedstawiały ich faktycznej sytuacji majątkowej i finansowej w związku z błędnie rozliczoną kwotą ponad 60 mln zł na inwestycję w krakowskim porcie lotniczym.

Powyższym nieprawidłowościom towarzyszyła niesprawna organizacja sprawozdawczości finansowej. Do przygotowywania sprawozdań finansowych porty regionalne stosowały odmienny od stosowanego w PP „Porty Lotnicze" system finansowo-księgowy „Rasper". Następnie sprawozdania te były przesyłane faksem do działu księgowości PPL, gdzie razem z danymi z PL Warszawa-Okęcie nanoszono je ręcznie do arkusza kalkulacyjnego Excel w celu sporządzenia zbiorczego sprawozdania finansowego. Proces ten trwał około 20 dni i nie chronił przed ryzykiem popełnienia błędu. Dopiero pod koniec każdego miesiąca dane z systemu „Quota" i dane z portów regionalnych były wprowadzane do systemu „Quan" służącego wykonywaniu analiz ekonomicznych, potrzebnych w zarządzaniu przedsiębiorstwem. Tak więc wyniki analiz za dany okres były dostępne nie wcześniej niż pod koniec następnego miesiąca. NIK stwierdziła też, że stosowane przez „Porty Lotnicze" komputerowe systemy sprawozdawczości finansowej utrudniały wydzielenie centrów kosztów niezbędnych dla planowanych w PPL działań restrukturyzacyjnych.

,

W związku z dokonanymi ustaleniami Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła w kontrolowanych jednostkach wnioski o likwidację nieprawidłowości. Jednocześnie wniosła o pilne przyjęcie przez Radę Ministrów programu polityki państwa w dziedzinie lotnictwa cywilnego, uwzględniającej zasady funkcjonowania portów lotniczych w Polsce, w celu zapewnienia ich trwałego usytuowania w polskiej infrastrukturze transportowej, a także transeuropejskiej sieci transportowej.

NIK wystąpiła także z wnioskami o aktualizację przepisów dotyczących PPL ze względu na potrzebę prawnego usankcjonowania przekształceń dokonanych w tym przedsiębiorstwie o wzmocnienie nadzoru nad majątkiem PPL przez ministra właściwego do spraw transportu, a także uprawnionego do reprezentowania interesów Skarbu Państwa, o stworzenie ministrowi właściwemu do spraw transportu warunków do kształtowania i realizacji polityki w zakresie funkcjonowania portów lotniczych w Polsce (m.in. poprzez uchylenie przepisów sytuujących dyrektora naczelnego PPL w roli faktycznego twórcy strategii rozwoju portów lotniczych w Polsce).

Najwyższa Izba Kontroli uznała też za zasadne rozpatrzenie przez ministra finansów (oraz ministrów właściwych do spraw transportu i Skarbu Państwa) możliwości zaliczania dotacji celowych dla spółek eksploatujących porty lotnicze w poczet przyszłych udziałów lub akcji Skarbu Państwa. Dotyczyłoby to dotacji na realizację inwestycji w zakresie infrastruktury[24] technicznej w portach lotniczych.

dr Ewa Spychaj
Departament Komunikacji
i Systemów Transportowych w NIK

[24] W rozumieniu art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (DzU nr 56, poz. 1014, ze zm.), który stanowi: „Dotacje celowe dla przedsiębiorców mogą być udzielane na realizację inwestycji w zakresie infrastruktury technicznej oraz ochrony środowiska, mających szczególne znaczenie dla gospodarki narodowej".

Katarzyna Papińska

ZAGROŻENIE HAŁASEM

Hałas w środowisku pozostaje ciągle na uboczu innych zagadnień uznawanych za priorytetowe w ochronie środowiska, takich jak: zanieczyszczenie powietrza i wód oraz gospodarka odpadami. Liczne publikacje i interwencyjne artykuły prasowe alarmują, że hałas stanowi obecnie jeden z niecierpiących zwłoki problemów do rozwiązania. Długotrwałe narażenie na hałas powoduje negatywne skutki dla jakości życia i zdrowia człowieka. Hałas, kumulując się w czasie może doprowadzić do częściowej lub całkowitej utraty słuchu, powoduje poważne zmiany psychosomatyczne, spośród których najczęściej wymienia się zagrożenie nadciśnieniem, zaburzenia w układzie naczyniowym, zaburzenia nerwowe i przemiany materii. Jego działanie wywołuje zmęczenie, złe samopoczucie, utrudnia sen i wypoczynek. Z tego powodu coraz częściej mówi się o zanieczyszczeniu środowiska naturalnego hałasem i jest on uznawany za jeden z głównych czynników decydujących o jakości środowiska. Pomimo iż w Polsce działa wiele instytucji i organizacji zaangażowanych w walkę z hałasem, to świadomość zagrożeń i konieczności podejmowania konkretnych działań wydaje się niewystarczająca. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa poświęciła tej problematyce jedno z posiedzeń w 2000 r. Stosowne raporty przedstawiło Ministerstwo Środowiska oraz środowiska naukowe, w tym Polska Akademia Nauk. Z przeprowadzonej dyskusji, z udziałem przedstawicieli pozarządowych stowarzyszeń ekologicznych, wynikała potrzeba porządkowania prawa w zakresie przeciwdziałania hałasowi oraz bezwzględnego jego stosowania na równi z przepisami dotyczącymi ochrony atmosfery i czystości wód. Zauważyć również należy, że dotychczas podejmowana walka z hałasem była mało skuteczna i nieskoordynowana. W interesie budowy zdrowego środowiska życia człowieka niezbędna jest integracja tych działań i wskazanie obszarów zagrożeń. W grudniu 2001 r. opracowana została w Departamencie Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego NIK „Informacja o wynikach kontroli ochrony przed hałasem na obszarach miejskich ze szczególnym uwzględnieniem głównych tras komunikacyjnych."

Kontrola miała na celu zobrazowanie zakresu przestrzegania obowiązków nałożonych na organy administracji publicznej oraz inne jednostki organizacyjne w celu ochrony przed hałasem, ocenę wystarczalności i skuteczności podejmowanych działań w zakresie rozpoznania klimatu akustycznego, zapobiegania powstawaniu i przenikaniu hałasu do środowiska lub przynajmniej zmniejszaniu jego uciążliwości. Wyniki kontroli spotkały się z dużym zainteresowaniem mediów i uznaniem sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa.

Kontrola przeprowadzona została w okresie od 1 marca do 27 czerwca 2001 r., a objęła okres od 1 stycznia 1999 r. do 31 grudnia 2000 r. Skontrolowano 70 jednostek: Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, Generalną Dyrekcję Dróg Publicznych, 5 urzędów wojewódzkich, 5 wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska, 4 oddziały terenowe Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych, 2 starostwa powiatowe, 10 zarządów gmin miejskich (w tym w 7 miastach na prawach powiatu), 3 zarządy dróg wojewódzkich, 4 zarządy dróg w miastach na prawach powiatu, Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie oraz 34 podmioty emitujące hałas w wyniku prowadzonej działalności, zlokalizowane na terenie miast.

W kontroli uczestniczyły departamenty: Ochrony Środowiska; Transportu, Gospodarki Morskiej i Łączności oraz 7 delegatur Najwyższej Izby Kontroli: w Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Łodzi, Poznaniu, Szczecinie i Warszawie.

W trybie art. 12 pkt 2 ustawy o NIK, Inspekcja Ochrony Środowiska przeprowadziła badania kontrolne w 29 jednostkach organizacyjnych emitujących hałas oraz pomiary hałasu drogowego wzdłuż głównych tras komunikacyjnych w 13 miastach.

Ze względu na dość nietypowy dla NIK i zarazem specjalistyczny temat kontroli, przed omówieniem jej wyników niezbędne jest krótkie wprowadzenie.

Podstawowe zasady ochrony środowiska przed hałasem były określone w ustawie z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska[1] (zwanej dalej u.oo.ś.). Ochrona środowiska przed hałasem, zgodnie z art. 49 ust.1 u.oo.ś. polega na zapobieganiu jego powstawaniu lub przenikaniu do środowiska. Jednostki organizacyjne i osoby fizyczne zapewniają ochronę środowiska przez zaniechanie czynności powodujących hałas bądź przez stosowanie odpowiednich środków technicznych lub organizacyjnych mających na celu zapobieżenie powstawaniu albo przenikaniu

[1] T.j. DzU z 1994 r., nr 49, poz. 196, ze zm.

hałasu do środowiska, a także zmniejszenie jego poziomu (art. 49 ust. 2 u.oo.ś.). Normy hałasu ustalił minister ochrony środowiska, zasobów naturalnych i leśnictwa w rozporządzeniu z 13 maja 1998 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku[2], które wydane zostało na podstawie art. 50 pkt 1 u.oo.ś.

Stosowaną miarą hałasu w środowisku jest wartość wskaźnika równoważnego poziomu dźwięku (L^{Aeg}) wyrażanego w dB. Do jego wyliczenia stosowana jest skala logarytmiczna, co ma istotne znaczenie przy interpretacji wyników. Wartość wskaźnika odzwierciedla suma energii akustycznej pochodzącej z różnych źródeł, lecz z uwagi na miarę logarytmiczną (poziom) każde podwojenie energii akustycznej powoduje zwiększenie wskaźnika o ok. 3 dB. Wartość tego wskaźnika uwzględnia ponadto korektę wynikającą z zakresu czułości słuchu człowieka i zmienny poziom hałasu w czasie. Hałas przekraczający poziom dopuszczalny uznawany jest za uciążliwy. Dopuszczalny poziom hałasu w środowisku, określony rozporządzeniem ministra ochrony środowiska, w zależności od rodzaju terenu i źródła emisji, w porze dziennej wynosi od 45 do 65 dB, w porze nocnej zaś od 35 do 55 dB. Z badań Państwowego Zakładu Higieny wynika, że granicą, powyżej której hałas należy traktować za uciążliwy jest poziom 60 - 65 dB.

W odniesieniu do hałasu komunikacyjnego przyjmuje się, iż jest on mało uciążliwy poniżej 52 dB, średnio uciążliwy w przedziale 52 - 62 dB. O dużej uciążliwości można mówić, gdy wynosi on 63 - 70 dB i o bardzo dużej uciążliwości - powyżej 70 dB. Hałas powyżej 85 dB jest już uznawany za szkodliwy, długotrwałe jego oddziaływanie powoduje narastanie zjawiska uszkodzenia słuchu aż do jego utraty.

Dla potrzeb wyznaczenia terenów o szczególnej uciążliwości hałasu, na których przekraczane są granice uciążliwości i konieczne jest podjęcie szybkiej i bezwarunkowej interwencji w zakresie ochrony przeciwhałasowej, ustalono tzw. wartości progowe hałasu, wynoszące dla poszczególnych rodzajów terenu od 65 do 75 dB.

Efekty oddziaływania hałasu w miejscu pracy mogą być w swoisty sposób „wzmacniane" przez warunki akustyczne w miejscu zamieszkania i wypoczynku. Człowiek poddany nadmiernej dawce hałasu w miejscu pracy po powrocie do cichego domu ma szansę zregenerowania organu słuchu. Jeżeli natomiast nadal przebywa w głośnym otoczeniu, nie ma warunków, aby chwilowe przesunięcie progu słyszenia cofnęło się. Stąd tak ważne są odpowiednie warunki akustyczne w miejscu zamieszkania i wypoczynku.

Pomiary hałasu drogowego wykonane w ramach niniejszej kontroli w II dekadzie kwietnia 2001 r., w 31 punktach pomiarowych na terenie 13 miast wykazały, że dopuszczalny poziom hałasu określony rozporządzeniem ministra ochrony środowiska był przekraczany zarówno w dzień, jak i w nocy średnio o 12,2 dB (od 0,6 dB do 24,6 dB). Przekroczenia notowano nie tylko w bezpośrednim sąsiedztwie drogi, ale także przy elewacjach budynków mieszkalnych zlokalizowanych w odległości od kilku do kilkudziesięciu metrów od krawędzi jezdni.

W pobliżu dróg (w odległości 1 - 1,5 m od krawędzi jezdni) w ciągu dnia wartość równoważonego poziomu dźwięku wahała się od 70,5 do 78 dB, a przekroczenia wartości dopuszczalnych wynosiły od 5,6 dB do 15,8 dB. W ciągu nocy wartości te wahały się od 57,4 do 74,6 dB. Przekroczenia wartości dopuszczalnych wynosiły od 2,4 do 24,6 dB. W niektórych punktach w ciągu dnia hałas przekraczał 75 dB, tj. poziom uznawany za progowy - wskazujący na szczególną uciążliwość warunków akustycznych. Oto kilka przykładów.

- W Gdańsku przy Trakcie Św. Wojciecha, gdzie odległość zabudowy mieszkaniowej od krawędzi jezdni wynosi 3 m, w porze dziennej równoważny poziom dźwięku wynosił 76,2 dB. Maksymalne natężenie dźwięku wyniosło w tym punkcie 100,4 dB.

- W Gdańsku, Reduta Żbik 7, w porze dziennej równoważny poziom dźwięku wynosił 77,4 dB. Odnotowane maksimum to 94,5 dB.

- W Gdyni przy ul. Morskiej równoważny poziom dźwięku w okresie szczytu popołudniowego wynosił 78 dB, przy odnotowanym maksimum 100,4 dB.

- W Częstochowie, przy ul Warszawskiej, w okresie porannego szczytu równoważny poziom dźwięku wynosił 76,5 dB, przy maksimum 115,6 dB.

- W Piotrkowie Trybunalskim, przy ul Łódzkiej, poziom dopuszczalny przekraczany był o 11,5 dB.

- W Białobrzegach, przy ul. Krakowskiej, w czasie popołudniowego szczytu równoważny poziom dźwięku wynosił 76,2 dB, przy maksimum 91,3 dB.

W pobliżu elewacji budynków, w dzień wartość równoważnego poziomu dźwięku wahała się od 55,7 do 75,5 dB. Zaledwie w jednym punkcie zlokalizowanym 70 m od krawędzi jezdni nie

[2] DzU nr 66, poz. 436.

stwierdzono przekroczenia wartości dopuszczalnych. W pozostałych przekroczenia wynosiły od 0,6 do 15,5 dB. W porze nocnej wartości równoważnego poziomu dźwięku wahały się od 51 do 70,5 dB. Przekroczenia wartości dopuszczalnych obserwowano we wszystkich punktach i wynosiły od 1 do 20,9 dB. W pobliżu budynków mieszkalnych dopuszczalne poziomy hałasu przekraczane były w większym stopniu w nocy, co jest szczególnie niekorzystne z punktu widzenia oddziaływania na organizm człowieka.

Wśród analizowanych punktów pomiarowych trzy zlokalizowane były w sąsiedztwie szpitali. Dopuszczalny poziom hałasu przekraczany był tam o 29,6; 24; 29,3% w dzień oraz o 46,5; 46; 46,4% w nocy.

Wyniki przeprowadzonych pomiarów wskazują ponadto, że nie ma istotnych różnic poziomu hałasu przy głównych ciągach komunikacyjnych w dużych aglomeracjach, takich jak np. Gdańsk, Katowice, Kraków oraz w mniejszych miastach, jak Pułtusk i Białobrzegi w woj. mazowieckim.

Jak wspomniano na wstępie, kontrolą objęto także jednostki emitujące hałas w wyniku prowadzonej działalności. Stwierdzono, że spośród 34 skontrolowanych jednostek ponad 60% nie przestrzegało ustaleń określonych w decyzjach o dopuszczalnym poziomie hałasu. Dopuszczalny poziom hałasu przekraczany był o 0,7 do 15,7 dB.

Wyniki pomiarów przeprowadzonych w trakcie omawianej kontroli NIK, choć fragmentaryczne, pozwalają uzmysłowić, jak zła może być jakość środowiska akustycznego. Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska, do oceny warunków akustycznych ustawowo zobowiązana jest Inspekcja Ochrony Środowiska (IOŚ), a w myśl art. 51 ust. 1 u.oo.ś., oceny takiej dokonuje również starosta na podstawie pomiarów poziomu hałasu w środowisku. Z kolei na podstawie art. 66 pkt 6 u.oo.ś. organy administracji rządowej i organy jednostek samorządu terytorialnego oraz jednostki organizacyjne są obowiązane zapewnić ochronę środowiska m.in. przez instalowanie aparatury kontrolno-pomiarowej oraz prowadzenie niezbędnych pomiarów.

W wyniku kontroli NIK stwierdzono, że Inspekcja Ochrony Środowiska, w ramach programu „Państwowego monitoringu środowiska" (PMŚ), przeprowadziła badania hałasu komunikacyjnego w ponad 700 punktach w 1999 r. i w ponad 900 punktach w 2000 r., stwierdzając przekroczenia dopuszczalnego poziomu hałasu w około 95% punktów w 1999 r. i w około 87% w 2000 r. Niepokojący jest fakt, że przekroczenia dopuszczalnych poziomów hałasu o więcej niż 10 dB stanowiły przeważający odsetek.

Badania hałasu przemysłowego IOŚ przeprowadzała w ponad 1600 punktach, zarówno w 1999 r., jak i w 2000 r., stwierdzając przekroczenia dopuszczalnego poziomu hałasu. W 1999 r. w około 45% punktów i w 2000 r. w około 48% punktów. Przekroczenia dopuszczalnego poziomu hałasu o więcej niż 5 dB stwierdzano w ciągu dnia w około 51% punktów, a w ciągu nocy w ok. 64%.

Przeprowadzona kontrola wykazała jednak, że badania hałasu w ramach PMŚ, choć pozwalają odzwierciedlić zagrożenie hałasem na wielu obszarach i identyfikację kolejnych obszarów zagrożeń, wymagają jeszcze doprecyzowania metod ich prowadzenia i interpretacji w celu zapewnienia pełnej porównywalności wyników. Realizując pomiary hałasu komunikacyjnego, poszczególne wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska nie miały wyznaczonych stałych punktów pomiarowych, różna była częstotliwość prowadzenia pomiarów w poszczególnych punktach, a nawet różne metody pomiarów i interpretacji wyników, co wskazuje, że nadzór Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska (GIOŚ) nad realizacją programu był niewystarczający.

Zgodnie z założeniami monitoringowe pomiary hałasu powinny służyć także wykonaniu planów akustycznych miast. Z ustaleń kontroli NIK przeprowadzonej w GIOŚ wynika, że w analizowanym okresie dla żadnego z dużych miast planów takich nie opracowano. Dla miast średnich plany akustyczne opracowano dla 17 z nich, tj. 20% wszystkich i 33,3% objętych pomiarami. W wyniku kontroli stwierdzono natomiast, że plany akustyczne opracowywane były często dla potrzeb miast poza programem PMŚ.

Organy administracji rządowej i samorządowej oraz inne jednostki organizacyjne nie realizowały obowiązku wynikającego z art. 66 pkt 6 u.oo.ś., dotyczącego instalowania aparatury kontrolno-pomiarowej oraz prowadzenia niezbędnych pomiarów. Spośród 9 jednostek wykonujących zadania starosty zobowiązanego do dokonywania oceny warunków akustycznych 8 nie było przygotowanych do prowadzenia pomiarów hałasu we własnym zakresie. W trzech przypadkach starostwa nie dysponowały także wynikami pomiarów dokonywanymi przez IOŚ.

Spośród 34 skontrolowanych zakładów przemysłowych 21 (około 62%) prowadziło we własnym zakresie badania hałasu. Spośród 12 jednostek zarządzających drogami żadna nie prowadziła pomiarów hałasu.

Stopień uciążliwości hałasu na danym terenie odzwierciedlać może także analiza wpływających do poszczególnych organów skarg i wniosków. W okresie objętym kontrolą do IOŚ wpłynęły 1732 skargi, wnioski czy interwencje dotyczące hałasu; do władz samorządowych - 256, do

zarządców dróg - 153. W świetle powyższych danych, konieczność podejmowania działań w celu zmniejszenia uciążliwości hałasu jest bezsporna. W wyniku kontroli stwierdzono jednak, że działania takie miały niewielki zasięg, były nieskoordynowane, a czasami nawet nieskuteczne. Problem walki z hałasem bywał wręcz odsuwany na dalszy plan, jako trudny do rozwiązania, wymagający kompleksowych i kosztownych działań.

Niezwykle spektakularna jest analiza sposobu załatwiania skarg. Stwierdzono, że bardzo liczne były przypadki przekazywania do rozpatrzenia innym organom, według uznanej kompetencji, wpływających do danej jednostki organizacyjnej spraw skargowych. Na przykład Mazowiecki WIOŚ przekazał według właściwości 15% skarg w 1999 r. i 24% w 2000 r., Śląski WIOŚ odpowiednio 32% i 23,7%. Z kolei urzędy miast otrzymywane skargi przekazywały często do WIOŚ lub jednostek zarządzających drogami, gdy dotyczyły hałasu komunikacyjnego. Urząd Miejski w Poznaniu spośród przeanalizowanych w toku kontroli spraw 50% z nich przekazał do Zarządu Dróg Miejskich (jednostki budżetowej Urzędu), opierając się na przepisach art. 61 ustawy - Prawo budowlane, który stanowi, że „właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany użytkować obiekt zgodnie z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymać go w należytym stanie technicznym". Takie załatwienie sprawy może oznaczać wyłącznie krążenie dokumentów w obrębie urzędu.

Skargi i wnioski wpływające do władz gminnych i zarządców dróg często rozpatrywane były negatywnie. Oto kilka przykładów.

- Na skutek poszerzenia ul. Piłsudskiego w Wałczu odległość budynków od jezdni zmniejszyła się do 3,5 m. Wniosek mieszkańców o wymianę okien skierowany do Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych - Oddział Północno-Zachodni w Szczecinie został rozpatrzony odmownie, ponieważ „wnioskowane zakresy nie zostały ujęte i wycenione w postępowaniu przetargowym", a w budżecie Oddziału nie ma środków na realizację innych robót niż ujęte w zatwierdzonym projekcie budowlanym.

- Wniosek mieszkańców dotyczący wykonania ekranu przy ul. Sikorskiego w Szczecinku został załatwiony negatywnie z powodu „niezawarcia we wniosku żadnych materiałów świadczących o przekroczeniu hałasu wywołanego wpływem drogi krajowej" oraz ponieważ odległości budynków przy ul. Sikorskiego od krawędzi jezdni wynoszą 20 - 25 m i są większe niż minimalna odległość 10 m określona w art. 43 ustawy o drogach publicznych.

- Wniosek w sprawie wybudowania ekranów przy budynku w Koszycach Wielkich przy ul. Tarnowskiej, skierowany do Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych Oddział Południowo-Wschodni w Krakowie został rozpatrzony negatywnie, gdyż decyzja Wojewody Tarnowskiego o budowie ekranów na podstawie „Koncepcji zabezpieczeń akustycznych na południowym obejściu Tarnowa" wykonana przez biegłego z listy ministra nie uwzględniała ekranów przy budynku będącym przedmiotem skargi. Nie wykonywano pomiarów hałasu stwierdzając, że „administrator drogi nie ma obowiązku udowadniać skarżącemu się, że nie wyrządza mu szkody".

- Odmówiono mieszkańcom wsi Szczyglice wybudowania ekranu przy odcinku autostrady A-4 usytuowanym we wsi, stwierdzając iż w latach 70., kiedy wykonywany był projekt autostrady, nie zakładał on montażu ekranów dźwiękochłonnych. Środki finansowe na urządzenia ochrony środowiska przekazywane są z budżetu tylko w przypadku realizacji nowych bądź modernizowanych obiektów. W najbliższym czasie nie przewiduje się remontu tego odcinka.

- Skarga skierowana do GDDP - Odział Południowy w Katowicach w związku z uciążliwością hałasu drogowego w budynku mieszkalnym została rozpatrzona negatywnie na podstawie opinii rzeczoznawcy, który nie posługując się żadnymi przyrządami do pomiaru hałasu stwierdził, że nie przekracza on dopuszczalnych norm.

W wyniku kontroli odnotowano także pozytywne przykłady reagowania na skargi:

- Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu - po rozpatrzeniu skargi mieszkańców ul. Mogileńskiej, przekazanej przez Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Poznaniu, dokonał wizji lokalnej i całodobowego badania ruchu na ul. Mogileńskiej, wprowadził ograniczenie prędkości do 30 km/h, a zlokalizowaną tam firmę Heye-Polska zobowiązał do kierowania przybywających w nocy samochodów na parking strzeżony znajdujący się przy ul. Majakowskiego z pominięciem ul. Mogileńskiej.

- Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Warszawie, pozytywnie ustosunkowując się do wniosku mieszkańców gminy Nieporęt, wykonał nakładkę bitumiczną na kwestionowanym odcinku drogi nr 633.

- Rejon Dróg Wojewódzkich w Poddębicach (Zarząd Dróg Wojewódzkich w Łodzi) pozytywnie rozpatrzył skargę mieszkańca Uniejewa, likwidując zagłębienie na mostku melioracyjnym, które powodowało nadmierny hałas.

- Wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska, otrzymujące największą liczbę skarg, przeprowadzały często pomiary hałasu. I tak: Mazowiecki WIOŚ dokonał pomiarów w przypadku 60%

załatwianych we własnym zakresie skarg w 1999 r. i w 74% w 2000 r., Małopolski WIOŚ robił pomiary we wszystkich sprawach skargowych rozpatrywanych we własnym zakresie, Pomorski WIOŚ - w przypadku skarg na hałas przemysłowy, a także na prośbę organów samorządowych w związku ze skargami dotyczącymi hałasu komunikacyjnego.

Działania w zakresie ograniczenia hałasu podejmowane były przez jednostki emitujące hałas w wyniku prowadzonej działalności. Spośród 34 objętych kontrolą jednostek 30 wykazało, iż podjęło takie działania. Tylko w 2 jednostkach nie wykonywano obowiązków w zakresie ograniczenia hałasu, mimo iż zostały one nałożone stosownymi decyzjami.

Do najczęściej wykonywanych prac należało wyciszanie źródeł hałasu poprzez stosowanie osłon i ekranów oraz modernizację lub wymianę części urządzeń. Obok działań technicznych w 5 jednostkach wprowadzono zmiany organizacyjne polegające na ograniczeniu (szczególnie w porze nocnej) pracy hałaśliwych urządzeń. Wymierne efekty podjętych działań stwierdzono jednak tylko w 13 jednostkach. W poszczególnych przypadkach poziom hałasu został obniżony o kilka do kilkunastu dB.

Działania w zakresie ograniczania hałasu podejmowały niektóre miejskie zarządy dróg, na przykład:

- ZDM w Warszawie: w latach 1999 - 2000 wybudowane zostały ekrany akustyczne w ciągu al. Prymasa Tysiąclecia - 2967 mb; trasy Armii Krajowej - 6436 mb; ul. Powązkowskiej - 443 mb. Ponadto w 2000 r. rozpoczęto wymianę okien, wynikającą ze wskazań ocen oddziaływania na środowisko.

- ZDM w Poznaniu: wybudowano 318 m ekranu, uzyskując obniżenie hałasu do 8,5 dB w dzień i 14,3 dB w nocy. Przeprowadzono remont 2377 m ulic z zastosowaniem tzw. cichej nawierzchni typu COLFOST, uzyskując zmniejszenie hałasu o około 3 dB. Zmodernizowano torowiska tramwajowe, co obniżyło hałas o 3 - 4 dB. W celu odciążenia ruchu w strefie śródmiejskiej wybudowano 6 parkingów na jej obrzeżach i wprowadzono zakaz wjazdu ciężkich pojazdów na niektóre ulice w rejonie śródmieścia.

- Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji w Krakowie: wykonano 2204 m ekranów akustycznych i modernizację 10 200 m torowisk tramwajowych.

Stwierdzono jednak, że zarówno ZDM w Warszawie, jak MZDiK w Krakowie nie wykonały pomiarów porealizacyjnych w celu stwierdzenia skuteczności podjętych działań. Z kolei urzędy miast w Łodzi i Szczecinie, wykonujące zadania zarządcy w stosunku do wszystkich dróg w obrębie miasta (z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych), dla ograniczenia hałasu podejmowały jedynie remonty dróg i zmieniły organizację ruchu. W Łodzi, w celu ograniczenia hałasu komunikacji tramwajowej zmodernizowano także wózki i tory tramwajowe, dzięki czemu osiągnięto zmniejszenie hałasu o około 10 dB. Przeprowadzona kontrola unaoczniła, jak niewielki był zasięg i niejednokrotnie wątpliwa skuteczność podejmowanych działań.

W latach 1999 - 2000 w wyniku działań inwestycyjnych Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych (GDDP), zrealizowane zostało zgodnie z wymogami ochrony środowiska i ochrony przed hałasem około1,3% z 16 640,3 km sieci dróg będących w zarządzie GDDP, w tym: 8 obwodnic miast o łącznej długości 141 km i odcinki autostrad o długości około 146 km. W budowie było 15 obwodnic o łącznej długości 65 km i 4 odcinki autostrad (o planowanych terminach zakończenia do 2002 r.) o długości 170 km.

GDDP nie miała informacji o wykonanych zabezpieczeniach przeciwhałasowych przy tych drogach w latach 1999 - 2000. Oddziały GDDP nie wywiązywały się z obowiązku składania okresowych informacji z realizacji zadań w zakresie ochrony środowiska, do czego zobowiązane były zarządzeniem Dyrektora Generalnego Dróg Publicznych. Według danych z 1998 r. wykonano: 6,5 km ekranów akustycznych przy 8 drogach oraz 35,4 km zieleni ochronnej przy 12 drogach. Zważywszy na fakt, że w zarządzie GDDP pozostaje ponad 16 tys. km dróg krajowych, skala wykonanych zabezpieczeń przeciw hałasowi była minimalna.

Przykładem nikłych działań w stosunku do istniejących potrzeb może być Szczecin. Na podstawie wyników badań poziomu hałasu uzyskanych z WIOŚ ustalono, że przekroczenia dopuszczalnych norm hałasu w środowisku na linii zabudowy mieszkaniowej stwierdzone zostały w 1999 r. w 10 punktach dróg krajowych zarządzanych przez Oddział Północno-Zachodni GDDP, a w 2000 r. w 16 takich punktach. Tylko w 1 przypadku podjęto działania, które polegały na wykonaniu ekranów akustycznych przy modernizowanej drodze krajowej nr 117 w rejonie zabudowy mieszkaniowej miejscowości Przecław. Konieczność ich wykonania wynikała z zaleceń oceny oddziaływania na środowisko (o.o.ś.), w której stwierdzono, że ekrany są jedynym sposobem poprawy klimatu akustycznego w rejonie istniejącej zabudowy. Zainstalowanie ekranów o długości 750 m spowodowało ograniczenie hałasu o około 10 dB.

Na zasadniczej części (ponad 98%) dróg krajowych będących w zarządzie GDDP nie zwalczano uciążliwości hałasu. W toku kontroli stwierdzono przypadki oddania do użytkowania dróg,

pomimo że nie zostały wykonane wszystkie urządzenia chroniące środowisko wskazane w o.o.ś. i pozwoleniu na budowę, tj. z naruszeniem przepisów art. 59 ust. 4 Prawa budowlanego i art. 68 ust. 4 u.oo.ś. Można tu wymienić następujące przykłady.

- Miejski Zarząd Dróg w Krakowie przekazał w 1998 r. do użytkowania zmodernizowaną ul. Opolską, nie wykonując przewidzianych urządzeń chroniących środowisko (na zaprojektowanych 10 ekranów wykonano 6, pozostałe przewidziane są do realizacji w dalszej kolejności). Warunki akustyczne przy tej drodze były powodem licznych skarg. Pomiary akustyczne przeprowadzone przez WIOŚ w toku kontroli NIK potwierdziły ich zasadność i wykazały, że przekroczenia występują także w punktach, gdzie dokumentacja techniczna z 1999 r. sporządzona na podstawie o.o.ś. z 1997 r. nie przewiduje budowy ekranów.

- Niezadowalający był stan realizacji zadań dotyczących ochrony środowiska na autostradzie A-4 Katowice-Kraków. Warunkowa zgoda na uruchomienie płatnego odcinka autostrady uzależniona była od wykonania ekranów akustycznych w sąsiedztwie punktu poboru opłat w Balicach oraz na odcinku od Morawicy do Aleksandrowic w terminie do 30 czerwca 2001 r., a pozostałego odcinka o długości 20 km do końca 2003 r., pod rygorem wstrzymania działalności funkcjonowania autostrady płatnej. Ustalenia kontroli wykazały, że koncesjonariusz autostrady - STALEXPORT SA Katowice - zamierzał w uzgodnionym terminie, tj. do 30 czerwca 2001 r. dopiero skompletować niezbędne dokumenty, a do realizacji ekranów przystąpić w bliżej nieokreślonym terminie, po otrzymaniu długoterminowych kredytów z banków komercyjnych. Uruchomienie autostrady spowodowało skargi i interwencje na rosnący hałas na terenach sąsiadujących z autostradą. Kontrola WIOŚ wykazała wzrost poziomu hałasu po otwarciu autostrady i przekraczanie określonych rozporządzeniem ministra ochrony środowiska norm zarówno w dzień, jak i w nocy.

Zarządcy dróg nie wykazywali także wystarczającej dbałości o stan istniejących urządzeń chroniących środowisko przed hałasem, tym samym nie wykonywali obowiązku wynikającego z art. 62 ustawy - Prawo budowlane, stanowiącego że obiekty budowlane w czasie użytkowania powinny być poddawane przez zarządcę okresowej kontroli polegającej na sprawdzeniu stanu sprawności technicznej urządzenia ze szczególnym uwzględnieniem urządzeń służących ochronie środowiska. Nie dysponowali aktualnymi danymi o skuteczności istniejących urządzeń zabezpieczających przed hałasem.

Spośród 3 kontrolowanych wojewódzkich zarządów dróg (w Katowicach, Łodzi i Warszawie) żaden nie realizował w okresie objętym kontrolą inwestycji związanych z obniżeniem oddziaływania hałasu drogowego i nie wykonywał nowych odcinków dróg.

W ocenie Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych budowa obwodnic miast i autostrad traktowana jest jako rozwiązanie obecnie najbardziej efektywne pod względem przeciwdziałania hałaśliwości dróg, ponieważ poza bezpośrednim spełnianiem warunków ochrony przed hałasem wpływa pośrednio na obniżenie uciążliwości innych, istniejących odcinków dróg przejmując od nich część ruchu. Tymczasem, zdaniem Inspekcji Ochrony Środowiska, budowa autostrad przyniesie pozytywne efekty w miejscowościach położonych przy obecnych głównych drogach krajowych. Szacuje się, że liczba osób zagrożonych hałasem zmniejszy się dzięki temu o 15%. Z drugiej jednak strony klimat akustyczny panujący obecnie wzdłuż planowanych korytarzy autostrad ulegnie nieodwracalnym zmianom - dotyczy to obszaru o wielkości ponad 1000 km^2 (w tym wielu terenów o cennych walorach przyrodniczych i wypoczynkowych). Poza tym, z badań porównawczych wynika, że uruchomienie nowej trasy tranzytowej nie likwiduje automatycznie istniejących uciążliwości panujących przy trasach alternatywnych. Badania tolerancji na hałas pochodzący od samochodów poruszających się po drogach typu autostrady oraz innych drogach i ulicach wykazały, że dźwięk o charakterze bardziej stacjonarnym, jednostajnym (tak można zakwalifikować hałas pochodzący z autostrad) jest bardziej irytujący i uciążliwy dla człowieka.

Artykuł 9 u.oo.ś. stanowi, że w toku realizacji zadań ochrony środowiska stosuje się wynikające z aktualnego stanu wiedzy środki i metody zapewniające maksymalną skuteczność ochrony, określone po rozpoznaniu czynników szkodliwych dla środowiska i stopnia ich szkodliwości.

Bardzo niepokojące jest, co wykazano w toku kontroli, że w wielu jednostkach nie prowadzono wymienionego w art. 9 u.oo.ś. rozpoznania warunków akustycznych i stopnia szkodliwości hałasu na danym terenie. Wspomniano wcześniej, że 1/3 kontrolowanych jednostek wykonujących zadania starosty zobowiązanego do oceniania warunków akustycznych nie dysponowała nawet wynikami pomiarów dokonywanymi na ich terenie przez IOŚ. Spośród 12 jednostek zarządzających drogami 11 nie miało danych o warunkach akustycznych panujących przy zarządzanych przez nie drogach. Tylko 1 jednostka (Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu) dysponowała planem akustycznym miasta i miała rozeznanie w istniejących warunkach. Zarząd Dróg i Komunikacji w Krakowie, choć dysponował opracowaniem WIOŚ pt. „Stan zagrożenia hałasem na terenie miasta Krakowa w 1998 r.", nie miał baz szczegółowych wyników pomiarów i skali przekroczeń hałasu w sąsiedztwie zarządzanych dróg.

Pozostałe jednostki miały dane wyłącznie w odniesieniu do odcinków nowo budowanych lub modernizowanych, dla których sporządzane były oceny oddziaływania na środowisko i sporadycznie dla odcinków będących przedmiotem skarg. Na przykład Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich z ocen oddziaływania na środowisko miał dane o warunkach akustycznych dla 10 skrzyżowań i 10 odcinków dróg o łącznej długości 23,2 km (0,82% zarządzanych). Oddział Południowy GDDP w Katowicach wykazał, że sporządził o.o.ś. w wyniku otrzymywanych skarg, dzięki czemu uzyskał informacje o poziomie natężenia hałasu dla ok. 20% ogółu dróg pozostających w zarządzie.

Z reguły nie sporządzano ocen oddziaływania na środowisko dla dróg istniejących. Zarządy dróg nie prowadziły pomiarów hałasu drogowego we własnym zakresie i nie podejmowały starań w celu zapewnienia sobie innego źródła informacji. Z kolei nie wszystkie WIOŚ przekazywały zarządom dróg wyniki przeprowadzonych przez siebie pomiarów hałasu drogowego. W związku z powyższym jedynie w przypadku budowy lub modernizacji dróg, gdy o.o.ś. wymagały stosowania urządzeń ochrony przed hałasem, ich budowa ujmowana była w planach inwestycyjnych. Żadna z 12 kontrolowanych jednostek przy planowaniu i określaniu priorytetu prac w zakresie utrzymania dróg nie uwzględniała warunków akustycznych. Dane w tym zakresie powinny, zdaniem NIK, stanowić wraz z wynikami badań w zakresie natężenia ruchu i stanu nawierzchni czynnik wykorzystywany przy planowaniu robót.

Spośród 12 skontrolowanych jednostek zarządzających drogami, żadna nie miała programu działań w zakresie ochrony środowiska przed hałasem. W przypadku dróg krajowych zgodnie z wyjaśnieniami dyrektora GDDP „Z uwagi na niedostateczne nakłady finansowe otrzymywane przez GDDP na rozwój i utrzymanie sieci dróg krajowych, nie są prowadzone przez GDDP żadne badania w zakresie przekroczenia dopuszczalnych poziomów hałasu na istniejącej sieci dróg krajowych oraz nie są prowadzone działania w kierunku zmniejszenia jego uciążliwości. Nie są także prowadzone wykazy odcinków dróg, w których sąsiedztwie hałas przekracza dopuszczalne poziomy. Z uwagi na powyższe GDDP nie opracowała programu ograniczenia negatywnych oddziaływań hałasu drogowego na środowisko na eksploatowanej sieci dróg krajowych".

W 1998 r. decyzją nr 13 z 19 marca, minister transportu i gospodarki morskiej powołał 20-osobowy zespół koordynujący realizację „Resortowego programu ochrony środowiska w transporcie". W skład zespołu wszedł przedstawiciel GDDP. W marcu 1998 r. GDDP przekazał do MTiGM wstępną analizę projektu ramowego programu ochrony środowiska w transporcie pod kątem możliwości włączenia się GDDP w jego realizację. Pierwsze spotkanie zespołu odbyło się 8 kwietnia 1998 r., ostatnie, o którym powiadomiono GDDP - 23 lipca 1998 r.

Znacznie lepiej przedstawiała się sytuacja w odniesieniu do hałasu przemysłowego. Kontrola przeprowadzona w 34 jednostkach organizacyjnych emitujących hałas wykazała, że wszystkie dysponowały danymi o poziomie emitowanego hałasu na podstawie własnych pomiarów lub uzyskanymi z WIOŚ, 17 jednostek miało też program działań w zakresie ograniczenia hałasu.

Zapewnienie warunków dla realizacji zadań w zakresie ochrony środowiska było, zgodnie z art. 90 ust. 1 i ust. 3 u.oo.ś., obowiązkiem organów administracji. W wyniku kontroli stwierdzono, że zarówno organy administracji rządowej, jak i samorządu terytorialnego, nie realizowały tego obowiązku w wystarczającym stopniu.

Zarówno dla obszarów gmin, jak i województw często brak było opracowanych i uchwalonych programów zrównoważonego rozwoju oraz ochrony środowiska, które określałyby niezbędny zakres i metody działań dla ograniczenia uciążliwości hałasu.

Z 5 województw objętych kontrolą, tylko jedno - województwo małopolskie miało opracowany i uchwalony program zrównoważonego rozwoju oraz ochrony środowiska.

Spośród 12 skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego, 7 nie miało przyjętego wieloletniego programu, który obejmowałyby zagadnienia zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska.

Tylko połowa kontrolowanych gmin miała uchwalone studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (Katowice, Płock, Poznań, Szczecin, Warszawa-Centrum) jako podstawy do sporządzania nowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (mpzp) uwzględniających ochronę przed hałasem. W studium Płocka nie określono jednak zagrożeń związanych z nadmierną emisją hałasu. Brak studium uniemożliwiał ukierunkowanie i koordynację działań w zakresie ochrony środowiska z uwzględnieniem ograniczania oddziaływania hałasu.

Spośród 10 kontrolowanych gmin tylko Rada Miasta Sochaczew skorzystała z uprawnień, przysługujących na podstawie art. 52 ust. 2 u.oo.ś., do uchwalenia przepisów gminnych ustanawiających ograniczenia w korzystaniu z urządzeń technicznych i komunikacji, które są uciążliwe dla środowiska ze względu na hałas. W praktyce wprowadzenie takich przepisów okazało się jednak niemożliwe. Uchwała Rady Miejskiej ustanawiająca zakaz ruchu pojazdów o masie powyżej 10 ton w godzinach 22 - 6 na drogach krajowych nr 2 i 717 w granicach miasta przez 3 lata nie weszła w życie,

wobec stwierdzenia jej nieważności przez b. Wojewodę Skierniewickiego i dwukrotnego podtrzymania jego stanowiska przez NSA.

Wojewodowie i rady powiatów nie wykorzystywały istniejących możliwości wynikających z art. 71 ust. 1 i 2 u.oo.ś., w celu ochrony środowiska przed hałasem. Pomimo znacznych przekroczeń poziomów hałasu stwierdzanych wokół wielu tras komunikacyjnych i wskazań zawartych w ocenach oddziaływania na środowisko, nie były podejmowane działania zmierzające do utworzenia obszarów ograniczonego użytkowania. Poza uwarunkowaniami ekonomicznymi, zdaniem NIK, przyczyną tej sytuacji był fakt, że przepisy prawa nie określały szczegółowo zasad tworzenia tych obszarów.

Większość skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego nie wywiązywała się też z obowiązku nałożonego art. 91 ust.1 u.oo.ś., przeprowadzania kontroli przestrzegania przepisów ochrony środowiska w zakresie emisji hałasu, co uzasadniano najczęściej brakiem skarg w tym zakresie lub brakiem odpowiedniej aparatury.

W odniesieniu do hałasu komunikacyjnego nie znajdowały zastosowania przepisy umożliwiające nakładanie obowiązków i wymuszanie działań w zakresie ochrony przed hałasem, takie jak stosowane były w przypadku hałasu przemysłowego. W stosunku do zarządców dróg nie były bowiem stosowane przepisy art. 51 ust. 2 i 2a u.oo.ś.. Starostowie i wojewodowie nie wydawali dla zarządców dróg decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu emitowanego do środowiska, co w konsekwencji uniemożliwiało nałożenie obowiązku podjęcia działań zmierzających do ograniczenia hałasu.

Dodatkowym utrudnieniem przy planowaniu i koordynacji realizacji zadań w zakresie przeciwdziałania i ograniczania emisji hałasu komunikacyjnego jest wykazana różnorodność organizacji zarządu drogami. Zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, zarządcą dróg krajowych jest Generalny Dyrektor Dróg Publicznych, wojewódzkich - zarząd województwa, powiatowych - zarząd powiatu, gminnych - zarząd gminy. Na podstawie art. 21 wskazanej ustawy zarządca drogi może wykonywać swoje obowiązki za pomocą jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi utworzonej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

W 5 województwach objętych kontrolą jednostkami organizacyjnymi wykonującymi obowiązki zarządcy drogi są utworzone przez sejmiki wojewódzkie - zarządy dróg wojewódzkich (ZDW). Z 10 objętych kontrolą gmin miejskich (w tym 7 miast na prawach powiatu) funkcje zarządcy spełniały we własnym zakresie 4 zarządy miast, z tego 2 (Sochaczew, Gmina Warszawa-Centrum) tylko w stosunku do dróg gminnych, a 2 (Łódź i Szczecin) w stosunku do dróg wszystkich kategorii, z wyjątkiem dróg ekspresowych i autostrad. W przypadku pozostałych miast oraz kontrolowanych zarządów powiatów funkcję zarządcy dróg spełniały inne jednostki. W niektórych przypadkach były to jednostki zarządzające również drogami powiatowymi i krajowymi w obrębie miasta, lub jednostki zarządzające wszystkimi kategoriami dróg z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych (np. Zarząd Dróg i Komunikacji w Krakowie, Zarząd Dróg i Zieleni w Gdańsku, Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu). Występowały przypadki, że w obrębie miasta funkcjonowało kilku zarządców dróg odpowiedzialnych za poszczególne kategorie dróg (np. w Katowicach - Miejski Zarząd Ulic i Mostów zarządzał drogami krajowymi, powiatowymi i gminnymi, Zarząd Dróg Wojewódzkich - drogami wojewódzkimi, GDDP - Oddział Południowy - drogami ekspresowymi. W Warszawie - Zarząd Dróg Miejskich zarządzał drogami krajowymi, wojewódzkimi i powiatowymi, gminy - drogami gminnymi, a GDDP drogami ekspresowymi). Na skutek przekazywania zarządu dróg różnym jednostkom dochodzi do sytuacji, że droga na długości zaledwie kilku kilometrów podzielona jest na odcinki, za które odpowiadają różne jednostki. Przykładem takiego stanu rzeczy jest obwodnica Tarnowa o długości 10 202 km, która na 4 odcinkach nieprzebiegających w granicach miasta i gminy Tarnów o długości 4,132 km zarządzana jest przez GDDP - Oddział Południowo-Wschodni w Krakowie, a na pozostałych 4 odcinkach o łącznej długości 6070 km zarządzana jest przez Tarnowski Zarząd Dróg Miejskich w Tarnowie.

W trakcie prowadzenia niniejszej kontroli, w Sejmie RP trwały prace nad ustawą Prawo ochrony środowiska, zakończone jej uchwaleniem przez Sejm 27 kwietnia 2001 r. Zgodnie z ustawą z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy - Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz zmianie niektórych ustaw - ustawa Prawo ochrony środowiska weszła w życie z dniem 1 października 2001 r.

Przyjęte rozwiązania prawne w zakresie ochrony przed hałasem zobowiązują m.in. do: obligatoryjnego dokonywania w ramach „Państwowego monitoringu środowiska" oceny stanu akustycznego środowiska dla aglomeracji o liczbie mieszkańców większej niż 100 tys.; sporządzania przez starostów map akustycznych; tworzenia programów działań dla terenów, na których poziom hałasu przekracza poziom dopuszczalny; prowadzenia przez zarządzającego drogą, linią kolejową, linią tramwajową, lotniskiem okresowych lub ciągłych - w zależności od wielkości emisji - pomiarów

poziomu hałasu oraz pomiarów po dokonanej przebudowie dróg zmieniającej warunki eksploatacji, a w przypadku dróg, których eksploatacja może powodować negatywne oddziaływanie akustyczne na znacznych obszarach sporządzania map akustycznych tych terenów.

Tym samym niektóre wnioski wynikające z przeprowadzonej kontroli częściowo zostały już uwzględnione w omawianej ustawie. Niemniej jednak dla usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości i poprawy istniejącego stanu rzeczy niezbędne jest podjęcie wielu dalszych działań, takich jak: przygotowanie i wydanie aktów wykonawczych do nowych ustaw, nawiązanie współpracy pomiędzy organami administracji i jednostkami organizacyjnymi w celu wzajemnego udostępniania informacji do oceny warunków akustycznych, planowania i koordynacji podejmowanych działań naprawczych. Niezbędne jest bezwzględne respektowanie prawa i wywiązywanie się przez wszystkie jednostki z nałożonych na nie obowiązków. Zarówno organy administracji, jak i jednostki organizacyjne nie mogą pozostawać dłużej głuche wobec problemu, który takie właśnie skutki może wywołać u znacznej części populacji naszego kraju.

dr Katarzyna Papińska
Departament Środowiska, Rolnictwa
i Zagospodarowania Przestrzennego w NIK

Wacław Chełmecki

WYKORZYSTANIE ŚRODKÓW PUBLICZNYCH NA DZIAŁANIA ZAPOBIEGAJĄCE BEZROBOCIU NA WSI (w województwie lubuskim)

Bezrobocie na wsi to jeden z najważniejszych problemów społeczno-gospodarczych w województwie lubuskim, specyficzny dla regionów mających przed transformacją ustrojową silnie rozwinięty sektor rolnictwa państwowego. Spośród 102,2 tys. bezrobotnych zarejestrowanych w województwie w grudniu 2001 r., na terenach wiejskich mieszkało 41,1 tys. osób (40,2%), w tym większość nie otrzymywała zasiłku dla bezrobotnych.

Wieś lubuska to prawie 70% obszarów rolnych po PGR, a więc w większości pozostały bloki - duże osiedla mieszkaniowe wybudowane w wyniku prowadzonej wówczas polityki koncentracji obiektów hodowlanych i zaplecza technicznego. W programach rozwoju rolnictwa z lat siedemdziesiątych województwo zielonogórskie miało być jednym z pierwszych województw o prawie pełnym upaństwowieniu gruntów rolnych. Przyspieszono wówczas tempo przejmowania gospodarstw indywidualnych za emerytury i renty, scalania gruntów i przekazywania ich do PGR. W konsekwencji pozostały wsie z budynkami mieszkalnymi i działkami tzw. dożywotnimi. Nowi użytkownicy gruntów po PGR - dzierżawcy i nabywcy - bardzo ograniczyli zakres produkcji, a zwłaszcza zwierzęcej. Byli pracownicy PGR okazali się niepotrzebni i nie mają prawie żadnych możliwości, aby prowadzić własne gospodarstwa rolne, a miejsc pracy poza rolnictwem ciągle ubywa, bowiem w województwie upadł cały przemysł włókienniczy. Trzeba zaznaczyć, że byli pracownicy PGR są mało samodzielni, co wynika z tego, że PGR „załatwiał" za nich prawie wszystko.

Proponując temat „Wykorzystanie środków publicznych w województwie lubuskim na niektóre działania zapobiegające bezrobociu na wsi" do planu kontroli Izby na 2001 r., Delegatura kierowała się również ustaleniami kontrolnymi przeprowadzonymi na przełomie 2000 i 2001 r.

Kontrola wykonania budżetu państwa w 2000 r. przez Wojewodę Lubuskiego - część 85/08 wykazała, że województwo lubuskie uzyskało we wrześniu 2000 r. z rezerwy celowej budżetu państwa kwotę 1625 tys. zł na realizację programu wojewódzkiego pod nazwą „Przezwyciężanie negatywnych skutków bezrobocia na terenach wiejskich w województwie lubuskim". Wydatki związane z tym programem zaliczono do wydatków budżetu państwa, które nie wygasają z upływem roku budżetowego.

Natomiast w trakcie kontroli egzekwowania zobowiązań wynikających z umów dzierżawy oraz sprzedaży nieruchomości z Zasobu Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa stwierdzono, że w latach 1997 r. - I półrocze 2001 r. przeznaczono 5585,3 tys. zł na finansowanie przedsięwzięć mających na celu zmniejszanie bezrobocia i tworzenie nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich, a także na pomoc dla byłych pracowników państwowych gospodarstw rolnych i członków ich rodzin. Ustalono również, że 5260 tys. zł przekazano ze środków Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz ze środków własnych banków na preferencyjne pożyczki i kredyty na utworzenie nowych miejsc pracy i na rozwój małej przedsiębiorczości na wsi.

Pozytywnie oceniono pracę Oddziału Terenowego Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w zakresie udzielania pomocy byłym pracownikom PGR i członkom ich rodzin w przezwyciężaniu trudnych warunków. Uwagi dotyczyły struktury wydatków przeznaczonych głównie na pomoc społeczną i świadczenia socjalne, a w niewielkiej części na przedsięwzięcia związane z tworzeniem nowych miejsc pracy. Stwierdzono niewielkie zainteresowanie byłych pracowników PGR i pracodawców poręczeniami oraz gwarancjami kredytowymi udzielanymi przez AWRSP, a także programem tzw. mikropożyczek. Działania banków w zakresie udzielania preferencyjnych pożyczek oraz nadzoru nad ich udzielaniem i rozliczaniem były, poza nielicznymi przypadkami, zgodne z przepisami prawa i przyjętymi procedurami.

Z wymienionej kwoty 5585,3 tys. zł prawie 77%, głównie w 2000 r. i I półroczu 2001 r., przeznaczono na formy pomocy społecznej i świadczenia socjalne, w tym na stypendia dla uczniów szkół średnich (1565,6 tys. zł), dożywianie dzieci w szkołach (635,4 tys. zł), dowożenie uczniów do szkół (550,7 tys. zł), zakup wyposażenia szkół (530,9 tys. zł), pomoc społeczną (361,8 tys. zł), remonty ośrodków pomocy społecznej, szkół, świetlic i ośrodków kolonijnych (336,7 tys. zł), remonty i kolonie dla dzieci byłych pracowników PGR (279,4 tys. zł). Tylko 23% wydatków dotyczyło przedsięwzięć związanych ze zmniejszaniem bezrobocia i tworzeniem nowych miejsc pracy, w tym 244,7 tys. zł wydano na zrefundowanie pracodawcom części wynagrodzenia za zatrudnionych

pracowników oraz 240,3 tys. zł na dotacje udzielane w 1998 r. z Funduszu Uzupełniającego osobom fizycznym i pracodawcom.

Realizacja programu „Przezwyciężanie negatywnych skutków bezrobocia na terenach wiejskich w województwie lubuskim" została oceniona negatywnie. Wykonywanie zadań programu nie było powiązane i skoordynowane z działaniami prowadzonymi przez inne instytucje i organizacje na rzecz przeciwdziałania bezrobociu na wsi. W tej sytuacji można sądzić, że opracowanie programu było raczej spełnieniem formalnego wymogu do ubiegania się o dotacje z rezerwy celowej budżetu państwa niż zainicjowaniem przemyślanych, skoordynowanych i skutecznych działań w celu ograniczania negatywnych skutków bezrobocia na terenach wiejskich w woj. lubuskim.

W zadaniach zleconych nie było usług związanych z okresowym zatrudnieniem w celu praktycznej nauki zawodu, mimo iż takie działania zaliczane są przez służby zatrudnienia do najbardziej efektywnych sposobów wychodzenia z bezrobocia, a na ich realizację zaplanowano początkowo 400 tys. zł, tj. prawie 25% ogólnej kwoty dotacji budżetowej. Środki planowane wcześniej na ten cel zostały przeznaczone na finansowanie innych działań, w tym na świadczenie usług doradczych w zakresie prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej, mimo iż ze strony przedsiębiorców nie było zainteresowania taką formą wspierania działalności. Warto zaznaczyć, że prawie 90% usług doradczych zleconych jednej z firm polegało na udzielaniu powszechnie i bezpłatnie dostępnych informacji, np. w zakresie możliwości uzyskania kredytów bankowych lub zasad rozliczeń z ZUS i urzędami skarbowymi.

Ustalono cenę za wykonanie usług doradczych i szkoleniowych na podstawie kosztów realizacji zadań zaplanowanych przez usługodawców. Nie żądano przy tym pełnej informacji o planowanych kosztach realizacji zadania i nie oceniano struktury planowanych kosztów pod kątem celowości wydatków. W konsekwencji dokonywano wyboru oferentów, którzy cenę proponowanej usługi kalkulowali bez wyspecyfikowania planowanych kosztów lub w cenie usługi uwzględniali wydatki niecelowe i niegospodarne.

W umowach z wykonawcami nie zapewniono sobie możliwości obniżenia kwoty wynagrodzenia w przypadku poniesienia przez usługodawcę niższych od planowanych kosztów wykonania zadania. Sprzyjało to niegospodarnemu wydatkowaniu środków budżetowych, gdyż efekty wielu działań można było uzyskać przy znacznie mniejszych nakładach. W przypadku usługodawców objętych kontrolą wydatki ze środków budżetu państwa na realizowane przez nich zadania mogły być mniejsze co najmniej o 106 160 zł. Takie warunki umów nie zapewniały gospodarowania środkami publicznymi w sposób celowy i oszczędny, co naruszało zasady gospodarki finansowej środkami budżetu państwa, określone w art. 92 pkt 3 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.

Wojewódzki Urząd Pracy niewłaściwie nadzorował realizację zadań zleconych. Wprawdzie przeprowadzano wizytacje szkoleń, jednak mimo nieprawidłowości w ich realizacji nie stwierdzano żadnych uchybień. WUP akceptował sposób wykonania i rozliczenia zadań zleconych tylko na podstawie dokumentów i deklaracji przedkładanych przez usługodawców, bez weryfikowania prawdziwości otrzymywanych danych. W konsekwencji nie dysponował rzetelną informacją o rzeczywistym sposobie wykonania przedmiotu umowy, co spowodowało wypłacenie wynagrodzenia za niewykonaną pracę.

Delegatura NIK objęła kontrolą sześciu wykonawców szkoleń, stwierdzając w czterech przypadkach, iż usługodawcy nie wykonali wszystkich zleconych usług lub sposób realizacji niektórych zadań odbiegał od warunków określonych w umowie oraz od stanu przedstawionego w informacjach i rozliczeniach. Przykładowo, Wojewódzka Rada Koordynacyjna Związku Socjalistycznej Młodzieży Polskiej nie zrealizowała przedmiotu umowy, gdyż nie przeprowadziła szkoleń zmieniających kwalifikacje 560 bezrobotnych w co najmniej 10 różnych zawodach. W ofercie na wykonanie usługi Rada proponowała przekwalifikowanie uczestników szkoleń m.in. w specjalnościach: księgowość z obsługą komputera, sprzedawca z obsługą kas fiskalnych, magazynier, brukarz, malarz-tapeciarz, płytkarz-posadzkarz. Deklarowała praktyczne zapoznanie uczestników szkolenia z zawodem, jaki będą wykonywać w przyszłości, m.in. poprzez ćwiczenia, praktyki zawodowe, wizytacje w miejscu pracy lub inne zajęcia. Jednak w trakcie szkolenia nie realizowano tematyki dotyczącej nauki konkretnych zawodów, nie zorganizowano także zajęć praktycznych umożliwiających zdobycie nowych kwalifikacji. WRK ZSMP nie miała żadnego doświadczenia w prowadzeniu szkoleń w zakresie przekwalifikowania zawodowego, nie dysponowała bazą lokalową i techniczną niezbędną do praktycznej nauki zawodu ani programami kształcenia w specjalnościach określonych w umowie. Za przeprowadzenie szkolenia, mimo niezrealizowania umowy w części dotyczącej zmiany kwalifikacji bezrobotnych w co najmniej 10 różnych zawodach, WRK ZSMP otrzymała wynagrodzenie w określonej w umowie kwocie 396,9 tys. zł.

Szkoleniami prowadzonymi przez WRK ZSMP objęto 153 osoby nieuprawnione, gdyż mieszkały one w miastach o liczbie mieszkańców powyżej 15 tys. Naruszało to postanowienia umowy

z WUP oraz przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 1 sierpnia 2000 r. w sprawie zasad, warunków i trybu wspierania środkami budżetu państwa programów inicjowanych przez organy samorządu województwa.

Do prowadzenia zajęć na szkoleniach WRK ZMSP zatrudniła m.in. studentów niepracujących zawodowo, bez doświadczenia w działalności gospodarczej oraz szkoleniowej w zakresie przekwalifikowania zawodowego. Zrealizowali oni łącznie 323 godziny zajęć z wynagrodzeniem w kwocie 16,8 tys. zł. Wojewódzki Urząd Pracy w Zielonej Górze, po kontroli NIK, wezwał WRK ZSMP do zwrotu nienależnie otrzymanego wynagrodzenia.

Delegatura NIK, by ocenić jakość i efektywność usług doradczych i szkoleniowych zastosowała metodę badań ankietowych. Badaniami objęto losowo wybraną grupę 152 osób. Odpowiedzi udzieliło 39 osób, z których 15 oświadczyło, że nie korzystało z usług, zaś w 10 przypadkach ankiety zwrócono jako niedoręczone. Wyniki badań ankietowych były pomocne w wytypowaniu 13 beneficjentów usług doradczych do przesłuchania w charakterze świadków. Usługi doradcze dotyczyły prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej przez firmę „Tekon", z wynagrodzeniem w łącznej kwocie 261 865 zł. Spośród 13 beneficjentów 7 zeznało, iż nie korzystało z usług doradczych w zakresie wykazanym przez „Tekon". Koszty prac, których wykonanie nie zostało potwierdzone przez przedsiębiorców, oszacowane zostały w kwocie 12 850 zł. Wprawdzie przedsiębiorcy podpisali formularze potwierdzenia wykonania usługi, jednak - zgodnie z ich zeznaniami - zrobili to na prośbę przedstawicieli „Tekonu" lub traktowali podpisanie formularza jako potwierdzenie pobytu przedstawicieli usługodawcy w ich firmach.

Sześciu - dla których koszty usługi oszacowano łącznie na 13 700 zł - otrzymało dokumenty opracowane z inicjatywy i w zakresie proponowanym przez usługodawcę, ale z kilkumiesięcznym opóźnieniem, w tym 2 opracowania przekazane zostały dopiero w trakcie kontroli NIK w firmie „Tekon", tj. 6 miesięcy po terminie określonym w potwierdzeniu wykonania usługi. W pięciu przypadkach opracowania te zostały ocenione przez przedsiębiorców jako mało przydatne lub niezgodne z ustalonym przedmiotem usługi. Wartość usług, których efektem były te opracowania, oszacowana została przez „Tekon" na 10 350 zł.

Rzeczywisty zakres niektórych usług świadczonych przez „Tekon" był inny od wykazanego w potwierdzeniach przekazanych do WUP. Mimo wpisania w potwierdzeniu, że przedmiotem usługi było np. przygotowanie wniosku kredytowego lub opracowanie biznesplanu, takich dokumentów nie opracowano. Wykonawcy usług zeznali, iż w dokumentach rozliczeniowych używali nieprecyzyjnych sformułowań, sugerujących inny od rzeczywistego zakres zrealizowanej pracy. Na przykład zapis w potwierdzeniu wykonania usługi, że przedmiotem usługi było „przygotowanie wniosku kredytowego", oznaczał w rzeczywistości udzielenie informacji, czym jest wniosek kredytowy i kto może pomóc w jego przygotowaniu, a zapis „opracowanie biznesplanu" oznaczał informację o tym, co powinien obejmować biznesplan. W wycenie zrealizowanych usług wartość takich prac oszacowana była od 750 zł do 3500 zł.

Ponieważ przedsiębiorcy na ogół nie byli zainteresowani korzystaniem z doradztwa, wykonawcy jeździli do nich i nakłaniali do skorzystania z oferowanych usług. Części prac nie wykonywali samodzielnie, lecz podzlecali swoim znajomym, choć sami podpisywali potwierdzenie ich wykonania. Taki sposób wykonywania usług doradczych podważa wiarygodność rozliczenia przesłanego do WUP.

Po kontroli NIK, oprócz wezwania do zwrotu 396,9 tys. zł, tj. 24,4% kwoty wydatkowanej na wykonanie programu „Przezwyciężanie negatywnych skutków bezrobocia na terenach wiejskich w województwie lubuskim", WUP prowadzi weryfikację dokumentacji i rozliczeń dotyczących tego programu oraz przystąpił do opracowania zarówno standardów świadczenia poszczególnych usług, jak i zasad przeprowadzania badań kontrolnych przez Urząd.

Należy sądzić z odpowiedzi uzyskanych od adresatów wystąpień pokontrolnych, a zwłaszcza od Zarządu Województwa Lubuskiego, że następne środki przeznaczone na „bezrobocie", które otrzyma województwo lubuskie, będą dobrze wykorzystane.

Jeszcze jedna uwaga: prowadzenie kontroli zaliczanych do tzw. okołobudżetowych o zasięgu regionalnym pozwala wzbogacić materiały z corocznych kontroli wykonania budżetu państwa.

mgr inż. Wacław Chełmecki
dyrektor Delegatury NIK
w Zielonej Górze

Ryszard Zakrzewski
Marek Organiściak

ODPOWIEDZIALNOŚĆ KARNA NA PODSTAWIE PRAWA FUNDUSZY INWESTYCYJNYCH

Obowiązująca od blisko pięciu lat ustawa z 28 sierpnia 1997 r. o funduszach inwestycyjnych[1] uregulowała kompleksowo zasady tworzenia i działania funduszy inwestycyjnych mających siedzibę w Polsce; jest to podstawowy akt prawny z zakresu prawa funduszy inwestycyjnych. Pozostałymi aktami prawnymi z tego zakresu są przepisy wykonawcze wydane na podstawie upoważnień ustawowych[2]. Prawo funduszy inwestycyjnych, obok określenia zasad tworzenia i działania poszczególnych rodzajów funduszy, zawiera także przepisy dotyczące obowiązków informacyjnych, przepisy antymonopolowe oraz przepisy regulujące odpowiedzialność za naruszenie ustawy o funduszach inwestycyjnych.

Zgodnie z definicją ustawową, fundusz inwestycyjny jest osobą prawną, której wyłącznym przedmiotem działalności jest lokowanie środków pieniężnych zebranych publicznie w określone w ustawie papiery wartościowe i inne prawa majątkowe (art. 2). Działalność funduszy - tak jak cały obrót papierami wartościowymi - podlega nadzorowi Komisji Papierów Wartościowych i Giełd. Zasadą jest, że fundusz inwestycyjny może być utworzony wyłącznie po uzyskaniu zezwolenia Komisji (art. 11) i może mieć formę: funduszu otwartego, specjalistycznego funduszu otwartego, funduszu zamkniętego, funduszu mieszanego.

Organizację i sposób działania funduszu inwestycyjnego określa ustawa oraz statut sporządzony w formie aktu notarialnego, zawierający postanowienia wskazane w art. 14 prawa funduszy inwestycyjnych. Organem zarządzającym i reprezentującym fundusz w stosunkach z osobami trzecimi jest, niezależnie od jego formy, towarzystwo funduszy inwestycyjnych. Podstawowym obowiązkiem funduszu inwestycyjnego jest prowadzenie działalności inwestycyjnej na podstawie przepisów ustawy. Chodzi o określone w ustawie zasady ograniczania ryzyka inwestycyjnego. Uczestnikami funduszu inwestycyjnego są osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, które za wpłaty gotówkowe lub w papierach wartościowych dopuszczonych do publicznego obrotu - wnoszone do funduszu - nabywają jednostki uczestnictwa lub certyfikaty inwestycyjne reprezentujące ich prawa majątkowe. Towarzystwo odpowiada wobec uczestników funduszu za wszelkie szkody spowodowane niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem swych obowiązków w zakresie zarządzania funduszem i jego reprezentacji.

Stosownie do art. 15 ustawy, celami inwestycyjnymi funduszu mogą być wyłącznie: ochrona realnej wartości aktywów funduszu, osiąganie dochodu z lokowania aktywów funduszu, wzrost wartości aktywów funduszu w wyniku wzrostu wartości lokat. Obowiązkiem towarzystwa jest wyraźne zastrzeżenie w statucie przy określaniu celu inwestycyjnego, że fundusz nie gwarantuje osiągnięcia określonego celu inwestycyjnego.

---

[1] DzU nr 139, poz. 933, zm. 1999 r., DzU nr 72, poz. 801.

[2] Są to w szczególności: rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 27 lutego 1998 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru funduszy inwestycyjnych, wzoru tego rejestru oraz szczegółowego trybu postępowania w sprawach o wpis do rejestru funduszy (DzU nr 32, poz. 171); rozporządzenie Ministra Finansów z 27 lutego 1998 r. w sprawie wysokości, szczegółowego sposobu naliczania oraz warunków i terminów uiszczania opłat za udzielenie zezwoleń wydawanych przez Komisję Papierów Wartościowych i Giełd związanych z działalnością funduszy inwestycyjnych (DzU nr 33, poz. 181); rozporządzenie Rady Ministrów z 24 marca 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych warunków, jakim powinien odpowiadać prospekt informacyjny funduszu inwestycyjnego otwartego (DzU nr 44, poz. 263); rozporządzenie Rady Ministrów z 15 grudnia 1998 r. w sprawie zakresu oraz terminów dostarczania Komisji Papierów Wartościowych i Giełd okresowych sprawozdań i bieżących informacji dotyczących działalności i sytuacji finansowej towarzystw funduszy inwestycyjnych (DzU nr 161, poz. 1077); rozporządzenie Rady Ministrów z 22 lipca 1999 r. w sprawie trybu likwidacji funduszy inwestycyjnych (DzU nr 65, poz. 738); rozporządzenie Ministra Finansów z 9 września 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości funduszy inwestycyjnych (DzU nr 77, poz. 868) i rozporządzenie Ministra Finansów z 26 października 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości, w tym również wzorów składników sprawozdań finansowych funduszy powierniczych (DzU nr 90, poz. 1007).

Dążąc do ochrony środków publicznych zgromadzonych w funduszach inwestycyjnych, prawidłowego i bezpiecznego ich inwestowania oraz przestrzegania przez fundusze zasad ograniczonego ryzyka, ustawa o funduszach inwestycyjnych przewiduje m.in. odpowiedzialność karną. Celem przepisów karnych jest przede wszystkim dbałość o interesy majątkowe uczestników funduszy i ochrona wnoszonych przez nich wkładów.

Na podstawie ustawy o funduszach inwestycyjnych odpowiedzialności karnej poddane zostały następujące zachowania: podanie nieprawdziwych lub zatajenie prawdziwych informacji w prospekcie (art. 147); naruszenie tajemnicy zawodowej (art. 148); niedozwolona działalność w zakresie lokowania środków publicznych w papiery wartościowe i inne prawa majątkowe (art. 149).

Podanie nieprawdziwych lub zatajenie prawdziwych informacji w prospekcie

W całym obrocie kapitałowym warunkiem uczciwej i rzetelnej działalności jest, by wszyscy zainteresowani mieli jednakowy dostęp do wszystkich niezbędnych do podejmowania określonych decyzji informacji. W związku z tym prawo funduszy inwestycyjnych, podobnie jak prawo papierów wartościowych[3] i prawo obligacji[4], gwarantuje uczestnikom funduszy inwestycyjnych dostęp do rzetelnej informacji mającej wpływ na ocenę ryzyka inwestycyjnego.

Określając obowiązki informacyjne funduszy inwestycyjnych, ustawa stanowi, że fundusze inwestycyjne otwarte (także fundusze specjalistyczne otwarte) mają obowiązek ogłaszania prospektów informacyjnych we wskazanym w statucie dzienniku o zasięgu krajowym, natomiast fundusze inwestycyjne zamknięte i mieszane publikują prospekty emisyjne wraz ze statutem funduszu w sposób określony przepisami prawa o publicznym obrocie papierami wartościowymi.

W wypadku funduszu otwartego prospekt informacyjny powinien zawierać statut funduszu oraz wszelkie informacje niezbędne do oceny ryzyka inwestycyjnego. Prospekt powinien zawierać prawdziwe i rzetelne informacje o funduszu inwestycyjnym i innych wskazanych w przepisach osobach oraz o sytuacji majątkowej, finansowej i prawnej. Szczegółowe warunki, jakim powinien odpowiadać prospekt informacyjny funduszu otwartego, określone zostały rozporządzeniem Rady Ministrów z 24 marca 1998 r., wydanym na podstawie delegacji zawartej w art. 124 ust. 2 ustawy o funduszach inwestycyjnych.

Fundusz jest zobowiązany aktualizować dane znajdujące się w prospekcie co najmniej raz w roku, w ciągu trzech miesięcy od zakończenia roku obrotowego, z tym że zmiana tych danych, która może mieć znaczący wpływ na zmianę oceny ryzyka inwestycyjnego, powinna być dokonana niezwłocznie.

Ponadto prawo funduszy inwestycyjnych zobowiązuje fundusze otwarte do:

- udostępniania rocznych i półrocznych sprawozdań finansowych oraz prospektu informacyjnego funduszu przy zbywaniu jednostek uczestnictwa;
- doręczania uczestnikom funduszu, na ich żądanie, rocznych i półrocznych sprawozdań oraz prospektu informacyjnego;
- przekazywania Komisji rocznych i półrocznych sprawozdań oraz prospektów informacyjnych niezwłocznie po ich sporządzeniu.

Fundusze inwestycyjne mają też obowiązek ogłaszać, w sposób określony w statucie, cenę zbywania i odkupywania lub wykupywania jednostek uczestnictwa lub certyfikatów inwestycyjnych, niezwłocznie po jej ustaleniu. Dodatkowo też towarzystwo i fundusz inwestycyjny mają obowiązek dostarczania Komisji okresowych sprawozdań oraz bieżących informacji dotyczących ich działalności i sytuacji finansowej. Zakres oraz terminy i szczegółowe zasady dokonywania tych obowiązków określone zostały w rozporządzeniu Rady Ministrów, wydanym na podstawie upoważnienia zawartego w art. 127 ust. 2 ustawy.

Nadzór nad działalnością funduszy inwestycyjnych sprawuje Komisja Papierów Wartościowych i Giełd. Ma ona prawo kontroli działalności funduszy, a w razie stwierdzenia nieprawidłowości może nakładać kary pieniężne. Kary pieniężne o charakterze porządkowym mogą dotyczyć m.in. sytuacji, gdy informacje o funduszu publikowane przez towarzystwo wprowadzają lub mogą wprowadzić w błąd co do sytuacji finansowej funduszu lub ryzyka związanego z uczestnictwem w funduszu, a także sytuacji, gdy fundusz nie przestrzega przepisów ustawy dotyczących obowiązków w zakresie przekazywania informacji Komisji lub uczestnikom funduszu.

Niezależnie od kar porządkowych, w art. 147 ustawy o funduszach inwestycyjnych prawodawca przewidział odpowiedzialność karną za naruszenie prawdziwości lub rzetelności

[3] Chodzi o ustawę z 21 sierpnia 1997 r. - Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi (DzU nr 118, poz. 754, ze zm.).

[4] Chodzi o ustawę z 29 czerwca 1995 r. o obligacjach (DzU nr 83, poz. 420, ze zm.).

informacji zawartych w prospekcie funduszu. Przepis ten, obejmując ochroną informacje trafiające do uczestników, chroni gospodarcze interesy uczestników funduszy wyrażające się w tym, aby zawarte w prospektach informacje pozwalały w sposób wiarygodny i pełny określić ryzyko inwestycyjne. Zgodnie z tym przepisem, karze podlega ten, kto będąc odpowiedzialny za informacje zamieszczane w prospekcie informacyjnym adresowanym do uczestników oraz Komisji, podaje nieprawdziwe lub zataja prawdziwe dane, które w istotny sposób wpływają na treść informacji.

Przestępstwo z art. 147 ustawy o funduszach inwestycyjnych zachodzi wówczas, gdy sprawca - osoba odpowiedzialna za informacje, czyli osoba działająca w imieniu funduszu lub towarzystwa - podaje dane nieprawdziwe lub przemilcza dane prawdziwe albo udostępnia informacje niepełne, wprowadzając tym samym uczestników funduszu w błąd. Warunkiem odpowiedzialności z art. 147 ustawy jest, by sfałszowane w ten sposób dane miały istotny wpływ na treść informacji, a zwłaszcza dotyczyły oceny stanu finansowego funduszu lub zniekształcały ocenę ryzyka inwestycyjnego. Przestępstwo z art. 147 jest przestępstwem formalnym - dla jego bytu wystarcza samo podanie nieprawdziwych danych lub zatajenie danych prawdziwych, bez względu na skutek, jaki zachowania te przyniosły. Odpowiedzialność jest niezależna od tego, czy zachowania wprowadziły nabywców w błąd, czy też nie. Czyny te zostały zagrożone karą pozbawienia wolności do lat 3 i karą grzywny do 5 mln zł.

Naruszenie tajemnicy zawodowej

Ustawa o funduszach inwestycyjnych obejmuje ochroną informacje stanowiące tajemnicę zawodową. Stosownie do przepisów art. 45 ust. 2 ustawy o funduszach inwestycyjnych, tajemnicę zawodową w działalności funduszy stanowią informacje związane z lokatami funduszu oraz rejestrem uczestników funduszu, których ujawnienie mogłoby naruszyć interes uczestników funduszu lub interes uczestników publicznego obrotu papierami wartościowymi.

Do zachowania tajemnicy zawodowej dotyczącej działalności funduszu inwestycyjnego obowiązani są:

- członkowie organów towarzystwa;
- pracownicy towarzystwa;
- osoby pozostające z towarzystwem albo funduszem w stosunku zlecenia lub w innym stosunku prawnym o podobnym charakterze;
- pracownicy podmiotów pozostających z towarzystwem albo funduszem w stosunku zlecenia lub innym stosunku prawnym o podobnym charakterze.

W art. 148 ustawy określone zostały dwa typy przestępstw polegających na naruszeniu tajemnicy zawodowej:

- typ podstawowy z art. 148 ust. 1 - ujawnienie lub wykorzystanie informacji stanowiących tajemnicę zawodową;
- typ kwalifikowany z art. 148 ust. 2 - ujawnienie lub wykorzystanie informacji stanowiących tajemnicę zawodową dla osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej.

W ustawie o funduszach inwestycyjnych przewiduje się dwa rodzaje zachowań karalnych, tj. ujawnienie i wykorzystanie, z tym że wyodrębniony jest dodatkowo kwalifikowany typ tego przestępstwa, przy którym na zaostrzenie sankcji wpływają pobudki działania sprawcy, czyli działanie w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej. Korzyścią majątkową w rozumieniu prawa karnego jest korzyść dla siebie, innej osoby, jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej lub grupy osób prowadzącej zorganizowaną działalność przestępczą (zob. art. 115 4 k.k.).

Przestępstwa z art. 148 ustawy mają charakter indywidualny, bowiem zarówno przestępstwa w typie podstawowym, jak i w typie kwalifikowanym dopuścić się mogą jedynie osoby zobowiązane do zachowania tajemnicy zawodowej dotyczącej działalności funduszu inwestycyjnego. W wypadku typu podstawowego karą za przestępstwo ujawnienia lub wykorzystania tajemnicy zawodowej jest pozbawienie wolności do lat 3 lub grzywny do 1 mln zł. Natomiast przy typie kwalifikowanym kara ulega zaostrzeniu i sprawcy podlegają karze pozbawienia wolności do lat 5 lub grzywny do 5 mln zł.

Niedozwolona działalność w zakresie lokowania środków publicznych w papiery wartościowe

Artykuł 149 ustawy o funduszach inwestycyjnych przewiduje karalność lokowania zebranych publicznie środków w papiery wartościowe. Przedmiotem ochrony tego przepisu jest porządek prawny w zakresie działalności na rynku inwestycyjno- -kapitałowym. Odpowiedzialnością karną z art. 149 objęte są zachowania polegające na działalności w zakresie lokowania środków w papiery wartościowe bez uzyskania zgody Komisji Papierów Wartościowych i Giełd. Podstawowym warunkiem działalności inwestycyjnej polegającej na lokowaniu środków pieniężnych zebranych publicznie w

papiery wartościowe jest uzyskanie przez podmiot - fundusz inwestycyjny - zezwolenia Komisji Papierów Wartościowych i Giełd. Fundusz inwestycyjny może być przy tym utworzony wyłącznie przez towarzystwo, a do jego utworzenia niezbędne jest:

- nadanie funduszowi statutu przez towarzystwo;
- zawarcie przez towarzystwo z depozytariuszem umowy o przechowywanie aktywów funduszu;
- wydanie zezwolenia przez Komisję;
- zebranie wpłat do funduszu w wysokości określonej w jego statucie;
- wpisanie funduszu do rejestru funduszy inwestycyjnych.

Towarzystwo nie może:

- nabywać lub obejmować udziałów, akcji albo innych papierów wartościowych, jednostek uczestnictwa w funduszach inwestycyjnych lub tytułów uczestnictwa emitowanych przez instytucje wspólnego inwestowania mające siedzibę za granicą ani uczestniczyć w spółkach niemających osobowości prawnej;
- nabywać papierów wartościowych emitowanych przez depozytariusza;
- udzielać pożyczek, gwarancji i poręczeń, z wyjątkiem pożyczek z funduszu utworzonego na podstawie ustawy;
- zaciągać pożyczek i kredytów, w tym dokonywać emisji obligacji, w wysokości przekraczającej łącznie 10% wartości kapitałów własnych.

Pierwszy z zakazów nie dotyczy jednak:

- papierów wartościowych emitowanych przez Skarb Państwa lub NBP;
- jednostek uczestnictwa lub certyfikatów inwestycyjnych zbywanych przez fundusze inwestycyjne zarządzane przez dane towarzystwo, w tym jednostek uczestnictwa lub certyfikatów inwestycyjnych nabywanych w drodze zapisów;
- udziałów w spółkach lub akcji spółek prowadzących rejestr uczestników funduszu inwestycyjnego, zarządzanych przez dane towarzystwo;
- udziałów w spółkach lub akcji spółek rozliczających transakcje zawierane na rynku kapitałowym w liczbie niepowodującej powstania stosunku dominacji w rozumieniu przepisów prawa papierów wartościowych.

Odpowiedzialnością karną z art. 149 jest objęta nielegalna działalność inwestycyjna środków pieniężnych zebranych publicznie w papiery wartościowe bez uzyskania zgody Komisji i spełnienia przewidzianych prawem warunków. Przez środki pieniężne zebrane publicznie należy rozumieć pieniądze zebrane przy wykorzystaniu środków masowego przekazu albo w inny sposób, jeżeli propozycja ich zebrania i zainwestowania w papiery wartościowe jest skierowana do więcej niż 300 osób albo do nieoznaczonego adresata. Przestępstwo z art. 149 ustawy o funduszach inwestycyjnych jest przestępstwem formalnym i powszechnym. Przestępstwa tego może dopuścić się każdy, bowiem prawo funduszy inwestycyjnych nie ogranicza odpowiedzialności do określonej grupy podmiotów. Karalność nie jest uzależniona od nastąpienia określonego skutku w postaci rzeczywistego zbierania i lokowania środków pieniężnych w papiery wartościowe lub inne prawa majątkowe; dla zaistnienia przestępstwa wystarcza samo podjęcie działalności inwestycyjnej w postaci lokowania środków w papiery wartościowe bez uprzedniego uzyskania zgody Komisji. Sprawcy tych czynów podlegają karze pozbawienia wolności do lat 5 lub grzywny do 5 mln zł.

Uwagi końcowe

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 116 k.k. - przepisy części ogólnej Kodeksu karnego znajdują zastosowanie do przestępstw określonych w art. 147 - 149 ustawy o funduszach inwestycyjnych. Stosownie do art. 8 i 9 k.k., przestępstwa przeciwko prawidłowości działania funduszy inwestycyjnych mogą zostać popełnione tylko z winy umyślnej, bowiem przepisy ustawy nie stanowią, aby mogły one zostać popełnione nieumyślnie.

Przestępstwa określone w ustawie o funduszach inwestycyjnych mają charakter formalny, gdyż ich zaistnienie nie jest uzależnione od wystąpienia jakiegokolwiek skutku. Ustawodawca tylko w wypadku przestępstwa naruszenia tajemnicy zawodowej dotyczącej działalności funduszu inwestycyjnego zawęził odpowiedzialność do oznaczonej grupy sprawców, tj. do osób zobowiązanych do zachowania tajemnicy, pozostałe przestępstwa mają natomiast charakter powszechny i popełnić może je każdy.

W przepisach ustawy o funduszach inwestycyjnych nie zostały również przewidziane odmienne od ogólnych - zawartych w Kodeksie postępowania karnego - uregulowania proceduralne. Przestępstwa określone w ustawie o funduszach inwestycyjnych są więc ścigane z urzędu. Generalną

zasadą wymierzania przy nich kary jest też fakultatywne wymierzenie wysokich kar majątkowych - grzywna do 5 mln zł (tylko w wypadku art. 148 1 grzywna do 1 mln zł) lub stosunkowo wysokich kar pozbawienia wolności do lat 3 lub do lat 5.

dr Ryszard Zakrzewski
Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie
mgr Marek Organiściak

Tomasz Burczyński

ZAŁATWIANIE SPRAW ADMINISTRACYJNYCH PRZEZ INTERNET

Początki Internetu są wprawdzie ściśle związane z zastosowaniem wojskowym, lecz szybko stał się on wszechobecny w gospodarce i kulturze społeczeństw państw najbardziej rozwiniętych. Ostatnie kilkanaście lat rozwoju tego niezwykłego medium sprawiło, iż wiele państw uznało za warunek konieczny swego rozwoju maksymalne upowszechnienie Internetu i budowę nowej formy społeczeństwa - społeczeństwa informacyjnego. Wszystko to powoduje, że Internet stał się również przedmiotem zainteresowania prawników. Jest często porównywany przez nich do Dzikiego Zachodu - gdzie brakowało prawa i ogólnie uznanych norm społecznych. Jak dotąd uwaga prawników koncentruje się na problemach prawa cywilnego, zwłaszcza dotyczącego własności intelektualnej, dóbr osobistych, handlu, prawa karnego materialnego i procesowego (pornografia na stronach internetowych, podsłuch Internetu), prawa konstytucyjnego (prawo do informacji) oraz prawa pracy (telepraca). W niewielkim natomiast stopniu interesują ich problemy prawa administracyjnego, ustrojowego, materialnego i proceduralnego. Tymczasem właśnie na gruncie procedury administracyjnej (k.p.a., Ordynacji podatkowej) pojawiły się najwcześniej regulacje umożliwiające wykorzystanie Internetu we wzajemnych relacjach władza - obywatel.

W artykule tym spróbuję pokazać niektóre możliwości wykorzystania Internetu w postępowaniu administracyjnym na podstawie przepisów k.p.a. i Ordynacji podatkowej. Nie przedstawię oczywiście całości problematyki pojawiającej się w obu postępowaniach, lecz tylko podstawowe problemy i możliwe sposoby ich rozwiązania.

Internet jest definiowany jako zbiór tysięcy sieci komputerowych, tworzący globalne medium komunikacyjne[1]. Internet to około 40 tys. różnych sieci fizycznych. Są one połączone ze sobą kombinacją sprzętu i oprogramowania tworzącą system komunikacyjny, dający złudzenie pojedynczej sieci. Internet jest więc w rzeczywistości siecią wirtualną[2]. Działanie Internetu jest oparte na protokołach zaadaptowanych albo stworzonych dla niego. Protokołem nazywa się projekt określający szczegóły interakcji między komputerami, w tym format wymienianych przez nie komunikatów oraz sposób obsługi błędów[3]. Podstawowym zestawem protokołów jest TCP/IP (*Transmission Control Protocol*/*Internet Protocol*), nazwany tak od dwóch najważniejszych protokołów w tym zestawie (w jego skład wchodzą także inne, np. SMTP - *Simple Mail Transfer Protocol* - prosty protokół służący do przesyłania poczty elektronicznej pomiędzy komputerami przez Internet) i zapewniający jednolity system komunikacyjny.

Wybrane aspekty techniczne wykorzystania Internetu w postępowaniu administracyjnym

Podstawowym warunkiem wykorzystania Internetu jest posiadanie, zarówno przez organ administracji publicznej, jak i przez podmioty uczestniczące w postępowaniu, elektronicznej skrzynki pocztowej. Taką skrzynką jest określona ilość miejsca na dysku komputera stale podłączonego do sieci i mającego serwer pocztowy (określone oprogramowanie obsługujące wysyłanie i odbiór poczty). Skrzynka jest prywatna, to znaczy że prawa dostępu pozwalają oprogramowaniu pocztowemu na doręczanie nowych listów do dowolnej skrzynki pocztowej, jednak czytać pocztę lub usuwać z niej listy może tylko jej właściciel[4].

Obecnie niewiele osób ma komputer podłączony na stałe do sieci. Komputery najczęściej mają skrzynkę pocztową u dostawcy usług internetowych. Łączą się ze skrzynką za pomocą modemu i łączy telefonicznych i po podaniu hasła oraz części adresu skrzynki (wskazującego skrzynkę w komputerze) uzyskują dostęp do swojej poczty. Osoby, które nie mają skrzynki, nie mogą odbierać

---

[1] M. Molski, P. Jarczewski, A. Celiński: *Komputer - często zadawane pytania*, wyd. „Mikom", Warszawa 2001, s. 129.
[2] D.E. Comer: *Sieci komputerowe i intersieci*, Wydawnictwo Naukowo-Techniczne, Warszawa 1999, s. 273 i 277.
[3] Jw., s. 613.
[4] Jw., s. 446.

poczty, co znacznie ogranicza wykorzystanie przez nie Internetu w postępowaniu (organ administracji nie będzie miał technicznej możliwości wysyłania im pism za pomocą poczty elektronicznej).

Inaczej wygląda sytuacja w wypadku organów administracji publicznej. Artykuł 63 1 k.p.a. oraz art. 168 1 Ordynacji podatkowej dają prawo do wnoszenia podań przez Internet podmiotom uczestniczącym w postępowaniu. Uprawnieniu temu odpowiada obowiązek organu administracji publicznej zapewnienia możliwości składania podań przez Internet (za pomocą poczty elektronicznej). Wydaje się, że implikuje to konieczność posiadania przez organ administracji publicznej skrzynki pocztowej. Obowiązek ten może być spełniony, jeśli komputer będzie podłączony do sieci oraz będzie miał odpowiednie oprogramowanie albo organ administracji będzie miał skrzynkę pocztową w komputerze dostawcy usług internetowych (podmiotu udostępniającego usługi telekomunikacyjne - a jedną z takich usług może być dostęp do sieci - na podstawie ustawy z 21 lipca 2000 r. - Prawo telekomunikacyjne[5]). Nie oznacza to konieczności posiadania własnej strony internetowej, lecz skrzynki z odpowiadającym jej adresem, który musi być podany do publicznej wiadomości. Obowiązek ten jest logiczną konsekwencją konieczności posiadania skrzynki. Podmioty uczestniczące w postępowaniu, aby korzystać ze swego uprawnienia, muszą znać adres skrzynki organu, gdyż jest to warunkiem prawidłowego kierowania podań.

Ponadto organy administracji muszą być wyposażone w odpowiedni sprzęt i oprogramowanie do przechowywania podań, które do nich skierowano oraz odpowiednie zabezpieczenia uniemożliwiające zniszczenie lub uszkodzenie przekazanych podań. Pomimo upływu kilku lat od wprowadzenia tej regulacji ogromna większość organów nie zapewniła takich możliwości, co w praktyce ogranicza wykorzystanie sieci w postępowaniu.

Znaczenie przepisów prawnych dla użycia Internetu w postępowaniu administracyjnym

Aktualna treść art. 63 1 k.p.a. jest wynikiem nowelizacji Kodeksu ustawą z 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa[6]. Zmiany w art. 63 polegają na wprowadzeniu dwóch nowych form wnoszenia podań, a jedną z nich jest poczta elektroniczna.

Poczta elektroniczna jest to forma przesyłania informacji między użytkownikami Internetu[7]. Przesłać można tekst, grafikę i dane w innych formach. Dane przesyłane za pomocą poczty elektronicznej nazywane są listem elektronicznym. Składa się on z dwóch części. Pierwsza - zwana nagłówkiem - zawiera informacje o danym liście: nadawcę, adresatów, datę wysłania listu i informacje o formacie zawartości przesyłki. Druga - treść listu - zawiera tekst, który wpisał nadawca[8]. Druga część może zawierać również inne dane, np. pliki dźwiękowe.

Wprowadzenie przez ustawodawcę poczty elektronicznej jako formy, za pomocą której można przesyłać podania, jest kluczem otwierającym możliwość wykorzystania sieci w postępowaniu administracyjnym i nadającym nową treść wielu instytucjom tego postępowania. Wszelkie powyższe uwagi odnoszą się również do regulacji zawartych w Ordynacji podatkowej, przy czym należy zauważyć, że ta regulacja w postępowaniu podatkowym jest wcześniejsza od kodeksowej (Ordynację podatkową uchwalono 29 sierpnia 1997 r., a ustawę nowelizującą Kodeks postępowania administracyjnego 29 grudnia 1998 r.) i jest tak samo zredagowana. Interesujący pogląd zawarty jest w Komentarzu do k.p.a.[9], według którego dopuszczalne jest wnoszenie podań za pośrednictwem nowocześniejszych, niż wymienione w art. 63 1, środków łączności, jeżeli tylko przesłane w ten sposób podania będą odpowiadać wymaganiom określonym w art. 63 2. Niestety, poglądu tego nie mogę podzielić ze względu na dwa podstawowe argumenty. Po pierwsze, art. 63 1 k.p.a. określa katalog form wnoszenia podań, co uniemożliwia rozszerzenie go o nowe formy w drodze interpretacji. Po drugie, przyjęcie takiego stanowiska oznaczałoby obowiązek ciągłego nadążania organów administracji za postępem techniki, co chociażby ze względów ekonomicznych jest obecnie niemożliwe.

[5] DzU nr 73, poz. 852.
[6] DzU nr 162, poz. 1126.
[7] M. Molski, P. Jarczewski, A. Celiński: op. cit., s. 138.
[8] D.E. Comer: op. cit., s. 447.
[9] M. Jaśkowska, A. Wróbel: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kantor Wydawniczy ZAKAMYCZE, Kraków 2000, s. 400, teza 3.

Samo wprowadzenie poczty elektronicznej jako możliwej formy komunikacji z organem administracji publicznej nie rewolucjonizowałoby jeszcze procedury, gdyby nie pojęcie „podania", zawarte w przepisach k.p.a. i Ordynacji podatkowej.

Podaniem, zgodnie z art. 63 1 k.p.a. i jego odpowiednikiem w Ordynacji podatkowej, są: żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia - wnoszone do organu za pomocą jednej z form wymienionych w tych przepisach. Mogą to być np. żądania: wyłączenia pracownika organu, potwierdzenia wniesienia podania, uwierzytelnienia sporządzonych przez stronę odpisów z akt sprawy, żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu, wyjaśnienia strony, odwołania od decyzji, zażalenia na postanowienia[10]. Istnieje pogląd, że podaniem są wszelkiego rodzaju oświadczenia (woli i wiedzy) stron i uczestników postępownia, z którymi podmioty te występują wobec organu administracji publicznej[11]. Jego przyjęcie ma istotne konsekwencje, gdyż praktycznie każde pismo skierowane do organu jest podaniem, co implikuje możliwość jego wniesienia za pomocą poczty elektronicznej. Podaniem jest również prośba o przywrócenie terminu, natomiast pojęcia „wniosek", stosowanego w doktrynie i orzecznictwie w znaczeniu zbliżonym do pojęcia „żądanie", k.p.a. używa w znaczeniu zgodnym z treścią art. 241[12].

Wykorzystanie Internetu przy wszczęciu postępowania

Zgodnie z art. 61 1 k.p.a., postępowanie wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. Z żądaniem wszczęcia postępowania mogą także wystąpić inne podmioty[13]. Żądanie to może być wniesione za pomocą poczty elektronicznej, gdyż taką możliwość dopuszcza art. 63 1 k.p.a. Datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia tego żądania organowi administracji publicznej (art. 61 3). W wypadku tradycyjnych form wniesienia podania będzie to dzień jego wpłynięcia do kancelarii organu właściwego w sprawie będącej przedmiotem żądania, zaś w wypadku użycia sieci będzie to, moim zdaniem, dzień umieszczenia listu elektronicznego w elektronicznej skrzynce pocztowej należącej do organu administracji publicznej, który jest właściwy do załatwienia sprawy. Jeżeli żądanie wszczęcia postępowania wpłynęło do organu, który nie jest właściwy w sprawie, ma on obowiązek przekazać je do organu właściwego, zawiadamiając o tym wnoszącego to żądanie (na podstawie art. 65 1 k.p.a., a w postępowaniu podatkowym art. 170 1 Ordynacji podatkowej).

Nasuwa się pytanie, w jaki sposób ma to uczynić? Moim zdaniem, może to zrobić za pomocą poczty elektronicznej, może także podanie skopiować na elektroniczny nośnik informacji, np. dyskietkę, i przesłać tradycyjną pocztą. Problem pojawia się, gdy żądanie wszczęcia postępowania zostanie z formy elektronicznej przekształcone w „papierową" poprzez wydrukowanie. Sytuacja taka może zaistnieć w wypadku gdy organ niewłaściwy, który przyjął żądanie przesłane siecią nie może go przesłać w ten sam sposób, ponieważ organ właściwy nie ma elektronicznej skrzynki pocztowej. Takie żądanie nie będzie zawierało własnoręcznego podpisu, którego wymaga art. 63 3 k.p.a. Może ono jedynie zawierać podpis odtworzony przez drukarkę, jeżeli podanie w swej postaci elektronicznej miało podpis w formacie graficznym. Powstaje zatem kolejny problem - czy taki odtworzony podpis może być uznany za własnoręczny? Odpowiedź na powyższe pytania wiąże się ściśle z kwestią wymogów formalnych podania. Artykuł 63 2 statuuje wymóg, aby podanie zawierało co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz czyniło zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych. Przepis ten więc nie wymaga podpisu własnoręcznego osoby wnoszącej podanie. Taki wymóg wprowadza 3 tego artykułu, ale - moim zdaniem - jedynie w stosunku do podań wnoszonych w formie pisemnej zwykłej i ustnie do protokołu. Za takim rozumieniem przemawia fakt, że wszystkie formy wnoszenia podań są pisemne, nawet przy sporządzaniu protokołu z ustnego wniesienia podania sporządza się go na piśmie. Różne są tylko środki techniczne i sądzę, że 3 art. 63 ustanawia obowiązek podpisu własnoręcznego tylko do dwóch, najbardziej tradycyjnych z nich. Taki wymóg mogą wprowadzić przepisy szczególne co do innych form wnoszenia podań, ale sam k.p.a. mówi jedynie o wskazaniu osoby wnoszącej podanie. Wskazanie to może być dokonane w różny sposób, np. poprzez podanie numeru dowodu osobistego czy też numeru NIP w postępowaniu podatkowym. Wszystkie bardziej znane programy pocztowe (*Outlok Express, Eudora, Pegasus* itp.)

---

[10] Jw., s. 400.

[11] Z. Janowicz: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, PWN, Warszawa-Poznań 1991, s. 172 - 173.

[12] M. Jaśkowska, A. Wróbel: op. cit., s. 400.

[13] Podmiotem uprawnionym do wszczęcia postępowania jest np. prokurator na podstawie art. 182 k.p.a.

zawierają możliwość wytworzenia podpisu, który nie jest podpisem elektronicznym, ale zawiera podstawowe dane o nadawcy lub też elektroniczną wizytówkę.

Z problemem podpisu przy wnoszeniu podań ściśle związana jest kwestia podpisu elektronicznego. Reguluje ją ustawa o podpisie elektronicznym z 18 września 2001 r.[14] Ustawa ta w art. 58 ust. 2 stanowi, iż w ciągu 4 lat od jej wejścia w życie organy władzy publicznej umożliwią odbiorcom usług certyfikacyjnych wnoszenie podań i wniosków oraz innych czynności w postaci elektronicznej, w wypadkach gdy przepisy prawa wymagają składania ich w określonej formie lub według określonego wzoru. Powstaje pytanie - jak odnieść do tego przepisu regulację kodeksową (także Ordynacji podatkowej)?

Powyższa regulacja odnosi się - moim zdaniem - jedynie do podań składanych na podstawie k.p.a. i Ordynacji podatkowej, co do których przepisy szczególne wprowadzają dodatkowe wymagania w zakresie formy. Natomiast pozostałe podania mogą być obecnie składane bez stosownego certyfikatu. Na poparcie tej tezy przytoczę dwa argumenty. Po pierwsze, treść art. 58 ust. 2 ustawy o podpisie elektronicznym implikuje fakt, że istnieją podania, wnioski oraz inne czynności, w stosunku do których przepisy prawa nie wymagają składania ich w określonej formie lub według określonego wzoru. Sądzę, że podania wnoszone na podstawie k.p.a. i Ordynacji podatkowej nie są podaniami w określonej formie lub według określonego wzoru, jeśli przepisy szczególne nie wprowadzają dodatkowych wymagań co do ich formy. Minimalne wymagania, jakie stawiają przepisy k.p.a. i Ordynacji podatkowej stanowią bowiem jedynie minimum potrzebne do wszczęcia postępowania i wydania rozstrzygnięcia w sprawie, a nie określoną formę lub wzór, o których mówi ustawa. Po drugie, przyjęcie poglądu przeciwnego - że ustawa o podpisie elektronicznym obejmuje wszystkie podania wnoszone na gruncie k.p.a. i Ordynacji podatkowej - sprawia, że na okres do 4 lat uniemożliwia się wnoszenie podań za pomocą poczty elektronicznej w postępowaniu ogólnym i podatkowym, sankcjonując praktykę lekceważenia obowiązującego prawa (regulacje obowiązują od kilku lat i, zgodnie z rozważaniami przedstawionymi wyżej, organy administracji publicznej miały obowiązek zapewnić obywatelom możliwość realizacji swego uprawnienia, bez względu na kwestię podpisu elektronicznego), co jest nie do pogodzenia z zasadą racjonalności ustawodawcy oraz konstytucyjnymi zasadami: demokratycznego państwa prawnego oraz działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa (art. 2 i art. 7 Konstytucji).

Pozostaje jeszcze problem udowodnienia przez wnoszącego podanie faktu, że dotarło ono do elektronicznej skrzynki pocztowej należącej do organu administracji publicznej. Stosowany obecnie protokół przesyłania poczty (SMTP) zapewnia niezawodne przesyłanie - nadawca musi przechowywać kopię listu do chwili, gdy odbiorca umieści odebrany list w pamięci nieulotnej (np. na dysku)[15]. Wynika z tego, że komputer odbiorcy musi wysłać komunikat do komputera nadawcy o tym, iż wiadomość została zapisana w pamięci nieulotnej odbiorcy. Taki komunikat utrwalony w jakikolwiek sposób przez nadawcę (czyli wnoszącego podanie) będzie dobrym dowodem, gdyż wysłanie go odbywa się przez oprogramowanie bez jakiejkolwiek ingerencji człowieka (wszystkie wymienione wyżej najpopularniejsze programy pocztowe mają możliwość zapisywania wysyłanych wiadomości, czyli także podań, do specjalnego pliku w sposób automatyczny, po wcześniejszym ustawieniu odpowiedniej opcji w programie). Z tym wiąże się jeszcze jedna możliwość - organ administracji ma obowiązek potwierdzić wniesienie podania, jeżeli wnoszący tego zażąda (art. 63 4 k.p.a.). Przy odpowiednim skonfigurowaniu oprogramowania obsługującego skrzynkę pocztową organu, tak by automatycznie wysyłała potwierdzenie do nadawcy (taką możliwość daje np. program pocztowy - *Eudora*), uzyskuje się kolejny, niezmiernie trudny do obalenia dowód umieszczenia podania w skrzynce organu administracji publicznej (taki komunikat różniłby się tylko od opisanego wyżej tym, że byłoby to „oficjalne" przyznanie się organu do faktu otrzymania podania). Obie opisane wyżej możliwości uzyskania dowodu dają pewność, że organ nie zakwestionuje faktu złożenia podania, co zapewnia odpowiedni stopień bezpieczeństwa podmiotom stosującym tę formę wnoszenia podań.

W wypadku wszczęcia postępowania przez organ musi on zawiadomić o tym wszystkie podmioty będące stronami w sprawie (art. 61 4 k.p.a.). Takie zawiadomienie polega na doręczeniu odpowiedniego pisma uczestnikom postępowania. Stosuje się więc przepisy o doręczeniach.

Powyższe uwagi odnoszą się również do postępowania podatkowego. Redakcja przepisów Ordynacji podatkowej jest bowiem bardzo podobna. Różni je rozszerzenie zakresu żądania przez stronę lub też zgłoszenie nowego żądania, niezależnie czy wynika ono z tej samej podstawy prawnej; ważne, by dotyczyło tego samego stanu faktycznego. Taką możliwość daje art. 167 1 Ordynacji podatkowej. Ponieważ żądanie jest jednym z rodzajów podań, to na podstawie art. 168 1 Ordynacji podatkowej można wnosić je za pomocą poczty elektronicznej. Ponadto, według Ordynacji

[14] DzU nr 130, poz.1450.
[15] D.E. Comer: op. cit., s. 452.

podatkowej, wszczęcie postępowania z urzędu następuje w formie postanowienia (w k.p.a. ustawodawca nie określił formy)[16], jednak - podobnie jak w postępowaniu ogólnym - organ musi doręczyć to postanowienie stronie w trybie przepisów o doręczeniach - tak jak w k.p.a.

Doręczenia przez Internet

Doręczanie pism do organu administracji publicznej przez strony postępowania w trakcie postępowania jest wnoszeniem podań w rozumieniu art. 63 1 k.p.a. - w postępowaniu ogólnym oraz art. 168 1 Ordynacji podatkowej - w postępowaniu podatkowym. Jak już wspomniałem, szerokie ujęcie podania w tych przepisach uprawnia na pierwszy rzut oka do wnoszenia każdego oświadczenia woli lub wiedzy do organu administracji za pomocą poczty elektronicznej. Takie rozumienie jest usprawiedliwione, lecz tylko do lipca bieżącego roku. Wtedy to bowiem wejdzie w życie ustawa o podpisie elektronicznym. Jej art. 58 ust. 2 budzi w związku z regulacją zawartą w k.p.a. i Ordynacji podatkowej pewne problemy interpretacyjne, o których już wspomniałem.

Rozważania dotyczące wszczęcia postępowania mają również zastosowanie do wnoszenia podań w trakcie postępowania ogólnego i podatkowego. Oznacza to podział podań wnoszonych w trakcie postępowania na te, które mogą być wniesione bez użycia podpisu elektronicznego oraz te, których wniesienie będzie wymagało podpisu elektronicznego.

Do pierwszej grupy, moim zdaniem, będą należały m.in.: żądanie wszczęcia postępowania, pod warunkiem że przepisy szczególne nie będą zawierały dodatkowych wymagań co do formy tego rodzaju podania oraz niektóre dowody, ponieważ zgodnie z art. 75 1 zd. 1 k.p.a. jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Taka sama regulacja zawarta jest w art. 180 1 zd.1 Ordynacji podatkowej. Te liberalne uregulowania pozwalają dopuścić jako dowód każde oświadczenie strony (o ile nie jest sprzeczne z prawem i ma służyć jako dowód) skierowane do organu za pomocą poczty elektronicznej i ponadto nie wymagają podpisu elektronicznego. Przepisy te nie pozbawiają jednak możliwości użycia przez stronę podpisu elektronicznego w celu zapewnienia jak największej poufności przesyłanych danych.

Do drugiej grupy będą należały podania sformalizowane (czyli te, dla których przepisy prawa stanowią określoną formę), a także niektóre dokumenty, jak np. deklaracje podatkowe, mające ściśle określoną formę i wzór. Wydaje się, iż w praktyce ogromna większość podań składanych w postępowaniu administracyjnym ogólnym i postępowaniu podatkowym będzie wnoszona z użyciem podpisu elektronicznego. Zapewnia on bowiem bezpieczeństwo i poufność przesyłanych danych, czego nie można powiedzieć o danych wysyłanych bez jego użycia.

Doręczenia dokonywane przez organ w postępowaniu administracyjnym ogólnym są regulowane w rozdziale 8 działu I k.p.a., a w postępowaniu podatkowym w rozdziale 5 działu IV Ordynacji podatkowej. Powstaje pytanie: czy na gruncie tych przepisów można wykorzystać pocztę elektroniczną do doręczania pism? Wydaje się, że tak. Podstawę do takiej odpowiedzi daje orzeczenie NSA z 5 czerwca 1996 r., sygn. III S.A. 166/95[17]. W orzeczeniu tym sąd administracyjny, odwołując się do wymagań nowoczesności i postępu technicznego, uznał dopuszczalność doręczenia pisma organu administracyjnego telefaksem, ale tylko wtedy, gdy jego odbiór zostanie potwierdzony i może to nastąpić również telefaksem. Przy czym nie dotyczy to doręczania pism osobom prawnym, ponieważ musi ono nastąpić zgodnie z art. 45 k.p.a. Orzeczenie to - moim zdaniem - ma szansę stać się precedensem używania poczty elektronicznej jako środka technicznego do doręczania pism. W razie zastosowania tej formy doręczenia pisma konieczne jest podpisanie potwierdzenia podpisem elektronicznym (art. 5 ust. 2 ustawy o podpisie elektronicznym zrównuje - o ile przepisy odrębne nie stanowią inaczej - skutki prawne podpisu elektronicznego z podpisem własnoręcznym), co warunkuje skuteczność doręczenia.

W komentarzu do k.p.a. autorstwa B. Adamiaka i J. Borkowskiego zawarta jest opinia[18], w której kwestionuje się wiarygodność dokumentu przesłanego telefaksem. Są pewne podstawy do uznania tej opinii w odniesieniu do telefaksu, nie jest jednak ona zasadna w stosunku do dokumentu przesłanego pocztą elektroniczną z zastosowaniem podpisu elektronicznego, który daje niezawodną identyfikację nadawcy. Opisana wyżej możliwość ma jednak pewną wadę. Konieczność potwierdzenia powoduje, że uczestnik postępowania może je przewlekać nie wysyłając stosownego komunikatu do organu administracji. Spowoduje to, że pismo trzeba będzie doręczyć ponownie, w tradycyjny sposób,

[16] Patrz art. 165 p. 2 Ordynacji podatkowej.
[17] Podaję za: B. Adamiak, J. Borkowski: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawictwo C. H. Beck, Warszawa 2000, s. 254.
[18] Jw., s. 254.

co wydłuży czas i - zwłaszcza w postępowaniu podatkowym - może mieć bardzo istotne znaczenie. Dlatego w przyszłości, jeśli Internet ma być szerzej wykorzystywany do doręczania pism przez organy administracji, niezbędne będzie inne uregulowanie tej kwestii. Takim przykładowym rozwiązaniem może być np. uznanie pisma za doręczone w momencie, kiedy znajdzie się w elektronicznej skrzynce pocztowej adresata. Byłoby to na pewno uzasadnione w wypadku, gdy adresat pisma wszczął postępowanie za pomocą sieci (można wtedy uznać, że ta forma komunikacji mu odpowiada i że chce się nią posługiwać).

W związku z tym potrzebna jest zmiana regulacji określającej sposób doręczania pism jednostkom organizacyjnym i organizacjom społecznym, zawartej w art. 45 k.p.a. Doręczanie pism osobom prawnym (w zasadzie wszystkim podmiotom objętych przepisem) musi się odbywać zgodnie z tym przepisem, który wskazuje tylko jeden sposób doręczania: w lokalu ich siedziby, do rąk osób uprawnionych do odbioru pism. Dlatego sąd odrzucił możliwość użycia telefaksu. Wyklucza to również doręczanie pism tym podmiotom za pomocą poczty elektronicznej, a tymczasem to właśnie one - ze względu na potencjał finansowy - są w stanie najefektywniej wykorzystać ten środek komunikacji w postępowaniu. Wydaje się, że można też inaczej odczytać rozstrzygnięcie dotyczące doręczania dokumentu za pomocą poczty elektronicznej. Odebranie listu elektronicznego ma przecież miejsce w lokalu jednostki organizacyjnej przez osobę mającą dostęp do skrzynki pocztowej danej jednostki lub organizacji społecznej, a więc osobę uprawnioną do odbioru pism w rozumieniu art. 45 k.p.a.

W Ordynacji podatkowej zawarta jest podobna regulacja, co sprawia, że wszystkie powyższe uwagi stosuje się również do niej.

Inny problem powstaje na gruncie art. 39 k.p.a. Przepis ten wymienia podmioty, za pośrednictwem których pisma są doręczane. Do tych podmiotów należą: poczta, pracownicy organu doręczającego oraz inne upoważnione osoby lub organy. W doktrynie podkreśla się, że kolejność wymienienia nie ma charakteru wiążącego, tj. nie obliguje organu do zastosowania najpierw doręczenia przez pocztę, potem przy pomocy pracowników organu, a dopiero na końcu przez inne upoważnione osoby lub organy[19].

W związku z tym nasuwają się dwa podstawowe pytania: Kto może być upoważnioną osobą lub organem? Czy dostawca usług internetowych może być upoważnioną osobą lub organem? Przedstawiciele doktryny mają rozbieżne stanowiska co do możliwości wyboru innych upoważnionych osób. Jedni prezentują pogląd, że nie mogą być doręczycielami strony postępowania o spornych interesach[20], inni uważają, że trzeba dać organowi swobodę wyboru[21]. Jeśli chodzi o organy, to są przede wszystkim te, które wskazują przepisy prawa, np. wójt przy doręczaniu kart powołania do czynnej służby wojskowej w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny[22]. Nie daje to odpowiedzi na drugie pytanie. Trzeba bowiem najpierw wyjaśnić pojęcia „organ" i „osoba" oraz „dostawca usług internetowych" (wyjaśnienie pojęcia „dostawca", które przedstawiłem wcześniej, przestaje w tym miejscu wystarczać). Dostawcą usług internetowych może być przedsiębiorca (w rozumieniu ustawy - Prawo działalności gospodarczej z 19 listopada 1999 r.[23]) prowadzący działalność polegającą na eksploatacji sieci publicznej lub świadczeniu usług telekomunikacyjnych w sieci publicznej (sieć publiczna to sieć telekomunikacyjna niebędąca siecią wewnętrzną, służąca do świadczenia usług telekomunikacyjnych).

Warto tu przytoczyć (na użytek niniejszego artykułu) kilka definicji dla wyjaśnienia pojęć związanych z szeroko pojętą telekomunikacją. I tak: usługą telekomunikacyjną jest działalność gospodarcza polegająca na transmisji lub kierowaniu sygnałów w sieciach telekomunikacyjnych. Eksploatacją sieci publicznych jest faktyczne i bezpośrednie dysponowanie całością funkcji urządzeń i sieci zapewniających telekomunikację (nadawanie, odbiór lub transmisja informacji jakiejkolwiek natury - zwłaszcza sygnałów, znaków, pisma, obrazów lub dźwięków - za pomocą przewodów, fal radiowych bądź optycznych lub innych środków wykorzystujących energią elektromagnetyczną). Siecią telekomunikacyjną są urządzenia telekomunikacyjne (urządzenie elektryczne lub elektroniczne przeznaczone do zapewnienia telekomunikacji) i linie telekomunikacyjne, zestawione i połączone w sposób umożliwiający przekaz sygnałów pomiędzy zakończeniami sieci za pomocą przewodów, fal radiowych bądź optycznych lub innych środków wykorzystujących energię elektromagnetyczną. Siecią wewnętrzną jest sieć telekomunikacyjna eksploatowana przez podmiot wyłącznie do własnych potrzeb

[19] M.in. M. Jaśkowska, A. Wróbel: op. cit., s. 332.
[20] Jw., s. 332.
[21] E. Iserzon, J. Starościak: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, wyd. 4, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1970, s. 120.
[22] Za: A. Matan, G. Łaszczyca: *Doręczenie w postępowaniu ogólnym i podatkowym*, wyd. „Zakamycze", Kraków 1998, s. 133 i s. 134.
[23] DzU nr 101, poz. 1178.

lub założona w budynkach niemieszkalnych usytuowanych na terenie jednej nieruchomości gruntowej[24].

Organem - w rozumieniu art. 39 k.p.a. - są wszystkie podmioty wskazane przez Kodeks postępowania administracyjnego w art. 5 2 pkt 3 w zw. z art. 1 pkt 2, rozstrzygające sprawy indywidualne w drodze decyzji.

Na podstawie zaprezentowanych definicji można wykluczyć możliwość, że upoważnionym organem jest dostawca usług internetowych, ponieważ przedmiotem działalności dostawcy nie jest rozstrzyganie spraw indywidualnych w drodze decyzji, lecz działalność gospodarcza. Wprawdzie istnieje możliwość zlecania wykonywania zadań publicznych podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą w ramach decentralizacji administracji na podstawie ustawy[25] i wtedy dostawca usług internetowych mógłby rozstrzygać sprawy indywidualne w drodze decyzji, lecz obecnie - według mojej wiedzy - taka sytuacja nie ma miejsca.

Problemem również jest: czy do doręczania pism przez inne organy potrzebne jest upoważnienie zawarte wyraźnie w przepisach prawa, tak jak w wypadku osoby konsula[26], czy też wystarczy upoważnienie dane przez organ, który wydał pismo w każdej konkretnej sprawie? Wydaje się, że zgodnie z art. 39 k.p.a., organ prowadzący postępowanie w konkretnej sprawie jest uprawniony do upoważnienia dowolnego organu administracji publicznej (co oznacza, że nawet gdyby dostawca był organem, to jego upoważnienie byłoby i tak jednostkowe, czyli udzielone w konkretnym postępowaniu, a nie generalnie). W doktrynie nie ma wyraźnego odniesienia do tej kwestii, wskazuje się tylko na brak ograniczeń w wyborze podmiotów dokonujących doręczenia[27].

Pozostało jeszcze pojęcie „innej upoważnionej osoby" (art. 39 k.p.a.). W doktrynie nie jest ono wyjaśnione. Stwierdza się, że nie mogą to być strony postępowania o spornych interesach[28]. Komentatorzy dopuszczają więc doręczanie pism przez strony postępowania, jeśli nie mają one spornych interesów. Stronami postępowania mogą być osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Można zatem stwierdzić, że inną upoważnioną osobą może być zarówno osoba fizyczna, osoba prawna, jak i jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej - oczywiście w ramach konkretnego postępowania. Jest to bardzo szerokie pojęcie i trudne do zaakceptowania w wypadku jednostek organizacyjnych z literalną wykładnią słowa „osoba". Wydaje się, że należy przyjąć, iż chodzi tu o osoby fizyczne działające w imieniu tych jednostek, lecz także osoby prawne i to one mogłyby doręczać pisma innym uczestnikom postępowania, jako osoby upoważnione. Czy dostawca usług internetowych mógłby być taką upoważnioną osobą? Odpowiedź jest twierdząca, jednak znowu odnosi się tylko do konkretnego postępowania, w którym dostawca brałby udział, ponieważ - moim zdaniem - organ w każdym postępowaniu dokonuje wyboru podmiotu, który będzie doręczał pismo. Kieruje się przy tym dobrem postępowania, tak aby było ono przeprowadzone sprawnie i szybko.

Czy dostawca usług internetowych mógłby mieć generalne upoważnienie do doręczania pism pocztą elektroniczną przez Internet? Upoważnienie takie jest niepotrzebne, bowiem organ wysyłając pismo pocztą elektroniczną i tak musi skorzystać z usługi dostawcy internetowego, chociażby używając jego sieci telekomunikacyjnej.

W art. 144 Ordynacji podatkowej brakuje pojęcia „upoważnionych organów", więc omówione wyżej kwestie będą tu nieprzydatne, natomiast w odniesieniu do „upoważnionych osób" są w pełni aktualne.

Przedstawione tu rozważania nie wyczerpują tematu. Niedługo Internet będzie wykorzystywany przez organy administracji publicznej w nieporównanie szerszym zakresie niż obecnie. Zapowiedzią tego jest ustawa o podpisie elektronicznym, stwarzająca wprawdzie problemy interpretacyjne, ale i nowe możliwości. Warto więc już dziś przyjrzeć się przepisom proceduralnym, gdyż za kilka lat wiele z nich będzie miało nowe znaczenie, a być może i nową treść.

Z użyciem sieci w postępowaniu wiąże się wiele problemów prawnych, wykraczających poza regulacje proceduralne, takich jak: ochrona prywatności, dostęp do sieci oraz ekonomicznych - koszt budowy odpowiedniej infrastruktury. Nie da się wykorzystać ogromnych możliwości, jakie niesie ze sobą Internet bez rozwiązania tych kwestii. Pamiętać należy, że Internet niesie też nowe zagrożenia, nieznane wcześniej, np. wirusy komputerowe. Jednak nie przesłania to faktu, że maksymalne

---

[24] Przedstawione tu pojęcie dostawcy usług internetowych jest prowizoryczne. Dokładniejsze określenie wymaga odrębnej analizy, na którą tu nie ma miejsca.

[25] H. Izdebski, M. Kulesza: *Administracja publiczna - zagadnienia ogólne*, wyd. LIBER, Warszawa 1999, s. 113.

[26] B. Adamiak, J. Borkowski: op. cit., s. 256.

[27] Jw., s. 256; A. Matan, G. Łaszczyca: op. cit., s. 132.

[28] A. Matan, G. Łaszczyca: op. cit., s. 131.

wykorzystanie Internetu jest niezbędne do rozwoju cywilizacyjnego i budowy społeczeństwa informacyjnego, do czego dąży obecnie wiele państw. Użycie sieci przez administrację publiczną do komunikacji z obywatelami jest ważnym aspektem realizacji tego celu i działania te należałoby promować.

Tomasz Burczyński

Jacek Mazur

USTAWA Z 2002 ROKU O KONTROLI PAŃSTWOWEJ ESTONII

Urząd Kontroli Państwowej Estonii został utworzony w grudniu 1918 r. i istniał do włączenia Estonii do ZSRR w 1940 r. Po odzyskaniu niepodległości Urząd został odtworzony na mocy ustawy z lipca 1990 r., zaś podstawowe zasady jego organizacji i działalności określiła Konstytucja Estonii z 28 czerwca 1992 r.[1]

Zgodnie z Konstytucją, Urząd Kontroli Państwowej[2] stanowi niezależny organ państwa, który prowadzi kontrolę gospodarczą. Kontroli Urzędu podlega: 1) działalność gospodarcza instytucji państwowych, przedsiębiorstw państwowych i innych jednostek państwowych; 2) wykorzystanie i stan majątku państwa; 3) wykorzystanie i rozporządzanie majątkiem państwa, przekazanym organom samorządu terytorialnego; 4) działalność gospodarcza przedsiębiorstw, w których państwo ma ponad połowę głosów na podstawie udziałów lub akcji, a także przedsiębiorstw, których kredyty lub zobowiązania zostały zagwarantowane przez państwo. Urzędem kieruje kontroler państwowy, powoływany i odwoływany przez Riigikogu (parlament) na wniosek prezydenta. Kadencja kontrolera państwowego wynosi 5 lat. Podczas rozpatrywania przez parlament sprawozdania rządu z wykonania budżetu państwa kontroler państwowy przedstawia ocenę wykorzystania i stanu majątku państwa w poprzednim roku budżetowym. Kontroler państwowy ma prawo udziału w posiedzeniach rządu wraz z prawem zabierania głosu w sprawach, które należą do zakresu jego obowiązków. Jako kierownik urzędu kontroler państwowy ma te same prawa, w jakie ustawowo wyposażony jest minister jako kierownik ministerstwa. Postanowienia Konstytucji rozwinęła ustawa o kontroli państwowej ze stycznia 1995 r.

Juhan Parts, który objął stanowisko kontrolera państwowego w lipcu 1998 r., za główny cel uznał przekształcenie Urzędu w nowoczesny organ kontroli, w pełni odpowiadający standardom INTOSAI i wymaganiom Unii Europejskiej[3]. Zlikwidowano siedem departamentów kontrolnych o kompetencji branżowej, tworząc jednostki na podstawie kryterium rodzaju kontroli: Departament Kontroli Finansowej, Departament Kontroli Wykonania Zadań i Departament Kontroli Ryzyka Operacyjnego. Wiązały się z tym zmiany kadrowe: część pracowników odeszła, przyjęto zaś wiele młodych osób. Wiosną 1999 r. został przeprowadzony przegląd partnerski SIGMA[4], którego wyniki stały się podstawą „Programu rozwoju strategicznego na lata 2000 - 2003". Założenia „Programu" - realizowane przy pomocy doradczej i szkoleniowej Powszechnej Izby Obrachunkowej Holandii - obejmują zwłaszcza rozwój metodyki kontroli i usprawnienie organizacji wewnętrznej Urzędu.

Trudniejsza była zmiana podstaw prawnych. Założenia nowej ustawy zostały opracowane przez Urząd jeszcze w końcu 1998 r., lecz dalsze prace zostały opóźnione przez wybory parlamentarne w marcu 1999 r. I choć uchwalenie ustawy o kontroli państwowej zapisano w programie koalicji rządowej - ani nowy parlament, ani rząd nie uznały sprawy za dostatecznie ważną. W końcu jedna z kolejnych wersji projektu została wniesiona do parlamentu przez Komisję Konstytucyjną, prace w parlamencie trwały jednak długo. Kilka spraw wywoływało polityczne spory, m.in. zakres kontroli samorządu terytorialnego i postulat utworzenia Komisji Rachunków Publicznych. Wreszcie w czerwcu 2001 r. projekt ustawy trafił na posiedzenie plenarne, nie został jednak uchwalony - zabrakło dwu głosów do większości bezwzględnej (51 na ogólną liczbę 101 posłów), wymaganej dla ustaw konstytucyjnych, do których zgodnie z Konstytucją należy ustawa o kontroli państwowej. Nazajutrz Komisja Konstytucyjna wniosła ten sam projekt ponownie i 29 stycznia 2002 r.

---

[1] *Konstytucja Estonii*, wstęp L. Garlicki i P. Łossowski, Warszawa 1997. Zob. też J. Zieliński: *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa 2000.

[2] W Konstytucji mowa o „Kontroli Państwowej" (*Riigikontroll*), lecz dla oznaczenia Urzędu w języku polskim od dawna stosuje się nazwę „Urząd Kontroli Państwowej".

[3] J. Parts: *The process of transformation of state control into an independent external audit system*; referat przedstawiony na spotkaniu prezesów najwyższych organów kontroli krajów Europy Środkowej i Wschodniej oraz Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, Praga, 25 - 26 X 1999 r.

[4] Tłumaczenie raportu SIGMA [w:) *Biuletyn informacyjny*, NIK, nr 4/2000.

ustawa została przyjęta[5]. Oto przegląd niektórych jej rozwiązań, ze szczególnym uwzględnieniem tych, które wydają się bardziej interesujące dla polskiego czytelnika.

Ogólny cel działania Urzędu

Ustawa z 1995 r. określała, że celem działania Urzędu jest wspomaganie ochrony własności państwowej oraz zapewnienie oszczędnego, wydajnego i skutecznego jej wykorzystania. Zgodnie z nową ustawą, celem Urzędu jest zapewnienie parlamentu i opinii publicznej, że środki finansowe sektora publicznego są wykorzystywane legalnie i skutecznie (3 ustawy).

Pojęcie kontroli

Ustawa stanowi, że w toku kontroli gospodarczej może (powinna) nastąpić ocena: 1) kontroli wewnętrznej, zarządzania finansowego, systemu rachunkowości i sprawozdań finansowych kontrolowanej jednostki (kontrola finansowa); 2) legalności działań gospodarczych i transakcji (kontrola prawidłowości); 3) działalności kontrolowanej jednostki z uwzględnieniem zarządzania, organizacji i sposobu realizacji działań (kontrola wykonania zadań); 4) pewności systemów informatycznych. Precyzując pojęcie kontroli wykonania zadań ustawa stwierdza, że obowiązkiem Urzędu jest ocena działalności kontrolowanej jednostki uwzględniająca: a) zadania nałożone na nią przez ustawy; b) założenia określone w programach narodowych i planach rozwoju; c) zasadę racjonalnego zarządzania; d) kryteria oszczędności, wydajności i skuteczności (szczegółowo zdefiniowane w ustawie). Urząd powinien przeprowadzać kontrole zgodnie z ogólnie przyjętymi zasadami i praktykami kontroli (6 ustawy).

Zakres uprawnień do kontroli

Ustawa określa wykaz jednostek, które podlegają kontroli: 1) kancelaria parlamentu, kancelaria prezydenta, sądy, Bank Estonii; 2) ministerstwa oraz inne agencje rządowe i administrowane przez nie jednostki; 3) osoby prawne prawa publicznego; 4) fundacje założone przez państwo lub osoby prawne prawa publicznego; 5) stowarzyszenia niezarobkowe, których członkami są państwo lub osoby prawne prawa publicznego; 6) spółki, w których państwo lub osoby prawne prawa publicznego mają łącznie lub oddzielnie dominujący wpływ; 7) spółki, które otrzymały kredyty od państwa lub których zobowiązania są gwarantowane przez państwo; 8) podmioty, które wykonują zadania administracyjne o charakterze publicznym, jeśli wykorzystują zasoby państwa. Samorząd terytorialny podlega kontroli w zakresie, w jakim wykorzystuje majątek państwa, subsydia i dotacje z budżetu państwa oraz środki przekazane na wykonywanie zadań państwa. Kontroli podlega również wykorzystanie przez jednostki państwowe i samorządowe środków UE oraz wypełnianie związanych z tym zobowiązań wobec UE; odpowiednio dotyczy to końcowych odbiorców tych środków.

Na uwagę zasługują następujące zagadnienia: poddanie kontroli Banku Estonii (wcześniej nie było to w pełni wyraźne, przy silnym sprzeciwie Banku, ale i Urząd nie palił się do kontroli); jednoznaczne poddanie kontroli podmiotów korzystających ze środków publicznych - bez względu na to, jaką formę organizacyjną przybiera wykonywanie przez rząd jego funkcji lub komu zostają one powierzone; określenie prawa Urzędu do kontroli końcowych odbiorców pomocy UE. Nie powiodła się natomiast próba objęcia kontrolą całej działalności samorządu terytorialnego - wpływy zwolenników i przeciwników kontroli samorządu terytorialnego przez Urząd zrównoważyły się, wobec czego pozostawiono zakres kontroli, jaki obowiązywał uprzednio.

Kontroli Urzędu nie podlega działalność Rady Ministrów. Bywa to tłumaczone tradycją (w okresie międzywojennym Urząd podlegał prezydentowi, który był głównym organem władzy wykonawczej) oraz odwołaniem się do konstytucyjnego pojęcia „kontroli gospodarczej" - jako że rząd nie prowadzi działalności gospodarczej.

Planowanie kontroli

Ustawa stanowi, że Urząd decyduje samodzielnie o prowadzeniu kontroli, ich terminie i rodzaju oraz że nie można na niego nałożyć obowiązkowych zadań kontrolnych (37 ustawy). W praktyce Urząd przywiązuje dużą wagę do określenia precyzyjnych i racjonalnych kryteriów wyboru tematów kontroli. Na początku 2002 r. przyjęto dokument ustalający cele i kierunki działalności kontrolnej w latach 2002 - 2004. Przewidziano w nim problematykę wykorzystania środków publicznych i wykonywania zadań

[5] „Riigi Teataja" („Gazeta Państwowa") I 2002, 21, 117. Ustawa weszła w życie 4 marca 2002 r. W artykule wykorzystano robocze tłumaczenie na język angielski, udostępnione przez Urząd Kontroli Państwowej.

publicznych, jakie zostaną poddane kontroli, możliwości Urzędu w tworzeniu „wartości dodanej" oraz szczegółowe cele i zakresy kontroli departamentów, wraz z zakładanym bilansem czasu pracy[6].

Nowa ustawa stanowi ponadto, że Urząd może prowadzić kontrole wspólnie z organami kontroli innych krajów lub międzynarodowymi organami kontroli (13 ust. 2 ustawy).

Tryb kontroli

Kontrola prowadzona jest przez jeden lub więcej departamentów. Dyrektor departamentu podejmuje podstawowe decyzje: określa program kontroli (w tym wyznacza kontrolerów i ekspertów do udziału w kontroli) oraz podpisuje sprawozdanie z kontroli. Zgodnie z nową ustawą, sprawozdanie z kontroli może zawierać spostrzeżenia, oceny i propozycje w zakresie: 1) kontroli wewnętrznej; zarządzania finansowego, systemu rachunkowości i sprawozdań finansowych; 2) legalności działań gospodarczych i transakcji; 3) działalności kontrolowanej jednostki z uwzględnieniem zarządzania, organizacji i sposobu realizacji działań; 4) pewności systemów informatycznych. Propozycje mogą dotyczyć eliminacji i przyszłego zapobiegania niedociągnięciom dostrzeżonym podczas kontroli. Oznacza to rezygnację z dotychczasowego podziału na „protokół kontroli" - podpisywany przez kontrolera - oraz zawierającą wnioski i postulaty „decyzję kontrolną" - podpisywaną przez dyrektora departamentu - (38 - 40 i 50 ustawy).

Projekt sprawozdania z kontroli przekazywany jest ministrowi lub innym osobom, których dotyczą oceny lub zalecenia. Powinny one ustosunkować się i powiadomić o podjętych działaniach; na tej podstawie Urząd może zmienić projekt sprawozdania (50 ust. 4 i 5 ustawy). Następnie sprawozdanie zostaje podane do wiadomości publicznej, z wyłączeniem części, których ujawnienie naruszałoby tajemnicę państwową, handlową czy bankową lub w inny sposób naruszałoby prawo (51 ustawy).

Urząd ma prawo dostępu do wszystkich informacji niezbędnych do realizacji jego zadań, zwłaszcza będących w dyspozycji jednostek kontrolowanych. Ponadto ma prawo żądać: 1) od wszystkich - informacji i kopii dokumentów niezbędnych do sprawdzenia okoliczności dotyczących wykorzystania i stanu majątku państwa, majątku samorządu terytorialnego lub majątku innych osób prawnych prawa publicznego; 2) od banków i innych instytucji kredytowych - informacji, potwierdzonych sprawozdań finansowych i kopii dokumentów dotyczących operacji finansowych i innych działań; 3) od biegłych rewidentów i kontrolerów wewnętrznych kontrolowanej jednostki - informacji dotyczących kontrolowanej jednostki, dokumentacji roboczej i innych dokumentów (43 ustawy). Dodatkowo ministerstwa i inne organy administracji, które na mocy odrębnych ustaw sporządzają roczne sprawozdania o swojej działalności i wydatkach - obowiązane są przekazać ich kopie Urzędowi (8 ustawy).

Nowa ustawa wprowadza pojęcie „aktów proceduralnych" w postępowaniu kontrolnym, którymi są: żądanie informacji, zbieranie wyjaśnień, kontrola na miejscu. Akty te mogą wydawać osoby upoważnione w programie kontroli. Jeżeli akt proceduralny zawiera żądanie informacji, których Urząd nie ma prawa wymagać lub w inny sposób narusza czyjeś prawa, danej osobie przysługuje odwołanie do sądu administracyjnego. Natomiast w razie odmowy udzielenia informacji czy wyjaśnień lub uniemożliwienia kontroli na miejscu - Urząd obowiązany jest powiadomić Komisję Finansową parlamentu (41 - 46 ustawy).

Przedkładanie wyników kontroli komisji parlamentarnej

Słabością dotychczasowej praktyki był brak odpowiedniej reakcji kontrolowanych jednostek i ich organów nadrzędnych na ustalenia kontroli i wynikające stąd wnioski. W dużym stopniu było to spowodowane brakiem zainteresowania komisji parlamentarnych. W raporcie z przeglądu partnerskiego SIGMA, przekazanym parlamentowi w lipcu 1999 r. stwierdzono, iż: „W czasie przeglądu prowadzono dyskusje z kontrolerem państwowym i czołowymi parlamentarzystami dotyczące utworzenia parlamentarnej komisji kontroli, która analizowałaby pracę i sprawozdania Urzędu. Uważamy, że powołanie takiej lub podobnej komisji oraz spełnienie wymagania, by rząd oficjalnie i publicznie ustosunkowywał się do wyników kontroli i zaleceń Urzędu i tej komisji, jest najważniejszym krokiem zmierzającym do wzmocnienia zasady rozliczalności publicznej."

Postulaty te w części spełnia nowa ustawa. Kontroler państwowy obowiązany jest przedkładać wyniki kontroli Komisji Finansowej parlamentu. Komisja powinna rozpatrywać wyniki kontroli z udziałem przedstawicieli Urzędu i kontrolowanej jednostki oraz innych właściwych osób. Ma także prawo: przesłuchania urzędników i osób prywatnych oraz uzyskania od nich ustnych i pisemnych wyjaśnień; uzyskania odpowiednich dokumentów od wszystkich organów państwa, samorządu terytorialnego oraz innych osób prawnych i fizycznych. Posiedzenia Komisji poświęcone rozpatrzeniu

---

[6] *Audit strategy of the State Audit Office. Main directions of audit activity of the State Audit Office in 2002 - 2004* - dokument dostępny na stronie internetowej Urzędu: <http://www.riigikontroll.ee/?lang=en>.

wyników kontroli są publiczne, chyba że postanowi ona inaczej ze względu na ochronę tajemnicy bankowej, handlowej lub państwowej albo prawa do prywatności. Po rozpatrzeniu wyników kontroli Komisja może zwrócić się do rządu o wyjaśnienia. Rząd w ciągu miesiąca obowiązany jest udzielić odpowiedzi (52 ustawy).

Ocena wykorzystania i stanu majątku państwa

Zgodnie z Konstytucją, Urząd przedkłada parlamentowi ocenę wykorzystania i stanu majątku państwa w poprzednim roku budżetowym. Konstytucja nie przewiduje prowadzenia przez Urząd kontroli wykonania budżetu państwa, lecz z prawa budżetowego wynika, iż Urząd powinien ocenić sprawozdanie rządu. Nowa ustawa porządkuje relacje między obu dokumentami stanowiąc, że opinia o wykonaniu budżetu państwa jest częścią oceny wykorzystania i stanu majątku państwa (10 ust. 1 ustawy).

Udział w procesie legislacyjnym

Ustawa przyznaje Urzędowi prawo przedkładania parlamentowi, rządowi i ministrom propozycji przygotowania i zmiany ustaw i innych przepisów prawnych. Zobowiązuje także rząd i ministrów do umożliwienia wyrażenia opinii przez Urząd o projektach ustaw i innych przepisów dotyczących zarządzania finansowego, rachunkowości i sprawozdań finansowych (12 ustawy).

Niezależność organizacyjna

Kontroler państwowy samodzielnie kieruje Urzędem, m.in. decyduje o: strukturze Urzędu, procedurze kontroli i innych zasadach funkcjonowania, wyznaczeniu jednego z dyrektorów departamentów na swego zastępcę (15 ustawy).

Szczególny status kontrolerów jako funkcjonariuszy służby cywilnej

Ustawa tworzy odrębny korpus funkcjonariuszy służby cywilnej w Urzędzie Kontroli Państwowej. Ich status jest regulowany ustawą o służbie cywilnej, ze zmianami określonymi przez ustawę o kontroli państwowej. Funkcjonariusze ci są mianowani i zwalniani ze służby przez kontrolera państwowego, ich umiejętności zawodowe, rezultaty pracy i postępowanie podlegają ocenie zgodnie z procedurą określoną przez kontrolera państwowego, ich wynagrodzenie oraz zasady wypłaty dodatkowego wynagrodzenia, premii i nagród określa kontroler państwowy w ramach budżetu Urzędu (15 ust. 2 pkt 3 i 30 - 34 ustawy).

Kontrola Urzędu

Działalność Urzędu podlega kontroli kontrolera zewnętrznego, mianowanego przez parlament na wniosek Komisji Finansowej, który ma takie same prawa, jakie ma Urząd w toku prowadzonych kontroli (5 ustawy). Jest to zmiana w stosunku do dotychczasowej ustawy, która przewidywała kontrolę Urzędu przez komisję parlamentarną, wyznaczoną przez parlament. W praktyce parlament powierzał przeprowadzenie kontroli firmie audytorskiej, ale była to dotąd tylko kontrola finansowa.

Urząd obowiązany jest przedłożyć parlamentowi sprawozdanie z działalności w roku ubiegłym nie później niż w ciągu miesiąca po otrzymaniu opinii kontrolera zewnętrznego, załączając tę opinię (10 ust. 2 ustawy).

dr Jacek Mazur
doradca prezesa NIK

WSPOMNIENIE O TADEUSZU MATERCE
WICEPREZESIE NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI W LATACH 1986 - 1991

W dniu 3 maja 2002 r. zmarł Tadeusz Materka, emerytowany wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli. Tadeusz Materka urodził się 25 lutego 1927 r. Pracę zawodową rozpoczął w 1948 r. jako referent w gminie Piątek, pow. Łęczyca. Od młodych lat związał się z ruchem ludowym, chcąc służyć wsi i rolnictwu.

W latach 1950 - 1967 pracował w Zakładach Przemysłu Owocowo-Warzywnego w Piekarach, początkowo na stanowisku kierownika działu, a następnie dyrektora Zakładów. W latach 1968 - 1974 był prezesem Zarządu Spółdzielni Ogrodniczej w Łęczycy. W okresie 1976 - 1979 był wicewojewodą piotrkowskim, a w okresie 1979 - 1981 wojewodą rzeszowskim. W latach 1981 - 1983 był wiceprezesem Centralnego Zarządu Spółdzielni Rolniczych „Samopomoc Chłopska", a od 1983 r. do 1986 r. podsekretarzem stanu w Ministerstwie Handlu Wewnętrznego i Usług.

1 czerwca 1986 r. został powołany na stanowisko wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli - na którym pozostał do 15 lutego 1991 r. Tadeusz Materka wniósł do Izby głęboką wiedzę i doświadczenie zdobyte we wcześniejszej pracy. Jako członek kierownictwa Izby włączył się w proces tworzenia podstaw nowoczesnej kontroli państwowej w Polsce. Dbał, aby kierowane przez Niego departamenty i delegatury miały znaczące efekty pracy, zaś wyniki kontroli przyczyniały się do eliminowania nieprawidłowości z życia społeczno-gospodarczego kraju. Wśród pracowników cieszył się autorytetem i uznaniem. Był zwierzchnikiem wymagającym, a jednocześnie opiekuńczym.

W pamięci każdego, kto znał Tadeusza Materkę, pozostanie Człowiekiem uczciwym, o dużym poczuciu odpowiedzialności przed społeczeństwem, Człowiekiem wielkiego serca i dobroci. Zawsze pogodny, spokojny i zrównoważony, a jednocześnie ogromnie pracowity, swoją postawą mobilizował innych do zwiększonego wysiłku.

Tadeusz Materka zapisał się też w pamięci działaczy ludowych. Był wiceprezesem WKZSL w Piotrkowie, prezesem WKZSL w Sieradzu, członkiem Naczelnego Komitetu Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego. W Jego pracy społeczno-politycznej dominowała troska o sprawy wsi i rolnictwa. Martwiła Go przede wszystkim trudna sytuacja materialna rodzin wiejskich oraz malejąca liczba młodzieży wiejskiej na wyższych uczelniach. O problemach rolnictwa pisał m.in. w „Kontroli Państwowej" oraz dyskutował nie tylko na forum publicznym, ale także w kontaktach prywatnych i rozmowach towarzyskich.

Za pracę i działalność społeczną Tadeusz Materka odznaczony był Krzyżem Oficerskim Orderu Odrodzenia Polski oraz innymi odznaczeniami.

Odszedł Człowiek szlachetny, dobry i uczciwy, ceniący najwyżej godność i autorytet pracownika państwowego. Na cmentarzu w Wólce Węglowej 10 maja br. żegnali Go: przewodniczący Rady Naczelnej Polskiego Stronnictwa Ludowego, były wicemarszałek Sejmu RP - Franciszek Jerzy Stefaniuk, wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli - Zbigniew Wesołowski, były premier rządu RP - Waldemar Pawlak, były prezes Naczelnego Komitetu Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego - Roman Malinowski, grono posłów i senatorów oraz wielu kolegów z Najwyższej Izby Kontroli.

Marcin Skrok

V Kongres EUROSAI

W dniach 27-31 maja br. w Moskwie odbył się V Kongres EUROSAI. Wzięli w nim udział przedstawiciele 44 najwyższych organów kontroli, będących członkami organizacji, oraz zaproszeni goście, m.in. z najwyższych organów kontroli USA, Kanady i Japonii, przedstawiciele EURORAI, SIGMA, OLACEFS i IDI.

Temat Kongresu brzmiał „Najwyższy organ kontroli a kontrola budżetu państwa". Wokół tego tematu toczyły się obrady na trzech merytorycznych sesjach:

- „Rola najwyższego organu kontroli podczas przygotowywania przez rząd projektu budżetu oraz w czasie dyskusji projektu w parlamencie" - sprawozdawcą podczas tej sesji był Dieter Engels, prezes Federalnej Izby Obrachunkowej Niemiec;
- „Kontrola podczas wykonywania budżetu państwa i po jego wykonaniu" - sprawozdawca - Arpad Kovacs, prezes Urzędu Kontroli Państwowej Węgier;
- „Wykorzystanie środków informatycznych w kontroli budżetu państwa" - sprawozdawca - Mirosław Sekuła, prezes Najwyższej Izby Kontroli.

Kongres przyjął następujące dokumenty:

- sprawozdanie Sekretarza Generalnego EUROSAI z działalności Zarządu;
- sprawozdanie audytorów EUROSAI, najwyższych organów kontroli Irlandii i Belgii;
- sprawozdanie finansowe za okres 1999-2001;
- sprawozdanie z działalności Komitetu Szkoleniowego EUROSAI (którego członkiem jest m.in. Najwyższa Izba Kontroli);
- sprawozdanie z działalności Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Ochrony Środowiska (przygotowane przez Najwyższą Izbę Kontroli - Koordynatora Grupy).

Po naradach i dyskusjach Kongres uchwalił:

- budżet EUROSAI na lata 2002-2005;
- rekomendacje na temat „Najwyższy organ kontroli a kontrola budżetu państwa", będące owocem prezentacji i dyskusji podczas trzech sesji merytorycznych;
- rezolucję dotyczącą działalności szkoleniowej EUROSAI;
- rezolucję ustanawiającą Grupę Roboczą EUROSAI ds. Informatyki.

Pod koniec obrad Kongres dokonał wyboru:

- nowego Przewodniczącego EUROSAI, którym przez kolejne trzy lata będzie Prezes Izby Obrachunkowej Federacji Rosyjskiej, Siergiej Stiepaszyn;
- dwóch nowych członków Zarządu EUROSAI (Litwa i Włochy na miejsce Wielkiej Brytanii i Estonii, których kadencja właśnie upłynęła);
- audytorów EUROSAI.

Kolejny, VI Kongres EUROSAI odbędzie się w 2005 roku w Bonn.

A. K.

Posiedzenie Komisji Sterującej Grupy Roboczej INTOSAI ds. Kontroli Środowiska

W dniach 8-9 kwietnia 2002 r. w Londynie odbyło się pierwsze posiedzenie Komisji Sterującej Grupy Roboczej INTOSAI ds. Kontroli Środowiska. Komisja Sterująca została powołana na 7. spotkaniu członków Grupy Roboczej INTOSAI w Ottawie, w październiku 2001 r. W jej skład wchodzą następujące kraje: Brazylia, Chiny, Egipt, Holandia, Jordan, Kanada, Kostaryka, Norwegia, Nowa Zelandia, Polska, Republika Czeska, Republika Południowej Afryki, Stany Zjednoczone, Wielka Brytania oraz Zimbabwe. Urząd Audytora Generalnego Kanady przewodniczy Grupie Roboczej INTOSAI ds. Kontroli Środowiska i był reprezentowany przez Joannę Gellinas - Komisarza ds. Środowiska i Zrównoważonego Rozwoju oraz Johna Reeda - dyrektora w Urzędzie Audytora Generalnego.

Do kluczowych zadań Komisji Sterującej należą: kontynuacja prac rozpoczętych przez poprzedniego przewodniczącego - Trybunał Obrachunkowy Holandii, tj. wspomaganie najwyższych organów kontroli w zrozumieniu specyficznych problemów związanych z kontrolowaniem środowiska; ułatwianie wymiany informacji w tej dziedzinie oraz wypracowanie dokumentów zawierających wskazówki metodyczne, które mogą być stosowane w kontrolach środowiska; wymiana i wdrażanie doświadczeń pomiędzy członkami Grupy; organizacja spotkań i szkoleń Komisji Sterującej, spotkań członków Grupy oraz zainicjowanie globalnej kontroli w dziedzinie ochrony środowiska.

Pierwszy dzień spotkania poświęcony był raportom z działalności koordynatorów regionalnych:

- Brazylii - koordynator grupy regionalnej OLACEF zrzeszającej najwyższe organy kontroli krajów Ameryki Łacińskiej. W skład grupy regionalnej OLACEF wchodzą: Argentyna, Boliwia, Brazylia, Chile, Kolumbia, Paragwaj, Peru, Wenezuela.
- Egiptu - koordynator grupy regionalnej ARABOSAI - zrzeszającej najwyższe organy kontroli krajów arabskich: Jordanu, Tunezji, Kuwejtu, Algierii, Libii, Arabii Saudyjskiej i Maroka.
- Chin - koordynator grupy regionalnej ASOSAI - zrzeszającej najwyższe organy kontroli krajów Azji.
- Polski - koordynator grupy regionalnej EUROSAI - zrzeszającej najwyższe organy kontroli Europy.
- Republiki Południowej Afryki - koordynator grupy regionalnej AFROSAI - zrzeszającej najwyższe organy kontroli krajów Afryki.
- Nowej Zelandii - koordynator grupy regionalnej SPASAI - zrzeszającej: Australię, Cook Island, Fiji, Hong Kong, Republikę Kiribati oraz Republikę Vanuatu.

Druga część spotkania dotyczyła omówienia dokumentów i referatów, nad którymi aktualnie pracuje Komisja Sterująca Grupy Roboczej INTOSAI:

1. „Kontrola środowiska - praca w ramach ograniczonego upoważnienia" - jest to dokument aktualnie opracowywany przez najwyższy organ kontroli Nowej Zelandii, zawierający wskazówki dla najwyższych organów kontroli na temat prowadzenia kontroli środowiska w ramach ograniczonego upoważnienia (dotyczy to kontroli przestrzegania przepisów). Podjęto decyzję o rozpoczęciu procedury ustanowienia go oficjalnym dokumentem INTOSAI, tzn. że jego tekst musi być zatwierdzony przez wszystkich członków Grupy Roboczej INTOSAI ds. Kontroli Środowiska, wszystkich członków INTOSAI, a następnie przyjęty przez Kongres organizacji - INCOSAI.

2. Planowane jest sporządzenie dokumentu Grupy Roboczej INTOSAI dotyczącego oceny osiągnięć odniesionych przez najwyższe organy kontroli w dziedzinie „czystej wody". Temat „czystej wody" był priorytetem w strategii Grupy Roboczej INTOSAI w ostatnich latach, dlatego celowe wydaje się opracowanie dokumentu bilansującego działania podjęte w tym zakresie oraz podsumowanie wyników. Ambicją przewodniczącego Grupy INTOSAI jest stworzenie, w ramach najwyższych organów kontroli, tzw. publiczności - odbiorców, dla których ten dokument zostanie opracowany. Do opracowania materiałów powołano zespół, w skład którego wchodzą: Brazylia, Polska, USA, Wielka Brytania, Zimbabwe.

3. Drugi dokument, którego opracowania podjął się Trybunał Obrachunkowy Norwegii, dotyczy odpadów (w szerokim znaczeniu tego pojęcia). Odpady zostały uznane za temat priorytetowy w działalności Grupy Roboczej INTOSAI na lata 2002-2004. W skład zespołu wspierającego Norwegię w przygotowaniu tego dokumentu weszły Chiny, Kanada, Kostaryka oraz Polska. Celem opracowania jest m.in.: podniesienie wiedzy na temat gospodarowania odpadami, zainspirowanie NOK do podejmowania kontroli w tej dziedzinie oraz wymiana informacji i doświadczeń między instytucjami, które już prowadziły kontrole dotyczące odpadów a tymi, które dopiero je planują. W dokumencie tym znajdą się główne problemy związane z gospodarką odpadami. Będzie on pełnił rolę podręcznika

definiującego to zagadnienie, jak również będzie zawierał porady dotyczące skutecznego gospodarowania odpadami oraz elementy metodologii kontroli. Tematykę dokumentu zamierza się poszerzyć o zagadnienia związane z zanieczyszczeniem powietrza i wody.

4. Narodowy Urząd Kontroli Wielkiej Brytanii przedstawił opracowanie zatytułowane „Zrównoważony rozwój - rola najwyższych organów kontroli". Dokonano w nim próby objaśnienia koncepcji zrównoważonego rozwoju oraz roli, jaką najwyższe organy kontroli mogą odegrać w kontrolowaniu postępów realizacji celów zrównoważonego rozwoju, nakreślonych w krajowych strategiach. Dokument składa się z trzech części. Pierwsza zawiera definicje zrównoważonego rozwoju jako strategii o wymiarze społecznym, ekonomicznym i środowiskowym. Omówiono w niej możliwości odzwierciedlenia zrównoważonego rozwoju w polityce i działaniach rządu oraz poszczególnych jego organów. Część druga przedstawia sposób, w jaki rządy przystąpiły do tworzenia krajowych strategii realizacji zadań zrównoważonego rozwoju oraz sugeruje obszary tematyczne, które mogą być objęte kontrolą. Trzecia część dokumentu poświęcona jest działaniom NOK, które dopiero przygotowują się do prowadzenia kontroli w dziedzinie zrównoważonego rozwoju. Komisja Sterująca podjęła decyzję o ustanowieniu tego dokumentu oficjalnym dokumentem INTOSAI, obecnie jest on już zatwierdzony przez członków Grupy Roboczej INTOSAI. Po zatwierdzeniu przez członków INTOSAI oraz przez Kongres dokument zostanie przetłumaczony na pięć oficjalnych języków INTOSAI.

W drugim dniu obrad wiele miejsca poświęcono zagadnieniu szkoleń, które są elementem planu pracy Grupy na lata 2002-2004. Wyniki ankiety (Grupy Roboczej INTOSAI) wskazują na duże zapotrzebowanie NOK w tej dziedzinie. Aż 85% ankietowanych najwyższych organów kontroli stwierdziło konieczność prowadzenia szkoleń. Przewiduje się wypracowanie podstawowych założeń programowych nowego, długoterminowego programu szkoleniowego. W związku z tym na spotkanie Komisji Sterującej zaproszono przedstawiciela IDI (co w wolnym tłumaczeniu oznacza Inicjatywa INTOSAI na rzecz Rozwoju). IDI zajmuje się organizowaniem warsztatów technik kształcenia, których celem jest wymiana informacji poprzez szkolenie tzw. szkoleniowców. Głównym założeniem działalności IDI jest pomoc NOK w usprawnianiu procedur kontrolnych, za pomocą takich technik, jak szkolenia, wymiana informacji i pomoc techniczna.

Przedstawiciel IDI poinformował, czym dysponuje organizacja:

- elektroniczną wersją programu, tzw. katalogiem szkoleniowym, oraz globalnym poradnikiem w czterech oficjalnych językach INTOSAI (angielskim, arabskim, hiszpańskim i francuskim);
- następuje stała wymiana informacji pomiędzy specjalistami IDI;
- regionalne programy treningowe są prezentowane na płytach CD;
- personel szkoleniowy IDI jest rekomendowany przez poszczególne regiony i posługuje się pięcioma oficjalnymi językami INTOSAI, łącznie z językiem rosyjskim;
- IDI na bieżąco wprowadza niezbędne poprawki do elektronicznej wersji materiałów szkoleniowych.

Rolą IDI jest opracowanie projektu szkoleń. Komisja Sterująca Grupy Roboczej INTOSAI podjęła decyzję o rozpoczęciu współpracy z IDI w dziedzinie szkoleń. Współpraca ta ma na celu udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

1. Jaką rolę powinna odgrywać Grupa Robocza w działalności szkoleniowej?
2. Czy Grupa Robocza wspólnie z IDI powinna opracować pilotażowy projekt określający zakres zagadnień szkoleniowych z dziedziny kontroli środowiska?
3. W jakim stopniu specjaliści IDI powinni być zaangażowani w opracowanie i upowszechnienie projektu?
4. W jaki sposób dostosować projekt do potrzeb regionalnych?

Zaproponowano utworzenie zespołu, którego zadaniem będzie opracowanie koncepcji oraz wdrożenie szkoleń do prac Grupy Roboczej. Zespół ten jest najliczniejszy spośród utworzonych dotychczas, chęć pracy zgłosiły wszystkie kraje wchodzące w skład Komisji Sterującej.

Następnym punktem drugiego dnia obrad było omówienie tematu wspólnej globalnej kontroli. Podjęcie tego typu kontroli jest swojego rodzaju podkreśleniem roli, jaką najwyższe organy kontroli odgrywają w międzynarodowej polityce zarządzania zagadnieniami związanymi ze środowiskiem.

Pod dyskusję poddano trzy tematy, w których mogłaby być podjęta kontrola globalna:

- odpady - zwłaszcza przestrzeganie postanowień Konwencji bazylejskiej, dotyczącej przewozu odpadów niebezpiecznych pomiędzy krajami;
- bioróżnorodność - rozważano możliwość podjęcia kontroli przestrzegania Konwencji ochrony bioróżnorodności z 1992 r. lub konwencji dotyczącej handlu chronionymi gatunkami zwierząt;
- zrównoważony rozwój - wdrożenie Agendy 21, dokumentu przyjętego na tzw. szczycie Ziemi - konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój" w Rio de Janeiro, w czerwcu 1992 r.

Komisja Sterująca zadecydowała, iż przedmiotem globalnej kontroli będą odpady, z uwagi na fakt, iż są one priorytetem strategii Grupy Roboczej INTOSAI na następne lata.

Urząd Audytora Generalnego podjął się przygotowania projektu ankiety INTOSAI dotyczącej kontroli środowiska. Wstępny projekt ankiety będzie przesłany członkom Komisji Sterującej do uzgodnienia.

Gospodarzem strony internetowej Grupy Roboczej INTOSAI jest Urząd Audytora Generalnego Kanady. Składa się ona z kilku części: informacyjnej, gdzie można znaleźć informacje na temat Grupy Roboczej; publicystycznej, która zawiera magazyn „Green Lines" („Zielone Linie"), informujący czytelnika o działalności INTOSAI i Grupy Roboczej oraz dokumentalnej, zawierającej strategię i plan pracy Grupy na lata 2002-2004. Ponadto strona internetowa zawiera krajowe raporty i listę członków Grupy. Członkowie Komisji uzgodnili, iż strona internetowa będzie na bieżąco uaktualniana o informacje dotyczące działalności w poszczególnych regionach oraz informacje o terminach spotkań regionalnych i krótkie sprawozdania z ich przebiegu.

W posiedzeniu Komisji Sterującej z ramienia Najwyższej Izby Kontroli uczestniczyli wiceprezes NIK Zbigniew Wesołowski - koordynator Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska oraz Małgorzata Romanowicz, specjalista kp. w Departamencie Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego, reprezentująca Grupę Roboczą EUROSAI. Warto zauważyć, że Grupa Robocza EUROSAI jest najliczniejszą i najaktywniejszą grupą w obrębie Grupy Roboczej INTOSAI.

opracowanie mgr inż. Małgorzata Romanowicz
Departament Środowiska, Rolnictwa
i Zagospodarowania Przestrzennego w NIK

Drugie spotkanie Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska

W dniach 11-12 kwietnia br. odbyło się w Paryżu drugie spotkanie Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska. W spotkaniu udział wzięli przedstawiciele 23 spośród 28 członków Grupy Roboczej (Albanii, Austrii, Belgii, Bułgarii, Cypru, Czech, Danii, Estonii, Francji, Grecji, Holandii, Litwy, Łotwy, Malty, Norwegii, Polski, Portugalii, Rumunii, Słowacji, Szwecji, Unii Europejskiej, Wielkiej Brytanii i Włoch). Gośćmi spotkania byli przedstawiciele NOK Kanady (koordynatora Grupy Roboczej INTOSAI ds. Kontroli Środowiska), Węgier i Słowenii (NOK stale współpracujących z Grupą Roboczą, ale niebędących jej członkami), Maroka (wyrażającego chęć współpracy z europejskimi NOK regionu Morza Śródziemnego w kontroli realizacji Konwencji MARPOL) oraz IDI (Inicjatywa INTOSAI na rzecz Rozwoju).

Celem spotkania było:

- podsumowanie dotychczasowej (trzyletniej) działalności Grupy Roboczej przed kongresem EUROSAI w Moskwie;
- ocena działalności Grupy Roboczej i współpracy koordynatora z subkoordynatorami;
- wypracowanie strategii działania Grupy Roboczej na lata 2003-2005;
- wymiana europejskich doświadczeń w zakresie kontroli ochrony przed powodzią oraz kontroli ochrony wód przed zanieczyszczeniami pochodzącymi z rolnictwa;
- przeprowadzenie szkolenia dotyczącego problematyki kontroli rozwoju zrównoważonego.

Z przekazanych podczas spotkania informacji wynika, że w okresie jaki upłynął od pierwszego spotkania Grupy Roboczej, tj. od października 2000 r., europejskie NOK podjęły wiele inicjatyw w dziedzinie kontroli ochrony środowiska, na przykład:

1. W regionie Morza Czarnego zakończono międzynarodową kontrolę realizacji konwencji zrównoważonego rozwoju rzeki Dunaj. Rozpoczynają się prace nad opracowywaniem raportu wspólnego z tej kontroli.

2. W rejonie Skandynawii:

- opracowano raport oceniający współpracę przy międzynarodowej kontroli realizacji Konwencji OSPAR;
- w maju 2001 r. zorganizowano w Oslo, wspólnie z NIK, pierwsze europejskie seminarium kontroli ochrony środowiska, w którym uczestniczyli przedstawiciele 28 NOK;
- NOK Norwegii planuje pod koniec 2002 r. podjąć kontrolę realizacji Konwencji ochrony bioróżnorodności i zamierza zachęcić do udziału w tej kontroli inne NOK;
- Dania rozpoczyna badanie duńskiego systemu zabezpieczeń na wypadek nadzwyczajnych zagrożeń, w tym katastrof ekologicznych;
- Szwecja przeprowadziła m.in. wstępną kontrolę nadzoru sprawowanego nad produkcją dioxin w spalarniach odpadów.

3. W rejonie Morza Śródziemnego Cypr, Grecja, Malta, Włochy, Izrael i Turcja rozpoczęły kontrolę realizacji Konwencji MARPOL. Wstępne badanie, poprzedzające taką kontrolę, przeprowadziła również Francja.

4. W Europie Zachodniej najwyższe organy kontroli Holandii i Wielkiej Brytanii zakończyły kontrolę realizacji Konwencji MARPOL. Holandia zamierza po zakończeniu kontroli realizacji Konwencji MARPOL w rejonie Morza Śródziemnego i w Europie Zachodniej przystąpić do opracowania wspólnego raportu z kontroli oraz podręcznika wskazującego, jak NOK mogą przeprowadzić kontrole realizacji tej konwencji. Jako subkoordynator Grupy Roboczej w Europie Zachodniej NOK Holandii zamierza przedyskutować z NOK regionu możliwość zainicjowania w przyszłym roku kontroli zanieczyszczeń gleb oraz kontroli hałasu pochodzącego z transportu.

5. W Europie centralnej w ciągu ostatnich dwóch lat zrealizowano 4 międzynarodowe kontrole ochrony środowiska (kontrolę realizacji Konwencji helsińskiej, 2 kontrole dotyczące ochrony powietrza oraz kontrolę funkcjonowania Pienińskiego Parku Narodowego). Trwają prace nad wspólnym raportem końcowym kontroli ochrony wód zlewni Bałtyku, w której uczestniczą Czechy, Polska i Słowacja.

Przeprowadzona podczas spotkania ocena dotychczasowej działalności Grupy Roboczej oraz współpracy między koordynatorem, subkoordynatorami i poszczególnymi członkami Grupy, była punktem wyjścia dyskusji na temat strategii działania Grupy w latach 2003-2005. Zebrani zaproponowali wiele zmian w dotychczasowej strategii działania Grupy.

W przyjętej na lata 2003-2005 strategii na uwagę zasługują:

- włączenie do podstawowego celu współpracy NOK w ramach Grupy Roboczej EUROSAI problemu poprawy stopnia realizacji zadań w dziedzinie ochrony środowiska oraz efektywności

wydatkowania środków publicznych przeznaczonych na ochronę środowiska w Europie i tą drogą przyczynienie się do zrównoważonego rozwoju Europy;

- wyznaczenie jako priorytetowego w latach 2003-2005 problemu odpadów - jest to jeden spośród czterech zidentyfikowanych wcześniej najważniejszych problemów ochrony środowiska Europy[1];

- kontynuowanie - równolegle z inicjowaniem krajowych, jak i międzynarodowych kontroli środowiska - działalności szkoleniowej ukierunkowanej głównie na wymianę doświadczeń;

- wola uwzględniania w pracach Grupy Roboczej wszelkich zobowiązań, jakie przyjmą na siebie rządy w efekcie postanowień, które będą przyjęte na tzw. szczycie Ziemi w Johannesburgu (we wrześniu 2002 r.);

- zobowiązanie się do dalszego rozwoju strony internetowej Grupy Roboczej oraz do rozpoczęcia wydawania europejskiego biuletynu „*Green Lines"* jako środka komunikowania się w obrębie Grupy.

Druga część spotkania członków Grupy Roboczej w Paryżu poświęcona była wymianie doświadczeń w dziedzinie kontroli ochrony wód i gospodarki wodnej (ochrony przed powodzią i ochrony przed zanieczyszczeniami pochodzącymi z rolnictwa) oraz zagadnieniu roli NOK w kontrolowaniu realizacji zrównoważonego rozwoju. Doświadczeniami z kontroli ochrony wód i gospodarki wodnej podzielili się przedstawiciele NOK z Austrii, Francji, Grecji, Polski, Portugalii i Włoch. W części poświęconej zrównoważonemu rozwojowi referaty wygłosili przedstawiciele: Europejskiego Trybunału Obrachunkowego - „Kontrola zarządzania funduszami przedakcesyjnymi - PHARE i ISPA"; NAO Wielkiej Brytanii - „Rola NOK w kontroli realizacji rozwoju zrównoważonego" (referat bazujący na raporcie opracowanym na ten temat przez Grupę Roboczą INTOSAI ds. Kontroli Środowiska); NOK Kanady - „Rozwój zrównoważony - doświadczenia kanadyjskie"[2]. W trakcie dyskusji zgłoszono propozycję podjęcia w przyszłości kontroli realizacji krajowych programów zrównoważonego rozwoju.

W rezolucji końcowej uczestnicy spotkania w Paryżu wyrazili wolę dalszej współpracy w ramach Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska oraz postulowali zachowanie dotychczasowej struktury organizacyjnej Grupy. Zebrani zgłosili gotowość do współpracy z innymi regionalnymi grupami roboczymi ds. kontroli środowiska, deklarując uczestnictwo w pracach nad szczegółową strategią szkoleniową prowadzonych przez Grupę Roboczą INTOSAI oraz IDI. W rezolucji zapowiedziano także prezentację dorobku Grupy Roboczej na kongresie EUROSAI w Moskwie. Uznano bowiem, że interesujące wyniki dotychczasowych kontroli mogą zachęcić innych uczestników do podejmowania badań stanu ochrony środowiska.

opracowanie mgr Ewa Borkowska-Domańska
Departament Środowiska, Rolnictwa
i Zagospodarowania Przestrzennego w NIK

[1] Dla przypomnienia, były to: zanieczyszczenia powietrza atmosferycznego, ochrona wód przed zanieczyszczeniami pochodzącymi z rolnictwa, odpady oraz degradacja przyrody, w tym problem ginących gatunków zwierząt i roślin.

[2] Pełne teksty wygłoszonych referatów i wystąpień - patrz wersja angielska strony internetowej Grupy Roboczej www.nik.gov.pl.

Zebranie łączników najwyższych organów kontroli krajów Europy Środkowej i Wschodniej, Cypru, Malty, Turcji i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Celem zebrania, które odbyło się w dniach 25-26 kwietnia 2002 r. na Malcie, było rozpatrzenie informacji o zaawansowaniu prac realizowanych zgodnie z uchwałami spotkania prezesów w Limassol w listopadzie 2001 r.[1]:

- grup roboczych: „Podręczniki kontroli" i „Działalność kontrolna";
- nad raportami: „Kontrola jakości postępowania kontrolnego" i „Kontrola systemów kontroli wewnętrznej".

Uczestniczyli łącznicy z Albanii, Bułgarii, Chorwacji, Cypru, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Malty, Polski, Rumunii, Słowacji, Słowenii, Turcji, Węgier i ETO oraz przedstawiciele SIGMA, EUROSAI i grupy roboczej Komitetu Kontaktowego Prezesów UE ds. współpracy z krajami kandydującymi.

Działania grupy roboczej „Podręczniki kontroli" przedstawił D. Boeckem (ETO). Prezesi uznali przygotowanie i wdrożenie podręczników kontroli za szczególnie istotne dla najwyższych organów kontroli krajów kandydujących. Wynika to również z postulatów Komisji Europejskiej w procesie negocjacyjnym części 28 - Kontrola finansowa. W konkluzji przyjęto, że grupa robocza powinna kontynuować pracę w 2002 r. oraz rozwinąć nowe instrumenty tak, aby uzyskać znaczące rezultaty. Instrumentami tymi są: wydawanie biuletynu i organizowanie warsztatów (seminariów). Celem biuletynu jest regularne informowanie wszystkich zainteresowanych o działalności grupy roboczej oraz - szerzej - o sprawach z jej zakresu działania. Pierwszy numer, przekazany drogą elektroniczną w marcu, zawiera informacje o działaniach grupy oraz opis prac nad przygotowaniem podręcznika kontroli Malty[2]. Do końca roku mają zostać wydane trzy następne biuletyny, poświęcone głównie prezentacji wyników warsztatów. W roku 2002 zostaną zorganizowane cztery spotkania poświęcone: 1) wymianie doświadczeń w przygotowaniu oświadczeń misji i wizji oraz w pracach nad podręcznikiem kontroli; 2) standardom kontroli; 3) metodyce kontroli systemów wewnętrznej kontroli finansowej w sektorze publicznym; 4) zapewnieniu jakości kontroli. Podczas pierwszego warsztatu, który odbył się w marcu br. w Wilnie, sformułowano zalecenia dotyczące przygotowania oświadczeń misji i wizji oraz rozpatrzono zalecenia z 2000 r. w sprawie opracowywania i wdrażania podręczników kontroli. Wnioski i pozostałe materiały spotkania są dostępne na stronie internetowej SIGMA.

W dyskusji stwierdzono, że nazwa grupy „Podręczniki kontroli" jest nieco myląca - chodzi o różne kwestie metodyki kontroli, choć nie tylko. Zaapelowano o większy udział organów kontroli krajów UE w zapewnieniu wykładowców; zajmie się tym grupa robocza Komitetu Kontaktowego ds. Współpracy z Krajami Kandydującymi. Dorobek warsztatów będzie przydatny w pracach nad unowocześnieniem „Europejskich wytycznych stosowania Standardów kontroli INTOSAI". Przykładem jest wytyczna 51 „Zapewnienie jakości", dość ogólnikowa i nierozróżniająca działań na rzecz zapewnienia jakości podejmowanych w toku postępowania kontrolnego (*quality control*) oraz po jego zakończeniu (*quality assurance*). Po dyskusji zgodzono się z przedstawionym rozumieniem obu pojęć, określanych dotychczas niekonsekwentnie.

Prace grupy roboczej „Działalność kontrolna" przedstawił G. Hallasz (Węgry). Zadaniem grupy jest inicjowanie i wspomaganie kontroli prowadzonych wspólnie lub równolegle z najwyższymi organami kontroli UE. Propozycje takich kontroli, zgłoszone w ubiegłego roku przez Bułgarię, Estonię, Maltę, Polskę i Węgry, zostały przekazane grupie roboczej Komitetu Kontaktowego ds. Współpracy z Krajami Kandydującymi. Po wielu staraniach uzyskano odpowiedź: NIK rozpoczęła współpracę z NUK Wielkiej Brytanii w kontroli przygotowania służby celnej do zwalczania przestępczości i nadużyć związanych z obrotem towarowym z zagranicą, zaś UKP Estonii - z NUK Danii i SIGMA w kontroli przepływów kasowych. Organy kontroli Bułgarii, Litwy i Malty zgłosiły kolejne propozycje współpracy. Na zebraniu grupy roboczej w lutym br. przyjęto, że równocześnie z dalszymi działaniami na rzecz wspólnego prowadzenia kontroli z najwyższymi organami kontroli UE, grupa przygotuje podręcznik dobrych praktyk działalności kontrolnej.

W kolejnym punkcie obrad rozpatrzono koncepcję raportu „Kontrola jakości postępowania kontrolnego". J. Mazur i B. Vella (Malta) przedstawili założenia i sposób pracy nad raportem. Podkreślili, że systemy zarządzania jakością są wbudowane w procedurę kontroli. Procedury kontroli

---

[1] Zob. *Spotkanie prezesów najwyższych organów kontroli krajów kandydujących*, „Kontrola Państwowa" nr 1/2002.

[2] Tekst biuletynu (ang.) dostępny jest na stronie internetowej NIK: http://www.nik.gov.pl/english/documents/SAI Newsletter 1 2002.pdf.

są różne w poszczególnych krajach, a nawet w ramach danego organu kontroli - w kontroli finansowej i kontroli wykonania zadań. Nie ma zatem - i nie może być - jednego systemu „kontroli jakości postępowania kontrolnego". Inna trudność konstrukcji raportu wynika z powiązania „kontroli jakości" z ogólnymi zagadnieniami funkcjonowania organu kontroli, takimi jak kwalifikacje personelu, organizacja wewnętrzna, sposób zarządzania. Można przecież próbować zidentyfikować zasady i sposoby działania; można też opisać sprawnie funkcjonujące systemy jako studia przypadków. Referenci zaproponowali ograniczenie zakresu raportu do kontroli jakości postępowania kontrolnego oraz posługiwanie się nazwą *Quality control in the audit process*. Główną częścią raportu będzie opis sytuacji w krajach kandydujących, sporządzony na podstawie odpowiedzi na ankietę.

L. Pernar (Chorwacja) przedstawiła koncepcję raportu „Kontrola systemów kontroli wewnętrznej". Celem raportu jest określenie stanu kontroli wewnętrznej w krajach kandydujących oraz roli najwyższych organów kontroli w jej rozwoju i ocenie; rozpatrzenie możliwości harmonizacji metod kontroli z metodami stosowanymi w UE, zwłaszcza w odniesieniu do zarządzania środkami UE; wymiana doświadczeń między najwyższymi organami kontroli.

N. Treen (SIGMA), mówiąc o pracach nad opublikowaniem skróconej wersji raportu na temat relacji między najwyższymi organami kontroli i komisjami parlamentarnymi (przygotowanego w ubiegłym roku przez łączników Polski i Malty) poinformował, że prawdopodobnie w październiku br. odbędzie się prezentacja raportu w Parlamencie Europejskim.

E. Ruiz Garcia (dyrektor gabinetu prezesa ETO) zreferował koncepcję długoterminowych staży kontrolerów ETO w najwyższych organach kontroli krajów kandydujących. Podkreślił, że projekt pozostaje w fazie wstępnej, ponieważ ETO musi zgromadzić jak najwięcej informacji. Za główny cel staży mówca uznał uzyskanie wiedzy na temat funkcjonowania administracji oraz organizacji wewnętrznej kontroli finansowej w danym kraju. Zakłada się, że najwyższe organy kontroli umożliwią pracownikom ETO nawiązanie kontaktów i zapoznanie się z pracą różnych ministerstw, które będą włączone w zarządzanie środkami UE. Na dalszym planie wymienił zapoznanie się z metodami pracy danego organu kontroli i wymianę doświadczeń; stażyści mieliby też uczestniczyć w kontrolach dotyczących wykorzystania środków UE. Przedstawiciele Cypru, Estonii, Litwy, Malty, Polski, Rumunii, Węgier poinformowali o pozytywnej decyzji swego kierownictwa, natomiast przedstawiciele Bułgarii, Czech, Łotwy, Słowacji, Słowenii, Turcji oświadczyli, że decyzja jeszcze nie zapadła (projekt nie obejmuje Albanii i Chorwacji). Podkreślono, że realne możliwości działania stażysty będą zależały od stopnia znajomości języka danego kraju. Przypomniano wystąpienie prezesa ETO J. Karlssona w Limassol, iż stażysta będzie znał język kraju, do którego przyjeżdża oraz dysponował wiedzą o nim i o organie kontroli. Rozpatrywano prawną dopuszczalność udziału kontrolerów ETO w kontrolach instytucji przyjmującej oraz w jakim zakresie rozpatrywany projekt może zostać oddzielony od takich działań, jak przeglądy partnerskie czy też praca doradców przedakcesyjnych w ramach programów współpracy bliźniaczej.

Ch. Kok (ETO) przedstawił założenia wspólnego spotkania prezesów najwyższych organów kontroli UE i krajów kandydujących, które odbędzie się w dniach 28-29 listopada br. w Luksemburgu. Na 28 listopada przewidziano uroczystości 25-lecia ETO - z udziałem m.in. osobistości europejskich i korpusu dyplomatycznego, a na 29 listopada zaplanowano spotkanie merytoryczne. Tematyka zostanie określona w późniejszym terminie. Na razie jedynym pewnym punktem porządku dziennego wydaje się rozpatrzenie raportu o relacjach między najwyższymi organami kontroli i komisjami parlamentarnymi; prawdopodobnie odbędzie się też dyskusja na temat przyszłej współpracy.

opracowanie dr Jacek Mazur
doradca prezesa NIK

Prezes NIK w Narodowym Urzędzie Kontroli Republiki Litewskiej

W dniach 2-4 czerwca br. na zaproszenie Kontrolera Generalnego Litwy Jonasa Liaučiusa prezes Najwyższej Izby Kontroli Mirosław Sekuła wraz z towarzyszącymi osobami złożył wizytę w Narodowym Urzędzie Kontroli Republiki Litewskiej. Celem pobytu w Wilnie było zacieśnienie współpracy pomiędzy naszymi instytucjami w obliczu zbliżającego się przystąpienia Litwy do NATO oraz przyjęcia Polski i Litwy do Unii Europejskiej. Wymieniono również informacje dotyczące działalności naszych instytucji na forum organizacji międzynarodowych w ramach Grup Roboczych INTOSAI i EUROSAI. NIK zaprezentowała opracowane ostatnio dokumenty dotyczące standardów kontroli, metodologii oraz misji, wyznaczonej Najwyższym Organom Kontroli w obecnych czasach.

Wizytę uświetniło spotkanie w litewskim parlamencie (Sejmas) z wicemarszałkiem Parlamentu Česlovasem Juršenasem, Algirdasem Butkievičiusem, przewodniczącym Komitetu Budżetu i Finansów oraz z przedstawicielami parlamentarnej grupy współpracy z Polską. Na zakończenie wizyty w Sejmasie odbyła się krótka konferencja prasowa. Ustalono, iż na forum wspólnego polsko-litewskiego posiedzenia parlamentów jako modelowa współpraca zostanie zaprezentowane współdziałanie Najwyższej Izby Kontroli z Urzędem Kontroli Państwowej Republiki Litewskiej.

Zwieńczeniem wizyty było podpisanie przez prezesa NIK i Kontrolera Generalnego Litwy protokółu, który zakłada między innymi opracowanie wspólnego programu współpracy na lata 2002-2003.

Podczas pobytu w Wilnie prezes NIK złożył kwiaty na cmentarzu na Rossie w miejscu, gdzie spoczywa matka Marszałka Piłsudskiego i serce Syna oraz na grobie Jana Żarnowskiego, prezesa NIK w latach 1921-1926. Delegacji NIK towarzyszył Ambasador RP w Wilnie Jerzy Bahr.

A. R.

Prezes NIK członkiem Komitetu Honorowego

Prezes Mirosław Sekuła został wybrany na członka Komitetu Honorowego uroczystości nadania Specjalnemu Ośrodkowi Szkolno-Wychowawczemu w Makowie Mazowieckim imienia księdza Jana Twardowskiego.

Najwyższa Izba Kontroli od lat interesuje się rozwojem tego Ośrodka oraz jego potrzebami i w miarę możliwości spełnia prośby i życzenia wychowanków. Na uroczystość nadania imienia, która odbyła się 6 czerwca br., też został przygotowany upominek - fotograficzny aparat cyfrowy. Ma on służyć dzieciom w lepszym zrozumieniu stosowania informatyki w praktyce oraz pozwolić na uwiecznianie ważnych i dobrych chwil z życia Ośrodka.

Takim ważnym i podniosłym wydarzeniem było właśnie nadanie Ośrodkowi imienia oraz wręczenie sztandaru (ufundowanego przez Jana Tadeusza Karpińskiego, Prezesa Aeroklubu Polskiego). Na głównej stronie sztandaru (czerwonej) widnieje orzeł i pełna nazwa Ośrodka, na stronie drugiej (granatowej) jest zamieszczony, przepiękny w swej wymowie i powszechnie już znany wers poety księdza Jana: „Spieszmy się kochać ludzi, tak szybko odchodzą”, a w środku rysunek otwartego okna, do którego zagląda uśmiechnięte słońce.

Pan Prezes bardzo żałował, że nie mógł osobiście uczestniczyć w tej wspaniałej uroczystości, ale przesłał wraz z upominkiem na ręce Pani Dyrektor Ośrodka - Anity Kurowskiej list, w którym pisze m.in.: „Proszę Grono Pedagogiczne oraz Dzieci o przyjęcie ode mnie gratulacji z okazji otrzymania tak wspaniałego Patrona oraz o przyjęcie najlepszych życzeń - aby ksiądz Jan Twardowski kroplami poezji przepełnionej miłością i słońcem krzepił Wasze serca i pomagał w rozwoju młodych umysłów”.

Wzruszająca była część artystyczna w wykonaniu dzieci, które - nie bacząc na niedomogi fizyczne i inne - recytowały wiersze swego Patrona i śpiewały piosenki, wkładając w to wiele serca. Licznie zgromadzeni znakomici goście obejrzeli Ośrodek, sale zajęć i wystawę dzieł małych artystów - były tam śliczne, kolorowe hafty, przytulanki, wyklejanki i mnóstwo innych pomysłowych drobiazgów.

W ogrodzie przy głównym budynku Ośrodka rośnie świerk posadzony przez ks. Jana Twardowskiego, który od lat jest przyjacielem wychowanków i wychowawców tej wyjątkowej, specjalnej placówki, a na ogromnym kamieniu znów znane słowa: spieszmy się kochać ludzi...

red.

Wspólne wakacje nad morzem

Od 6 lat Najwyższa Izba Kontroli zaprasza na ferie zimowe i wakacje letnie dzieci ze Społecznej Szkoły Polskiej z Baranowicz na Białorusi. Co roku przyjeżdżają inne dzieci, wypoczynek w Polsce jest dla nich nagrodą za dobre wyniki w nauce, pierwsze miejsce w konkursach: recytatorskim, malarskim, muzycznym itp.

W tym roku przyjedzie dziesięcioro dzieci w wieku od 7 do 15 lat. Będą one spędzały wakacje wraz z dziećmi pracowników NIK od 29 lipca do 17 sierpnia br. w Ośrodku Wczasowo-Kolonijnym „Gryf" w Pobierowie. Przewidziane są także wycieczki do Kołobrzegu i Świnoujścia, rejs statkiem oraz bogaty program kulturalny.

Najwyższa Izba Kontroli opłaca dzieciom pobyt na koloniach, podróż pociągiem sypialnym, kieszonkowe oraz uzupełnia - ze względu na kaprysy pogody - niezbędną garderobę. Sprawuje także opiekę lekarską i pielęgniarską nad małymi gośćmi. Mamy nadzieję, że dzieciom dopisze pogoda oraz humory i te wakacje również będą udane.

red.

„Dobre czyny ludzkie głośniej mówią niż słowa”

Tak rozpoczęła s. Lucyna Kwidzyńska list do prezesa NIK Mirosława Sekuły z podziękowaniami za finansowe wsparcie przez Pana Prezesa wyjazdu (w lutym br.) grupki dzieci z Lentvaris (Lentwory) na Litwie do Polski i Włoch.

W Rzymie młodzi ludzie spotkali się z Ojcem Świętym Janem Pawłem II, co było dla nich wielkim przeżyciem, obficie skropionym łzami szczęśliwego wzruszenia. Oprócz Rzymu wędrowcy zobaczyli Wenecję, Monte Cassino, Asyż, San Marino. Na polskiej ziemi atrakcją były nasze góry, Zakopane oraz wspaniałe gościnne przyjęcie i odpoczynek w Rabie Wyżnej, dzięki staraniom państwa Walerii i Józefa Górnych.

Wrażenia z tej wyprawy, mimo upływu kilku miesięcy, są ciągle żywe i atrakcyjne - i za te niezapomniane chwile dzieci wraz z siostrą opiekunką przesyłają najpiękniejsze i najserdeczniejsze podziękowania.

red.

SYGNAŁY O KSIĄŻKACH

Ryszard Bessaraba, Marek Kołodziejuk, Agnieszka Różańska, Maciej Sekunda: **Kontrola w przedsiębiorstwie. Poradnik dla przedsiębiorcy**, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2001, s. 341.

Poradnik przedstawia zasady kontroli i zakres działania poszczególnych organów uprawnionych do kontroli podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Autorzy w pierwszej części książki omówili takie pojęcia, jak: decyzja administracyjna, postanowienie, wykroczenie oraz przestępstwo, natomiast w części drugiej - uprawnienia i obowiązki podmiotów kontrolowanych i kontrolujących. Zawarto tu wiadomości na temat instytucji kontrolujących gospodarkę finansową i wywiązywanie się z obowiązku podatkowego, instytucji sprawujących nadzór nad jakością techniczną i kontrolą bezpieczeństwa jądrowego oraz nad ochroną środowiska. W sumie przedstawiono 27 instytucji kontrolnych, w tym m.in. Inspekcję Handlową, Inspekcję Weterynaryjną, Nadzór Budowlany, Najwyższą Izbę Kontroli, Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Część trzecia książki dotyczy kontroli prawidłowości rozstrzygnięć administracyjnych. Stan prawny na 19 października 2001 r.

Sektor finansowy w Polsce, praca zbiorowa pod redakcją naukową Stanisława Owsiaka, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002, s. 304.

Opracowanie jest podsumowaniem wieloletnich badań nad sektorem finansowym w Polsce, prowadzonych przez Katedrę Finansów Akademii Ekonomicznej w Krakowie. Autorzy opisali modele sektora finansowego - także w różnych krajach, kryteria jego oceny oraz zakres kontroli. Dokładnej analizie poddali zwłaszcza sektor finansowy w Wielkiej Brytanii. Główną część książki stanowi jednak charakterystyka wybranych elementów sektora finansowego w Polsce w latach 1990-2000 - bankowości, ubezpieczeń, reasekuracji, funduszy inwestycyjnych, otwartych funduszy emerytalnych oraz domów maklerskich. Podsumowaniem badań jest próba oceny dotychczasowego rozwoju tego sektora oraz wskazanie warunków i perspektyw jego rozwoju w naszym kraju. Treść książki wzbogacają liczne tablice, rysunki i wykresy.

Andrzej Bień, Witold Bień: **Dochody z kapitałów i ich opodatkowanie 2002 r.**, Centrum Doradztwa i Informacji „Difin", Warszawa 2002, s. 143.

Jest to poradnik, który całościowo przedstawia problematykę opodatkowania dochodów z kapitałów w Polsce. W pierwszym rozdziale scharakteryzowano dochody z kapitałów pieniężnych, ich rodzaje oraz ogólne zasady opodatkowania. W następnych rozdziałach przedstawiono zasady opodatkowania dochodów z tytułu odsetek osiąganych z udzielanych pożyczek, lokat bankowych oraz lokat w obligacjach i bonach pieniężnych, z tytułu dywidend oraz innych udziałów osób prawnych w zyskach i funduszach powierniczych, a także z tytułu obrotów papierami wartościowymi i pochodnymi prawami majątkowymi. Przy każdym rodzaju dochodów omówiono zasady opodatkowania dotyczące zarówno osób fizycznych, jak i prawnych. Niniejsze, kolejne wydanie publikacji uwzględnia zmiany opodatkowania wymienionych dochodów, jakie nastąpiły z początkiem 2002 r.

Jacek Warda, Wojciech Kłosowski: **Informator o programach pomocowych dla samorządów 2002**, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2002, s. 175.

Obecna edycja informatora przedstawia programy pomocowe, z których mogą skorzystać samorządy terytorialne. Informacje podzielono na piętnaście rozdziałów tematycznych: ochrona środowiska, rozwój regionalny, rozwój wsi, budownictwo i transport, energetyka, wspomaganie rozwoju infrastruktury i gospodarki komunalnej, wspomaganie planowania i zarządzania lokalnego, wsparcie przedsiębiorców, pobudzanie przedsiębiorczości, aktywność obywatelska, integracja europejska i współpraca międzynarodowa, edukacja, kultura i sztuka, promocja samorządowa, pomoc społeczna. W ramach każdego rozdziału omówione zostały poszczególne programy i instytucje oferujące samorządom pomoc finansową.

Prawo wspólnot europejskich a prawo polskie, tom 5: **Prawo gospodarcze. Wybrane zagadnienia**, redaktor naukowy Marek Safjan, przy współpracy Iwony Hykawy, Oficyna Naukowa, Warszawa 2002, s. 543.

Tom zawiera teksty i komentarze do dyrektyw Wspólnot Europejskich z zakresu prawa spółek. Materiał zgromadzony w książce został podzielony na pięć części. Pierwsza dotyczy swobody prowadzenia działalności gospodarczej, druga - dyrektyw wspólnotowych w zakresie prawa spółek,

trzecia - orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości odnoszącego się do prawa spółek, w czwartej omówiono cztery wybrane projekty dotyczące spółek, w piątej - zagadnienia prawa upadłościowego. W każdym rozdziale przedstawiono rozwiązania przyjęte w prawie europejskim, a następnie porównano je z prawem polskim i sformułowano wnioski co do potrzeby czy celowości wprowadzenia zmian w prawie wewnętrznym. Praca powstała w ramach programu „Dostosowanie prawa polskiego do standardów europejskich - prawo spółek, prawo upadłościowe i prawo rynku kapitałowego", finansowanego przez Komitet Badań Naukowych w latach 1997-2000.

Zbysław Dobrowolski: **Szkolenie pracowników**, Wydawnictwo ORGANON, Zielona Góra 2002, s. 105.

Autor przedstawił próbę spojrzenia na działalność szkoleniową jako zorganizowane działanie, wymagające rozpoznania potrzeb danej instytucji, jak również zatrudnienia wysoko wykwalifikowanych specjalistów do przeprowadzenia szkoleń pracowników. Omówił między innymi metody gromadzenia informacji służących ocenie szkolenia, zasady planowania i organizowania szkolenia, sposób przygotowania materiałów oraz wybrane metody szkoleniowe.