SPIS TREŚCI
Nr 5/2002

autor	tytuł	strona
opr. Grzegorz Buczyński	Standardy kontroli Najwyższej Izby Kontroli	3
Rafał Padrak	Postępowanie odwoławcze w postępowaniu kontrolnym Najwyższej Izby Kontroli (Część I)	17
Paweł Wieczorek	Na jakie wsparcie mogą liczyć polscy rolnicy w Unii Europejskiej ?	41
*		
USTALENIA NIEKTÓRYCH KONTROLI		
Amelly Roszkowski	Czy reforma rozwiąże problem finansowania polskiego systemu emerytalnego	60
Maria Pokora	Zaopatrzenie w wodę ludności aglomeracji miejskich	72
Janina Kociszewska	Krajowy Fundusz Mieszkaniowy a deficyt mieszkaniowy	87
Janusz Gradowski, Ryszard Ostaszewski	Przestrzeganie Prawa budowlanego przez uczestników procesu inwestycyjnego	98
RELACJE, POLEMIKI		
Zbigniew Bielecki, Wiesław Jasiński	Wykorzystywanie transakcji w międzynarodowym obrocie handlowym do prania pieniędzy	114
*		
Z ŻYCIA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI		
opr. Ewa Borkowska-Domańska	II Europejskie Seminarium Kontroli Środowiska	130
A.K.	Wizyta Kontrolera i Audytora Generalnego Zjednoczonego Królestwa	136
A.R.	Przedstawiciele Urzędu Kontroli Państwowej Republiki Macedonii w Warszawie	137
*		
A.K.	Najwyższa Izba Kontroli w wynikach badań opinii publicznej	138
red.	Listy z Litwy	140
	Sygnały o książkach	143

STANDARDY KONTROLI NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Wstęp

W lipcu 2002 r. prezes Najwyższej Izby Kontroli przekazał „Standardy kontroli NIK" pracownikom do stosowania w postępowaniu kontrolnym prowadzonym przez Izbę. Zdaniem prezesa NIK, stosowanie „Standardów" powinno przyczynić się do bardziej sprawnego osiągania celów działalności kontrolnej Izby, a ponadto umożliwić prowadzenie postępowania kontrolnego w sposób bardziej oszczędny, wydajny i skuteczny, co nabiera szczególnego znaczenia w kontekście nowych obowiązków Izby, wynikających z przyszłego członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

Wprowadzając standardy zgodne z uznanymi międzynarodowymi standardami kontroli, Izba wypełniła zobowiązania państwa kandydującego do członkostwa w UE, które, według „Planu działań odnośnie do wzmocnienia administracyjnego w Polsce", powinno mieć niezależne i wyposażone w szerokie kompetencje organy kontroli.

Potrzeba przyjęcia standardów, wynikająca m.in. z konieczności ujednolicenia zasad kontroli prowadzonych przez najwyższe organy kontroli państw należących do UE oraz wzbogacenia warsztatu kontrolerskiego Izby, stała się oczywista. W Unii nie obowiązują przepisy prawa wspólnotowego dotyczącego kontroli przeprowadzanych przez najwyższe organy kontroli państwowej. Rolę tę pełnią uznane międzynarodowe standardy kontroli, dzięki kompleksowości i obszerności zawartych w nich uregulowań (standardy te obejmują wszystkie etapy postępowania kontrolnego).

Do uznanych międzynarodowych standardów kontroli zaliczono: „Standardy Kontroli INTOSAI"[1], „Europejskie wytyczne stosowania standardów kontroli INTOSAI"[2] oraz „Międzynarodowe standardy kontroli Międzynarodowej Federacji Księgowych (IFAC)".

---

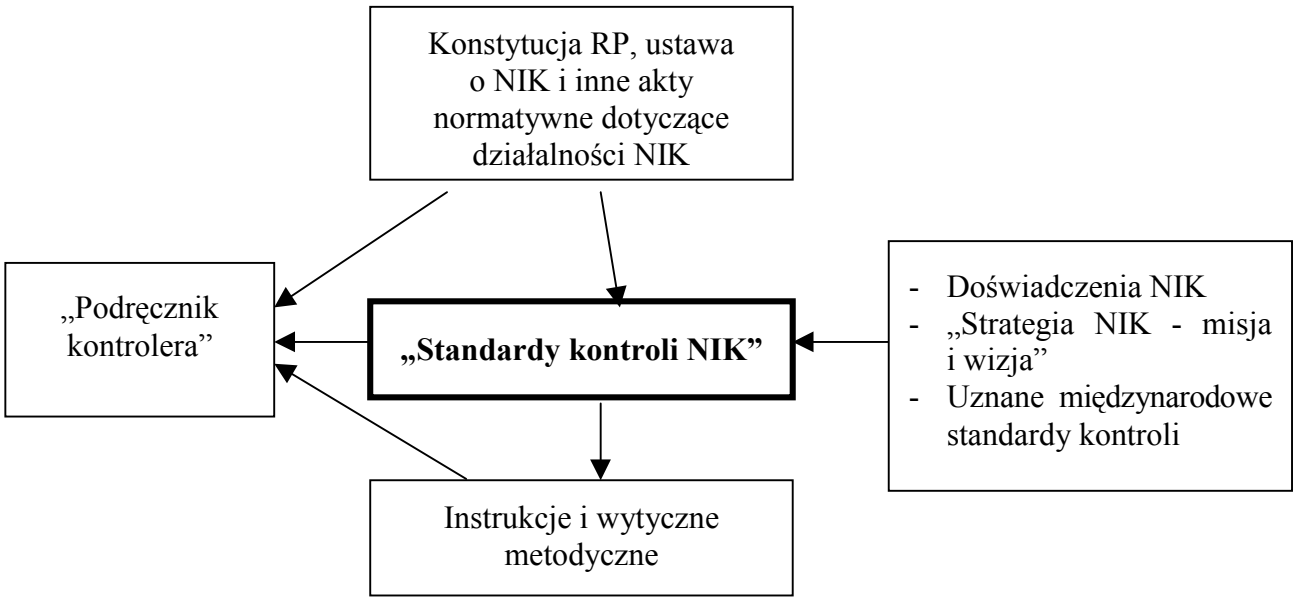
[1] INTOSAI (Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli) – niezależna, utworzona w 1953 r. organizacja pozarządowa afiliowana przy ONZ, której celem jest wspieranie wymiany myśli i doświadczeń pomiędzy najwyższymi organami kontroli państwowej w dziedzinie kontroli finansów publicznych. "Standardy kontroli INTOSAI" stanowią zbiór 191 niemających charakteru obligatoryjnego ogólnych stnadardów, odzwierciedlających konsensus między najwyższymi organami kontroli, które samodzielnie oceniają, w jakiej mierze standardy te mogą stanowić pomoc w realizacji ich zadań kontrolnych.

[2] "Europejskie wytyczne stosowania standardów kontroli INTOSAI" opracowane w latach 1991-1998 przez przedstawicieli najwyższych organów kontroli kilku państw należacych do UE pod przewodnictwem Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, jako zbiór zaleceń w sprawie procedury i metod kontroli, przyjęty do wykorzystania przez prezesów najwyższych organów kontroli krajów należących do UE.

Prace nad standardami kontroli NIK trwały dwa lata[3], chociaż dyskusja na ten temat toczyła się w Izbie od kilku lat, o czym m.in. świadczą liczne publikacje w „Kontroli Państwowej". W dyskusjach tych przewijała się myśl istotnego wzbogacenia metodyki kontroli[4] zebranej w standardach oraz w instrukcjach metodycznych i gromadzenia całego, ponad 80-letniego, niezwykle bogatego dorobku kontrolerskiego Izby, w dostępnym dla kontrolerów, bieżąco doskonalonym i aktualizowanym „Podręczniku kontrolera". Bezpośrednią inspiracją co do treści „Standardów kontroli NIK" była przyjęta w lipcu br. „Strategia Najwyższej Izby Kontroli - misja i wizja"[5] oraz wyniki przeglądu partnerskiego przeprowadzonego przez ekspertów SIGMA w 2000 r., w którym zalecenie dotyczące opracowania standardów stanowiło jeden z głównych wniosków.

Według INTOSAI, standardy kontroli dostarczają minimum wskazówek kontrolerowi, pomagają mu ustalić zakres etapów kontroli oraz procedury, które należy wykorzystać w celu realizacji założeń. Są one kryteriami lub miarami, na podstawie których ocenia się jakość wyników kontroli.

Miejsce „Standardów kontroli NIK" w hierarchii dokumentów dotyczących zasad działalności kontrolnej NIK obrazuje poniższy schemat.



---

[3] Przez ten okres projekt "Standardów" dyskutowany był szeroko w NIK. Ponadto "Standard*y"* uzyskały pozytywną opinię Narodowego Urzędu Kontroli Wielkiej Brytanii oraz ekspertów SIGMA (SIGMA - wspólny program OECD i UE utworzony dla wspierania działań krajów Europy Środkowej i Wschodniej na rzecz reform administracji publicznej).

[4] Metodykę kontroli określa się najczęściej jako zbiór szczegółowych zaleceń dotyczących sposobów postepowania, które prowadzą do osiągnięcia celów kontroli w sposób możliwie najbardziej oszczędny, wydajny i skuteczny. Stosowanie określonej metodyki kontroli powinno zapewniać uzyskanie jednakowych rezultatów przez różnych kontrolerów, przy takim samym lub podobnym badanym stanie faktycznym, zapewniając przy tym obiektywność i porównywalność wyników kontroli.

[5] Prezentowana w "Kontroli Państwowej" nr 4/2002.

Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom pracowników NIK oraz wymogom formalnym, autorzy „Standardów" przyjęli w trakcie formułowania ich treści trzy najważniejsze przesłanki.

Podstawową przesłanką było zachowanie zgodności z przepisami prawnymi dotyczącymi działalności NIK, a drugą - wykorzystanie w „Standardach" bogatego dorobku kontrolerskiego Izby (przy okazji dokonanych w tym zakresie analiz okazało się, jak wielkie jest to bogactwo). Cele te udało się w znaczącym stopniu zrealizować, chociaż założyć należy, że najlepszą próbą i weryfikacją trafności wskazówek zawartych w „Standardach", a także okazją do ich uzupełnienia, będzie praktyczne posługiwanie się nimi w postępowaniu kontrolnym NIK.

Trzecią przesłanką było zachowanie zgodności z uznanymi międzynarodowymi standardami kontroli. W tym zakresie problemy okazały się mniejsze niż pierwotnie przypuszczano. Wobec mocnych podstaw konstytucyjnych i szerokich uprawnień kontrolnych NIK spełnia międzynarodowe standardy najwyższego organu kontroli państwowej, a obszerne regulacje prawne dotyczące postępowania kontrolnego i stosowana praktyka kontrolerska są kierunkowo zgodne z uznanymi międzynarodowymi standardami kontrolnymi.

Standardy kontroli NIK są narzędziem zapewniającym ramy umożliwiające utrzymanie odpowiedniego poziomu profesjonalnego kontroli przeprowadzanych przez Izbę. Przyjęto, że odstępstwa od stosowania standardów są możliwe w przypadkach uzasadnionych szczególnymi okolicznościami kontroli, za zgodą właściwego dyrektora departamentu lub delegatury NIK i powinny być udokumentowane. Formuła standardów stwarza nieograniczone wręcz możliwości wzbogacania warsztatu kontrolerskiego, co w zmieniającym się środowisku kontrolnym oraz w związku z nowymi regulacjami łączącymi się z wejściem Polski do UE może mieć znaczenie trudne do przecenienia. Dotyczy to zwłaszcza wzbogacenia i uelastycznienia postępowania kontrolnego, poszukiwania nowych form i instrumentów w ustalaniu prawdy obiektywnej oraz porównywalności postępowań i wyników kontroli, zarówno prowadzonych w kraju, jak i prowadzonych w danej dziedzinie wspólnie z innymi organami kontroli państwowej.

W praktycznym funkcjonowaniu standardów oraz instrukcji i wytycznych metodycznych, stanowiących określoną formę prawa wewnętrznego w Izbie, szczególna rola przypada „Podręcznikowi kontrolera". Przygotowywany w modułowej (wymiennej) formie i dostępny dla kontrolerów przede wszystkim w wewnętrznym systemie

informatycznym, będzie dostarczał bieżących informacji potrzebnych warsztatowo w postępowaniu kontrolnym NIK. Zdecydowana większość standardów powinna być wykorzystywana w postępowaniu kontrolnym bezpośrednio po przekazaniu ich do stosowania. Część z nich będzie możliwa do praktycznego stosowania łącznie ze szczegółowymi instrukcjami i wytycznymi metodycznymi[6]. Tam, gdzie takich wytycznych dotychczas nie opracowano, a istnieje taka potrzeba, standardy będą stosowane po ich opracowaniu (o czym dalej informuję w przypisach). Standardy powinny mieć otwartą formułę, w szczególności w aspekcie możliwości ciągłego ich doskonalenia i uzupełniania.

Standardy kontroli NIK przyporządkowane zostały do 18 grup obejmujących najważniejsze fazy i operacje związane z działalnością kontrolną NIK. Łącznie przyjęto 148 standardów, przy czym poniżej zaprezentowane są tylko standardy przykładowe, z zachowaniem ich wiernej treści. Wszelkie dodatkowe informacje, np. wynikające z przyjętych w NIK i związanych bezpośrednio ze standardami wytycznych metodycznych, przedstawione są w przypisach.

Standardy kontroli NIK

Grupą otwierającą są **ogólne standardy działalności NIK**, prezentujące Izbę jako niezależny, obiektywny i kompetentny naczelny organ kontroli państwowej, podległy Sejmowi RP i działający na zasadzie kolegialności. Zakres przedmiotowy i podmiotowy kontroli NIK określa Konstytucja i ustawa o NIK[7].

Poza działalnością kontrolną NIK prowadzi również inne działania, które przyczyniają się do lepszego funkcjonowania administracji publicznej, w tym m.in. opiniowanie projektów aktów prawnych, działalność edukacyjna, udział w pracach komisji sejmowych.

Działalność NIK ma na celu pozytywne oddziaływanie na funkcjonowanie wszystkich podmiotów wykonujących zadania publiczne lub korzystających ze środków publicznych, poprzez wskazywanie zagrożeń, nieprawidłowości, nieuczciwości i nierzetelności w wykonywaniu zadań publicznych, jak również poprzez propagowanie

---

[6] Dotychczas opracowane zostały w NIK "Wytyczne planowania kontroli" oraz "Wytyczne doboru próby do kontroli". W "Strategii Najwyższej Izby Kontroli - misji i wizji" założono, że pozostałe niezbędne instrukcje i wytyczne metodyczne opracowane zostaną w ciągu 2-3 lat.

[7] Art. 202-203 Konstytucji RP, art. 2 i 7 ust. 1 pkt 1-6 ustawy o NIK.

dbałości o porządek prawny, odpowiedzialność i najlepsze praktyki zarządzania majątkiem i środkami publicznymi.

Drugą grupę stanowią standardy dotyczące **planowania kontroli**, według których podstawą planowania działalności kontrolnej NIK jest stałe śledzenie, gromadzenie danych i rozpoznawanie istotnych aspektów dotyczących obszarów leżących we właściwości działalności kontrolnej departamentów i delegatur NIK[8]. W procesie planowania kontroli pierwszeństwo przysługuje zadaniom kontrolnym, które Izba musi podjąć z mocy prawa. Pozostałe kontrole planowane są zgodne z priorytetowymi kierunkami kontroli i głównymi obszarami badań kontrolnych[9] .

Planowanie długookresowe w NIK jest realizowane na podstawie analizy sytuacji społeczno-gospodarczej państwa, która jest podstawą do określenia priorytetowych kierunków kontroli przyjmowanych na okresy trzyletnie. Corocznie dokonywany jest wybór głównych obszarów badań kontrolnych w ramach priorytetowych kierunków kontroli[10] .

---

[8] Według "Wytycznych planowania kontroli", **monitorowanie obszarów objętych uprawnieniami kontrolnymi NIK** powinno umożliwić wyprzedzające ustalenie obszarów potencjalnych nieprawidłowości przewidzianych do badań kontrolnych w danym roku. W tym celu pracownicy jednostek organizacyjnych NIK powinni stale pozyskiwać, poszerzać i aktualizować informacje oraz wiedzę o poszczególnych obszarach działalności państwa objętych uprawnianiami kontrolnymi NIK, m.in. poprzez:
1) śledzenie zmian legislacyjnych oraz studiowanie danych GUS, planów i programów rządowych, a także publikacji i informacji prezentowanych w środkach masowego przekazu;
2) analizowanie wyników wcześniejszych kontroli NIK oraz kontroli przeprowadzonych przez inne organy kontroli;
3) zapoznanie się z odpowiednimi dokumentami związanymi z pracami Sejmu RP i Senatu RP oraz ich organów;
4) analizowanie skarg i wniosków, jakie napłynęły do NIK;
5) udział w szkoleniach, seminariach i wykładach.

[9] Zgodnie z "Wytycznymi planowania kontroli", **celem planowania kontroli** jest umożliwienie koncentracji działalności kontrolnej NIK na najważniejszych zagadnieniach związanych z funkcjonowaniem państwa, z uwzględnieniem optymalnego wykorzystania potencjału kontrolnego Izby. Proces planowania powinien zapewnić:
1) określenie propozycji tematów kontroli, a następnie dokonanie wyboru tematów i przypisanie ich departamentom kontrolnym i delegaturom NIK, zgodnie z ich właściwością rzeczową i miejscową;
2) określenie nakładu pracy i środków koniecznych do terminowego wykonania pracy, zgodnie z wymogami jakościowymi kontroli;
3) równomierne zaangażowanie potencjału kontrolnego Izby w ciągu roku oraz oszczędne, wydajne i skuteczne wykorzystanie dostępnych środków;
4) zapobieganie przypadkom nadmiernego nakładania się w tym samym czasie kontroli NIK w określonych grupach jednostek planowanych do skontrolowania;
5) koordynację pracy poszczególnych departamentów kontrolnych i delegatur NIK.

[10] Priorytetowe kierunki kontroli oraz główne obszary badań kontrolnych stanowią odpowiednio wyodrębnioną część rocznego planu pracy NIK, uchwalanego przez Kolegium NIK.

Wszystkie kontrole powinny być zaplanowane tak, aby można je było przeprowadzić w sposób oszczędny, wydajny i skuteczny. Zapewnieniu stałej poprawy oszczędności, wydajności i skuteczności kontroli służy ocena uzyskanych wyników oraz środków zastosowanych do wykonania kontroli, w kontekście założonych celów.

Trzecia grupa standardów dotyczy **przygotowania kontroli** i obejmuje opracowanie programu kontroli dla kontroli planowej lub tematyki kontroli doraźnej, dobór i przygotowanie kontrolerów oraz przeprowadzenie narady przedkontrolnej.

Kontrolę należy przygotować w sposób, który zapewni uzyskanie wysokiej jakości pracy w sposób oszczędny, skuteczny i wydajny, a także zgodnie z planem pracy NIK. Przed przystąpieniem do prac związanych z opracowaniem programu kontroli należy uzyskać wystarczającą wiedzę na temat kontrolowanej działalności, która umożliwi przybliżenie celu i zakresu kontroli, określonych w założeniach organizacyjnych kontroli oraz zrozumienie zdarzeń, operacji i działań, które w opinii kontrolera mogą mieć znaczący wpływ na działalność objętą kontrolą.

W uzasadnionych przypadkach kontrolę planową poprzedza się kontrolą rozpoznawczą[11].

Program kontroli stanowi podstawę postępowania kontrolnego w kontroli planowej. Dokument ten powinien zawierać wystarczające szczegóły, niezbędne do przeprowadzenia kontroli.

Właściwe określenie celów kontroli ma kluczowe znaczenie dla przyjęcia optymalnego zakresu kontroli, podejścia kontrolnego i metodyki kontroli oraz zapewnienia efektywności kontroli. Cele kontroli powinny być określone w sposób precyzyjny i jasny, umożliwiający jednoznaczne sprawdzenie ich osiągnięcia oraz powinny dotyczyć ściśle określonego obszaru[12].

---

[11] Według "Wytycznych planowania kontroli", niezależnie od kontroli doraźnej rozpoznawczej, w przypadkach zamierzonej kontroli koordynowanej, dotyczącej szczególnie złożonych problemów dotychczas przez NIK niekontrolowanych, zasadne jest, dla zachowania oszczędności, wydajności i skuteczności prowadzenia kontroli (zweryfikowania programu kontroli dla kontroli planowej koordynowanej), poprzedzenie tej kontroli kontrolą planową niekoordynowaną.

[12] Zgodnie z "Wytycznymi planowania kontroli", z określenia **celu kontroli** powinny wynikać:
1) problemy wymagające oceny, z uwzględnieniem zasady koncentrowania się (oprócz badania zgodności z prawem) na ocenie sprawności działania i wykonania zadań przez organy państwa;
2) kierunki badań kontrolnych, w tym zwłaszcza oszczędności w działalności administracyjnej, wydajności w wykorzystaniu środków publicznych oraz skuteczności działalności badanych organów państwa w osiąganiu założonych celów;
3) zakładane efekty kontroli.

Osoby nadzorujące przeprowadzenie kontroli powinny zapewnić wszystkim pracownikom przydzielonym do przeprowadzenia kontroli możliwość dokładnego zapoznania się z programem kontroli oraz problematyką objętą kontrolą na poziomie umożliwiającym przeprowadzenie kontroli.

Czwarta grupa standardów dotyczy **rodzajów i kryteriów kontroli NIK**. Według tych standardów NIK przeprowadza planowe i doraźne kontrole finansowe oraz kontrole wykonania zadań[13], jak również kontrole kompleksowe obejmujące zarówno zagadnienia finansowe, jak i wykonanie zadań.

Kontrole prowadzone są pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Legalność obejmuje badanie: zgodności z obowiązującymi w danym czasie ustawami i innymi aktami normatywnymi, a także postanowieniami ratyfikowanych przez Polskę umów i konwencji międzynarodowych oraz opierającymi się na ustawie statutami, regulaminami, układami zbiorowymi pracy i innymi porozumieniami normatywnymi (zawierającymi bezwzględnie obowiązujące normy postępowania); prawidłowości stanowienia przepisów wewnętrznych obowiązujących daną jednostkę i jej działalność; zgodności kontrolowanej działalności z aktami prawnymi niemającymi charakteru normatywnego (umowy, orzeczenia różnych organów stosujących prawo) oraz ich prawidłowości; prowadzenia działalności zgodnie z właściwą podstawą prawną i w granicach kompetencji kontrolowanego podmiotu, zaniechania działania mimo prawnie określonego obowiązku.

Gospodarność obejmuje badanie: oszczędnego i wydajnego wykorzystania środków; uzyskania właściwej relacji nakładów do efektów (wynik działalności w warunkach w jakich działała kontrolowana jednostka można było osiągnąć mniejszym nakładem środków lub czy zastosowanymi środkami można było osiągnąć lepszy wynik); wykorzystania możliwości zapobieżenia lub ograniczenia wysokości zaistniałych szkód.

Celowość obejmuje badanie: zapewnienia zgodności z celami określonymi dla kontrolowanej jednostki lub działalności; zapewnienia optymalizacji zastosowanych metod i środków, ich odpowiedniości dla osiągnięcia założonych celów; osiągnięcia tych celów (skuteczność).

---

[13] Według "Standardów kontroli INTOSAI", **kontrola finansowa** (kontrola prawidłowości) polega na poświadczeniu finansowego rozliczenia kontrolowanych jednostek, łącznie ze zbadaniem i oceną rejestrów finansowych i wyrażenie opinii na temat sprawozdań finansowych, natomiast **kontrola wykonania zadań** to kontrola oszczędności, wydajności i skuteczności, charakteryzujących kontrolowaną jednostkę przy angażowaniu zasobów w wykonanie zadań.

Rzetelność obejmuje badanie: wypełniania obowiązków z należytą starannością, sumiennie i we właściwym czasie; wypełniania zobowiązań zgodnie z ich treścią; przestrzegania wewnętrznych reguł funkcjonowania danej jednostki (w szczególności określonego dla poszczególnych komórek i osób zakresu obowiązków); dokumentowania określonych działań lub stanów faktycznych zgodnie z rzeczywistością, we właściwej formie i wymaganych terminach, bez pomijania określonych faktów i okoliczności.

Piąta grupa standardów dotyczy **doboru próby do kontroli** i jest stosowana wówczas, gdy w kontroli nie ma możliwości zbadania wszystkich jednostek i informacji dotyczących przedmiotu kontroli. W takim wypadku konieczne jest wyciągnięcie wniosków kontrolnych na podstawie wyników przeprowadzenia badań kontrolnych na próbie wybranej z populacji objętej kontrolą. Dobór próby do kontroli może dotyczyć zarówno wyboru jednostek do kontroli, jak i operacji czy dokumentów w jednostce kontrolowanej.

Wykorzystując zarówno statystyczne, jak i niestatystyczne metody doboru próby do kontroli[14], należy zaprojektować i dokonać wyboru próby do kontroli, przeprowadzić na wybranej próbie procedury kontrolne i ocenić wyniki kontroli próby, aby zapewnić realizację celów kontroli.

Projektując próbę do kontroli należy rozważyć cele kontroli, populację, z jakiej chce się pobrać próbę i wielkość próby. Analiza tych zagadnień pomoże ustalić, co będzie uważane za nieprawidłowość i jaka populacja powinna być wykorzystana do doboru próby. Określając wielkość próby należy ocenić ryzyko doboru próby, błąd dopuszczalny i błąd oczekiwany[15].

Jeżeli przewiduje się sformułowanie wniosków o całej populacji na podstawie wyników kontroli próby, powinno się dokonać wyboru próby w taki sposób, aby była ona reprezentatywna dla całej populacji.

---

[14] Zgodnie z "Metodyką doboru próby do kontroli", **statystyczny dobór próby** opiera się na założeniu, że przy określonym poziomie ufności, losowo wybrana próba elementów danej populacji będzie miała takie same charakterystyki, jakie występują w całej populacji. **Metody niestatystyczne** doboru próby do kontroli z wnioskowaniem matematycznym polegają na określeniu przez kontrolera wielkości próby bez wyboru statystycznego.

[15] **Ryzyko doboru próby do kontroli** jest to ryzyko, że wniosek kontrolera oparty na próbie będzie inny niż wniosek, jaki by wyciągnął, gdyby cała populacja została poddana takim samym procedurom dowodowym. **Błąd dopuszczalny** to maksymalna wartość błędu w populacji, jaką kontroler jest gotów zaakceptować i wydać opinię, że wynik otrzymany na podstawie badania próbki spełnia dane kryterium kontroli, a **błąd oczekiwany** to wartość błędu, jakiej kontroler oczekuje w danej populacji.

Szósta grupa standardów dotyczy **istotności,** która wyraża względne znaczenie elementu lub grupy powiązanych elementów dla kontrolowanej działalności. Istotność stanowi kryterium oceny stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości. Próg istotności określa granicę tolerancji dla wartości nieprawidłowości stwierdzonych w skontrolowanej działalności.

W kategoriach ogólnych zagadnienie można uznać za istotne, jeżeli uważa się, że powinno być ujawnione (wskazane) dla zwrócenia uwagi odbiorców sprawozdań z kontroli. Istotność może być określana ze względu na wartość, charakter lub kontekst, w jakim występuje[16].

Istotność należy uwzględniać podczas przygotowywania kontroli oraz dokonywania oceny ustaleń kontroli. Na etapie przygotowywania kontroli próg istotności pomaga ustalić zakres badań niezbędnych do zdobycia wystarczających dowodów kontroli. Na etapie opracowywania wystąpienia pokontrolnego i opracowywania informacji o wynikach kontroli próg istotności stosuje się do oceny wagi nieprawidłowości ustalonych w trakcie kontroli i pomaga określić, czy ogólna ocena kontrolna powinna być pozytywna, czy negatywna.

Decyzje dotyczące progu istotności oraz akceptowalnego poziomu ryzyka kontroli mają wpływ na ilość prac niezbędnych do przeprowadzenia kontroli, a co za tym idzie, na oszczędność, wydajność i skuteczność kontroli[17].

Siódma grupa standardów dotyczy **oceny ryzyka kontroli**, tj. ryzyka, że kontroler wyciągnie mylne wnioski dotyczące kontrolowanej działalności (nie wyrazi zastrzeżeń do kontrolowanej działalności obarczonej nieprawidłowościami lub wyrazi zastrzeżenia do działalności, która była prowadzona w sposób prawidłowy). Ryzyko kontroli składa się

---

[16] **Istotność ze względu na wartość** określa się jako plus lub minus określona kwota lub liczba punktów procentowych, w których powinna się mieścić wartość błędu przy zastosowaniu określonego poziomu ufności. I**stotność ze względu na charakter danego elementu** lub grupy elementów oznacza, że charakter stwierdzonej nieprawidłowości wymaga, aby była ona ujawniona, niezależnie od kwoty o jaką chodzi, np. wówczas gdy stwierdzona nieprawidłowość dotyczy działania nielegalnego, popełnienia nadużycia finansowego lub korupcji. **Istotność może zależeć również od kontekstu**, w jakim ona występuje. Dotyczy to sytuacji, w której nieprawidłowość o nieznacznej wartości ma istotne konsekwencje.

[17] Standardy kontroli dotyczące istotności mogą być w pełni stosowane dopiero po przyjęciu stosownych wytycznych metodycznych.

z trzech elementów, tj. ryzyka nieodłącznego, ryzyka zawodności systemów kontroli wewnętrznej i ryzyka niewykrycia przez kontrolera[18].

Ryzyko nieodłączne oraz ryzyko zawodności systemów kontroli wewnętrznej różnią się od ryzyka niewykrycia przez kontrolera tym, że zależą bezpośrednio od kontrolowanej jednostki. Ocena ryzyka kontroli powinna być dokonywana podczas przygotowywania i przeprowadzania kontroli. Między oceną ryzyka nieodłącznego oraz ryzyka zawodności systemów kontroli wewnętrznej z jednej strony a możliwym do przyjęcia poziomem ryzyka niewykrycia przez kontrolera z drugiej, zachodzi następujący związek. Im wyżej kontroler oceni poziom ryzyka nieodłącznego i (lub) ryzyka zawodności systemów kontroli wewnętrznej, tym więcej badań kontrolnych trzeba przeprowadzić w celu zmniejszenia ryzyka niewykrycia przez kontrolera, do poziomu wystarczającego do uzyskania pożądanego dla kontroli poziomu ryzyka kontroli.

Niezależnie od oceny poziomu ryzyka nieodłącznego i ryzyka zawodności systemów kontroli wewnętrznej, należy zawsze przeprowadzić pewną liczbę bezpośrednich badań kontrolnych[19] .

Ósma grupa standardów dotyczy **badania i oceny systemu kontroli wewnętrznej,** rozumianego jako ogół środków funkcjonalnych, za pośrednictwem których kierownictwo jednostki zdobywa pewność ze źródeł wewnętrznych, że procesy, za które odpowiada, przebiegają w sposób minimalizujący prawdopodobieństwo wystąpienia nieprawidłowości, oszustwa, błędu czy nieekonomicznych lub nieskutecznych praktyk**.**

Działalność kontrolna NIK obejmuje ocenę sprawności jednostek sektora finansów publicznych w zakresie zapobiegania, wykrywania i korygowania nieprawidłowości. Zakres badania i oceny systemu kontroli wewnętrznej zależy od celów i zakresu kontroli. Wstępna ocena systemu kontroli wewnętrznej powinna dotyczyć tych elementów systemu,

---

[18] **Ryzyko nieodłączne**, to ryzyko dotyczące charakteru danego działania, operacji lub struktury zarządzania, które mogą być źródłem błędów lub nieprawidłowości, a także które - jeżeli się im nie zapobiegnie lub nie wykryje i nie skoryguje dzięki procedurom kontroli wewnętrznej - sprawią, że sprawozdania finansowe staną się niewiarygodne, opisane w nich operacje będą w istotnym stopniu nielegalne lub nieprawidłowe lub też zarządzanie finansami będzie nieracjonalne. **Ryzyko zawodności systemów kontroli wewnętrznej**, to ryzyko, że procedury kontroli wewnętrznej - nie zapobiegną lub nie wykryją i nie skorygują na czas istotnych błędów lub nieprawidłowości w zarządzaniu finansami. Może to być spowodowane brakiem odpowiednich procedur funkcjonowania kontroli wewnętrznej lub dlatego, że istniejące procedury nie działają w sposób skuteczny, ciągły i spójny. **Ryzyko niewykrycia przez kontrolera**, to ryzyko, że dowolna nieprawidłowość czy zafałszowana informacja, która nie została skorygowana przez systemy kontroli wewnętrznej jednostki, nie zostanie wykryta przez kontrolera.

[19] Standardy kontroli dotyczące oceny ryzyka kontroli mogą być w pełni stosowane dopiero po przyjęciu stosownych wytycznych metodycznych.

które mają związek z kontrolowaną działalnością. Ocena ta powinna pozwolić kontrolerowi na:

- wstępną ocenę ryzyka nieodłącznego oraz ryzyka zawodności systemów kontroli wewnętrznej, związanych z kontrolowaną działalnością;

- ocenę, czy system kontroli jest wystarczająco skuteczny, aby można było polegać na jego niezawodności, określając zakres i liczbę niezbędnych bezpośrednich badań kontrolnych (podejście wsparte systemowo).

Należy zapoznać się ze środowiskiem, w którym działa jednostka kontrolowana w stopniu wystarczającym do oceny stanowiska kierownictwa, świadomości i działań dotyczących funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej oraz jego znaczenia dla danej jednostki.

Tam, gdzie systemy księgowe lub inne systemy informacyjne zostały skomputeryzowane, należy ustalić, czy systemy kontroli wewnętrznej funkcjonują na tyle poprawnie, że dane zawarte w tych systemach są prawdziwe, wiarygodne i kompletne.

Rodzaj i zakres bezpośrednich badań kontrolnych określa się na podstawie oceny poziomu ryzyka nieodłącznego i ryzyka zawodności systemów kontroli wewnętrznej. Im wyższe w ocenie kontrolera było to ryzyko, tym więcej dowodów powinien on uzyskać dzięki procedurom testów kontroli wewnętrznej. Jednak bez względu na tę ocenę kontroler powinien przeprowadzić pewną liczbę bezpośrednich badań kontrolnych w odniesieniu do istotnych operacji[20].

Dziewiąta grupa standardów dotyczy **procedur analitycznych**, polegających na dokonywaniu porównań, analizie istotnych wskaźników i tendencji (łącznie z wynikającymi z nich badaniami wahań i związków), które nie pozostają w zgodzie z innymi istotnymi informacjami lub które odbiegają od przewidzianych wartości.

Wybór procedur, metod oraz zakresu zastosowania procedur analitycznych następuje na etapie przygotowania kontroli, zgodnie z oceną pracownika opracowującego program kontroli, opierającą się na znajomości przedmiotu kontroli.

Jeżeli procedury analityczne ujawnią znaczące rozbieżności lub powiązania niezgodne z innymi istotnymi informacjami albo różnice w stosunku do przewidywanych wartości, kontroler powinien je zbadać i uzyskać odpowiednie wyjaśnienia oraz potwierdzające je dowody.

---

[20] Standardy kontroli dotyczące badania i oceny systemu kontroli wewnętrznej mogą być w pełni stosowane dopiero po przyjęciu stosownych wytycznych metodycznych.

Dziesiąta grupa standardów dotyczy **nieprawidłowości**, za które należy uznać zachowanie polegające na działaniu lub zaniechaniu, które z punktu widzenia kryteriów oceny należy uznać za nielegalne, niegospodarne, niecelowe lub nierzetelne.

Kontroler powinien być świadomy możliwości wystąpienia nieprawidłowości, które mogłyby mieć bezpośredni i istotny wpływ na sposób wydatkowania środków lub wykonywania zadań. Przygotowując i przeprowadzając kontrolę kontroler powinien opracować odpowiednie kroki i procedury dowodowe, które z dużą dozą pewności pozwolą na wykrycie nieprawidłowości.

Wszelkie oznaki i podejrzenia, że mogły mieć miejsce nieprawidłowości, powinny skłonić przeprowadzającego kontrolę do dokonania dodatkowych badań kontrolnych w celu potwierdzenia lub wyeliminowania takich podejrzeń. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości przeprowadzający kontrolę powinien ustalić przyczyny ich powstania, zakres i skutki (zaistniałe lub przewidywane) oraz osoby za nie odpowiedzialne.

Jeżeli zebrane w toku kontroli materiały uzasadniają podejrzenie przestępstwa lub wykroczenia albo innego czynu, za który ustawowo przewidziana jest odpowiedzialność, NIK zawiadamia organ powołany do ich ścigania oraz informuje o tym kierownika jednostki kontrolowanej lub kierownika jednostki nadrzędnej i właściwy organ państwowy albo samorządowy.

Jedenasta grupa dotyczy **standardów pracy kontrolerów**, według których kontroler, tj. pracownik nadzorujący lub wykonujący czynności kontrolne, powinien mieć odpowiednie kwalifikacje i kompetencje oraz wykazywać się należytą starannością i rzetelnością na wszystkich etapach postępowania kontrolnego.

Kontroler ma obowiązek należytego, bezstronnego i terminowego wykonywania powierzonych mu zadań oraz obiektywnego i rzetelnego ustalania, dokumentowania i oceny wyników kontroli.

Podczas planowania i przeprowadzania kontroli kontroler powinien zachować sceptycyzm zawodowy i brać pod uwagę ryzyko, że informacje uzyskane w związku z kontrolą mogą być mylące lub nieprawdziwe.

Kontroler powinien być obiektywny w przeprowadzanych kontrolach, co oznacza bezstronne ustalanie i prezentowanie faktów (ustaleń kontroli), dokonywanie ocen przy użyciu jednolicie zdefiniowanych kryteriów, przedstawianie stanowiska Izby i wniosków jedynie na podstawie istotnych faktów, zgodnie z najlepszą wiedzą i doświadczeniem.

Każdy kontroler musi mieć świadomość, że niepowodzenie przy wykonywaniu powierzonego mu odcinka planu pracy NIK, takie jak przekroczenie terminu lub nieuzyskanie zamierzonych celów na poziomie zadania kontrolnego, ma wpływ nie tylko na to konkretne zadanie lub całą kontrolę koordynowaną, lecz również na inne zadania wykonywane przez Izbę.

Dwunasta grupa standardów dotyczy **dokumentowania prac** w toku postępowania kontrolnego NIK. Według tych standardów, kontroler powinien odpowiednio i rzetelnie udokumentować czynności i informacje dotyczące planowania kontroli, rodzaju, terminów i zakresu przeprowadzonych czynności kontrolnych, ich rezultatów oraz ocen i wniosków sformułowanych na podstawie uzyskanych dowodów.

Kontroler musi przestrzegać zasad dotyczących poufności i bezpiecznego przechowywania dokumentacji kontroli przez okres odpowiadający potrzebom NIK oraz w sposób zgodny z przepisami odnoszącymi się do przechowywania dokumentów.

Trzynasta grupa standardów dotyczy **dowodów kontroli**, którymi mogą być w szczególności: dokumenty, zabezpieczone rzeczy, wyniki oględzin, zeznania świadków, wyjaśnienia lub oświadczenia, opinie biegłych. Należy uzyskać i odpowiednio zabezpieczyć rzetelne, stosowne i racjonalne dowody kontroli na poparcie ocen, uwag i wniosków kontrolera dotyczących instytucji, programu, działalności czy funkcji, które były przedmiotem kontroli[21].

W trakcie kontroli przeprowadzający kontrolę powinien ocenić wiarygodność dowodów, uwzględniając ich źródła i rodzaj. Kiedy dowody z różnych źródeł dotyczące istotnej kwestii są sprzeczne, należy dążyć do wyjaśnienia sprzeczności poprzez uzyskanie dalszych dowodów.

Kontroler powinien rozważyć, jaki wpływ wywierają na kontrolę komputerowe systemy informatyczne. Podczas planowania etapów kontroli, które mogą podlegać oddziaływaniu środowiska komputerowych systemów informatycznych kontrolowanej jednostki, kontroler powinien zdobyć wiedzę na temat znaczenia i złożoności tych systemów oraz dostępności danych przydatnych dla kontroli.

---

[21] Dowody kontroli powinny być: **rzetelne**, tj. wystarczające pod względem ilościowym i właściwe do uzyskania wyników kontroli oraz jakościowo bezstronne i wiarygodne (wiarygodność dowodów kontroli zależy od ich charakteru, źródła oraz metody służącej do ich uzyskania); **stosowne**, tj. odnosić się do celów kontroli (wyraźne określenie celów kontroli ułatwia ocenę stosowności zebranych dowodów); **racjonalne**, tj. oszczędne – koszt ich zebrania powinien być proporcjonalny do wyników, które kontroler zamierza osiągnąć.

Czternasta grupa standardów dotyczy **współdziałania z innymi organami kontroli oraz wykorzystania ustaleń komórek kontroli wewnętrznej jednostek kontrolowanych**. Według tych standardów, kontroler NIK wykorzystując pracę innych organów kontroli, musi upewnić się, że praca ta dostarcza rzetelnych, stosownych i racjonalnych dowodów dla potrzeb NIK.

Współpracując z NIK organy kontroli, rewizji i inspekcji obowiązane są do udostępniania NIK, na jej wniosek, wyników przeprowadzonych przez nie kontroli oraz dokonania określonych kontroli pod kierownictwem NIK lub kontroli doraźnych na zlecenie NIK.

Jeżeli praca najwyższego organu kontroli innego kraju jest wykorzystywana podczas kontroli wspólnej lub koordynowanej, kontroler powinien przestrzegać wszystkich zasad i procedur współpracy określonych w porozumieniach dwustronnych z tymi organami.

Piętnasta grupa standardów dotyczy **korzystania z pomocy biegłych i specjalistów**. Według tych standardów, jeżeli kontroler wykorzystuje pracę biegłych lub specjalistów, musi upewnić się, że praca ta dostarczy rzetelnych, stosownych i racjonalnych dowodów dla potrzeb NIK.

Na możliwie jak najwcześniejszym etapie kontroli należy w sposób precyzyjny i jasny określić przedmiot i zakres badań wykonywanych przy pomocy biegłego lub specjalisty. Jeżeli kontroler planuje skorzystanie z pracy biegłego lub specjalisty, powinien ocenić jego niezależność, obiektywizm i kompetencje zawodowe w kontekście potrzeb danej kontroli.

Szesnasta grupa dotyczy **standardów sprawozdawczych** kontroli, które obejmują protokół kontroli, wystąpienie pokontrolne oraz informacje o wynikach kontroli.

Sprawozdania z kontroli powinny być: **obiektywne** - wyważone, wolne od zniekształceń i powinny wzmacniać reputację NIK jako instytucji niezależnej; **jasne** - pisane dla określonego czytelnika (łatwe do zrozumienia, wolne od nieścisłości i logiczne); **zwięzłe** - dotyczyć określonego tematu (powinno się w nich unikać zbędnych informacji, niesłużących realizacji celu kontroli); **konstruktywne** (w odniesieniu do wystąpienia i informacji) – wspierać kierownictwo jednostki kontrolowanej w udoskonalaniu działalności tej jednostki i zapobieganiu nieprawidłowościom w przyszłości; **rzetelne** - oparte na odpowiednich dowodach kontroli wystarczających do sformułowania

właściwych ocen i wniosków, na dowodach uzyskanych z wiarygodnych źródeł oraz odnosić się do kontrolowanych zagadnień; **pełne** – zawierać wszystkie nieprawidłowości uznane za istotne, tj. takie, które powinny być ujawnione (wskazane) dla zwrócenia uwagi odbiorców sprawozdań z kontroli; **terminowe** (oddziaływanie sprawozdań z kontroli będzie skuteczne, jeśli zostaną przedstawione w odpowiednim czasie i bez nieuzasadnionej zwłoki).

Siedemnasta grupa standardów dotyczy **nadzoru i zapewnienia jakości kontroli**. Według tych standardów, na każdym szczeblu i na każdym etapie postępowania kontrolnego praca kontrolerów powinna być nadzorowana; dokumentacja prac powinna być weryfikowana przez pracownika wyższego szczebla. Sprawowanie nadzoru ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia realizacji celów kontroli i utrzymania wymaganej jakości pracy. Nadzór powinien dotyczyć realizacji celów i zakresu kontroli oraz metodyki kontroli.

Przed zamknięciem kolejnych etapów postępowania kontrolnego (program kontroli, protokół kontroli, wystąpienie pokontrolne, informacja o wynikach kontroli) wszystkie prace powinny być weryfikowane przez pracownika NIK wyższego szczebla.

Osiemnasta (ostatnia) grupa standardów dotyczy **polityki kadrowej**, według których NIK powinna dokonywać naboru personelu o odpowiednich kwalifikacjach, zapewnić mu doskonalenie i szkolenie, określić zasady oceny i awansu kontrolerów, opracować podręczniki oraz wytyczne i instrukcje dotyczące przeprowadzania kontroli.

Pracownicy rekrutowani do pracy w NIK jako osoby nadzorujące lub wykonujące czynności kontrolne powinni wykazywać się ponadprzeciętną wiedzą i zdolnościami oraz mieć odpowiednie doświadczenie zawodowe.

Należy zapewnić właściwe wykorzystanie umiejętności kontrolerów do zadań kontrolnych i przydzielanie właściwej liczby osób do kontroli. Gwarancją wysokiego standardu pracy kontrolerskiej jest stałe rozwijanie technicznej i zawodowej biegłości kontrolerów poprzez edukację i szkolenia.

Ocena przydatności do pracy w NIK osób wykonujących i nadzorujących czynności kontrolne jest formułowana na podstawie corocznie przeprowadzanych ocen kwalifikacyjnych.

Wdrażanie „Standardów" potrwa kilka lat, co związane jest nie tylko z koniecznością opracowania szczegółowych instrukcji i wytycznych metodycznych, ale również ze szkoleniem kontrolerów. Pomoc w przeprowadzeniu tych szkoleń zaoferowali Izbie pracownicy najwyższych organów kontroli innych państw należących do UE, w tym w zwłaszcza Narodowego Urzędu Kontroli Wielkiej Brytanii.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli przekazał „Standardy” do stosowania w Izbie przez okres jednego roku; po tym czasie dokonana zostanie ich szczegółowa ocena i ewentualna korekta. Najważniejszą sprawą jest w związku z tym rozpoczęcie wdrażania „Standardów” w postępowaniu kontrolnym NIK jako instrumentów przydatnych w codziennej pracy kontrolerskiej. Wówczas możliwa będzie rzetelna ocena faktycznej ich przydatności, a także bieżące uzupełnianie i doskonalenie, w miarę potrzeb związanych z postępowaniem kontrolnym NIK.

opracował Grzegorz Buczyński
wicedyrektor Departamentu Strategii Kontrolnej w NIK

hg

Rafał Padrak

POSTĘPOWANIE ODWOŁAWCZE W POSTĘPOWANIU KONTROLNYM NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI (Część I)

Wprowadzenie

W postępowaniu kontrolnym prowadzonym przez NIK na podstawie ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1] po raz pierwszy ustanowiono procedury odwoławcze, mając na uwadze z jednej strony - ochronę interesów podmiotu kontrolowanego, z drugiej - dążenie do ustalenia faktów i sądów prawdziwych. Te dwa cele realizują m.in. prawo kontrolowanego do występowania o korygowanie treści protokołów kontroli i wystąpień pokontrolnych. Postępowanie odwoławcze w NIK formułowane było w 1994 r. z myślą o pogłębieniu ochrony praw kontrolowanego, co stanowi swoistą wewnętrzną gwarancję obiektywności kontroli NIK [2].

Zgłaszanym przez jednostki kontrolowane zastrzeżeniom do ustaleń zawartych w treści protokołu oraz do ocen, uwag i wniosków sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym poświęcone zostały art. 55, 56, 61 ustawy o NIK. Nie jest to jednak wyłączne źródło norm prawnych regulujących zagadnienia „kontroli kontrolerów”[3]. W art. 65 ustawy o NIK zawarta została delegacja ustawowa upoważniająca prezesa NIK m.in. do określenia w drodze zarządzenia szczegółowych zasad prowadzenia postępowania kontrolnego. Prezes NIK w zarządzeniu z 1 marca 1995 r. w sprawie postępowania kontrolnego[4] określił m.in. zasady postępowania w rozpatrywaniu zastrzeżeń. Po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r., ze względu na postanowienia art. 93 Konstytucji trzeba mieć na uwadze, iż zawarte w zarządzeniu prezesa NIK normy dotyczące szczegółowych zasad prowadzenia postępowania odwoławczego mają charakter wewnętrzny i nie mogą stanowić o uprawnieniach NIK w stosunku do jednostek kontrolowanych i innych podmiotów ani

---

1 DzU z 2001 r., nr 85, poz. 937, ze zm., zwana dalej ustawą o NIK.

2 Zob. A. Sylwestrzak: *Prawdy i mity. NIK, czyli instytucjonalna gwarancja praworządności*, „Rzeczpospolita” z 31 października 2000 r.

3 Pojęcia tego używa m.in. J. Jagielski: *Z problematyki procedur kontrolnych*, „Kontrola Państwowa” nr 1/2002, s. 18.

4 MP nr 17, poz. 211, zwane dalej zarządzeniem.

nakładać obowiązków związanych z toczącym się postępowaniem kontrolnym. Prawa i obowiązki uczestników postępowania kontrolnego (tj. kierowników i pracowników jednostek kontrolowanych, świadków, specjalistów, biegłych) powinny wynikać z ustawy jako powszechnie obowiązującego źródła prawa[5]. Warto zauważyć, że Najwyższa Izba Kontroli, mimo iż nie jest organem władzy wykonawczej, ustawodawczej lub sądowniczej, jest organem władzy publicznej i powinna działać na podstawie i w granicach prawa, stosownie do postanowień art. 7 Konstytucji. Z powyższego wynika postulat kierowany do ustawodawcy, by w ustawie o NIK uregulował wszelkie uprawnienia i obowiązki uczestników postępowania kontrolnego, nawet jeśli miałoby to prowadzić do rozbudowania jej treści.

Regulacja prawna postępowania odwoławczego w ustawie o NIK jest dość lakoniczna i zmusza niekiedy do stosowania analogii jako metody wykładni (stosowania) prawa w nieuregulowanych, prawnie istotnych kwestiach[6]. Mimo iż postępowanie kontrolne nie jest szczególnym postępowaniem administracyjnym, ze względu na występowanie pewnych podobieństw celowe wydaje się odwoływanie się właśnie do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, stosowanych w drodze analogii[7]. W niniejszym artykule podjęta została również próba transponowania do postępowania kontrolnego uniwersalnego dorobku nauki prawa procesowego (np. w zakresie środków zaskarżenia, podstaw zaskarżenia, granic postępowania odwoławczego).

Obowiązująca procedura kontrolna NIK przewiduje wieloetapowe, złożone postępowanie w wypadku zgłoszenia przez kierownika jednostki kontrolowanej środków zaskarżenia co do ustaleń Izby. Kierownicy kontrolowanych podmiotów coraz częściej korzystają z uprawnienia do składania zastrzeżeń. Postępowanie odwoławcze w procedurze kontrolnej NIK nie doczekało się odrębnego, wyczerpującego opracowania w literaturze prawniczej[8], stąd celowe jest przybliżenie tej problematyki.

---

5 Wprawdzie w art. 93 ust. 1 Konstytucji wśród podmiotów upoważnionych do wydawania aktów prawa wewnętrznego nie znalazł się prezes NIK, to jednak w wyroku z 1 grudnia 1998 r., K 21/98, Trybunał Konstytucyjny przesądził o otwartym charakterze systemu aktów prawa wewnętrznego zarówno w aspekcie podmiotowym, jak i przedmiotowym. Zob. też E. Gdulewicz [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, praca zbiorowa pod red. W. Skrzydły, Lublin 2001, s.195.

6 Zob. Z. Doda: *Węzłowe problemy postępowania kontrolnego w świetle ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, „Kontrola Państwowa" nr 5/1995, s. 13.

7 Zob. Z. Kmieciak: *Dopuszczalność i celowość weryfikacji przez sąd administracyjny czynności kontrolnych*, „Kontrola Państwowa" nr 2/2001, s. 6-7, gdzie autor klasyfikuje postępowanie kontrolne NIK na pograniczu konstrukcji właściwych dla procedury administracyjnej i karnej. O podobieństwie postępowania kontrolnego do procedury administracyjnej i różnicach z postępowaniem cywilnym lub karnym na tle niewystępowania w postępowaniu kontrolnym zasady kontradyktoryjności. Zob. R. Padrak: *Zasada kontradyktoryjności w postępowaniu kontrolnym,* „Kontrola Państwowa" nr 2/2001, s. 14-19.

8 Zob. jednak W. Robaczyński [w:] *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, praca zbiorowa, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, zwany dalej *Komentarzem*.

Zasada dwuinstancyjności postępowania kontrolnego

Ustawa o NIK przewiduje możliwość złożenia przez jednostkę kontrolowaną zastrzeżeń zarówno do treści protokołu (pierwszy etap postępowania kontrolnego), jak i do wystąpienia pokontrolnego (drugi etap postępowania kontrolnego). W I instancji w pierwszym etapie postępowania kontroler ustala w protokole kontroli stan faktyczny, a w drugim etapie dyrektor jednostki organizacyjnej NIK, dyrektor generalny, wiceprezesi lub prezes NIK (§ 47 zarządzenia) dokonują ocen działania kontrolowanych jednostek. Postępowanie w drugiej instancji toczy się na skutek wniesionych zastrzeżeń, które są rozpoznawane przez powoływane w tym celu komisje składające się z pracowników NIK nadzorujących czynności kontrolne albo przez Kolegium NIK [9].

Analiza przepisów ustawy o NIK uprawnia do głoszenia tezy o występowaniu zasady dwuinstancyjności w postępowaniu kontrolnym. Kwestia instancyjności w każdej procedurze wiąże się z budową toku procesu. Ustala ona generalną regułę w postępowaniu kontrolnym, że wydane w pierwszej instancji rozstrzygnięcia mogą być na skutek zaskarżenia poddane kontroli instancyjnej przez ciała kolegialne istniejące w ramach samej Izby. Innymi słowy, zasada dwuinstancyjności postępowania kontrolnego NIK polega na ustawowym zagwarantowaniu zainteresowanym adresatom protokołów kontroli lub wystąpień pokontrolnych prawa odwołania się do ciała kolegialnego działającego w ramach organizacyjnych NIK od podejmowanych przez Izbę niekorzystnych rozstrzygnięć na etapie ustalania stanu faktycznego lub w fazie dokonywania ocen kontrolowanej działalności.

W nauce prawa procesowego wyodrębniono wśród środków zaskarżenia środki odwoławcze. W ustawie o NIK można wyróżnić dwa rodzaje środków odwoławczych i jeden szczególny środek zaskarżenia. Kontrola instancyjna uruchamiana jest na żądanie zainteresowanych, wyrażone w postaci środków odwoławczych nazwanych w ustawie o NIK zastrzeżeniami. Środkami odwoławczymi w ustawie o NIK są:

- zastrzeżenia kierowane do dyrektora właściwej jednostki organizacyjnej NIK od ustaleń zawartych w protokole kontroli (art. 56 ust. 1);

- zastrzeżenia do ocen, uwag lub wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym (art. 61 ust. 1)[10];

---

[9] Zasada dwuinstancyjności postępowania kontrolnego jest odmiennie rozumiana przez A. Sylwestrzaka, według którego pierwszą instancją jest postępowanie odwoławcze przed komisją odwoławczą, drugą instancją jest postępowanie przed komisją rozstrzygającą – zob. A. Sylwestrzak: *Prawdy i mity* ..., op.cit.

[10] W postępowaniu incydentalnym w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej na osobę wezwaną w charakterze świadka występuje jeszcze środek odwoławczy w postaci zażalenia - art. 48 ustawy o NIK.

Wyżej wymienione zastrzeżenia, będące środkami odwoławczymi, charakteryzują się:

- skargowością, tzn. kontrola rozstrzygnięć uruchamiana jest na skutek złożenia zastrzeżeń;

- dewolutywnością, tzn. wniesienie zastrzeżeń powoduje przekazanie sprawy do rozpoznania przez ciała kolegialne zwane w dalszej części organami wyższej (II) instancji;

- suspensywnością, co oznacza, że wniesienie zastrzeżeń powoduje - po pierwsze - wstrzymanie prawomocności ustaleń co do stanu faktycznego albo prawomocności ocen działalności podmiotu kontrolowanego, po drugie - wstrzymanie realizacji wyników kontroli do czasu, gdy orzeczenie organu II instancji stanie się ostateczne;

- reformatoryjnością, tj. uruchomieniem merytorycznej weryfikacji zaskarżonych rozstrzygnięć.

W art. 55 ustawy o NIK prawodawca unormował szczególny środek zaskarżenia. Są to zastrzeżenia co do treści protokołu, zgłaszane do kontrolera i przez niego rozpatrywane. Zastrzeżenia zgłoszone do kontrolera nie mają charakterystycznej dla środków odwoławczych cechy dewolutywności - nie przenoszą postępowania do organu wyższej instancji. Dewolutywność jest kluczową cechą środków zaskarżenia z punktu widzenia określenia liczby instancji danego postępowania.

Według art. 53 ustawy o NIK, wyniki przeprowadzonej kontroli przedstawia się w protokole, który zawiera opis stanu faktycznego. W razie kwestionowania ustaleń protokołu, kierownikowi jednostki kontrolowanej albo osobie pełniącej jego obowiązki przysługuje na podstawie art. 55 ust. 1 ustawy o NIK prawo zgłoszenia w ciągu 14 dni na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do treści protokołu, przed jego podpisaniem. Zastrzeżenia są analizowane przez kontrolera, który - gdy uznaje ich zasadność - odpowiednio modyfikuje protokół. Jeśli zaś nie uwzględnia zastrzeżeń w całości lub w części, przekazuje na piśmie swoje stanowisko zgłaszającemu zastrzeżenia. Dopiero wniesienie w ciągu 7 dni od otrzymania stanowiska kontrolera zastrzeżeń do dyrektora właściwej jednostki organizacyjnej NIK wszczyna postępowanie przed drugą instancją. Wydaje się, że wniesienie zastrzeżeń do kontrolera na podstawie art. 55 ust. 2 ustawy o NIK jest fazą wstępną postępowania odwoławczego, pierwszym etapem postępowania międzyinstancyjnego, w którym kontroler wszechstronnie weryfikuje (nie tylko merytorycznie, ale również z formalnego punktu widzenia) zgłoszone zastrzeżenia[11]. W obecnym stanie prawnym jest to niezbędna do uruchomienia postępowania w drugiej instancji faza postępowania, jednakże nie byłaby uprawniona teza, że kontroler rozpatrujący zastrzeżenia jest organem II instancji.

[11] Postępowanie toczące się przed kontrolerem zawiera elementy występujących w k.p.a. postępowań: w przedmiocie uwzględnienia odwołania przez organ, który wydał zaskarżoną decyzję (art. 132) lub o ponowne merytoryczne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3), a także o sprostowanie oczywistych omyłek i wyjaśnienie wątpliwości (art. 113).

Wniesienie zastrzeżeń do kontrolera inicjuje samokontrolę ustaleń poczynionych przez kontrolera. Wszczęcie postępowania odwoławczego przed II instancją jest uzależnione od nieuwzględnienia zastrzeżeń przez kontrolera w całości lub w części i następuje przez oświadczenie woli kierownika jednostki kontrolowanej, wyrażone w środku odwoławczym w postaci pisemnych zastrzeżeń zgłoszonych do właściwego dyrektora departamentu lub delegatury NIK (zwanych dalej dyrektorami departamentów kontrolnych).

Z powyższego wynika, że w pierwszym etapie procedury kontrolnej postępowanie w I instancji toczy się przed kontrolerem, od ustaleń którego przysługuje środek odwoławczy rozpoznawany w II instancji co do meritum przez komisję odwoławczą, komisję rozstrzygającą albo Kolegium NIK. W drugim etapie postępowanie odwoławcze jest mniej rozbudowane - osoba podpisująca wystąpienie pokontrolne (reprezentująca Izbę w I instancji) nie poddaje ponownej merytorycznej weryfikacji treści zawartych w tym dokumencie, lecz przekazuje wniesione zastrzeżenia do rozpatrzenia organowi kolegialnemu.

Podstawowymi organami orzekającymi w II instancji są komisje odwoławcze. Uchwała komisji odwoławczej podlega zatwierdzeniu przez prezesa lub upoważnionego wiceprezesa NIK, który może odmówić jej zatwierdzenia i przekazać sprawę do rozpoznania komisji rozstrzygającej (art. 56 ust. 5 i art. 61 ust. 1 ustawy o NIK). Postępowanie przed komisją rozstrzygającą nie jest jednak postępowaniem przed organem III instancji, ponieważ zarówno zainteresowanemu, jak też kontrolerowi albo dyrektorowi jednostki organizacyjnej NIK nie przysługuje prawo zaskarżenia uchwały komisji odwoławczej. Postępowanie przed komisją rozstrzygającą jest dalszą fazą postępowania w II instancji. Kontrola uchwały komisji odwoławczej następuje z urzędu, na podstawie zasady prawdy obiektywnej, nie wywołuje jej wniosek strony kontrolowanej (środek odwoławczy). Zainteresowany jest informowany dopiero o treści ostatecznej, tj. niezaskarżalnej uchwały komisji odwoławczej zatwierdzonej przez prezesa NIK albo uchwały komisji rozstrzygającej (art. 56 ust. 7, art. 61 ust. 1 i 3 ustawy o NIK). Brak cechy skargowości przesądza w tym wypadku o dwu- a nie trójinstancyjnym systemie odwoławczym w postępowaniu kontrolnym.

Organy (ciała kolegialne) orzekające w II instancji

W postępowaniu odwoławczym prowadzonym przez NIK organami orzekającymi w drugiej instancji są komisje odwoławcze i komisje rozstrzygające oraz Kolegium NIK. Stosownie do przepisów art. 56 ust. 2 ustawy o NIK, skład komisji odwoławczej jest trzyosobowy. Przewodniczącym jest dyrektor lub wicedyrektor departamentu kontrolnego

NIK, członkami komisji są pracownicy nadzorujący czynności kontrolne (art. 66 ust. 2 ustawy o NIK), wyznaczeni przez dyrektora. Komisję odwoławczą, każdorazowo po wpłynięciu zastrzeżeń, powołuje dyrektor departamentu kontrolnego NIK, do którego zgłoszone zostały zastrzeżenia (art. 56 ust. 1).

Występowanie w postępowaniu odwoławczym komisji rozstrzygającej jest uzależnione od decyzji prezesa lub upoważnionego wiceprezesa NIK w przedmiocie zatwierdzenia uchwały komisji odwoławczej. W razie odmowy zatwierdzenia uchwały, prezes lub upoważniony wiceprezes NIK powołuje komisję rozstrzygającą w składzie 3 pracowników nadzorujących czynności kontrolne, wyznaczając jej przewodniczącego. Członkami komisji rozstrzygającej, stosownie do treści art. 66 ust. 2 ustawy o NIK mogą być: dyrektorzy, wicedyrektorzy departamentów kontrolnych, doradcy prezesa NIK, doradcy prawni, ekonomiczni i techniczni.

Zgodnie z art. 61 ust. 2 ustawy o NIK, w przypadku wystąpień pokontrolnych przekazywanych przez prezesa lub wiceprezesów NIK zastrzeżenia zgłasza się do Kolegium NIK[12]. W myśl § 47 ust. 1 pkt 1 zarządzenia, prezes NIK podpisuje wystąpienia pokontrolne kierowane do prezydenta RP, marszałka Sejmu, marszałka Senatu, prezesa Rady Ministrów, prezesa NBP, osób kierujących instytucjami wymienionymi w art. 4 ust. 1 ustawy o NIK. Wiceprezesi NIK podpisują wystąpienia kierowane do ministrów i kierowników urzędów centralnych (§ 47 ust. 1 pkt 2 zarządzenia). Ponadto prezes NIK może podpisać każde wystąpienie pokontrolne, natomiast wiceprezesi NIK są uprawnieni do podpisywania wystąpień pokontrolnych podpisywanych przez dyrektora generalnego oraz dyrektorów departamentów kontrolnych.

Analiza powyższych uregulowań ustawowych wskazuje, że istotną rolę w postępowaniu odwoławczym odgrywają również prezes lub upoważnieni wiceprezesi NIK oraz dyrektorzy departamentów kontrolnych NIK.

Prezes NIK lub upoważniony wiceprezes:

- rozstrzyga w przedmiocie zatwierdzenia uchwały komisji odwoławczej;

- w razie powzięcia wątpliwości co do prawidłowości rozstrzygnięcia komisji odwoławczej – dysponuje uprawnieniem kasacji (uchylenia) orzeczenia komisji poprzez

[12] Stosownie do art. 22 ustawy o NIK, w skład Kolegium NIK wchodzą: prezes NIK jako przewodniczący, wiceprezesi i dyrektor generalny Izby oraz 14 członków Kolegium, powoływanych przez marszałka Sejmu na wniosek prezesa NIK, w tym 7 przedstawicieli nauk prawnych lub ekonomicznych i 7 dyrektorów jednostek organizacyjnych NIK.

odmowę zatwierdzenia uchwały i powołanie komisji rozstrzygającej, której uchwała w sprawie zastrzeżeń jest ostateczna[13].

Dyrektor departamentu kontrolnego:

1) powołuje skład komisji odwoławczej,
2) może uczestniczyć w rozpoznawaniu zastrzeżeń jako przewodniczący komisji odwoławczej i współdecydować o treści podejmowanej uchwały (jeżeli sam siebie wyznaczy do składu komisji).

Istotnym problemem jest dopuszczalność udziału w organach orzekających w II instancji pracowników, którzy nadzorowali (koordynowali) daną kontrolę. Należy postawić tezę, że pracownik nadzorujący czynności kontrolne w danym postępowaniu nie powinien orzekać w przedmiocie zastrzeżeń zgłoszonych w ramach tego postępowania, gdyż zachodzi w tym wypadku konflikt z zasadą bezstronności NIK. W ustawie o NIK unormowana została instytucja wyłączenia kontrolera NIK z postępowania kontrolnego (art. 31). Wydaje się, że podstawą prawną wyłączenia wyżej wymienionych pracowników NIK będzie art. 31 ust. 2, ze względu na uzasadnione wątpliwości co do bezstronności w konkretnej sprawie[14].

Podmioty legitymowane do wnoszenia zastrzeżeń oraz reprezentacja jednostek zgłaszających zastrzeżenia

Zagadnieniem wstępnym wymagającym wspomnienia jest kwestia właściwego określenia, jakie podmioty są (mogą być) stronami w postępowaniu kontrolnym, tzn. które podmioty mają zdolność kontrolną[15]. Pamiętać przy tym należy, że NIK nie jest stroną postępowania kontrolnego, lecz organem kontroli. Zdolność kontrolna jest to zdolność do bycia jednostką kontrolowaną przez NIK, to proceduralna emanacja podmiotowego zakresu kontroli. Zdolność kontrola przyznana została jednostkom wymienionym w art. 203 Konstytucji oraz w art. 2 ustawy o NIK, gdzie zawarty został katalog podmiotów podlegających kontroli NIK. Z powyższych uregulowań wynika, że zdolność kontrolną mają

---

[13] Zob. E. Jarzęcka-Siwik: *O potrzebie nowelizacji przepisów regulujących postępowanie kontrolne w Najwyższej Izbie Kontroli,* „Kontrola Państwowa" nr 1/1997, s. 39. Autorka wspomina o „elemencie kasacji", tj. decyzji w przedmiocie zatwierdzenia uchwały komisji odwoławczej.

[14] Więcej o zasadzie bezstronności i wyłączeniu kontrolera: R. Padrak: *Wyłączenie kontrolera jako rodzaj gwarancji zasady bezstronności Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa" nr 4/2001, s. 11 i nast.

[15] Pamiętać przy tym należy, że NIK nie jest stroną postępowania kontrolnego, lecz organem kontroli. Zob. R. Padrak: *Zasada kontradyktoryjności ...,* op. cit., s. 15 i nast.

np. organy administracji państwowej, samorządu terytorialnego, państwowe i samorządowe osoby prawne lub przedsiębiorcy, a nie - choćby potocznie tak się wydawało - kierownicy tych jednostek. Izba, na podstawie art. 203 Konstytucji i art. 2 ustawy o NIK, kontroluje działalność tych jednostek, ponieważ to jednostki kontrolowane, a nie ich kierownicy wyposażeni zostali w zdolność kontrolną. Oczywiście z kontroli działalności jednostek wynikają m.in. oceny wykonywania obowiązków powierzonych ich kierownikom, jest to jednak kwestia wtórna.

Zgodnie z art. 56 ust. 1 ustawy o NIK, kierownik jednostki kontrolowanej lub osoba pełniąca jego obowiązki może po otrzymaniu stanowiska kontrolerów w przedmiocie nieuwzględnienia zastrzeżeń, zgłosić na piśmie zastrzeżenia. Stosownie do art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, kierownik jednostki kontrolowanej lub organ, któremu przekazano wystąpienie pokontrolne, może zgłosić zastrzeżenia w sprawie zawartych w nim ocen, uwag i wniosków. Zwraca uwagę zestawienie w treści art. 61 ust. 1 dwóch podmiotów zgłaszających zastrzeżenia - organu, któremu przekazano wystąpienie, wyposażonego w zdolność kontrolną, oraz kierownika jednostki kontrolowanej. Mogłoby z tego wynikać, że również kierownik ma zdolność kontrolną i może być bezpośrednim adresatem wystąpienia pokontrolnego (a nie jednostka kontrolowana, którą kieruje)[16]. Sformułowania w ustawie o NIK, z których wynika, jakoby uprawnienia do wnoszenia zastrzeżeń przysługiwały kierownikom jednostek kontrolowanych, należy, jak się wydaje, traktować jedynie jako wskazówkę interpretacyjną, komu przysługuje prawo reprezentowania w postępowaniu kontrolnym jednostki kontrolowanej, mającej zdolność kontrolną. Dlatego też uprawnienie do wniesienia zastrzeżeń przysługuje jednostkom kontrolowanym - stronom postępowania kontrolnego, reprezentowanym przez kierowników tych jednostek[17]. Oddzielając zatem kwestie zdolności kontrolnej od reprezentacji jednostki, wystąpienia pokontrolne należałoby kierować nie do kierowników jednostek kontrolowanych, lecz do jednostek wymienionych w art. 2 ustawy o NIK.

Z powyższych rozważań wynika, że podmiotami legitymowanymi do zgłaszania zastrzeżeń są: 1) jednostka kontrolowana, którą reprezentuje kierownik jednostki

---

[16] Ustawodawcy w przeszłości zdarzało się stosować tego rodzaju „skróty myślowe" również przy ustanawianiu innych przepisów. Przykładowo art. 76 ust. 1 uchylonej z dniem 1 stycznia 1998 r. ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (t.j. DzU z 1991 r., nr 30, poz. 127, ze zm.) stanowił, że zarządowi gminy przysługiwało prawo pierwokupu (...), a nie gminie.

[17] Zob. jednak W. Robaczyński: *Komentarz*, op. cit., s. 168, według którego adresatem wystąpienia jest m.in. kierownik jednostki kontrolowanej.

kontrolowanej albo osoba pełniąca jego obowiązki; 2) organ, któremu przekazano wystąpienie pokontrolne, reprezentowany na zasadach ogólnych.

Ustawa o NIK posługuje się pojęciami: „kierownik jednostki kontrolowanej" i „osoba pełniąca jego obowiązki", nie zawiera jednak definicji tych pojęć. Doprowadziło to do rozbieżności w interpretacji pojęcia "kierownik jednostki kontrolowanej" w sytuacji, gdy w jednostce kontrolowanej występuje wieloosobowy organ zarządzający. Słuszny wydaje się pogląd, iż kierownikiem jednostki kontrolowanej jest osoba kierująca pracami wieloosobowego organu zarządzającego[18]. Przy interpretowaniu przepisów prawa należy najpierw odwoływać się do wykładni gramatycznej, a dopiero w razie nieusunięcia wątpliwości interpretacyjnych - do innych metod wykładni. W tym wypadku zarówno wykładnia gramatyczna, jak i wykładnie systemowa oraz funkcjonalna przesądzają, iż kierownikiem jednostki kontrolowanej jest osoba kierująca pracami wieloosobowego organu zarządzającego.

Wykładnia gramatyczna nakazuje odwoływać się do reguł znaczeniowych i składniowych powszechnego języka polskiego. Poszanowanie tych reguł opiera się na założeniu, że prawodawca właściwie posługuje się językiem, w którym wysławia normy prawne. W „Nowym słowniku języka polskiego" PWN czytamy, że kierownikiem jest ten, kto kieruje, zarządza czymś, stoi na czele instytucji, organizacji. W ustawie o NIK termin „kierownik jednostki kontrolowanej" pojawia się w 21 artykułach rozdziału 3 – „Postępowanie kontrolne". Racjonalny ustawodawca nie nadaje odmiennych znaczeń występującym w jednym akcie normatywnym pojęciom. W art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK kontrolerzy zobowiązani zostali do zabezpieczania materiałów dowodowych przez oddanie na przechowanie kierownikowi lub innemu pracownikowi jednostki kontrolowanej. Z przepisu tego wynika, że ustawodawca utożsamia kierownika z osobą fizyczną, a nie organem. Ponadto w art. 54 ustawy o NIK mowa jest o kierowniku jednostki kontrolowanej lub osobie pełniącej jego obowiązki, która w razie nieobecności kierownika podpisuje protokół. Jest oczywiste, że nieobecność odnosi się jedynie do osób fizycznych, a nie do organów. Zatem

[18] Zob. W. Robaczyński: *Komentarz*, s. 144-145. Nie zgadzam się w zasadzie tylko z jednym stwierdzeniem W. Robaczyńskiego odnoszącym się do uzasadnienia omawianej kwestii, dotyczącym braku konfliktu prezentowanej interpretacji z zasadą kontradyktoryjności postępowania kontrolnego. Jest to pogląd błędny, ponieważ zasada kontradyktoryjności nie występuje w postępowaniu kontrolnym – zob. R. Padrak: *Zasada kontradyktoryjności ...., op. cit.,* s. 10 i nast., gdzie wyjaśniam na czym polega zasada kontradyktoryjności i w jej miejsce proponuję wprowadzenie zasady prawa do wysłuchania.

wydaje się, że wyniki wykładni gramatycznej są jednoznaczne - kierownikiem jednostki kontrolowanej jest osoba fizyczna, która zarządza jednostką kontrolowaną, stoi na jej czele.

Kwestie reprezentacji przy podejmowaniu czynności sądowych i pozasądowych, np. w spółkach kapitałowych, w sposób ogólny regulują przepisy Kodeksu spółek handlowych (art. 205 § 1 k.s.h. odnośnie do spółki z o.o. i art. 373 § 1 k.s.h. odnośnie do spółki akcyjnej). Reprezentacja jednostek kontrolowanych w postępowaniu kontrolnym prowadzonym przez NIK powierzona została natomiast kierownikowi danej jednostki. Przy rozstrzygnięciu występującej kolizji pomiędzy przepisami ustawy o NIK, w których występuje termin „kierownik jednostki kontrolowanej" oraz art. 205 § 1 k.s.h. czy też art. 373 § 1 k.s.h. należy kierować się ogólnymi regułami systemowymi. W tym wypadku istotna jest dyrektywa, w myśl której należy dać pierwszeństwo normie szczególnej przed normą ogólną *(lex specialis derogat legi generali)* oraz dyrektywa stanowiąca, że ogólna norma późniejsza nie uchyla szczególnej normy wcześniejszej *(lex posterior generalis non derogat legi priori speciali)*. Wydaje się, że przepisy ustawy o NIK normujące zagadnienie reprezentacji jednostek kontrolowanych są przepisami szczególnymi w stosunku do wymienionych przepisów Kodeksu spółek handlowych. W Kodeksie unormowana została w sposób ogólny reprezentacja spółek, natomiast treść przepisów art. 54-56 i art. 61 ustawy o NIK przesądza o szczególnym potraktowaniu reprezentacji jednostek w postępowaniu kontrolnym prowadzonym na podstawie ustawy o NIK. Przepisy regulujące ustrój i funkcjonowanie jednostek nie tyle rozstrzygają, co konkretyzują, kto jest kierownikiem danej jednostki kontrolowanej, ponieważ o tym, kto podpisuje protokół kontroli lub jest uprawniony do wnoszenia zastrzeżeń w imieniu podmiotu wyposażonego w zdolność kontrolną, decyduje treść odpowiednich przepisów ustawy o NIK. W odniesieniu do spółek kapitałowych przepisy regulujące ustrój i funkcjonowanie spółek, tj. umowa spółki, regulamin zarządu wskazują, że osobą kierującą pracami zarządu - a więc kierownikiem jednostki kontrolowanej - jest prezes zarządu[19].

Wydaje się, że nie należy odmawiać ustawodawcy prawa do odmiennego od zasad ogólnych uregulowania kwestii reprezentacji w procedurze kontrolnej, zwłaszcza że za

[19] Por. W. Robaczyński: *Komentarz*, op. cit., s. 144-145. Pojawia się w tym miejscu pytanie, kto jest kierownikiem jednostki kontrolowanej w sytuacji, gdy na mocy odrębnych przepisów zarząd daną jednostką jest wykonywany przez osobę prawną (np. zarządca z art. 45a ust. 1 ustawy z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych - DzU z 1991 r., nr 18, poz. 80, ze zm.). Należałoby do takiej osoby prawnej stosować odpowiednio, w drodze wnioskowania *a simile,* uregulowania dotyczące kierownika jednostki kontrolowanej. Reprezentacja jednostki kontrolowanej, w której kierownikiem jest osoba prawna odbywać się będzie według zasad ogólnych.

prezentowanym poglądem przemawiają względy celowościowe (dyrektywy funkcjonalne), a mianowicie szybkość postępowania kontrolnego i dążenie do jego efektywności.

Wykładnia funkcjonalna odwołuje się do założenia, że racjonalny ustawodawca stanowi normy, aby w sposób maksymalnie sprawny realizować uznawane, a zwłaszcza preferowane przez siebie wartości i cele. Zastosowanie również tej metody interpretacji norm wskazuje, iż kierownikiem jednostki kontrolowanej jest osoba kierująca pracami wieloosobowego organu zarządzającego.

Niezwykle cenną wartością w postępowaniu kontrolnym jest dążenie, by pomiędzy zakończeniem kontroli w jednostce a sporządzeniem informacji o jej wynikach upłynął maksymalnie krótki czas. Niezwłoczne poinformowanie Sejmu lub innych organów władzy umożliwia usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, np. podjęcie działań legislacyjnych w celu zmiany wadliwych uregulowań prawnych narażających skarb państwa na straty (zasada sprawności i efektywności postępowania kontrolnego). Skupienie w jednym ręku reprezentacji jednostki w postępowaniu pokontrolnym powoduje przyspieszenie procesu kontrolnego. Należy pamiętać także o tym, że członkowie wieloosobowych organów zarządzających nie muszą być pracownikami jednostki kontrolowanej (np. w spółdzielniach mogą wykonywać swoje funkcje społecznie). Osoby te nie zawsze będą miały możliwość przeanalizowania treści protokołów i wystąpień pokontrolnych i skonfrontowania ustaleń kontrolerów z dokumentami źródłowymi w ustawowych terminach. W konsekwencji może to doprowadzić do zwiększenia liczby składanych wniosków o przedłużenie terminów wnoszenia zastrzeżeń na podstawie art. 55 ust. 2 zdanie drugie ustawy o NIK i opóźnienia zakończenia procesu kontroli.

Warto dodać, że przyjęcie jednoosobowej reprezentacji w postępowaniu kontrolnym nie powoduje ujemnych konsekwencji również dla kontrolowanej jednostki, ponieważ NIK jest organem kontroli i nie może w sposób władczy bezpośrednio ingerować w działalność jednostek, czyli nie jest uprawniona do sprawowania nadzoru.

Prawodawca w ustawie o NIK nie zdefiniował pojęcia „kierownik jednostki kontrolowanej", natomiast uczynił to w odniesieniu do „kierownika jednostki" w art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości[20] (uchwalonej niecałe 3 miesiące przed ustawą o NIK). W NIK pojawił się pogląd, iż „gdyby autorzy projektu ustawy o NIK chcieli zdefiniować w niej pojęcie >kierownik jednostki kontrolowanej<, zapewne nie odbiegałoby

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

ono od pojęcia >kierownika jednostki< określonego w [...] ustawie o rachunkowości”[21]. Teza ta jest nieuprawnioną próbą odgadywania intencji ustawodawcy. Definicje legalne zawarte w tzw. słowniczku jednej ustawy odnoszą się co do zasady tylko do danego aktu normatywnego i nie mają bezpośredniego zastosowania przy interpretowaniu podobnych pojęć występujących w innych ustawach. Często są tworzone ze względu na odmienne od potocznego, zwykłego rozumienia danego pojęcia w konkretnym akcie prawnym. Istotny jest cel, któremu służy ustanowienie definicji ustawowej. W ustawie o rachunkowości celem było rozszerzenie kręgu osób odpowiedzialnych za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości, wprowadzające zasadę „odpowiedzialności zbiorowej” członków wieloosobowego organu zarządzającego. Przy interpretowaniu pojęcia „kierownik jednostki kontrolowanej” należy kierować się innym, wyżej przedstawionym *ratio legis*. Natomiast stosowanie analogii prawniczej uzależnione jest od wystąpienia prawnie istotnej luki w systemie prawa. Luka prawna występuje, gdy zrekonstruowanie normy w trybie wykładni językowej, systemowej lub funkcjonalnej jest niemożliwe. Wyniki wykładni pozwalają jednak na ustalenie definicji pojęcia „kierownik jednostki kontrolowanej”, zawartego w ustawie o NIK.

W praktyce występują przypadki wnoszenia zastrzeżeń przez spółki kapitałowe reprezentowane przez wieloosobowy zarząd *in corpore*. Wydaje się, że w sytuacji, gdy zastrzeżenia będą podpisane przez wszystkich członków zarządu, należy uznać je za dopuszczalne, ponieważ są podpisane także przez prezesa zarządu. Natomiast w sytuacji, gdyby prezes zarządu wniósł zastrzeżenia podpisane tylko przez niego, następnie wpłynęłyby do NIK zastrzeżenia podpisane przez cały zarząd (w tym przez prezesa), dopuszczalność tych drugich zastrzeżeń zależy od odpowiedzi na następujące pytania:

- Czy oba pisma z zastrzeżeniami wniesione zostały w terminie?

- Czy dotyczą tych samych kwestii (jeśli nie – za dopuszczalne należy uznać składanie zastrzeżeń na raty, o ile zachowany został termin do ich wniesienia)?

- Czy zastrzeżenia dotyczące tych samych kwestii są zbieżne (czyli kwestionują to samo rozstrzygnięcie NIK, ale zawierają np. rozszerzone lub odmienne uzasadnienie)? Jeśli nie, to:

- Czy możliwe jest w danym wypadku cofnięcie wniesionych wcześniej zastrzeżeń przez osobę uprawnioną?

---

[21] Zob. T. Sundmann i K. Zwierzchowski: *Biuletyn Informacyjny,* NIK, nr 2/2002, s. 201-204.

Na marginesie należy jednak zaznaczyć, że w niepublikowanym zarządzeniu nr 4/96 prezesa NIK z 29 marca 1996 r. w sprawie sprawozdawczości wewnętrznej w Najwyższej Izbie Kontroli w § 2 pkt 5 zdefiniowano pojęcie „kierownika jednostki kontrolowanej" w jednostkach zarządzanych kolegialnie jako uprawnionych do reprezentowania członków organów zarządzających, chyba że reprezentacja wobec kontrolera została inaczej ustanowiona. W efekcie pojęcie "kierownik jednostki kontrolowanej" jest różnie interpretowane przez kontrolerów NIK. W celu usunięcia rozbieżności celowa byłaby ingerencja ustawodawcy i stworzenie w ustawie o NIK definicji legalnej tego terminu, rozstrzygającej omawiany problem.

Podmiot kontrolowany przy składaniu zastrzeżeń do treści protokołu może reprezentować oprócz kierownika jednostki kontrolowanej niekiedy "osoba pełniąca jego obowiązki". Odpowiedzi na pytanie, kto w danym podmiocie jest osobą pełniącą obowiązki kierownika jednostki kontrolowanej, należy poszukiwać w przepisach regulujących ich ustrój i funkcjonowanie. Osobą pełniącą obowiązki kierownika jednostki kontrolowanej będzie osoba powołana do czasu objęcia stanowiska przez kierownika (tymczasowy kierownik). Również w razie nieobecności (np. z powodu choroby, delegacji służbowej) należałoby uznać za osobę pełniącą obowiązki kierownika jednostki kontrolowanej zastępcę tego kierownika. Natomiast w wypadkach, gdy udział w postępowaniu odwoławczym kierownika jednostki jest możliwy, reprezentacja tej jednostki przez inną osobę, w tym pełnomocnika, wydaje się być wyłączona. Zwrot „osoba pełniąca obowiązki" wskazuje, iż danej jednostki nie może z ważnych powodów reprezentować kierownik. Świadczy o tym treść art. 54 ustawy o NIK, zgodnie z którym protokół podpisuje kierownik jednostki kontrolowanej, a w razie jego nieobecności osoba pełniąca jego obowiązki.

W świetle obowiązujących przepisów ustawy o NIK, nie jest w zasadzie możliwe ustanowienie w postępowaniu kontrolnym pełnomocnika jednostki kontrolowanej. Ustawa o NIK nie wspomina o możliwości ustanawiania pełnomocników i nie zawiera w tej kwestii odesłania do innych regulacji[22]. Reprezentacja jednostek kontrolowanych została ściśle związana z odpowiedzialnością za ich działalność, zarządzaniem i posiadaniem wiedzy o kierowanej jednostce. Brakuje podstaw do formułowania ogólnej tezy o istnieniu luki prawnej. Przepisy ustawy o NIK wyraźnie wskazują sytuacje, w których zamiast kierownika jednostki kontrolowanej może brać udział osoba przez niego wskazana lub upoważniona (art. 37 ust. 2, art. 38 ust. 1, art. 39 ust. 2) albo sytuacje, w których kierownika jednostki

[22] Zob. notatka służbowa Departamentu Prawnego z 12 września 2000 r. dla prezesa NIK [w:] *Pełnomocnictwo w postępowaniu kontrolnym,* „Biuletyn Informacyjny", NIK, nr 4/2000, s. 88-91.

kontrolowanej zastępuje osoba pełniąca jego obowiązki (art. 54, art. 55 ust. 1, art. 56 ust. 1, art. 57 ust. 1, art. 59 ust. 1 i 2). Gdyby ustawodawca chciał inaczej uregulować kwestię reprezentacji strony kontrolowanej, z pewnością posłużyłby się pojęciem pełnomocnika, tak jak to uczynił w innych procedurach[23].

Korzystanie w trakcie postępowania kontrolnego z pomocy radcy prawnego przez kierownika jednostki kontrolowanej jest oczywiście dopuszczalne, a niekiedy pożądane. Opinia prawna świadczącego obsługę prawną jednostki radcy prawnego może być dowodem w pisemnym postępowaniu kontrolnym, w tym w postępowaniu odwoławczym; kierownik jednostki może w wyjaśnieniach lub zastrzeżeniach posługiwać się argumentacją zawartą w opiniach prawnych. Warto zwrócić uwagę, że w postępowaniu odwoławczym składanie oświadczeń woli w imieniu jednostki kontrolowanej – do czego powołany miałby być pełnomocnik – ma miejsce w zasadzie tylko przy wnoszeniu zastrzeżeń. Tu jednak sposób reprezentacji został uregulowany co do zasady w sposób wykluczający ustanawianie pełnomocników. Natomiast składane przez kierownika jednostki kontrolowanej wyjaśnienia są oświadczeniami wiedzy, czynnościami osobistymi, których nie można dokonać przez pełnomocnika. Jeśli natomiast osoba określana jako „pełnomocnik" ma wiedzę istotną dla procesu kontroli, to działa we własnym imieniu i składane przez tę osobę oświadczenia lub wyjaśnienia są oświadczeniami bądź wyjaśnieniami tej osoby.

Trzeba jednak zwrócić uwagę na fakt, że ustawodawca nie wymienił w art. 61 ust. 1 ustawy o NIK obok kierownika jednostki kontrolowanej – osoby pełniącej jego obowiązki jako reprezentanta jednostki legitymowanej do wniesienia zastrzeżeń do treści wystąpienia. W tym wypadku, w związku z: niezawarciem w ustawie o NIK uregulowań w zakresie reprezentowania przez pełnomocników podmiotu będącego adresatem wystąpienia, jak również przy braku uprawnień do wniesienia w imieniu takiego podmiotu zastrzeżeń do treści wystąpienia u innej osoby niż kierownik jednostki kontrolowanej, w sytuacji gdy kierownik jednostki kontrolowanej z ważnych powodów nie może w terminie złożyć zastrzeżeń, oraz braku przepisów o przywróceniu lub przedłużeniu terminu - mamy do czynienia z luką prawną. Należy zatem dopuścić wnoszenie zastrzeżeń na podstawie art. 61 ustawy o NIK przedstawicielowi tej jednostki i uznać za dopuszczalne reprezentowanie jednostki kontrolowanej przez pełnomocnika w razie niemożności działania jej kierownika, na podstawie stosowanych w drodze analogii przepisów art. 32 i art. 33 k.p.a.

---

[23] Zob. tamże, s.90.

W myśl art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, jedną z kategorii adresatów wystąpień pokontrolnych są właściwe organy państwowe lub samorządowe. Organy te mogą być adresatami jedynie wystąpień pokontrolnych; adresatem protokołu kontrolnego jest wyłącznie konkretna jednostka kontrolowana, reprezentowana przez jej kierownika. O tym, czy istnieje potrzeba wystosowania wystąpienia pokontrolnego do właściwego organu państwowego lub samorządowego, decyduje NIK. Organy te po otrzymaniu wystąpienia mają prawo wniesienia zastrzeżeń wyłącznie w drugim etapie postępowania kontrolnego, tj. co do treści wystąpienia pokontrolnego, którego są adresatem (art. 61 ust. 1 ustawy o NIK). Określenie „właściwy organ państwowy lub samorządowy", zawarte w art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, obejmuje swoim zakresem wszystkie organy państwowe i samorządowe, których działalność wiąże się z działalnością kontrolowanego podmiotu w taki sposób, że niezbędne jest powiadomienie tych organów o ocenach i uwagach związanych z wynikami kontroli przeprowadzonej w konkretnej jednostce wraz ze sformułowaniem w miarę potrzeby stosownych wniosków pokontrolnych. Związki organu państwowego lub samorządowego z jednostką kontrolowaną mogą polegać np. na istnieniu więzi cywilnoprawnej, powstałej w wyniku zawarcia umowy pomiędzy organem a jednostką kontrolowaną, więzi administracyjnoprawnej, powstałej w wyniku wydania decyzji administracyjnej, której stroną jest podmiot kontrolowany itp. NIK powinna reagować kierując wystąpienie do właściwego organu, gdy np. kontrolowana jednostka nie wykonuje postanowień umowy, istnieją przesłanki do uchylenia decyzji lub wznowienia postępowania administracyjnego (NIK nie może działać na prawach strony w postępowaniu administracyjnym). Reprezentacja właściwych organów przy wnoszeniu zastrzeżeń nie została uregulowana w ustawie o NIK w sposób szczególny, tak jak w przypadku jednostek kontrolowanych i jednostek nadrzędnych, co nakazuje odwoływać się w tej kwestii do przepisów ogólnych.

Z art. 60 ust. 1 ustawy o NIK wynika, że adresatem wystąpienia pokontrolnego, oprócz jednostki kontrolowanej, właściwego organu państwowego lub samorządowego może być jednostka nadrzędna nad jednostką kontrolowaną[24]. W art. 61 ust. 1 jako podmiot legitymowany do wniesienia zastrzeżeń wskazany został oprócz jednostki kontrolowanej tylko organ, któremu przekazano wystąpienie pokontrolne, co w zestawieniu z występującymi w art. 60 ust. 1 adresatami wystąpień: właściwym organem państwowym lub samorządowym oraz jednostką nadrzędną może prowadzić do wniosku, że jednostka nadrzędna została pozbawiona przez ustawodawcę uprawnienia do złożenia zastrzeżeń. Taka wykładnia art. 61

[24] Przykładowo, jednostką nadrzędną nad przedsiębiorstwem państwowym jest organ założycielski (art. 58 ustawy z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, t.j. DzU z 1991 r., nr 18, poz. 80, ze zm.).

ust. 1 ustawy o NIK kłóciłaby się z zasadą dwuinstancyjności postępowania kontrolnego i dyrektywą interpretacyjną zawartą w art. 28 ustawy o NIK, w myśl której postępowanie kontrolne ma na celu rzetelną ocenę kontrolowanej działalności. Przez organ, do którego kierowane było wystąpienie pokontrolne należy również rozumieć jednostkę nadrzędną. Wydaje się, że jednostkami nadrzędnymi w rozumieniu ustawy o NIK są nie tylko podmioty sprawujące całościowy nadzór nad działalnością jednostki kontrolowanej, nieograniczony do wycinka tej działalności. Również podmiot, który sprawuje nadzór jedynie nad pewną sferą działalności skontrolowanego podmiotu i do jego kompetencji należy władcze ingerowanie tylko w tę sferę działalności danej jednostki, powinien być zaliczony do kategorii właściwych organów państwowych lub samorządowych.

Przedmiot zastrzeżeń

Zastrzeżenia wnoszone są do treści protokołów kontroli oraz wystąpień pokontrolnych. W uproszczeniu można powiedzieć, że przedmiotem zastrzeżeń są stwierdzenia zawarte w tych dokumentach. Celowe wydaje się omówienie zawartości protokołów kontroli i wystąpień pokontrolnych. W myśl art. 53 ust. 2 ustawy o NIK, protokół kontroli powinien zawierać opis stanu faktycznego, w tym stwierdzone nieprawidłowości, z uwzględnieniem przyczyn ich powstania, zakresu i skutków oraz osób za nie odpowiedzialnych. Kontrowersje wzbudza kwestia ujmowania w protokołach nieprawidłowości.

Według dominującej w NIK interpretacji, opisanie w protokole nieprawidłowości polega na wskazaniu ustalonego stanu faktycznego, powołaniu normy prawnej jako wzorca zachowania (w przypadku kwestionowania legalności działań), pobraniu wyjaśnień od osoby odpowiedzialnej o przyczynach stwierdzonego stanu rzeczy oraz ustaleniu skali zjawiska i skutków[25]. Stwierdzenie nieprawidłowości następuje więc w sposób neutralny, pozbawiony ocen. Uzasadnieniem prezentowanej interpretacji jest treść art. 60 ust. 2 ustawy o NIK, według którego ocen kontrolowanej działalności dokonuje się w wystąpieniu pokontrolnym. Obowiązująca kontrolerów NIK interpretacja spotyka się ze sprzeciwem kontrolowanych, którzy podnoszą zarzuty o ukrywaniu nieprawidłowości lub braku czytelności napisanego w ten sposób protokołu. Podmioty kontrolowane powołują się na treść art. 53 ust. 2, uważając, że przepis ten zobowiązuje do stwierdzania w protokole wprost, które z ustalonych faktów są nieprawidłowościami stanowiącymi składnik ustalonego stanu faktycznego (opis

[25] Por. P. Szustakiewicz: *NIK lekceważy prawo,* „Rzeczpospolita" z 12 września 2000 r.

stanu faktycznego, „w tym stwierdzone nieprawidłowości"). W świetle tej interpretacji, w protokole, w razie wykrycia nieprawidłowości oprócz opisu faktów muszą się także znaleźć sformułowania ocenne, dotyczące tych nieprawidłowości. Wynika to z założenia, że aby jakieś zdarzenia uznać za nieprawidłowe, należy dokonać ich wartościowania w stosunku do tego, co prawidłowe lub normalne[26].

Wydaje się, że celowe byłoby wyjście naprzeciw oczekiwaniom niektórych podmiotów kontrolowanych i stosowanie wykładni gramatycznej cytowanego przepisu ustawy o NIK. Można bowiem bronić poglądu, że konflikt pomiędzy interpretowanym dosłownie art. 53 ust. 2 a art. 60 ust. 2 jest pozorny. Poszczególne nieprawidłowości stwierdzane w protokole kontroli mają postać ocen cząstkowych, dotyczą wycinka kontrolowanej sfery działalności i stanowią jednostkowe fakty kontrolne. W rozumieniu art. 53 ust. 2 ustawy o NIK składnikiem ustalonego stanu faktycznego są przede wszystkim fakty (korzystne i niekorzystne z punktu widzenia kontrolowanego zdarzenie przeszłe), a także – w razie stwierdzenia - wynikające z ustalonych faktów cząstkowe, dotyczące danego fragmentu kontrolowanej działalności, oceny (nieprawidłowości)[27]. W wystąpieniach pokontrolnych dokonuje się natomiast całościowej oceny kontrolowanej działalności, której podstawą jest suma jednostkowych ustaleń pozytywnych oraz jednostkowych nieprawidłowości, znajdujących się w protokole kontroli. Istotnych argumentów przemawiających za prezentowaną wykładnią dostarcza art. 59 ust. 2 ustawy o NIK, według którego reprezentantowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo ustosunkowania się do stwierdzonych w protokole kontroli nieprawidłowości. Przykładowo, przyjęcie tezy, że nieprawidłowościami są wszystkie ustalenia, co do których pobierane były w trakcie kontroli wyjaśnienia jest ryzykowne, ponieważ pomija aspekt, że:

- środek dowodowy w postaci wyjaśnień jest niekiedy podstawą poczynienia również tzw. ustaleń pozytywnych;

- treść złożonych wyjaśnień w danej sprawie może zawierać argumentację, która prowadzi do wniosku, że nieprawidłowości nie wystąpiły.

W konsekwencji reprezentanci jednostek kontrolowanych nie wiedzą niekiedy, które z ustaleń poczynionych w protokole kontroli są dla NIK nieprawidłowościami. Warto

---

[26] Zob. L. Falandysz: *NIK lekceważy prawo*, „Rzeczpospolita" z 8 września 2000 r. Zwolennikiem ujmowania w protokole kontroli nieprawidłowości w sposób wyraźny był również Z. Doda: *Węzłowe problemy postępowania kontrolnego* ..., op. cit., s. 15-16.

[27] Warto też wspomnieć na wzmocnienie tej tezy, że stosownie do art. 53 ust. 1 ustawy o NIK, protokół kontroli zawiera wyniki kontroli, czyli efekty kontroli, co pozwala przyjmować, że powinien wymieniać stwierdzone nieprawidłowości.

zauważyć, że w ustawie o NIK nie nałożono na kontrolerów obowiązku informowania kierowników jednostek kontrolowanych o ustaleniach wskazujących na nieprawidłowości, a jedynie przyznano takie uprawnienie w art. 51 ust. 4. Wobec powyższego, neutralne opisywanie w protokole kontroli stwierdzonych nieprawidłowości utrudnia reprezentantom podmiotów kontrolowanych korzystanie z uprawnienia przewidzianego w art. 59 ust. 2 ustawy o NIK i tym samym realizację zasady prawa do wysłuchania.

Stwierdzenie nieprawidłowości na etapie ustalania stanu faktycznego nakłada na NIK obowiązek zawarcia w wystąpieniu uwag oraz wniosków w sprawie ich usunięcia. Wnioski powinny wynikać ze sformułowanych w treści wystąpienia uzasadnionych ocen i uwag. Wprawdzie przepisy art. 60 ustawy o NIK nie wymieniają uzasadnienia ocen lub uwag jako składnika treści wystąpienia, to jednak adresaci wystąpień pokontrolnych powinni być poinformowani, jakimi przesłankami kierowała się NIK, formułując taką a nie inną ocenę czy uwagę. Wynika to z zasady demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji. NIK jako organ władzy publicznej powinna pogłębiać zaufanie obywateli do bezstronności organów kontroli i uwalniać się od posądzeń o arbitralność wydawanych rozstrzygnięć. Rzetelne uzasadnienie ocen i uwag jest istotne z punktu widzenia sprawności postępowania kontrolnego, ponieważ może ograniczyć liczbę składanych zastrzeżeń. W sporządzanych obecnie wystąpieniach, prezentowane w treści oceny i uwagi są w sposób zwięzły uzasadniane.

Treścią wystąpień pokontrolnych są więc: oceny (pozytywne lub negatywne) kontrolowanej działalności wraz z ich zwięzłym uzasadnieniem; w razie stwierdzenia w trakcie kontroli nieprawidłowości - uzasadnione uwagi oraz wnioski wynikające z uzasadnionych ocen i uwag. W jednostkach państwowych, wymienionych w art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 1 ustawy o NIK - oceny wskazujące na niezasadność zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji przez osobę odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości.

Podstawy zaskarżenia

Treść zastrzeżeń powinna zawierać zarzuty skierowane do treści protokołów kontroli oraz wystąpień pokontrolnych, zwane podstawami zaskarżenia. Posiłkując się „Nowym słownikiem języka polskiego" PWN warto zauważyć, że użyte w ustawie o NIK słowo „zastrzeżenie" oznacza wypowiedź przeciwko czemuś, która - stosownie do art. 56 ust. 1 i 61 ust. 1 ustawy o NIK - powinna być dodatkowo umotywowana. W przypadku zastrzeżeń składanych do ustaleń zawartych w protokole kontroli podstawami zaskarżenia mogą być:

- przyczyny, które z racji rażącego naruszenia prawa można określić zbiorczo mianem przyczyn nieważności postępowania;

- błędne ustalenie stanu faktycznego, w tym niewyjaśnienie wszystkich okoliczności sprawy;

- nowe fakty i dowody;

- błędne zastosowanie normy prawnej.

Nieważność postępowania

W praktyce kontrolerskiej coraz częściej zdarzają się zastrzeżenia zarzucające przekroczenie przedmiotowego zakresu kontroli przez zawarcie w protokole ustaleń, które zdaniem zainteresowanego nie powinny się znaleźć w treści protokołu. Pojawia się na wstępie pytanie, czy i w jakim stopniu tego rodzaju zastrzeżenia mogą być uwzględnione w postępowaniu odwoławczym.

Najwyższa Izba Kontroli upoważniona została do kontroli jednostek na mocy art. 203 Konstytucji RP. W art. 2 ustawy o NIK powtórzony został krąg podmiotów podlegających kontroli NIK. Warto podkreślić, że Najwyższa Izba Kontroli w ust. 3 tego artykułu została upoważniona do kontrolowania działalności również prywatnych przedsiębiorców w zakresie, w jakim wykorzystują oni majątek lub środki państwowe oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa. Stosownie do przepisów art. 3 ustawy o NIK, Najwyższa Izba Kontroli, kontrolując jednostki wymienione w art. 2 ustawy o NIK (a więc również prywatnych przedsiębiorców), została upoważniona w szczególności do badania wykonania budżetu państwa, realizacji ustaw i innych aktów prawnych w zakresie działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej jednostek podlegających kontroli[28]. Na mocy art. 5 ustawy o NIK, kontrola jednostek państwowych odbywa się pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności; jednostek samorządowych - pod względem legalności, gospodarności i rzetelności; prywatnych przedsiębiorców - pod względem legalności i gospodarności.

Nie wdając się w szczegółowe rozważania, dla każdej kontroli ujętej w okresowych planach pracy NIK (art. 6 ust. 2 ustawy o NIK) opracowywane są programy kontroli. Programy kontroli zawierają m.in. temat (oznaczenie) kontroli oraz tematykę kontroli (§ 14 pkt 1 i 5 zarządzenia). Temat kontroli zawiera ogólnie ujęty przedmiotowy zakres kontroli. Szczegółowy przedmiotowy zakres danej kontroli podaje się w tematyce kontroli. Dla

[28] Zob. także art. 4 ustawy o NIK, w którym ograniczono przedmiotowy zakres kontroli wymienionych w tym artykule jednostek.

kontroli doraźnych opracowuje się dokument pn. tematyka kontroli, której jednym z rozdziałów jest szczegółowa tematyka kontroli[29].

Analiza przepisów ustawy o NIK wskazuje, że o zakresie przedmiotowym każdej kontroli decyduje w zasadzie NIK, a nie jednostka kontrolowana. Nie jest to jednak uprawnienie niczym nieograniczone. Ograniczeniem dla kontrolerów są: po pierwsze - postanowienia art. 203 Konstytucji RP, art. 3 w związku z art. 2 i art. 5 ustawy o NIK, po drugie - tematyka kontroli (w przypadku kontroli planowych zawarta w programie kontroli).

Nie powinno budzić wątpliwości, że wnoszący zastrzeżenia może skutecznie kwestionować przekroczenie przedmiotowego zakresu kontroli wynikające z naruszenia wymienionych przepisów ustawy o NIK. Natomiast zastrzeżenia dotyczące wykroczenia przez kontrolera poza ramy programu kontroli nie powinny się w praktyce zdarzać, gdyż program kontroli jest wewnętrznym dokumentem opracowanym przez NIK. Gdyby wystąpiły, to należałoby uznać je także za dopuszczalne i podlegające merytorycznemu rozpoznaniu, jako dotyczące ustaleń zawartych w protokole kontroli[30]. Wydaje się jednak, że nie zachodzi w tym wypadku nieważność postępowania, wynikająca z rażącego naruszenia prawa. Możliwe jest bowiem zatwierdzanie zmian w programie kontroli przez prezesa (wiceprezesa) NIK w myśl § 15 ust. 2 zarządzenia[31] również na etapie postępowania odwoławczego, co spowoduje nieuwzględnienie zastrzeżeń, o ile nie doszło do naruszenia przepisów art. 3 w związku z art. 2 i 5 ustawy o NIK.

Według art. 7 Konstytucji RP, wszystkie organy władzy publicznej (w tym NIK) działają na podstawie i w granicach prawa. Wydaje się, że zawarcie w protokole kontroli lub wystąpieniu pokontrolnym treści wykraczających poza wyznaczony ustawowo przedmiotowy zakres kontroli jest jednym z przypadków nieważności postępowania (stosownie do okoliczności, w całości lub części). Najwyższa Izba Kontroli w wykonywaniu swoich

---

[29] Treść wystawianego kontrolerom upoważnienia do kontroli nie jest samodzielnym wyznacznikiem przedmiotowego zakresu kontroli prowadzonej przez NIK. W myśl art. 30 ust. 1 ustawy o NIK, upoważnienie do kontroli określa jedynie jednostkę kontrolowaną, a więc zakreśla podmiotowy zakres kontroli oraz wskazuje podstawę prawną do przeprowadzenia kontroli, czyli odpowiedni przepis z art. 2 ustawy o NIK. W zarządzeniu prezesa NIK w sprawie postępowania kontrolnego zawarto wzór upoważnienia do kontroli, w którym - mimo iż nie wymaga tego ustawa o NIK - dodatkowo zamieszcza się oznaczenie kontroli, tj. numer kontroli i jej temat. O przedmiotowym zakresie kontroli w danej jednostce nie może decydować tytuł kontroli zamieszczony w upoważnieniu do kontroli. Przedmiotowy zakres kontroli wynika m.in. z programu kontroli i nie można zakresu kontroli utożsamiać z tytułem kontroli, który z oczywistych względów w największym skrócie wskazuje główny temat objęty kontrolą.

[30] Odmienny pogląd - jednak bez bliższego uzasadnienia - prezentuje W. Robaczyński, według którego niedopuszczalne z mocy ustawy są zastrzeżenia kwestionujące zakres badanych zagadnień - zob. *Komentarz*, op. cit., s. 152.

zadań i kompetencji nie może postępować w sposób dowolny, lecz powinna kierować się określonymi zasadami ustalonymi w przepisach prawa[32]. Stwierdzenie przez organ odwoławczy wykroczenia poza ustawowy przedmiotowy zakres kontroli powinno skutkować, niezależnie od treści zastrzeżeń, skreśleniem odpowiednich fragmentów z protokołu lub wystąpienia.

Oprócz omawianej sytuacji przekroczenia ustawowego przedmiotowego zakresu kontroli można, jak się wydaje, wskazać na nieważność postępowania kontrolnego w razie:

- prowadzenia kontroli przez kontrolera, mimo istnienia podstaw do jego wyłączenia z postępowania (art. 31 ust. 1 ustawy o NIK[33]);

- przekroczenia podmiotowego zakresu kontroli;

- prowadzenia kontroli przez osobę nieuprawnioną (np. ze względu na brak upoważnienia do kontroli).

W sytuacji przekroczenia podmiotowego zakresu kontroli co do zasady powinno nastąpić skreślenie stosownych fragmentów (gdy nieważność będzie dotyczyła części ustaleń), natomiast prowadzenie kontroli przez osobę nieuprawnioną lub podlegającą wyłączeniu powinno skutkować uchyleniem postępowania w całości i uruchomieniem ponownej kontroli. Nieważność postępowania kontrolnego ma charakter nieważności względnej, ponieważ wywołuje skutki tylko w razie ich stwierdzenia przez organ odwoławczy i podjęcia stosownej uchwały. W związku z tym, że prowadzenie kontroli przez NIK odbywa się z uwzględnieniem zasady kolegialności już od etapu przygotowywania kontroli, działania pracowników NIK skutkujące nieważnością postępowania powinny należeć do rzadkości.

Błędne ustalenie stanu faktycznego

Błędne ustalenie stanu faktycznego polega na ustaleniu przez kontrolera faktów bez dostatecznych ku temu danych lub nieustaleniu faktów mimo dostępu kontrolerów do stosownych danych z powodu np. błędnej oceny zebranych dowodów. Kontrolą instancyjną objęte są przede wszystkim ustalone fakty, ujęte w protokole kontroli. Nie należy odbierać podmiotowi kontrolowanemu prawa do zgłaszania zarzutów o pominięciu niektórych elementów opisanego w protokole stanu faktycznego. Niewyjaśnienie wszystkich istotnych

---

[31] W przypadku tematyki kontroli w grę wchodzi uzyskanie zgody dyrektora jednostki organizacyjnej NIK na zmianę tematyki (§ 16 ust. 2 zarządzenia).

[32] Zob. J. Jagielski: *Z problematyki* ..., op. cit., s.6.

okoliczności faktycznych zachodzi wówczas, gdy materiał dowodowy nie został w postępowaniu w pierwszej instancji w sposób wyczerpujący zgromadzony i zbadany. Trzeba pamiętać o ogólnej dyrektywie interpretacyjnej zawartej w art. 28 ustawy o NIK, nakazującej rzetelne ustalenie stanu faktycznego, tj. wszechstronne i obiektywne rozważenie sprawy, będące podstawą rzetelnej oceny kontrolowanej działalności. W konkretnym postępowaniu odwoławczym, przy rozstrzyganiu zastrzeżeń, których podstawą jest niewyjaśnienie wszystkich okoliczności sprawy, organ odwoławczy powinien mieć na uwadze - oprócz treści art. 28 ustawy o NIK - istotność pominiętych przez kontrolerów faktów z punktu widzenia celów kontroli oraz zasad postępowania kontrolnego, w szczególności zasady prawdy obiektywnej i prawa do wysłuchania oraz sprawności i efektywności postępowania kontrolnego.

W sytuacji gdy stwierdzone nieprawidłowości zostały opisane w protokole kontroli w sposób wyraźny, stanowiąc jednostkowe oceny, podstawą zaskarżenia może być również błędne stwierdzenie nieprawidłowości, jako elementu ocennego ustalonego stanu faktycznego.

W związku z tym, że w ustawie o NIK nie uregulowano trybu prostowania oczywistych omyłek w treści dokumentów kontrolnych, wydaje się – choć rozwiązanie to razi zbędnym formalizmem - że usuwanie także tego rodzaju błędów, ujawnionych po przekazaniu adresatowi, odbywać się będzie w postępowaniu odwoławczym.

Nowe fakty i dowody

W zgłaszanych zastrzeżeniach skarżący mogą powoływać się na nowe fakty, nieznane kontrolerom w trakcie kontroli i w związku z tym zgłaszać nowe dowody. Jeśli dowody były przedstawione (znane) kontrolerom, mamy do czynienia z zarzutem niewyjaśnienia wszystkich istotnych okoliczności faktycznych. Również w razie zgłoszenia w zastrzeżeniach nowych faktów lub dowodów konieczność rzetelnego ustalenia stanu faktycznego i oceny działalności podmiotu kontrolowanego nakazuje rozpoznawać co do meritum zastrzeżenia oparte na tej podstawie zaskarżenia. W grę mogą wchodzić nowe fakty i dowody, których jednostka kontrolowana nie mogła powołać w trakcie kontroli (np. powstałe po zakończeniu kontroli w jednostce), jak również znane pracownikom podmiotu kontrolowanego i nieujawnione w postępowaniu w pierwszej instancji. Warto na marginesie niniejszych rozważań wskazać, że ukrycie przed kontrolerami dowodów czy zatajenie faktów ujawnionych następnie w postępowaniu odwoławczym można zakwalifikować jako przejaw utrudniania kontroli, wyczerpujący dyspozycję wykroczenia z art. 98 ustawy o NIK.

---

[33] Zob. R. Padrak: *Wyłączenie kontrolera* ..., op. cit., s. 27-28.

Błędne zastosowanie normy prawnej

Podstawa zaskarżenia w postaci błędnego zastosowania normy prawnej ma związek z opisanymi w protokole kontroli nieprawidłowościami. Stwierdzenie nieprawidłowości w postaci postępowania niezgodnego z prawem wymaga uzasadnienia przez wskazanie wzorca postępowania w postaci konkretnego przepisu prawa. Wnoszący zastrzeżenia powinien mieć możliwość kwestionowania uznania danego faktu za nieprawidłowość, w tym także poprzez zarzut błędnego wskazania normy prawnej w treści protokołu.

Błędne zastosowanie normy prawnej zachodzi w razie:

- przyjęcia przez kontrolera niewłaściwego znaczenia przepisu;
- błędnego przyjęcia, że ustalony stan faktyczny odpowiada stanowi faktycznemu określonemu w hipotezie zastosowanego przepisu (tzw. błąd w subsumpcji, podciągnięcie stanu faktycznego pod odpowiedni przepis);
- niezastosowania właściwego przepisu;
- zastosowania przepisu nieistniejącego (nieobowiązującego).

Podstawami zaskarżenia treści wystąpień pokontrolnych są błędne oceny, uwagi lub wnioski, błędne zastosowanie normy prawnej. Zainteresowani mają prawo odwoływać się zarówno od ocen pozytywnych, jak i negatywnych. Należy też pamiętać, że oceny sformułowane w wystąpieniu pokontrolnym powinny zawierać krótkie uzasadnienie, a więc wskazywać fakty, które stanowiły podstawę przyjęcia danych ocen. W praktyce nie będzie można przy rozpatrywaniu sprawy pominąć zastrzeżeń kwestionujących ustalenie stanu faktycznego, jeżeli fakty te zostały wskazane jako uzasadnienie ocen sformułowanych w wystąpieniu. Skuteczne podniesienie zarzutu błędnego ustalenia faktów stanowiących uzasadnienie prezentowanej w wystąpieniu oceny lub uwagi powinno powodować rozważenie zmiany oceny. Również zarzutu niewyjaśnienia wszystkich okoliczności sprawy w poprzednich fazach postępowania kontrolnego oraz zgłoszenia nowych faktów i dowodów podważających uzasadnienie przyjętych uwag i ocen nie można uznać za niedopuszczalne, ponieważ prawidłowe ustalenie stanu faktycznego jest warunkiem dokonania rzetelnej oceny kontrolowanej działalności. Powyższa konkluzja niewątpliwie podważa sens istnienia tak złożonej procedury odwoławczej, jej podziału na etap ustalania stanu faktycznego i etap dokonywania ocen. Jednakże w sytuacji, gdy wnoszący zastrzeżenia do wystąpienia ponownie zgłasza zarzuty podnoszone w uprzednich zastrzeżeniach do treści protokołu, co do których zapadła ostateczna uchwała organu odwoławczego o ich oddaleniu (a więc rozstrzygnięcie co do meritum) i nie powołuje nowych faktów lub dowodów, zgłoszone

ponownie zastrzeżenia w tym samym przedmiocie należałoby uznać za niedopuszczalne z powodu uprawomocnienia się poczynionych ustaleń.

Granice postępowania odwoławczego

Wniesienie środka odwoławczego przez podmioty kontrolowane zakreśla co do zasady kognicję organu odwoławczego w postępowaniu kontrolnym, a więc granice zastrzeżeń. Granice zastrzeżeń wyznaczają zgłoszone podstawy zaskarżenia i wniosek (żądanie) skarżącego. Z treści zastrzeżeń powinno wynikać, co wnoszący zastrzeżenia zarzuca treści protokołu kontroli lub wystąpienia (podstawa zaskarżenia), a także – ze względu na obowiązek ich umotywowania - czego się domaga (wniosek odwoławczy). Wnioski odwoławcze mogą zawierać żądanie skreślenia określonego fragmentu dokumentu, zmiany lub uzupełnienia treści oraz, w wyjątkowych wypadkach, uchylenia postępowania kontrolnego.

Pojawia się w tym miejscu kwestia, czy organ odwoławczy jest bezwzględnie związany zakreślonymi przez zainteresowanego granicami zastrzeżeń, czy też może orzekać w sprawach, które nie zostały zakwestionowane przez ten podmiot. Wydaje się, że należy przyjąć rozwiązanie pośrednie, według którego w szczególnych wypadkach organ odwoławczy może wyjść poza granice zastrzeżeń. Każda kontrola podejmowana przez NIK ma za zadanie zrealizować cele wymienione w programie lub tematyce kontroli. Niewyjaśnienie w trakcie kontroli prowadzonej w danej jednostce istotnych z punktu widzenia celów kontroli okoliczności faktycznych może zniekształcać ocenę kontrolowanej działalności także w innych podmiotach kontrolowanych, wręcz uniemożliwiać sporządzenie rzetelnej informacji o wynikach kontroli. Wydaje się również, że organ odwoławczy może wyjść poza podstawy zaskarżenia i wnioski odwoławcze powołane w zastrzeżeniach, gdy postępowanie kontrolne dotknięte było nieważnością (np. w razie przekroczenia podmiotowego albo przedmiotowego zakresu kontroli albo gdy kontroler przeprowadzający kontrolę ulegał wyłączeniu z mocy ustawy). Na poparcie prezentowanej tezy można wskazać na treść § 41 ust. 2 zarządzenia, według którego niezależnie od zgłoszonych zastrzeżeń komisja może wskazać na potrzebę ponownego przeprowadzenia kontroli[34]. Dopuszczalny

[34] Cyt. przepis może świadczyć o dostrzeganiu opisywanego problemu przez twórców zarządzenia. Por. też W. Robaczyński [w:] *Komentarz*, op. cit., s. 157, według którego w takim wypadku komisja nie może ingerować w treść protokołu kontroli.

wydaje się więc także wniosek zainteresowanego o uchylenie przeprowadzonego postępowania kontrolnego i ponowne przeprowadzenie kontroli.

Sformułowanie w treści zastrzeżeń wniosku ma mniejsze znaczenie niż wskazanie podstaw zaskarżenia. W razie sprzeczności zachodzących pomiędzy podstawą zaskarżenia a wnioskiem odwoławczym, organ odwoławczy powinien podjąć uchwałę kierując się podstawą zaskarżenia. Przykładowo, jeżeli niewyjaśnienie istotnych okoliczności faktycznych w postępowaniu w I instancji powodowałoby konieczność prowadzenia postępowania dowodowego dotyczącego całości lub znacznej części zagadnień objętych kontrolą przez organ odwoławczy, należałoby uchylić przeprowadzone postępowanie kontrolne, niezależnie

od zgłoszonego wniosku o zmianę treści dokumentu pokontrolnego. Dopuszczenie jako zasady prowadzenia w tak szerokim zakresie postępowania dowodowego w II instancji sprawiłoby, że kontrolowany pozbawiony zostałby możliwości wniesienia zastrzeżeń do ustaleń organu odwoławczego, co naruszałoby zasadę dwuinstancyjności postępowania kontrolnego. Istotne natomiast we wniosku odwoławczym jest wskazanie, jakiego fragmentu protokołu lub wystąpienia dotyczy żądanie skarżącego. Zaskarżenie tylko części ustaleń dokonanych w I instancji powoduje w zasadzie uprawomocnienie się ustaleń w pozostałej części, chyba że organ odwoławczy może wyjść poza granice zastrzeżeń.

Kolejnym problemem wartym rozważenia jest możliwość zmiany rozstrzygnięć powziętych w I instancji na niekorzyść wnoszącego zastrzeżenia (obowiązywanie zakazu *reformationis in peius*). W szczególności, czy jest możliwa po przeprowadzeniu postępowania dowodowego w II instancji zmiana nie w pełni pozytywnej oceny danej działalności na ocenę negatywną, jeżeli podmiot zgłaszający środek odwoławczy domaga się sformułowania oceny pozytywnej w tym zakresie. Argumentem za możliwością zmiany na niekorzyść zgłaszającego zastrzeżenia jest dyrektywa interpretacyjna zawarta w art. 28 ustawy o NIK, nakazująca rzetelne ustalanie stanu faktycznego i dokonywanie ocen oraz zasada prawdy materialnej. Z drugiej strony istnieje wątpliwość, czy można "karać" wnoszącego zastrzeżenia z tego tylko powodu, że wszczął postępowanie odwoławcze i zmienić w tym postępowaniu ustalenia na niekorzyść. Poglądowi, iż zmiana rozstrzygnięć w II instancji na niekorzyść wnoszącego zastrzeżenia nie może nastąpić, gdyż byłoby to niezgodne z zasadą dwuinstancyjności (pozbawiałoby wnoszącego zastrzeżenia kontroli odwoławczej zmienionych na niekorzyść ustaleń, ocen, uwag lub wniosków) można przeciwstawić dążenie do sprawności i efektywności postępowania kontrolnego. Wydaje się, że jedynie w wypadku gdy z treści zastrzeżeń i zgłoszonych dowodów wynika konieczność prowadzenia

postępowania dowodowego w całości lub znacznej części przez organ odwoławczy (np. w razie niewyjaśnienia w I instancji istotnych z punktu widzenia całego procesu kontroli okoliczności faktycznych), rozwiązaniem powinno być uchylenie postępowania i uruchomienie ponownej kontroli. W innych wypadkach wystąpi potrzeba zmiany rozstrzygnięć podjętych w I instancji w wyniku przeprowadzenia czynności dowodowych w trybie art. 56 ust. 3 ustawy o NIK, nawet jeżeli byłoby to niekorzystne dla wnoszącego zastrzeżenia.

mgr Rafał Padrak
Delegatura NIK w Lublinie

Paweł Wieczorek

NA JAKIE WSPARCIE MOGĄ LICZYĆ POLSCY ROLNICY W UNII EUROPEJSKIEJ?

W ramach rozmów w sprawie warunków członkostwa Polski w Unii Europejskiej (UE) pozostały jeszcze do zamknięcia negocjacje w pięciu obszarach, z których trzy - finanse i budżet, polityka regionalna i koordynacja instrumentów strukturalnych oraz rolnictwo – mają szczególnie istotny wymiar finansowy[1]. Na uzgodnienie najtrudniejszych kwestii kraje unijnej „15" przewidziały około 5 tygodni, od początku listopada 2002 r. – kiedy państwom kandydującym mają zostać przedstawione ostateczne propozycje finansowych aspektów integracji - do szczytu UE w Kopenhadze, planowanego na 12-13 grudnia 2002 r., podczas którego negocjacje akcesyjne powinny zostać sfinalizowane.

W konkluzjach spotkania Rady Europejskiej w Berlinie, 24-25 marca 1999 r., m.in. znalazł się zapis zobowiązujący Komisję Europejską (KE) do przedstawienia w 2002 r. raportu, w którym zostanie dokonany „średniookresowy przegląd" mechanizmów wspólnej polityki rolnej (WPR), w tym również ocena racjonalności wydatków z budżetu UE na rolnictwo. Dyskusja na temat reformy WPR ożywiła się po przedstawieniu przez Komisję 30 stycznia 2002 r. pakietu propozycji dotyczących możliwości finansowania procesu rozszerzenia Unii. Stanowiska państw UE co do zakresu zmian w funkcjonowaniu i mechanizmach wspólnej polityki rolnej są podzielone, bowiem w każdym z krajów „15" inaczej wygląda bilans korzyści i obciążeń związanych z udziałem w WPR.

Polska występuje o objęcie sektora rolnego wszystkimi instrumentami WPR, łącznie z dostępem polskich rolników do płatności kompensacyjnych. Zdaniem strony polskiej, negocjacje w obszarze rolnictwa oraz aspektów finansowych członkostwa powinny uwzględniać trzy następujące wymogi: a) zapewnienie rolnikom z Polski oraz krajów „15" równych warunków konkurencji na jednolitym rynku UE; b) przyznanie Polsce limitów produkcji rolnej na poziomie odpowiadającym możliwościom wytwórczym rolnictwa, a równocześnie gwarantującym stabilne źródło dochodów ludności rolniczej oraz stwarzającym korzystne warunki do rozwoju polskiej wsi; c) zapewnienie Polsce wsparcia

[1] Poza wymienionymi, zamknięcia wymagają także dwa inne obszary negocjacji: polityka konkurencji oraz wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne. Przewiduje się, że nastąpi to do czasu szczytu państw UE w Brukseli 24-25 października 2002 r.

z budżetu Unii w wysokości netto[2] nie niższej od wielkości pomocy otrzymanej w ostatnim roku przed akcesją[3].

Jest to o tyle istotne, że pierwszy rok członkostwa w UE będzie z punktu widzenia budżetu państwa szczególnie trudny, z uwagi na nałożenie się dużych obciążeń z tytułu kosztów procesu dostosowawczego oraz obsługi wysokich rat zadłużenia zagranicznego. Polska opinia publiczna – wobec napięć w finansach publicznych i w konsekwencji znacznej redukcji wydatków publicznych – z natury rzeczy jest wyczulona na finansowe aspekty procesu integracji, w tym korzyści i obciążenia związane z funkcjonowaniem krajowego rolnictwa w jednolitym rynku UE.

Ramy finansowe rozszerzenia Unii w obszarze rolnictwa

Komisja Europejska – zgodnie z propozycją z 30 stycznia 2002 r. – zarezerwowała na potrzeby dostosowania sektora rolnego nowych państw do wymogów WPR w latach 2004-2006 ogółem 9577 mln euro, z czego Polska może otrzymać 4098 mln euro (tabela 1). Kwota ta musiała się zmieścić w odpowiednim limicie środków budżetowych, określonym na szczycie państw UE w Berlinie w marcu 1999 r.[4]

Tabela 1

Wysokość i struktura wydatków związanych z adaptacją sektora rolnego nowych państw do wymogów WPR (w mln euro)

Wyszczególnienie	2004 r.		2005 r.		2006 r.		Lata 2004-2006 łącznie	
	Nowe kraje	w tym Polska	Nowe kraje	w tym Polska	Nowe kraje	w tym Polska	Nowe kraje	w tym Polska
Rozwój terenów wiejskich	1532	374	1674	594	1781	865	4987	1833
Regulacja rynku	516	258	749	375	734	367	1999	1000
Dopłaty bezpośrednie	0	0	1173	575	1418	690	2591	1265
Łączne wydatki UE zwią-zane z adaptacją sektora rolnego nowych państw do wymogów WPR	2048	632	3596	1544	3933	1922	9577	4098

Źródło: Wydatki związane z przyjęciem 10 nowych państw: Dane Komisji Europejskiej z 30 stycznia 2002 r. Cyt. za: T.Radzimińska: *Budżet rozszerzenia*, „Nowe Życie Gospodarcze" z 24 lutego 2002 r., s. 4-5. Szacunek transferów z budżetu UE do Polski: *Analiza i ocena propozycji Komisji Europejskiej z 30 stycznia 2002 r. dla krajów kandydackich*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej, Warszawa, marzec 2002 r., s. 16. Dokument jest dostępny na stronie internetowej Fundacji <www.fapa.com.pl/saepr/rap/ocena_KE_pl.pdf>.

---

[2] Po odliczeniu składki, jaką Polska będzie wnosić do budżetu UE z tytułu członkostwa w Unii, której wysokość szacowana jest na ok. 2,5 mld euro rocznie.

[3] *Stanowisko negocjacyjne Polski w obszarze rolnictwo. Synteza,* dokument dostępny m.in. na stronie internetowej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi <WSW. minrol.gov.pl/Publikacje/negocjacje.html#omówienie>.

[4] Podstawę do decyzji finansowych podjętych na szczycie w Berlinie, w marcu 1999 r., stanowiły propozycje Komisji Europejskiej przedstawione w dwóch dokumentach: *Agendzie 2000* z lipca 1997 r. oraz *Nowej perspektywie finansowej* z marca 1998 r.

Największą pozycję w sprawach rolnych stanowią wydatki na rozwój obszarów wiejskich, w ramach których finansowane będą projekty mające na celu unowocześnienie i zwiększenie efektywności rolnictwa, promowanie restrukturyzacji małych gospodarstw oraz tworzenie miejsc pracy na terenach wiejskich poza rolnictwem. Na to Komisja przeznaczyła prawie 5 mld euro, tj. 52% wszystkich środków na dostosowanie rolnictwa nowych krajów, zaplanowanych na lata 2004-2006, przy czym w pierwszym roku po rozszerzeniu udział tych środków ma wynieść nawet 74% ogólnej sumy funduszy rolnych. Wymaga podkreślenia, że KE – w ślad za zapisami *Agendy 2000* - nie przewidziała dla rolników z państw kandydujących dopłat bezpośrednich, co zdaniem Komisji jest główną przeszkodą w zapewnieniu pełnego wymiaru tych płatności zaraz po rozszerzeniu Unii. Rekompensatą dla krajów nowo przyjętych za niższe od oczekiwanych dopłaty ma być przyznanie znaczących kwot na rozwój terenów wiejskich. Ponadto około 2 mld euro Komisja zaplanowała na dofinansowanie działań związanych z interwencją na rynku żywności (ceny gwarantowane, dopłaty do eksportu, cła na import spoza UE).

Niektóre państwa Unii stoją na stanowisku, że objęcie rolnictwa krajów aspirujących do członkostwa pełnym zakresem instrumentów WPR podniosłoby koszty poszerzenia Unii do poziomu przekraczającego granicę możliwości unijnego budżetu. Taki punkt widzenia prezentują zwłaszcza Niemcy, Holandia, Wielka Brytania i Szwecja, które wnoszą do budżetu Unii w formie składki członkowskiej kwoty wyraźnie przekraczające wysokość transferów z tytułu udziału w WPR oraz działaniach strukturalnych (tabela 2).

Tabela 2

Kwoty wnoszone przez państwa „15" do budżetu Unii oraz otrzymywane w ramach WPR i działań strukturalnych (w mln euro; dane dotyczą 2000 r.)

Kraj	Kwoty otrzymywane z budżetu UE w ramach WPR	Kwoty otrzymywane z budżetu UE w ramach funduszy strukturalnych	Bilans wpływów po odjęciu transferów do budżetu UE, związanych z WPR	
Niemcy	5048	3765	-9273	Płatnicy netto
Wielka Brytania	4062	2964	-3775	
Holandia	1442	478	-1738	
Francja	9006	2521	-1415	
Szwecja	798	111	-1177	
Austria	1019	261	-544	
Belgia	957	383	-327	
Luksemburg	21	0	-65	
Hiszpania	5499	5115	+5056	Beneficjanci
Grecja	2598	2798	+4374	
Portugalia	657	2400	+2112	
Irlandia	1682	831	+1675	
Włochy	5048	5159	+713	
Finlandia	728	543	217	
Dania	1309	127	169	

Źródło: Dane Komisji Europejskiej, cyt. za: „Polityka" z 23 lutego 2002 r.

Bilans pożytków i obciążeń związanych z przyjęciem do UE nowych państw nie daje jednak podstaw do obaw o kondycję finansową unijnej „15". Z symulacji przeprowadzonych przez ekspertów Dyrekcji Generalnej ds. Ekonomicznych i Finansowych Komisji Europejskiej wynika, że wskutek rozszerzenia UE o 8 państw Europy Środkowej i Wschodniej (EŚiW) dynamika PKB w krajach „15" do 2006 r. zwiększy się o 0,6 punktu procentowego w porównaniu z sytuacją, w której liczba państw członkowskich Unii nie zmieniłaby się. W wymiarze absolutnym odpowiadać to będzie kwocie około 70 mld euro, przy czym w 2006 r. przyrost PKB wyniósłby około 35-45 mld euro, czyli znacznie więcej od zaplanowanych na szczycie UE w Berlinie wydatków na ten rok, związanych z dostosowaniem sektora rolnego nowych państw do wymogów WPR (około 16,0 mld euro). Nawet jeśli kwotę koniecznych wydatków UE powiększy się o koszt pełnowymiarowych płatności bezpośrednich dla nowych członków, nadal korzyści z rozszerzenia Unii przewyższą obciążenia dla krajów „15", szacowane w tym wariancie na około 25 mld euro[5].

Z danych ekspertów unijnych wynika, że największe korzyści z rozszerzenia UE odniosą te kraje Unii, które są znaczącymi eksporterami na rynki państw EŚiW kapitału w formie inwestycji zagranicznych, jak również wyrobów przemysłowych i technologii. Pod tym względem czołowe miejsce zajmują Niemcy, które – co ciekawe - szczególnie mocno protestują przeciwko rozciągnięciu na nowe kraje dotychczasowych reguł WPR, motywując swój sprzeciw wysokością kosztów takiego rozwiązania[6]. Relatywnie duże korzyści odniosą także Francja, Wielka Brytania i Włochy, zaliczane do grupy płatników netto. Wynika z tego, że przyznanie rolnikom z państw nowo przyjętych pełnej wysokości płatności bezpośrednich z pierwszym dniem członkostwa nie podważy ekonomicznej sensowności rozszerzenia Unii[7] .

Wymaga podkreślenia, że środki wnoszone przez państwa członkowskie do budżetu UE nie osiągają górnego pułapu, określonego na szczycie w Berlinie w 1999 r. na 1,27% PKB. W latach 2002-2003 państwa „15" odprowadzały do budżetu UE przeciętnie 1,14-1,15% PKB, natomiast w latach 2005-2006 wskaźnik ten ma jeszcze się obniżyć do 1,09%. Różnica pomiędzy maksymalną a rzeczywistą wielkością środków przekazywanych przez poszczególne państwa do wspólnego budżetu UE, wyrażona w relacji do PKB, stanowi

---

5 *The Economic impact of enlargement*, Directorate General for Economic and Financial Affairs, June 2001. Cyt za: *Analiza i ocena propozycji Komisji*..., op.cit., s. 13.

6 Według szacunków ekspertów niemieckich, objęcie 10 nowych państw pełnymi mechanizmami WPR spowodowałoby wzrost dotychczasowych obciążeń Niemiec z tytułu WPR o co najmniej 2 mld euro. „Rzeczpospolita" z 26 czerwca 2002 r.

7 *Analiza i ocena propozycji Komisji*..., op.cit., s. 13.

swoistą rezerwę finansową Unii, która może być uruchomiona w wypadku mniejszego od zakładanego tempa wzrostu w krajach członkowskich, a także nieprzewidywanych wydatków budżetowych. W sumie są to relatywnie duże kwoty, wynoszące od 11,2 mld euro w 2002 r. do 17,2 mld euro w 2006 r.[8] Teoretycznie więc – przy odpowiedniej woli politycznej - środki te mogłyby być wykorzystane na sfinansowanie kosztów objęcia rolników z nowych państw UE całością instrumentów WPR, w sytuacji gdyby w inny sposób nie zdołano wygospodarować pieniędzy na ten cel.

Dopłaty bezpośrednie

Płatności kompensacyjne[9] - stanowiące jeden z podstawowych sposobów subsydiowania rolnictwa w krajach UE - pojawiły się w ramach reformy WPR przeprowadzonej w 1992 r.[10] i służą zrekompensowaniu spadku dochodów rolników w wyniku obniżki cen produktów rolnych, będącej konsekwencją zmiany zasad WPR.

W kwestii dopłat bezpośrednich Komisja Europejska zaproponowała kandydatom do UE specyficzne rozwiązanie, na które składają się następujące elementy:

- 10-letni okres przejściowy w dochodzeniu do płatności bezpośrednich w pełnym wymiarze, przyjmując jako punkt wyjścia w 2004 r. poziom odpowiadający 25% wysokości dopłat obowiązujących w UE.

- Przyjęcie lat 1995-1999 jako tzw. okresu referencyjnego dla limitowania produkcji rolnej (problem ten został omówiony w dalszej części artykułu).

- Możliwość zastosowania uproszczonego systemu płatności bezpośrednich, uzależniającego wysokość dotacji od areału użytków rolnych, a nie od wielkości produkcji. Dopłatami objęte zostałoby każde gospodarstwo o powierzchni użytków rolnych powyżej 0,3 ha, o ile ziemia utrzymywana byłaby w „kulturze rolnej", czyli w gotowości do uprawy. W ramach tego wsparcia zakwalifikowane (na podstawie przedłożonego biznesplanu) pojedyncze gospodarstwo mogłoby otrzymywać 750 euro rocznie przez okres 5 lat. W razie

---

[8] Jw. s. 14.

[9] Fakt, iż płatności kompensacyjne – w odróżnieniu od pośredniego wsparcia poprzez dopłaty do cen produktów rolnych - polegają na wsparciu dochodów producentów rolnych powoduje, że często są one również określane mianem dopłat bezpośrednich.

[10] W ramach reformy WPR (tzw. reforma MacSharry'ego) podjęto wielokierunkowe działania, obejmujące m.in.: obniżenie ceny podstawowych produktów rolnych (zboża, rośliny oleiste i strączkowe, bydło rzeźne) o 15-30% w ciągu 3 lat oraz wprowadzenie dotacji bezpośrednich dla rolników, łagodzących spadek dochodów rolników wskutek obniżki cen. Ponadto uzależniono możliwość uzyskania dopłat od ograniczenia powierzchni upraw lub obniżenia produkcji zwierzęcej, zmniejszono produkcję mleka, a także wprowadzono w życie system wcześniejszych emerytur dla rolników.

niewłaściwego wykorzystania dotacji (przegląd po 3 latach), środki te nie musiałyby być zwracane[11].

- Rozszerzenie zakresu wspierania rozwoju obszarów wiejskich.

- Możliwość zrekompensowania niższych płatności bezpośrednich przez budżet krajowy[12].

Zdaniem niektórych polityków i ekspertów unijnych Polska – podobnie jak pozostałe kraje nowo przyjęte do UE - powinna w pierwszych latach członkostwa korzystać z płatności bezpośrednich w ograniczonym wymiarze. Na poparcie tej tezy przytaczane są najczęściej następujące argumenty:

1. Wydatki związane z dopłatami bezpośrednimi dla państw nowo przyjętych nie zostały uwzględnione w *Perspektywie finansowej na lata 2000-2006*. W tej sytuacji Unii po prostu nie stać na objęcie Polski i pozostałych nowych krajów od początku ich członkostwa w UE pełnowymiarowym pakietem instrumentów WPR, z jakiego obecnie korzystają państwa „15".

2. W Polsce nie nastąpił spadek cen produktów rolnych, jak to miało miejsce w krajach UE. W związku z tym nie ma potrzeby stosowania dopłat bezpośrednich w pełnej wysokości, które - z uwagi na wielkość sektora rolnego w Polsce, a także niższego niż w krajach Unii poziomu cen artykułów rolno-spożywczych - stanowiłoby duże obciążenie dla budżetu UE.

---

[11] Propozycja ta uwzględnia specyficzne potrzeby polskiego rolnictwa, związane z dużą liczbą (350 tys.) tzw. gospodarstw nierynkowych, które w innym wypadku nie spełniłyby kryteriów ekonomicznych i formalnych, uprawniających do otrzymania dopłat. Wielu polskich rolników nie skorzystałoby ze wsparcia w ramach WPR również dlatego, że dopłaty nie obejmują takich dziedzin, jak: uprawa warzyw, buraków cukrowych, ziemniaków i winorośli oraz hodowla drobiu. Ponadto takie rozwiązanie umożliwiłoby rozłożenie w czasie kosztów budowy zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli (IACS), służącego gromadzeniu danych o wielkości upraw i hodowli, na podstawie których ustalana jest wielkość płatności bezpośrednich. Określenie minimalnego limitu powierzchni areału na 0,3 ha oznaczałoby, że z dopłat bezpośrednich mogłoby skorzystać w sumie 2,5 mln gospodarstw. System uproszczony - prócz zalet - ma jednak poważne mankamenty: sprzyja zakonserwowaniu anachronicznej struktury agrarnej, a także nie stymuluje poprawy jakości produkcji.

[12] Dotyczy to tych państw kandydujących, w których obecny poziom wsparcia bezpośredniego dla sektora rolnego przewyższa deklarowany przez UE poziom płatności. Ograniczenie się w tej sytuacji tylko do dopłat z budżetu UE oznaczałoby zmniejszenie wsparcia w porównaniu ze stanem sprzed akcesji. Dlatego Komisja Europejska dopuszcza równoczesne wspieranie sektora rolnego z budżetu UE oraz z budżetu narodowego, z tym że łączna suma płatności nie może przekroczyć wysokości dopłat bezpośrednich, jakie obecnie otrzymują kraje „15".

3. W konsekwencji niższego w Polsce poziomu cen, środki przekazywane w ramach dopłat bezpośrednich będą miały większą siłę nabywczą niż w krajach „15". Wynika z tego, że dla osiągnięcia tego samego efektu ekonomicznego wystarczą mniejsze środki.

4. Przyznanie pełnych płatności od początku członkostwa zahamowałoby przemiany strukturalne na wsi. Wsparcie z budżetu UE stanowiłoby formę pomocy socjalnej dla niskotowarowych gospodarstw, w konsekwencji czego wiele rodzin wiejskich wstrzymałoby się ze sprzedażą swoich niewielkich i nieperspektywicznych gospodarstw na rzecz gospodarstw rozwojowych, które są w stanie sprostać konkurencji na jednolitym rynku UE.

5. Przyznanie dopłat bezpośrednich w pełnej wysokości z chwilą uzyskania członkostwa wypaczyłoby strukturę dochodów w Polsce i prowadziło do nadmiernego wzbogacenia się rolników względem ludności nierolniczej. Komisja Europejska uważa, że wejście Polski do UE przyczyni się do wzrostu dochodów polskich rolników, co będzie miało miejsce również wówczas, gdy nie zostaną oni objęci dopłatami bezpośrednimi. Z wyliczeń Komisji Europejskiej wynika, że w 2007 r. hipotetyczne polskie gospodarstwo rolne miałoby przynosić dochód przewyższający o 25% poziom płacy poza rolnictwem. Zastosowanie pełnych dopłat zwiększyłoby jeszcze różnice w dochodach na korzyść rolnictwa, bowiem dochód hipotetycznego gospodarstwa byłby blisko dwukrotnie wyższy od dochodu z pracy poza sektorem rolnym.

Naturalne jest, że argumentacja strony unijnej została dobrana z punktu widzenia interesów krajów „15", ponadto nie zawsze uwzględnia specyfikę sytuacji polskiej wsi, a częściowo po prostu mija się z prawdą. Po pierwsze, z punktu widzenia Polski kluczowe znaczenie ma fakt, że zróżnicowanie wsparcia dla rolnictwa w grupie nowych członków oraz krajów „15" wpłynie negatywnie na pozycję konkurencyjną polskiego rolnictwa. Polscy rolnicy będą bowiem konkurować na rynku z rolnikami z dotychczasowych państw Unii, których dochody z założenia są znacznie wyższe niż w Polsce. W konsekwencji polscy dostawcy zostaliby wyparci z rynku poszerzonej UE, przy czym stałoby się tak nie dlatego, że byliby oni mniej wydajni, ale głównie dlatego, że ich konkurenci uzyskiwaliby większe wsparcie finansowe z budżetu Unii. Propozycja KE oznacza, że w okresie przejściowym nie byłoby w UE wspólnej polityki rolnej, lecz dwa odrębne systemy – jeden dla krajów obecnej „15", drugi – dla nowych członków[13].

---

[13] Wystąpienie Jarosława Kalinowskiego, wicepremiera i ministra rolnictwa i rozwoju wsi na posiedzeniu Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi Parlamentu Europejskiego w Brukseli 18 lutego 2002 r. Zob. strona internetowa Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (www.minrol.gov.pl/bprasowe/index.html).

Nawet czasowe zróżnicowanie warunków konkurencji mogłoby doprowadzić do nieodwracalnych skutków w postaci utraty rynków zbytu i pogłębienia luki technologicznej. Niższe płatności bezpośrednie oznaczałyby bowiem istotne ograniczenie zapotrzebowania na środki finansowe w ramach funduszy strukturalnych, niezbędne do modernizacji gospodarstw (od rolników wymagane jest bowiem udokumentowanie żywotności ekonomicznej i wygenerowanie środków własnych na pokrycie części kosztów inwestycji). Przesunięcie środków z płatności bezpośrednich na wspieranie modernizacji rolnictwa w ramach obecnie obowiązujących zasad przyznawania tego wsparcia może się okazać mało efektywne. Wskazuje na to niska absorpcja środków z funduszu SAPARD[14]. Niepełne dopłaty bezpośrednie z budżetu UE zmusiłyby państwa członkowskie do wyrównywania tej różnicy z własnego budżetu, co uszczupliłoby środki na współfinansowanie programów z funduszy strukturalnych.

W Polsce w przeliczeniu na jednego rolnika (jedno gospodarstwo rolne) płatności w pełnym wymiarze będą i tak znacznie niższe od wysokości przeciętnego wsparcia w UE, ponieważ polskie gospodarstwa ustępują gospodarstwom funkcjonującym w państwach „15" pod względem powierzchni upraw, stanu pogłowia zwierząt oraz wysokości plonów, od których to parametrów zależy wysokość płatności bezpośrednich. Gorsza pozycja konkurencyjna polskich producentów rolnych na jednolitym rynku UE spowodowałaby, iż potencjał wytwórczy w zakresie produkcji rolnej byłby wykorzystany tylko w pewnym stopniu, zaś Polska z eksportera niektórych płodów rolnych stałaby się dużym importerem żywności z państw obecnej „15". W największym stopniu nierówny dostęp do płatności bezpośrednich wywarłby negatywny wpływ na najbardziej nowoczesny sektor polskiego rolnictwa, który już dzisiaj jest w stanie skutecznie konkurować na rynku Unii.

Po drugie, nie jest prawdą, że obowiązujące w Polsce ceny artykułów rolno-spożywczych są generalnie niższe niż w UE. Wręcz przeciwnie, na przykład ceny pszenicy miękkiej, żyta, jęczmienia i owsa obowiązujące na jednolitym rynku UE stanowiły w 2001 r. przeciętnie od 64% (żyto) do 81% (pszenica) poziomu cen w Polsce. Tani surowiec paszowy pozwala z kolei rolnikom z krajów „15" obniżyć koszty produkcji wieprzowiny i drobiu, w konsekwencji również te wyroby są sprzedawane po cenach niższych niż w Polsce. Nawet jeśli niektóre produkty rolne są nadal tańsze w Polsce (np. sery gouda i ementaler), to jednak poziom cen artykułów rolno-spożywczych w Polsce systematycznie zbliża się do poziomu obowiązującego w UE.

---

[14] Wystąpienie Jarosława Kalinowskiego na spotkaniu ministrów rolnictwa UE i krajów kandydackich w Brukseli 18 lutego 2002 r. Zob. jw.

Po trzecie, przytoczone przez Komisję Europejską oceny dochodowości sektora rolnego w Polsce zostały oparte na bardzo dyskusyjnych założeniach[15] i zasadniczo odbiegają od ustaleń polskich ekspertów. Wyliczyli oni bowiem, że nawet wówczas, gdyby krajowi rolnicy korzystali z dopłat bezpośrednich w maksymalnej wysokości, dochód osoby zatrudnionej na pełnym etacie w rolnictwie stanowiłby zaledwie 40% średniego krajowego wynagrodzenia netto. Przy dopłatach wynoszących 25% poziomu obowiązującego w krajach „15" dysproporcja w dochodach pogłębiłaby się, bowiem dochód statystycznego rolnika stanowiłby 32% średniego krajowego wynagrodzenia netto. Większość rodzin rolniczych utrzymuje gospodarstwa małe lub bardzo małe (średnia powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwie wynosi w Polsce 9 ha), których dochód jest relatywnie niski. Dopiero w gospodarstwach o powierzchni przekraczającej 50 ha, dochód na jednego pełnozatrudnionego jest wyższy od średniego wynagrodzenia w gospodarce narodowej.

Od kilku lat – z przejściowym wahnięciem w 2000 r. - utrzymują się niekorzystne relacje cen produktów rolnych do cen środków produkcji dla rolnictwa, co pociąga za sobą spadek dochodów z produkcji rolniczej. Jeżeli przyjmie się, iż w 1997 r. relacja cen produktów sprzedawanych przez rolników do cen wyrobów przez nich kupowanych wynosiła 100%, to w 2001 r. analizowany wskaźnik obniżył się do 84,5%, czyli o 15,5 punktu procentowego na niekorzyść rolnictwa. W konsekwencji dochody realne gospodarstw indywidualnych w 2000 r. były o 12,6% niższe niż w 1999 r. i prawie o 40% niższe w porównaniu z poziomem w 1997 r. W zestawieniu z dochodami pracowniczymi, rodziny rolnicze uzyskują o 44% niższe dochody, a ogółem ludność wiejska średnio o 34% niższe dochody niż w miastach. Symptomatyczne jest, że w dochodach gospodarstw rolniczych w latach 2000-2001 prawie 23% stanowiły świadczenia społeczne i socjalne, podczas gdy w rodzinach pracowniczych analogiczny wskaźnik wynosił około 11%[16].

Po czwarte, włączenie polskiego rolnictwa do jednolitego rynku UE będzie stymulować zmiany w strukturze agrarnej w kierunku zwiększania wielkości gospodarstw oraz redukcji zatrudnienia. Przyznanie pełnych płatności osłabiałoby tę tendencję, jednak – jak pokazują doświadczenia państw przyjętych do UE wcześniej – można mówić jedynie o pewnym spowolnieniu dynamiki zmian, a nie o ich wstrzymaniu. W Polsce główną barierą

---

[15] Komisja założyła, że ceny artykułów rolnych w Polsce są niższe niż w UE. Uznała, że najlepiej specyficzną dla Polski strukturę produkcji odzwierciedla gospodarstwo o powierzchni użytków rolnych wynoszącej 20 ha (takie warunki spełnia jednak tylko 5% gospodarstw rolnych).

[16] *Sytuacja w rolnictwie, przetwórstwie i handlu zagranicznym towarami rolno-spożywczymi,* materiał dostępny na stronie internetowej MRiRW.

przemian strukturalnych na wsi nie jest poziom wsparcia produkcji rolnej, ale niewielkie szanse na znalezienie zatrudnienia poza rolnictwem, co wynika z niewielkich zasobów finansowych, niskiego poziomu wykształcenia, nieprzydatnego w zawodach pozarolniczych, a także z uwarunkowań kulturowych i środowiskowych. Dopóty możliwości w tym zakresie nie zwiększą się istotnie, trudno oczekiwać, iż nastąpi racjonalizacja zatrudnienia na polskiej wsi. Realnie spadające dochody z rolnictwa i wysokie bezrobocie poza rolnictwem w praktyce uniemożliwiają odejście z pracy w rolnictwie do innych zawodów. W konsekwencji wzrastają szeregi bezrobotnych mieszkańców wsi, których liczba w okresie styczeń-marzec 2002 r. wynosiła 1198 tys. osób, tj. 34,4% ogółu bezrobotnych w Polsce. Dane te nie uwzględniają około 1 mln osób pozostających w gospodarstwach rolnych bez zatrudnienia (tzw. bezrobocie ukryte). W tym kontekście wielkość dopłat bezpośrednich ma ograniczony wpływ na tempo zmian strukturalnych w sektorze rolnym.

Limitowanie wielkości produkcji rolnej

Wielkość produkcji w ramach WPR jest regulowana poprzez kwoty i kontyngenty produkcyjne, przyznawane oddzielnie każdemu krajowi członkowskiemu. Pozwala to na uniknięcia nadwyżki podaży nad popytem na artykuły rolne oraz umożliwia planowanie skali wsparcia finansowego z budżetu UE. Wysokość kontyngentów przyznanych Polsce przesądzi o wielkości pomocy dla rolnictwa i w konsekwencji będzie decydować o opłacalności produkcji rolnej w Polsce w ciągu najbliższych lat. Problem wymagający ustalenia w trakcie negocjacji akcesyjnych stanowi tzw. okres referencyjny, a więc przedział czasu w latach poprzedzających akcesję, który powinien zostać uznany za punkt odniesienia do określenia wielkości kontyngentów po przystąpieniu do Unii.

Dla Polski najkorzystniejsze byłoby zastosowanie okresu z przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, który charakteryzował się wysoką produkcją rolną. W kolejnych latach – z uwagi na proces transformacji systemowej – produkcja rolna uległa istotnemu zmniejszeniu, do poziomu nieodzwierciedlającego w pełni potencjału wytwórczego polskiego rolnictwa i niezapewniającego odpowiednio wysokich dochodów ludności rolniczej. Komisja Europejska domaga się, aby jako okres referencyjny przyjąć lata 1995-1999 (1997-1999 dla mleka). Dla Polski i innych państw kandydujących nie jest to jednak okres miarodajny (tabela 3).

Tabela 3

Charakterystyka okresu referencyjnego proponowanego dla Polski oraz obowiązującego w krajach „15”

Polska okres referencyjny: lata 1995-1999	Kraje UE okres referencyjny: lata 1986-1991
Okres zapaści krajowego rolnictwa i głębokiego spadku produkcji rolno-spożywczej w związku z wymienionymi niżej czynnikami.	Okres dobrej koniunktury w sektorze rolnym i wysokiego poziomu produkcji.
Niejednakowe warunki konkurencji między pozbawionym większego wsparcia polskim rolnictwem a wysoko subsydiowanym rolnictwem UE, co spowodowało wypieranie polskich dostawców z rynku krajowego oraz z rynku wschodniego.	Silne wsparcie w ramach WPR, którego wysokość była dwukrotnie wyższa niż w Polsce w latach 1995-1999.
Niestabilne warunki makroekonomiczne (transformacja systemowa, upadek PGR).	Ustabilizowane warunki makroekonomiczne.
Spadek popytu krajowego na żywność w następstwie zmniejszenia się dochodów konsumentów.	Utrzymywanie się dużych nadwyżek produktów rolnych.
Niekorzystne z punktu widzenia producentów rolnych relacje między cenami produktów sprzedawanych oraz kupowanych przez indywidualne gospodarstwa rolne.	
Załamanie się struktur w obrocie i przetwórstwie rolnym, dotychczas funkcjonujących w Polsce.	
Duża zmienność popytu i cen na głównych rynkach eksportowych.	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów dostępnych na stronach internetowych Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa <www.fapa.com.pl/saepr> oraz Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Z punktu widzenia interesów „15” proponowane przez KE limity stanowią rozwiązanie korzystne, bowiem niższy poziom kontyngentów oznacza mniejsze wydatki z budżetu UE, związane z objęciem Polski mechanizmami WPR. Przyjęcie przez Polskę limitów produkcyjnych i poziomów referencyjnych zaproponowanych przez KE (tabela 4) zamroziłoby skutki niejednakowych uwarunkowań makroekonomicznych oraz warunków konkurencji, w jakich działał sektor rolny państw „15” oraz Polski, w konsekwencji czego utrzymałaby się pozycja Polski jako importera żywności z krajów Unii.

Proponowane Polsce niskie kwoty produkcyjne oraz długi okres przejściowy na uzyskanie dotacji bezpośrednich w pełnej wysokości oznacza, że na jednolitym rynku będą mogły się utrzymać tylko nieliczne wielkoobszarowe gospodarstwa rolne z Polski. Polscy negocjatorzy podkreślają, że poszerzenie UE o Polskę należy traktować jak szansę zapewnienia europejskiemu konsumentowi żywności zdrowej, bezpiecznej i o wysokich walorach smakowych, wytwarzanej przy zastosowaniu mniej intensywnych metod produkcji, ale za to w sposób bardziej zharmonizowany ze środowiskiem przyrodniczym. Taki model rolnictwa Polska chce wnieść do UE. Spadek zaufania konsumentów do żywności produkowanej w krajach „15” w związku ze sprawą BSE, skażeniami dioksynami itp. stanowi

sygnał o potrzebie przewartościowania dotychczasowego podejścia do metod produkcji rolnej.

Tabela 4

Pozycje negocjacyjne Polski oraz państw „15”
w odniesieniu do wybranych limitów produkcyjnych oraz plonów referencyjnych

Wysokość limitu	Postulowane przez Polskę	Postulowane przez UE	Różnica w stosunku do propozycji Polski
Plon referencyjny pszenicy (ton/ha) Obszar bazowy (tys. ha)	3,61 8 541	2,96 8 665	-0,65 +124
Plon referencyjny rzepaku (ton/ha) Obszar bazowy (tys. ha)	3,61 513	2,96 443	-0,65 -70
Limit produkcji mleka (tys. ton)	w 2003 r. 11 217 w 2008 r. 13 740	8 875	w 2003 r. -2342 w 2008 r. -4065
Limit produkcji skrobi ziemniaczanej (tys. ton)	260,0	90,5	-169,5
Limit produkcji cukru (tys. ton)	1 866	1 665	-201
Plon referencyjny roślin wysokobiałkowych (ton/ha) Obszar bazowy (tys. ha)	3,61 181	2,96 99	-0,65 -82
Dopłaty do uboju owiec (tys. sztuk)	720	364	-356
Dopłaty do uboju bydła (tys. sztuk) - bydło rzeźne - cielęta rzeźne - byki - krowy mamki	 2 021 1 017 2 200 1 500	 2 034 1 200 858 453	 +13 +183 -1342 -1047
Limit produkcji tytoniu surowego (tys. ton) - virginia - burley - dark air-cured - fire-cured	 40 000 20 000 6 000 4 000	 22 200 12 633 1 867 1 233	 -17 800 -7 367 -4 133 -2 767
Obszar uprawy chmielu (w tys. ha)	2000	2000	0

Źródło: Stanowisko negocjacyjne Polski oraz dane Komisji Europejskiej. Cyt. za: *Analiza i ocena propozycji...*, op.cit., s. 23. „Rzeczpospolita” z 17 kwietnia oraz 10 lipca 2002 r.

Niskie limity produkcyjne (i wielkości referencyjne dla płatności bezpośrednich) dla polskich rolników oznaczają, iż Unia – pomimo deklarowania potrzeby wspierania mniej

intensywnych i sprzyjających środowisku naturalnemu metod produkcji[17] - zakłada, że po rozszerzeniu na obszarze obecnej „15" państw nadal stosowane będą intensywne metody produkcji. Natomiast możliwości produkcyjne sektora rolnego nowych krajów, którego charakterystyka wskazuje na zasadność ukierunkowania się na produkcję proekologiczną nie będą w dostatecznym stopniu wykorzystywane. Oznacza to zamrożenie na wiele lat wyraźnej różnicy w stopniu intensywności produkcji rolnej, istniejącej między krajami EŚiW a państwami „15". W tej sytuacji domeną Polski i pozostałych krajów środkowo- i wschodnioeuropejskich pozostałoby rolnictwo ekstensywne, w dużej części socjalne.

W połowie 2002 r. negocjatorzy unijni zajęli bardziej elastyczne stanowisko, dopuszczając możliwość przyjęcia wyższych limitów i plonów referencyjnych. Jako podstawę do ustalenia limitów Unia jest obecnie gotowa wziąć pod uwagę produkcję w latach 2000-2002. Dla Polski szczególne znaczenie ma korekta plonu referencyjnego dla upraw zbożowych i roślin oleistych oraz limitu produkcji mleka. Przyjęcie limitów proponowanych przez KE oznaczałoby bowiem, że polscy wytwórcy tych produktów mogą liczyć na dwu- lub nawet czterokrotnie niższe dopłaty bezpośrednie od tych, które otrzymują rolnicy we Francji i w Niemczech[18].

Potencjalna wysokość płatności bezpośrednich dla polskich rolników

W zależności od tego, jakie okresy referencyjne zostaną zastosowane do obliczania poziomu produkcji objętej dotowaniem w ramach WPR, zasadniczo zmienia się wysokość płatności bezpośrednich, które mogą otrzymać polscy rolnicy. W przypadku przyjęcia kwot oraz limitów produkcji proponowanych przez stronę polską, płatności bezpośrednie

---

[17] Koncepcję tę odzwierciedla tzw. europejski model rolnictwa, propagowany przez UE m.in. na forum Światowej Organizacji Handlu (WTO) w ramach dyskusji z USA na temat ograniczenia subsydiowania rolnictwa.

[18] „Rzeczpospolita" z 10 lipca 2002 r.

wyniosłyby w sumie 3801,4 mln euro[19]. Natomiast, gdy za podstawę tego rachunku przyjmie się wskaźniki proponowane przez Komisję Europejską, wówczas w 2013 r. – kiedy Polska będzie już uprawniona do płatności bezpośrednich w pełnym wymiarze – krajowi rolnicy będą mogli liczyć z tego tytułu na 2366,6 mln euro, co stanowi kwotę o 1434,8 mln euro (37,7%) niższą w porównaniu z wariantem proponowanym przez Polskę. Ponieważ w 2004 r. Polska, w myśl propozycji Komisji, byłaby uprawniona jedynie do 25% płatności bezpośrednich obowiązujących w UE, kwota płatności wyniesie w tym roku zaledwie 591,7 mln euro.

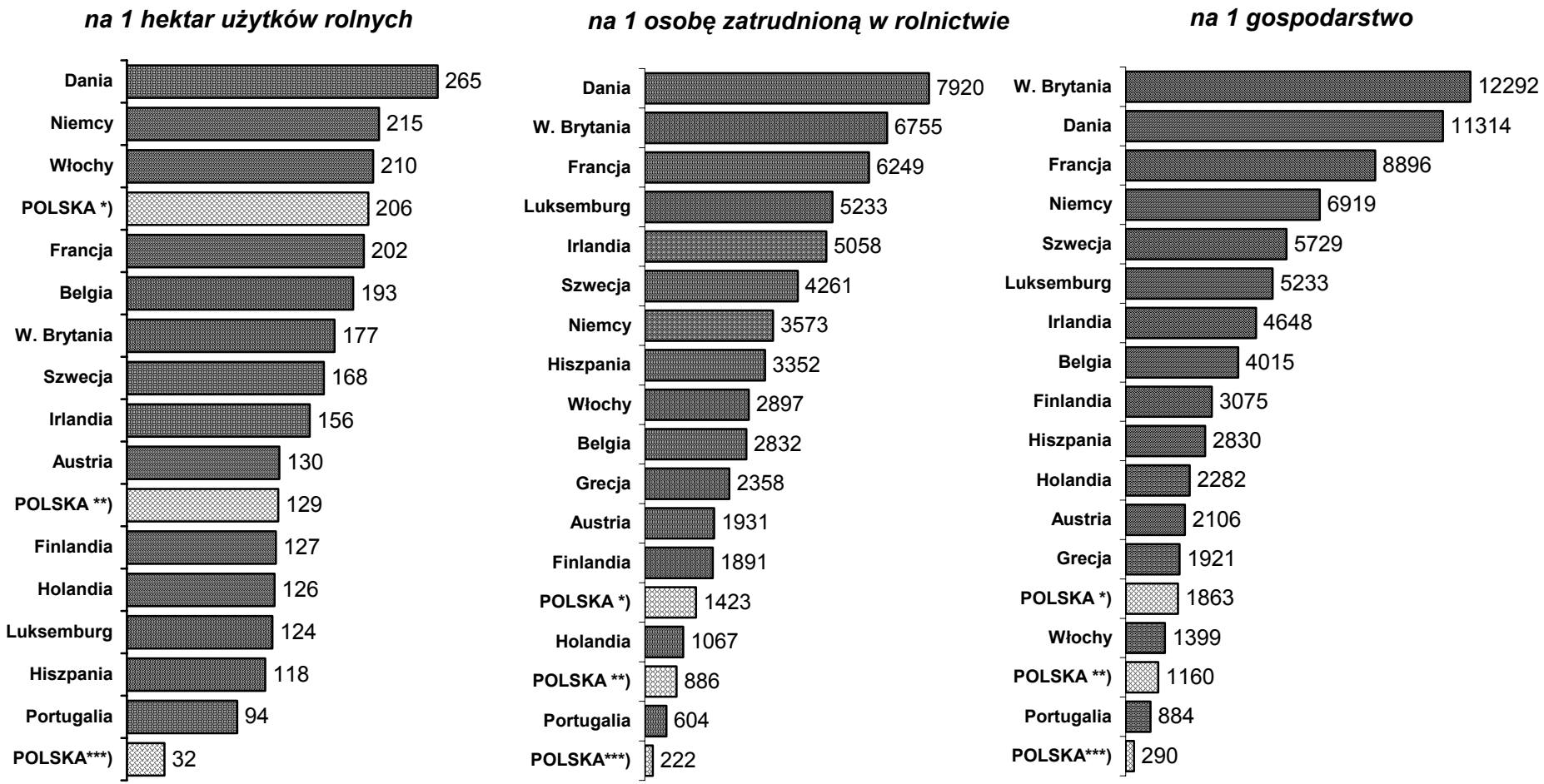
Z powyższego wynika, że w zależności od tego, czy weźmie się pod uwagę stanowisko Polski, czy propozycje Komisji Europejskiej, wysokość płatności bezpośrednich w Polsce w przeliczeniu na 1 ha użytków rolnych oraz na osobę zatrudnioną w rolnictwie, a także na 1 gospodarstwo rolne będzie się zasadniczo różniła (tabela 5). O ile wysokość płatności bezpośrednich w przeliczeniu na hektar użytków rolnych zgodnie z polskim stanowiskiem negocjacyjnym (206 euro) będzie odpowiadać wysokości płatności, jakie otrzymują na przykład Niemcy i Francja, czyli państwa UE o podobnej strukturze produkcji rolnej (202-215 euro), o tyle płatności ustalone według propozycji Komisji Europejskiej kształtowałyby się znacznie poniżej średniego poziomu dla krajów „15" (174 euro). Wielkości płatności bezpośrednich w przeliczeniu na 1 zatrudnionego w rolnictwie i na gospodarstwo przedstawiają się jeszcze mniej korzystnie. Przyjęcie koncepcji 25% poziomu płatności w pierwszym roku członkostwa spowodowałoby, że Polska we wszystkich trzech analizowanych przekrojach znalazłaby się za państwami „15" (rysunek 1).

---

[19] Statystycznie rzecz biorąc, każdy rolnik może w tym wypadku otrzymać po ok. 120 zł na ha rocznie. Kwota ta zwiększy się, jeśli za kryterium uprawniające do skorzystania z dopłat bezpośrednich rozdzielonych według systemu uproszczonego przyjmie się 1 ha użytków (a nie 0,3 ha – jak pierwotnie zakładała Komisja Europejska). W tym kierunku zmierzają propozycje rządu, w konsekwencji czego liczba gospodarstw, które będą mogły skorzystać z tej formy wsparcia wyniesie 1,9 mln, a więc o 600 tys. mniej niż w wypadku zastosowania kryterium 0,3 ha.

Rysunek 1

Wysokość dopłat bezpośrednich w krajach "15" UE i w Polsce (w euro)



*) Stanowisko Polski

**) Stanowisko Komisji Europejskiej (stan w 2004 r.)

***) Stanowisko Komisji Europejskiej (stan w 2013 r.)

Źródło: *Analiza i oc ena propozycji Komisji Europejskiej...,* op. cit., s. 30-31.

Tabela 5

Wysokość płatności bezpośrednich w Polsce oraz krajach „15" według stanowiska Polski oraz Komisji Europejskiej (w %.; przeciętny poziom płatności bezpośrednich w państwach „15" = 100)

Wysokość płatności bezpośrednich w przeliczeniu na:	Stanowisko polskie	Stanowisko Komisji Europejskiej	
		2004 r.	2013 r.
hektar użytków rolnych	115	18	72
osobę zatrudnioną w rolnictwie	40	6	25
gospodarstwo rolne	53	8	33

Źródło: *Analiza i ocena propozycji ...,* op.cit., s. 27-28.

Normy weterynaryjne i fitosanitarne

Obecnie jedynie 167 zakładów zajmujących się przetwórstwem mięsa, mleka, ryb i jaj spełnia unijne normy weterynaryjne i fitosanitarne, dzięki czemu ma prawo eksportować swoje wyroby do państw Unii (tabela 6). Polska zadeklarowała, że do 1 stycznia 2004 r. status taki uzyskają kolejne 2394 zakłady, co sprawi, że na jednolitym rynku będzie mogła już działać co druga polska masarnia, mleczarnia oraz przetwórnia ryb, a także wszyscy producenci jaj. Rzecz w tym, że 466 zakładów wystąpiło o prawo utrzymania produkcji na obecnych warunkach do 2007 r., zaś ponad 2 tys. przedsiębiorstw w ogóle nie jest w stanie dostosować się do unijnych wymagań. Negocjacje na temat, czy tego rodzaju firmy będą mogły dalej funkcjonować, a jeżeli tak, to na jakich warunkach, nie zostały jeszcze zakończone[20].

[20] Komisja Europejska uzależnia ewentualne wydanie zgody w tej sprawie od spełnienia przez stronę polską szeregu warunków, w tym: a) opracowania przez centralę służb weterynaryjnych jednolitych dla całego kraju programów modernizacji zakładów przetwórstwa rolno-spożywczego; b) oddzielenia zakładów, które mają prawo eksportu do państw „15" od tych, które mogą zaopatrywać wyłącznie rynek lokalny; c) wdrożenia skutecznego systemu identyfikacji pochodzenia bydła, a także d) wybudowania określonej liczby zakładów niszczenia i przerobu ciał padłych zwierząt. „Rzeczpospolita" z 17 czerwca oraz 2 lipca 2002 r.

Tabela 6

Wstępne plany zakładów przetwórstwa spożywczego w zakresie dostosowywania się do standardów sanitarnych UE

Rodzaj produkcji	Zakłady typu A	Zakłady typu B1	Zakłady typu B2	Zakłady typu C	Razem
Mięso czerwone	60	1892	260	1675	3887
Mięso białe	26	200	53	177	456
Mleko	33	175	113	84	405
Ryby	46	116	40	127	329
Jaja	2	11	-	-	13
Ogółem	167	2394	466	2063	5090

A – zakłady mające prawo eksportować do UE
B1 – zakłady, które dostosują się do norm UE przed 1 stycznia 2004 r.
B2 - zakłady, które dostosują się do norm UE po 4-letnim okresie przejściowym
C - zakłady, które nie mają szans na dostosowanie się do norm UE

Źródło: Dane Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Cyt. za: „Rzeczpospolita" z 17 czerwca oraz 2 lipca 2002 r.

Program SAPARD

W ramach „Programu akcesyjnego na rzecz rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich" (SAPARD) – stanowiącego instrument wsparcia ze strony Unii procesu dostosowywania sektora rolnego krajów kandydujących do wymogów WPR i reguł jednolitego rynku UE - Polska może liczyć na współfinansowanie projektów dotyczących: około 600 mleczarni, masarni oraz zakładów przetwórstwa ryb, warzyw i owoców, około 17 tys. gospodarstw rolnych wytwarzających mleko oraz mięso, jak również inwestycji infrastrukturalnych realizowanych przez samorządy[21]. Unia zarezerwowała dotychczas na ten cel dla Polski kwotę 516 mln euro. W praktyce będą to jednak dużo większe środki (ponad 1,5 mld euro), ponieważ budżet państwa przejmie 1/6 kosztów projektów, a wkład własny beneficjantów wyniesie 50%.

Fakt, że rolnik będzie musiał najpierw samodzielnie sfinansować inwestycję, a dopiero później ubiegać się o częściową refundację poniesionych kosztów z środków SAPARD, może zawęzić grono zainteresowanych skorzystaniem z tego rodzaju wsparcia. Wykorzystanie środków SAPARD w tych krajach, w których program już funkcjonuje (m.in. Litwa, Łotwa,

[21] Zakłada się, że realizowane w ramach programu SAPARD inwestycje infrastrukturalne obejmą budowę lub modernizację: 90 tys. przyłączy do wodociągów zbiorowych, 70 tys. przyłączy kanalizacji zbiorowej

Estonia, Bułgaria, Czechy) było dotychczas bardzo małe i do połowy 2002 r. wyniosło zaledwie 3,6%[22]. Ważnym aspektem SAPARD jest fakt, iż stanowi on program pilotażowy, a udział w nim pozwoli na zdobycie doświadczeń niezbędnych do efektywnego wykorzystania możliwości w zakresie pozyskiwania środków w ramach funduszy strukturalnych.

SAPARD ruszył w Polsce z prawie dwuletnim opóźnieniem, spowodowanym zarówno powolnością procedur legislacyjnych w UE, jak i problemami z uzyskaniem akredytacji Komisji Europejskiej dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) jako płatnika funduszu[23].

Debata nad przyszłym kształtem WPR

Impuls do ożywienia dyskusji na temat założeń wspólnej polityki rolnej stanowiły prace Komisji Europejskiej nad raportem dotyczącym średniookresowego przeglądu WPR. Część państw – w tym zwłaszcza Hiszpania popierana przez Francję, Grecję i Włochy[24] – zajęła stanowisko, że przegląd nie powinien być pretekstem do przeprowadzenia zasadniczych zmian w założeniach WPR. Z kolei za przebudową mechanizmów WPR i stopniowym odchodzeniem od systemu dopłat bezpośrednich opowiadają się przede wszystkim kraje należące do grupy płatników netto (Niemcy, Holandia, Szwecja i Wielka Brytania).

Kwestia reformy WPR została włączona do porządku obrad spotkania Rady Europejskiej w Sewilli 21-22 czerwca 2002 r. Wszystkie państwa zgodziły się wówczas, że – po pierwsze - dopłaty bezpośrednie stanowią część dorobku prawnego UE (*acquis communautaire*), po drugie – że muszą być utrzymane limity budżetowe *Agendy 2000*, po trzecie – że proces rozszerzenia Unii oraz reforma WPR stanowią problemy rozdzielne oraz -

---

i oczyszczalni zagrodowych, 50 wysypisk i zakładów utylizacji odpadów, 2,8 tys. dróg gminnych i powiatowych oraz 300 km sieci elektroenergetycznych.

[22] „Rzeczpospolita" z 5 lipca 2002 r.

[23] Program SAPARD został zaakceptowany przez Komisję Europejską w październiku 2000 r. We wrześniu 2001 r. nastąpiło wydanie aktu akredytacji potwierdzającego przygotowanie procedur wdrożeniowych, zaś w następnym miesiącu rozpoczęty został audyt procedur przez służby KE. Ostatecznie akredytacja dla ARiMR została podpisana przez przedstawicieli Komisji pod koniec czerwca 2002 r.

[24] Wymienione państwa otrzymują największe wsparcie finansowe z budżetu Unii w ramach WPR (tabela 2).

po czwarte – że, Komisja do 10 lipca 2002 r. zaproponuje kierunki reformowania wspólnej polityki rolnej[25].

Koncepcja zmian w mechanizmach funkcjonowania WPR - przedstawiona przez Komisję Europejską w dokumencie „Przegląd średniookresowy wspólnej polityki rolnej" (*Mid-Term Review of the Common Agricultural Policy*) – zakłada[26]:

- Zamrożenie dopłat bezpośrednich na obecnym poziomie, niezależnie od wielkości produkcji gospodarstw otrzymujących wsparcie i następnie zmniejszanie wysokości dopłat o 3% rocznie. W sumie dopłaty bezpośrednie mają być ograniczone o 1/5 w ciągu 7 lat, co da oszczędności o około 6 mld euro rocznie.

- Uniezależnienie dopłat od wielkości produkcji. Powinno to sprzyjać upowszechnianiu proekologicznych metod upraw i hodowli.

- Zwiększenie z 4 do 10 mld euro rocznie funduszy na rozwój obszarów wiejskich. W ten sposób łączna wielkość dotacji dla rolnictwa w krajach „15" zostanie utrzymana na obecnym poziomie (około 41 mld euro rocznie), zmieni się natomiast struktura wsparcia.

- Preferencyjne traktowanie małych gospodarstw (polegające na wyłączeniu tej grupy firm z zakresu przewidywanych cięć w dopłatach), a także proekologicznych metod upraw i hodowli.

- Maksymalny limit wsparcia na gospodarstwo w wysokości 300 tys. euro rocznie. Oznacza to, że cięcia dotkną przede wszystkim duże gospodarstwa, których najwięcej jest w Wielkiej Brytanii, Francji oraz Niemczech (zwłaszcza na obszarze b. NRD).

- Zmniejszenie o 5% cen gwarantowanych zbóż.

Z punktu widzenia Polski i pozostałych krajów kandydujących istotne znaczenie ma pytanie o wpływ proponowanych przez Komisję Europejską zmian w WPR – szczególnie w odniesieniu do dopłat bezpośrednich – na wielkość wsparcia, jakie z tego tytułu mogą otrzymać rolnicy z nowych państw. Warto w tym kontekście przytoczyć wypowiedź Güntera Verheugena, komisarza ds. rozszerzenia UE, który podczas wizyty w Polsce w lipcu 2002 r.

---

[25] Bilans prezydencji hiszpańskiej w Unii Europejskiej. „Biuletyn Analiz UKIE", nr 10, sierpień 2002 r., s. 2-4. Materiał dostępny na stronie internetowej Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej <www.ukie.gov.pl/dse/publikacje/biuletyn/nr10/analiza_10_1.shtml>.

[26] *Mid-Term Rewiev of the Common Agricultural Policy*. Materiał dostępny na stronie internetowej Komisji Europejskiej <www.europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/comodoc_en.pdf>. Zob. także: *Propozycje reformy Wspólnej Polityki Rolnej*. Wstępna ocena, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, „Biuletyn Informacyjny" nr 8/2002, materiał dostępny na stronie internetowej <www.minrol.gov.pl/bprasowe/BIM802/ie.htm>.

stwierdził, że średniookresowy przegląd WPR nie ma nic wspólnego z okresem dochodzenia do pełnych dopłat. Spekulacje prasowe o tym, że Polska i inne kraje kandydujące - w związku z propozycją ograniczenia wysokości dopłat stosowanych obecnie w Unii - mogą po 7 latach otrzymywać dopłaty w tej samej wysokości co państwa „15" są, zdaniem Güntera Verheugena, mylące[27].

*

Biorąc pod uwagę ramy finansowe określone w Berlinie w marcu 1999 r., pole manewru Komisji Europejskiej podczas negocjacji dotyczących warunków akcesji nowych państw w obszarze rolnictwa jest bardzo ograniczone. Czynnik komplikujący przebieg negocjacji stanowi presja czasu, która sprawia, że ustalony przez UE harmonogram rozmów musi być ściśle respektowany. Utrudnia to obronę punktu widzenia państw ubiegających się o członkostwo w Unii w odniesieniu do spraw, w których między kandydatami a Komisją występują istotne różnice stanowisk. W konkluzjach spotkania Rady Europejskiej w Sewilli w czerwcu 2002 r. państwa „15" podkreśliły, że oczekują przyjęcia przez kraje aspirujące do UE realistycznego i konstruktywnego stanowiska w kwestiach spornych. Istotne jest przy tym, że w Unii pojawia się wiele głosów, że nie należy czekać na kraje spóźnialskie, które nie będą gotowe do członkostwa w założonym terminie[28].

dr Paweł Wieczorek

[27] Wypowiedź Güntera Verheugena została m.in. przytoczona na stronie internetowej Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej.

[28] Zob. np. wypowiedź Andersa Fogha Rasmussena, premiera Danii sprawującej przewodnictwo w UE w drugim półroczu 2002 r. na konferencji prasowej inaugurującej duńską prezydencję. Cyt. za: „Rzeczpospolita" z 2 lipca 2002 r. W podobnym duchu wypowiadał się również Günter Verheugen podczas pobytu w Polsce w lipcu 2002 r.

USTALENIA NIEKTÓRYCH KONTROLI

Amelly Roszkowski

CZY REFORMA ROZWIĄŻE PROBLEM FINANSOWANIA POLSKIEGO SYSTEMU EMERYTALNEGO

Narastający kryzys finansowy polskiego systemu emerytalnego spowodował, że konieczne było przeprowadzenie jego reformy. Po około dwóch latach funkcjonowania zreformowany system stał się przedmiotem kontroli NIK dotyczącej realizacji postanowień ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych[1]. W artykule przedstawiono tę część wyników kontroli, która wiąże się z zagadnieniem finansowania polskiego systemu emerytalnego. Świadczenia emerytalne są pokrywane ze składek wpłacanych przez osoby aktualnie zatrudnione. Ze względu na demograficzne starzenie się społeczeństwa stale rośnie liczba emerytów przypadająca na osoby płacące składki. Już od wielu lat wpłacane do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) składki nie wystarczały na wypłatę bieżących emerytur, co powodowało konieczność dotowania świadczeń z budżetu państwa. Dane demograficzne wskazują, że problem ten będzie narastał. W 1995 r. na jednego emeryta przypadało 2,17 pracowników, a przewiduje się, że w 2005 r. będzie ich 2,09, zaś w 2015 r. - tylko 1,8. Przy utrzymaniu starego systemu zbilansowanie rosnących wydatków na emerytury i renty wymagałoby zwiększenia stawki składek na ubezpieczenie społeczne z 45% funduszu płac do ponad 58% w 2005 r. oraz dalszego zwiększania tej stawki w kolejnych latach. Alternatywą byłoby drastyczne obniżenie wysokości emerytur lub zwiększenie dotacji budżetu do FUS. Rosnące dofinansowanie FUS musiałoby się odbywać kosztem innych wydatków budżetowych, ponieważ dalsze zwiększanie i tak wysokich obciążeń podatkowych prowokuje kryzys gospodarczy.

Reforma systemu emerytalnego przyjęta przez rząd w 1995 r. zakładała przede wszystkim stopniowe znoszenie części przywilejów emerytalnych, zwiększanie składek na ubezpieczenia rolnicze oraz podnoszenie wieku emerytalnego. Ostatecznie jednak ogłoszono, że wprowadzając reformę emerytalną nie można ani zwiększać składki na ZUS, ani odebrać

[1] *Informacja o wynikach kontroli realizacji postanowień ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych,* opracowana w Departamencie Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia NIK, luty 2002 r.

nabytych już uprawnień emerytalnych. Bez jasnej odpowiedzi pozostało pytanie, w jaki sposób sfinansować w takich warunkach rosnące koszty systemu emerytalnego.

W 1997 r. przedstawiono nową koncepcję reformy emerytalnej, obejmującą trzy formy ubezpieczeń emerytalnych, tzw. filarów. W pierwszym filarze świadczenia emerytalne będą finansowane tak jak dotychczas przez ZUS, z bieżących składek wszystkich pracujących. Jednak wpływające składki są zapisywane na indywidualnych kontach ubezpieczonych oraz waloryzowane w stosunku do inflacji i wzrostu funduszu płac. Wielkość tak zgromadzonego kapitału będzie decydować o wysokości emerytury. Drugi filar stanowią prywatne powszechne towarzystwa emerytalne (PTE), które tworzą i zarządzają otwartymi funduszami emerytalnymi (OFE). Za pośrednictwem ZUS 7,3% podstawy wymiaru składki jest odprowadzane do wybranego przez ubezpieczonego OFE. Składki członków są inwestowane na rynku finansowym. Zgromadzony kapitał pochodzący ze składek, w połączeniu z zyskami płynącymi z inwestycji, pozwoli w przyszłości na wykupienie emerytury w specjalnie w tym celu utworzonych zakładach emerytalnych. Trzeci filar jest dobrowolnym systemem kapitałowym opartym na tworzonych przez pracodawców pracowniczych programach emerytalnych (PPE). Przyszłe świadczenie otrzymywane w ramach PPE będzie pochodzić ze zgromadzonych składek, które pracodawca nalicza w ciężar swoich kosztów, a w przypadku dobrowolnie wnoszonej składki dodatkowej, także pobiera z wynagrodzenia pracownika. Zgromadzone oszczędności będą wypłacane uczestnikowi PPE po osiągnięciu wieku emerytalnego lub po uzyskaniu wcześniejszych uprawnień emerytalnych albo rentowych.

Najważniejszym elementem tak skonstruowanego systemu emerytalnego jest przypisanie konkretnej osobie każdej wpłaconej składki oraz uzależnienie wysokości emerytury od sumy oszczędności zgromadzonych na indywidualnych kontach ubezpieczonych. Funkcjonujący dotąd system emerytalny oceniany był jako niesprawiedliwy z powodu braku ścisłego związku między otrzymywaną emeryturą a wpłacanymi składkami. Powodowało to dążenie ubezpieczonych do unikania płacenia składki ZUS. Ze składek płaconych w równej wysokości finansowane są różnorodne grupowe przywileje. Na przykład wypłaca się minimalne emerytury, choć aż jedna piąta osób, które je pobierają nie wypracowała ich sobie. Wyższe lub wcześniejsze emerytury otrzymuje szereg grup zawodowych. Najpowszechniej występującym przywilejem starego systemu jest przechodzenie na wcześniejszą emeryturę. Oznacza to krótszy okres wpłacania składki przy dłuższym okresie otrzymywania świadczenia. W

nowym systemie osoby krócej pracujące zgromadzą niższy kapitał, który ponadto mniej wzrośnie z powodu krótszego okresu indeksacji (w I filarze) lub inwestowania (w II i III filarze). Jednocześnie z tego niższego kapitału będzie trzeba sfinansować dłuższy okres pobierania emerytury, która powinna być z tego powodu niższa. Do tej pory wszystko to nie znajduje odzwierciedlenia w wysokości otrzymywanych świadczeń. Największą grupą, której to dotyczy są kobiety, które nie tylko wcześniej przechodzą na emeryturę, ale i dłużej żyją. W prognozach najczęściej szacuje się, że w nowym systemie kobiety będą przeciętnie otrzymywać około 50-65% emerytury wypłacanej mężczyznom. Rozpowszechnienie tych danych spowodowało szeroką dyskusję, jak zapobiec tak dużemu zróżnicowaniu. Najczęściej proponowane rozwiązanie to zrównanie wieku emerytalnego. Zakładano to już w projekcie reformy, ale Sejm odrzucił takie rozwiązanie, ponieważ wzbudzało duże kontrowersje. W nowym systemie istnieje między I i II filarem istotna różnica w zasadach obliczania wysokości emerytury. Świadczenia z FUS wypłacane są przy zastosowaniu tablic przeciętnego dalszego trwania życia bez różnicowania płci (art. 26 ust. 3 ustawy o emeryturach i emeryturach z FUS). Natomiast emerytury z II filara mogłyby być wypłacane w sposób uwzględniający różnice długości dalszego trwania życia kobiet i mężczyzn (por. art. 63 projektu ustawy o zakładach emerytalnych). Według niektórych propozycji, należy także w II filarze obliczać wysokości emerytur na podstawie wskaźników nieuwzględniających różnic w długości pobierania świadczeń przez kobiety i mężczyzn. Po sposobie rozwiązania problemu niższych emerytur kobiet będzie można ocenić, czy zwycięży stanowisko utrzymujące związek między płaconą składką a emeryturą. Zachęca to do późniejszego przechodzenia na emeryturę, co z kolei zmniejsza deficyt finansowy systemu. Możliwy też jest powrót do manipulowania systemem emerytalnym w celu załatwiania różnorodnych problemów społecznych, co było przyczyną patologii i kryzysu poprzedniego systemu.

Innym nadal nierozwiązanym zagadnieniem jest sfinansowanie wypłaty tzw. emerytur pomostowych. Dotyczą one zawodów, których specyfika uniemożliwia pracę do czasu osiągnięcia wieku emerytalnego, przede wszystkim górników. Te świadczenia miały być finansowane ze specjalnego funduszu, który jak dotąd nie powstał, chociaż emerytury pomostowe powinny funkcjonować od początku 2007 r. Źródłem dochodów tego funduszu miały być składki odprowadzane przez pracodawców oraz wpłaty z budżetu. Według ostatnich koncepcji, koszt budżetu wyniósłby nie mniej niż 5-6 mld zł, w tym ponad 3 mld zł na emerytury górników. Same kopalnie powinny na to przeznaczyć około 1,5 mld zł. Jednak pracodawcy zatrudniający pracowników w szczególnych warunkach nie płacą dotychczas

zwiększonej składki. Dlatego koszty wypłaty emerytur pomostowych obciążą prawdopodobnie w większym stopniu lub w całości budżet państwa.

Przedstawiony powyżej zarys sytuacji pokazuje, że kluczowym problemem reformy emerytalnej jest znalezienie źródeł sfinansowania świadczeń. Finansując emerytury z bieżących składek, bez tworzenia funduszy rezerwowych, państwo zaciągnęło wobec płacących składki zobowiązanie, którego wielkość szacuje się od 120% do przeszło 220% produktu krajowego brutto. Tymczasem tworzenie II filara oznacza przekazywanie części składki do OFE. Zmniejsza to środki pozostawiane w FUS na wypłatę bieżących emerytur. Ponadto do czasu reformy składkę pobierano od pełnej wysokości zarobków, chociaż maksymalna podstawa wymiaru emerytury była i jest ograniczona. Większe składki pobierane od wysokich wynagrodzeń nie wiązały się z koniecznością wypłaty proporcjonalnie zwiększonych emerytur. Obecnie w art. 19 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń ograniczono podstawę wymiaru składek, dostosowując w ten sposób limit odprowadzanych składek do maksymalnego wymiaru emerytury. To również oznacza zmniejszenie wielkości środków, którymi FUS dysponuje na wypłatę bieżących emerytur. W związku z tym konieczne było dodatkowe dofinansowanie FUS z budżetu. Przewidywane w momencie rozpoczęcia reformy kwoty dotacji okazały się zaniżone w stosunku do potrzeb FUS. Brak środków Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) uzupełnił finansując bieżące świadczenia za pomocą składek, które zgodnie z prawem powinny być przekazane do OFE. Takie postępowanie naruszyło przepisy art. 47 ust. 9 i art. 39 ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, które nie przewidują jakiegokolwiek innego sposobu dysponowania tymi środkami, niż przekazanie ich do funduszy. Nawet w 1999 r., gdy obowiązujący wówczas przepis art. 47 ust. 10 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych zobowiązywał ZUS do przekazywania niezidentyfikowanych składek na wyodrębniony rachunek bankowy, Zakład nie respektował tych postanowień. Ze względu na wysokie odsetki jest to kosztowna forma zadłużenia. W I kwartale 2002 r. ZUS szacował, że zadłużenie wobec OFE wyniosło około 5,5 mld zł nieprzekazanej składki oraz 1,8 mld zł odsetek. Ponieważ ani w FUS, ani w budżecie państwa nie ma środków na pokrycie tego zadłużenia, powstała koncepcja jego konwersji na obligacje skarbu państwa. Rząd nie przedstawił szczegółów tego pomysłu, ale jego ewentualna realizacja powinna zmniejszyć koszty obsługi długu.

Jak wcześniej wspomniano, procesy demograficzne spowodują w najbliższych dziesięcioleciach gwałtowne narastanie deficytu wydatków bieżących FUS. Jednym z głównych deklarowanych celów utworzenia otwartych funduszy emerytalnych było

złagodzenie tego deficytu w przyszłości, gdy będzie on największy. Fundusze bowiem przejmą w przyszłości od FUS wypłatę części świadczeń emerytalnych. Jednak obecnie przystępowanie do kapitałowego filara ubezpieczeń emerytalnych coraz większej liczby ubezpieczonych powoduje, że w każdym kolejnym roku reformy wielkość ubytku przychodów FUS będzie się zwiększała, a związany z tym deficyt Funduszu będzie narastał. Sytuacja ta zmieni się dopiero wtedy, gdy na emeryturę zaczną przechodzić osoby ubezpieczone w funduszach emerytalnych. Przyjęte rozwiązanie wiąże się zatem z koniecznością zwiększenia bieżących dotacji budżetowych dla FUS po to, żeby za kilkadziesiąt lat można je było zmniejszyć. Operacja taka ma sens ekonomiczny tylko wtedy, jeżeli nie powoduje wzrostu deficytu budżetowego. Aby przeciwdziałać temu zagrożeniu, przepisy art. 2 ust. 2 i 3 ustawy z 25 czerwca 1997 r. o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia skarbu państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych, przewidywały przygotowanie wykazu przedsiębiorstw i spółek, których prywatyzacja miała zapewnić środki na sfinansowanie reformy systemu ubezpieczeń społecznych. Rozporządzenie w tej sprawie nie zostało jednak wydane, a powyższe przepisy ustawy zostały uchylone z dniem 6 maja 2000 r. W związku z tym nie powstała planowana rezerwa prywatyzacyjna, stanowiąca finansowe wsparcie reformy. Ponieważ w możliwej do przewidzenia przyszłości ani FUS, ani budżet państwa nie będą dysponować nadwyżkami finansowymi, kwoty środków przekazanych do OFE będą zwiększać zadłużenie skarbu państwa przez okres prawdopodobnie kilkudziesięciu lat. Gdyby natomiast system emerytalny funkcjonował wyłącznie według zasady finansowania emerytur z bieżących składek, wzrost dotacji budżetowych do FUS nastąpiłby ze znacznym opóźnieniem dopiero w momencie wypłaty rosnących świadczeń emerytalnych. Dopiero wtedy skarb państwa musiałby zaciągnąć dług i rozpocząć jego obsługę. Należy zauważyć, że przedstawione kontrolerom analizy nie zawierały porównania, czy bardziej opłacalna będzie wieloletnia obsługa rosnącego zadłużenia, czy zaciągnięcie w przyszłości długu bezpośrednio w momencie regulowania rosnących zobowiązań emerytalnych. Wydaje się, że w ogóle tego zagadnienia nie analizowano przygotowując reformę. Bez takiej analizy trudno ocenić, czy utworzenie systemu otwartych funduszy emerytalnych rzeczywiście złagodzi przewidywany kryzys finansowania świadczeń emerytalnych.

Innym zabezpieczeniem mającym złagodzić przewidywany w przyszłości kryzys finansowy systemu emerytalnego miał być Fundusz Rezerwy Demograficznej. Zgodnie z ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych, ZUS miał na Fundusz przekazywać 1% podstawy wymiaru składki. Zgromadzone środki powinny być najwcześniej od 2009 r.

wykorzystane na uzupełnienie wynikającego z przyczyn demograficznych niedoboru funduszu emerytalnego. ZUS, wbrew przepisom, nie odprowadzał środków do Funduszu, wykorzystując je do wypłaty bieżących świadczeń.

Z przedstawionych faktów wynika, że z punktu widzenia budżetu państwa reforma emerytalna nie tworzy dotąd rzeczywistych rezerw mogących zapobiec przewidywanemu w przyszłości kryzysowi finansowemu. Cała operacja polega raczej na zamianie ukrytych zobowiązań FUS na bieżące zadłużenie skarbu państwa.

Warto zwrócić uwagę, że przyjmując założenie swobodnego dostępu do rynku obowiązkowych ubezpieczeń emerytalnych, nie wykorzystano możliwości uzyskania dochodów z tytułu udzielania koncesji na prowadzenie PTE[2]. Dochody te mogłyby np. znacząco zwiększyć finansowe rezerwy sytemu emerytalnego. Ceny zakupu akcji PTE uzyskane w rzeczywistych transakcjach przeprowadzonych w 2000 r. pozwalały oszacować wartość rynkową wszystkich towarzystw na kwotę od 13 388 do 16 237 mln zł. Natomiast suma wpłat akcjonariuszy na kapitał wszystkich PTE na koniec 2000 r. wyniosła 2945 mln zł. Oznacza to, że w momencie zakończenia podziału rynku funduszy emerytalnych osiągnięty z jego przejęcia zysk, został wyceniony w transakcjach handlowych na przeszło 10 mld zł. Kwota ta została przejęta przez akcjonariuszy PTE, głównie zachodnie towarzystwa ubezpieczeniowe.

Z punktu widzenia ubezpieczonych w II filarze reformy uzasadnione jest pytanie, czy większy dochód przynoszą odsetki, które budżet państwa płaci od swojego zadłużenia, czy inwestycje OFE, do których uczestnicy muszą oddawać swoje składki. Skoro bowiem skarb państwa zadłuża się na rynku kapitałowym, by te składki przekazać do OFE, to równie dobrze mógłby się zadłużać bezpośrednio u ubezpieczonych, np. sprzedając im swoje obligacje. Zamiast tego emitowane przez skarb państwa bony i obligacje kupują w imieniu ubezpieczonych fundusze. Dotychczas udział papierów wartościowych skarbu państwa stanowił z reguły około 2/3 wartości portfela inwestycyjnego OFE. W ten sposób doszło do utworzenia systemu, w którym PTE są pośrednikiem, pobierającym opłatę za lokowanie składek uczestników OFE w papiery wartościowe skarbu państwa. Sytuacja taka ma trwały charakter, ponieważ deficyt budżetowy wymusza zaciąganie długów przez skarb państwa, a OFE będą dominującym inwestorem na rynku papierów wartościowych.

[2] Z wyjaśnień złożonych przez jednego z autorów reformy wynika, że swobodny dostęp do rynku przyjęto jako zasadę, która z założenia ma zapewniać jego konkurencyjność i efektywność.

Badając funkcjonowanie II filara systemu emerytalnego, Najwyższa Izba Kontroli doszła do wniosku, że warunki działania tego systemu nie sprzyjają uzyskiwaniu przez uczestników OFE wysokiego wzrostu oszczędności emerytalnych. Wzrost tych oszczędności zależy przede wszystkim od efektywności inwestowania oszczędności emerytalnych na rynku kapitałowym oraz wysokości opłat pobieranych przez PTE. W obu wypadkach sytuacja nie jest korzystna.

W przyszłości uzyskanie przez OFE dobrych wyników inwestycyjnych może być utrudnione. Popyt funduszy na papiery wartościowe rośnie bowiem znacznie szybciej niż ich podaż, a niewystarczająca wielkość krajowego rynku kapitałowego może zmusić fundusze do inwestowania po zawyżonych cenach lub w mniej pewne papiery wartościowe. Z kolei zwiększanie inwestycji za zagranicą może osłabić rozwój gospodarczy kraju, a tym samym zmniejszyć płace i składki emerytalne. Dlatego niezbędne jest rozszerzenie możliwości inwestowania posiadanych przez OFE środków na krajowym rynku kapitałowym.

Jednocześnie możliwość obniżania opłat pobieranych od członków OFE ograniczyły wysokie koszty dotychczasowego działania PTE oraz zdominowanie rynku przez kilka towarzystw zarządzających największymi funduszami. Przyczyniła się do tego przyjęta w reformie metoda pozyskiwania członków do OFE, polegająca na prowadzeniu ich naboru przez poszczególne PTE. Podział rynku nastąpił w momencie rozpoczęcia reformy, zanim poznano wyniki inwestycyjne funduszy. Dlatego głównym sposobem konkurencji była działalność marketingowa, a nie efektywność zarządzania oszczędnościami członków OFE[3]. Spowodowało to uzyskanie przewagi przez towarzystwa, których akcjonariuszami były zakłady ubezpieczeń dysponujące rozbudowaną siecią wyszkolonych agentów ubezpieczeniowych. W efekcie doszło do faktycznego zdominowania rynku funduszy emerytalnych przez cztery OFE, które na koniec 2000 r. posiadały 62,6% wszystkich rachunków i 74 % aktywów należących do uczestników. Nie stwierdzono, aby wprowadzenie reformy poprzedziły analizy dotyczące wyboru metod utworzenia rynku PTE i OFE oraz wpływu jego struktury na poziom kosztów działalności i zachowanie właściwej konkurencji.

Połączenie rynkowej dominacji kilku dużych PTE oraz wysokich kosztów ich działalności musi osłabiać konkurencję rynkową między towarzystwami. Tymczasem konkurencja między PTE jest jedynym ekonomicznym instrumentem ochrony interesu

[3] Przykładowo, w 1999 r. koszty akwizycji i reklamy przekroczyły 60% całości kosztów operacyjnych poniesionych przez powszechne towarzystwa emerytalne.

uczestników OFE. Nie mają oni bowiem prawa wystąpić z II filara i wycofać stamtąd swoich oszczędności, mogą jedynie przechodzić z jednego funduszu do innego. Warto zwrócić uwagę, że PTE są obowiązane rekompensować uczestnikom OFE słabe wyniki inwestycyjne tylko wtedy, jeżeli są one (w uproszczeniu) dwa razy gorsze od średnich wyników wszystkich funduszy. Jeżeli więc większość funduszy będzie źle inwestować, to nawet gdyby uczestnicy OFE tracili swoje oszczędności, nikt nie będzie za to odpowiadał.

Dlatego, w celu umotywowania PTE do zwiększania efektywności zarządzania powierzonymi środkami oraz obniżenia pobieranych przez nie opłat, warto rozważyć możliwość stworzenia członkom OFE alternatywnych możliwości inwestowania ich składek. Cel taki można by zrealizować np. poprzez umożliwienie osobom ubezpieczonym w OFE inwestowania składki emerytalnej w długoterminowe papiery wartościowe emitowane przez skarb państwa. Można w tym celu utworzyć odrębny fundusz obligacji, do którego członkowie OFE przekazywaliby składki na ogólnych zasadach stosowanych w II filarze. Dodatkową korzyścią byłoby zapewnienie stabilnego popytu na papiery wartościowe skarbu państwa. Organizacyjnie takie przedsięwzięcie mogłoby się ograniczyć do ogłaszania przez ministra finansów stopy odsetek obligacji emerytalnych oraz rejestrowania kto i w jakim okresie deklarował uczestniczenie w funduszu. Dlatego koszty funduszu obligacji ograniczałyby się prawie wyłącznie do wydatków ponoszonych na agenta transferowego.

O poziomie emerytur wypłacanych z I filara systemu emerytalnego zadecydują regulacje ustawowe, których kształt jest wynikiem decyzji politycznych. Zasadnicze instrumenty, jakimi dysponuje ustawodawca to stopa waloryzacji kapitału emerytalnego zarejestrowanego na indywidualnych kontach w ZUS oraz wiek przejścia na emeryturę. Opóźnienie momentu przejścia na emeryturę wydłuża okres płacenia składki i skraca czas pobierania emerytury. Stanowi to znaczną oszczędność dla FUS, a jednocześnie zwiększa wysokość emerytury ze względu na dłuższy czas oszczędzania. Ustawodawca, wprowadzając reformę nie zdecydował się jednak na zmiany wieku przechodzenia na emeryturę. Także wzrost stopy waloryzacji kapitału emerytalnego zwiększa emeryturę wypłacaną z I filara. Jednak takie rozwiązanie obciąża FUS dodatkowymi wydatkami, które nie wiążą się ze zwiększonymi wpłatami składki. Nawet osoby, które przystąpiły do II filara większość składki przekazują na swoje konto w I filarze systemu i będą z tego tytułu otrzymywały część emerytury. Dlatego sposób waloryzacji kapitału w I filarze będzie decydował o wysokości świadczeń. Waloryzacja ta musiała być dostosowana do możliwości budżetowych. Według wielu ocen, pierwsze emerytury wypłacone w nowym systemie będą wyraźnie niższe od ostatnich wyliczonych na starych zasadach. Może

to prowadzić do dużego społecznego rozczarowania. Podobna sytuacja miała już kiedyś miejsce przy jednoczesnej wypłacie emerytur z tzw. starego i nowego portfela.

Wprowadzając reformę deklarowano, że sytuacja ubezpieczonych nie ulegnie pogorszeniu. Zdawały się to potwierdzać symulacje przyszłych świadczeń przedstawione wówczas przez twórców reformy. Posługiwali się oni w swoich analizach wskaźnikiem tzw. stopy zastąpienia, która porównuje wysokość emerytur z wysokością ostatnio otrzymywanych wynagrodzeń. Prognozy sporządzone przez Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi w 2001 r. przewidywały znaczny spadek wskaźnika stopy zastąpienia w porównaniu z sytuacją sprzed reformy. Opublikowanie tych danych w „Informacji" NIK stało się przyczyną podjęcia w mediach szerokiej dyskusji na temat spodziewanej wysokości emerytur wypłacanych w zreformowanym systemie. Szczególnie aktywne okazały się w tej dyskusji osoby, które zaprojektowały i wprowadziły reformę. Podnosiły one przede wszystkim to, że stopa zastąpienia nie jest właściwym wskaźnikiem, ponieważ tak naprawdę dla emeryta liczy się kwota emerytury, a ta będzie większa niż obecnie. Trzeba stwierdzić, że twórcy reformy sami zaczęli posługiwać się wskaźnikiem stopy zastąpienia sporządzając swoje prognozy. Porównywanie wysokości emerytury z wysokością ostatniej płacy pozwala ocenić poziom emerytury, natomiast porównywanie bezwzględnej wysokości świadczeń obecnie i za kilkadziesiąt lat dokumentuje głównie wzrost dobrobytu lub stopę inflacji. Krytycy twierdzili też, że przedstawione szacunki wynikają z przyjętych założeń, a dopiero przyszłość pokaże, jaka będzie rzeczywista stopa zastąpienia. W rzeczywistości przyjęte w prognozach założenia były optymistyczne. Przykładowo, znacznie wyższy od faktycznego był zastosowany w symulacjach wskaźnik przyrostu kapitału z tytułu inwestycji prowadzonych przez fundusze emerytalne. Kolejne symulacje przedstawione przez UNFE oraz Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową potwierdziły, że stopa zastąpienia płacy emeryturą będzie w nowym systemie znacznie niższa. Z dużym przybliżeniem można przyjąć, że wypłacaną w nowym systemie emeryturę oszacowano dla mężczyzn na 50-70%, a dla kobiet na 35-50% ostatniego wynagrodzenia. Zróżnicowanie wyników bierze się z przyjmowania w symulacjach wariantowych założeń dotyczących np. różnych okresów stażu pracy lub odmiennych tablic dalszego trwania czasu życia.

W treści „Informacji" symulacjom tym przypisano marginesowe znaczenie. Przedstawione powyżej uwagi pokazują, że tezy NIK dotyczące niskiej efektywności zreformowanego sytemu wynikają z analizy jego funkcjonowania, a nie szacunków dotyczących przyszłych emerytur. Porównanie szacunku stopy zastąpienia przedstawionego w

założeniach reformy z późniejszymi prognozami służyło wskazaniu błędów merytorycznych popełnionych w symulacjach przedstawionych przez autorów reformy[4]. Błędy te polegały przede wszystkim na pominięciu w symulacjach podstawowych kosztów obciążających uczestników II filara, takich jak: opłaty na rzecz PTE, koszty naliczane przez OFE w ciężar składek oraz wydatki na wykupienie emerytury w zakładzie emerytalnym. Według tak sporządzonych symulacji, część emerytury wypłacana z tytułu uczestnictwa w OFE miała być znacznie większa, niż by to wynikało z proporcji odpisu składki emerytalnej między I a II filarem[5]. Twórcy reformy założyli, że wysoka efektywność inwestycji w OFE pozwoli na uzyskanie stosunkowo wysokiej łącznej emerytury, jednak rzeczywistość tego nie potwierdza. W pierwszych dwóch latach działalności zyski OFE nie zapewniły uczestnikom zwrotu kosztów pobranych opłat. Na koniec I kwartału 2001 r. przekazane przez ZUS do OFE składki wyniosły 12,3 mld zł, a aktywa netto funduszy 11,5 mld zł.

Przyjęcie w założeniach reformy zasady niepodwyższania obowiązkowych składek emerytalnych i wprowadzenie ich górnego limitu spowodowało, że liczono się z obniżeniem poziomu przyszłych emerytur. Zwłaszcza wśród osób o wysokich zarobkach, ponieważ nie ma obowiązku odprowadzania składek emerytalnych od wynagrodzeń przekraczających 250% średniej krajowej. Dlatego, aby umożliwić zwiększenie wysokości emerytury bez podwyższania obowiązkowych świadczeń, stworzono system dobrowolnych ubezpieczeń w pracowniczych programach emerytalnych. Ich upowszechnienie stanowi niezbędny warunek utrzymania w przyszłości stopy zastąpienia pensji emeryturą na poziomie zbliżonym do uzyskiwanego przed reformą. Przygotowując założenia reformy, zakładano masowe uczestnictwo w PPE. W rzeczywistości dotychczasowy rozwój tej formy ubezpieczeń jest bardzo ograniczony. W maju 2002 r. było zarejestrowanych tylko 164 PPE. Małe zainteresowanie PPE wskazuje na to, że sama konstrukcja III filara reformy niedostatecznie zachęca do ich tworzenia. We wprowadzonym w Polsce systemie o zorganizowaniu w zakładzie PPE decydują pracodawcy. Jednocześnie składka podstawowa wnoszona do PPE stanowi koszt ponoszony przez pracodawcę, co zwiększa i tak wysokie koszty pracy. Dlatego system taki może być skuteczny na rynku pracy o małym bezrobociu, kiedy pracodawca musi

[4] Symulacje te przedstawiono w raporcie Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego z czerwca 1997 r. - „Bezpieczeństwo dzięki różnorodności".

[4] Składka emerytalna przekazywana do funduszy emerytalnych stanowi 65% kwoty zatrzymywanej przez FUS, a fundusze potrącają z niej jeszcze należne im opłaty. Natomiast w symulacjach przedstawionych przez pełnomocnika rządu ds. reformy zabezpieczenia społecznego szacowano, że uczestnicy II filaru otrzymają z tego źródła średnio około połowy emerytury.

się starać o pozyskanie dobrych pracowników. Przy obecnej sytuacji na rynku pracy i kondycji ekonomicznej przedsiębiorstw nie ma bodźców skłaniających pracodawców do ponoszenia dodatkowych obciążeń. Tym bardziej że wpłaty na PPE pracodawca musi kontynuować nawet w wypadku pogorszenia sytuacji ekonomicznej zakładu. Na pracodawcę decydującego się na założenie PPE spada też szereg obowiązków organizacyjnych związanych z utworzeniem PPE. Ponadto sami pracownicy mogą być bardziej zainteresowani podwyższeniem pensji, niż wpłatami na PPE. Jest to tym bardziej prawdopodobne, że system zakłada natychmiastowe płacenie podatku dochodowego od składek, których zwrot ubezpieczony otrzyma dopiero za kilkadziesiąt lat. W praktyce więc potencjalnie mniejszej pensji może towarzyszyć wyższy podatek dochodowy. Dla zapewnienia rozwoju dobrowolnych ubezpieczeń emerytalnych, należy rozważyć wprowadzenie systemowych zmian w zasadach ich funkcjonowania. Najskuteczniejszą zachętą byłyby ulgi podatkowe. Jeżeli jednak sytuacja budżetowa na to nie pozwala, można rozważać ułatwienia organizacyjne. Na przykład możliwość zawierania dodatkowych indywidualnych ubezpieczeń w II filarze finansowanych przez samych pracowników lub przez pracodawcę, który unikałby w ten sposób kłopotów z organizacją PPE. Ubezpieczenie takie mogłoby także objąć pracowników podmiotów, w których nie utworzono PPE, np. zatrudnionych w sferze budżetowej.

Reforma wprowadziła scentralizowany system rozliczania składek, w którym kluczową rolę odgrywa ZUS. W systemie tym utrzymywany z budżetu ZUS świadczy odpłatnie szereg usług na rzecz prywatnych podmiotów, jakimi są PTE, płatnicy i ubezpieczeni. Zakład z reguły nie tylko nie pobierał należnych opłat, ale nie był w stanie określić, czy ich wysokość pokryje poniesione koszty. Tworząc założenia reformy, nie przeanalizowano dostatecznie takich aspektów systemu, jak ewidencja i obieg dokumentów. Zwłaszcza rozwiązania przyjęte przy przekazywaniu przez ZUS składek do OFE były niepotrzebnie skomplikowane. Zwiększyło to wielokrotnie liczbę dokumentów rozliczeniowych i spowodowało potrzebę ich uzgadniania. Postawiło też wysokie wymagania przed komputerowym systemem obsługującym rozliczenia składek, który nie funkcjonował prawidłowo. W rezultacie ZUS nie potrafił wywiązać się z obowiązku ewidencjonowania i przekazywania wszystkich składek do OFE. Stało się to powodem wielu nieprawidłowości. Spośród kilkunastu zagadnień z tym związanych wymienić należy przede wszystkim:

- Niezdolność ZUS do określenia wiarygodnej kwoty zaległych składek i odsetek należnych OFE od FUS. Do tej pory podawane przez ZUS dane na ten temat były jedynie przybliżonymi szacunkami.

- Nieewidencjonowanie w księgach rachunkowych zobowiązań Zakładu i FUS wobec OFE z tytułu zaległych składek i odsetek za zwłokę. Stanowi to naruszenie przepisów art. 4 ust.1 i art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

- Brak identyfikacji dużej części błędów dotyczących odprowadzania składek do OFE oraz nieustalanie instytucji odpowiedzialnych za ich popełnienie. Niepodejmowanie w związku z tym ściągania dodatkowych opłat przewidzianych w art. 47 ust. 10c ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Odsetki za zwłokę zobowiązany jest zapłacić ten podmiot, z winy którego składki nie mogły być odprowadzone do OFE. ZUS musi w każdym wypadku najpierw zidentyfikować przyczyny oraz podmioty winne powstania błędów i w konsekwencji nieprzekazania środków. Dopiero po przeprowadzeniu takiego postępowania wyjaśniającego Zakład, poprzez decyzję administracyjną, może wymierzyć dodatkową opłatę. Nie będzie przy tym miało znaczenia to, że "winny" w terminie wpłacił składkę i nie był przez ZUS informowany o błędach w dokumentacji. Chodzi tu o wyjaśnienie setek tysięcy, a może milionów pojedynczych spraw. Będzie to dla ZUS bardzo kosztowne zadanie, jeżeli w ogóle wykonalne. Gdyby doszło do zaskarżania w NSA indywidualnych decyzji ZUS o ściąganiu omawianej opłaty, cała ta operacja zostanie sparaliżowana. Problem ten dopiero czeka na rozwiązanie.

- Wprowadzenie elementów kalkulacji kosztów. Jest to niezbędne m.in. dla rzetelnego określenia ponoszonych przez ZUS kosztów poboru i dochodzenia składek. Zakład szacował, że pobierane z tego tytułu od PTE opłaty nie pokrywały związanych z tym wydatków, a zdaniem towarzystw, opłaty te są zbyt wysokie. Dopiero prawidłowe liczenie kosztów pozwoli sprawdzić, czy ZUS nie dofinansowuje PTE i czy nie jest potrzebna racjonalizacja działania systemu.

- Uzyskanie wiarygodnych informacji o wszystkich osobach, które nie wywiązały się z obowiązku przystąpienia do OFE. ZUS miał obowiązek wylosować dla nich fundusze, ale do momentu zakończenia kontroli uczynił to dla mniej niż jednej czwartej spośród tych osób.

Zasadniczym problemem, który ma rozwiązać reforma emerytalna, jest zapobiegnięcie bankructwu systemu przy utrzymaniu świadczeń emerytalnych na możliwie wysokim poziomie. Powstał system kosztowny dla budżetu państwa, a jednocześnie nieefektywny z punktu widzenia zwiększania świadczeń emerytalnych. Ponieważ I filar systemu działa na

zasadzie redystrybucji środków, znalezienie w nim istotnych oszczędności musi wiązać się z ograniczeniem uprawnień jakiejś grupy społecznej. Oszczędności niezmniejszających świadczeń można szukać głównie w usprawnieniu funkcjonowania ZUS. Natomiast II filar prowadzi działalność gospodarczą opartą na rachunku ekonomicznym. Z przedstawionych powyżej uwag wynika, że istnieją znaczne możliwości podniesienia efektywności jego funkcjonowania. Wady tej części systemu stały się podstawą do przedstawienia dwóch projektów nowelizacji ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych. Projekty w zbliżony sposób definiowały obszary zagrożenia, jednak przyjęły odmienne lub nawet wzajemnie sprzeczne propozycje rozwiązania istniejących problemów. Pierwszy proponował rozwiązania umożliwiające zmniejszenie kosztów działalności PTE, nawet jeśliby miało to spowodować obniżenie standardów bezpieczeństwa oszczędności emerytalnych. Drugi dążył do zwiększenia konkurencji pomiędzy PTE, nawet jeśliby to miało negatywnie wpłynąć na ich wyniki finansowe. Wybory parlamentarne przerwały prace nad tymi projektami. Informację przedstawiającą wyniki omawianej kontroli oceniał już nowy parlament. Opinia Komisji Polityki Społecznej i Rodziny zaleciła rządowi przedłożenie projektów zmian. Wytyczne określające kierunki tych zmian są zgodne z wnioskami przedstawionymi w „Informacji".

mgr Amelly Roszkowski
Departament Pracy,
Spraw Socjalnych i Zdrowia w NIK

Maria Pokora

ZAOPATRZENIE W WODĘ LUDNOŚCI AGLOMERACJI MIEJSKICH

Woda, jako jeden z komponentów przyrody, bez którego życie nie byłoby możliwe, jest przedmiotem powszechnego zainteresowania zarówno pod względem wielkości zasobów, jak i jakości, a także kosztów związanych z jej dostarczaniem. Stanowi więc jedno z priorytetowych zagadnień w ochronie środowiska. Ze względu na ten szczególny temat kontroli, przed omówieniem jej wyników wskazane jest przytoczenie kilku dodatkowych informacji.

Polska obdarzona jest skromnymi zasobami wód zwykłych, które mogą być wykorzystywane do picia i w gospodarce. Wynoszą one 1632 m^3 na osobę rocznie[1]. Jest to jedna z niższych w Europie wielkości średniorocznych zasobów wodnych przypadających na jednego mieszkańca.

W ostatnich latach, głównie na skutek ograniczenia działalności gospodarczej, zmian technologii lub profilu produkcji oraz likwidacji wielu zakładów, nastąpił spadek poboru wody. W latach 1995-2000 zmniejszył się o 9,1% - z 12,1 mld m^3 do 11 mld m^3. Tendencja ta w dalszym ciągu utrzymuje się. Zmalało także zużycie wody, w tym wody wodociągowej, z której również korzystają mieszkańcy. Istotnymi czynnikami, które spowodowały spadek zużycia wody wodociągowej były m.in. wspomniane przemiany gospodarcze, rezygnacja części zakładów przemysłowych z korzystania z wody wodociągowej na rzecz własnych ujęć wód. Duży wpływ na zmniejszające się zużycie wody miała także coraz większa świadomość społeczno-ekonomiczna mieszkańców. Wodę zaczęto oszczędzać, m.in. poprzez wprowadzanie do gospodarstw urządzeń wodooszczędnych, usuwanie różnego rodzaju nieszczelności itp. W 2000 r., według GUS, zużycie wody z sieci wodociągowych wynosiło 1753,8 mln m^3 i było o 7,4% niższe niż w 1998 r. W gospodarstwach domowych zmniejszyło się z 37,6 m^3 na jednego mieszkańca w 1998 r. do 35,2 m^3 w 2000 r. W analogicznym okresie w Belgii i Francji zużycie wody wodociągowej na jednego mieszkańca było wyższe i wynosiło 41 m^3, w Niemczech – 47 m^3, w Austrii – 56 m^3.

---

[1] Ochrona środowiska, „Rocznik Statystyczny", GUS, 2001 r.

Spadek zużycia wody wodociągowej oznacza zmniejszenie przepływu wody, ograniczenie wykorzystania zdolności produkcyjnych ujęć wodnych, urządzeń uzdatniających oraz przesyłających wodę. Zmiany parametrów przepływu wody, w tym ciśnienia w przewodach wodociągowych, oraz dopuszczanie do występowania przerw w dostawie wody powodują wzrost awaryjności urządzeń i niekorzystnie wpływają na jakość wody dostarczanej odbiorcom, ponieważ sprzyjają wtórnemu zanieczyszczeniu wody znajdującej się w przewodach wodociągowych[2]. Występowanie tych zjawisk ma także znaczenie ekonomiczne dla przedsiębiorstw wodociągowych, ponieważ powoduje wzrost kosztów jednostkowych dostarczanej wody, co z kolei niekorzystnie rzutuje na całą działalność przedsiębiorstw związaną z zaopatrzeniem w wodę. Obniżenie dochodów z tytułu dostarczanej wody skutkuje ograniczaniem działań inwestycyjnych, w tym także związanych z odnawianiem istniejących sieci wodociągowych i innych urządzeń oraz dostosowywaniem ich do nowych warunków zapotrzebowania, ograniczaniem budowy i modernizacji urządzeń uzdatniających wodę przed podaniem jej do sieci wodociągowych. Nakłady przedsiębiorstw na urządzenia wodne związane z poborem, uzdatnianiem i rozprowadzaniem wody, według GUS, w 1998 r. wynosiły 1150,2 mln zł, w 1999 r. zmniejszyły się do 1065,3 mln zł, tj. o 7,4%, a w 2000 r. zmalały o następne 1,6%.

W opinii mieszkańców miast, woda wodociągowa nie spełnia wymagań jakości i jest niesmaczna. W części opinię tę potwierdziły badania fizykochemiczne i bakteriologiczne Inspekcji Sanitarnej. W 2000 r. w 1,8% przeprowadzonych badań stwierdzono złą jakość, a w 5,4% - jakość niepewną[3].

Duży wpływ na skład fizykochemiczny i bakteriologiczny wody, w tym także na jej smak, ma pochodzenie ujmowanej wody. Polska jest jednym z większych w Europie[4] użytkowników wód powierzchniowych. W 1999 r. z ogółem pobranych 9339 mln m^3 wody, około 83% pochodziło z ujęć wód powierzchniowych. Podobny pobór tych wód występuje we Francji, Belgii i Wielkiej Brytanii i stanowi odpowiednio około 80%, 91% i 84%.

---

[2] „Ochrona środowiska" nr 3(82)/2001 i nr 4(83)/2001, Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych-Oddział Dolnośląski, Wrocławska Rada Stowarzyszeń Naukowo-Technicznych; czasopismo jest objęte patronatem naukowym Sekcji Inżynierii Sanitarnej Komitetu Inżynierii Lądowej i Wodnej Polskiej Akademii Nauk.

[3] Ochrona Środowiska, „Rocznik Statystyczny", GUS, 2001 r .

[4] Jw.

Niestety wody powierzchniowe - zwłaszcza przepływające w rejonie dużych aglomeracji miejskich, bezpośrednio narażone na zanieczyszczenia - cechuje niska jakość[5]. Dlatego przedsiębiorstwa wodociągowe zmuszone są stosować skomplikowane procesy uzdatniania, co z kolei obniża walory smakowe wody. Badania jakości wody przeprowadzone przez Państwową Inspekcję Ochrony Środowiska na 6,2 tys. km rzek w 1999 r. w klasyfikacji ogólnej wykazywały brak wód I klasy czystości i aż 74% wód pozaklasowych. W pozostałych 26% badane rzeki miały wody II i III klasy czystości.

W świetle obowiązujących przepisów oraz wymagań Unii Europejskiej dotyczących jakości wód powierzchniowych ujmowanych do celów pitnych Polska praktycznie nie ma wód powierzchniowych, które mogłyby być wykorzystywane bezpośrednio jako źródła wody pitnej. Lepsza jakość charakteryzuje wody podziemne[6]. Monitoring jakości tych wód wykazał około 61% klasy najwyższej i wysokiej, 15% klasy średniej i 24% klasy niskiej[7]. Wody te jednak, w skali ogólnych zasobów wód (powierzchniowych i podziemnych), stanowią rezerwę. W Polsce prawie wszystkie ujmowane wody, w mniejszym stopniu podziemne, przed wykorzystaniem do picia, czy na potrzeby gospodarcze, wymagają uzdatniania i dezynfekcji[8].

Zaopatrzenie w wodę ludności, jako jeden z elementów zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty, stanowi zadanie własne gminy[9]. Od 1999 r. gminy z mocy prawa przejęły urządzenia wodociągowe i kanalizacyjne jako swoje mienie komunalne, tym samym przedsiębiorstwa wodociągów i kanalizacji stały się własnością gmin, a zadanie zapewnienia dostarczenia wody mieszkańcom powierzone zostało zarządom miast i gmin. Zatem zarządy tych jednostek administracji odpowiadają w równym stopniu za dostępność odbiorców do sieci wodociągowych, jak i za jakość dostarczanej wody. Jednocześnie obowiązujące przepisy umożliwiły gminom wybór organizacyjnoprawnej formy prowadzenia działalności w tym zakresie.

---

[5] Rozporządzenie ministra ochrony środowiska, zasobów naturalnych i leśnictwa z 5 listopada 1991 r. w sprawie klasyfikacji wód oraz warunków jakim powinny odpowiadać ścieki wprowadzone do wód lub do ziemi (DzU nr 116, poz. 503; zm. DzU z 2001 r., nr 100, poz. 1085).

[6] Badania prowadzone według „Klasyfikacji jakości zwykłych wód podziemnych dla potrzeb monitoringu", PIOŚ, 1995 r.

[7] Ochrona środowiska, „Rocznik Statystyczny", GUS, 2001 r.

[8] A.L. Kowal, M. Świderska-Bróż: *Oczyszczanie wody,* Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Wrocław 1996.

[9] Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. DzU z 1996 r., nr 13, poz. 74, ze zm.). Tytuł ustawy zmieniony przez art. 10 pkt 1 ustawy z 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (DzU nr 162, poz. 1126) z dniem 1 stycznia 1999 r.; przed zmianą tytuł brzmiał „ustawa o samorządzie terytorialnym".

Kontrola podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli na skutek powszechnego zainteresowania, a także skarg konsumentów i sygnałów prasowych o niezadowalającej jakości wody, miała na celu zbadanie i ocenę stanu zaopatrzenia w wodę 20 miast liczących 200 tys. i więcej mieszkańców, z uwzględnieniem gospodarowania zasobami wód powierzchniowych i podziemnych[10]. Ocenie podlegały ujmowanie, uzdatnianie i rozprowadzanie wody wodociągowej pod kątem zapewnienia wymaganej jakości i niezawodności dostaw oraz nadzoru sanitarno-epidemiologicznego nad jakością wody wodociągowej i pobieranej ze studni publicznych. Zwrócono również uwagę na stosowanie zasad gospodarowania zasobami wód powierzchniowych i podziemnych, mających zapewnić odpowiednią jakość i wydajność źródeł wody dla zaopatrzenia ludności miast. Istotne jest, iż kontrola ta przeprowadzona została tuż przed wejściem w życie ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków[11], która obowiązuje od 14 stycznia 2002 r. Dokonana więc została ocena sytuacji zaopatrzenia w wodę największych aglomeracji miejskich przed wprowadzeniem nowych przepisów.

Kontrolę prowadzono od 7 maja do16 sierpnia 2001 r. i objęto nią okres od 1 stycznia 1999 r. do 31 grudnia 2000 r. Skontrolowano 49 jednostek. W kontroli uczestniczył Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego i 11 delegatur Najwyższej Izby Kontroli. Ponadto na zlecenie NIK, w trybie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK, uczestniczyła także Inspekcja Sanitarna, która z udziałem przedstawicieli NIK w dniach 1-15 czerwca 2001 r. przeprowadziła jednorazowe badania analityczne jakości wody dostarczanej odbiorcom sieciami wodociągowymi na terenie 20 miast. Łącznie w 214 punktach wykonano 224 analizy, przy czym w 4 stacjach uzdatniania i w 6 punktach na sieci wodociągowej wykonano powtórne badania.

Miasta objęte kontrolą zamieszkuje około 8,5 mln osób, z których 7%, tj. 570 tys. osób nie korzysta z centralnie dostarczanej wody i pobiera ją ze studni publicznych lub własnych studni przydomowych, często o nieodpowiedniej jakości pod względem fizykochemicznym i narażonej na skażenia bakteriologiczne.

Analiza wyników badań jakości wody – ujmowanej, uzdatnionej oraz w sieciach wodociągowych - przeprowadzonych przez laboratoria przedsiębiorstw wodociągowych i Inspekcję Sanitarną w latach 1999-2000, potwierdzona również wynikami pomiarów

---

[10] *Informacja o wynikach kontroli zaopatrzenia w wodę ludności aglomeracji miejskich*, opracowana w Departamencie Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego, NIK, kwiecień 2002 r.

wojewódzkich stacji sanitarno-epidemiologicznych, wykonanych na wniosek NIK w okresie kontroli wykazała, że w ponad 2/3 kontrolowanych miast jakość wody wodociągowej dostarczanej ludności oraz wody czerpanej w większości ogólnodostępnych zaworów studni publicznych nie odpowiadała wymaganiom, jakie powinna spełniać woda pitna.

W 18 miastach, spośród 20 analizowanych, zaopatrywano się w wodę do picia i na cele gospodarcze z:

- ujęć wód powierzchniowych (w 11 miastach): Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Toruniu i Wrocławiu – po jednym ujęciu, w Łodzi, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie – po 2 ujęcia, w Krakowie – 4 ujęcia, w Sosnowcu – 5 ujęć;

- ujęć wód infiltracyjnych[12] (w 6 miastach): Białymstoku, Gdańsku, Poznaniu, Toruniu, Wrocławiu – po jednym ujęciu, w Warszawie – 2 ujęcia;

- ujęć wód podziemnych (w 17 miastach) składających się z kilku do kilkudziesięciu studzien.

W 2 miastach - Katowicach i Bytomiu - przedsiębiorstwa wodociągowe kupowały wodę dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców z Górnośląskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów w Katowicach oraz Rejonowego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w Tychach.

Eksploatację wód z wszystkich trzech rodzajów ujęć - powierzchniowych, infiltracyjnych i podziemnych - prowadzono w Białymstoku, Gdańsku, Poznaniu, Toruniu, Warszawie i Wrocławiu. Spośród analizowanych miast jedynie Sosnowiec zaopatrywany był wyłącznie z ujęć wód powierzchniowych. Z kolei w Częstochowie, Gdyni, Kielcach, Lublinie i Radomiu zapotrzebowanie na wodę zaspokajano wyłącznie z ujęć wód podziemnych, a w Bydgoszczy, Krakowie, Łodzi i Szczecinie - z ujęć wód powierzchniowych i podziemnych. W Zabrzu i w Gliwicach poza eksploatacją ujęć wód podziemnych dokonywano zakupu wody, głównie z Górnośląskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów w Katowicach.

---

[11] DzU 2001 r., nr 72, poz. 747.

[12] Woda infiltracyjna – woda podziemna powstała w wyniku infiltracji wód atmosferycznych i powierzchniowych w ośrodek skalny (*Słownik hydrogeologiczny*, MOŚZNiL, 1997 r.). Woda infiltracyjna jest mieszaniną wody powierzchniowej oczyszczonej w gruncie i wody podziemnej. Skład jej zależy od rodzaju i intensywności zjawisk fizycznych, chemicznych i biochemicznych zachodzących na trasie przepływu wody od źródła wody powierzchniowej do ujęcia wody po infiltracji (A.L. Kowal, M. Świderska-Bróż: *Oczyszczanie wody*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Wrocław 1996). Ujęcie infiltracyjne – ujęcie, które zasilane jest wodą powierzchniową poprzez infiltrację sztuczną lub wymuszoną, przez co jego zasoby zostają w znaczący sposób zwiększone; wody powierzchniowe wprowadzone poprzez infiltrację do ośrodka skalnego stają się wodami podziemnymi, a zatem ujęcie infiltracyjne eksploatuje wodę podziemną (A. Sadurski, PIG, 2002 r.).

Ujmowane wody - powierzchniowe, infiltracyjne i podziemne - w większości miast były niskiej lub wręcz złej jakości, pomimo że woda na zaopatrzenie ludności do picia powinna być I klasy czystości[13]. Przeprowadzone w czasie kontroli badania wykazały, że spośród badanych 56 ujęć wód w 25 ujęciach (tj. 44,6%) pobierających wodę na zaopatrzenie 13 miast (tj. 65% skontrolowanych) ujmowane były wody III klasy lub pozaklasowe. Dotyczyło to: Bytomia, Częstochowy, Gdańska, Gliwic, Katowic, Krakowa, Poznania, Radomia, Warszawy, Wrocławia, Sosnowca, Torunia i Zabrza. W ujmowanych wodach powierzchniowych przekraczane były dopuszczalne wartości wskaźników m.in.: azotu azotynowego od 7% do 345%, fosforu ogólnego od 10% do 430%, fosforanów rozpuszczalnych od 80% do 290%, miana Coli o wartości 0,4 przy normie 0,1 dla II klasy czystości. W wodach infiltracyjnych przekroczenia dotyczyły manganu o około 450%, natomiast w wodach podziemnych: mętności od 40% do 580%, żelaza od 60% do 700%, manganu od 10% do 420%, amoniaku od 72% do 160%, przewodności elektrycznej[14] od 1% do 240%.

Około 67% ujmowanych wód pochodziło z wód powierzchniowych, przeważnie złej jakości. Aby spełniać wymagania określone w przepisach[15], wodę przed skierowaniem do sieci należało poddać uzdatnianiu. Stosowano technologie zależnie od rodzaju zanieczyszczeń ujmowanych wód i możliwości finansowych przedsiębiorstw wodociągowych. Jednak procesy uzdatniania nie we wszystkich miastach były wystarczające, zdarzało się występowanie zwiększonej zawartości niektórych wskaźników zanieczyszczeń.

Spośród skontrolowanych przedsiębiorstw wodociągowych tylko Wodociągi Kieleckie Sp. z o.o., które pobierały wodę wyłącznie z ujęć wód podziemnych, nie miały potrzeby uzdatniania wody podawanej do sieci wodociągowej. Poddawano ją jedynie dezynfekcji – chlorowaniu. Pozostałe przedsiębiorstwa wodociągowe, w tym także te, które zaopatrywały się w wodę wyłącznie z ujęć wód podziemnych, zależnie od jakości tych wód stosowały: napowietrzanie, dezynfekcję dwutlenkiem chloru i chlorem, odmanganianie (np. w Radomiu),

---

[13] Rozporządzenie ministra ochrony środowiska, zasobów naturalnych i leśnictwa z 5 listopada 1991 r. w sprawie klasyfikacji wód oraz warunków jakim powinny odpowiadać ścieki wprowadzane do wód lub do ziemi.

[14] Przewodność elektrolityczna właściwa wody (elektryczna) – miara przewodnictwa elektrolitycznego wody, traktowana jako cecha jakości wód naturalnych i powszechnie oznaczana dla przybliżonej oceny mineralizacji i stopnia zanieczyszczenia (p.e.w.), wyrażana jest w μS/cm („Słownik hydrogeologiczny", MOŚZNiL, 1997 r.).

[15] Rozporządzenie ministra zdrowia i opieki społecznej z 31 maja 1977 r. oraz ministra zdrowia z 4 września 2000 r. w sprawie warunków jakim powinna odpowiadać woda do picia i na potrzeby gospodarcze, wody w kąpieliskach oraz zasad sprawowania kontroli jakości wody przez organy Inspekcji Sanitarnej.

napowietrzanie, filtrację i dezynfekcję (np. w Gdyni i Gliwicach, przy czym w Gdyni na 12 ujęć wód podziemnych tylko z 7 ujęć woda wymagała uzdatniania). W Gliwicach z kolei woda z 5 studni była tłoczona bezpośrednio do sieci, z 4 poprzez lokalne stacje odżelaziania, z pozostałych wodę kierowano do stacji uzdatniania.

W uzdatnianiu wód powierzchniowych przeważnie stosowano procesy: koagulacji, sedymentacji, filtracji, napowietrzania, a w dezynfekcji – przeważnie chlorowanie. Pięć przedsiębiorstw zaopatrujących w wodę miasta: Białystok, Gdańsk, Kraków, Szczecin i Warszawę w procesie uzdatniania wody stosowało również ozon. W dwu miastach – Gdańsku i Warszawie do procesu uzdatniania włączono także odmanganianie.

Podmioty eksploatujące sieci wodociągowe pomimo wyposażenia w specjalistyczne urządzenia do ujmowania, uzdatniania i dostawy wody, sprawowania stałego nadzoru nad jej jakością po uzdatnieniu i w sieci, nie zawsze zapewniały mieszkańcom wodę wymaganej jakości. Przeprowadzone w czasie kontroli badania wykazały, że w 13 miastach spośród 20 kontrolowanych (tj. 65%) wystąpiły przekroczenia dopuszczalnych wartości wskaźników[16]. W wykonanych w tych miastach badaniach 43 prób wody uzdatnionej w 32 próbach (tj. 74%) stwierdzono niedotrzymanie warunków, jakim powinna odpowiadać woda po uzdatnieniu. Niedotrzymywanie dopuszczalnych wartości wskaźników jakości wody uzdatnionej niemal we wszystkich pobranych próbach stwierdzono w Katowicach, Łodzi, Radomiu, Sosnowcu i Wrocławiu. W pojedynczych przypadkach przekroczenia wystąpiły w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Gdyni, Gliwicach, Krakowie, Szczecinie, Toruniu. Dotyczyło to głównie zawartości wolnego chloru, wprowadzonego w procesie uzdatniania, który w badaniach 30 prób wody przekraczał od 17% do 433% dopuszczalną wartość, a także manganu - w 4 próbach stwierdzono go od 20% do 240% powyżej normy oraz ogólnej liczby bakterii - w 3 próbach stwierdzono przekroczenie od 25% do 230%.

Także jakość wody w sieciach wodociągowych w 12 spośród 20 miast objętych kontrolą (tj. w 60%) wykazywała przekroczenia dopuszczalnych wartości wskaźników. Stwierdzone zostały również (przez laboratoria przedsiębiorstw wodociągowych, a także przez Inspekcję Sanitarną) przypadki występowania zwiększonej zawartości wskaźników zanieczyszczeń wody, mimo że po uzdatnieniu podana do sieci woda spełniała wymagane warunki jakości wody do picia. W dużym stopniu niekorzystne zmiany jakości wody powodowane były awariami sieci wodociągowych. Istotnymi przyczynami obserwowanych przekroczeń wskaźników jakości wody mogły być także tzw. wtórne zanieczyszczenia wody

[16] Rozporządzenie ministra zdrowia z 4 września 2000 r. w sprawie warunków jakim powinna odpowiadać woda do picia i na potrzeby gospodarcze, woda w kąpieliskach oraz zasad sprawowania kontroli jakości wody przez organy Inspekcji Sanitarnej.

w sieci wodociągowej, wynikające głównie z „przewymiarowania" sieci wodociągowych, dopuszczania do występowania przerw w dostawie wody oraz wahań ciśnienia wody w sieci.

Najwięcej przekroczeń stwierdzono w Gdańsku, Szczecinie, Radomiu, Krakowie, Sosnowcu, gdzie pobrano do analizy od 3 do 12 prób wody. W siedmiu miastach: Bytomiu, Częstochowie, Gdyni, Poznaniu, Warszawie, Wrocławiu i Zabrzu, w których pobrano od 3 do 9 prób, stwierdzono pojedyncze przypadki przekroczenia wartości dopuszczalnych wskaźników. W miastach tych na 78 prób wody pobranych do analiz w czasie kontroli, w tym: 21 z hydrantów zlokalizowanych w centralnych punktach sieci wodociągowych, 18 z zaworów głównych w budynkach i 39 z zaworów czerpalnych u odbiorców na różnych kondygnacjach, analizy 21 prób (tj. 27%) wykazały przekroczenia dopuszczalnych wartości niektórych wskaźników mających istotny wpływ na jakość wody.

Przekroczenia wartości dopuszczalnych wskaźników w próbach wody pobranych w hydrantach i w zaworach na końcówkach sieci, tj. w tej części sieci wodociągowej, za której stan techniczny i jakość wody odpowiedzialne są przedsiębiorstwa wodociągowe, wystąpiły w: Częstochowie, Gdyni, Krakowie Poznaniu, Radomiu, Sosnowcu i Szczecinie. Dotyczyły one: żelaza - w 5 próbach od 30% do 950% dopuszczalnej wartości, manganu – w 5 próbach od 60% do 740%, wolnego chloru - w 2 próbach od 3% do 16%, ołowiu – w 1 próbie o 100%, ogólnej liczby bakterii w temperaturze 37^0C - w 1 próbie o 80%, ogólnej liczby bakterii w temperaturze 22^0C - w 2 próbach od 9% do 170%, mętności - w 3 próbach od 100% do 1400% i barwy - w 1 próbie o 33%.

Przekroczenia norm czystości wody do picia w budynkach, tj. u użytkowników wody, gdzie za stan techniczny sieci wodociągowej i jakość wody odpowiedzialni są zarządcy budynków stwierdzono w: Częstochowie, Gdyni, Krakowie, Poznaniu, Radomiu, Sosnowcu i Szczecinie. Przekroczenia dopuszczalnych wartości wskaźników jakości wody wystąpiły w 3 na 14 prób pobranych do analiz na najniższej kondygnacji budynków oraz w 5 na 25 prób pobranych na wyższych i ostatnich kondygnacjach budynków, i dotyczyły: żelaza w 4 próbach od 15% do 120%, manganu w 3 próbach od 40% do 60%, ołowiu w 2 po 60%, mętności w 3 próbach po 100%, ogólnej liczby bakterii w 3 próbach od 65% do 900%.

Wyniki kontroli oceny sanitarnej wody wykazały również złą jakość wody pobieranej przez ludność z ogólnodostępnych zaworów czerpalnych studni publicznych. Na podstawie badań prób wody z 67% zaworów w 1999 r. oraz z 71% w 2000 r., określono ją jako warunkowo nadającą się do korzystania lub złą, dyskwalifikując tym samym jako zdatną do celów pitnych.

Pomimo stwierdzanych przekroczeń dopuszczalnych wartości wskaźników, nadzór Inspekcji Sanitarnej nad jakością wody nie był dostateczny, zarówno jeśli chodzi o wodę dostarczaną ludności z sieci wodociągowych, jak i udostępnianą z zaworów czerpalnych studni publicznych. W działalności stacji sanitarno-epidemiologicznych, związanej z badaniami i nadzorem nad jakością wody pitnej występowały uchybienia i nieprawidłowości. W części WSSE brakowało planów kontroli jakości wód, kontrole prowadzono nieregularnie i z różną częstotliwością, nie było też ustalonych stałych punktów poboru prób wody z sieci wodociągowej. Nie we wszystkich stacjach dostosowano liczbę i zakres badań do obowiązujących przepisów. Nie ustalono zasad postępowania w razie stwierdzenia złej lub niepewnej jakości wody. Zdarzało się, że posiadany przez WSSE sprzęt do kontroli jakości wody był niewykorzystywany. Pomimo stwierdzanych naruszeń norm dla wody do picia i na potrzeby gospodarcze nie zawsze podejmowano postępowania o uznanie warunkowej przydatności lub zakazie użytkowania wody. Inspekcja Sanitarna nie miała również pełnego rozeznania o liczbie, stanie technicznym oraz jakości wód ujmowanych ze studni publicznych. Także niedostateczny był nadzór organów Inspekcji nad jakością wody pobieranej z tych studni. Często nie podejmowano skutecznych działań, mających na celu przywrócenie w nich jakości wody do normy zgodnej z wymaganiami.

Organy Inspekcji Sanitarnej w większości nie współpracowały z organami samorządowymi miast, nie przekazywały zarządom miast ocen jakości pobieranej wody i nie informowały o jakości wody w wodociągach i z ogólnodostępnych zaworów czerpalnych studni publicznych, poza przypadkami stwierdzonych naruszeń obowiązujących w tym zakresie przepisów. Również zarządy miast, odpowiedzialne za zaopatrzenie w wodę, w ograniczonym zakresie współpracowały z Inspekcją Sanitarną.

Kontrola wykazała, że jakość wody dostarczanej ludności pogarszała się systematycznie w miarę oddalania odbiorców od stacji uzdatniania. Miało na to wpływ wiele czynników, o których wcześniej wspomniano, m.in.: zmiany ciśnienia wody w urządzeniach wodnych wykonanych z różnych materiałów, zły stan techniczny sieci wodociągowych i towarzyszące temu tzw. wtórne zanieczyszczenie wody. Sieci wodociągowe oraz sieci rozprowadzające wodę w budynkach, często mające 50 - 100 lat, w większości wymagają wymiany i modernizacji. Potrzebę podejmowania takich działań potwierdza wysoki wskaźnik awaryjności.

W 14 skontrolowanych przedsiębiorstwach wodociągowych w 2000 r. na ogólną długość 13 473,9 km sieci wodociągowych rury żeliwne stanowiły 52,6%, stalowe - 20,8%, PCV - 11,2%, PE - 8,7%, z innych tworzyw - 0,9%, azbestowo-cementowe - 5,7% oraz około

0,1% (tj. 12 km) stare rury ołowiane w Gdańsku. Największy odsetek rur żeliwnych w całej długości sieci wodociągowej stwierdzono we Wrocławiu – 82% i Warszawie – 74%. Stalowe przewody sieci wodociągowej najczęściej stosowano w Zabrzu – 77%, Gliwicach – 44% i Krakowie – 41%. Największy udział rur azbestowo-cementowych charakteryzuje sieć wodociągową w Bydgoszczy – 22%, Gdańsku – 12% i Gdyni – 10%. Obecnie coraz częściej stosowane są rury plastikowe – PCV i PE. Największy ich procent w całej długości sieci wodociągowej odnotowano w Krakowie – odpowiednio 16% i 18%, z PVC: w Radomiu – 38% i Poznaniu – 20%, natomiast z PE: w Toruniu – 19% i Gliwicach – 16%.

Zwiększona awaryjność charakteryzowała miasta, w których sieci wodociągowe były w znacznej części żeliwne lub stalowe. W zbadanych przedsiębiorstwach średniorocznie występowało 1,3 awarii na 1 km sieci, przy czym aż w połowie (tj. w 7 przedsiębiorstwach) na 1 km sieci wodociągowej miała miejsce więcej niż jedna awaria, np. w Zabrzu i Wrocławiu - od 3,3 do 3,9 awarii na 1 km sieci. W 2000 r. najwięcej awarii – średnio 15 dziennie (5459 w ciągu roku) wystąpiło we Wrocławiu, nieco mniej – średnio 5-6 awarii dziennie (2074 w ciągu roku) w Krakowie, 3-4 awarie dziennie (ogółem 1364) w Zabrzu. W Warszawie i Szczecinie miało miejsce około 1200 awarii (średnio 3 awarie dziennie). Najmniej awarii odnotowano w Toruniu – 87 (średnio 7 awarii w miesiącu) w Kielcach – 137 (średnio 11 w miesiącu), w Poznaniu - 225 awarii (średnio co 2 dni).

O niezadowalającym stanie urządzeń wodnych świadczy także wzrost strat wody. Średnie straty wody w przedsiębiorstwach wynosiły 17,4% w 1999 r. oraz 19,9% w 2000 r. i wahały się od 5,5% w Gdańsku do 25,5% w Gliwicach.

Kontrola potwierdziła obserwowaną tendencję spadku zużycia wody wodociągowej. W 20 badanych miastach zużycie wody wodociągowej w 2000 r. wynosiło 631,5 mln m^3 i w porównaniu z 1999 r. było mniejsze o 6,2%, a z 1998 r. - o 9,9%. W gospodarstwach domowych tych miast w 2000 r. zużyto 464,9 mln m^3 wody, co stanowiło 73,6% ogółem dostarczonej wody z sieci wodociągowych, w 1999 r. – 485,3 mln m^3, tj. 72,1%.

W 2000 r. średnie zużycie wody przez jednego mieszkańca wynosiło 50,8 m^3. W porównaniu z 1999 r. zmniejszyło się o 4,3% (53,1 m^3). Najmniejsze średnie zużycie – 41,1 m^3 na 1 mieszkańca w 2000 r. miało miejsce w Białymstoku (w 1999 r. - 43 m^3), największe - 69,7 m^3 w Warszawie (w 1999 r. - 72,1 m^3).

Zmniejszenie zapotrzebowania na wodę spowodowało wprowadzenie przez przedsiębiorstwa wodociągowe ograniczeń wykorzystania zdolności produkcyjnych ujęć wodnych, urządzeń uzdatniających i przesyłających wodę. Skutkowało to wzrostem kosztów jednostkowych dostarczanej wody, to z kolei miało wpływ na poziom cen 1 m^3 dostarczanej

wody. Jakkolwiek organy gmin w połowie badanych miast ustalały opłaty niższe od proponowanych przez przedsiębiorstwa, jednak we wszystkich badanych miastach w 2000 r., w porównaniu z 1999 r., nastąpił wzrost opłat od 1,8% w Toruniu i 6,2 % w Częstochowie do 22% w Kielcach, 25,2% w Bydgoszczy, 39,2% w Szczecinie. Wzrost ten związany był głównie z kosztami utrzymania urządzeń, a w mniejszym stopniu z poprawą jakości wody dostarczanej odbiorcom. W 10 miastach: Białymstoku, Częstochowie, Gdańsku, Gdyni, Kielcach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Radomiu i Wrocławiu, na podstawie kalkulacji kosztów zgodnie z obowiązującymi przepisami ustalono stawki opłat zróżnicowane dla gospodarstw domowych i innych odbiorców[17]. W tych miastach średnia cena dla odbiorców komunalnych wynosiła 1,50 zł/m^3, a 2,42 zł/m^3 dla odbiorców przemysłowych i była wyższa odpowiednio o 14,4% i 13,1% w porównaniu z 1999 r. W pozostałych miastach, w których ustalono jednakowe ceny dla odbiorców komunalnych i przemysłowych, średnia stawka za dostawę wody w 2000 r. wynosiła 2,09 zł/m^3 i była wyższa od poziomu z 1999 r. o 19,4%. W Warszawie obowiązywała jednakowa cena dla wszystkich odbiorców wody. W 2000 r. wynosiła 1,67 zł/m^3, co przy cenie 1,40 zł/m^3 w 1999 r. stanowiło wzrost o 19,3%. Przyjmując, zgodnie z danymi GUS, że średnie zużycie wody przez jednego mieszkańca Warszawy w 1999 r. wyniosło 72,1 m^3, a w 2000 r. 69,7 m^3, średnioroczne obciążenie z tego tytułu wzrosło o 15,3%, tj. do kwot odpowiednio 100,94 zł oraz 116,40 zł.

Wpływ na jakość zaopatrzenia ludności w wodę poza wymienionymi obiektywnymi czynnikami miały również nieprawidłowości i uchybienia w działalności przedsiębiorstw wodociągowych.

Siedem zakładów wodociągowych: w Gdyni, Gdańsku, Poznaniu, Radomiu, Toruniu, Warszawie i Wrocławiu, dla części eksploatowanych ujęć okresowo nie miało wymaganych pozwoleń wodnoprawnych na pobór wody i eksploatację urządzeń ujmujących wodę[18]. Wynikało to głównie z zaniedbań i nieopracowania odpowiednio wcześnie - przed wygaśnięciem terminów ważności posiadanych pozwoleń – nowych operatów wodnoprawnych. Również 7 zakładów: w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Poznaniu, Radomiu, Warszawie i Wrocławiu eksploatowało ujęcia wody bez ustanowionych pośrednich stref ochronnych[19]. Część zakładów wodociągowych nie realizowała zadań wynikających

---

[17] Art. 4 i 5 ustawy o gospodarce komunalnej i § 3 ust. 2b rozporządzenia Rady Ministrów z 18 grudnia 1996 r. w sprawie urządzeń zaopatrzenia w wodę i urządzeń kanalizacyjnych oraz zasad ustalania opłat za wodę i wprowadzanie ścieków.

[18] Art. 20 ust. 2 ustawy - Prawo wodne.

[19] Art. 59 ust. 1 ustawy - Prawo wodne.

z warunków zawartych w pozwoleniach wodnoprawnych. W 5 zakładach: w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Toruniu i Wrocławiu nie zadbano o ogrodzenie stref ochronnych ujęć zgodnie z decyzjami lub nie oznakowano na trwałe pośredniej strefy ujęcia wody. W 5 kolejnych przedsiębiorstwach wodociągowych: w Gdyni, Kielcach, Radomiu, Toruniu i Zabrzu nie prowadzono na bieżąco książek eksploatacji studni, nie prowadzono pomiarów i zapisów wydajności oraz poziomów zwierciadła wody, co również było niezgodne z przepisami[20].

Wydatki inwestycyjne przedsiębiorstw wodociągowych związane z rozbudową sieci wodociągowej nadal były zbyt małe. W 2000 r. stanowiły 11,6% wydatków inwestycyjnych ogółem i wynosiły 18 566,2 tys. zł, tj. o 26,6% mniej niż w 1999 r. Zakłady wodociągowe w Bydgoszczy, Krakowie i Poznaniu w latach 1999–2000, a w Zabrzu w 2000 r., nie prowadziły inwestycji związanych z rozbudową sieci wodociągowej. Znacząco w inwestycje związane z zaopatrzeniem w wodę zaangażowały się zarządy niektórych miast. W 2000 r. 10 zarządów miast ze środków własnych wydało na ten cel 22 221 tys. zł, tj. o 8,4% więcej niż w 1999 r. Zarządy 6 miast: w Białymstoku, Częstochowie, Gdańsku, Katowicach, Łodzi i Wrocławiu angażowały własne środki w samodzielnie prowadzone inwestycje, w 3 miastach: Gliwicach, Kielcach i Poznaniu zarządy dodatkowo współfinansowały przedsięwzięcia wodociągowe w ramach tzw. inicjatyw lokalnych, a w Lublinie zarząd miasta wyłącznie współfinansował inwestycje podejmowane przez mieszkańców.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, stan zaopatrzenia w wodę w miastach objętych kontrolą był niezadowalający. Brakowało dostatecznego nadzoru organów samorządu terytorialnego, odpowiedzialnych za zaopatrzenie ludności w wodę, nad przedsiębiorstwami wodociągowymi oraz odpowiedniej współpracy z organami Inspekcji Sanitarnej. Zarządy miast wprawdzie przekształciły przedsiębiorstwa wodociągowe w spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i w spółki akcyjne oraz zapewniły sobie wpływ na ich działalność, jednak nie w pełni z tych uprawnień korzystały. W skontrolowanych zarządach miast występowały uchybienia i nieprawidłowości, które miały istotny wpływ na poprawną realizację zaopatrzenia w wodę ludności danej aglomeracji.

Nie opracowano studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miast lub były one niekompletne, nie uwzględniały kompleksowych rozwiązań gospodarki wodnej, w tym: prognoz zaopatrzenia w wodę mieszkańców aglomeracji czy programów ich realizacji. Opracowania te nie były przedstawiane radom miast do uchwalenia. W miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego nie zawsze

---

[20] Art. 126 ust. 2 ustawy - Prawo wodne.

uwzględniano strefy ochronne ujęć wody. W 5 urzędach miast: w Gdańsku, Lublinie, Radomiu, Toruniu i Wrocławiu nie unormowano stanu formalnoprawnego dla części gruntów, na których znajdowały się ujęcia wody oraz stacje uzdatniania, a w 3 urzędach: w Gliwicach, Częstochowie i Krakowie oraz w Związku Komunalnym Wodociągów i Kanalizacji w Kielcach sprawy te były dopiero w trakcie porządkowania. Spośród 14 urzędów miast, które miały zatwierdzone uchwałą rady miasta „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy", w 4 opracowaniach (w Bytomiu, Częstochowie, Katowicach i Kielcach) brakowało danych dotyczących prognozowanych wielkości zaopatrzenia w wodę, a jedno (w Kielcach) nie zawierało również wymaganych danych dotyczących rozbudowy ujęcia wody, tj. elementów gospodarki wodnej[21].

Podobne braki stwierdzono również w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego[22] siedmiu urzędów miast. Zarządy miast w Gliwicach, Kielcach, Sosnowcu i Zabrzu nie opracowały programów m.in. dotyczących zaopatrzenia w wodę oraz prognoz zapotrzebowania na wodę, a zarządy miast w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Lublinie, Poznaniu, Toruniu i Warszawie, które miały takie opracowania, nie przekazały ich radom miast do uchwalenia. Tylko w 8 miastach rady miast, a w jednym Związek Komunalny Gmin, podjęły uchwały w tym zakresie. Zarządy 11 miast, w których kontrolowano studnie publiczne, nie miały pełnego rozeznania w ich liczbie, stanie technicznym, ilości pobieranej wody i jakości wód w nich ujmowanych. Pobór wody był nieopomiarowany. Zarządy nie podejmowały również działań w celu ograniczenia czerpania wody złej jakości z ogólnodostępnych zaworów tych studni lub doprowadzenia ich przez administratorów do stanu odpowiadającego warunkom określonym przepisami.

Kontrola wykazała także niedostateczne zaawansowanie, działających w kraju w układzie dorzeczy, 7 regionalnych zarządów gospodarki wodnej (RZGW) w zakresie opracowania warunków korzystania z wód dorzeczy oraz bilansów wodnogospodarczych dorzeczy, które należą do podstawowych instrumentów zarządzania wodą w zlewniach rzek i obszarach wodonośnych. Zarządzeniem ministra ochrony środowiska, zasobów naturalnych i leśnictwa z 1 lutego 1991 r. zostało utworzonych siedem regionalnych zarządów gospodarki wodnej[23]. Z dniem 1 stycznia 2000 r., na podstawie rozporządzenia ministra środowiska[24],

---

[21] Art. 6 ust. 4 pkt 2 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska.

[22] Jw. oraz art. 60a ust. 3 ustawy - Prawo wodne.

[23] Zarządzenie ministra ochrony środowiska, zasobów naturalnych i leśnictwa z 1 lutego 1991 r. w sprawie utworzenia regionalnych zarządów gospodarki wodnej (MP nr 6, poz. 38) utraciło moc obowiązującą 1 stycznia 2000 r.

[24] Rozporządzenie ministra środowiska z 29 listopada 1999 r. w sprawie organizacji i zakresu działania regionalnych zarządów gospodarki wodnej (DzU nr 101, poz. 1180) weszło w życie 1 stycznia 2000 r.

przejęły one prawa i obowiązki okręgowych dyrekcji gospodarki wodnej oraz dotychczasowych regionalnych zarządów gospodarki wodnej i działając od tego czasu w nowej strukturze organizacyjnej doprowadziły do opracowania do końca 2000 r. warunków korzystania z wód dorzeczy dla powierzchni 52,4 tys. km^2, czyli jedynie dla 16,7% obszaru kraju. Bilanse wodnogospodarcze dorzeczy, będące podstawowymi elementami warunków korzystania z wód dorzeczy, opracowane zostały natomiast dla powierzchni 10 977,7 km^2, tj. dla 4,4% obszaru kraju, dla którego brakuje warunków korzystania z wód dorzeczy[25]. Minister środowiska nie skorzystał z delegacji ustawowej[26] dotyczącej określenia w drodze rozporządzenia szczegółowego zakresu i sposobu sporządzania warunków korzystania z wód dorzeczy, a poszczególne RZGW posługiwały się różnymi metodykami i opracowaniami pomocniczymi dla potrzeb sporządzania omawianych warunków. Przedstawiciele RZGW nie zawsze korzystali z prawa udziału jako strony w rozprawach wodnoprawnych[27], co zmniejszyło możliwości oddziaływania RZGW na właściwą gospodarkę wodą w dorzeczach.

Obowiązujące przepisy dotyczące jakości wody do picia i dla celów gospodarczych powodują konieczność realizacji wielu przedsięwzięć zapewniających wzrost efektywności technologicznej stacji uzdatniania oraz modernizacji i dostosowania do nowych warunków wykorzystywanych sieci wodociągowych. Istotnym elementem w procesie dostarczania wody do picia i dla celów gospodarczych jest stała kontrola jakości wody - z wymaganą częstotliwością i w wymaganych zakresach - na różnych etapach: od ujęcia wody poprzez stacje uzdatniania, w sieci wodociągowej i na jej końcówkach.

W 2001 r. wprowadzone zostały nowe uregulowania prawne w przedmiocie kontrolowanej działalności: w ustawie - Prawo ochrony środowiska - uchwalonej 27 kwietnia 2001 r., obowiązującej od 1 października 2001 r., w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków – uchwalonej 7 czerwca 2001 r. z mocą obowiązującą od 14 stycznia 2002 r. oraz w ustawie - Prawo wodne - uchwalonej 18 lipca 2001 r., obowiązującej od 1 stycznia 2002 r. Nowe przepisy dotyczą m.in. planowania w gospodarowaniu wodami, obejmującego także plany gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy, warunki korzystania z wód regionu wodnego oraz sporządzanie w miarę potrzeby

---

[25] Sprawy bilansowania zasobów wód powierzchniowych i podziemnych oraz opracowywania warunków korzystania z wód dorzeczy należały od czasu utworzenia RZGW do zakresu ich działania. Dopiero w znowelizowanej w 1997 r. ustawie - Prawo wodne, w art. 19a ust. 2 określono, iż warunki korzystania z wód dorzeczy stanowią jeden z instrumentów zarządzania wodami oraz uwzględniają w szczególności, zgodnie z art. 19b ust. 2, m.in. bilans wodnogospodarczy dorzecza.

[26] Art. 19b ust. 6 ustawy - Prawo wodne.

[27] § 2 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia ministra środowiska z 29 listopada 1999 r. w sprawie organizacji i zakresu działania regionalnych zarządów gospodarki wodnej.

warunków korzystania z wód zlewni. Część wniosków wynikających z kontroli została już w nich uwzględniona.

Niezależnie od już wprowadzonych regulacji prawnych, niezbędne jest podejmowanie dalszych działań. Jednak stan zaopatrzenia w wodę, pomimo uchwalenia wszystkich niezbędnych aktów prawnych, nie poprawi się, o ile organy odpowiedzialne za zaopatrzenie w wodę nie będą respektowały prawa i wywiązywały się z nałożonych na nie obowiązków.

Niekorzystne tendencje obserwowanego spadku zużycia wody potwierdzają potrzebę ciągłej weryfikacji prognoz zużycia wody oraz ciągłych ocen trwałości obserwowanych trendów. Ma to istotne znaczenie zarówno ze względu na planowanie zamierzeń rozwojowych i modernizacyjnych w sferze zaopatrzenia w wodę, jak też ze względu na planowanie wysokości stawek opłat za wodę wodociągową. Błędne krótkoterminowe, jednoroczne prognozy lub wieloletnie, od lat nieweryfikowane, mogą powodować bardzo niekorzystne skutki finansowe, w tym m.in. dla przedsiębiorstw wodociągowych. Przy zawyżonej prognozie zużycia wody stawka opłat ustalona na zbyt niskim poziomie może spowodować, iż wpływy z opłat będą niewystarczające na pokrycie rzeczywistych kosztów. Malejącemu zapotrzebowaniu na wodę towarzyszy obniżanie się dochodów przedsiębiorstw wodociągowych, co stwierdzono w Białymstoku, Gdańsku i Toruniu (w 2000 r. w stosunku do 1999 r.). Tendencja ta nie będzie sprzyjała realizacji przedsięwzięć koniecznych do spełnienia wymagań przepisów sanitarnych w zakresie jakości wód do picia i na cele gospodarcze. Przedsiębiorstwa znalazły się w sytuacji, iż z jednej strony ujmują wody, które zwłaszcza w przypadku wód powierzchniowych z reguły nie dotrzymują parametrów określonych w przepisach (I klasy czystości) i wymagają kosztownych zabiegów uzdatniania, z drugiej strony nie mogą utrzymać w sieci wodociągowej odpowiedniej jakości wód, z powodu jej „przewymiarowania".

Wyniki kontroli potwierdziły, iż istotne jest minimalizowanie zanieczyszczenia wód powierzchniowych poprzez zapewnienie odpowiednio wysokiego stopnia oczyszczania ścieków i skuteczną ochronę ziemi, tj. czynników mających bezpośredni wpływ na jakość ujmowanych wód. Obiekty wodociągowe znajdują się bowiem na samym końcu wśród czynników decydujących o jakości wody dostarczanej do sieci wodociągowych.

mgr Maria Pokora

Departament Środowiska, Rolnictwa
i Zagospodarowania Przestrzennego w NIK

Janina Kociszewska

KRAJOWY FUNDUSZ MIESZKANIOWY A DEFICYT MIESZKANIOWY[1]

Funkcjonowanie Krajowego Funduszu Mieszkaniowego

Krajowy Fundusz Mieszkaniowy (KFM) został powołany ustawą z 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, jako narzędzie służące do realizacji zadań wynikających z polityki mieszkaniowej państwa w zakresie gospodarki mieszkaniowej oraz rozwoju budownictwa mieszkaniowego. Ustawa ta stworzyła nowy rodzaj podmiotów inwestorskich na rynku mieszkaniowym – towarzystwa budownictwa społecznego (TBS), działające na zasadzie „non profit", budujące mieszkania na wynajem.

Fundusz został ulokowany w Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) z przeznaczeniem środków finansowych na udzielanie preferencyjnych kredytów na budowę mieszkań na wynajem oraz spółdzielczych lokatorskich, a także na realizację infrastruktury technicznej związanej z budownictwem mieszkaniowym. Jego istotą było danie wszystkim podmiotom działającym na terenie całego kraju i realizującym społeczne budownictwo czynszowe szansy skorzystania z kredytów udzielanych na korzystnych warunkach.

BGK przystosował swoją strukturę do wypełnienia zadań związanych z obsługą Krajowego Funduszu Mieszkaniowego[2], zapewnił też dostępność do kredytu na terenie całego kraju. Utworzył komórkę organizacyjną Banku pod nazwą Departament Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, odpowiedzialną za obsługę Funduszu i systematycznie wzmacniał jego strukturę - m.in. utworzył komórki terenowe, podpisał z Bud-Bankiem SA umowę o prowadzeniu obsługi kredytów udzielanych ze środków KFM. Działalność w tym zakresie prowadzi 5 oddziałów Bud-Banku SA w Toruniu, Katowicach, Rzeszowie, Gdańsku i Gdyni, a na 30 czerwca 2001 r. działały 3 punkty obsługi KFM: w Krakowie, Poznaniu i Szczecinie. Ponadto zadania związane z obsługą wymienionych kredytów przejmują Oddziały BGK w Warszawie, Pile i Wrocławiu.

---

[1] Tekst na podstawie *Informacji o wynikach kontroli organizacji i funkcjonowania Krajowego Funduszu Mieszkaniowego,* opracowanej w Departamencie Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego, NIK, maj 2002 r.

[2] Organizacja i funkcjonowanie KFM w okresie 2000 r. – I połowa 2001 r. była przedmiotem kontroli NIK przeprowadzonej w II połowie 2001 r.

Głównym źródłem finansowania KFM były środki z budżetu państwa, mimo iż ustawa stworzyła też inne źródła pozabudżetowe, do których należą m.in. środki z pożyczek zagranicznych przekazanych BGK przez ministra właściwego ds. finansów publicznych w porozumieniu z ministrem właściwym ds. gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej oraz środki z pożyczek i kredytów krajowych i zagranicznych zaciąganych na zasilenie Funduszu przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

W latach 1996 r. – I połowa 2001 r. przekazane zostały z budżetu państwa środki w wysokości 1570,9 mln zł, z czego w 2000 r. Fundusz otrzymał – 242,5 mln zł, a w I połowie 2001 r. – 217,9 mln zł.

Bank inwestował wolne środki Funduszu w bony skarbowe i bony pieniężne NBP, lokaty międzybankowe oraz w obligacje Skarbu Państwa. Jednocześnie BGK, aby zwiększyć ilość środków przeznaczonych na kredyty obniżył koszty funkcjonowania KFM w 2000 r. zmniejszając kwoty zaplanowane na działania promocyjne o 49,9%, tj. do 0,5 mln zł. Koszty funkcjonowania Funduszu w 2000 r. wyniosły 21,8 mln zł, a w I połowie 2001 r. – 11,4 mln zł. W 2000 r. plan kosztów został wykonany w 91,8%, a do 30 czerwca 2001 r. – w 30,2%.

Ponieważ wystąpiło duże zapotrzebowanie na kredyty ze środków Funduszu, BGK podjął starania o uzyskanie pieniędzy z kredytu z Banku Rozwoju Rady Europy. W październiku 2001 r. została zawarta umowa pożyczki oraz umowa przelewu wierzytelności w celu zabezpieczenia wierzytelności Skarbu Państwa, dzięki czemu BGK w 2001 r. uzyskał 400 mln zł.

Środki Funduszu, zgodnie z ustawą, przeznaczane są m.in. na: udzielanie - na warunkach preferencyjnych - kredytów towarzystwom budownictwa społecznego i spółdzielniom mieszkaniowym na przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane mające na celu budowę lokali mieszkalnych na wynajem, udzielanie gminom - na warunkach preferencyjnych - kredytów na realizację komunalnej infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu, dokonywanie dopłat do odsetek od kredytów udzielonych gminom przez banki na realizację komunalnej infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu.

BGK przeznaczał środki przede wszystkim na kredytowanie przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych mających na celu budowę lokali mieszkalnych na wynajem, co sprzyjało szybkiemu rozwojowi budownictwa czynszowego.

W 2000 r. wypłata transz kredytów na przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane w wysokości 733,8 mln zł stanowiła 92% wydatkowanych środków, a w I półroczu 2001 r. kwota 400,7 mln zł stanowiła 90% wydatków. Wypłaty na infrastrukturę techniczną wynosiły odpowiednio 3,3% i 0,1% kwoty wydatkowanych środków.

W latach 1996 – I półrocze 2001 r. środki KFM zostały przeznaczone na budowę 26 989 mieszkań. W 2000 r. skredytowano budowę 10 124 mieszkań, w tym 7304 mieszkań budowanych przez TBS i 2820 budowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe. W I półroczu 2001 r. liczba budowanych mieszkań kredytowanych środkami Funduszu wynosiła 5843, w tym 4008 mieszkań było budowanych przez towarzystwa budownictwa społecznego, 1835 przez spółdzielnie mieszkaniowe. W latach 1996-1999 oddano do użytku 7116 mieszkań, w 2000 r. - 8441 mieszkań, a w 2001 r. – 11 752 mieszkania.

Po dokonanej w 1997 r. nowelizacji ustawy, m.in. w zakresie podwyższenia limitu kredytu udzielanego ze środków Funduszu do wysokości 70% kosztów przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, wprowadzenia umorzenia kredytu w wysokości 10% kosztów przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego oraz ustanowienia oprocentowania kredytu do 50% stopy redyskontowej weksli, od 1998 r. następował systematyczny wzrost zapotrzebowania na kredyty. Potrzeba zwiększenia górnej granicy kredytu z Funduszu była zgłaszana przez NIK po przeprowadzeniu kontroli działania Krajowego Funduszu Mieszkaniowego w 1996 r. Izba równocześnie skierowała do Zarządu BGK wniosek dotyczący wzmożenia działań promocyjno-instruktażowych i organizacyjnych Banku na rzecz upowszechnienia kredytów z KFM.

Ze środków KFM w latach 1996-1997 udzielono 19 kredytów na kwotę 41,6 mln zł, a w latach 1998 – I półrocze 2001 r. 637 kredytów na kwotę 1902,5 mln zł. Przy czym w 2000 r. udzielono 223 kredyty na budownictwo czynszowe na kwotę 748,9 mln zł, w tym 143 kredyty na kwotę 553,6 mln zł, tj. 72,2% uzyskały TBS, a 80 kredytów na kwotę 195,3 mln zł uzyskały spółdzielnie mieszkaniowe (27,8%). Natomiast tylko w I połowie 2001 r. udzielono 136 kredytów na kwotę 423,3 mln zł, w tym 86 kredytów na kwotę 300,7 mln zł, tj. 68,6% uzyskały towarzystwa budownictwa społecznego, a 50 kredytów na kwotę 122,6 mln zł uzyskały spółdzielnie mieszkaniowe (31,4%).

Po raz pierwszy w działalności Funduszu w drugiej połowie 2000 r. wystąpiła sytuacja znacznego niedoboru środków kredytowych. Wprawdzie BGK prognozował wystąpienie w 2000 r. sytuacji nadwyżki zobowiązań nad dysponowanymi środkami o kwotę 292,5 mln zł oraz konieczność podwojenia wysokości dotacji budżetowej lub zasilenia Funduszu środkami z rynku kapitałowego (np. emisji obligacji) lub finansowego (np. kredyty

z zagranicznych instytucji finansowych) dla utrzymania w 2001 r. rozmiarów działalności kredytowej na poziomie 2000 r., ale faktyczne zapotrzebowanie na środki kredytowe znacznie przewyższyło prognozy.

Na 31 grudnia 2000 r. zapotrzebowanie na środki Funduszu przekroczyło ponad 12-krotnie wysokość środków pieniężnych, którymi dysponował KFM na koniec 2000 r. Natomiast na 30 czerwca 2001 r. zapotrzebowanie przekroczyło ponad 160-krotnie wysokość środków pieniężnych, które pozostały do dyspozycji na koniec I półrocza 2001 r. Według stanu na 31 grudnia 2000 r., zapotrzebowanie wynikające z zarejestrowanych w ewidencji BGK 448 wniosków o udzielenie kredytów ze środków Funduszu wynosiło 2 062 900 tys. zł. Pieniądze do dyspozycji na ten dzień stanowiły 8,2% wymienionej kwoty. Według stanu na 30 czerwca 2001 r., na rozpatrzenie oczekiwały 543 wnioski o udzielenie kredytu z KFM na kwotę 2603,2 mln zł. Środki pieniężne do dyspozycji na ten dzień stanowiły 0,6% wymienionej kwoty.

W związku z niedoborem środków Funduszu w stosunku do zapotrzebowania Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast (UMiRM) wspólnie z BGK opracowały system punktacji wykorzystywany przy kryteriach ocen wniosków o udzielenie kredytu planowanego przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego. System ten przewidywał m.in. przyporządkowanie ustalonej liczby punktów określonym kryteriom, uwzględniającym np.: ocenę planowanego przedsięwzięcia pod względem dostosowania budynku dla osób niepełnosprawnych, kosztów budowy, przeprowadzenia przetargu na prace budowlane.

Działalność inwestycyjna spółdzielni mieszkaniowych z udziałem środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego

Kredyty ze środków Funduszu udzielone spółdzielni mieszkaniowej przeznacza się na budowę lokali mieszkalnych na wynajem i mogą one być wynajęte lub przydzielone na zasadach spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu wyłącznie osobom fizycznym, o których mowa w art. 30 ustawy. Lokale mieszkalne w budynku wzniesionym przy wykorzystaniu kredytu, o którym mowa wyżej, nie mogą być - pod rygorem nieważności - wyodrębnione na własność ani przydzielone na zasadach spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Udzielenie spółdzielni mieszkaniowej kredytu na finansowanie kosztów budowy mieszkań przydzielanych na zasadach spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu może nastąpić, jeżeli statut spółdzielni nie dopuszcza możliwości przekształcenia tego prawa

w spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. Zmiana statutu w tym zakresie jest niedopuszczalna.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę w 5 spółdzielniach mieszkaniowych, które w okresie od 30 kwietnia 1998 r. do 30 czerwca 2001 r. uzyskały kredyty ze środków KFM w wysokości 75,4 mln zł z przeznaczeniem na budowę 894 mieszkań przydzielanych na zasadach lokatorskiego prawa do lokalu.

Spółdzielnie te wybudowały z udziałem środków kredytowych Funduszu w wysokości 53,2 mln zł 624 mieszkania przydzielane na zasadach lokatorskiego prawa do lokalu. Ponadto do 30 czerwca 2001 r. realizowana była budowa 270 lokali z udziałem omawianych środków w wysokości 22,1 mln zł. Rzeczywisty koszt budowy 1 m² powierzchni użytkowej mieszkania zbudowanego przez spółdzielnie mieszkaniowe w Warszawie kształtował się w granicach od 2,3 tys. zł (w grudniu 1998 r.) do 3,6 tys. zł (w sierpniu 2001 r.), a przez spółdzielnię w Białymstoku 1,8 tys. zł (w czerwcu 2001 r.).

Do realizacji przez spółdzielnie mieszkaniowe przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych z udziałem środków KFM mają zastosowanie przepisy ustawy z 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych[3]. Artykuł 4 ust. 1 pkt 5 stanowi, że ustawę stosuje się do zamówień publicznych udzielanych m.in. przez spółdzielnie, w zakresie, w jakim dysponują środkami publicznymi.

Od 26 października 2001 r. do stosowania ustawy o zamówieniach są obowiązane również inne podmioty niż wymienione w art. 4 ust. 1, jeżeli ponad 50% wartości udzielanego przez nie zamówienia jest finansowane ze środków publicznych (art. 4 ust. 2)[4]. Stwierdzono, że spółdzielnie mieszkaniowe przy realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego z udziałem środków KFM udzielały zamówień na wykonanie robót budowlanych bez zastosowania ustawy o zamówieniach publicznych albo udzielały zamówień z zastosowaniem niewłaściwego trybu zamówień. Na przykład jedna ze spółdzielni mieszkaniowych, dokonując wyboru wykonawcy inwestycji, nie zastosowała żadnego z trybów określonych w ustawie o zamówieniach publicznych. Zamówienie na wykonanie robót budowlanych zostało zlecone generalnemu wykonawcy inwestycji na podstawie rekomendacji od osób prawnych i fizycznych znanych tej spółdzielni, a inna wprawdzie przeprowadziła postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, ale stosując niewłaściwy

---

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

[4] Zmiana wprowadzona przez art. 1 pkt 4 lit. b ustawy z 22 czerwca 2001 r. (DzU z 2001 r., nr 76, poz. 813).

tryb, gdyż zastosowała tryb negocjacji z zachowaniem konkurencji, pomimo że nie wystąpiła żadna z okoliczności określonych w art. 64 ustawy o zamówieniach publicznych. Przeprowadzone postępowanie polegało na zaproszeniu 5 firm do udziału w postępowaniu, a po dokonaniu oceny ofert zaproszono do negocjacji 2 oferentów i ostatecznie wybrano jednego z nich. Wartość kontraktu z generalnym wykonawcą została określona na kwotę 7 752 521,29 zł plus VAT.

Zgodnie z zasadami najmu lokali określonymi w ustawie, prawo do lokalu wybudowanego z udziałem środków KFM ma wyłącznie osoba fizyczna, jeśli m.in. dochód gospodarstwa domowego w dniu zawarcia umowy najmu nie przekracza 1,3 przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w danym województwie, ogłoszonego przed dniem zawarcia umowy najmu, więcej niż: o 20% w jednoosobowym gospodarstwie domowym, o 80% w dwuosobowym gospodarstwie domowym, o dalsze 40% na każdą dodatkową osobę w gospodarstwie domowym o większej liczbie osób.

W wyniku kontroli ustalono, że dwie spośród czterech spółdzielni mieszkaniowych, które zakończyły realizację przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych i zawierały umowy o najem lokali mieszkalnych, przyjęły nieaktualne deklaracje o wysokości dochodu gospodarstwa domowego. Deklaracje te zostały wystawione z datą złożenia wniosków o przydział lokalu mieszkalnego, a nie z dniem zawarcia umowy.

Umorzenia kredytów

Zgodnie z art. 19 ust. 9 ustawy, kredyt udzielony na budowę mieszkań na wynajem podlega umorzeniu w wysokości 10% kosztów przedsięwzięcia finansowanego przy udziale środków KFM, po jego terminowym zakończeniu i rozliczeniu[5].

W okresie od 1997 r. do 12 stycznia 2000 r. Bank dokonywał umorzeń kredytów przeznaczonych na finansowanie przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych w wysokości 10% kosztów przedsięwzięcia finansowanego przy udziale środków Funduszu po jego zakończeniu i rozliczeniu, a od dnia dokonania nowelizacji art. 19 ust. 9 ustawy, tj. od 12 stycznia 2000 r. do I połowy 2001 r. – po terminowym zakończeniu i rozliczeniu. Od 1997 r. do 30 czerwca 2001 r. Bank udzielił 311 umorzeń na łączną kwotę około 119 236 tys. zł. Udział umorzeń w kredytach wynosił około 14,1%. Wskaźnik ten był

[5] Przepis w brzmieniu od 12 stycznia 2000 r. Do 11 stycznia 2000 r. nie było określenia „terminowym". Zmiana została wprowadzona przez art. 1 pkt 7 ustawy z 4 listopada 1999 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw (DzU nr 108, poz. 1226, ze zm.).

zróżnicowany w zależności od udzielonego i wykorzystanego kredytu i wahał się od 14,2% do 29,7%. Zdaniem NIK, umorzenie nie powinno przekraczać 10% udzielonego i wykorzystanego kredytu, gdyż w skrajnych wypadkach umorzenie odnoszące się do wartości przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego może być większe lub równe udzielonemu kredytowi.

Z ustaleń kontroli wynika, że Bank Gospodarstwa Krajowego przy umorzeniach kredytów, które otrzymały towarzystwa budownictwa społecznego i spółdzielnie mieszkaniowe przyjmował niejednolitą podstawę dokonywanych umorzeń, jak również różne dokumenty potwierdzające zakończenie przedsięwzięcia inwestycyjnego, a nawet protokół odbioru i przekazania do użytku budynku (obiektu), tzw. odbiór techniczny, tj. dokument „wewnętrzny" sporządzany tylko pomiędzy inwestorem a wykonawcą, co było niezgodne z art. 54 ustawy - Prawo budowlane. Stwierdzono, że Bank Gospodarstwa Krajowego dokonywał umorzeń kredytów pomimo nieterminowego zakończenia inwestycji. Kontrola ujawniła, że inwestorzy nie wywiązali się z zakończenia inwestycji w terminie określonym w umowie kredytowej. Dotyczyło to umorzeń kredytów na łączną kwotę 904 488,4 zł. Oto przykłady:

- W 15 przypadkach na 34 zbadane BGK przyjmował jako podstawę do obliczenia wysokości umorzenia planowany koszt przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, a w 19 rzeczywistą wartość poniesionych nakładów na realizację inwestycji. W każdej sytuacji uwzględniana była wartość niższa.

- W 26 przypadkach na 34 badane, tj. w 76,5%, dokumentem potwierdzającym zakończenie inwestycji był protokół odbioru i przekazania do użytku obiektu (odbiór techniczny). W pozostałych 8 (23,5%) dokumentem stwierdzającym zakończenie inwestycji było zawiadomienie o zakończeniu budowy.

- Na 13 zbadanych wniosków o umorzenie kredytu rozpatrywanych po 12 stycznia 2000 r., tj. po wejściu w życie nowelizacji ustawy i wprowadzeniu do art. 19 ust. 9 określenia o „terminowym" zakończeniu przedsięwzięcia finansowanego z udziałem środków KFM, w 4 przypadkach Bank wydał decyzje o umorzeniu, pomimo że termin zakończenia inwestycji był dłuższy niż określony w umowie kredytowej. Opóźnienie, liczone od terminu określonego w umowie kredytowej do daty zawiadomienia o zakończeniu inwestycji lub zgłoszenia wniosku dotyczącego pozwolenia na użytkowanie obiektu do organu wydającego pozwolenie na budowę, wynosiło od 20 do 30 dni.

Działalność towarzystw budownictwa społecznego

Towarzystwo budownictwa społecznego może być utworzone w formie spółki z o.o., spółki akcyjnej, spółdzielni osób prawnych, działalność prowadzi na obszarze określonym w umowie lub statucie towarzystwa. Jego nazwa oprócz wyrazów wskazujących na formę organizacyjną, powinna zawierać wyrazy „towarzystwo budownictwa społecznego" lub skrót „TBS" i może być używana wyłącznie w odniesieniu do towarzystw budownictwa społecznego w rozumieniu przepisów ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (art. 26 ustawy).

Przedmiotem działania TBS - zgodnie z art. 27 ustawy - jest budowanie domów mieszkalnych i ich eksploatacja na zasadach najmu. Towarzystwo może również np. nabywać budynki mieszkalne, sprawować na podstawie umów-zleceń zarząd budynkami mieszkalnymi niestanowiącymi jego własności, prowadzić inną działalność związaną z budownictwem mieszkaniowym i infrastrukturą towarzyszącą.

Umowę lub statut towarzystwa, a także wszelkie ich zmiany - zgodnie z art. 24 ust. 3 ustawy - zatwierdza prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. W okresie od 29 listopada 1995 r. do 30 czerwca 2001 r. prezes UMiRM wydał 337 decyzji w sprawie zatwierdzenia umowy lub statutu towarzystwa budownictwa społecznego, z czego 81 decyzji wydał od 1 lipca 2000 r. do 30 czerwca 2001 r.

Kontrola wykazała, że 6 spośród 16 zbadanych decyzji wydano z naruszeniem terminów określonych w art. 35 k.p.a. Opóźnienia w załatwianiu spraw wynosiły od 1 do 36 dni. Nie stosowano art. 36 k.p.a. i nie zawiadamiano stron o przyczynach zwłoki oraz nie wskazywano nowego terminu załatwienia spraw.

Najwyższa Izba Kontroli, w związku z przeprowadzaną kontrolą, zasięgnęła informacji w 273 TBS na temat prowadzonej działalności, w tym m.in. działalności inwestycyjnej. Ustalono, że na 273 TBS do 30 czerwca 2001 r. 83 nie rozpoczęły działalności inwestycyjnej. Pozostałe 190 TBS podjęło taką działalność, planując na zrealizowanie przedsięwzięć inwestycyjnych kwotę 5037,4 mln zł, z której na koniec I półrocza 2001 r. poniesiono wydatki w wysokości 4129,2 mln zł, w tym kwota kredytów uzyskanych z KFM wyniosła 1616,3 mln zł. W latach 1996 – I połowa 2001 r. w wyniku podjętych działań inwestycyjnych TBS zbudowały 14 572 mieszkania.

Łączna powierzchnia oddanych mieszkań wyniosła 724 258 m^2 (do końca 2000 r. oddano 527 663 m^2). Średni jednostkowy koszt budowy 1 m^2 powierzchni użytkowej wyniósł 1981,3 zł (wartość bezwzględna), przy czym najniższy koszt 1 m^2 zanotowano w śremskim

TBS - 1022 zł, najwyższy zaś w poznańskim TBS - 3666 zł. Średni koszt 1m^2 (wartość bezwzględna w latach 1996 – I połowa 2001 r.) w poszczególnych rejonach kraju (wybór) wynosił: w Poznaniu – 2616 zł, Szczecinie – 2209 zł, Warszawie – 3506 zł, Białymstoku – 1705 zł, Bogatyni – 1914 zł, Kętrzynie – 1580 zł. Cykl budowy mieszkań wahał się od 8 do 28 miesięcy. Średnia powierzchnia użytkowa 1 mieszkania wynosiła 49,7 m^2.

Stwierdzono, że TBS jako źródła finansowania inwestycji stosowały m.in. kaucje zabezpieczające i partycypacje, wnoszone przez przyszłych najemców. Pobierano także kaucje zabezpieczające przed zawarciem umów najmu niezgodnie z art. 32 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. Artykuł ten stanowi, że umowa najmu może przewidywać obowiązek wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu istniejących w dniu opróżnienia lokalu, w wysokości nieprzekraczającej 10% wartości odtworzeniowej lokalu w dniu zawarcia umowy.

Kontrole NIK wykazały, że TBS zobowiązywały przyszłych najemców do dokonywania wpłat partycypacyjnych, a nawet podpisywały umowy najmu wyłącznie z osobami, na rzecz których dokonano takich wpłat. Było to naruszeniem art. 29 ustawy. Cytowany artykuł stanowi, że pracodawca działając w celu uzyskania mieszkań dla swych pracowników, a także inne osoby, które mają interes w uzyskaniu mieszkań przez wskazane przez nie osoby trzecie, mogą z TBS zawierać umowy w sprawie partycypacji w kosztach budowy tych mieszkań, ale nie mogą być do tego zmuszane. Wykorzystanie tak uzyskanych środków na sfinansowanie inwestycji mieszkaniowych zostało już ujawnione przez dwie poprzednie kontrole przeprowadzone przez NIK.

Źródłami finansowania przedsięwzięć zrealizowanych przez towarzystwa budownictwa społecznego do 30 czerwca 2001 r. były m.in.: partycypacje w wysokości 169,4 mln zł, jak również kaucje najemców w wysokości 96,8 mln zł. Wykazane nieprawidłowości dotyczą całego okresu obowiązywania ustawy.

Z ustaleń kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli wynika, że nadal pozostają niezrealizowane wnioski Izby, które dotyczyły podjęcia działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości występujących w funkcjonowaniu towarzystw budownictwa społecznego i BGK.

Ciągle istnieje obowiązek zatwierdzania statutów lub umów spółki TBS i ich zmian przez prezesa UMiRM, co wprowadza nieuzasadniony centralny administracyjny nadzór nad prawną prawidłowością tych aktów, należący do właściwości sądów rejestrowych. NIK proponowała przyjęcie przez UMiRM statutu ramowego, którego zasadą byłaby obligatoryjność dla TBS i notariuszy.

Towarzystwa budownictwa społecznego niebudujące mieszkań na wynajem wciąż używają nazwy TBS, co jest naruszeniem ustawy, która stanowi, że nazwa ta przysługuje tylko towarzystwom realizującym cele określone w jej przepisach.

Najwyższa Izba Kontroli wnosiła o wprowadzenie obowiązku składania przez TBS prezesowi UMiRM raz w roku informacji o prowadzonej działalności, a także o umożliwienie pozbawienia towarzystw budownictwa społecznego używania nazwy TBS, jeśli towarzystwo nie prowadzi działalności określonej ustawą.

Występują nadal sytuacje pobierania przez towarzystwa budownictwa społecznego od przyszłych najemców partycypacji i kaucji oraz wykorzystywania tych środków na finansowanie inwestycji mieszkaniowych, a także pobierania kaucji zabezpieczających przed zawarciem umowy najmu, co stanowi naruszenie postanowień ustawy.

TBS mają prawo zastosowania czynszu wolnego w miejsce czynszu regulowanego w momencie przekroczenia przez najemcę określonego w ustawie limitu dochodu gospodarstwa domowego, co może spowodować skokową podwyżkę czynszu najemcy, gdy przekroczy on wymieniony limit dochodu.

Uwzględniając wyniki kontroli, NIK m.in. wystąpiła z wnioskiem o rozważenie podjęcia działań systemowych przez ministra infrastruktury, jako właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, dotyczących inicjatywy legislacyjnej w sprawie nowelizacji ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. Dotyczy to głównie zniesienia wymogu zatwierdzania umowy lub statutu towarzystwa przez prezesa UMiRM, ale z upoważnieniem do określenia statutu ramowego; wprowadzenia przepisu dotyczącego umorzenia kredytu w wysokości 10% kwoty udzielonego i wykorzystanego kredytu zamiast dokonywanego umorzenia w wysokości 10% kosztów przedsięwzięcia. Rozważenia też wymagałaby kwestia wprowadzenia dopłat do oprocentowania kredytów udzielonych przez banki komercyjne na budowę lokali mieszkalnych na wynajem w miejsce dokonywanych umorzeń kredytu.

Ponadto wnioski Najwyższej Izby Kontroli skierowane do ministra infrastruktury dotyczyły dokonania szczegółowej analizy potrzeb związanych z funkcjonowaniem budownictwa czynszowego w celu szerszego pozyskania środków pozabudżetowych dla zaspokojenia, w możliwie jak największym stopniu, popytu na środki kredytowe z KFM.

Do prezesa BGK Izba wniosła o wstrzymywanie wypłat kredytów w przypadku niestosowania przez kredytobiorców ustawy o zamówieniach publicznych, wzywania wnioskodawców do terminowego uzupełniania wniosków kredytowych oraz zwrócenie się do ministra finansów o rozszerzenie źródeł finansowania KFM.

Podsumowanie

Kryzys w budownictwie mieszkaniowym zaczął się pod koniec lat osiemdziesiątych. Liczba mieszkań oddawanych do użytku systematycznie malała, tylko w latach 1990–1996 obniżyła się ponaddwukrotnie, tj. z 134,2 tys. mieszkań oddanych w 1990 r. do 62,1 tys. mieszkań w 1996 r. (np. w 1995 r. była na poziomie z lat pięćdziesiątych).

W sierpniu 1994 r. Sejm RP, uznając problem mieszkalnictwa za niezwykle ważny, podjął rezolucję w sprawie założeń polityki mieszkaniowej państwa stwierdzając, że pogłębiający się kryzys mieszkaniowy stwarza zagrożenia rozwoju społeczeństwa naszego kraju, jest źródłem wielu napięć, zjawisk patologicznych, narusza podstawy biologicznej egzystencji. W 1995 r. Sejm uchwalił ustawę o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, która miała zatrzymać regres w budownictwie mieszkaniowym i stworzyć podstawy do jego rozwoju. Zostały uregulowane zagadnienia tworzenia i funkcjonowania kas mieszkaniowych oraz Krajowego Funduszu Mieszkaniowego. Po niespełna dwóch latach funkcjonowania ustawa została znowelizowana w sierpniu 1997 r., co poprawiło warunki udzielania kredytu z KFM.

Przeprowadzone badania kontrolne wykazały, że przyjęte rozwiązania mające na celu stworzenie warunków do rozwoju budownictwa mieszkaniowego na wynajem o umiarkowanych czynszach spełniły swoją rolę, bowiem do końca 2001 r. wybudowano ponad 27 tys. mieszkań.

Już po zakończeniu kontroli NIK została wprowadzona dwuetapowa procedura kwalifikacji wniosków o udzielenie kredytów ze środków KFM. W pierwszym etapie, tj. w okresie od 30 czerwca do 30 września danego roku, składane są w BGK tzw. wnioski wstępne, oceniane według przyjętego systemu punktacji. Do 30 kwietnia następnego roku, po złożeniu wniosków wstępnych Bank kwalifikuje je do udzielenia kredytu, odmawia takiej kwalifikacji lub zalicza wnioskodawców do grupy oczekujących.

Z danych przedstawionych przez Bank Gospodarstwa Krajowego - po zakończeniu kontroli NIK - wynika, że Bank intensywnie pracuje nad pozyskaniem środków pozabudżetowych celem zasilenia KFM. Zostały już podpisane dwie umowy z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym – w grudniu 2001 r. na kwotę 10 mln euro i w czerwcu 2002 r. na kwotę 800 mln zł oraz podjęto starania o uzyskanie kolejnej pożyczki z Banku Rozwoju Rady Europy. Uzyskane pieniądze oraz środki własne umożliwiły zakwalifikowanie wniosków o udzielenie kredytu na łączną kwotę 2,3 mld zł na budowę około 29 tys. mieszkań.

Także struktura organizacyjna BGK systematycznie jest przystosowywana do wykonywania coraz większych zadań. Od I półrocza 2002 r. Oddział BGK w Białymstoku prowadzi obsługę kredytów KFM, a od września 2002 r. taką obsługę będzie prowadziło 8 dalszych oddziałów Bud-Banku.

Ujawnione w trakcie kontroli uchybienia i nieprawidłowości nie zmieniają generalnie pozytywnej oceny funkcjonowania Krajowego Funduszu Mieszkaniowego i budowy ze środków Funduszu mieszkań na wynajem, a także roli, jaką pełni Fundusz w rozwoju społecznego budownictwa czynszowego.

mgr inż. Janina Kociszewska
Departament Środowiska, Rolnictwa
i Zagospodarowania Przestrzennego w NIK

Janusz Gradowski
Ryszard Ostaszewski

PRZESTRZEGANIE PRAWA BUDOWLANEGO PRZEZ UCZESTNIKÓW PROCESU INWESTYCYJNEGO

Wprowadzenie

W okresie od maja do września 2001 r. były Departament Gospodarki przeprowadził kontrolę dotyczącą prawidłowości wydawania pozwoleń na budowę oraz pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych[1]. Celem kontroli było zbadanie i ocena prawidłowości działania i funkcjonowania organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego po reformie administracyjnej kraju w zakresie realizacji zadań nałożonych przez ustawę - Prawo budowlane[2].

W szczególności należało sprawdzić, czy przestrzegano:

- zgodności udzielania pozwoleń na budowę i pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych z wymaganiami określonymi w ustawie - Prawo budowlane;
- jednolitych wymagań wobec ubiegających się o pozwolenia, zwłaszcza pod kątem zjawisk korupcjogennych;
- terminowości i bezinteresowności przy załatwianiu spraw w organach administracji architektoniczno-budowlanej;
- obowiązku prowadzenia rejestrów decyzji o pozwoleniach na budowę oraz ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych.

Podstawowym aktem prawnym regulującym proces inwestycyjny jest ustawa – Prawo budowlane, która normuje działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania lub rozbiórki obiektów budowlanych, a także zasady działania organów administracji w tych dziedzinach. Ustawa określa zasady i procedury, które mają zapewnić przy projektowaniu obiektów budowlanych formę architektoniczną dostosowaną do krajobrazu i otaczającej zabudowy, zgodnie z przepisami techniczno–budowlanymi, polskimi normami oraz wiedzą techniczną w zakresie wymagań bezpieczeństwa: konstrukcji, pożarowego, użytkowania oraz odpowiednich warunków higienicznych i zdrowotnych, ochrony środowiska oraz dóbr kultury.

Prawo budowlane określa także prawa i obowiązki uczestników procesu budowlanego, w tym postępowanie przed rozpoczęciem robót budowlanych, w trakcie budowy i oddania do użytkowania obiektów budowlanych oraz dalszego ich utrzymania, a także działania w razie niezamierzonej katastrofy budowlanej.

---

[1] *Informacja o wynikach kontroli prawidłowości wydawania pozwoleń na budowę oraz pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych*, opracowana w Departamencie Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego, NIK, maj 2002 r.

[2] DzU z 1994, nr 89, poz. 414, ze zm.

Kontrola została przeprowadzona pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, a w odniesieniu do kontroli działalności organów jednostek samorządu terytorialnego - pod względem legalności, gospodarności i rzetelności.

Tematyka kontroli swoim zakresem obejmowała lata 1999 i 2000, a jeżeli wymagał tego cel kontroli (np. ustalenie obowiązku uzyskania pozwolenia na użytkowanie dla wydanej wcześniej decyzji o pozwoleniu na budowę), także lata wcześniejsze.

Kontrole zostały przeprowadzone w 72 jednostkach administracji rządowej i samorządowej, w tym w 11 urzędach wojewódzkich, 15 starostwach powiatowych, 33 urzędach miast i urzędach gmin, a w ramach kontroli w Urzędzie Gminy Warszawa Centrum również w Urzędzie Dzielnicy Wola Gminy Centrum oraz w 11 wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego i Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego. W trakcie kontroli nawiązano współpracę z Głównym Inspektorem Nadzoru Budowlanego oraz organami nadzoru budowlanego, którym zlecano przeprowadzenie kontroli doraźnych wybranych przez Najwyższą Izbę Kontroli inwestycji.

Wprowadzona 1 stycznia 1999 r. reforma administracyjna kraju przyniosła zmiany w Prawie budowlanym, których skutkiem był podział organów administracji publicznej działających w sferze budownictwa na organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego. Organy administracji architektoniczno-budowlanej wydają pozwolenia na budowę, przyjmują zgłoszenia zamiaru wykonywania robót budowlanych, wydają pozwolenia na użytkowanie oraz przyjmują zawiadomienia o zakończeniu prowadzonych robót. Prowadzą również rejestry decyzji o pozwoleniach na budowę oraz ewidencje rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych. Natomiast do zadań organów nadzoru budowlanego należy m.in. kontrolowanie i nadzorowanie przebiegu procesu realizacji obiektów lub robót budowlanych wraz z postępowaniami administracyjnymi organów administracji architektoniczno-budowlanej.

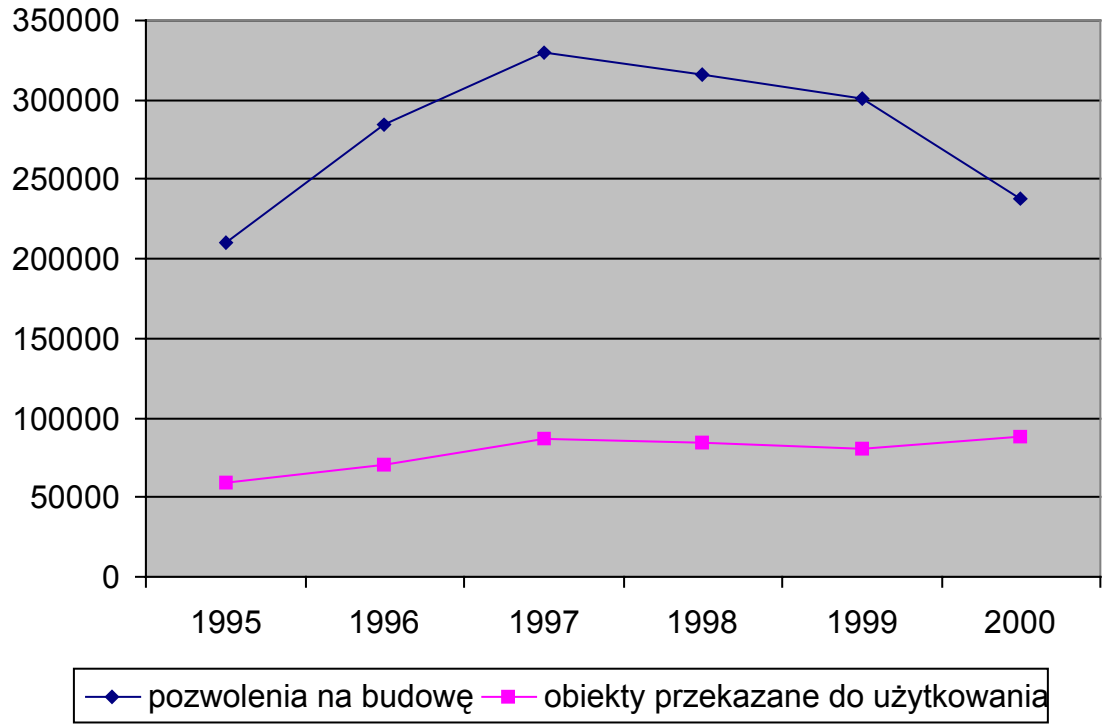
Z danych opublikowanych przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego w zakresie „ruchu budowlanego" wynika, że w 1999 r. wydano 301 202 pozwoleń na budowę, natomiast w 2000 r. tylko 237 468, tj. o 21,1% mniej. Najwięcej pozwoleń na budowę w 2000 r. wydano w województwach: mazowieckim 35 622, wielkopolskim 28 663, małopolskim 21 070 i śląskim 20 977, natomiast najmniej w opolskim 2 506, warmińsko-mazurskim 6 038 i lubuskim 6 408.

W 1999 r. liczba obiektów przekazanych do użytkowania wynosiła 79 953 i była niższa o 11% w stosunku do liczby obiektów przekazanych do użytkowania w 2000 r., która wynosiła 88 621. Najwięcej obiektów przekazano do użytkowania w 2000 r. w województwach: mazowieckim 11 844, śląskim 9271 i małopolskim 8516, natomiast najmniej w opolskim 2093, świętokrzyskim 2 291 i warmińsko-mazurskim 2861.

Dane statystyczne o ruchu budowlanym są gromadzone w Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego od 1995 r. Dostarczają one m.in. informacji o liczbie i strukturze wydanych pozwoleń w układzie terytorialnym kraju.

Rysunek 1

Liczba wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę i obiektów przekazywanych do użytkowania w latach 1995-2000



W 1999 r. stwierdzono 5731 przypadków rozpoczynania budowy bez decyzji o pozwoleniu na budowę; w 1998 r. było ich 5001. Nakaz rozbiórki w 1999 r. otrzymało 9031 inwestorów, zaś wykonano 3348 rozbiórek, natomiast w 2000 r. nakaz otrzymało 12 161 inwestorów, a wykonano 4390 rozbiórek. W porównaniu z 1999 r. nastąpił wzrost o 35% liczby wydanych nakazów rozbiórki. Na zwiększenie liczby tych nakazów składają się rozbiórki:

- na podstawie art. 48 – realizacja budynku bez pozwolenia na budowę - wzrost o 24 %;
- na podstawie art. 51 – realizacja obiektu niezgodnie z pozwoleniem na budowę - wzrost o 60 %;
- na podstawie art. 67 – rozbiórka nieużytkowanych obiektów nienadających się do remontu, w tym obiektów opróżnionych na podstawie decyzji administracyjnej - wzrost o 47%.

W odniesieniu do budynków mieszkalnych w 2000 r. odnotowano 25% wzrost liczby nakazanych rozbiórek, w tym największy na podstawie art. 51 i art. 67 ustawy - Prawo budowlane. Zwiększenie wykrywalności samowoli budowlanych (większa liczba wydanych nakazów rozbiórki) może być m.in. spowodowane wprowadzeniem nowej struktury organizacyjnej organów nadzoru budowlanego.

Wyniki kontroli

Starosta (wcześniej kierownik urzędu rejonowego), stosownie do art. 82a ustawy - Prawo budowlane, może powierzyć gminom - w drodze porozumienia - prowadzenie spraw z zakresu swojej właściwości jako organu administracji architektoniczno-budowlanej, w tym wydawanie w jego imieniu decyzji administracyjnych, z wyjątkiem spraw, w których inwestorem jest gmina, komunalna osoba prawna lub inna komunalna jednostka organizacyjna. W badanym okresie, po reformie administracyjnej kraju w 9 porozumieniach na 15 skontrolowanych treść porozumień nie była po 1 stycznia 1999 r. zmieniana. Zawarte porozumienia pomiędzy starostami (wcześniej kierownikami urzędów rejonowych) a gminami na prowadzenie spraw będących w ich właściwości jako organu administracji architektoniczno-budowlanej nie zostały dostosowane do obowiązującego od 1 stycznia 1999 r. stanu prawnego w zakresie struktury administracji publicznej oraz zmiany funkcjonowania służb nadzoru budowlanego. W porozumieniach tych nadal istniały zapisy dotyczące sprawowania nadzoru budowlanego, które po 1 stycznia 1999 r. przeszły do kompetencji wyłącznie powiatowego inspektora nadzoru budowlanego. Stan ten był wynikiem niezaktualizowania przez starostów i zarządy gmin dotychczasowych zapisów. Ustalono m.in., że w Urzędzie Miasta w Krzeszowicach sprawy z zakresu wydawania pozwoleń na budowę obiektów budowlanych i pozwoleń na ich użytkowanie prowadzono na podstawie porozumienia zawartego 30 grudnia 1994 r. z kierownikiem Urzędu Rejonowego w Krakowie. Porozumienie to, od wejścia w życie z dniem 1 stycznia 1999 r. ustawy z 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa[3] nie było aktualizowane, pomimo że aż 11 pozycji jego zadań, zgodnie z postanowieniami rozdziału 8 ustawy z 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, zostało przypisanych powiatowym inspektorom nadzoru budowlanego. Konsekwencją tego było wydanie w 1999 r. dwóch pozwoleń na budowę dla jednostek komunalnych gminy oraz stosowanie w treści pieczątek nagłówkowych i na tablicy informacyjnej niewłaściwej nazwy wydziału urzędu, zajmującego się tymi zagadnieniami.

Badaniami kontrolnymi objęto 2 389 decyzji o pozwoleniu na budowę w 11 urzędach wojewódzkich oraz w 48 starostwach powiatowych, urzędach miast i urzędach gmin, tj. 4,8% wszystkich wydanych decyzji w tych urzędach. W wyniku badań stwierdzono m.in., że decyzji o pozwoleniu na budowę**:**

- bez przedłożenia przez wnioskodawców dowodu dysponowania nieruchomością na cele budowlane wydano 50;

- pomimo upływu ważności decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu lub jej nieprzedłożenia wydano 33;

- mimo niezgodności warunków z wymogami określonymi w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego wydano 27.

---

[3] DzU nr 106, poz. 668, ze zm.

Nieprawidłowości te stanowiły naruszenie art. 32 ust. 4 pkt 1 i 2 oraz art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy - Prawo budowlane.

W trakcie badań 2389 decyzji stwierdzono, że organy administracji architektoniczno-budowlanej stopnia wojewódzkiego i powiatowego (w około 54% skontrolowanych urzędów) wydawały decyzje o pozwoleniu na budowę pomimo nieprzedłożenia przez inwestorów wymaganych dokumentów, takich jak:

- projekt zagospodarowania działki lub terenu,
- wymagane opinie, uzgodnienia, pozwolenia i sprawdzenia,
- kompletne projekty budowlane,
- warunki dostawy energii elektrycznej, gazu, wody i odprowadzenia ścieków.

Takie działanie było niezgodne z przepisami art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo budowlane. Przykładowo: w Urzędzie Miasta i Gminy Zabłudów postępowanie w sprawie o pozwolenia na budowę oraz użytkowania obiektów budowlanych prowadzono z rażącym naruszeniem wymogów Prawa budowlanego, a także podstawowych zasad wynikających z ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego, w sposób sprzyjający występowaniu zjawisk korupcji i nepotyzmu. Kontrola 40 spraw zakończonych wydaniem pozwoleń na budowę wykazała, że w urzędzie nie prowadzono rzetelnego postępowania sprawdzającego, wymaganego przepisami art. 32 i 35 ustawy - Prawo budowlane, bezkrytycznie akceptując złożone przez inwestorów wnioski.

Organy administracji architektoniczno-budowlanej I stopnia w wydawanych decyzjach o pozwoleniu na budowę nie nakładały na inwestorów obowiązku uzyskania pozwolenia na użytkowanie, mimo że wśród realizowanych obiektów były m.in. stacje bazowe telefonii komórkowej, budynki usługowe i biurowe. Dotyczyło to 30 wydanych decyzji. Zgodnie z art. 36 ust. 1 pkt 5 Prawa budowlanego, w decyzji o pozwoleniu na budowę właściwy organ w razie potrzeby nakłada obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie, jeżeli jest to uzasadnione względami bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź ochrony środowiska. Stosownie natomiast do art. 36 ust. 2, właściwy organ w decyzji o pozwoleniu na budowę obiektu budowlanego będącego zakładem pracy, nakłada obowiązek uzyskania pozwolenia na jego użytkowanie.

W wydanych 3 decyzjach o pozwoleniu na budowę w 1 urzędzie wojewódzkim oraz w 142 decyzjach wydanych w 9 starostwach powiatowych, w 9 urzędach miast i w 9 urzędach gmin nie nałożono na inwestorów obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego. Obowiązek ten wynikał z zarządzenia ministra gospodarki przestrzennej i budownictwa z 15 grudnia 1994 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego[4].

Inwestorzy nie zawsze składali wnioski i uzyskiwali decyzje o pozwoleniu na budowę odpowiadające wymaganiom rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych i administracji

[4] MP z 1995 r., nr 2, poz. 28, ze zm.

w sprawie określenia wzorów wniosków i decyzji o pozwoleniu na budowę, a także wymagania zawarte w art. 107 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego. Przypadki takie stwierdzono w 4 urzędach wojewódzkich i w 14 urzędach powiatowych, miast i gmin. W ocenie NIK takie postępowanie było działaniem nielegalnym i nierzetelnym. Jednocześnie trzeba zaznaczyć, że stosowany wzór wniosku i decyzji o pozwoleniu na budowę z wyżej wymienionego rozporządzenia zawiera sformułowania dotyczące nazwy organu nadzoru budowlanego i numeru rejestru tego organu, nieodpowiednie do obowiązującego po 1 stycznia 1999 r. stanu prawnego i organizacyjnego. Bowiem zgodnie z postanowieniem art. 82 ust. 1 ustawy - Prawo budowlane, organem właściwym do wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę jest organ administracji architektoniczno-budowlanej. Szczególnie rażącą nieprawidłowością było wszczęcie w Urzędzie Miasta w Krzeszowicach postępowania i wydania pozwolenia na budowę na podstawie wniosku zawierającego jedynie datę jego sporządzenia, przy braku nazwy i adresu organu, do którego był skierowany, imienia i nazwiska oraz adresu inwestora, nazwy (rodzaju) oraz adresu zamierzenia budowlanego, numeru ewidencyjnego działki lub działek budowlanych oraz podpisu wnioskodawcy. Podobne błędy występowały także w innych urzędach.

W Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w 12 przypadkach brakowało danych o dokumentach załączonych do wniosków o wydanie decyzji pozwoleń na budowę. Decyzje te zredagowane zostały według wzorów określonych w przepisach szczegółowych, ale ich forma nie odpowiadała w pełni wymogom art. 107 ustawy z 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego[5], ponieważ m.in. w ich uzasadnieniach nie podawano wszystkich faktów, które organ uznał za udowodnione i dowodów, na których się oparł oraz nie przytaczano przepisów prawa stanowiących podstawę prawną tych decyzji.

Ponadto stwierdzono, że organy administracji architektoniczno-budowlanej odmiennie podchodzą do spełnienia wymagań przez inwestorów ubiegających się o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę dla montażu stacji bazowych telefonii komórkowej na istniejących obiektach o wysokości powyżej 3 m. Zdarzało się, że inwestorzy nie przedkładali decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Inwestor, dla którego decyzja o pozwoleniu na budowę stała się ostateczna, na podstawie art. 41 ust. 4 Prawa budowlanego może przystąpić do rozpoczęcia robót budowlanych po uprzednim zawiadomieniu właściwego organu, co najmniej na 7 dni przed rozpoczęciem robót. Brak dostarczenia lub terminowego dostarczenia zawiadomienia o rozpoczęciu robót budowlanych do organów administracji architektoniczno-budowlanej odnotowano w 574 przypadkach (tj. 29,8% ogółu zbadanych decyzji) w starostwach powiatowych, urzędach miast i urzędach gmin oraz w 36 przypadkach w urzędach wojewódzkich (tj. 7,7% ogółu zbadanych decyzji). Przeprowadzone badania kontrolne świadczą o bierności służb organów administracji architektoniczno-budowlanej w pozyskiwaniu informacji od inwestorów o ewentualnym rozpoczęciu budowy, co skutkuje brakiem pełnego rozeznania o stanie realizowanych inwestycji. Jednocześnie organy te nie

[5] T.j. DzU z 2000 r., nr 98, poz. 1071.

egzekwują zawiadomień od inwestorów i nie powiadamiają organów nadzoru budowlanego o stwierdzonych nieprawidłowościach. Przykładowo: spośród 40 objętych badaniem pozwoleń na budowę wydanych w Urzędzie Miasta Puławy, do 29 czerwca 2001 r. nie wpłynęły zawiadomienia o rozpoczęciu budowy od 21 inwestorów. W 5 przypadkach Urząd wydał dzienniki budowy nie egzekwując od inwestorów zawiadomienia o rozpoczęciu robót, w 10 przypadkach zakończono budowy, a w 6 przypadkach Urząd nic nie wiedział na temat ewentualnego rozpoczęcia tych inwestycji.

Oględziny przeprowadzone z udziałem Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Poznaniu na wytypowanych 28 budowach, na które wydano pozwolenia w latach 1999-2000, a co do których nie było zawiadomień o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót albo o zakończeniu budowy, wykazały, że 5 budów rozpoczęto bez zawiadamiania o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót i realizowano je bez dziennika budowy, a 20 obiektów już wykonano i użytkowano bez zawiadomień o zakończeniu budowy. Ponadto w toku oględzin ujawniono, że 1 obiekt wznoszony jest bez pozwolenia na budowę. Podobnie w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim ustalono, że z poddanych analizie 40 decyzji o pozwoleniu na budowę było 28 zawiadomień o terminie rozpoczęcia robót, natomiast pozostałych 12 inwestorów nie przekazało wymaganych zawiadomień do czasu zakończenia kontroli, z tego 3 w sytuacji wydania decyzji o pozwoleniu na budowę w 1999 r. Żadnej z 28 otrzymanych kopii zgłoszeń o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych nie przesłano organowi nadzoru budowlanego, chociaż obligował do tego art. 82b ust.1 Prawa budowlanego.

W 5 skontrolowanych inwestycjach stopnia wojewódzkiego oraz 41 skontrolowanych inwestycjach stopnia powiatowego inwestorzy przystąpili do użytkowania obiektów budowlanych nie zawiadamiając organu o zakończeniu budowy lub nie uzyskując pozwolenia na użytkowanie. Takie działanie stanowi naruszenie art. 93 pkt 7 ustawy - Prawo budowlane i zagrożone jest karą grzywny, nakładaną przez pracowników organów nadzoru budowlanego. Na przykład w Urzędzie Gminy w Liszkach na 5 losowo wybranych inwestycji ustalono, że obiekty zostały zakończone i były użytkowane, a Urząd nie wyegzekwował od inwestora decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Świadczy to o niewykorzystaniu posiadanych uprawnień przez organy administracji architektoniczno-budowlanej - wynikające z art. 81c ust. 1 ustawy - Prawo budowlane - pozyskiwania od inwestorów informacji związanych z prowadzeniem robót i przekazywaniem obiektów budowlanych do użytkowania.

Powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego głównie koncentrowały się na sprawach orzecznictwa i nie dokonywały w terenie kontroli planowych z urzędu. Najczęściej sprawdzały skargi osób fizycznych i instytucji, a ich duża liczba – w stosunku do możliwości inspektorów – powodowała wydłużenie czasu załatwienia sprawy[6]. Na przykład w Starostwie Powiatowym w Miliczu w wyniku badania wytypowanej przez kontrolera NIK próby 5 pozwoleń na budowę z 1996 r. ujawniono, że 3 obiekty (budynek mieszkalny po rozbudowie,

---

[6] *Informacja o wynikach kontroli likwidacji urzędów rejonowych i utworzenia administracji samorządowej w powiatach*, opracowana w Departamencie Administracji i Integracji Europejskiej, NIK, sierpień 2000 r.

tymczasowy pawilon handlowy i bar gastronomiczny) były użytkowane bez dopełnienia przez inwestora obowiązku zawiadomienia organu administracji architektoniczno-budowlanej o zakończeniu budowy (art. 54 Prawa budowlanego). Nadmienić należy, iż Wydział Architektury i Budownictwa tego starostwa nie działał na rzecz egzekwowania od inwestorów powyższego obowiązku, w tym poprzez powiadamianie właściwego Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Miliczu.

Kontrola wykazała, że nie przestrzegano także obowiązku, wynikającego z art. 82b ust. 1 Prawa budowlanego, przekazywania przez organy administracji architektoniczno-budowlanej do organów nadzoru budowlanego kopii decyzji o pozwoleniu na budowę i zgłoszeń. Niejednokrotnie pracownicy urzędów nie zadbali o formalne potwierdzenie doręczenia tych dokumentów. Analizując zapisy ustawy - Prawo budowlane można stwierdzić, że pominięto w niej zapis dotyczący obowiązkowego przekazywania do właściwych organów nadzoru budowlanego zawiadomień inwestorów o zamierzonym terminie rozpoczęcia budowy. W ocenie NIK, pominięcie takiego zapisu powoduje niemożność bieżącego rozeznania organu nadzoru budowlanego w liczbie prowadzonych robót budowlanych objętych decyzjami o pozwoleniu na budowę lub zgłoszeniu. Ponadto uniemożliwia efektywne działanie organów nadzoru budowlanego oraz wywiązywanie się przez nie z obowiązku prowadzenia ujednoliconej ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych (art. 81 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego). Stwierdzono to w 6 kontrolowanych urzędach wojewódzkich i 24 urzędach powiatowych, miejskich i gminnych.

Na 40 analizowanych decyzji o pozwoleniu na budowę w Urzędzie Miasta w Jeleniej Górze, aż w 20 przypadkach nie przekazano kopii decyzji do PINB w Jeleniej Górze, a w kolejnych 17 brakowało potwierdzenia ich doręczenia. Urząd nie przesłał także do PINB kopii żadnego z 18 zawiadomień o terminie rozpoczęcia robót, które otrzymał od inwestorów.

W 2 urzędach wojewódzkich, 7 wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego i 19 starostwach powiatowych, urzędach miast i urzędach gmin stwierdzono brak bądź nierzetelność prowadzenia ujednoliconej ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych. Świadczy to o niepełnym rozeznaniu organu o stanie realizowanych i zakończonych inwestycji oraz uniemożliwia gromadzenie i przetwarzanie danych na terenie województw, powiatów, miast i gmin. Dotychczasowa regulacja prawna odnosząca się do wzoru i zakresu ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych przestała obowiązywać 1 stycznia 1999 r.

W wyniku badań kontrolnych stwierdzono, że w 3 urzędach wojewódzkich i w 20 starostwach powiatowych, urzędach miast i urzędach gmin nie prowadzono rzetelnie rejestrów pozwoleń na budowę. W dokumentacji nie wypełniano wszystkich rubryk, nadawano decyzjom jednakowe numery lub nie zachowywano kolejności numeracji w rejestrze. NIK oceniła, że takie postępowanie może sprzyjać korupcji.

W Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim w Gorzowie Wielkopolskim nierzetelnie prowadzone były rejestry i ewidencje wpływających dokumentów. W rejestrze pozwoleń na budowę, prowadzonym w 1999 r. oddzielnie przez Oddział w Gorzowie Wlkp. i zamiejscową

komórkę organizacyjną w Zielonej Górze, stwierdzono, że spośród 28 decyzji wydanych przez wojewodę lubuskiego 11 (tj. 39,3%) miało identyczne numery rejestrowe. Natomiast w 2000 r. nie zachowano chronologii dat wpływu wniosków o wydanie pozwoleń na budowę.

Ponadto nie sporządzano rzetelnych zbiorczych sprawozdań statystycznych z rocznego przebiegu „ruchu budowlanego", chociaż obowiązek taki wynikał z dwóch rozporządzeń Rady Ministrów: z 18 grudnia 1998 r. i 17 grudnia 1999 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych.

Badania kontrolne wykazały, iż wydawane były decyzje o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego w przypadkach, gdy wniosek o wydanie tej decyzji nie spełniał wymogów określonych w art. 57 ustawy - Prawo budowlane. W okresie objętym kontrolą wojewodowie i starostowie, prezydenci, burmistrzowie oraz wójtowie wydali ogółem odpowiednio 399 i 3475 decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów budowlanych. Analiza 1482 załatwionych pozytywnie wniosków wykazała, że decyzje o pozwoleniu na użytkowanie obiektów budowlanych wydano mimo braku następujących dokumentów:

- oryginału dziennika budowy - w 171 przypadkach;
- oświadczenia kierownika budowy o zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym i warunkami pozwolenia na budowę, przepisami i obowiązującymi polskimi normami - w 163 przypadkach;
- oświadczenia kierownika budowy o doprowadzeniu do należytego stanu i porządku terenu budowy - w 281 przypadkach;
- oświadczeń o właściwym zagospodarowaniu terenów przyległych - w 8 przypadkach;
- protokołów badań i sprawdzeń - w 35 przypadkach;
- inwentaryzacji powykonawczej - w 104 przypadkach;
-oświadczeń inwestorów o braku sprzeciwu lub uwag ze strony organów wymienionych w art. 56 ustawy - Prawo budowlane - w 316 przypadkach.

Przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie właściwy organ sprawdza protokolarnie na miejscu budowy zgodność wykonania obiektu z warunkami zabudowy i zagospodarowania terenu oraz warunkami pozwolenia na budowę, a także uporządkowanie terenu budowy. Zaniedbania tego obowiązku, określonego w art. 59 ust. 1 ustawy - Prawo budowlane, stwierdzono w 298 przypadkach, tj. 19,4% badanych.

Na 34 objęte analizą decyzje o pozwoleniu na użytkowanie tylko w 21 przypadkach przedstawiciele Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego byli na miejscu budowy, w tym w 16 uczestniczyli w odbiorach końcowych. Z protokołów odbioru końcowego nie wynikało jednak, że dokonano również sprawdzenia zgodności wykonania obiektu z warunkami zabudowy i zagospodarowania terenu oraz uporządkowania placu budowy. W pozostałych 5 przypadkach sporządzane były notatki służbowe z pobytu na terenie budowy, zawierające wymagane informacje.

Przy wznoszeniu super- i hipermarketów wydawane są dwa odrębne pozwolenia na budowę. Przez starostę – na budowę obiektu handlowego-usługowego i przez wojewodę – na budowę układu komunikacyjnego. W trakcie kontroli stwierdzono, że w odniesieniu do

3 super- i hipermarketów zlokalizowanych przy drogach krajowych i wojewódzkich inwestorzy uzyskali decyzję o pozwoleniu na użytkowanie obiektów bez równoczesnego uzyskania decyzji od wojewody na użytkowanie wykonanego układu komunikacyjnego. Pomimo to przystąpili równocześnie do użytkowania obydwóch obiektów.

Artykuł 35 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego stanowi, że organy administracji obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Wyniki kontroli wskazują, że aż 11% wniosków w urzędach wojewódzkich i 3% wniosków w starostwach powiatowych, urzędach miast i urzędach gmin rozpatrywano ponad 2 miesiące, a w skrajnym przypadku 6 miesięcy. Mimo tak długiego terminu załatwiania wniosków nie informowano wnioskodawców o przyczynach zwłoki i nie wskazywano nowego terminu załatwienia sprawy.

W latach 1999-2000 wojewódzkie inspektoraty nadzoru budowlanego nie przeprowadziły żadnej lub zbyt mało kontroli powiatowych organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego. Łącznie w analizowanym okresie 11 skontrolowanych inspektoratów przeprowadziło 142 kontrole organów niższego stopnia. Na przykład Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Gorzowie Wielkopolskim nie przeprowadził żadnej kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanej. Przez okres 2 lat WINB przeprowadził tylko 8 kontroli obiektów znajdujących się w budowie, z których wszystkie wynikały z interwencji osób trzecich albo zgłoszeń urzędów i innych organów państwowych. Wojewódzcy inspektorzy uzasadniali ten stan brakami kadrowymi, niewystarczającą ilością pieniędzy na delegacje dla pracowników i brakami w wyposażeniu inspektoratów.

Kontrola 11 urzędów wojewódzkich wykazała, że tylko 4 wojewodów, tj. lubelski, podlaski, kujawsko-pomorski i śląski, poleciło swoim służbom przeprowadzenie w latach 1999-2000 kontroli w organach administracji architektoniczno-budowlanej stopnia powiatowego, w zakresie prawidłowości realizacji przez te organy zadań wynikających z ustawy - Prawo budowlane. Stwierdzone uchybienia dotyczyły m.in. wydawania pozwoleń na budowę na podstawie projektów budowlanych nieodpowiadających określonym wymaganiom oraz niezawiadamiania wszystkich stron o toczącym się postępowaniu administracyjnym. Brak kontroli w powyższym zakresie lub ich mała skuteczność spowodowały m.in. wzrost w 2000 r., w stosunku do 1999 r., liczby wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę lub decyzji na użytkowanie obiektów budowlanych z naruszeniem przepisów Prawa budowlanego. Na przykład wojewoda małopolski w 1999 r. uchylił 360 decyzji organu I instancji, a w 2000 r. 442, tj. o 22,8 % więcej; wojewoda lubuski w 1999 r. uchylił 33 decyzje organu I instancji, a w 2000 r. 66, tj. o 100% więcej; wojewoda kujawsko-pomorski uchylił 35 decyzji organu I instancji, a w 2000 r. 47, tj. o 34,3 % więcej.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, będąc organem wyższego stopnia w stosunku do wojewodów i wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego, w niewystarczającym stopniu sprawował nadzór nad ich działalnością nie egzekwując prawidłowego wykonywania

przez te organy obowiązków wynikających z ustawy - Prawo budowlane. W latach 1999-2000 GUNB rozpatrzył 3394 skargi na działalność organów administracji architektoniczno-budowlanej (45,4%) i nadzoru budowlanego (54,6%), z których prawie połowa okazała się zasadna. Liczba skarg wpływających do GINB świadczy o konieczności podjęcia bardziej zdecydowanych działań dla eliminowania nieprawidłowości w wykonywaniu zadań przez organy administracji architektoniczno-budowlanej lub nadzoru budowlanego. Przedmiotem skarg są najczęściej zaniedbania, lub przewlekłe i biurokratyczne załatwianie spraw przez te organy.

Obszary korupcjogenne w postępowaniu administracyjnym

Zgodnie z programem kontroli, NIK zwróciła się do losowo wybranych inwestorów o wypełnienie ankiety, której celem było zbadanie bezinteresowności działania urzędników zatrudnionych w organach administracji architektoniczno-budowlanej. Zgodnie z założeniem ankieta była anonimowa, choć kilkunastu ankieterów opatrzyło ją danymi identyfikacyjnymi inwestora. Spośród wysłanych do inwestorów ogółem 800 ankiet odpowiedzi udzieliło 255 respondentów. Inwestorzy odpowiadając na pytania ankietowe wyjaśnili, że spotykali się z propozycjami od pracowników organu administracji architektoniczno-budowlanej lub innych osób występujących w ich imieniu:

- pozytywnego albo szybkiego załatwienia sprawy w zamian za określone korzyści - 8,2% nadesłanych odpowiedzi;
- wykonania niezbędnej dokumentacji przez osobę lub firmę wskazaną przez pracownika organu wydającego decyzję - 19,2% nadesłanych odpowiedzi;
- wykonania obiektu przez firmę wskazaną przez pracownika organu wydającego decyzję – 10,2% nadesłanych odpowiedzi.

Ponadto anektowani informowali o istnieniu kancelarii prawnych, które wyszukują „majętnych inwestorów" i za swoje usługi żądają wynagrodzenia „wielokrotnie wyższego od zwyczajowych opłat" oferując szybkie i pozytywne załatwienie spraw związanych z uzyskaniem pozwoleń na budowę, a także instytucji - „załatwiaczy spraw pozwoleń na budowę", ukrytych czasem „pod płaszczykiem agencji nieruchomości", które działają w porozumieniu z urzędnikami.

Innym zgłaszanym problemem dla inwestorów jest odbiór obiektu budowlanego przez: służby energetyczne, Straż Pożarną, inspekcje sanitarne i inne służby komunalne.

Na podstawie rezultatów kontroli oraz badań ankietowych można stwierdzić, że mechanizmy korupcjogenne mogą wynikać z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów, nieprawidłowej organizacji i funkcjonowania jednostek państwowych i samorządowych. Przejawiają się one m.in.: nadmiarem kompetencji w ręku jednego urzędnika, brakiem rzetelnych rejestrów i ewidencji, dowolnością w podejmowaniu decyzji, nierównym dostępie do informacji, lekceważeniem dokumentacji i opinii, słabością kontroli wewnętrznej, a także brakiem odpowiedzialności osobistej.

Na 72 skontrolowane jednostki w 18, (tj. w 25%) stwierdzono, że pracownicy administracji rządowej i samorządowej, do których należało prowadzenie postępowań administracyjnych z zakresu ustawy - Prawo budowlane, wykonywali jednocześnie projekty budowlane lub byli kierownikami budów. Postępowanie to było sprzeczne z postanowieniami art. 19 ust. 2 ustawy o pracownikach urzędów państwowych i art. 18 ustawy o pracownikach samorządowych, w związku z art. 24 § 3 k.p.a. Oto kilka przykładów:

Wyniki kontroli w Urzędzie Miasta i Gminy Zabłudów upoważniają do stwierdzenia, że postępowania w sprawie o pozwolenia na budowę oraz użytkowanie obiektów budowlanych prowadzono w Urzędzie z rażącym naruszeniem zasad Prawa budowlanego, a także ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego. W 7 przypadkach wydano decyzje o pozwoleniu na budowę, pomimo wystąpienia okoliczności, w których pracownik Urzędu podlegał wyłączeniu w trybie art. 24 k.p.a., a mianowicie zatwierdził w 1999 r. decyzjami o pozwoleniu na budowę 3 projekty budowlane sporządzone przez swoją żonę, która nie miała uprawnień budowlanych; decyzją o pozwoleniu na budowę z września 2000 r. zatwierdził m.in. projekt budowlany osadnika ścieków, który sam sporządził. Ponadto zastępca burmistrza tej gminy udzielił pozwolenia na budowę decyzją z maja 2000 r., pomimo braku pisemnego wniosku, zaś mapa, na której sporządzono projekt zagospodarowania działki nie mogła służyć do celów projektowych. Mapa ta została zakupiona w Starostwie Powiatowym w Białymstoku w październiku 2000 r., zaś decyzję o pozwoleniu na budowę wydano w maju 2000 r. Decyzji tej nie wpisano też w prowadzonym w Urzędzie rejestrze decyzji o pozwoleniu na budowę.

Pracownik Urzędu Gminy w Bledzewie prowadzący sprawy z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej, w 7 analizowanych inwestycjach był uczestnikiem procesu budowlanego, w tym w 6 autorem projektu budowlanego, a w 5 kierownikiem budowy. Działalność tę prowadził za zgodą wójta gminy.

W Urzędzie Miejskim w Krzeszowicach doszło do nadmiernej koncentracji kompetencji w zakresie załatwiania i wydawania pozwoleń na budowę u jednego z pracowników zatrudnionych w Wydziale Architektury. Za taką oceną przemawia m.in. fakt, że spośród 41 wniosków o wydanie pozwoleń na budowę, aż 33 projekty decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz 36 projektów pozwoleń na budowę sporządzała ta sama osoba. Szczególnie krytycznie należy ocenić wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę przez tę osobę, która ponadto pełniła obowiązki kierownika budowy realizowanej na podstawie wspomnianego pozwolenia. Ponadto inni pracownicy tego urzędu byli autorami 7 projektów budowlanych, na podstawie których urząd wydał pozwolenia na budowę. Dokonano także 37 adaptacji gotowych projektów budowlanych, na podstawie których urząd wydał pozwolenia na budowę. Zmiany i adaptacje projektów dokonywane były bez zgody autorów, co było naruszeniem ustawy z 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych[7].

[7] T.j. DzU z 2000 r., nr 80, poz. 904.

Ocena i wnioski

Realizacja zadań w zakresie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów przez organy administracji architektoniczno-budowlanej stopnia wojewódzkiego i stopnia powiatowego, w tym na podstawie porozumienia zawartego z gminami, była w około połowie skontrolowanych jednostek prowadzona z naruszeniem ustawy - Prawo budowlane.

Rozpatrywanie wniosków inwestorów i wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę w organach administracji architektoniczno–budowlanej stopnia wojewódzkiego w większości spraw załatwiane było prawidłowo. Więcej braków i nieprawidłowości stwierdzono przy udzielaniu pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych.

Dla organów stopnia powiatowego, miejskiego i gminnego ocena ta jest niższa, szczególnie w związku z wydawaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów budowlanych, gdzie stwierdzono liczne nieprawidłowości co do legalności postępowania przy ich udzielaniu. Ustalenia kontroli wskazywały, że wskutek nierzetelnej analizy niektórych wniosków inwestorów o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę lub decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, braku pełnej znajomości bądź niewłaściwej interpretacji aktów prawnych, a także tolerancji wobec niedociągnięć niektórych inwestorów, wystąpiły naruszenia przepisów Prawa budowlanego, zwłaszcza w egzekwowaniu od inwestorów niezbędnych zawiadomień, opinii i uzgodnień oraz nakładaniu na nich wymaganych prawem obowiązków.

W trakcie kontroli stwierdzono także nierzetelne prowadzenie bądź brak rejestrów decyzji o pozwoleniu na budowę, jak również ujednoliconej ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych. Odnotowano także ograniczony przepływ informacji (przekazywania kopii decyzji) pomiędzy organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, co skutkowało niepełnym rozeznaniem w liczbie realizowanych obiektów budowlanych.

Niewystarczające i mało skuteczne były kontrole procesu budowlanego, wywiązywania się inwestorów z nałożonych na nich obowiązków oraz stosowania sankcji karnych w stosunku do inwestorów naruszających przepisy Prawa budowlanego. Do podstawowych obowiązków organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego należy nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów tej ustawy. W trakcie kontroli ustalono również, że uwagi i wnioski z poprzednich kontroli NIK[8] nie zostały

[8]
1. *Informacja o wynikach kontroli realizacji ustawowych zadań nadzoru budowlanego przez terenowe organy nadzoru architektoniczno-budowlanego oraz organy samorządu terytorialnego w zakresie im powierzonym*, opracowana przez Delegaturę NIK w Krakowie, kwiecień 1998 r.
2. *Informacja o wynikach kontroli realizacji ustawowych zadań przez organy państwowego nadzoru budowlanego*, opracowana w Departamencie Ochrony Środowiska i Budownictwa NIK, lipiec 1998 r.
3. *Informacja o wynikach kontroli działalności organów administracji publicznej w zakresie nadzoru nad realizacją budownictwa letniskowego*, opracowana przez Delegaturę NIK w Olsztynie, lipiec 1998 r.
4. *Informacja o wynikach kontroli wykonania wniosków pokontrolnych w zakresie administracji publicznej nad realizacją budownictwa letniskowego*, opracowana przez Delegaturę NIK w Olsztynie, październik 2001 r.

zrealizowane, głównie z powodu niezapewnienia nowo utworzonym organom nadzoru budowlanego właściwych warunków do wykonywania ich zadań.

Analizując wyniki kontroli, dotyczącej wykonywania przepisów ustawy - Prawo budowlane i wynikających z niej aktów wykonawczych, Najwyższa Izba Kontroli uważa za celowe, aby właściwy minister odpowiedzialny za sprawy architektury i budownictwa dokonał przy udziale Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego analizy prawnie obowiązujących procedur, norm i zasad oraz przyczyn i skutków wynikających z ich nieprzestrzegania (w tym istniejących uwarunkowań kadrowych i finansowych dla utworzonych nowych organów) .

Niezależnie od konieczności pełnej realizacji przekazanych kierownikom skontrolowanych jednostek wniosków szczegółowych, wskazane byłoby rozważenie przez prezesa Rady Ministrów możliwości podjęcia inicjatywy legislacyjnej w sprawie zmiany ustawy - Prawo budowlane w zakresie:

- znowelizowania art. 82 b ust. 1 poprzez rozszerzenie o „zawiadomienia" katalogu dokumentów przekazywanych organom nadzoru budowlanego przez organy administracji architektoniczno-budowlanej;
- wprowadzenia do art. 81 upoważnienia ustawowego dla ministra właściwego do spraw architektury i budownictwa w celu wydania rozporządzenia w sprawie określenia wzoru i zakresu ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych;
- określenia prawa do wstrzymania użytkowania obiektu budowlanego, jeśli jest on użytkowany bez wymaganego pozwolenia.

Celowe byłoby także podjęcie przez ministra infrastruktury działania w zakresie dostosowania przepisów rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych i administracji w sprawie określenia wzorów wniosku o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę do obowiązującego stanu prawno-organizacyjnego po reformie administracyjnej kraju.

Po otrzymaniu informacji o wynikach tej kontroli wiceprezes Rady Ministrów – minister infrastruktury poinformował, że wnioski NIK są „zbieżne z ocenami dokonanymi przez GUNB" oraz że przyjęty 16 kwietnia 2002 r. przez Radę Ministrów projekt nowelizacji ustawy - Prawo budowlane wpłynie na poprawę prawidłowości wydawania pozwoleń na budowę oraz pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych.

dr inż. Janusz Gradowski
b. wicedyrektor Departamentu Gospodarki w NIK
mgr inż. Ryszard Ostaszewski
Departament Środowiska, Rolnictwa
i Zagospodarowania Przestrzennego w NIK

hg

RELACJE, POLEMIKI

Zbigniew Bielecki
Wiesław Jasiński

WYKORZYSTYWANIE TRANSAKCJI W MIĘDZYNARODOWYM OBROCIE HANDLOWYM DO PRANIA PIENIĘDZY

Wprowadzenie

Ustawa z 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł[1] wyznaczając zakres podmiotów obowiązanych do podejmowania działań profilaktycznych przed nadużywaniem ich działalności do celów przestępczych wyznacza pośrednio obszar zwalczania prania pieniędzy. Wydaje się, że nie powinien być to wyłącznie wymieniony w tytule ustawy obrót finansowy, chociażby dlatego, że w przywoływanym katalogu występuje wiele podmiotów, które nie są nie tylko niebankowymi instytucjami finansowymi, ale w ogóle nie można zakresu ich działalności wiązać z sektorem finansowym. Uznając więc, że intencje ustawodawcy dotyczą ochrony całego systemu gospodarczego państwa przed wykorzystywaniem do celów prania pieniędzy, podkreślić należy aktualność podejścia do zagadnienia. Otóż twierdzi się[2], że normy ostrożnościowe tworzone w instytucjach finansowych od początku lat 90. spowodowały przeorientowanie się zorganizowanych grup przestępczych z rynków finansowych na inne, na przykład obszar międzynarodowej wymiany handlowej. Pranie pieniędzy powiązane jest wielokrotnie z oszustwami celnymi, ucieczką kapitału, *dumpingiem,* unikaniem czy uchylaniem się od płacenia podatków. Tak szeroki zbiór nieprawidłowości i działań nielegalnych wynika przede wszystkim z rozbudowywania zakresu zainteresowań zorganizowanych grup przestępczych, a także skali brudnych pieniędzy. Wykorzystywane są różnorodne mechanizmy sprawcze, nadużywa się różnych kategorii podmiotów i transakcji.

---

1 DzU nr 116, poz. 1216, ze zm.

2 S. J. Pak, J. Zdanowicz: *Money laundering and tax frauds in international trade,* International conference on money laundering, Miami, 13-15 May 1993; *Financial Action Task Force on Money Laundering,* "Annual Report 1999-2000", 22 June 2000, s. 25.

Międzynarodowym transakcjom związanym z praniem pieniędzy towarzyszy przede wszystkim unikanie płacenia podatków. Zawyżanie w fakturach cen towarów importowanych podnosi koszt dóbr sprzedawanych rodzimym firmom, co z kolei daje niższy dochód do opodatkowania i niższe wpływy podatku dochodowego od osób prawnych. Zaniżanie w fakturach cen towarów eksportowanych przez polskich przedsiębiorców pomniejsza dochody ze sprzedaży, co w konsekwencji daje niższy dochód do opodatkowania. Takie patologie i zagrożenia wymagają szczegółowych analiz kryminologicznych i finansowych, które umożliwiłyby kreowanie właściwych mechanizmów przeciwdziałania praniu pieniędzy, również prawnych, organizacyjnych i instytucjonalnych. Niniejsze opracowanie jest próbą określenia podstawowych kwestii z tym związanych.

Metody prania pieniędzy w międzynarodowym obrocie towarowym

Przestępczość zorganizowana, w tym pranie pieniędzy, jest przestępczością ukrytą i dlatego tylko nieliczne jej objawy są odnotowywane w statystyce policyjno-prokuratorskiej. To przede wszystkim policja, a także służby skarbowe i celne na podstawie prowadzonych działań operacyjno-rozpoznawczych i penetracji środowisk przestępczych charakteryzują i określają rozmiary oraz tendencje rozwojowe tej przestępczości[3], co jednocześnie daje podstawy do wyznaczania kierunków jej zwalczania w układzie wewnętrznym i międzynarodowym. Wykorzystywanie międzynarodowego handlu do prania pieniędzy występowało w różnych okresach rozwoju przestępczości zorganizowanej. Tym niemniej jego nasilenie w ostatnich kilku latach jest wyraźnie odnotowywane przez policje i służby skarbowe poszczególnych państw[4] i w związku z tym na podstawie wyników ich działań można dokonać typologii.

Po pierwsze, wskazuje się na pranie pieniędzy w handlu używanymi środkami trwałymi, a zwłaszcza samochodami o niskiej cenie i wartości użytkowej. Dla przykładu, zorganizowane grupy przestępcze z Litwy i Rosji dokonują w Niemczech[5] poprzez

---

[3] K. Laskowska: *Działalność służby Policji do walki z przestępczością zorganizowaną. Determinanty poprawy skuteczności,* „Przegląd Policyjny" nr 4/1999, s.36.

[4] *Financial Action* ..., op. cit., s.12.

[5] Niemieccy dziennikarze zrobili eksperyment dotyczący sprzedaży Litwinom samochodu marki Corsa, rocznik 1989. Oferta Litwinów w porcie w Neustadt wynosiła 1000 DM. Transport na kutrze kosztuje ok. 300 DM, cło wynosi 400 DM. Doliczyć należy także opłaty dla kurierów, składowanie, wynajęcie dźwigu i niezbędne naprawy samochodu. Razem do ceny samochodu trzeba doliczyć ok. 1700 DM. Jeśli doliczyć do tego 10% zysku – cena samochodu na Litwie musiałaby osiągnąć 2800 DM, a takiej ceny nie można uzyskać w Europie Wschodniej z uwagi na nasycenie rynku używanymi autami. Por. *Bezsilni w walce z mafią*, „Auto Świat" nr 28/1998, s.15.

podstawionych kurierów legalnych zakupów samochodów, a także pralek i lodówek. Towary te nabywane są bezpośrednio od obywateli niemieckich. Poddawane są procedurze celnej i transportowane do Rosji lub na Litwę, najczęściej z wykorzystaniem statków floty rybackiej jednego z tych państw. Faktycznie płatności dokonywane są pieniędzmi pochodzącymi z działalności przestępczej, a towary sprzedawane poniżej wartości nabycia w celu legalizacji przestępczych zysków. Mechanizm ten wykorzystywany jest w wielu regionach świata. W Polsce tego typu transakcje handlowe miały miejsce głównie na początku lat 90. Jednakże ciągle ten sposób prania pieniędzy może być wykorzystywany w wymianie przygranicznej przez zorganizowane grupy przestępcze. Oczywiście przedmiotem takich transakcji mogą być samochody skradzione i wtedy mamy do czynienia z obniżaniem kosztów prania pieniędzy[6].

Po drugie, do prania pieniędzy mogą być wykorzystywane transakcje w handlu drogimi towarami, realizowane przez kurierów na zlecenie zorganizowanych grup przestępczych albo członków tych grup. Na przykład struktury przestępcze z Nigerii zlecają figurantom albo fasadowym przedsiębiorstwom (*shell corporations*) zakupy bardzo drogich towarów, np. luksusowych samochodów, śmigłowców, samolotów czy jachtów za brudne pieniądze[7]. Czasem przedmiotem tego typu transakcji są towary o znacznie niższej cenie jednostkowej, ale w większych partiach, np. wyroby ze skóry. Zakupione za brudną gotówkę przedmioty są następnie przesyłane do krajów pochodzenia brudnych kapitałów albo innego, w którym poprzez sieć sklepów lub hurtowni sprzedawane są na rynku nawet po zaniżonej cenie, aby w ten sposób legalizować dochody. Do tego typu operacji wykorzystywani są członkowie rosyjskich struktur przestępczych, a także azjatyckich, zarówno w Europie, jak i w Ameryce Północnej[8]. Zakupy pojedynczych egzemplarzy drogich przedmiotów wykorzystywane są do prania pieniędzy w ostatniej fazie procederu – integracji, natomiast zakupy dużych partii drogich dóbr – także w fazie umiejscawiania.

Trzeci mechanizm wykorzystywania handlu międzynarodowego do celów prania pieniędzy jest zdecydowanie powszechniejszy, zwłaszcza z uwagi na angażowanie do procederu coraz większych kwot brudnych pieniędzy[9]. Określany jest on mianem cen

---

6 FATF, *Report on Money Laundering Typologies,* s.11.

7 Tamże.

8 Tamże.

9 Według badań australijskiej agendy AUSRAC, wielkość brudnych pieniędzy pochodzących z przestępstw w 1998 r. wynosiła 2,85 bln USD. Por. W. Jasinski: *Skala prania pieniędzy na świecie w 1998 r.,* „Przegląd Policyjny" nr 1/2000, s. 34.

transferowych. Wykorzystuje się w nim podmioty powiązane[10], które dokonują zawyżania cen towarów w imporcie lub zaniżania cen towarów w eksporcie. Na przykład transferu przestępczych zysków z Polski do innego kraju można dokonać poprzez zawarcie niekorzystnego kontraktu eksportowego – sprzedaży towarów lub usług poniżej ich wartości albo stosując reklamacje bądź bonifikaty. Można też zawrzeć kontrakt na import towarów z zagranicy ze znacznie zawyżoną ceną[11]. Oczywiście transfer pieniędzy z zagranicy do Polski może być dokonywany przez odwrócenie opisanych transakcji.

Wielokrotnie mechanizm cen transferowych zastępowany jest tzw. transakcjami pustymi. Polegają one na fałszowaniu faktur w całkowicie fikcyjnych operacjach handlowych[12]; np. fikcyjne przedsiębiorstwo z Polski przelewa pieniądze pochodzące z działalności przestępczej na rachunek partnera w tzw. raju podatkowym na podstawie fikcyjnej faktury wystawionej przez firmę mającą siedzibę np. na Litwie.

Wszystkie międzynarodowe transakcje handlowe przybierające postać mechanizmu cen transferowych, realizowane przez polskich przedsiębiorców i związane z praniem pieniędzy, dają w rezultacie unikanie płacenia podatków.

Pranie pieniędzy z wykorzystaniem mechanizmu cen transferowych może nie tylko kształtować wpływy do budżetu z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych będących stronami transakcji handlowej, może także być nadużywane do celów wyłudzenia zwrotu podatku od towarów i usług (VAT). W raportach Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF) wskazuje się na liczne związki między mechanizmami prania pieniędzy w transakcjach handlowych a nadużyciami w sferze podatku od wartości dodanej (VAT)[13].

---

[10] Polski ustawodawca przyjmuje, że podmiotem powiązanym jest:

a) podatnik podatku dochodowego mający siedzibę (zarząd) lub miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zwany dalej „podmiotem krajowym", który bierze udział bezpośrednio lub pośrednio w zarządzaniu przedsiębiorstwem położonym za granicą lub w jego kontroli albo posiada udział w kapitale tego przedsiębiorstwa, albo

b) osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania albo siedzibę (zarząd) za granicą, zwana dalej „podmiotem zagranicznym", biorąca udział bezpośrednio lub pośrednio w zarządzaniu podmiotem krajowym lub w jego kontroli albo posiadająca udział w kapitale tego podmiotu krajowego, albo

c) te same osoby prawne lub fizyczne równocześnie bezpośrednio lub pośrednio biorące udział w zarządzaniu podmiotem krajowym i podmiotem zagranicznym lub w ich kontroli albo posiadające udział w kapitale tych podmiotów. Por. art. 11 ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (DzU z 1993 r., nr 90, poz. 416, ze zm.).

[11] Jak wynika z badań przeprowadzonych w USA przez „The Economist", w 1990 r. Wenezuela eksportowała do Ameryki zlewy kuchenne w cenie 8911,85 USD za sztukę, a Panama – ostrza do golarek w cenie 29,35 USD za sztukę, uzyskując tym samym wynik niewiele gorszy od handlowców kolumbijskich – 34,81 USD , przy czym średnia światowa cena była w tym czasie równa 0,09 USD. Por. *Cash at any price,* „The Economist", 9th May 1992.

[12] Por. W. C. Gilmore: *Brudne pieniądze*, PWE, Warszawa 1999, s.54.

[13] FATF, *Annual Report*..., s. 11.

Obszary i przyczyny przenikania się obu mechanizmów przestępczych można przedstawić następująco:

a) w transakcjach w handlu międzynarodowym służących jako przykrywka uzyskania nienależnego zwrotu podatku VAT wykorzystuje się środki finansowe pochodzące z zorganizowanej przestępczości;

b) zachowania w handlu międzynarodowym związane z naruszeniem zasad naliczania i egzekwowania podatku VAT stanowią źródła nieujawnionych dochodów[14]; podlegają następnie procederowi legalizacji;

c) transakcje w handlu międzynarodowym wykorzystywane do celów prania pieniędzy realizowane są między tymi samymi przedsiębiorstwami, które wykorzystywane są do celów wyłudzeń nienależnego zwrotu VAT; często jest tak, że podmioty, które są „przedsiębiorstwami przykrywkami" dla prania pieniędzy, są także nakłaniane do angażowania się w naruszenia zasad naliczania VAT;

d) wyłudzenia nienależnego zwrotu VAT w transakcjach handlowego obrotu międzynarodowego – przestępstwo skarbowe – postrzegane jest w Polsce jako czyn o mniejszym ciężarze gatunkowym i mniejszej społecznej szkodliwości i dlatego może stanowić swoisty kamuflaż dla prania pieniędzy; może ułatwiać pozyskiwanie ewentualnych przedsiębiorców do współpracy, a nawet dawać podstawę do traktowania zachowań przestępczych jako działań związanych z zatajaniem informacji podatkowych – uchylaniem się od podatku;

e) normy ostrożnościowe postrzegane coraz bardziej stanowczo zarówno przez instytucje finansowe, jak i wiele pozafinansowych powodują, że przedsiębiorstwa próbują zachowania związane z naruszaniem zasad naliczania podatku VAT prezentować podmiotom realizującym te normy jako element optymalizacji podatkowej, a tą z kolei kamuflować pranie pieniędzy.

Prowadzone przez prokuratury w ostatnich latach sprawy karne, a także wyniki działań policji oraz wywiadu skarbowego dowodzą, że w Polsce zorganizowane grupy przestępcze wykorzystywały mechanizm cen transferowych do wyłudzeń zwrotu VAT oraz prania pieniędzy[15]. Grupy przestępcze miały bardzo rozbudowane, zhierarchizowane struktury. Na ich czele stały qusi-zarządy podejmujące strategiczne decyzje dotyczące

---

[14] Szerzej na ten temat W. Jasiński: *Relacje między przestępstwami podatkowymi a praniem pieniędzy,* „Kontrola Państwowa" nr 1/2000, s. 109 i nast.

[15] Stało się to m.in. przyczyną zgłoszenia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, którego pierwsze czytanie odbyło się 13 września br.

wielkości zaangażowanych środków finansowych oraz wykorzystywanych przedsiębiorstw, a także organizujące całą logistykę mechanizmów sprawczych, tzn. pozyskiwania odpowiednich osób do realizacji poszczególnych zadań, korumpowania urzędników państwowych, wyznaczania doradców itp. W skład grup wchodzili także realizujący poszczególne przedsięwzięcia przestępcze swoiści kierownicy projektów, doradcy-eksperci z zakresu finansów, prawa i ekonomii oraz tzw. żołnierze zapewniający ochronę prawidłowości przebiegu zdarzeń przestępczych, dyscyplinę wewnętrzną oraz bezpieczeństwo przywódców (quasi-zarządów). Z materiałów Prokuratury Krajowej wynika, że najczęściej stosowane były następujące cztery odmiany mechanizmu cen transferowych.

Po pierwsze, wykorzystywano zakłady pracy chronionej, które zwolnione były ustawowo z podatku VAT. Podmioty te realizowały między sobą transakcje handlowe, których przedmiotem były nieistniejące towary importowane przez przedsiębiorstwa zarejestrowane np. w rajach podatkowych. Następnie te same nieistniejące towary kupowały i odprzedawały między sobą zakłady pracy chronionej, które nie płaciły VAT, ale jego równowartość odprowadzały do Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON). Od połowy 1998 r. PFRON zwracał firmom 75% wpłaconego podatku w postaci subwencji. Im wyższe były obroty firm, tym wyższe były subwencje. Uczestnicy tych swoistych „łańcuszków" obracali także własnymi nieruchomościami, handlowali między sobą tymi samymi samochodami ciężarowymi i osobowymi. Ten sam towar jednego dnia był kupowany, magazynowany i sprzedawany nawet między trzema firmami. Sprzedaż za granicę służyła gromadzeniu pieniędzy na prywatnych rachunkach bankowych[16].

Po drugie, wykorzystywano transakcje handlowe między podmiotami powiązanymi, w których przedmiotem obrotu były towary bezwartościowe. Sprzedawane były one np. przez firmę A firmie B po znacznie zawyżonej cenie. Następnie przedsiębiorstwo B naliczało od transakcji podatek VAT do zwrotu w urzędzie skarbowym i eksportowało towar ze stawką „0". Najczęściej bezwartościowe towary były magazynowane w składach celnych na Litwie, Słowacji i Ukrainie.

Po trzecie, wykorzystywano transakcje między podmiotami powiązanymi oraz tzw. faktury – korekty. W tej odmianie cen transferowych przedmiotem wymiany handlowej były również towary bezwartościowe, ale sprzedawane po znacznie zawyżonej cenie. Zawyżenie

---

[16] Por. I. Trusiewicz, A. Błaszczyk: *Jak budżet stracił setki milionów*, „Rzeczpospolita" nr 55/2000, s.A5; M. Przybylski: *Polimerowy łańcuszek,* „Rzeczpospolita" nr 221/1999, s.B3.

następowało poprzez np. dopisanie dodatkowych zer na fakturze i miało charakter celowy jako pomyłka księgowa. Korekty następowały poprzez wystawienie faktury. Jednakże w okresie między wystawieniem kolejnych faktur dotyczących przedmiotu transakcji nabywca odbierał zwrot podatku VAT, który zważywszy na znaczne zawyżenie wartości oraz wielkość dostaw stanowił znaczną kwotę jako nieoprocentowaną wierzytelność skarbu państwa[17].

Po czwarte, stosowane było przez struktury przestępcze fałszowanie nieistniejących dostaw i ujawnianie faktur fikcyjnych firm w celu odliczenia od podatku należnego urzędowi skarbowemu sum zapłaconych przy dokonywaniu zakupów[18].

Te cztery mechanizmy stanowią zasadniczy *modus operandi* mechanizmu cen transferowych stosowany w drugiej połowie lat 90. przez struktury przestępcze w Polsce. Jednocześnie pojawił się cały szereg ich mutacji, np. w powiązaniu z dokonywaniem inwestycji. Coraz skuteczniejsze działania służb skarbowych, policji, UOP i prokuratury pozwalają dowodzić, że ceny transferowe nie były w większości wypadków elementem optymalizacji podatkowej, ale służyły wyłudzaniu pieniędzy od skarbu państwa. Udawało się to także wtedy, gdy płatności dokonywane były za pośrednictwem podmiotów rejestrowanych w rajach podatkowych. Skomplikowane jest jednak dowodzenie powiązań tego przestępstwa z praniem pieniędzy.

Wykorzystywanie rajów podatkowych przez polskie struktury przestępcze

Pranie pieniędzy ma zasięg międzynarodowy i dlatego do poszczególnych mechanizmów sprawczych zorganizowane grupy przestępcze wykorzystują transakcje handlowe i towarzyszące im rozliczenia międzybankowe. Szczególne znaczenie mają tu instytucje bankowe i spółki handlowe funkcjonujące w rajach podatkowych, gdzie na mocy obowiązujących przepisów nie istnieją podatki lub istnieją, ale mają jedynie charakter wewnętrzny i nie obciążają dochodów cudzoziemców i ich firm, albo też obciążają je w minimalnym stopniu, jak również tam, gdzie przyznawane są specjalne przywileje fiskalne, z których korzystają określeni podatnicy lub które dotyczą danego typu

---

[17] P. Ciompa: *Podatek od towarów i usług (VAT) jako nowa sfera zagrożeń przestępczością gospodarczą*, referat wygłoszony na seminarium nt. „Przestępstwa gospodarcze w warunkach gospodarki rynkowej – metody zapobiegania i zwalczania", Popowo, luty 1993 r.

[18] Tamże.

działalności[19]. Raje podatkowe mogą być wykorzystywane przez zorganizowane struktury przestępcze w sposób bardzo zbliżony do tzw. międzynarodowej strategii podatkowej, jednakże zarówno środki angażowane w transakcje mają charakter przestępczy, jak i cały mechanizm może być oszustwem podatkowym.

Struktury przestępcze tworzą w rajach podatkowych tzw. spółki rotacyjne, które wykorzystywane są do optymalizacji podatkowej lub prania pieniędzy na kilka sposobów.

Najistotniejszym celem tych spółek jest doprowadzenie do zredukowania kwoty zysku podlegającej opodatkowaniu. Polega to na kierowaniu dochodów z zewnątrz do spółki rotacyjnej w raju podatkowym, np. w Liberii. Procedura tego typu jest szeroko wykorzystywana w obrocie prawami związanymi z dobrami niematerialnymi. Chodzi tu o operacje trudne do zlokalizowania przez organy podatkowe, które nie są w stanie zweryfikować, czy operacje zostały przeprowadzone. Działalność spółki dotyczy np. zarządzania prawami takimi, jak: korzystanie lub sprzedaż patentów, licencji, procesów produkcji (*know-how*), praw autorskich czy znaków towarowych.

Spółka rotacyjna może być przydatna w transakcjach kupna-sprzedaży w ramach określonych powiązań. Pośredniczy ona w zakupie określonego produktu od spółki-matki i w dalszej odprzedaży filiom, zachowując przy tym pewną część zysków w raju podatkowym, w którym są ulokowane. W większości wypadków przez raje podatkowe przechodzą jedynie faktury kupna-sprzedaży, jedyny materialny dowód „działalności" spółki rotacyjnej. Wśród spółek stosujących tę formę ucieczki podatkowej obserwuje się tendencję do uwiarygodniania działalności spółki rotacyjnej poprzez powierzanie jej minimalnego zakresu działalności, np. pakowania, etykietowania bądź magazynowania[20]. Takie wykorzystywanie spółek rotacyjnych w rajach podatkowych odnotowano już w praktyce polskich organów ścigania i opisano także w literaturze. Odpowiedni przykład podaje prof. J. Głuchowski. Od lipca 1995 r. polska policja śledziła skomplikowane operacje finansowe przeprowadzane przez kilka polskich firm z Liechtensteinem, brytyjskimi Wyspami Dziewiczymi i Wyspami Kanaryjskimi. Operacja była otoczona ścisłą tajemnicą, gdyż w grę wchodziły wielkie sumy. Przestępcy „wyprali" około 4 mln USD, które pochodziły z handlu narkotykami, okupów,

---

[19] Definitions [w]: Tax Havens Encyclopaedia, red. B.Spitz, London 1993, s.1; por. też: J. Głuchowski: *Oazy podatkowe,* Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1996, s.19; tenże, *Oaza podatkowa – pojęcie międzynarodowego prawa finansowego,* "Państwo i Prawo" nr 2/1994, s. 74; M. Obszyńska-Krasnodębska, R. Krasnodębski: *Raje podatkowe,* „Przegląd Podatkowy" nr 1/1995, s.14; T. Lipowski: *Raje podatkowe. Charakterystyka i sposoby wykorzystywania,* Gdańsk 2002, s. 13 i nast.

[20] Por. J. Głuchowski: *Oazy...*, op.cit., s.83.

stręczycielstwa. Pieniądze w kwotach po 100-200 tys. USD wysyłano na konto bankowe w Liechtensteinie, należące do spółki X z siedzibą na Wyspach Kanaryjskich. Równocześnie spółka X zamawiała mikroprocesory z oprogramowaniem w dwu polskich firmach: B w Warszawie i C w Szczecinie. Na ich konta w Polsce wracały pieniądze (około 2 mln USD) z konta w Liechtensteinie. Jednak obydwie firmy, B i C, nie wytwarzały procesorów, więc zlecały to kolejnej firmie D. Ta co prawda produkowała mikroprocesory, ale oprogramowanie z licencją zamawiała w kolejnej firmie E z siedzibą na brytyjskich Wyspach Dziewiczych i kontem w Księstwie Liechtenstein. Pieniądze, które szczecińska firma D płaciła firmie z Wysp Dziewiczych wracały więc na konto w Liechteinsteinie. Wszystkie transakcje były fikcyjne. Mikroprocesory rzekomo wyeksportowane na Wyspy Kanaryjskie nigdy tam nie trafiły, co nie przeszkadzało oszustom z firm B i C korzystać z zerowego podatku VAT i upominać się w urzędach skarbowych o zwrot nadpłaconego podatku.

W Raporcie Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF) z 2000 r.[21] wskazuje się, że spółki rotacyjne wykorzystywane są do technik oszukańczych powiązanych wielokrotnie z praniem pieniędzy. W państwach Unii Europejskiej pojawiają się tzw. oszustwa VAT-owskie poprzez manipulacje fakturami i nadużywanie różnic w stawce podatku od wartości dodanej w różnych krajach członkowskich. Wielokrotnie przedmioty handlowej wymiany międzynarodowej kupowane są za pieniądze pochodzące z działalności przestępczej. Zawyżanie cen w imporcie i zaniżanie cen w eksporcie w takich wypadkach służy zarówno popełnianiu przestępstw podatkowych, jak i praniu pieniędzy. Różnica między obu kategoriami sprowadza się do tego, że fakturowanie w oszustwie VAT-owskim odbywa się w sposób, który umożliwia uniknięcie płacenia podatku, podczas gdy w praniu pieniędzy podatek jest płacony dla uniknięcia zainteresowania transakcjami ze strony służb skarbowych.

Zastosowanie spółki rotacyjnej może również służyć ukrywaniu prawdziwej tożsamości inwestorów. Przykładem jest sprawa dwu obywateli amerykańskich, którzy w wyniku czynu przestępczego otrzymali poufne informacje dotyczące akcji spółki notowanej na giełdzie. Informacje te sprzedali maklerowi giełdowemu, który odprzedał je cudzoziemcom. Makler i jego wspólnicy używali spółek rotacyjnych z Wysp Bahama, Bermudów, Luksemburga i Szwajcarii, by kupować akcje, na temat których otrzymali informacje, na giełdzie w Nowym Jorku[22].

---

[21] *Report on Money Laundering Typologies 1999-2000*, Paris, FATF-XI, 3 February 2000.

[22] Por. J. Głuchowski: *Oazy...*, op.cit., s. 84.

Spółki rotacyjne wykorzystywane są do przekazywania określonych kwot do wybranego raju podatkowego poprzez inny raj podatkowy, np. z Polski do Luksemburga za pośrednictwem spółek rotacyjnych w Liechtensteinie. Ta technika może odgrywać szczególną rolę w fazie lokowania i maskowania brudnych pieniędzy. Spółki te w rajach używane są do zatarcia śladów transakcji[23].

Do prania pieniędzy poprzez tzw. inwestycje bezpośrednie również mogą być wykorzystywane spółki rotacyjne. Polega to na tym, że zagraniczna firma, z reguły fikcyjna, inwestuje dochody grupy przestępczej ulokowane w raju podatkowym w legalne firmy działające w macierzystym kraju grupy przestępczej. Interesującym wariantem tego sposobu jest udzielanie wielostopniowej sekwencji kredytów lub pożyczek, gdzie ostateczna legitymizacja dochodów z przestępstwa następuje w drodze udzielenia przez grupę przestępczą pożyczek różnym oddziałom zarządzanej przez nich sieci przedsiębiorstw. Przejmowanie legalnej firmy w macierzystym kraju grup kryminalnych zaczyna się zwykle od wpłacenia stosunkowo niewielkiej kwoty zaliczkowej pochodzącej z całkowicie zalegalizowanych dochodów, natomiast pozostała płatność ma formę pożyczki udzielonej przez korporację umiejscowioną w raju podatkowym. Tym sposobem grupy przestępcze praktycznie pożyczają sobie nawzajem własne pieniądze. Spłacając pożyczkę lub kredyt sami sobie płacą odsetki, które w wielu krajach można odpisać od podatku[24].

Znaczenie tzw. rozwiązań antyrajowych dla przeciwdziałania praniu pieniędzy w Polsce

Pranie pieniędzy jest specyficznym przestępstwem buchalteryjnym, w którym poszczególne zachowania przestępcze niczym się nie różnią od czynności handlowych bądź finansowych; nie ma w nim ofiar, a jego charakter transgraniczny i międzynarodowy staje się standardem. To wszystko powoduje, że efektywne zwalczanie prania pieniędzy wymaga podejścia systemowego, uwzględniającego nie tylko represję karną, lecz także szerokie działania profilaktyczne i wspomaganie ze strony uczciwych podmiotów życia gospodarczego. Mechanizmy walki z procederem wyznacza od 23 czerwca 2001 r. ustawa z 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł. Skomplikowany charakter prania pieniędzy i nadużywanie do poszczególnych przedsięwzięć różnych sfer

---

[23] Por. D. A. Chaikin: *Money Laundering: An Investigatory Perspective,* „Criminal Law Forum" 1991, s. 488.

[24] Por. W. C. Gilmore: *Brudne pieniądze,* PWE, Warszawa 1999, s.49-50.

gospodarczych, np. handlu międzynarodowego, powoduje, że konieczne jest wprowadzanie subsydiarnych względem ustawy mechanizmów przeciwdziałania temu przestępstwu. Do takich należą tzw. rozwiązania antyrajowe.

Do 1997 r. nasze ustawodawstwo nie zawierało specjalnych przepisów dotyczących rajów podatkowych. Nasilenie się zjawiska uchylania się od podatku i prania pieniędzy spowodowało konieczność wprowadzenia nowych rozwiązań[25]. Należy zwrócić uwagę zwłaszcza na te, które mają decydujące znaczenie w przeciwdziałaniu mechanizmowi cen transferowych oraz scharakteryzowanemu wcześniej wykorzystywaniu spółek rotacyjnych w rajach podatkowych do celów prania pieniędzy i uchylania się od opodatkowania. Są to: art. 9a i art. 11 ustawy z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych[26], art. 25, art. 25a i art. 21 ust. 1 pkt. 66 ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych[27] oraz rozporządzenie ministra finansów z 11 grudnia 2000 r. w sprawie określenia krajów i terytoriów stosujących szkodliwą konkurencję podatkową[28].

Zgodnie z art. 9 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, jeżeli podmioty powiązane ustalą lub narzucą warunki umów różniące się od warunków, które ustaliłyby między sobą niezależne podmioty i w wyniku tego podmiot nie wykazuje dochodów albo wykazuje dochody niższe od tych jakich należałoby oczekiwać gdyby powiązania między podmiotami nie istniały – dochody danego podmiotu oraz należny podatek określa się w drodze szacowania bez uwzględniania warunków wynikających z powiązań.

Zgodnie z art. 9a ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, dokonujący transakcji z podmiotami powiązanymi lub z podmiotami mającymi miejsce zamieszkania, siedzibę lub zarząd na terytorium państwa stosującego szkodliwą konkurencję podatkową są zobowiązani do sporządzania dokumentacji takiej transakcji.

Dokumentacja ta powinna zawierać następujące elementy:

a) określenie funkcji, jakie spełniają podmioty uczestniczące w transakcji, z uwzględnieniem użytych aktywów i podejmowanego ryzyka;

b) określenie wszystkich przewidywanych kosztów związanych z transakcją oraz formę i termin zapłaty;

---

[25] Nie oznacza to jednak, że w Polsce nie było jakichkolwiek barier utrudniających swobodne przerzucanie dochodów za granicę i minimalizowanie w ten sposób obciążeń, jakim podlegają przedsiębiorstwa krajowe. W pewnym sensie charakter „antyrajowy" miało prawo dewizowe i międzynarodowe umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania, których Polska jest stroną.

[26] T.j. DzU z 2000 r., nr 54, poz. 654, ze zm.

[27] DzU z 1993 r., nr 90, poz. 416, ze zm.

[28] DzU nr 115, poz. 1203.

c) metodę i sposób kalkulacji zysków oraz określenie ceny przedmiotu transakcji;

d) określenie strategii gospodarczej oraz innych działań w jej ramach – w przypadku gdy na wartość transakcji wpływ miała strategia przyjęta przez podatnika;

e) wskazanie innych czynników w przypadku, gdy w celu określenia wartości przedmiotu transakcji przez podmioty uczestniczące w transakcji uwzględnione zostały tego rodzaju czynniki;

f) określenie przez podmiot obowiązany do sporządzenia dokumentacji oczekiwanych korzyści związanych z uzyskaniem świadczeń – w przypadku umów dotyczących świadczeń (w tym usług) o charakterze niematerialnym.

Obowiązek sporządzenia dokumentacji transakcji zawieranych między podmiotami powiązanymi powstaje wówczas, gdy łączna kwota wynikająca z umowy lub rzeczywiście zapłacona w roku podatkowym łączna kwota wymagalnych w tymże roku świadczeń przekracza równowartość 50 000 euro. Dla świadczenia usług, sprzedaży lub udostępnienia wartości niematerialnych graniczna kwota wynosi równowartość 30 000 euro. Gdy wartość transakcji nie przekracza 20% kapitału zakładowego (akcyjnego) podatnika, obowiązek sporządzenia dokumentacji dotyczy wyłącznie transakcji na łączną kwotę przekraczającą równowartość 100 000 euro. Transakcje, w związku z którymi zapłata dokonywana jest bezpośrednio lub pośrednio na rzecz podatnika mającego miejsce zamieszkania, siedzibę lub zarząd na terytorium lub w kraju stosującym szkodliwą konkurencję podatkową podlegają obowiązkowi dokumentowania, gdy łączna kwota (lub jej równowartość) wynikająca z umowy lub rzeczywiście zapłacona w roku podatkowym (łączna kwota wymagalnych w tymże roku świadczeń) przekracza równowartość 20 000 euro.

Uzyskanie przez organy skarbowe informacji zawartych w dokumentacji ma ułatwić weryfikację prawidłowości ustalenia ceny i innych elementów transakcji zawartej przez podmioty powiązane lub z podmiotem mającym miejsce zamieszkania, siedzibę lub zarząd na terytorium lub w kraju stosującym szkodliwą konkurencję podatkową i dokonanie ewentualnego oszacowania wysokości dochodu i podatku należnego w związku z zawarciem takiej transakcji. Gdy w wyniku przeprowadzonego oszacowania organy podatkowe lub organy kontroli skarbowej określą dochód w wysokości wyższej, niż to zadeklarował podatnik w złożonej deklaracji, a zarazem podatnik ten nie przedłoży tym organom wymaganej szczegółowej dokumentacji, różnicę między dochodem zadeklarowanym przez podatnika a określonym przez te organy opodatkowuje się z zastosowaniem stawki 50%.

Analogiczne regulacje prawne obowiązują na mocy ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. W art. 25a wprowadzono jednakże nieco inne progi kwotowe dla transakcji zawieranych z podmiotami powiązanymi, które to transakcje rodzą obowiązek sporządzenia dokumentacji.

Lista państw i terytoriów stosujących szkodliwą konkurencję podatkową, określona rozporządzeniem ministra finansów z 11 grudnia 2000 r., składa się z dwóch zasadniczych części: listy typowych rajów podatkowych (§ 1), tj. nienakładających podatków lub nakładających niskie podatki oraz listy tzw. specjalnych (wtórnych) rajów podatkowych (§ 2), tj. krajów charakteryzujących się stosunkowo wysokim obciążeniem podatkowym na jednego mieszkańca, ale jednocześnie stosujących określone przywileje podatkowe.

Wprowadzenie do polskiego ustawodawstwa wykazu państw i terytoriów stosujących szkodliwą konkurencję podatkową należy ocenić pozytywnie, gdyż potrzeba taka istniała już od dawna, a wytyczne Ministerstwa Finansów kierowane do organów podatkowych nie mogły stanowić listy rajów podatkowych. Posługiwanie się w obydwu ustawach o podatku dochodowym pojęciem „państw stosujących szkodliwą konkurencję podatkową" nie byłoby możliwe bez istnienia odpowiedniego aktu wykonawczego i dlatego przedmiotowy wykaz jest niezbędny do prawidłowego funkcjonowania środków prawnych wymierzonych przeciwko rajom podatkowym.

W celu stworzenia możliwości jednolitego określenia wielkości przerzucanego dochodu zostały opracowane, a następnie zaakceptowane przez wszystkie zainteresowane kraje, obiektywne metody pozwalające na ustalenie wartości świadczeń w transakcjach międzynarodowych, zgodnych z zasadą wolnej konkurencji. Stanowią one praktyczny element walki z nadużywaniem rajów podatkowych do prania pieniędzy przez polskie struktury przestępcze.

Najbardziej bezpośrednią metodą służącą ustaleniu, czy warunki umówione lub narzucone między podmiotami powiązanymi są zgodne z zasadą wolnej konkurencji jest porównywanie cen zastosowanych w kontrolowanych transakcjach pomiędzy tymi podmiotami z cenami stosowanymi w porównywalnych transakcjach zawieranych między firmami niezależnymi. Zdarzają się jednak sytuacje kiedy organy kontroli finansowej nie są w stanie, zwłaszcza przy transakcjach międzynarodowych, znaleźć adekwatnych transakcji dokonywanych przez podmioty niezależne. Konieczne staje się wówczas porównywanie mniej bezpośrednich wskaźników z transakcji podmiotów powiązanych z odpowiednimi wskaźnikami w transakcjach pomiędzy podmiotami niezależnymi.

Do tradycyjnych metod ustalania cen, zgodnych z zasadą wolnej konkurencji, zalicza się:

1. Metodę porównywalnej ceny niekontrolowanej (najczęściej stosowana przez polskie organy podatkowe) – polegającą na porównywaniu ceny zastosowanej w kontrolowanej transakcji pomiędzy podmiotami powiązanymi z ceną zastosowaną w porównywalnej transakcji, zawartej w zbliżonych okolicznościach między podmiotami niezależnymi. Istniejąca różnica w cenach może wskazywać, iż warunki transakcji zawartej między podmiotami powiązanymi nie są zgodne z zasadami wolnej gry rynkowej oraz że cena w transakcji kontrolowanej powinna zostać zastąpiona ceną stosowaną w transakcji pomiędzy podmiotami niezależnymi.

Za porównywalne z transakcją kontrolowaną można uznać takie transakcje, które spełniają co najmniej jeden z poniższych warunków:

– żadna z ewentualnych różnic pomiędzy porównywalnymi transakcjami lub podmiotami zawierającymi te transakcje nie może w istotny sposób wpływać na cenę obowiązującą na wolnym rynku;

– możliwe jest dokonanie poprawek cen w celu wyeliminowania istotnych efektów różnic pomiędzy porównywalnymi transakcjami lub podmiotami zawierającymi te transakcje;

2. Metodę ceny odprzedaży – polegającą na obniżeniu ceny, za którą podatnik sprzedaje towar nabyty uprzednio od podmiotu powiązanego (z podatnikiem) podmiotowi niezależnemu. Obniżka ceny obejmuje koszty jakie podatnik poniósł w związku ze sprzedażą i koszty operacyjne oraz odpowiedni dla danego typu transakcji zysk. Kwota jaka pozostaje po takim obniżeniu ceny odprzedaży może być uważana, zgodnie z zasadami wolnego rynku, za cenę zakupu danego towaru przez podatnika.

3. Metodę koszt-plus (zwaną również metodą rozsądnej marży) – polegającą na ustalaniu ceny sprzedaży określonego wyrobu lub usługi w transakcji podatnika z podmiotem powiązanym, na poziomie odpowiadającym sumie kosztów bezpośrednich i pośrednich związanych z nabyciem, wytworzeniem lub przetworzeniem we własnym zakresie danego wyrobu lub usługi i marży stanowiącej odpowiedni zysk. Marżę zysku określa się poprzez odniesienie do marży, którą ten sam podatnik uzyskuje w porównywalnych transakcjach z podmiotami niezależnymi lub marży uzyskiwanej w analogicznych transakcjach przez podmioty niezależne.

Podsumowanie

Od połowy lat 80. wskazuje się na świecie, że do celów prania pieniędzy wykorzystywany jest przede wszystkim sektor bankowy. Systemy walki z procederem konstruowano w związku z tym na bazie ścisłej współpracy banków z wyspecjalizowanymi agendami rządowymi (model pośredni) bądź organami ścigania (model bezpośredni). Już na początku lat 90. spowodowało to stopniowy wzrost liczby spraw karnych o pranie pieniędzy. Jednocześnie organy powołane do zwalczania prania pieniędzy odnotowywały przeobrażenia podmiotów nadużywanych przez organizacje przestępcze do legalizacji „brudnych" zysków. Przeorientowanie dotyczyło także nowych procesów gospodarczych, różnych przejawów aktywności ludzkiej czy obszarów geograficznych. Badania prowadzone na świecie i w Polsce wskazują, że struktury przestępcze intensywnie wykorzystują handel międzynarodowy, działalność organizacji charytatywnych, alternatywne sposoby przekazu środków (*alternative remmitance system*), działalność kasyn i salonów gier czy wreszcie transakcje realizowane przez Internet – w odmianach powiązanych z różnymi dziedzinami życia społecznego i gospodarczego. Wydaje się, iż największe zaangażowanie przestępczych kapitałów występuje w sferze handlu zagranicznego.

Z analiz policyjnych oraz służb skarbowych wynika, że w Polsce obrót towarowy jest intensywnie wykorzystywany do legalizacji brudnych dochodów oraz uchylania się od opodatkowania. Często angażowane są do tych celów podmioty tworzone w rajach podatkowych. Polskie organizacje przestępcze oraz indywidualni sprawcy poszukują usług świadczonych przez podmioty, których zakres działalności obejmuje powoływanie osób prawnych – w szczególności *shell companies* (spółek - przykrywek) – które mogą być wykorzystywane do celów komercyjnych: handlowych, inwestycyjnych, konsultingowych, handlu internetowego, doradczych. Podmioty tego typu określa się wspólnym mianem agentów ds. tworzenia firm (*company formation agent)*. Ich działalność polega zwłaszcza na udostępnianiu członków zarządu i pracowników biurowych, wyborze i prowadzeniu rejestrowej siedziby spółki w raju podatkowym, przygotowaniu emisji udziałów spółki, przygotowywaniu i składaniu dokumentacji do urzędów rejestrowych. Agenci stanowią oddziały firm prawniczych lub rachunkowych albo też są samodzielnymi podmiotami

świadczącymi wymienione usługi. Rozpoznanie eksperckie działalności tych firm jest coraz większe. Wskazuje się już na bardzo szczegółowe elementy pełnionych przez nie funkcji, np. doradztwo w wyborze najlepszej lokalizacji dla zakładanych firm w zależności od indywidualnych potrzeb, uruchamianie szybkich ścieżek zakładania firm, doradztwo w wyborze kosztów zakładania spółek oraz w zakresie poufności danych o dyrektorach i właścicielach, zapewnianie adresów korespondencyjnych, świadczenie usług administracyjno-biurowych, otwieranie rachunków bankowych i korzystanie z dostępności do produktów bankowych.

Agenci ułatwiają prowadzenie legalnych przedsięwzięć gospodarczych, które mogą być wykorzystywane także jako przykrywki dla prania pieniędzy, w szczególności w drugim jego stadium – maskowaniu (*layering*). Osoby zmierzające do legalizacji dochodów pochodzących z działalności przestępczej, podobne do legalnie funkcjonujących przedsiębiorców, poszukują usług świadczonych przez agentów w państwach i terytoriach zależnych, w których utrudniona lub niemożliwa jest dostępność do informacji o zarejestrowanych w nich podmiotach gospodarczych. Spółki czy fundusze założone na tych obszarach wykorzystywane są w operacjach prania pieniędzy poprzez metody związane z prostymi przepływami pieniędzy między wieloma rachunkami tych firm. W związku z tym, nawet jeżeli w Polsce powzięte są podejrzenia dotyczące nielegalności funduszy na rachunku bankowym, to śledztwa są utrudnione z uwagi na konieczność osiągnięcia dowodów z różnych obszarów prawnych. W niektórych z nich odpowiednie organy dodatkowo przejawiają niechęć do współpracy, a w związku z tym trudne okazuje się dowodzenie związków określonych funduszy z działalnością przestępczą.

Dodatkowe utrudnienie w walce z metodami prania pieniędzy i oszustwami podatkowymi opartymi na funkcjonowaniu przedsiębiorstw w rajach podatkowych stanowił brak jednolitego systemu wewnętrznych środków prawnych służących zapobieganiu tym patologiom. Proces tworzenia skutecznych regulacji prawnych zakończono *de facto* w 2000 r., a przepisy ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych oraz rozporządzenia ministra finansów z 11 grudnia 2000 r. w sprawie określenia krajów i terytoriów stosujących szkodliwą konkurencję podatkową można uznać za przystające do standardów światowych w tej materii.

Jednocześnie konieczne jest instytucjonalne wsparcie walki z praniem pieniędzy dokonywanym poprzez firmy w rajach podatkowych. Ministerstwo Finansów przygotowało program wyboru i wyszkolenia 140 inspektorów kontroli skarbowej, którzy będą prowadzić sprawy dotyczące cen transferowych[29]. Będzie to wymagać zaawansowanej analizy informatycznej i technik z wykorzystaniem policyjnych i skarbowych baz danych. Inspektorzy będą przeprowadzać kontrole opierając się zarówno na kryterium „kategorii podmiotów powiązanych", jak i na kryterium „transakcji". Pierwsze obejmuje m.in. zakres kapitału, rodzaj prowadzonej działalności, przedmiot wymiany handlowej, kierunek wymiany handlowej. W krajach, w których przeciwdziała się cenom transferowym od kilkunastu lat, kontrole opierające się na tym kryterium uznaje się za mniej skuteczne. Dlatego częściej stosuje się kryterium transakcji. Wymaga to jednak posługiwania się tzw. systemem skomputeryzowanego filtra, który pozwala na typowanie anormalnych cen transakcji. Stanowi to podstawę dalszych działań kontrolnych, które prowadzone są w celu wykrycia wszystkich transakcji określonych podmiotów powiązanych, ich przedmiotów, zastosowanych cen itd.

Poza tym dla skutecznego zwalczania mechanizmu cen transferowych i innych metod prania pieniędzy w międzynarodowym handlu konieczne jest:

– zagwarantowanie dostępu do pełnych informacji (dotyczących m.in. podmiotów uczestniczących w kontrolowanych transakcjach i cen stosowanych na zagranicznych rynkach w podobnych transakcjach) od administracji podatkowych innych państw oraz możliwości wszechstronnej analizy otrzymywanych danych;

– zagwarantowanie odpowiednio długiego czasu, po jakim organy skarbowe mogą kontrolować transakcje co do ich zgodności z zasadami swobodnej konkurencji, a w szczególności wydawania decyzji określających podatek dochodowy podatników przerzucających dochody na inne podmioty; ocena zgodności transakcji międzynarodowych z wymienionymi powyżej zasadami wymaga zwracania się przez organy skarbowe do administracji podatkowych innych państw o określone informacje, których zebranie, a następnie analiza są procesem skomplikowanym i długotrwałym[30];

---

[29] Por. I. Lewandowska: *Proceder przerzucania dochodów ze szkodą dla fiskusa,* „Rzeczpospolita" z 13 czerwca 2002 r., s. C2.

[30] Z uwagi na powyższe, niektóre zagraniczne ustawodawstwa podatkowe przewidują możliwość wydawania decyzji podatkowych związanych z cenami transferowymi nawet do 10 lat po upływie roku, w którym transakcja kontrolowana została zawarta.

– zagwarantowanie precyzyjnego określenia kar pieniężnych, jakie mogą być nałożone na podatników dokonujących przerzucania dochodów; najczęściej kary takie określane są procentowo w stosunku do kwot dochodu przerzucanego - naliczanie ich następuje niezależnie od odsetek za zwłokę w zapłacie należnego podatku.

Przeciwdziałanie nadużywaniu podmiotów powiązanych do celów prania pieniędzy będzie też wymagać zintensyfikowania wymiany informacji między wszystkimi podmiotami systemu walki z procederem – Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej, instytucjami obowiązanymi i jednostkami współpracującymi. Te ostatnie – m.in. organy skarbowe i celne – ustawowo zobligowane do przekazywania Generalnemu Inspektorowi informacji o ujawnionych okolicznościach prania pieniędzy powinny uwzględniać w określonych procedurach także dane dotyczące cen transferowych. Instytucje obowiązane, w szczególności banki, analizując rejestry transakcji wątpliwych powinny uwzględniać także anormalne ceny występujące w operacjach między podmiotami powiązanymi.

mgr Zbigniew Bielecki
dr Wiesław Jasiński
Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie

II Europejskie Seminarium Kontroli Środowiska

W dniach 2-3 października 2002 r. w Goławicach odbyło się II Europejskie Seminarium Kontroli Środowiska, zorganizowane z inicjatywy NIK - koordynatora Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska. Celem seminarium była wymiana doświadczeń w dziedzinie międzynarodowych kontroli środowiska, ze zwróceniem szczególnej uwagi na metodologię planowania wspólnych kontroli, ich realizację oraz opracowywanie raportów końcowych i upowszechnianie wyników. Seminarium podzielono na dwie sesje plenarne: pierwsza poświęcona była wymianie doświadczeń w zakresie międzynarodowych kontroli ochrony mórz, druga natomiast - w zakresie innych kontroli równoległych, realizowanych przez Grupę.

W seminarium wzięli udział przedstawiciele najwyższych organów kontroli z 28 krajów, w tym z 22 krajów będących członkami Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska[1], a także zaproszone delegacje z krajów niebędących jej członkami, ale współpracujących z Grupą (Izraela, Niemiec, Turcji, Węgier) lub deklarujących wolę takiej współpracy (Ukrainy) oraz z NOK Chińskiej Republiki Ludowej - koordynatora Grupy Roboczej ASOSAI ds. Kontroli Środowiska. Ponadto w seminarium uczestniczyli przedstawiciele IDI (Inicjatywy INTOSAI na rzecz Rozwoju) oraz Komisji OSPAR i HELCOM.

Honorowymi gośćmi seminarium byli: senator Apolonia Klepacz - członek senackiej Komisji Ochrony Środowiska, Stanisław Żelichowski - minister środowiska, Krzysztof Zaręba - Główny Inspektor Ochrony Środowiska, Jerzy Pietrewicz - prezes Zarządu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Józef Kozioł - prezes Zarządu Banku Ochrony Środowiska.

Otwierając obrady prezes Najwyższej Izby Kontroli Mirosław Sekuła podkreślił, że seminarium w Goławicach w sposób konkretny i fachowy wpisuje się w realizację celów INTOSAI i EUROSAI dotyczących wymiany doświadczeń w zakresie kontroli środowiska, co w zamierzeniach tych organizacji ma przyczynić się do poprawy stanu środowiska w ujęciu globalnym, regionalnym, jak i w poszczególnych państwach. Podczas ceremonii otwarcia senator Apolonia Klepacz przedstawiła sposoby i efekty wykorzystywania przez

[1] Spośród 32 najwyższych organów kontroli krajów będących członkami Grupy Roboczej udział w seminarium wzięli przedstawiciele: Austrii, Bułgarii, Cypru, Czech, Danii, Francji, Grecji, Holandii, Litwy, Łotwy,

Parlament RP informacji NIK z przeprowadzonych kontroli środowiska, natomiast minister środowiska Stanisław Żelichowski - zakres spraw należących do jego kompetencji podkreślając, w nawiązaniu do Szczytu Ziemi w Johannesburgu, konieczność realizacji zadań ochrony środowiska w aspekcie rozwoju zrównoważonego.

Pierwsza sesja plenarna seminarium, której przewodniczyli Oivind Berg-Larsen (Norwegia) i Chris Shapcott (Wielka Brytania), poświęcona była wymianie doświadczeń z prowadzonych przez Grupę Roboczą międzynarodowych kontroli realizacji konwencji ochrony mórz (Konwencji OSPAR[2], Konwencji MARPOL[3] i Konwencji helsińskiej[4]). W kontrolach tych uczestniczyło ogółem 20 najwyższych organów kontroli (w kontroli Konwencji OSPAR - 3, Konwencji MARPOL - 9 oraz Konwencji helsińskiej - 8). Swoje spostrzeżenia i uwagi w zakresie planowania, realizacji i upowszechniania wyników tych kontroli zaprezentowali podczas seminarium ich koordynatorzy: NOK Norwegii, Holandii i Polski.[5]

Prezentując doświadczenia w zakresie koordynacji kontroli realizacji Konwencji OSPAR przedstawicielka NOK Norwegii - Christine Sivertsen Stangeby podkreśliła, że na etapie ustalania zakresu kontroli równoległej bardzo pożądane jest przeprowadzenie krajowych kontroli rozpoznawczych i dokładne przeanalizowanie zakresu kontroli będącego przedmiotem zainteresowania wszystkich współdziałających stron. Interesujące w tym zakresie były doświadczenia NOK Holandii, który jako koordynator realizacji Konwencji MARPOL na etapie ustalania zakresu międzynarodowej kontroli zrzutu zanieczyszczeń ze statków przedstawił stronom deklarującym chęć uczestniczenia w tej kontroli schemat obrazujący ogół zagadnień, które mogłyby zostać nią objęte. Każdy kraj przystępujący do kontroli równoległej mógł wybrać spośród tych zagadnień tematy dla niego istotne i objąć je kontrolą. Takie podejście do ustalania wspólnego zakresu kontroli zostało nazwane przez NOK Holandii podejściem *à la carte*.

Na etapie planowania kontroli równoległej bardzo istotne jest - obok zakresu kontroli i jej metodyki - ustalenie także zakresu i form współdziałania przy jej realizacji. Zwróciła na to uwagę, prezentując doświadczenia z kontroli realizacji Konwencji helsińskiej,

---

Macedonii, Malty, Norwegii, Polski, Rosji, Rumunii, Słowacji, Słowenii, Szwajcarii, Unii Europejskiej, Włoch i Wielkiej Brytanii.

[2] Konwencja OSPAR – konwencja ochrony środowiska morskiego północno-wschodniego Atlantyku, przyjęta w 1992 r., weszła w życie w 1998 r., ratyfikowana przez 15 państw.

[3] Konwencja MARPOL – konwencja o zapobieganiu zanieczyszczeniom mórz przez statki , przyjęta w 1973 r., modyfikowana protokółem przyjętym w Londynie w 1978 r.

[4] Konwencja helsińska – konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, przyjęta w 1992 r., ratyfikowana przez 9 państw i UE.

przedstawicielka NIK - Alicja Gruszecka. Podkreśliła, że kraje uczestniczące w tej kontroli podpisały wspólne stanowisko o współpracy. Dokument ten określał między innymi: okres obejmowany kontrolą i czas jej przeprowadzenia, termin spotkania śródkontrolnego oraz termin i formę przedstawiania przez NOK informacji o najważniejszych wynikach kontroli, a także formę wspólnego raportu końcowego oraz tryb prac nad jego przygotowaniem.

Prezentując doświadczenia z kontroli realizacji konwencji OSPAR, MARPOL i helsińskiej, ich koordynatorzy zgodnie podkreślali, że szczegółowe przygotowanie kontroli równoległej gwarantuje w dużej mierze sprawny jej przebieg i osiągnięcie zamierzonych efektów. Zgodni byli również co do tego, że bardzo ważnym i zarazem trudnym etapem kontroli jest opracowywanie wspólnego raportu końcowego. Kraje uczestniczące w kontroli realizacji Konwencji OSPAR (Dania, Islandia i Norwegia), wobec dużych różnic w zakresie realizowanej kontroli i stosowanych metod, miały trudności w porównaniu wyników raportów krajowych i odstąpiły od tworzenia raportu wspólnego, co jednak nie wpłynęło - jak podkreśliła w swej prezentacji przedstawicielka Norwegii - na wysoką ocenę celowości podjętej współpracy.

Kraje uczestniczące w realizacji kontroli Konwencji helsińskiej otrzymały od NIK, jako koordynatora kontroli, schemat układ w jakim powinny opracować streszczenia raportów krajowych. Układ ten był dostosowany do planowanego schematu wspólnego raportu końcowego. Mimo to nie udało się uzyskać raportów odpowiadających sugerowanemu schematowi z uwagi na zróżnicowane zakresy kontroli przeprowadzonych przez poszczególne NOK. Trudno było dokonać podsumowania uzyskanych wyników, pomimo zrealizowania zadań kontrolnych zgodnie z ustaloną tematyką. Rozbieżności między streszczeniami raportów krajowych wynikały przede wszystkim z niejednakowych kompetencji poszczególnych organów kontroli w realizacji zadań kontrolnych, z różnej bazy statystycznej i zakresu krajowych baz informacyjnych, a także z różnej wagi badanych problemów w poszczególnych krajach. W związku z powyższym NIK, po uzgodnieniu ze współpracującymi najwyższymi organami kontroli, opracowała wspólny raport końcowy składający się z dwóch części. W pierwszej, wspólnej części raportu przedstawiono podstawowe dane o kontroli, tj. jej cel i zakres, okres objęty kontrolą i jednostki biorące w niej udział oraz ważniejsze ustalenia w poszczególnych obszarach objętych kontrolą. W drugiej części zamieszczono streszczenia raportów krajowych opracowane przez poszczególne NOK.

---

[5] Pełna treść wygłoszonych w trakcie spotkania referatów i głosów w dyskusji – patrz wersja angielska strony

Kraje uczestniczące w kontroli realizacji Konwencji MARPOL uznały za słuszne opracowanie dwóch wspólnych raportów końcowych. Jeden, prezentujący najlepsze praktyki działań na rzecz ochrony mórz przed zanieczyszczeniami pochodzącymi ze statków i drugi - stanowiący podręcznik zawierający zastosowane metody kontroli tych działań. Zdaniem koordynatora kontroli - NOK Holandii, raporty te pozwolą w pełni wykorzystać i upowszechnić doświadczenia płynące z kontroli realizacji Konwencji MARPOL, przyczyniając się z jednej strony do podejmowania przez poszczególne kraje stosownych działań ochronnych, z drugiej - do efektywnego przeprowadzenia kontroli tych działań w przyszłości. Oba raporty są w trakcie opracowywania.

W dyskusji na powyższe tematy głos zabrali przedstawiciele NOK uczestniczących w tych kontrolach: Cypru, Francji, Grecji, Litwy, Malty, Polski, Rosji, Wielkiej Brytanii oraz Turcji. W swych wystąpieniach uzasadniali przystąpienie do kontroli realizacji konwencji, podkreślając znaczenie ochrony mórz dla kraju oraz regionu oraz prezentowali wyniki przeprowadzonych kontroli. Przedstawili również działania podejmowane przez poszczególne kraje na rzecz ochrony mórz, a także ujawnione w efekcie kontroli nieprawidłowości. Dotyczyły one m.in. braku aktualnych planów działań władz lokalnych na wypadek katastrofy i zanieczyszczenia wód morskich ze statków, opóźnień w ściąganiu należności z tytułu zwrotu kosztów likwidacji zanieczyszczeń morza od jednostek uznanych za winne oraz braku kontroli procesu usuwania w portach zanieczyszczeń ze statków.

Zabierając głos przedstawicielka NOK Grecji - Teologia Gnardelli przedstawiła między innymi utworzony w 1994 r., tzw. Fundusz Błękitny, działający na podobnych zasadach jak Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Polsce. Celem Funduszu Błękitnego jest świadczenie pomocy finansowej w realizacji zadań na rzecz ochrony mórz w Grecji. Z jego środków finansowane są między innymi zakupy sprzętu niezbędnego do walki z zanieczyszczeniem mórz powstałym wskutek katastrof statków.

Przedstawiciel NOK Wielkiej Brytanii - Christ Shapcott odniósł się między innymi do kwestii porównywania wyników kontroli z różnych krajów. Przywołując fakt, że znane mu raporty z kontroli realizacji Konwencji MARPOL przeprowadzonych przez Holandię i Izrael, mimo kontrolowania tej samej problematyki, są bardzo różne. Christ Shapcott podkreślił, że nie powinno to jednak ani zaskakiwać, ani niepokoić. Sztuka pisania raportów polega bowiem na wyborze zagadnień i właściwej selekcji przekazywanych danych i informacji. Różnorodność raportów jest odzwierciedleniem realizacji wyzwań stawianych organom kontroli – różnych, w różnych krajach.

---

internetowej Grupy Roboczej <www.nik.gov.pl>.

Występujący w tej części obrad delegat NOK z Izraela - Boaz Aner skoncentrował się w swej wypowiedzi na sprawach generalnych, tj. na obserwowanym w Europie procesie przełamywania narodowych urazów i tworzeniu jedności, w tym jedności w realizacji wspólnego interesu, jakim jest ochrona środowiska. Podkreślił jednocześnie, że w jego regionie, gdzie od lat toczy się wojna, taka współpraca niestety nie istnieje, choć niewątpliwie istnieje wspólnota interesu (np. ochrona Morza Czerwonego przed zanieczyszczeniami pochodzącymi z transportu ropy).

Na zakończenie pierwszej sesji plenarnej seminarium głos zabrali przedstawiciele organów koordynujących realizację postanowień konwencji: Alan Simcock - przewodniczący Komisji OSPAR oraz Mieczysław Ostojski - sekretarz wykonawczy Komisji Helskińskiej (HELCOM). W swych wystąpieniach przedstawili oni kluczowe problemy i zadania związane z realizacją obu konwencji oraz poinformowali o sposobie i efektach wykorzystania wyników międzynarodowych kontroli ochrony mórz podjętych przez Grupę Roboczą. Zwrócili uwagę, że prowadzone kontrole międzynarodowe przyczyniają się do skuteczniejszego respektowania postanowień konwencji oraz wskazali na potrzebę okresowego ich kontynuowania. Należy podkreślić, że obecność wysokich przedstawicieli obydwu komisji jest wyrazem znaczenia, jakie przywiązują one do współpracy z NOK działającymi w ramach Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska

Druga sesja plenarna seminarium, prowadzona przez koordynatora Grupy Roboczej - Zbigniewa Wesołowskiego, wiceprezesa NIK - poświęcona była wymianie doświadczeń związanych z planowaniem oraz prowadzeniem i upowszechnianiem wyników innych międzynarodowych kontroli ochrony wód oraz pozostałych kontroli środowiska. W tej części seminarium zaprezentowane zostały doświadczenia z kontroli ochrony wód zlewni Bałtyku (kontrola koordynowana przez NOK Czech), kontroli realizacji konwencji dotyczącej zrównoważonego rozwoju rzeki Dunaj (kontrola koordynowana przez NOK Rumunii), a ponadto podjętej z inicjatywy NIK kontroli funkcjonowania Pienińskiego Parku Narodowego, zlokalizowanego na terenie Polski i Słowacji oraz z kontroli wykorzystania zagranicznych środków finansowych przeznaczonych na cele ochrony środowiska, przeprowadzonej przez NOK z Austrii (donatora) i Węgier (beneficjenta).

Doświadczenia NOK Czech i Rumunii jako koordynatorów kontroli pokrywały się w znacznej mierze z doświadczeniami prezentowanymi podczas pierwszej sesji przez NOK Norwegii, Holandii i Polski. Zupełnie inne doświadczenia ze współpracy miały NOK Austrii i Węgier. Przeprowadzana przez nich kontrola miała na celu ocenę efektywności

wykorzystania przez Węgry środków finansowych uzyskanych z Austrii na konkretne przedsięwzięcia w zakresie ochrony środowiska, w tym ocenę efektów ekologicznych tych przedsięwzięć. Oba urzędy kontrolne z założenia zrezygnowały z opracowywania wspólnego raportu z kontroli, decydując się jedynie na wymianę informacji zawartych w obu raportach krajowych. Zaletą takiego podejścia, co zgodnie podkreślali podczas seminarium przedstawiciele Austrii i Węgier, jest ograniczenie procedur związanych z koordynowaniem kontroli.

Podczas dyskusji, w drugiej sesji plenarnej głos zabrali przedstawiciele NOK z Bułgarii, Polski, Rosji, Słowacji, Ukrainy i Włoch. Prezentowali swoje doświadczenia i wyniki z kontroli, w których uczestniczyli na przestrzeni ostatnich lat.

Reprezentantka NOK Bułgarii - Tania Konstantinova przekazała informację o zmianach w systemie gospodarki wodnej w jej kraju, jak również o programach dotyczących gospodarki wodnej zainicjowanych w Bułgarii w ostatnim okresie, tj. po zakończeniu przez NOK Bułgarii kontroli realizacji konwencji dotyczącej zrównoważonego rozwoju rzeki Dunaj. Nowe Prawo wodne wprowadziło w Bułgarii system gospodarki wodnej w układzie zlewni rzek. W styczniu 2002 r. minister środowiska wydał przepisy regulujące zasady funkcjonowania regionalnych zarządów gospodarki wodnej. Zgodnie z porozumieniem o współpracy, zawartym między ministrami środowiska Bułgarii i Włoch, realizowany będzie w Bułgarii pilotażowy projekt oceny ryzyka środowiskowego i ryzyka utraty zdrowia na obszarach dolnego Dunaju. Ministerstwo Środowiska rozpoczęło również realizację „Projektu ochrony terenów podmokłych i bagiennych". Projekt ten ma na celu pomoc Bułgarii w respektowaniu krajowych, jak i międzynarodowych zobowiązań w sprawie redukcji transgranicznego przekazywania zanieczyszczeń i odtworzenia bioróżnorodności dorzecza Dunaju i basenu Morza Czarnego poprzez poprawę zarządzania i zrównoważone korzystanie z zasobów naturalnych oraz ochronę terenów bagiennych.

Przedstawicielka NOK Włoch - Christina Astraldi zaprezentowała najważniejszą spośród dotychczasowych włoskich kontroli środowiska - kontrolę ochrony przed hałasem pochodzącym z lotnisk.

Zabierając głos w tej części obrad przedstawicielka NOK Rosji – Tamara Zlotnikova wystąpiła z propozycją tematów kontroli międzynarodowych do podjęcia w ramach prac Grupy Roboczej.

Na zakończenie obrad koordynator Grupy Roboczej - Zbigniew Wesołowski podkreślił, że II Europejskie Seminarium Kontroli Środowiska stanowiło swoiste podsumowanie trzyletniej działalności Grupy. W okresie tym jako priorytet w działalności kontrolnej Grupy przyjęta była ochrona wód. Prezentowane podczas seminarium doświadczenia z kontroli międzynarodowych prowadzonych w tym zakresie, jak również wyniki tych kontroli, wskazują na znaczenie problematyki ochrony wód w Europie i na konieczność kontynuacji działań kontrolnych w tej dziedzinie. Wiceprezes Zbigniew Wesołowski zwrócił uwagę na panującą podczas seminarium atmosferę otwartości w przedstawianiu krajowych wyników kontroli oraz problemów napotykanych we współpracy międzynarodowej. Podkreślił jednocześnie, że ustalenia, dotyczące zakresu kontroli równoległych, metod ich przeprowadzania oraz sposobu prezentacji wyników mogą być dokonywane tylko w drodze negocjacji, na zasadzie pełnego partnerstwa wszystkich NOK uczestniczących w kontrolach. Zdaniem koordynatora Grupy, świadomość tego przełamuje istniejące bariery w podejmowaniu przedmiotowych kontroli i przyczynia się do ożywienia międzynarodowej współpracy w tym zakresie, czego wyrazem jest liczba podejmowanych i planowanych kontroli środowiska, rosnąca liczba NOK zaangażowanych w tę współpracę, a także włączanie się do wspólnych kontroli krajów, które dotychczas nie miały tradycji lub kompetencji do ich realizacji.

Po zakończeniu seminarium, 3 października br. w siedzibie NIK w Warszawie odbyło się doroczne spotkanie koordynatora Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska z subkoordynatorami (NOK Francji, Holandii, Malty Norwegii i Rumunii). W trakcie spotkania omówiono projekt planu pracy Grupy na 2003 r., pozostawiając możliwość zgłoszenia dodatkowych propozycji w terminie do 30 listopada br. Ustalono, że kontynuowana będzie praktyka organizowania corocznych seminariów poświeconych wybranym problemom ochrony środowiska w Europie, a najbliższe z nich (dotyczące problematyki gospodarowania odpadami) odbędzie się w grudniu przyszłego roku. Przedstawiciel NOK Norwegii poinformował o zadaniach stojących przed Grupą na tle zobowiązań podjętych przez rządy poszczególnych państw na Szczycie Ziemi w Johannesburgu.

opracowała Ewa Borkowska-Domańska

Wizyta Kontrolera i Audytora Generalnego Zjednoczonego Królestwa

We wrześniu br. Sir John Bourn, Kontroler i Audytor Generalny Zjednoczonego Królestwa, złożył oficjalną wizytę w Najwyższej Izbie Kontroli.

Podstawowym celem spotkania było dokonanie wspólnego przeglądu realizacji programu współpracy dwustronnej Narodowego Urzędu Kontroli (NAO) z NIK, uzgodnionego w lutym br. podczas wizyty prezesa NIK w Londynie.

Głównymi obszarami współpracy obu instytucji są:

- Kontrola dotycząca zjawiska przemytu. Obecnie współpraca koncentruje się na zagadnieniu zarządzania ryzykiem w polskim systemie celnym. W przyszłości obejmie także współpracę polskich i brytyjskich służb celnych w zakresie zapobiegania przemytowi. Prezes Mirosław Sekuła i Sir John Bourn uzgodnili, iż w grudniu br. na spotkaniu prezesów najwyższych organów kontroli krajów Europy Środkowej i Wschodniej, Cypru, Malty, Turcji i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w Bukareszcie NIK zda relację ze swojej dotychczasowej współpracy z NAO w tym zakresie.

- Wykorzystanie technologii informatycznej w kontroli. NAO udzielił NIK istotnego wsparcia podczas przygotowania III sesji tematycznej - „Wykorzystanie środków informatycznych w kontroli budżetu państwa" - Kongresu EUROSAI w Moskwie, który odbył się w maju br.

- Kontrola obronności. Późną jesienią lub zimą br. w Londynie odbędzie się wspólne seminarium z zakresu kontroli obronności. W przyszłości NIK i NAO zamierzają podjąć współpracę z zakresu przygotowania sił zbrojnych do operacji pokojowych.

- Kontrola ochrony środowiska. NIK i NAO współpracują w tej dziedzinie głównie w ramach Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska. Kontrolerzy NAO wzięli m.in. udział w przygotowaniach do II Europejskiego Seminarium Kontroli Ochrony Środowiska, które odbyło się na początku października w Goławicach.

- Metodologia kontroli. Współpraca z NAO odegrała istotną rolę podczas opracowywania wytycznych metodycznych NIK doboru próby – pracownicy NIK przygotowujący ten dokument zapoznali się z bardzo bogatym doświadczeniem NAO w tej dziedzinie.

Współpraca NIK z NAO dotyczy również kwestii strategicznych. W przyszłym roku w Warszawie mają odbyć się organizowane wspólnie przez obie instytucje warsztaty planowania strategicznego. Koledzy z NAO udzielili NIK pomocy podczas opracowywania standardów kontroli NIK. Najistotniejszą sprawą na przyszłość jest możliwość współpracy NIK z NAO w ramach projektu *twinning light*, którego realizacja rozpocznie się pod koniec bieżącego lub na początku przyszłego roku; będzie on finansowany ze środków funduszu Phare. Sir John Bourn poinformował prezesa Mirosława Sekułę, że NAO dołoży starań, aby zostać partnerem Najwyższej Izby Kontroli w tym projekcie.

A. K.

Przedstawiciele Urzędu Kontroli Państwowej Republiki Macedonii w Warszawie

Na zaproszenie Najwyższej Izby Kontroli we wrześniu w Warszawie gościli pracownicy Urzędu Kontroli Państwowej Republiki Macedonii: Tanka Blazevska - asystent audytora generalnego i przewodnicząca delegacji, Kaliopi Petkoska - kontroler z Departamentu Stosunków Międzynarodowych oraz Blagojce Krstanoski - kontroler z Departamentu Kontrolnego.

Było to pierwsze spotkanie ekspertów z NIK z przedstawicielami macedońskiego Urzędu Kontroli Państwowej, który został powołany do życia w 1997 r., natomiast swoją działalność rozpoczął w 1999 r. Goście szczególnie interesowali się: statusem, strukturą organizacyjną, ramami prawnymi i kompetencjami NIK, planowaniem kontroli, standardami i metodologią. Zapoznali się również: z dokumentacją kontroli, procedurami, opiniami kontrolnymi, wnioskami pokontrolnymi, procedurami sprawdzającymi raporty, wynikami i efektami kontroli oraz sprawozdaniami rocznymi (ich zawartością i formą prezentacji). Podczas trzydniowego pobytu w NIK goście odbyli szereg spotkań z dyrektorami odpowiednich departamentów. Delegację Urzędu Kontroli Państwowej Republiki Macedonii przyjął również wiceprezes NIK Piotr Kownacki, informując o wielu sprawach z zakresu działalności całej Izby oraz działalności jednostek mu podległych.

A. R.

Najwyższa Izba Kontroli
w wynikach badań opinii publicznej

Sopocka Pracownia Badań Społecznych cztery razy w roku przeprowadza sondaż społecznej aprobaty i oceny działań poszczególnych instytucji i firm. Również we wrześniu br. zapytano reprezentatywną grupę dorosłych mieszkańców Polski (1029 osób), jak oceniają działalność wybranych instytucji publicznych i firm, w tym NIK. Badani mogli przyporządkowywać do danej instytucji oceny: „dobrze", „źle" lub opcję „nie mam zdania".

W odniesieniu do Najwyższej Izby Kontroli saldo ocen wynikające z różnicy odsetka ocen pozytywnych i negatywnych wyniosło w tym badaniu plus 24, co spowodowało, że Izba uplasowała się na 13 miejscu. NIK wyprzedziła m.in. takie instytucje jak: NBP, Policja, sądy, Sejm i Senat, rząd, służba zdrowia. Przed NIK znalazły się m.in.: Straż Pożarna, prezydent, TVP, TVN, Polsat, Polskie Radio, wojsko, rzecznik praw obywatelskich, UOP i Kościół. Warto wspomnieć, że NIK otrzymała mniej negatywnych ocen niż Kościół. W stosunku do poprzedniego badania, z czerwca br., pozycja NIK nie zmieniła się zasadniczo. Nastąpił jedynie dwupunktowy wzrost salda, co jednak mieści się w granicy błędu statystycznego.

Generalnie lepiej oceniają Izbę ludzie młodzi, mężczyźni, z wykształceniem wyższym, zatrudnieni w przedsiębiorstwach (zarówno państwowych, jak i prywatnych), kadra kierownicza i właściciele firm (choć tu również występuje wysoki odsetek ocen negatywnych, co wskazuje na polaryzację tej grupy) oraz mieszkańcy miast. Gorzej postrzegają pracę NIK kobiety, osoby z wykształceniem średnim, rolnicy, mieszkańcy średniej wielkości miast i wsi. Największa polaryzacja stanowisk względem NIK występuje w grupie wiekowej 40-59 lat (najwięcej ocen zarówno pozytywnych, jak i negatywnych – najrzadziej wybierano w tej grupie opcję „nie mam zdania"). Jeśli zaś szukać związku pomiędzy preferencjami wyborczymi a oceną Izby, to najwięcej pozytywnych ocen NIK otrzymała od wyborców Platformy Obywatelskiej i Unii Wolności, zaś negatywnych - od elektoratu Prawa i Sprawiedliwości oraz Ligi Rodzin Polskich.

A. K.

Listy z Litwy

Prezes NIK Mirosław Sekuła otrzymał gorące podziękowania od dzieci ze Starych Trok na Litwie. Przedszkolaki dziękowały za słodycze i prezenty, a uczniowie szkoły podstawowej za pobyt w Polsce, w czasie którego zwiedzali Warszawę, Wilanów, Żelazową Wolę, Niepokalanów, a bazę „wypadową" mieli w Ośrodku Szkoleniowym NIK w Goławicach. Uczniowie szkół w Starych Trokach, Połukni i Szaflarach specjalnie serdecznie dziękują za sprzęt sportowy. Teraz będą mogli współzawodniczyć ze sobą i doskonalić się w różnych dyscyplinach sportowych.

Równie serdeczne podziękowania przesłano na ręce Aleksandry Jakubowskiej, przewodniczącej Związku Zawodowego Pracowników NIK. Związek partycypował w finansowaniu zarówno darów, jak i pobytu w Polsce dzieci z polskich rodzin zamieszkałych na Litwie. Dzieci piszą m.in.: "Wyjazd ten dostarczył wiele radości i niezapomnianych wrażeń, a także pomógł lepiej poznać kulturę, historię i język polski".

Do dyrektora generalnego NIK Józefa Górnego napisała Irena Duchowska – prezes Oddziału Związku Polaków Litwy „Lauda" i Stowarzyszenia Polaków z Kiejdan, a równocześnie założycielka polskiego zespołu pieśni „Issa" oraz założycielka i nauczycielka szkółki języka polskiego w rejonie kiejdańskim.

Pani Irena Duchowska – matka trojga już dorosłych dzieci – zacieśnia więzy między rodzinami polskimi z Laudy, nieraz bardzo daleko od siebie mieszkającymi, organizuje uroczyste obchody świąt państwowych – zwłaszcza 3 Maja i 11 Listopada, tradycyjne obrzędy związane ze świętami Bożego Narodzenia i Wielkiej Nocy, koncerty i spotkania poetyckie. Założyła sekcję literacką, marzy o wydaniu zbiorku poezji w wersji polsko-litewskiej oraz kwartalnika „Głos z Laudy". Ponadto członkowie Stowarzyszenia Polaków z Kiejdan w miarę swoich skromnych możliwości roztaczają opiekę nad rodakami starszymi i samotnymi niosąc im pomoc materialną, lekarską i obdarzając dobrym słowem, aby nie czuli się opuszczeni. Jednocześnie dużo czasu poświęcają – zwłaszcza pani Irena – dzieciom i młodzieży, aby przybliżać im Polskę.

W liście swoim Irena Duchowska dziękuje za okazane zainteresowanie oraz pomoc i prosi o to, abyśmy nie zapominali o Polakach rozsianych w różnych zakątkach Litwy – będą ogromnie wdzięczni za wyrazy pamięci i wszelkie formy wsparcia ich działalności.

red.

SYGNAŁY O KSIĄŻKACH

.

Kontrola i kontroling w zarządzaniu: tendencje, koncepcje, instrumenty, pod redakcją naukową Bolesława Rafała Kuca, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Marketingu, Warszawa 2002, część I – s.149, część II- s.195, część III – s.124.

Publikacja zawiera referaty wygłoszone na konferencji naukowej „Kontrola i kontroling w zarządzaniu", zorganizowanej przez Wyższą Szkołę Zarządzania i Marketingu w Warszawie w czerwcu br. Autorami referatów są pracownicy naukowi wyższych uczelni w Polsce. Przedmiotem pierwszej części jest miejsce i rola kontroli we współczesnych systemach zarządzania, a zwłaszcza w zarządzaniu strategicznym. Referenci starali się przeanalizować wiele ważnych tematów, takich jak: etyka zachowań kontrolerskich, nadzór korporacyjny, kontrola strategiczna, kontrola w administracji samorządowej samokontrola, kontrola skarbowa i marketingowa. Część druga poświęcona jest teorii i praktyce kontrolingu. Kontroling pomaga określać kondycję przedsiębiorstwa, ustalić znaczące odchylenia otrzymywanych wyników od planu, bada szanse i zagrożenia przedsiębiorstwa w konkretnym otoczeniu. Jest pojęciem szerszym niż kontrola. Służy kierowaniu przedsiębiorstwem, czyli przewidywaniu opartemu na analizie wskaźników**.** Trzecia część przedstawia problematykę kontroli jakości, która jest metodycznym i niezależnym badaniem produktów, mającym na celu określenie, czy działania i wyniki dotyczące jakości są zgodne z ustalonymi normami. Audyt jakości, którego podstawą jest norma ISO serii 10011, odnosi się do systemu jakości i jego elementów, do procesów, wyrobów i usług. Audyt wykonany przez upoważnionych audytorów prowadzi do akredytacji i certyfikacji.

Elżbieta Malinowska, Wojciech Misiąg: **Na co idą nasze pieniądze, czyli jak czytać ustawę budżetową,** Alinex Inżynieria Finansowa, Warszawa 2002, s. 141.

W książce omówiono najważniejsze pojęcia związane z budżetem państwa, takie jak: dochody budżetowe, wydatki, deficyt, dług publiczny, klasyfikacja budżetowa, sprawozdawczość budżetowa i wiele innych. Tworzą one słowniczek podstawowych pojęć z dziedziny budżetu. Autorzy opisali również procedurę opracowywania i uchwalania ustawy budżetowej. Ważną częścią jest wyjaśnienie, w jaki sposób posługiwać się ustawą budżetową, jak czytać tabele wypełnione liczbami i symbolami, ażeby dowiedzieć się, na co naprawdę idą nasze pieniądze.

Piotr Świątecki: **Drogi publiczne. Praktyczny komentarz do przepisów prawnych,** stan prawny na 1 sierpnia 2002 r., Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2002, s. 209.

Autor skomentował najważniejsze regulacje prawne dotyczące dróg publicznych. Na wstępie przypomniał historyczne przepisy, a mianowicie: ustawę z 10 grudnia 1920 r., dekret z 4 sierpnia 1956 r. oraz ustawę z 29 marca 1962 r., ponieważ ich treść niejednokrotnie rzutuje na obecne regulacje. Zasadniczą częścią publikacji jest komentarz do dwóch ustaw: z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst ujednolicony) oraz z 29 sierpnia 1997 r. o finansowaniu dróg publicznych (tekst ujednolicony). W dalszej części autor omówił zagadnienia: nieruchomości pod drogami publicznymi i ochrony środowiska oraz przepisy dotyczące autostrad płatnych.

Jerzy Świątkiewicz: **Europejski kodeks dobrej administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych**), Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2002, s. 38.

„Europejski kodeks dobrej administracji" został opracowany przez ombudsmana Unii Europejskiej Jacoba Sodermana, i uchwalony we wrześniu 2001 r. przez Parlament Europejski, z zaleceniem stosowania w organach i instytucjach Unii. „Kodeks" zawiera ogólne zasady dobrej praktyki administracyjnej, znajdujące zastosowanie w kontaktach instytucji i administracji z obywatelem. Każdy obywatel Unii Europejskiej ma prawo domagania się od organów i instytucji Unii bezstronnego, zgodnego z prawem rozpatrzenia wniesionej sprawy, bez zbędnej zwłoki. Stosowanie zasad kodeksu ma na celu skuteczniejszą ochronę praw obywateli i innych podmiotów prawa oraz sprawniejsze działanie administracji. „Kodeks" nie ma mocy bezwzględnie obowiązującej, zwłaszcza w Polsce, która znajduje się w stadium poprzedzającym wstąpienie do Unii Europejskiej, ale jego zasady mogą odegrać pozytywną rolę w usprawnianiu działalności administracji publicznej.