SPIS TREŚCI
Nr 1/2003

autor	tytuł	strona
	List Prezesa Najwyższej Izby Kontroli	3
opr. Zbigniew Szopiński	Plan pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2003 rok	4
Jacek Jagielski	Kryterium legalności w kontroli administracji publicznej	12
Wojciech Robaczyński	Wybrane zagadnienia postępowania odwoławczego w NIK (Głos w dyskusji na marginesie artykułu R. Padraka)	26
Maciej Graniecki	Jakość prawa – co możemy dla niej uczynić ?	38
*		
USTALENIA NIEKTÓRYCH KONTROLI		
Andrzej Mossakowski	Zaangażowanie kapitałowe Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w spółki prawa handlowego	47
Bronisław Adamczak, Tadeusz Dziuba	Restrukturyzacja i procesy naprawcze w przedsiębiorstwach państwowych woj. wielkopolskiego	60
Wiesław Piątkowski, Jarosław Wenderlich	Gospodarka odpadami komunalnymi	67
KONTROLA W INNYCH KRAJACH		
opr. Zbysław Dobrowolski	Szkolenie pracowników w Głównym Urzędzie Obrachunkowym Stanów Zjednoczonych	75
opr. Katarzyna Rejman	Kontrola zewnętrzna w krajach kandydujących do Unii Europejskiej	81
*		
Z ŻYCIA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI		
opr. Jacek Mazur	Doroczne spotkanie prezesów najwyższych organów kontroli	84
red.	Porozumienie w sprawie przestrzegania ustawy o zamówieniach publicznych	88
opr. Małgorzata Romanowicz	Prace Grupy Roboczej INTOSAI ds. Kontroli Środowiska	88
*		
bama	84. rocznica utworzenia Najwyższej Izby Kontroli	92
Trochę historii...		
opr. bama	Roczny plan kontroli realizowany 10 lat temu	93
Delegatury o sobie - Bydgoszcz		
opr. Jerzy Kuligowski	Z dokumentów i z życia...	105
Redakcja	Wspomnienie o Michale Zembatym	112
	Sygnały o książkach	113

Warszawa, dnia 30 stycznia 2003 r.

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Szanowni Państwo!

Przed 84 laty - 7 lutego 1919 roku - została utworzona Najwyższa Izba Kontroli Państwa. Jej zadaniem była wszechstronna dbałość o dochody i wydatki odradzającej się Rzeczypospolitej. Tak sformułowane cele pozostają aktualne do dziś. Głównym priorytetem Najwyższej Izby Kontroli jest wskazywanie zagrożeń wynikających z nieprawidłowości i nierzetelności w wykonywaniu zadań publicznych oraz propagowanie dbałości o porządek prawny i prawidłowe gospodarowanie wspólnymi pieniędzmi.

Niezależny organ kontroli zawsze pozostaje niezbędnym elementem demokratycznych państw. Jest narzędziem realizacji prawa obywateli do bycia gospodarzem we własnym państwie. Dowodem na to jest działalność narodowych organów kontroli w jednoczącej się Europie. Jesteśmy dumni z faktu, iż u progu zjednoczenia ponad 80-letnia tradycja oraz obecne dokonania Najwyższej Izby Kontroli znajdują uznanie także naszych zagranicznych partnerów, pozwalając nam na równoprawną współpracę.

Pod dekretem powołującym do życia Najwyższą Izbę Kontroli Państwa złożył swój podpis Naczelnik Państwa – Józef Piłsudski oraz Prezydent Ministrów – Ignacy Paderewski. Mimo upływu tylu lat postacie te nadal są dla nas wzorem gorącego patriotyzmu i rzetelnej pracy na rzecz dobra publicznego.

Korzystając z rocznicowej okazji życzę Członkom Kolegium, Dyrektorom departamentów i delegatur, wszystkim Pracownikom, aby nasza trudna i odpowiedzialna praca była coraz bardziej skuteczna. Życzę satysfakcji i sukcesów zarówno zawodowych, jak i w życiu osobistym.

PLAN PRACY NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI NA 2003 ROK

W listopadzie 2002 r. Kolegium NIK uchwaliło plan pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2003 r. Dokument ten obejmuje kontrole wykonania budżetu państwa, którym - według „Standardów kontroli Najwyższej Izby Kontroli"- przysługuje pierwszeństwo przed innymi badaniami kontrolnymi oraz 84 kontrole zaplanowane zgodnie z priorytetowymi kierunkami kontroli i głównymi obszarami badań kontrolnych. Będą to głównie kontrole koordynowane, w których udział weźmie od kilku do kilkunastu jednostek organizacyjnych NIK.

W myśl założeń przyjętych w „Standardach kontroli", planowanie długookresowe w NIK obejmuje okresy trzyletnie. Rok 2002 był ostatnim z poprzedniego trzylecia. Plan pracy na 2003 r. rozpoczyna zatem kolejny etap działalności Izby, wraz z nim przyjęte zostały bowiem nowe priorytetowe kierunki kontroli, zgodnie z którymi prowadzone będą badania kontrolne w latach 2003-2005. Priorytetami, czyli dziedzinami na których Izba skupi swoją szczególną uwagę, będą w tym okresie: deficyt budżetowy i dług publiczny (28 kontroli), restrukturyzacja gospodarki (11 kontroli), ochrona zdrowia i prawa socjalne (9 kontroli), bezpieczeństwo narodowe (17 kontroli) oraz procesy integracyjne z Unią Europejską (6 kontroli). Na tych zagadnieniach, sformułowanych na podstawie analizy sytuacji społeczno-gospodarczej kraju i uznanych obecnie za najistotniejsze w funkcjonowaniu państwa, koncentrować się będzie w najbliższych latach działalność NIK.

Jednocześnie, w ramach priorytetowych kierunków kontroli, ustalone zostały główne obszary badań kontrolnych w 2003 r.

W zakresie **deficytu budżetowego i długu publicznego** będą to:

1) pozyskiwanie dochodów budżetu państwa oraz dochodów w jednostkach samorządu terytorialnego;

2) wydatkowanie środków publicznych;

3) prawidłowość funkcjonowania systemu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa i innych podmiotów publicznych (agencji);

4) gospodarka finansowa jednostek finansów publicznych, w tym środków specjalnych.

Działalność Izby co roku skupia się na badaniu wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej. Podobnie będzie i w roku bieżącym. Ponadto w planie pracy znalazły się związane z pozyskiwaniem dochodów kontrole prowadzenia przez organy skarbowe postępowań podatkowych, rozliczania się podmiotów gospodarczych z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, wywiązywania się z obowiązków podatkowych producentów i dystrybutorów paliw płynnych, a także zbywania nieruchomości komunalnych przez gminy oraz sprzedaży i nabywania majątku komunalnego przez samorządy miejskie. Kontrole te mają na celu zbadanie, czy budżet otrzymuje należne mu wpływy, a także ocenę prawidłowości i sprawności prowadzenia postępowań podatkowych, wywiązywania się badanych podmiotów z obowiązków podatkowych, a w przypadku organów samorządowych – ocenę efektywności gospodarowania mieniem komunalnym.

Wydatkowanie środków publicznych badane będzie m.in. w toku kontroli gospodarki finansowej wybranych placówek zagranicznych, budowy autostrad w Polsce, finansowania zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego, udzielania przez Państwową Straż Pożarną zamówień publicznych w związku z funkcjonowaniem Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, gospodarowania mieniem Funduszu Składkowego Ubezpieczenia Społecznego Rolników, inwestycji wieloletnich realizowanych z udziałem środków publicznych. W kontrolach z tego zakresu uwaga zwrócona zostanie przede wszystkim na prawidłowość wydatkowania posiadanych środków, efektywność wykorzystania środków finansowych oraz posiadanego mienia, prawidłowość realizacji poszczególnych zadań, rzetelność ewidencji finansowo-księgowej i sprawozdawczości.

Prawidłowości funkcjonowania systemu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa i innych podmiotów publicznych dotyczyć będzie kontrola realizacji wypłat premii gwarancyjnej od wkładów mieszkaniowych oraz premii za systematyczne oszczędzanie na mieszkaniowych książeczkach oszczędnościowych. Jej wyniki pozwolą na ocenę prawidłowości wypłat premii gwarancyjnych przez banki oraz poprawności rozliczeń budżetu państwa z tymi bankami z tytułu refundacji wypłaconych premii.

Wśród kontroli związanych z gospodarką finansową jednostek finansów publicznych przewidziane są kontrole zarządzania przez NBP rezerwami dewizowymi, wykonania planów finansowych przez urzędy skarbowe, gospodarki finansowej Centralnego Zarządu Służby Więziennej oraz Zakładu Budżetowego Usług Wypoczynkowych CZSW i jego oddziałów, a także wykorzystania środków finansowych pochodzących z dopłat do stawek w grach liczbowych na dofinansowanie inwestycji sportowych w akademiach wychowania fizycznego

oraz wykorzystanie tych obiektów na potrzeby sportu. Kontrole te mają na celu głównie zbadanie prawidłowości wykonania planów finansowych i rozliczeń, zgodności wykorzystania środków specjalnych z obowiązującymi przepisami, a w przypadku NBP – ocenę efektywności zarządzania rezerwami finansowymi, której ważnym elementem będzie zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa dokonywanych inwestycji.

W zakresie **restrukturyzacji gospodarki** przyjęto następujące obszary badań kontrolnych:

1) restrukturyzacja sektora rolnego;

2) restrukturyzacja i prywatyzacja przemysłu, a także system dotowania i udzielania pomocy publicznej w świetle wymogów UE;

3) gospodarka finansowa spółek i przedsiębiorstw z udziałem Skarbu Państwa i agencji (w tym zasady tworzenia i funkcjonowania spółek powiązanych kapitałowo i organizacyjnie), a także zobowiązania finansowe zaciągnięte przez te podmioty.

W ramach pierwszego spośród wymienionych obszarów przewidziane zostały kontrole prawidłowości rozliczeń rzeczowych i finansowych dzierżawionych nieruchomości rolnych przejętych ponownie do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, stanu przygotowań Polski do członkostwa w Unii Europejskiej w zakresie sektora mleczarskiego oraz wykorzystania środków publicznych na rynku mleka, realizacji zadań w zakresie przeznaczania gruntów rolnych do zalesień. W toku kontroli zbadane zostaną m.in.: przyczyny ponownego przejęcia do Zasobu AWRSP dzierżawionych nieruchomości i prawidłowość rozliczeń z dzierżawcami, zaawansowanie i efektywność działań restrukturyzacyjnych w przemyśle mleczarskim, realizacja ustawy o przeznaczeniu gruntów rolnych do zalesień.

Restrukturyzacji i prywatyzacji przemysłu dotyczyć będą kontrole restrukturyzacji i przekształceń własnościowych w przemyśle cukrowniczym**,** postępowania naprawczego w przedsiębiorstwach państwowych, realizacji rządowej strategii dla polskiego przemysłu lekkiego, restrukturyzacji finansowej PKP SA, jak też funkcjonowania spółek restrukturyzacji kopalń, ze szczególnym uwzględnieniem wykorzystywania dotacji budżetowych. Zadaniem tych kontroli będzie przede wszystkim dokonanie oceny prowadzonych przekształceń i postępowań naprawczych oraz skuteczności działań organów administracji rządowej podejmowanych w celu poprawy sytuacji ekonomiczno-finansowej w wymienionych gałęziach gospodarki oraz przedsiębiorstwach.

Gospodarce finansowej spółek i przedsiębiorstw z udziałem Skarbu Państwa i agencji zostaną poświęcone trzy kontrole: inwestycji kapitałowych banków komercyjnych z przewagą kapitału państwowego, zabezpieczenia interesów państwa w spółkach z mniejszościowym udziałem Skarbu Państwa oraz prywatyzacji PLL „LOT" SA. Oczekuje się, że ważnym efektem tych kontroli przede wszystkim będzie umożliwienie oceny stopnia zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa przez badane podmioty w trakcie prowadzonej przez nie działalności.

W zakresie **ochrony zdrowia i spraw socjalnych** obszarami badań kontrolnych będą:

1) realizacja programów przeciwdziałania bezrobociu i ograniczania sfery ubóstwa;
2) efektywność wydatków socjalnych państwa;
3) restrukturyzacja służby zdrowia.

Badaniu realizacji programów przeciwdziałania bezrobociu i ograniczania sfery ubóstwa poświęcone będą trzy kontrole: funkcjonowania zakładów pracy chronionej zajmujących się ochroną mienia i dozorem, wykonywania przez administrację publiczną zadań w zakresie aktywizacji zawodowej absolwentów, działań na rzecz likwidacji bezrobocia i aktywizacji zawodowej byłych pracowników państwowego sektora rolnego w woj. zachodniopomorskim. Kontrole te umożliwią ustalenie efektów, jakie przyniosła realizacja wspomnianych programów, a także ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Inny aspekt zagadnień kontrolowanych w ramach tego obszaru podejmować będą kontrole efektywności wydatków socjalnych państwa. Ich tematami są: pomoc materialna dla studentów ze środków przeznaczonych na ten cel w budżecie państwa, prawidłowość ustalania i finansowania dodatków mieszkaniowych oraz opłat w budownictwie czynszowym, wykorzystanie majątku i środków publicznych przez Ochotnicze Hufce Pracy, organizacja i finansowanie kształcenia osób niepełnosprawnych w szkołach publicznych. Kontrole te umożliwią dokonanie oceny prawidłowości funkcjonowania systemów pomocy materialnej w wymienionych dziedzinach oraz związanych z tym działań administracji rządowej i samorządowej, prawidłowości wykorzystania majątku OHP i środków publicznych na działania w zakresie kształcenia, wychowania i zatrudniania młodzieży, ocenę działalności placówek i instytucji edukacyjnych oraz administracji oświatowej w zakresie zapewnienia dzieciom i młodzieży niepełnosprawnej możliwości pobierania nauki zgodnie z ich

indywidualnymi potrzebami rozwojowymi i edukacyjnymi oraz predyspozycjami psychofizycznymi.

Badania kontrolne dotyczące restrukturyzacji służby zdrowia są kontynuacją działań prowadzonych systematycznie przez Izbę od kilku już lat. Efektem tych zainteresowań były liczne kontrole poświęcone najpierw przygotowaniu reformy służby zdrowia, potem jej wdrażaniu, a następnie ocenie osiągniętych efektów. Obecnie planowane kontrole – restrukturyzacji i przekształceń systemowych w ochronie zdrowia oraz sprawowania zapobiegawczego i bieżącego nadzoru sanitarnego przez Państwową Inspekcję Sanitarną – mają na celu w pierwszym przypadku zbadanie i ocenę działań podejmowanych przez Ministerstwo Zdrowia, organy założycielskie oraz kierownictwo samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w celu ich dostosowania organizacyjnego i ekonomicznego do funkcjonowania w warunkach samodzielności finansowej, w drugim zaś –dokonanie oceny realizacji ustawowych zadań Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

W zakresie **bezpieczeństwa narodowego** do głównych obszarów badań kontrolnych zaliczone zostały:

1) bezpieczeństwo zewnętrzne i obrona narodowa, w tym udział w NATO;
2) bezpieczeństwo wewnętrzne;
3) bezpieczeństwo energetyczne;
4) zapobieganie i ograniczanie zagrożeń środowiska.

Pierwszy z tych obszarów również w ostatnich latach był regularnie badany przez NIK. W planie pracy Izby na 2003 r. umieszczone zostały kontrole kontynuujące poprzednie badania, a podejmujące zagadnienie obecnie najaktualniejsze: realizację zadań inwestycyjnych Sił Zbrojnych w zakresie infrastruktury lotniskowej i morskiej oraz w zakresie rozwoju systemu dowodzenia i łączności w latach 2001-2002, system ochrony wschodniego i północno-wschodniego odcinka granicy państwowej, przygotowanie Sił Zbrojnych RP do udziału w operacjach pokojowych. Celem dwóch pierwszych kontroli będzie ocena realizacji zadań inwestycyjnych w wymienionym zakresie, finansowanych ze środków krajowych i zagranicznych w ramach „Programu przebudowy i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP w latach 2001-2006" oraz „Programu inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego w dziedzinie bezpieczeństwa (NSIP)". Ocena uszczelnienia wschodniego i północno-wschodniego odcinka granicy państwowej dokonana zostanie w kontekście wymogów integracji z Unią Europejską. Kontrola przygotowania Sił Zbrojnych

RP do uczestnictwa w operacjach pokojowych pozwoli sprawdzić m.in. ich gotowość do operacji pokojowych, stan wyszkolenia, wyposażenia w sprzęt wojskowy i uzbrojenie żołnierzy i pododdziałów oraz zabezpieczenie logistyczne.

W dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego skontrolowane zostanie przeciwdziałanie i zwalczanie przestępczości związanej z obrotem towarowym z zagranicą i obrotem towarami przywożonymi z zagranicy. Ustalenia kontroli pozwolą m.in. ocenić stopień przygotowania organów kontroli skarbowej i służby celnej do przeciwdziałania i zwalczania przestępczości celnej i patologii w służbie celnej.

Bezpieczeństwu energetycznemu kraju poświęcone zostaną dwie kontrole: restrukturyzacji własnościowej przedsiębiorstw sektora naftowego oraz procesów prywatyzacyjnych zachodzących w energetyce cieplnej. Głównym ich celem będzie ocena przygotowania i realizacji prywatyzacji przedsiębiorstw działających w obu sektorach, w tym zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa.

Jak co roku, również w planie pracy Izby na 2003 r. jeden z ważniejszych obszarów kontroli będzie stanowiło bezpieczeństwo ekologiczne. W tej dziedzinie przewidziano 10 kontroli o dość zróżnicowanej tematyce. Tak więc ustalenia poczynione w toku kontroli stosowania środków chemicznych w rolnictwie umożliwią m.in. dokonanie oceny stanu chemizacji rolnictwa i jej skutków dla środowiska naturalnego. Kontrola funkcjonowania nadzoru nad wytwarzaniem pasz i ich obrotem pozwoli ocenić prawidłowość i skuteczność działań podejmowanych w tej mierze przez organy administracji publicznej i inne jednostki organizacyjne. Kontrola działalności wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej wykaże, czy fundusze te właściwie gospodarowały środkami publicznymi i wykorzystywały je na cele zgodne z priorytetami ekologicznymi państwa. Na podstawie ustaleń kontroli przestrzegania wymagań dotyczących międzynarodowego obrotu odpadami dokonana zostanie ocena przestrzegania przez organy administracji publicznej oraz przedsiębiorców obowiązującego w tym zakresie prawa. Wśród innych tematów zbadane zostanie również przygotowanie do wypełnienia przez Polskę ratyfikowanej w 1995 r. międzynarodowej Konwencji o różnorodności biologicznej, podpisanej w Rio de Janeiro 5 czerwca 1992 r., likwidacja skutków huraganu z lipca 2002 r. na terenach leśnych zarządzanych przez Lasy Państwowe, a także zagospodarowanie zwłok zwierzęcych i odpadów poubojowych.

W ramach **procesów integracji z Unią Europejską** głównymi obszarami badań kontrolnych będą:

1) realizacja programów dostosowawczych do wymogów Unii Europejskiej;

2) gospodarowanie środkami pochodzącymi ze źródeł krajowych i zagranicznych, przeznaczonymi na integrację z Unią Europejską;

3) budowanie zdolności instytucjonalnej administracji publicznej do efektywnego uczestnictwa w działalności w ramach Unii Europejskiej.

W dziedzinie integracji europejskiej plan na rok 2003 zakłada zbadanie m.in.: przygotowania administracji publicznej do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych, pozyskiwania i wykorzystania środków finansowych z funduszu Phare, wykorzystania w latach 2000-2002 środków pomocowych Phare CBC w zakresie współpracy przygranicznej Polski i Słowacji, realizacji zobowiązań negocjacyjnych rządu RP z Komisją Europejską w obszarze ochrony środowiska. Kontrole te mają na celu przede wszystkim sprawdzenie stopnia przygotowania organów administracji publicznej do wypełniania nałożonych na nie zadań, a także ocenę efektów prowadzonych działań.

W rozpoczynającym się trzyletnim okresie pracy NIK można zatem wskazać nowe obszary zainteresowania Izby, widoczna jest jednak również kontynuacja badań prowadzonych poprzednio. Mimo nieco innego rozłożenia akcentów, zasadnicze pola działania Najwyższej Izby Kontroli w porównaniu z latami poprzednimi nie uległy większym zmianom. W planie dominują nadal tematy związane z budżetem, gospodarką, problematyką społeczną, szeroko pojętym bezpieczeństwem wewnętrznym i działaniami mającymi na celu integrację Polski z gospodarczymi oraz obronnymi strukturami europejskimi i atlantyckimi.

Tematy realizowane zgodnie z przyjętymi na okres najbliższych trzech lat priorytetami nie wyczerpują potencjału kontrolnego Izby. Dlatego plan pracy NIK na 2003 r. zawiera również 11 innych kontroli, wykraczających tematycznie poza zakres ustalonych obszarów działań kontrolnych, jednak na tyle ważnych, że ich realizacja w chwili obecnej uznana została za pożądaną. Będą to m.in. kontrole: realizacji postanowień ustawy o działalności ubezpieczeniowej w zakresie ochrony osób ubezpieczonych, realizacji zadań przez administrację rządową w zakresie regulacji rynku usług telekomunikacyjnych, realizacji przepisów ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2000-2002, lokalizacji super- i hipermarketów w województwie mazowieckim, gospodarowania gminnymi lokalami użytkowymi i efektywności zarządzania tymi lokalami.

Istotne *novum* w planie pracy Najwyższej Izby Kontroli stanowi przyjęcie, poza tematycznymi priorytetami kierunkowymi, także priorytetów metodycznych, czyli określonych trybów postępowania w toku planowania i realizacji kontroli. Tak więc w ramach kontroli wykonania budżetu państwa prowadzony będzie audyt finansowy, zbadane zostanie również wykonanie zadań oraz realizacja celów finansowanych ze środków budżetowych. Dokonanie audytu pozwoli Izbie wyrazić opinię w kwestii prawidłowości sporządzenia sprawozdań budżetowych i poprawności stosowania przez kontrolowane jednostki zasad rachunkowości. W rezultacie poświadczona zostanie prawidłowość zamknięcia rachunków, a także potwierdzona prawidłowość sprawozdań budżetowych skontrolowanych jednostek i budżetu państwa jako całości. Kontrole wykonania zadań koncentrować się będą z kolei na sprawności działania i wykonywania poszczególnych zadań. Baczna uwaga zwrócona zostanie na oszczędne działanie administracji, efektywność wykorzystania środków publicznych oraz skuteczność w osiąganiu postawionych celów. Kontynuowane będą prowadzone od kilku lat w ramach każdej kontroli, w której interes prywatny kolidować może z interesem publicznym, badania obszarów, procedur i mechanizmów sprzyjających powstawaniu korupcji, a w przypadku kontroli dotyczących administracji publicznej – analizy funkcjonowania kontroli wewnętrznej.

W ramach priorytetów metodycznych przeprowadzone zostaną również dwie kontrole: funkcjonowania kontroli wewnętrznej w ministerstwach i w innych jednostkach administracji centralnej oraz łączenia zatrudnienia w wybranych urzędach administracji publicznej z wykonywaniem działalności usługowej. Ustalenia pierwszej z nich pozwolą ocenić funkcjonowanie kontroli wewnętrznej w urzędach administracji rządowej szczebla centralnego i jej wpływ na zapewnienie prawidłowego przygotowania i wydawania aktów prawnych, kontrolę prowadzenia gospodarki finansowej oraz przestrzeganie obowiązujących procedur. Druga umożliwi uzyskanie informacji niezbędnych do ustalenia zakresu usług świadczonych odpłatnie przez osoby zatrudnione w wybranych urzędach administracji publicznej w dziedzinach objętych działaniami tych urzędów. W szczególności zbadany zostanie aspekt łączenia odpłatnej działalności usługowej z wykonywaniem obowiązków urzędniczych związanych z wydawaniem rozstrzygnięć w sferze reglamentacyjnej oraz wpływ wykonywanej działalności usługowej na wywiązywanie się z obowiązków służbowych.

W planie pracy określono ponadto, że jeżeli podjęta w ramach kontroli problematyka była już przez Izbę badana, nieodzownym elementem nowo prowadzonej kontroli planowej

będzie sprawdzenie realizacji wniosków pokontrolnych sformułowanych w wyniku poprzedniej kontroli, a ocena podjętych działań zostanie zamieszczona w informacji o wynikach kontroli.

Pracom nad planem pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2003 r. przyświecała zamieszczona w „Wytycznych planowania kontroli" zasada, zgodnie z którą wszystkie kontrole powinny być zaplanowane tak, aby można je było przeprowadzić w sposób oszczędny, wydajny i skuteczny, z uwzględnieniem optymalnego wykorzystania potencjału kontrolnego Izby. W myśl owych wytycznych, proces planowania powinien zapewnić m.in. dokonanie wyboru tematów spośród zgłoszonych propozycji, określenie nakładu pracy i środków koniecznych do terminowego i poprawnego wykonania zadań, następnie równomierne zaangażowanie potencjału kontrolnego Izby w ciągu całego roku, oszczędne, wydajne i skuteczne wykorzystanie dostępnych środków, wreszcie koordynację pracy poszczególnych departamentów kontrolnych i delegatur NIK. Plan pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2003 r. został tak skonstruowany, by odpowiadał tym wymaganiom możliwie najpełniej.

opr. mgr Zbigniew Szopiński

Departament Strategii Kontrolnej w NIK

Jacek Jagielski

KRYTERIUM LEGALNOŚCI W KONTROLI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ[*)]

Z treści kategorii kontroli jako funkcji polegającej w swej istocie na sprawdzaniu i ocenianiu określonej działalności lub jakiegoś stanu wynika, że funkcja ta może być realizowana przy uwzględnieniu różnych punktów widzenia. Stąd też w odniesieniu do kontroli pojawia się zawsze – już to w kontekście regulacji prawnych dotyczących kontroli, już to w rozważaniach doktrynalnych czy też na tle praktycznego urzeczywistniania funkcji kontroli – kwestia kryteriów kontroli. Samo pojęcie „kryterium kontroli" traktowane jest w piśmiennictwie i praktyce jako pojęcie oczywiste, niebudzące wątpliwości i oznaczające w swej treści wspomniane punkty widzenia (punkty odniesienia), mierniki, optykę, z perspektywy których dokonywane jest sprawdzanie i ocenianie działalności czy stanów poddanych kontroli[1]. Podobny sens pojęcia „kryterium kontroli" ustalić można również na gruncie przepisów prawnych normujących różne rodzaje i instytucje kontroli. Przepisy sporadycznie używają tu terminu kryterium (kryteria) kontroli dla opisania odniesień, poprzez które następuje sprawdzanie i ocenianie[2], najczęściej natomiast stanowią o kontrolowaniu z określonych punktów widzenia czy sprawowaniu kontroli pod względem (...), wyznaczając tym samym normatywną treść kategorii kryterium kontroli. Bywa też, że w regulacjach prawnych w ogóle nie są wyodrębniane kryteria kontroli (ani poprzez zastosowanie samego terminu: kryteria, ani też za pomocą innych formuł), które dopiero trzeba ustalać na podstawie przedmiotowego ujęcia zakresu kontroli.

Niezależnie od sposobu normatywnego wyrażenia, kryteria kontroli, pojmowane jako punkty widzenia (względy, mierniki), według których następuje sprawdzanie i ocenianie, stanowią naturalny składnik funkcji kontrolowania, zarówno gdy chodzi o jej uregulowanie prawne, jak i praktyczne zastosowanie. Jak już wcześniej powiedziano, kryteria te mogą być wielorakie, co w szczególności odnosi się do kontroli administracji publicznej i ma swoje źródło w całej wielkiej złożoności organizacji i działania administracji, wymagających

---

[*] Zgłoszone w ramach niniejszego artykułu refleksje i uwagi zrodziły się w dużej mierze z inspiracji interesującej dyskusji, jaka miała miejsce na seminaryjnym posiedzeniu Kolegium Najwyższej Izby Kontroli 4 grudnia 2002 r., poświęconemu kryteriom kontroli NIK.

[1] Według *Słownika języka polskiego* określenie „kryterium" – wywodzące się od greckiego słowa *kriterion* – umiejętność rozsądzania, środek rozróżnienia – oznacza „miernik służący za podstawę oceny, sprawdzian, probierz". Zob. też np. J.Homplewicz: *Kontrola administracji. Zagadnienia teoretyczne*, Kraków 1974, s. 64.

[2] Określenie: „kryterium kontroli" stosuje przykładowo ustawa z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, t.j. DzU z 2001 r., nr 55, poz. 577, ze zm.

szerokiego *spectrum* obserwacji i oceny. Należy też dodać, że kryteria te mogą być i są zróżnicowane w zależności od instytucji kontrolnych. Podmioty kontrolujące uprawniane są do stosowania szerszego lub węższego koszyka kryteriów kontroli, o czym najczęściej przesądzają przepisy prawne kształtujące zadania kontrolerów i ich kompetencje.

Do najczęściej spotykanych kryteriów kontroli należą: legalność, celowość, rzetelność, gospodarność. Oczywiście, nie jest to katalog wyczerpujący, gdyż obok wspomnianych przepisy wskazują również inne, bardziej szczegółowe kryteria, jak np. zgodność z polityką rządu, prawidłowość dokonywania określonych czynności, uwzględnianie interesu ogólnego, respektowanie praw i interesów jednostki itd. Chociaż wszystkie przewidziane w prawie kryteria mają swoje znaczenie i odgrywają określoną rolę w procesie kontrolowania, to na plan pierwszy – już tylko z racji częstotliwości występowania w stosunku do poszczególnych instytucji kontrolujących – wysuwa się kryterium legalności. Temu też kryterium i pewnym problemom z nim związanym warto poświęcić nieco więcej uwagi.

Trzeba najpierw zwrócić uwagę na treść kryterium legalności. Na ogół nie budzi ona kontrowersji ani w doktrynie, ani w praktyce i można przyjąć, że legalność jest relatywnie najprostszym i najbardziej klarownym spośród innych kryteriów kontroli. Tym niemniej sens tego kryterium wart jest sprecyzowania choćby dlatego, że w przepisach prawnych wyrażane jest ono poprzez różne formuły (np. zgodności z prawem, zgodności z obowiązującymi przepisami, przestrzegania prawa czy też po prostu legalności).

W słownikowym i encyklopedycznym ujęciu legalność wyprowadzana jest od przymiotnika legalny (od łacińskiego słowa *legalis*) i oznacza: zgodność z prawem, posiadanie mocy prawnej, prawność, prawowitość, jawność[3]. Już tylko z tego lingwistycznego kontekstu wynika, że na treść kategorii legalności składać się mogą co najmniej dwa główne aspekty. Z jednej strony legalność oznacza istnienie podstawy prawnej, umocowania prawnego dla jakiejś działalności czy stanu. Z tej perspektywy legalne jest zatem wszystko to, co zostało dokonane na podstawie właściwej legitymacji prawnej[4]. Z drugiej strony legalność równocześnie wyraża zgodność z obowiązującym prawem (respektowanie obowiązującego prawa, nienaruszanie prawa), co w konsekwencji prowadzi do stwierdzenia, że legalne są działalność lub stan, które nie są sprzeczne (są zgodne)

---

[3] Por. *Słownik języka polskiego* pod red. M.Szymczaka, Warszawa 1979; *Wielka encyklopedia prawa*, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Białystok – Warszawa, 2000.

[4] Por. np. J.Homplewicz: *Kontrola administracji...,* op.cit., s. 74; J.Kowalski, W.Lamentowicz, P.Winczorek: *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1981, s. 194.

z obowiązującym prawem. Oba wskazane aspekty pojmowania legalności nie są w żadnej mierze przeciwstawne, lecz pozostają ze sobą nierozerwalnie splecione czy wręcz zawierają się w sobie w ten sposób, że zgodność z prawem obejmuje także istnienie podstaw prawnych. Widać to w szczególności, gdy legalność odnosimy do administracji publicznej. Skoro administracja ma obowiązek działania wyłącznie na podstawie prawa, to zgodność działania z prawem siłą rzeczy obejmować będzie respektowanie legitymacji prawnej do tego działania. Legalność jako kryterium kontroli powinna być zatem postrzegana przy uwzględnianiu obu wyżej wspomnianych elementów znaczeniowych. Inaczej mówiąc, kryterium legalności w wykonywaniu funkcji kontroli oznacza sprawdzanie i ocenianie określonej działalności lub jakiegoś stanu z punktu widzenia zgodności z obowiązującym prawem, a w tym z punktu widzenia istnienia i przestrzegania podstaw prawnych.

W związku z takim odczytywaniem treści kryterium legalności powstać może (i najczęściej powstaje) pytanie: co składa się na prawo będące punktem odniesienia w ramach tego kryterium? Na tym tle w doktrynie przyjmuje się niekiedy rozróżnienie terminów legalności i zgodności z prawem. W przypadku kontroli pod względem zgodności z prawem chodzić ma o ustalenie zgodności badanej działalności (stanu) z normami obowiązującego prawa, zaś przy kontroli legalności oceniane jest, czy nie nastąpiło naruszenie prawa rangi ustawowej[5]. Wydaje się, że przy formułowaniu punktu odniesienia będącego istotą kryterium legalności powinna być przyjęta szersza optyka, niż tylko uwzględniająca przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Jako ten punkt odniesienia powinny być zatem traktowane wszystkie przepisy wypływające z obowiązującego systemu źródeł prawa[6]. Przy czym w rachubę wchodzą tu zarówno przepisy prawa materialnego, przepisy normujące procedury (prawo proceduralne), jak i normy regulujące sferę organizacji, zadań i kompetencji administracji publicznej (prawo ustrojowe).

Przyjęcie wspomnianego wyżej szerszego postrzegania owego prawa, do którego odwołujemy się przy kryterium legalności – co moim zdaniem jest w pełni uzasadnione – sprawia, że nie ma potrzeby rozdzielania kategorii niezgodności z prawem i legalności, jako kwalifikowanej (zawężonej) postaci tej niezgodności. Wystarczy poprzestać na pojęciu kryterium legalności, oznaczającym sprawdzanie i ocenę z punktu widzenia zgodności (niesprzeczności i respektowania podstaw prawnych) z prawem materialnym, proceduralnym

---

5 Por. np. J.Filipek: *Prawo administracyjne: instytucje ogólne*, cz. II, Zakamycze 2001, s. 218-219.

6 A więc nie tylko z Konstytucji, ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych, rozporządzeń i innych źródeł prawa powszechnie obowiązującego, lecz także ze źródeł prawa wewnętrznego (uchwał, zarządzeń itd.).

i ustrojowym zawartym w aktach normatywnych tworzących obowiązujący system źródeł prawa[7].

Przy tym szerszym traktowaniu treści kryterium legalności znika w zasadzie kwestia rozgraniczania kryterium legalności i kryterium praworządności. Założenie, że legalność zawiera odwołanie się do istnienia podstaw (legitymacji) prawnych i niesprzeczności (zgodności) z obowiązującym prawem oznacza, że obie te kategorie, tj. legalność i praworządność, zbliżają się do siebie w takim stopniu, iż nie ma między nimi w istocie różnic merytorycznych.

Kryterium legalności, choć nie jedyne dla wykonywania funkcji kontroli, odgrywa w kontroli rolę pierwszoplanową. Występuje ono we wszystkich prawie rodzajach i instytucjach kontroli i ma bodajże najdłuższą tradycję. Pojawia się też – i to zwykle na pierwszym miejscu – w każdym opracowaniu poświęconym kontroli[8]. Wiodący charakter kryterium legalności wynika, rzecz jasna, nie tylko z faktu rozpowszechnienia tego kryterium w regulacjach prawnych czy opracowaniach doktrynalnych. Stoi za nim przede wszystkim uzasadnienie merytoryczne, nawiązujące do jednej z podstawowych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej, tj. do zasady demokratycznego państwa prawnego, proklamowanej w art. 2 Konstytucji. Z formuły państwa prawnego wynika obowiązek przestrzegania obowiązującego prawa przez wszystkich jego adresatów, w tym w szczególności przez organy władzy publicznej. W stosunku do władzy publicznej Konstytucja formułuje wprost fundamentalną dla państwa prawnego zasadę legalizmu. Zgodnie z art. 7 Konstytucji, „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa". Oznacza to, że organy państwa i innych związków publiczno-prawnych (składające się na kategorię „władzy publicznej") nie tylko muszą przestrzegać obowiązującego prawa, ale mają obowiązek działać wyłącznie na podstawie legitymacji prawnej (tj. na podstawie i w granicach prawa). Wobec organów władzy publicznej nie znajduje zastosowania reguła: co nie zabronione, to dozwolone. Należy dodać, że wspomniana niezbędna legitymacja prawna

---

[7] Przyjmując szerokie traktowanie prawa jako punktu odniesienia stanowiącego istotę formułowania kryterium legalności, podkreślić trzeba, że szczególne znaczenie ma tutaj ten trzon obowiązującego prawa, który tworzą normy prawa powszechnie obowiązującego. Trudno natomiast akceptować obejmowanie kryterium legalności zgodność z prawem zwyczajowym, orzeczeniami sądowymi, umowami cywilnoprawnymi itp. elementami porządku prawnego (obrotu prawnego), ale nie prawa. Zob. w tym względzie np. J.Dziadoń, *Próba interpretacji kryteriów kontroli*, „Kontrola Państwowa", nr 6/1995; W.Jaworska-Gromczyńska: *Konstytucyjne kryteria ocen kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa", nr 5 /1998.

[8] Wystarczy przejrzeć tu podręczniki do nauki prawa administracyjnego w częściach poświęconych kontroli administracji, nie wspominając już o opracowaniach monograficznych poświęconych kontroli. Por. np. *Prawo administracyjne*, red. J.Boć, Kolonia Limited 2001, s. 371; S.Jędrzejewski, H.Nowicki: *Kontrola administracji publicznej*, COMER 1995, s. 16.

do działania władzy publicznej nie stwarza jedynie możliwości podejmowania określonych działań, lecz także nakłada obowiązki prowadzenia działalności i realizacji zadań.

Na tle tych właśnie kanonów ustrojowych demokratycznego państwa prawnego rysują się podstawowa rola i znaczenie kryterium legalności w kontroli administracji publicznej. Jeżeli bowiem dla władzy publicznej, administracji, fundamentalną dyrektywą jest funkcjonowanie na podstawie i w granicach prawa, to sprawdzanie i ocena administracji i jej działalności musi siłą rzeczy najpierw odpowiedzieć na pytanie, czy ta dyrektywa jest dochowywana. To pytanie pojawia się też zawsze w podtekście sprawdzania i oceniania z innych punktów widzenia, jak celowość, gospodarność, rzetelność itp. Z zasad państwa prawnego wynika wszakże, że zakres kontroli określany m.in. poprzez wskazanie kryteriów kontroli wyznacza obowiązujące prawo. Oznacza to, że podmiot kontrolujący, któremu prawo wyznaczyło określone kryterium czy kryteria, za pomocą których oceniać ma on działalność kontrolowanych jednostek, nie może z formalnego punktu widzenia posługiwać się innymi kryteriami. Nie można też domniemywać uprawnienia kontrolera do wykonywania kontroli pod innym względem, niż wynikający z wyznaczonego mu kryterium oceny[9]. Inaczej mówiąc, wszystkie kryteria, jakimi może posługiwać się kontrola, istnieć mogą jedynie w ramach obowiązującego prawa. To zaś prowadzi w konsekwencji do konstatacji, że wszystkie te kryteria podporządkowane są kryterium legalności. Jeżeli bowiem pytamy o to, czy działalność administracji odpowiada wymogom np. celowości, rzetelności czy gospodarności, to pytamy o wymogi mieszczące się w granicach obowiązującego prawa, a niewystępujące poza nim[10]. Nawet wówczas, gdy prawo nie normuje określonych dziedzin w sposób ścisły, kontrola z punktu widzenia szczegółowych kryteriów nie może prowadzić do ocen formułowanych bez uwzględniania szerszego kontekstu regulacji prawnych, w jakimś stopniu odnoszących się do dziedzin niepoddanych ścisłym i precyzyjnym przepisom. Kryterium legalności w relacji z innymi szczegółowymi kryteriami kontroli występuje więc jako kryterium w swoisty sposób nadrzędne. Owa nadrzędność polega na tym, że dokonując

---

[9] Takie stanowisko jednoznacznie prezentuje doktryna. Por. np. S. Jędrzejewski, H. Nowicki: *Kontrola administracji*..., op.cit., s. 17. Trzeba jednakże zauważyć, że odnosi się ono do pewnych formalnych reguł stosowania przez podmiot kontrolujący kryteriów ocen działalności kontrolowanej. W praktyce prowadzenia kontroli nie sposób wydzielić ocen dokonywanych z poszczególnych punktów widzenia, nie sposób też uniknąć sytuacji, w której podmiot kontrolujący spojrzy na kontrolowaną działalność czy stan szerzej, niż tylko przez pryzmat przypisanego mu przez prawo kryterium. Tej szerszej optyki nie da się w praktyce kontrolerowi zabronić. Chodzi natomiast o to, że istnienie przypisanych kontrolerowi kryteriów oznacza, że nie będzie mógł powoływać się na ustalenia i oceny dokonane z perspektywy innych niż te kryteria aspektów.

[10] Aczkolwiek każde z tych kryteriów szczególnych ma swoje treści. Por. np. *Prawo administracyjne*, red. J.Boć, op.cit., s. 372; *Prawo administracyjne*, pod red. E.Ury, Wyd. FOSZE, 1997, s. 237.

sprawdzania i oceny przez pryzmat celowości, gospodarności itd. nie można pominąć perspektywy zgodności sprawdzanej i ocenianej działalności (stanu) z prawem i oparcia jej na odpowiednich podstawach prawnych. Czy można sformułować ocenę, że administracja działa celowo, nie sprawdziwszy, czy jej działania są prawidłowe z punktu widzenia kryterium legalności? Czy można mówić o kierowaniu się kontrolowanego organu zasadą gospodarności, nie uwzględniając przy tej ocenie punktu odniesienia w postaci stosownych przepisów prawnych? W tej mierze rysuje się odpowiedź, iż w każdym ze wspomnianych (jak również jeszcze innych) kryteriów szczegółowych tkwi zawsze w pewnym zakresie także kryterium legalności[11]. I w tym właśnie sensie legalność jawi się jako pierwszoplanowe kryterium kontroli, nadrzędne względem wszystkich pozostałych szczegółowych kryteriów.

Takie postawienie sprawy kryteriów kontroli, które preferuje jako podstawowe kryterium legalności, nie prowadzi bynajmniej w prostej linii do zakwestionowania znaczenia innych punktów widzenia, właściwych dla funkcji kontroli. Wyznacza im natomiast rolę kryteriów – jak już wskazywano – szczegółowych, które powinny być traktowane nie przeciwstawnie wobec kryterium legalności, lecz jako z nim kompatybilne, pozostające „we współpracy" jako wyraz rozszerzania i precyzowania optyki kontroli. Zdaje się to odpowiadać potrzebom i tendencjom współczesnej kontroli, a zwłaszcza kontroli administracji publicznej, będącej sferą rozbudowującą się oraz coraz bardziej złożoną i skomplikowaną. Realizacja przez administrację szerokich i złożonych zadań wymaga kontroli prowadzonej równocześnie z możliwie szerokiego kręgu punktów widzenia. Przy takiej kompleksowej optyce działalności kontrolnej poszczególne kryteria w znacznym stopniu zatracają swoje odrębności, niejednokrotnie przenikając się wzajemnie. Dotyczy to przede wszystkim różnych kryteriów szczegółowych, które mogą być w istocie sprowadzone – jak trafnie podnosi doktryna – do wspólnego mianownika, którym jest kryterium celowości; inne kryteria szczegółowe, jak np. gospodarność czy rzetelność są odmianami (pochodnymi) celowości[12]. Na tym tle kryterium legalności jest niewątpliwie bardziej wyraziste i klarowne, i to w tym większym stopniu, że wspomniane kryteria szczegółowe (łącznie z celowością) wyrażane są przez przepisy za pomocą pojęć niedookreślonych[13].

---

[11] Jak trafnie zauważa J.Boć (*Prawo administracyjne*..., op.cit., s. 372), podczas gdy kryterium legalności jest tylko kryterium legalności, to kryterium np. celowości jest jednocześnie kryterium celowości i legalności.

[12] Por. np. J.Homplewicz: *Kontrola administracji*, op.cit., s. 56; S.Jędrzejewski, H.Nowicki: *Kontrola administracji*..., op.cit., s. 16.

[13] Regulacje prawne wprowadzają te kryteria do porządku prawnego nie podając ich znaczenia, które dopiero należy ustalać. Oznacza to, że sposób rozumienia poszczególnych kryteriów może być inny w działalności merytorycznej i inny w działalności kontrolnej. Por. J.Boć: *Prawo administracyjne*..., op.cit. s. 371.

Rozważając problematykę kryteriów kontroli, w tym zagadnienie znaczenia poszczególnych kryteriów i relacji między nimi, zwrócić trzeba uwagę na tradycyjną w tym przedmiocie kwestię, a mianowicie zestawienia kryterium legalności i zbiorczo pojmowanego kryterium celowościowego. Zważywszy na treści znaczeniowe pojęcia legalności i celowości, można by sądzić – co zresztą znajdowało wyraz w rozważaniach doktrynalnych – że oba te kryteria pozostają wobec siebie raczej w konfrontacji niż powiązaniu. W potocznym odczuciu pozytywny probierz celowości prowadzi w większym stopniu do akceptacji danej działalności, niż kryterium legalności. W często spotykanym szerokim, codziennym odbiorze celowość i legalność zderzają się ze sobą, przy czym oceny tego zderzenia sprowadzają się zwykle do tezy, że celowość powinna mieć pierwszeństwo (jako dyrektywa działania czy zaniechania) w konfrontacji z legalnością. Wynika to w dużej mierze stąd, że w tym codziennym odbiorze legalność postrzegana jest niejednokrotnie jako zgodność z prawem, ale błędnym, nieżyciowym, stanowiącym jedynie biurokratyczny hamulec dla słusznych i efektywnych działań (zachowań).

Na tle dzisiejszych uwarunkowań, w jakich funkcjonuje administracja publiczna i w jakich przychodzi ją kontrolować, problem legalności i celowości widziany w konwencji przeciwieństw i dylematów - moim zdaniem - co do zasady nie istnieje i może pojawiać się jedynie zupełnie wyjątkowo w konkretnych, pojedynczych przypadkach[14]. Tak jak w przypadku innych kryteriów, tak i w odniesieniu do legalności i celowości granice nie są już takie wyostrzone. Celowa działalność administracji publicznej powinna przecież odpowiadać wymaganiom przepisów formułujących zadania, jakim administracja jest podporządkowana. Działanie (czy szerzej: zachowanie) nielegalne, naruszające prawo bądź dokonywane bez podstawy prawnej nie może być traktowane jako celowe; działanie nielegalne jest niejako z istoty niecelowe. Z drugiej strony patrząc, działanie nieracjonalne, niecelowe jest też naruszeniem prawa regulującego zadania i kompetencje administracji. Trudno chyba sobie wyobrazić sytuację, w której postępowanie nieracjonalne, brak gospodarności w działaniu czy też nierzetelność w realizacji zadań zyskałyby pozytywną ocenę dokonywaną z punktu widzenia legalności, wyważanej na tle obowiązujących np. norm zadaniowych, kompetencyjnych itd.

Brak ostrych granic przy stosowaniu kryteriów legalności i celowości, ich dosyć ścisłe związki w wielu wypadkach, a niekiedy wręcz przenikanie się oznacza, że nie mamy tu do

[14] Może wszakże się zdarzyć, że ścisłe przestrzeganie przepisów zakazujących władzy publicznej, np. podejmowania określonych działań doprowadzić może do zaprzepaszczenia możliwości osiągnięcia wymiernego celu czy uniknięcia zagrożeń bądź strat.

czynienia z przeciwstawnymi biegunowo punktami widzenia, z których prowadzona jest kontrola, lecz z uzupełniającymi się kryteriami tej kontroli, czyniącymi ją szerszym, kompleksowym sprawdzianem administracji publicznej. Równocześnie w uzupełniającym się zestawie tych dwóch tradycyjnych kryteriów kontroli wiodące znaczenie przypada – jak już powiedziano wcześniej – kryterium legalności jako nawiązującemu do pryncypiów ustrojowych.

Czy przy tym znacznym zbliżeniu legalności i celowości istnieje w ogóle potrzeba wyróżniania stosowania celowości jako probierza sprawdzania i oceniania administracji publicznej? Odpowiedź powinna być tu pozytywna. Powiązanie i bliskość tych dwóch tradycyjnych kryteriów kontroli nie oznacza jednak ich tożsamości; legalność i celowość pozostają mimo wszystko kategoriami różnymi w swych treściach. Tej różności nie tracimy z pola widzenia wtedy, gdy mówimy o ścisłych związkach czy nawet przenikaniu się tychże kryteriów. W tym wypadku chodzi natomiast o podkreślenie, że we współczesnej kontroli legalność i celowość tworzą nie tyle rozgraniczone wyraźnie (odrębne) punkty widzenia do oceny administracji, lecz bardziej stanowią zespoloną optykę kontrolną, oświetlającą przedmiot (i podmiot) kontroli z różnych stron: zgodności z prawem i legalizmu oraz wszystkich tych aspektów, które zawarte zostały w obowiązujących normach.

Za utrzymywaniem i stosowaniem w kontroli kryterium celowości przemawia również i to, że w niektórych płaszczyznach jawi się ono jako niezastąpione. Tak np. w dziedzinach, których prawo nie normuje dostatecznie ściśle o prawidłowości funkcjonowania administracji rozważać można przede wszystkim właśnie z punktu widzenia celowościowego. Ponadto kryterium celowości musi uzupełniać kryterium legalności przy kontrolowaniu tych działań i rozstrzygnięć, które mają naturę polityczno--administracyjną, co jest właściwe przede wszystkim organom administracyjnym szczebla centralnego. W tych materiach, które obejmują wytyczanie kierunków działania, ustalanie strategii, określanie celów generalnych, czyli mówiąc inaczej – kształtowanie polityki, samo kryterium legalności nie wystarcza do oceny prawidłowości funkcjonowania właściwych władz i konieczne jest tu wsparcie przez ocenę z celowościowych punktów widzenia (w tym m.in. gospodarności, sprawności, rzetelności itp.).[15]

[15] Trafna i aktualna pozostaje tu przestroga sformułowana przez J. Łętowskiego, że działając zgodnie z prawem rząd może doprowadzić do katastrofy gospodarczej – por. J. Łętowski, *Prawo administracyjne dla każdego*, op.cit., s. 241.

Kryterium legalności jest wśród innych kryteriów kontroli bez wątpienia najbardziej jednoznaczne, klarowne i łatwe do zidentyfikowania. Nie oznacza to jednak, że jest ono proste i nie nastręcza żadnych trudności w jego praktycznym zastosowaniu. Legalność jest kategorią, którą dziś coraz trudniej posługiwać się w praktyce i z którą w tym praktycznym użyciu wiążą się pewne istotne problemy. Pierwsza trudność nawiązuje do dylematu wyrażonego w pytaniu, czy punktem odniesienia dla oceny pod względem legalności ma być każde prawo (sucha „litera prawa"), każdy przepis, niezależnie od tego, jak jest ono oceniane z punktu widzenia racjonalności prawa, zasad słuszności czy też respektowania określonych standardów wynikających z przyjmowanych systemów wartości? Innymi słowy, czy warunkiem koniecznym pozytywnej oceny działań (zachowań) jako legalnych jest dochowanie zgodności z porządkiem prawnym, bez względu na efekt aksjologicznych ocen stosowanych pod jego adresem?

Podniesiony problem jest bardzo trudny do jednoznacznego rozwiązania, tym bardziej, że w gruncie rzeczy jest on jedynie pewnym (jednym z wielu) odzwierciedleniem tradycyjnego, mającego długą historię sporu dotyczącego istoty prawa (kwestia: *ius* czy *lex*) i jego treści oraz obowiązków respektowania (problem: *dura lex sed lex*). Generalnie należy opowiedzieć się za tezą, że kryterium legalności powinno być uruchamiane w kontekście prawa, które odpowiada współczesnym standardom odzwierciedlającym uznawane powszechnie wartości, takie jak np. godność człowieka, prawa człowieka i obywatela czy też ogólne zasady dotyczące m.in. jurydyzacji stosunków społecznych, jak miarkowanie ingerencji prawnej, przestrzeganie racjonalizmu unormowań prawnych, dochowywanie ochrony praw nabytych itd. Te ogólne dyrektywy co do treści prawa będącego odniesieniem dla posługiwania się kryterium legalności wytyczają co prawda pewien kierunek, w jakim powinno zmierzać rozwiązywanie omawianego dylematu, nie dają natomiast recepty na zajęcie stanowiska w każdym przypadku pojawienia się wątpliwości w kwestii zasadności probierza legalności, odwołującego się do przepisów o określonych, nieprzekonywających treściach. Rzecz oczywista, całe poruszone zagadnienie stanowi przedmiot dla osobnych i szerokich rozważań, na które nie ma tu miejsca. Nawiązanie do tego zagadnienia ma na celu jedynie zasygnalizowanie jednej z istotnych trudności przy stosowaniu kryterium legalności, polegającej na tym, że kryterium to może być niekiedy uwikłane w sferę pytań o fundamentalnym dla kategorii prawa, a co za tym idzie – legalności, znaczeniu.

Inna trudność posługiwania się kryterium legalności wiąże się ze skądinąd zrozumiałym faktem, iż regulacja prawna może być dokonywana – gdy chodzi o ścisłość unormowań – na różne sposoby. Może ona wyrażać dążenie do ścisłego związania

administracji prawem (związanie administracyjne) bądź też do pozostawienia jej pewnego zakresu swobody w działaniu, a w tym – w zakresie rozstrzygania (uznanie administracyjne). Nie ulega wątpliwości, że im determinowanie administracji prawem (i związanie prawne jej działalności) jest liberalniejsze, tym słabsza jest rola miernika legalności w kontrolowaniu tej administracji. W przypadku działań organów administracyjnych, podejmowanych i prowadzonych na podstawie uznania administracyjnego znacznie trudniej, niż przy ściślejszym związaniu, ustalić, czy w tych działaniach organy postępują zgodnie z prawem.

Ze sposobem regulacji wiąże się też inna jeszcze, ogólna kwestia, dotykająca skuteczności posługiwania się kryterium legalności w kontroli funkcjonowania, a mianowicie kwestia, czy przepisy prawne w sposób należyty normują pola aktywności administracji publicznej i czy nie pozostawiają w tym względzie luk. Wiadomo bowiem, że bez zapewnienia administracji „podłoża normatywnego", trudna czy wręcz niemożliwa jest ocena jej funkcjonowania pod względem legalności. W istocie więc chodzi tu o problem odpowiedniego ukształtowania i podstaw prawnych działania administracji i regulacji prawnych sfer spraw, do realizacji których powołana jest administracja. Innymi słowy, stosowanie kryterium legalności przy kontrolowaniu administracji publicznej osadzone jest wyraźnie w kontekście generalnych zagadnień dotyczących treści prawa, jego regulatywnych zdolności i ich wykorzystania, a także spójności systemu prawa i dotrzymywania wymogów prawa dobrego pod względem legislacyjnym.

Ten ostatni element wydaje się szczególnie istotny, gdy mowa o tym, że posługiwanie się kryterium legalności nie jest wcale proste. Jak już wspominano, dla jasnego i bezkolizyjnego stosowania w kontroli kryterium legalności niezbędny jest przejrzysty i jednoznaczny punkt odniesienia, a więc jasny i spójny system obowiązującego prawa. Dzisiejsza rzeczywistość normatywna daleka jest od tego stanu i z pewnością nie ułatwia, lecz utrudnia oceny z punktu widzenia legalności. Tym, co szczególnie mocno wpływa – jako czynnik negatywny – na kierowanie się w ocenach względami legalności jest przede wszystkim zmienność przepisów prawnych. Nowelizacje ustaw, zmiany w przepisach wykonawczych, niekiedy dokonywane jeszcze przed wejściem w życie zmienianych aktów ustawowych i wykonawczych powodują, że obowiązujące prawo jest cały czas niestabilne, podlega cały czas procesom przemian, które coraz trudniej uzasadniać racjonalną koniecznością tworzenia prawa odzwierciedlającego transformację ustrojowo-polityczną i gospodarczą. Inflacja przepisów, nadmierna częstotliwość zmian w obowiązującym prawie w dużej mierze są wynikiem błędów i braku umiejętności w zakresie tworzenia prawa, a nie wynikają z obiektywnych konieczności. Na tle tej miernej pod względem legislacyjnym

jakości prawa stosowanie w ramach kontroli kryterium legalności siłą rzeczy nie może być prostym zabiegiem, lecz niesie ze sobą zawsze różne trudności, polegające przede wszystkim na niepewności co do obowiązującego stanu prawnego i konieczności jego ustalania, a co za tym idzie – niezbędności rozszyfrowywania treści przepisów i interpretowania unormowań prawnych. W konsekwencji formalny stan prawa będącego punktem odniesienia kryterium legalności rzutować może głęboko na możliwości posługiwania się tym kryterium, jak również na ocenę rzeczywistej jego roli i znaczenia dla kontroli administracji. Po prostu przy tych wszystkich niedostatkach legislacyjnych i niedomogach systemu prawnego prawidłowa ocena z punktu widzenia legalności wystawiona przez kontrolę wydawać się może w niektórych przypadkach mało wiarygodnym wyznacznikiem postrzegania funkcjonowania administracji publicznej jako władzy należycie realizującej swoje obowiązki i dobrze wypełniającej swą misję.

Z kryterium legalności i jego stosowaniem przy realizacji funkcji kontroli wiąże się parę innych jeszcze zagadnień. Jednym z nich, mogącym mieć znaczenie dla praktyki, jest kwestia pewnych dyrektyw (zaleceń), które powinny być uwzględniane przy posługiwaniu się kryterium legalności. Ich sens polega na tym, że stanowią one swego rodzaju wyznaczniki dla postępowania kontrolera, stosującego sprawdzanie i oceny z punktu widzenia respektowania podstaw prawnych i przestrzegania prawa. W tym zakresie wskazać można np. konieczność „otwartego" podejścia do legalności, oznaczającego m.in. uwzględnianie treści porządku prawnego z perspektywy aksjologicznej, a nie tylko traktowanie go jako formalnego zbioru przepisów. Chodzi tu o nieograniczanie kryterium legalności do „suchej" zgodności z literą prawa, ale także branie pod uwagę celowości rozwiązań prawnych, ich przesłanek, idei wynikających z systemu unormowań odnoszących się do danej dziedziny itp. Niezbędne jest też uwzględnianie hierarchii źródeł prawa, a w tym szczególnej pozycji Konstytucji jako aktu najwyższej rangi, z którym muszą być zgodne wszystkie inne akty normatywne. Potrzebne jest tu takie podejście do stwierdzania legalności, które najpierw postrzega ją jako zgodność z ustawami i aktami prawa powszechnie obowiązującymi, a następnie odnosi legalność do przepisów o charakterze wewnętrznym (regulaminów, statutów itp.). Nie oznacza to, że w ocenie legalności można pomijać zgodność z aktami niższego rzędu. Wprost przeciwnie, legalność powinna być pojmowana szeroko, jednakże przede wszystkim powinna uwzględniać zgodność z podstawowymi filarami porządku prawnego (Konstytucją, ustawami itd.).

Tego rodzaju wytyczne (które wskazane zostały jedynie tytułem przykładu) przyczyniać się mogą do wzmocnienia skuteczności posługiwania się kryterium legalności i uczynienie zeń pierwszoplanowego instrumentu kontroli administracji, wyrastającego poza wymiar legalistycznego formalizmu. Co więcej, właściwie stosowane kryterium legalności ma znaczenie nie tylko dla wnikliwej kontroli administracji publicznej. Efektem stosowania w praktyce tego kryterium może być – i chyba powinna być – ocena obowiązującego prawa. Sygnalizowane wyżej trudności w posługiwaniu się miernikiem legalności, wynikające ze słabości systemu normatywnego, są równocześnie odkrywaniem tych słabości i niedomogów w istniejącym porządku prawnym (jak np. przywoływana już niestabilność przepisów, sprzeczności w rozwiązaniach prawnych, nadmiar regulacji, słabość ujęć legislacyjnych normowanych zagadnień, niejasność i brak precyzji poszczególnych przepisów). Można powiedzieć, że kontrola administracji prowadzona z punktu widzenia legalności jest *sui generis* sprawdzianem jakości obowiązującego prawa. Wynikać z niego mogą wnioski i oceny tworzące podstawy do stosownych zmian w obowiązujących przepisach.

Gdy mowa o legalności i stosowaniu jej jako kryterium kontroli, to wyłania się dalsza, bardzo istotna kwestia, zawierająca się w pytaniu - jakie zachowania administracji publicznej obejmowane są kontrolą pod względem legalności? Kwestia ta pojawia się stąd, że w większości rozważań kontrola legalności odnoszona jest do działania (funkcjonowania) administracji, ewentualnie także do stanu, w jakim znajduje się administracja bądź stanu, jaki jest utrzymywany przez administrację. Rzadko kiedy natomiast kontrola legalności łączona jest nie z działaniem (czy stanem), lecz zaniechaniem działania. Powstaje więc ważny problem, czy kryterium legalności znajduje zastosowanie tylko do oceny działań, czy w równym stopniu także do braku działania (zaniechania, bezczynności) administracji. Ten brak działania może występować w różnej postaci i odnosić się do różnych materii tworzących sferę zainteresowania administracji publicznej. Z najczęstszym bodajże przejawem bezczynności administracji mamy do czynienia na gruncie załatwiania spraw indywidualnych[16]. Ale bezczynność może dotyczyć także podejmowania aktów normatywnych. Oto bowiem organ administracji publicznej otrzymał upoważnienie ustawowe do wydania przepisów wykonawczych i tych przepisów nie wydaje albo wydaje z wielkim

[16] Co zresztą znajduje odzwierciedlenie w regulacjach prawnych. Chodzi tu o *Kodeks postępowania administracyjnego,* przewidujący niezałatwianie sprawy w terminie (art. 36-38), jak również ustawę z 11

opóźnieniem. W tej sytuacji zachowanie organu nie może być traktowane inaczej, jak tylko jako bezczynność władzy. Upoważnienie ustawowe jest bowiem z jednej strony atrybutem, kompetencją, ale z drugiej tkwią w nim elementy obowiązku działania (brak działania nie może być więc w żadnej mierze usprawiedliwiany tym, że organ miał prawo nie skorzystać z kompetencji upoważniającej do wydania aktu wykonawczego do ustawy). Tak samo, tzn. jako zaniechanie (bezczynność), należy traktować zachowanie organów i innych władz administracyjnych we wszystkich przypadkach, kiedy nie są przez nie wykonywane przypisane im zadania i kompetencje.

Jak te wszystkie przejawy zaniechania (bezczynności) administracji mają się do kwestii oceniania administracji z perspektywy legalności i czy można je zatem kwalifikować jako zachowania sprzeczne z prawem (a więc nielegalne)? Otóż nie powinno być wątpliwości, że kryterium legalności jest miernikiem znajdującym zastosowanie do całego funkcjonowania administracji, które obejmuje zarówno zachowania aktywne (działania), pozostawanie w określonym stanie czy wreszcie zachowania pasywne (zaniechanie, bezczynność). I chociaż najczęściej mówi się o kontrolowaniu pod względem legalności działania administracji, to trudno sobie wyobrazić, że posługiwanie się w ramach kontroli kryterium legalności omija zachowania bierne, zaniechania (co to byłaby za kontrola, którą interesowałaby jedynie administracja w działaniu). Tak więc przedmiotem kontroli według kryterium legalności muszą być zarówno działania, jak i zaniechania administracji[17]. W konsekwencji zaniechania (bezczynność) organów administracyjnych podlegają z perspektywy legalności takim samym ocenom jak działania tych organów. Skoro więc stwierdzamy, że administracja działa niezgodnie z prawem (sprzecznie z prawem, nielegalnie), to takie same kwalifikatory negatywnych ocen odnieść można do zaniechań (bezczynności) administracji publicznej. Od strony językowej formuły o sprzeczności z prawem czy nielegalności zaniechań wydawać się mogą co prawda nietypowe, ale od strony merytorycznej nie ma wątpliwości, że zachowania bierne, brak działania, bezczynność mogą być oceniane w kategorii naruszenia prawa (niezgodności z prawem czy nielegalności). Ma to miejsce wszędzie tam, gdzie z prawnej regulacji wynikają dla administracji powinności aktywnego zachowania, wytyczone obowiązkami konkretnego działania (np. dokonanie określonych czynności w jakimś czasie, wydanie rozstrzygnięcia w terminie, ustanowienie przepisów wykonawczych itd.), czy też zawarte w normach zadaniowych i kompetencyjnych. Bezczynność w tego rodzaju sytuacjach

---

maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (DzU nr 74, poz. 368, ze zm.), przewidującą skargę na bezczynność organów – art. 17.

jest stanem niezgodnym z prawem i musi być oceniana negatywnie z punktu widzenia kryterium legalności. Z kolei w przypadkach, w których bierność (brak działania) administracji nie zderza się z prawnie określonymi powinnościami podejmowania działań, kwalifikacja zachowań administracji choć nie może przebiegać w kategoriach niezgodności (sprzeczności) z prawem, to może zawierać także oceny ujemne, jak np. zarzut braku inicjatywy, pasywny stosunek do określonych zdarzeń czy potrzeb społecznych itd. W ten sposób zastosowanie w kontroli kryterium legalności jest nie tylko instrumentem oceny prawidłowości administracji publicznej z perspektywy podstawowej zasady praworządności, ale także może stać się instrumentem stymulującym jej aktywność, inicjatywę i zaangażowanie w sprawy publiczne – a więc te elementy, które należą do istoty funkcji i roli administracji.

Przedstawione powyżej uwagi miały na celu wskazanie najbardziej istotnych – zdaniem autora – aspektów kryterium legalności, w tym również określonych problemów, jakie wiążą się z jego stosowaniem w praktyce.

W podsumowaniu można sformułować następujące konkluzje dotyczące podstawowej charakterystyki tego kryterium kontroli:

1. Kryterium legalności postrzegane jest szeroko, tzn. jako miernik zgodności z obowiązującymi przepisami oraz respektowania podstaw prawnych wynikających z danego systemu normatywnego.

2. Wśród innych, licznych kryteriów stosowanych dla potrzeb kontroli administracji legalność jest kryterium wiodącym, o podstawowym znaczeniu. Jest bowiem umocowane w kontekście fundamentalnych zasad ustrojowych państwa prawnego, a ponadto na tle kanonów państwa prawnego wszystkie kryteria ocen administracji zbiegają się w pewnym stopniu z kwestią legalności, choćby przez to, że same istnieją i są stosowane na podstawie prawa.

3. Preferencja kryterium legalności nie podważa zasadności innych kryteriów szczegółowych, lecz wartościuje rolę wszystkich mierników służących kontroli. W efekcie można stwierdzić, iż współczesne spojrzenie na kryteria kontroli każe widzieć w nich pewien układ, w którym na pierwszym planie pojawia się legalność (jako swoiste superkryterium), któremu towarzyszą i które uzupełniają kryteria szczegółowe, w większości dające się zebrać pod jednym mianownikiem w postaci kryterium celowości.

---

[17] Co dostrzegane było przez przedstawicieli także dawniejszej doktryny – por. np. J.S.Langrod: *Kontrola administracji*, Warszawa 1929.

4. Kryterium legalności, choć dosyć wyraziste i klarowne, wcale nie jest proste w praktycznym stosowaniu. Przy posługiwaniu się tym kryterium brać trzeba pod uwagę różne czynniki, wśród których najważniejsze znaczenie ma stan, kondycja (pod wieloma względami: treści merytorycznych, aksjologicznych, legislacyjnym itd.) obowiązującego systemu prawnego, który jest punktem odniesienia dla kontroli sprawowanej z punktu widzenia legalności.

5. Kryterium legalności - jako podstawowe dla kontroli administracji publicznej - odnosi się zarówno do działania (aktywności) administracji, jak i zaniechań i bezczynności władzy publicznej.

Na koniec jeszcze jedna drobna refleksja – przypomnienie. Mówiąc o stosowaniu w kontroli administracji kryterium legalności, trzeba mianowicie pamiętać, że i ono podlega sprawdzaniu i ocenie, i to również pod względem zgodności z obowiązującym prawem i respektowania podstaw prawnych. Sprawowanie kontroli przez różne instytucje jest wykonywaniem władzy publicznej w szerokim tego słowa znaczeniu i dlatego podlega także porządkowi normatywnemu zgodnie z pryncypiami państwa prawnego.

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

Wojciech Robaczyński

WYBRANE ZAGADNIENIA POSTĘPOWANIA ODWOŁAWCZEGO W NAJWYŻSZEJ IZBIE KONTROLI

(Głos w dyskusji na marginesie artykułu Rafała Padraka)

Kilka lat obowiązywania ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli nie usunęło wszystkich wątpliwości związanych z interpretacją jej przepisów. Przeciwnie, pewne problemy występują w znacznie większym nasileniu. Widać to także wyraźnie w związku z tzw. postępowaniem odwoławczym[1]. Praktyka kontroli dostarcza stale nowych problemów wymagających rozwiązania. Zwraca przy tym uwagę stosunkowo niewielka liczba publikacji, które podejmują w sposób całościowy problematykę postępowania odwoławczego. Brak szerszej dyskusji na ten temat nie oznacza przecież jednak, że wszystko zostało już wyjaśnione w sposób niebudzący wątpliwości.

Ostatnio zagadnienie postępowania odwoławczego w postępowaniu kontrolnym Najwyższej Izby Kontroli podjął na łamach „Kontroli Państwowej" R. Padrak[2]. Już sam fakt publikacji tego obszernego opracowania należy powitać z uznaniem, tym bardziej biorąc pod uwagę wspomniany niedostatek literatury na ten temat. Cechą charakterystyczną – i zarazem istotną zaletą - opracowania R. Padraka jest podjęcie próby osadzenia problematyki postępowania kontrolnego w szerszym kontekście innego rodzaju procedur, w tym zwłaszcza postępowania administracyjnego. Mnie osobiście cieszy to tym bardziej, że od początku bronię zapatrywania – któremu dałem wyraz m.in. w komentarzu do rozdziału trzeciego ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli – o konieczności szerszego spojrzenia na procedurę kontrolną dla dokonania prawidłowej wykładni tej ustawy[3]. Nie znaczy to oczywiście, że akceptuję bez zastrzeżeń wszystkie poglądy R. Padraka. Polemika jest istotną cechą dyskursu prawniczego. Nie ulega jednak wątpliwości, że wypowiedzi tego autora są przez niego głęboko przemyślane i dobrze udokumentowane. Niniejsze opracowanie stanowi kolejny głos w dyskusji na temat postępowania kontrolnego.

---

1 Termin „postępowanie odwoławcze" jest sprawą pewnej konwencji. Można zastanawiać się, czy nie byłoby lepsze określenie „postępowanie zastrzeżeniowe" lub „postępowanie w sprawie zastrzeżeń".

2 R. Padrak: *Postępowanie odwoławcze w postępowaniu kontrolnym Najwyższej Izby Kontroli*, część I: „Kontrola Państwowa" nr 5/2002, część II: „Kontrola Państwowa" nr 6/2002 - powoływane dalej odpowiednio jako „cz. I" i „cz. II".

3 W. Robaczyński [w:] *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2000, s. 72 i nast., powoływany dalej jako *Komentarz*.

W tym miejscu chciałbym uczynić jednak pewne zastrzeżenie. Wszelkie dyskusje prawnicze wymagają pewnej perspektywy. Dotyczy to zwłaszcza perspektyw obowiązywania poszczególnych rozwiązań. W przypadku procedury kontrolnej NIK sprawa nie przedstawia się tak klarownie. Od czasu do czasu nasila się dyskusja na temat istoty kontroli państwowej i możliwych przyszłych regulacji. Zapewne perspektywa przystąpienia do Unii Europejskiej dyskusje te jeszcze spotęguje. Nie ulega wątpliwości, ze wszelkie rozważania na temat postępowania kontrolnego muszą mieć u swego podłoża jasne wyobrażenie usytuowania kontroli państwowej w systemie organów państwa. Z tego punktu widzenia dyskusje dziś podejmowane muszą brać pod uwagę ewentualność zmian w tym zakresie. Nie znaczy to jednak, że nie są one pożyteczne. Z nich także wynikają wnioski o ogólniejszym charakterze. Należy jednak uwzględnić ewentualną konieczność podjęcia takich dyskusji na nowo, w razie istotniejszych zmian legislacyjnych, w tym – być może – także natury konstytucyjnej.

Istotną sprawą – rzutującą na zagadnienie postępowania kontrolnego – jest wyjaśnienie kwestii obowiązywania lub nieobowiązywania zasady kontradyktoryjności w postępowaniu kontrolnym. Rafał Padrak zajmuje w tej kwestii bardzo pryncypialne stanowisko, analizując ten problem z punktu widzenia „klasycznych" procedur. W tym ujęciu autor zwalcza tezę o istnieniu kontradyktoryjności w postępowaniu kontrolnym[4]. Zasadę tę autor postuluje zastąpić „zasadą prawa do wysłuchania". Stojąc na gruncie ścisłości rozumowania prawniczego nie sposób odmówić słuszności wątpliwościom dotyczącym kontradyktoryjności w postępowaniu kontrolnym. Wydaje się jednak, że wypowiedzi zmierzające w kierunku kontradyktoryjności miały na celu nie tyle wykazanie, że w postępowaniu kontrolnym obowiązuje kontradyktoryjność w czystej postaci, ale że – w porównaniu z wcześniejszymi regulacjami – ustawa o NIK z 1994 r. dokonała istotnego zwrotu w stronę wzmocnienia pozycji jednostki kontrolowanej w całej procedurze kontrolnej. Przyznaję jednak, że sam termin „kontradyktoryjność" – bez bliższego wyjaśnienia na gruncie procedury kontrolnej - dla oznaczenia istoty postępowania kontrolnego wydaje się – z punktu widzenia wspomnianej wyżej ścisłości rozumowania prawniczego – być użyty na wyrost.

Rafał Padrak dokonuje analizy pojęcia „kierownik jednostki kontrolowanej". Wyjaśnienie tego pojęcia jest niezwykle istotne z punktu widzenia szeregu istotnych elementów postępowania kontrolnego. Dotyczy to nie tylko obowiązków w toku postępowania kontrolnego, ale również roli kierownika jednostki kontrolowanej w postępowaniu odwoławczym. Drobiazgowa analiza tego pojęcia przeprowadzona przez R.

---

[4] Zob. R. Padrak: *Zasada kontradyktoryjności w postępowaniu kontrolnym*, „Kontrola Państwowa" nr 2/2001.

Padraka prowadzi go do trafnego, moim zdaniem, wniosku o konieczności takiej interpretacji, która wskazuje na rozróżnienie terminów: „kierownik jednostki kontrolowanej" i „organ jednostki kontrolowanej". Ma to oczywiście znaczenie w przypadku podmiotów, w których występują kolegialne organy zarządzające. Zgadzam się z R. Padrakiem, że „skupienie w jednym ręku reprezentacji jednostki w postępowaniu kontrolnym powoduje przyspieszenie procesu kontrolnego"[5]. Zgadzając się z tym poglądem zaznaczam jednak, że nie chodzi tu tylko o sprawność postępowania. Od dawna stoję na stanowisku, że z obowiązującej regulacji wyraźnie wynika zamiar ustawodawcy stworzenia odrębnej kategorii pojęciowej „kierownik jednostki kontrolowanej", niewystępującej w żadnych pozakontrolnych układach odniesienia[6]. Z pewnością warto i dziś zastanowić się nad sformułowanym przez powołanego autora postulatem *de lege ferenda* odnośnie do stworzenia przez ustawodawcę legalnej definicji omawianego pojęcia. Do postulatu tego należy odnieść się z pewną ostrożnością. Nie chodzi tu o negowanie celowości takiego kroku legislacyjnego w ogóle. Chodzi raczej o obawę, czy możliwe jest stworzenie definicji pojęcia „kierownik jednostki" dla potrzeb postępowania kontrolnego, która wyjaśniałaby to pojęcie w sposób dostatecznie precyzyjny, niepozostawiający miejsca na dowolną interpretację.

Wydaje się, że argumentacja R. Padraka wykazuje pewną niekonsekwencję w tym punkcie, w którym postuluje kierowanie wystąpień pokontrolnych do jednostek kontrolowanych (mających, zdaniem autora, tzw. zdolność kontrolną), a nie ich kierowników[7]. Przyjęcie proponowanego rozwiązania doprowadziłoby do sytuacji, w której adresat wystąpienia kontrolnego stałby się – w pewnym sensie paradoksalnie – anonimowy. Sądzę ponadto, że pogląd ten nie znajduje uzasadnienia w treści art. 60 ust. 1 ustawy o NIK.

Interesujące są rozważania R. Padraka na temat podstaw zaskarżenia. Pomijając w tym miejscu fakt, że samo sformułowanie „podstawy zaskarżenia" może być uznane za kontrowersyjne w kontekście postępowania kontrolnego, analiza poszczególnych okoliczności, które mogą być podnoszone w zgłoszonych zastrzeżeniach porządkuje w istotny sposób wykładnię właściwych przepisów ustawy. Zdaniem autora, podstawy powyższe można uszeregować w następujących grupach:

- przyczyny powodujące nieważność postępowania,
- błędne ustalenie stanu faktycznego,
- nowe fakty i dowody,
- błędne zastosowanie podstawy prawnej[8].

---

5 Cz. I, s. 27.
6 Por. *Komentarz*, s. 144-145.
7 Cz. I, s. 23-24.
8 Cz. I, s. 33-38.

Najdalej idące są poglądy autora dotyczące pierwszej z wymienionych podstaw, tzn. nieważności postępowania. Przede wszystkim chodzi tu o przekroczenie przedmiotowego lub podmiotowego zakresu kontroli. Zgadzam się w pełni z tezą, że przedmiotowy zakres kontroli wyznaczają zarówno postanowienia Konstytucji, jak i przepisy ustawy o NIK. Na przekroczenie tak oznaczonego zakresu kontroli może powołać się zgłaszający zastrzeżenia. Nie mogę natomiast zgodzić się z opinią, że uprawnienie do zgłoszenia zastrzeżeń pojawi się także wtedy, gdy w toku kontroli zostanie przekroczony jej zakres wyznaczony w programie lub tematyce kontroli. Taki pogląd zaprezentowałem w „Komentarzu" – R. Padrak zaznacza, że uczyniłem to bez bliższego uzasadnienia. Pogląd ten – o niedopuszczalności zastrzeżeń dotyczących przekroczenia zakresu kontroli przewidzianego w jej programie lub tematyce – nadal podtrzymuję. Uważam bowiem – odmiennie niż powołany autor – że kierownik jednostki kontrolowanej nie ma prawa ingerencji w sferę zasięgu konkretnego postępowania kontrolnego, jeśli tylko prowadzone badania kontrolne mieszczą się w ramach ustawowo określonych kompetencji kontrolnych NIK. Nie zgadzam się zatem z R. Padrakiem, który pisze: „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"[9]. Wydaje się, że cytowany pogląd jest ryzykowny o tyle, że bardzo blisko stąd już do żądania przez kierownika jednostki kontrolowanej prawa wglądu do programu kontroli, właśnie w celu sprawdzenia, czy nie nastąpiło przekroczenie wspomnianego zakresu przedmiotowego.

W pełni zgadzam się natomiast z R. Padrakiem, że „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"[10].

Nie ulega wątpliwości, że podstawę zastrzeżeń mogą stanowić także błędne ustalenia dotyczące stanu faktycznego. W tym zakresie panuje całkowita zgodność poglądów. Wątpliwości pojawiają się natomiast wówczas, gdy błędne ustalenia – obiektywnie istniejące – nie stają się przedmiotem zastrzeżeń. Brak wówczas podstaw do zmiany treści protokołu – już po jego podpisaniu - z urzędu. R. Padrak uważa, że dotyczy to także tzw. oczywistych

---

[9] Cz. I, s. 35.
[10] Cz. I, s. 36.

omyłek. Autor ten zauważa wprawdzie, że zajmowane przez niego stanowisko „razi zbędnym formalizmem", ale *de lege lata* uważa, że usunięcie takich oczywistych omyłek nastąpić może jedynie w postępowaniu odwoławczym[11]. Nie jestem przekonany, czy tak radykalny wniosek jest słuszny. Wydaje się, że można próbować zastosować w takim wypadku ostrożną analogię do procedury administracyjnej. Jak wiadomo, art. 113 k.p.a. przewiduje możliwość sprostowania - w drodze postanowienia - błędów pisarskich i rachunkowych oraz innych oczywistych omyłek w wydanych decyzjach administracyjnych. Brak odpowiedniego przepisu w ustawie o NIK nie przesądza, moim zdaniem, o niemożliwości takiego sprostowania. Podkreślmy, że omyłki takie – nawet jeśli w konkretnej sprawie nie mają znaczenia dla kontrolowanej jednostki – mogą być istotne np. w związku ze sporządzaniem informacji o wynikach kontroli.

Postawić trzeba także problem, jasno do tej pory nierozwiązany ani w regulacji prawnej dotyczącej procedury, ani w praktyce: czy na błędy w zakresie ustalenia stanu faktycznego może powołać się – w zastrzeżeniach zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego - kierownik jednostki kontrolowanej, który uprzednio zaakceptował ustalenia kontrolera podpisując bez zastrzeżeń protokół kontroli. Sytuacje takie, w których składający zastrzeżenia do wystąpienia przeczy w określonym zakresie ustaleniom natury faktycznej, nie należą do rzadkości. W jakim zatem stopniu fakt podpisania protokołu kontroli „wiąże" kierownika jednostki kontrolowanej? Na pierwszy rzut oka wydawałoby się, że akceptacja ustaleń zawartych w protokole powinna przekreślać możliwość ich późniejszego podważenia. Taki pogląd nie wydaje mi się jednak do końca trafny w kontekście obowiązującej w postępowaniu kontrolnym zasady prawdy obiektywnej w zakresie ustaleń faktycznych (art. 28 ustawy o NIK)[12]. Sądzę zatem, że należy dopuścić możliwość powoływania się także w zastrzeżeniach do wystąpienia na te okoliczności, które mogły być, ale nie zostały podniesione w zastrzeżeniach do wystąpienia. Zagadnienie to wymaga jednak, jak sądzę, dalszej dyskusji.

Istotnym problemem jest sprawa powołania się w zastrzeżeniach na nowe fakty, nieznane kontrolującemu w czasie dokonywania ustaleń utrwalonych w protokole kontroli. Podobnie przedstawia się kwestia powołania się na nowe dowody, wzmacniające lub osłabiające wiarygodność ustaleń faktycznych. Sprawa ta, moim zdaniem, może przedstawiać się różnie w zależności od etapu postępowania. Prościej rzecz wygląda w przypadku zastrzeżeń do protokołu kontroli. W wyniku postępowania odwoławczego może zostać

[11] Cz. I, s. 37.
[12] Por. *Komentarz*, s. 73.

zmieniona treść tego protokołu. Należy pamiętać, że komisja odwoławcza może przeprowadzić także stosowne postępowanie dowodowe (art. 56 ust. 3 ustawy o NIK i §§ 38 i 41 zarządzenia prezesa NIK w sprawie postępowania kontrolnego). W razie wskazania nowych faktów lub dowodów jako podstaw zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego sytuacja zmienia się o tyle, że protokół kontroli jest już wówczas „zamknięty" w tym sensie, że nie ma już formalnych możliwości wprowadzania do niego zmian. Wiadomo jednak, że zarówno nowe fakty, jak i nowe dowody mogą mieć zasadniczy wpływ na oceny kontrolowanej działalności. Wydaje się oczywiste, że nie można przejść do porządku dziennego nad nowymi okolicznościami. Z drugiej strony, nie można już dokonywać zmian w treści protokołu kontroli. Zgodnie natomiast z art. 60 ust. 2 ustawy o NIK, wystąpienie zawiera oceny wynikające z ustaleń opisanych w protokole kontroli. W tym punkcie trzeba jednak stwierdzić, że komisja odwoławcza może w treści wystąpienia umieścić oceny wynikające z „nowych" ustaleń. W przeciwnym razie doszłoby do istotnego rozdźwięku miedzy treścią wystąpienia i sformułowanymi tam ocenami, uwagami i wnioskami a rzeczywistym - choć nieujawnionym w treści protokołu kontroli - stanem faktycznym. Należy wziąć też pod uwagę, że również w przypadku rozpatrywania zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego komisja odwoławcza może przeprowadzać czynności dowodowe (art. 56 ust. 3 w związku z art. 61 ust. 1 *in fine* ustawy o NIK).

Zastanówmy się teraz nad granicami środka odwoławczego. Jak wiadomo, problem sprowadza się do kwestii, czy komisja odwoławcza jest związana granicami zgłoszonych zastrzeżeń, czy też może orzekać „ponad żądanie", analizując także kwestie niepodnoszone w zastrzeżeniach. R. Padrak zajmuje w tej sprawie dość liberalne stanowisko. Jego zdaniem, „należy przyjąć rozwiązanie pośrednie, według którego w szczególnych wypadkach organ odwoławczy może wyjść poza granice zastrzeżeń"[13]. Argumentacja autora przedstawia się następująco: „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"[14]. Argumentacja R. Padraka nie wydaje się wystarczająca. Nie neguję przy tym potrzeby troski o rzetelność ustaleń. Z drugiej jednak strony, zacytowane zdania autora w zasadzie mogłyby posłużyć jako próba uzasadnienia do odejścia niemal w każdym

[13] Cz. I, s. 39.
[14] Tamże.

przypadku od konkretnych rozwiązań ustawowych, jeśli tylko utrudniłyby one osiągnięcie obiektywnej prawdy. Uważam, że w postępowaniu odwoławczym granice środka odwoławczego (zastrzeżeń) powinny być respektowane. W przeciwnym razie ulegną „zmiękczeniu" zarówno wszelkie ustalenia (zawarte w protokołach), jak i oceny, uwagi i wnioski (zawarte w wystąpieniach), skoro mogą ulec zmianie, mimo że nie zostały zaskarżone. Sądzę, że można natomiast zgodzić się z postulowanym przez R. Padraka wyjściem poza granice środka odwoławczego w przypadkach, które – zdaniem tego autora – przesądzają o nieważności postępowania (w szczególności w razie przekroczenia podmiotowego lub przedmiotowego zakresu kontroli oraz w sytuacji, gdy kontrolę przeprowadzał kontroler wyłączony z udziału w postępowaniu na mocy ustawy). W takich przypadkach organ odwoławczy może podjąć stosowne rozstrzygnięcia, mimo nieobjęcia wskazanych okoliczności treścią zastrzeżeń. Nie chodzi wówczas jednak o naruszenie zasady prawdziwości ustaleń, ale o naruszenie ustrojowych zasad postępowania.

W związku z przedstawionym wyżej problemem należy zastanowić się także nad rozważanym przez R. Padraka stosowaniem zakazu *reformationis in peius*. Autor w zasadzie opowiada się przeciwko stosowaniu tej zasady w postępowaniu kontrolnym. Uważa, że tylko w szczególnych przypadkach (gdy z treści zgłoszonych zastrzeżeń i dowodów wynika konieczność ponownego przeprowadzenia całości lub znacznej części postępowania kontrolnego) właściwe rozwiązanie powinno polegać na uchyleniu postępowania i podjęciu kontroli od nowa. W innych przypadkach, zdaniem autora, „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"[15].

Wydaje się, że właściwe rozwiązanie tego problemu przedstawia się jednak inaczej. Sądzę, że – podobnie, jak w innych rodzajach postępowań uregulowanych ustawowo – podmiot zgłaszający środki odwoławcze organowi państwowemu powinien działać bez strachu o to, że rozstrzygnięcie – niekorzystne dla tego podmiotu – zostanie jeszcze „zaostrzone". W przeciwnym razie wątpliwy staje się sens zastrzeżeń, skoro ich zgłoszenie wiązałoby się z tak istotnym ryzykiem. Uważam zatem, że nie ma podstaw do reformowania wcześniej podjętych rozstrzygnięć na niekorzyść podmiotu kontrolowanego. Szczególnie wyraźnie widoczne jest to w odniesieniu do wystąpienia pokontrolnego. Złożony tryb sporządzania tego dokumentu w postępowaniu kontrolnym powinien zapewnić prawidłowe

[15] Cz. I, s. 40.

formułowanie ocen, uwag i wniosków. Inna sprawa, czy analiza tego zagadnienia powinna być dokonywana na płaszczyźnie klasycznie rozumianego zakazu *reformationis in peius*. Bliższe rozważenie tej kwestii wymagałoby odrębnego opracowania.

Interesująco przedstawiają się rozważania R. Padraka na temat formalnej dopuszczalności zastrzeżeń i braków formalnych środków odwoławczych. Zdaniem autora, „zastrzeżenia są niedopuszczalne, gdy zawierają nieusuwalną wadę prawną lub też gdy braki formalne możliwe do usunięcia nie zostaną naprawione w wyznaczonym przez komisję odwoławczą lub jednego z jej członków terminie”[16]. Jednocześnie R. Padrak zauważa, że w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli nie ma przepisu dotyczącego zwrotu, odrzucenia lub odmowy przyjęcia zastrzeżeń zawierających wady nieusuwalne. Brakuje także przepisów dotyczących trybu usuwania wad formalnych zastrzeżeń. Jego zdaniem, usuwanie braków formalnych powinno odbywać się na podstawie art. 56 ust. 3 ustawy o NIK, tzn. przez przyjmowanie wyjaśnień, które mogą dotyczyć także formalnej strony zgłoszonych zastrzeżeń[17].

Wydaje się, że rozwiązanie proponowane przez R. Padraka obarczone jest pewną wadą. Chodzi o to, że powołany art. 56 ust. 3 ustawy o NIK znajdzie zastosowanie nie tylko po wyznaczeniu komisji odwoławczej, ale być może nawet już w trakcie prowadzonego przez komisję postępowania. A zatem kontrola formalna zastrzeżeń – która powinna poprzedzać inne czynności - jest nadmiernie odsunięta w czasie. Sądzę, że lepszym rozwiązaniem jest stosowna decyzja komisji odwoławczej (inna sprawa, w jakiej formie proceduralnej) o odmowie rozpatrzenia zastrzeżeń lub wezwaniu do uzupełnienia braków formalnych. Powstaje pytanie: czy odmowa rozpatrzenia zastrzeżeń może nastąpić bez powołania komisji odwoławczej przez dyrektora jednostki organizacyjnej NIK? Stanowi o tym § 50 ust. 1 zarządzenia prezesa NIK w sprawie postępowania kontrolnego. Uzasadnione są jednak wątpliwości co do konstytucyjności tego rozwiązania[18]. Uwzględniając te wątpliwości, należy uznać, że to komisja odwoławcza może uznać zastrzeżenia za podlegające odrzuceniu ze względów formalnych[19]. Należy przyjąć, że konieczne będzie posiedzenie jawne (a skoro tak, to należy zawiadomić o nim zgłaszającego zastrzeżenia).

---

16 Cz. II, s. 4.

17 Tamże.

18 Zdaniem R. Padraka, przepis ten powinien zostać przeniesiony z zarządzenia prezesa NIK do ustawy o NIK. Jednocześnie, wydawane jednoosobowo postanowienia o odmowie przyjęcia lub odrzuceniu zastrzeżeń powinny być poddane kontroli instancyjnej. Inną możliwością jest skreślenie § 50 zarządzenia (R. Padrak: *Problem zgodności z Konstytucją RP i ustawą o Najwyższej Izbie Kontroli zarządzenia prezesa NIK w sprawie postępowania kontrolnego*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2001, s. 14 – 15).

19 Do takiego wniosku dochodzi też R. Padrak, Cz. II, s. 8 – 10.

Zdecydowanie nie uznałbym – wbrew stanowisku autora – braku uzasadnienia zastrzeżeń jako usuwalnej wady formalnej. Sądzę, że z art. 56 ust. 1 ustawy o NIK wynika dostatecznie wyraźnie, że brak uzasadnienia (w przepisie jest mowa - chyba niezbyt szczęśliwie - o „umotywowanych" zastrzeżeniach) nie jest wadą formalną. Uzasadnienie to jest częścią zastrzeżeń, bez której nie można stosownemu pismu przypisać charakteru zastrzeżeń w rozumieniu art. 56 i 61 ustawy o NIK. Skoro tak, to nie ma w ogóle podstaw do wyznaczania komisji odwoławczej. Inną sprawą jest merytoryczna zawartość uzasadnienia. Zasadniczym problemem nie są bowiem „zastrzeżenia" zgłoszone bez uzasadnienia. Więcej kłopotu sprawiają zastrzeżenia zawierające – formalnie rzecz biorąc – uzasadnienie, ale pozbawione w istocie zawartości merytorycznej. W takim wypadku nie ma chyba jednak możliwości uznania, że zastrzeżenia w ogóle nie zostały wniesione. Wymóg uzasadnienia jest bowiem warunkiem czysto formalnym i nie ma w związku z tym miejsca na rozważania o charakterze merytorycznym. Trudno zresztą wyobrazić sobie zasadność badania materialnej zawartości zastrzeżeń tylko dla oceny ich dopuszczalności.

Uchybienie 7-dniowego terminu zgłoszenia zastrzeżeń (art. 56 ust. 1 i art. 61 ust. 1 ustawy o NIK) skutkuje bardzo poważną dla zgłaszającego sankcją, jaką jest odmowa ich przyjęcia. Zgodzić się trzeba z R. Padrakiem, że obowiązujące przepisy ustawy o NIK nie przewidują możliwości przywrócenia terminu. A zatem, przekroczenie powyższego terminu stanowi nieusuwalną wadę formalną i powoduje w każdym wypadku bezwzględną niedopuszczalność merytorycznego rozpatrywania zastrzeżeń[20]. Wydaje się przy tym słuszne stanowisko, że nie można stosować przez analogię rozwiązań przyjętych w innych procedurach, umożliwiających przywrócenie terminu w uzasadnionych wypadkach. O ile *de lege lata* sytuacja jest jasna, o tyle wydaje się, że *de lege ferenda* można zgłosić postulat wprowadzenia mechanizmu umożliwiającego przywrócenie terminu na wniosek kierownika jednostki kontrolowanej lub adresata wystąpienia pokontrolnego (jeśli adresatem tym jest inna osoba, niż kierownik jednostki kontrolowanej). Sądzę, że taka możliwość nie naruszałaby żadnych zasad postępowania kontrolnego.

Jak wiadomo, przepisy zarządzenia prezesa NIK w sprawie postępowania kontrolnego wprowadzają dwa rodzaje posiedzeń komisji odwoławczej, tj. posiedzenia jawne i niejawne. Trafnie R. Padrak w związku z tym stwierdza, że ustawa o NIK takiego podziału nie przewiduje. Zacytujmy fragment wypowiedzi tego autora: „[...] ustawa o NIK milczy na temat rodzajów posiedzeń w postępowaniu odwoławczym. Wynikający z przepisów

[20] Cz. II, s. 7.

zarządzenia obowiązek wyznaczania prowadzenia posiedzeń jawnych i zawiadamiania o nich wnoszących zastrzeżenia negatywnie wpływa na szybkość i tak skomplikowanego postępowania odwoławczego. Wprowadzenie do postępowania odwoławczego regulacji charakterystycznych dla procedur opartych na zasadach jawności oraz przekazu ustnego zmienia ustalony w ustawie model postępowania kontrolnego"[21]. Autor dochodzi ostatecznie do wniosku, że przepisy zarządzenia w zakresie, w jakim dotyczą posiedzeń niejawnych, są sprzeczne z ustawą o NIK. Ostatecznie, zdaniem R. Padraka, postępowanie dowodowe prowadzone w II instancji przez komisję odwoławczą powinno się toczyć, co do zasady, niejawnie – tak, jak w I instancji, prowadzone przez kontrolera[22].

Przedstawiony pogląd R. Padraka wywołuje zasadnicze zastrzeżenia. Sądzę, że rozpoznawanie zastrzeżeń na posiedzeniu niejawnym, bez udziału zgłaszającego te zastrzeżenia, podważa rolę tego środka odwoławczego. Nie wystarczy przy tym wskazać na potrzebę zapewnienia szybkości postępowania. Można powiedzieć, że przewlekłość postępowania kontrolnego wynikać może w konkretnej sprawie z różnych przyczyn, ale wśród nich fakt wyznaczenia posiedzenia jawnego z pewnością nie stanowi przyczyny najistotniejszej. Przeciwnie, możliwość wyjaśnienia ewentualnych wątpliwości w toku takiego posiedzenia skraca - jak się wydaje - czas postępowania w porównaniu z sytuacją, gdyby komisja odwoławcza we wszystkich sprawach musiała zwracać się do zgłaszającego zastrzeżenia na piśmie. W tym wypadku korzyści posiedzenia jawnego – zwłaszcza z punktu widzenia dążenia do ustalenia prawdy obiektywnej oraz realizacji zasady prawa do wysłuchania – są oczywiste. Zdecydowanie podtrzymuję pogląd wyrażony w „Komentarzu", że zasadą powinny być posiedzenia jawne. Dotyczy to szczególnie przeprowadzania czynności dowodowych, zgodnie z art. 56 ust. 3 ustawy o NIK, w tym przyjmowania wyjaśnień od zgłaszającego zastrzeżenia i kontrolera[23]. Dodatkowo należy wspomnieć, że współczesne standardy państwa prawa jako zasadę procedowania organów kolegialnych przewidują jawność posiedzeń. To raczej odstępstwa od zasady jawności wymagają uzasadnienia, a nie odwrotnie.

Rafał Padrak bardzo wnikliwie scharakteryzował rodzaje uchwał, które mogą być podjęte przez komisję odwoławczą. Autor dzieli je na dwie grupy: rozstrzygające zastrzeżenia co do istoty oraz uchwały dotyczące kwestii formalnych. W pierwszej grupie znalazły się uchwały: uwzględniające zastrzeżenia w całości, uwzględniające zastrzeżenia w części i

---

[21] Cz. II, s. 14.
[22] Tamże.
[23] Por. *Komentarz*, s. 155.

oddalające zastrzeżenia w pozostałym zakresie, oddalające zastrzeżenia w całości oraz uchwała o uchyleniu postępowania kontrolnego w całości lub w części. Druga grupa obejmuje uchwały: o nieuwzględnieniu oświadczenia o cofnięciu zastrzeżeń, o umorzeniu postępowania odwoławczego w przypadku skutecznego złożenia oświadczenia o cofnięciu zastrzeżeń oraz o odmowie przyjęcia zastrzeżeń w wypadku, gdy są one dotknięte nieusuwalną wadą prawną, np. zostały wniesione po terminie lub gdy braki formalne nie zostały usunięte w wymaganym terminie[24]. Ponadto, komisja odwoławcza może podjąć uchwałę wskazującą na potrzebę ponownego przeprowadzenia kontroli[25].

Pragnę odnieść się w tym miejscu do problemu uchwał w sprawie cofnięcia zastrzeżeń. Jak wynika z powyższego zestawienia, R. Padrak przewiduje możliwość skutecznego złożenia oświadczenia o cofnięciu zastrzeżeń w toku postępowania przed komisją odwoławczą. Autor nie podziela opinii o dopuszczalności cofnięcia zastrzeżeń w sytuacji, jeśli nie nastąpiło jeszcze wyznaczenie komisji odwoławczej lub jeśli komisja nie podjęła jeszcze czynności. Uważa on, że w każdym wypadku decyzję powinna podjąć komisja odwoławcza, po zbadaniu, czy cofnięcie zastrzeżeń nie doprowadzi do naruszenia prawa[26]. Wydaje się jednak, że można bronić także innego rozwiązania. Proponuję, aby przed podjęciem czynności przez komisję odwoławczą nie ograniczać możliwości wycofania zastrzeżeń. Jeżeli nastąpiłoby to jeszcze przed wyznaczeniem komisji, to zastrzeżenia należałoby pozostawić bez dalszego biegu; jeśli już po jej wyznaczeniu, wówczas komisja umarzałaby postępowanie odwoławcze. Natomiast w sytuacji, gdyby komisja odwoławcza przystąpiła już do rozpatrywania zastrzeżeń, cofnięcie byłoby już niedopuszczalne. Wydaje się, że zaletą proponowanego przeze mnie rozwiązania jest większa prostota postępowania. Odpada bowiem wówczas potrzeba badania dopuszczalności lub niedopuszczalności cofnięcia zastrzeżeń.

Rafał Padrak w swoim artykule zajmuje się także istotnym zagadnieniem o znaczeniu ustrojowym. Chodzi o dopuszczalność kontroli działań Najwyższej Izby Kontroli przez sądownictwo administracyjne. Autor trafnie wskazuje argumenty, które w aktualnym stanie prawnym przemawiają przeciwko takiemu rozwiązaniu. Nie wyklucza jednak wprowadzenia takiej możliwości, co jednak wymagałoby zarówno zmian w ustawie o NIK, jak i w ustawie o NSA[27].

---

[24] Cz. II, s. 16–17.
[25] Tamże.
[26] Cz. II, s. 11–12.
[27] Cz. II, s. 22–23.

Wydaje się, że zagadnienie to należy do najistotniejszych problemów ustrojowych i konstytucyjnych, dotyczących systemu kontroli państwowej. Powinno się ono stać przedmiotem szczególnie wnikliwej debaty. Jest to jednak problem, który – jak wolno sądzić – wykracza już poza zakres niniejszego opracowania.

Artykuł R. Padraka kończą interesujące wnioski *de lege ferenda*. Autor jest zdania, ze należy uprościć postępowanie odwoławcze i przyspieszyć przez to postępowanie kontrolne. Proponowane przez niego zmiany wykraczają znacznie poza samo postępowanie odwoławcze (np. połączenie protokołu kontroli i wystąpienia pokontrolnego w jeden dokument). Autor postuluje także zmiany systemowe w zakresie rozpatrywania zastrzeżeń, a szczególnie rozpoznawanie wszystkich zastrzeżeń przez wyodrębnioną w tym celu komórkę organizacyjną NIK.

Sądzę, że propozycje R. Padraka zasługują na rozważenie. Myślę jednak, że kształt postępowania kontrolnego (w tym postępowania odwoławczego) jest zdeterminowany przez określenie ustrojowej i konstytucyjnej roli najwyższego organu kontroli państwowej. Z tego względu dyskusje na tematy zasadnicze powinny mieć pierwszeństwo przed konkretnymi propozycjami legislacyjnymi dotyczącymi trybu postępowania.

Obszerny artykuł R. Padraka dotyka jeszcze wielu kwestii z zakresu postępowania odwoławczego i postępowania kontrolnego w ogólności. W swojej wypowiedzi skoncentrowałem się jednak tylko na wybranych zagadnieniach, szczególnie tych, które nasuwają uwagi polemiczne. Pragnę raz jeszcze podkreślić, że omawiane opracowanie stanowi cenną pozycję w skromnej, jak do tej pory, bibliografii z tego zakresu. Dobrze się stanie, jeśli na poruszone tematy zechcą wypowiedzieć się także inni autorzy.

dr Wojciech Robaczyński
Delegatura NIK w Łodzi

Maciej Graniecki

JAKOŚĆ PRAWA – CO MOŻEMY DLA NIEJ UCZYNIĆ?*

Dla stanowienia dobrego prawa nie wystarczy tylko mieć jasne cele, klarowne przesłanki merytoryczne oraz silne motywacje społeczne i polityczne, które uzasadniają szczytne intencje prawodawcy. Trzeba jeszcze posiadać i umiejętnie stosować odpowiednie instrumentarium warsztatowe oraz znać i przestrzegać standardy stanowienia prawa – zespół procedur i technik, które – gdy umiejętnie się nimi posługiwać - mogą zapewnić, że stanowione prawo będzie systemowo spójne, klarowne i czytelne – po prostu może być skuteczne. Trzeba również być roztropnym i konsekwentnym, wiedzieć, że stanowienie prawa to proces, który musi być determinowany rzeczywistymi zjawiskami społecznymi lub ekonomicznymi. Jego uruchomienie musi być poprzedzone pytaniem, **czy przy wykorzystaniu już istniejących rozwiązań i przepisów prawnych nie można regulować danych zjawisk; czy istotnie konieczne jest tworzenie nowych narzędzi prawnych?** Roztropny prawodawca po wielekroć zada sobie te pytania zanim rozpocznie proces stanowienia nowego prawa. Zdaje sobie bowiem sprawę z tego, iż prawo stanowione w nadmiarze, prawo traktowane instrumentalnie, jako wyraz działań, które zwielokrotniają „tylko" przepisy prawne, staje się prawem niewydolnym i nieskutecznym oraz po wielekroć niewykonalnym. To z kolei osłabia i dezawuuje zaufanie obywateli oraz innych zobowiązanych podmiotów do prawa, a także do samego prawodawcy.

Procedury tworzenia prawa znajdują swoją obszerną regulację na różnych poziomach regulacji prawnej, wedle różnych źródeł prawa.

Znajdujemy je już w Konstytucji, która ustanawia podstawowe kanony polskiego procesu ustawodawczego, w tym określa rolę i kompetencje obu izb parlamentarnych, a także innych podmiotów inicjatywy ustawodawczej. W Konstytucji unormowany jest także system źródeł prawa, ich hierarchia, w której miejsce szczególne zajmuje ustawa.

---

* Opracowanie powstało na kanwie wypowiedzi autora podczas dyskusji na zorganizowanej w Senacie w październiku 2002 r., konferencji poświęconej stanowieniu prawa oraz kompetencjom Senatu w procesie legislacyjnym. (Materiały z konferencji zostały wydane przez Dział Wydawniczy Kancelarii Senatu, Warszawa 2002).

Istotne elementy procedury ustawodawczej zawierają regulaminy Sejmu[1] i Senatu[2], gdzie unormowano poszczególne stadia prac ustawodawczych, a także szereg reguł techniczno–organizacyjnych związanych z racjonalnym, uporządkowanym ciągiem działań prawotwórczych, w tym o charakterze techniczno–legislacyjnym.

Odpowiednie procedury ustanawia też ustawa o organizacji pracy i działaniu Rady Ministrów z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów[3] oraz regulamin pracy jej rządu[4], i to zarówno w odniesieniu do stadiów rządowego procesu legislacyjnego, jak i organizacji oraz koordynacji tego procesu w pracach Rządowego Centrum Legislacji.

Wreszcie reguły techniczne, czyli rozporządzenie prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”[5], obowiązujące od 1 sierpnia 2002 r. - czyli zespół reguł konstrukcyjnych aktu normatywnego, systematyki takiego aktu, reguł jednolitego sposobu „pisania prawa”.

Jednocześnie istotne wskazówki w zakresie ustrojowych standardów legislacji, wywodzone zarówno z zasady demokratycznego państwa prawnego, jak i norm konstytucyjnych odnoszących się wprost do procesu ustawodawczego, znajdujemy w bogatym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, którego orzeczenia w tej mierze można określić lapidarnie – za samym Trybunałem – zespołem przyzwoitej legislacji.

Jak z powyższego wynika, zakres owych procedur i standardów jest, z punktu widzenia ich kompletności, w naszym systemie tworzenia prawa wystarczający. Konsekwentne, łączne ich stosowanie oraz staranne przestrzeganie może i powinno prowadzić do stanowienia dobrego prawa. Ale czy tak jest w istocie? Skąd tak częste niezadowolenie z przebiegu i efektów pracy prawotwórczej, skąd stosunkowo niska efektywność stanowionego prawa i tyle krytyki naszej legislacji – skoro podstawy całego procesu zdają się być na zupełnie przyzwoitym poziomie?

Otóż rzecz dotyczy przede wszystkim praktyki stosowania reguł i standardów procesu prawotwórczego. Częstokroć brakuje stosunku do nich jak do delikatnych instrumentów sztuki tworzenia prawa, natomiast traktowanie ich jak prostych narzędzi dla każdego, których nieumiejętne używanie, przy ogromnej łatwości inicjowania procesu prawotwórczego, prowadzić może do skutków zupełnie odwrotnych do zamierzonych.

---

1 Uchwała Sejmu RP z 30 lipca 1992 r. (MP z 2002 r., nr 23, poz. 308).

2 Uchwała Senatu z 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (MP z 2002 r., nr 54, poz. 741).

3 DzU z 1999 r., nr 82, poz. 929, ze zm.

4 Uchwała nr 49 RM z 19 marca 2002 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów (MP nr 13, poz. 221, ze zm.).

5 DzU nr 100, poz. 908.

Oczywiście można jeszcze doskonalić procedury, dążyć nawet do ustawowego uregulowania wielu reguł tworzenia prawa, ale to wszystko nie da pożądanego efektu, jeżeli skutecznie nie wprowadzimy wyraźnej dystynkcji pomiędzy prawodawcą kreatorem prawa – jego rozwiązań i koncepcji regulacji a profesjonalnym legislatorem, który wie, jak prawo konstruować w sensie techniczno–legislacyjnym i systemowym.

Dotyczy to wszystkich stadiów tworzenia prawa. Od powstawania projektu ustawy, dopuszczenia do procedowania nad nim w parlamencie, poprzez prace parlamentarne, zgłaszanie poprawek, uchwalenie ustawy, poprawki senackie oraz ich rozpatrywanie w Sejmie, po złożenie podpisu przez prezydenta i skierowanie do ogłoszenia. W równej mierze odnosi się to do stanowienia aktów normatywnych rangi niższej niż ustawa. Rzecz zatem polega na swoistej, roztropnej powściągliwości ustawodawcy (szerzej: prawodawcy) i uznaniu przezeń wiedzy oraz roli profesjonalnych służb prawnych w tworzeniu prawa, a właściwie w jego współtworzeniu przez oba podmioty tego procesu, czyli podmiot kreacyjny i podmiot profesjonalny. Na co najmniej dwie kwestie należałoby pilnie zwrócić uwagę w kontekście problematyki tworzenia dobrego prawa, zwłaszcza na obecnym etapie polskiego prawotwórstwa i niepokojących symptomów deprecjacji jego jakości.

Trwałym elementem szeroko rozumianej procedury i procesu tworzenia prawa powinien być zinstytucjonalizowany mechanizm systematycznej oceny jakości prawa, jego funkcjonowania i stosowania – jako podstawa oceny celowości i użyteczności prawa w sensie społecznym, ekonomicznym i finansowym, ale także jako podstawa weryfikacji potrzeb i rzeczywistych przesłanek koncepcji, zwłaszcza – choć nie tylko – nowelizacyjnych, warunkujących dalszy bieg całego procesu stanowienia prawa. Przedsięwzięcie takie powinno być przedmiotem wspólnych starań rządu, parlamentu oraz innych organów państwa, przyczyniając się do rzeczywistej racjonalizacji prawotwórstwa, powściągając nie dość uzasadnione inicjatywy i pomysły w zakresie tworzenia prawa, ale też wskazując na rzeczywiste potrzeby zmian i nowelizacji, na ich niezbędny zakres i perspektywę funkcjonowania. Dzięki takiemu, autoryzowanemu przez państwo, Centrum Oceny Jakości Prawa może powstać szansa na roztropne panowanie nad spójnością polskiego systemu prawnego, zwłaszcza na poziomie ustawowym.

Zważmy na to, jak wiele instytucji, ośrodków naukowych, dostojnych ciał i gremiów zajmuje się – zgoda, że częstokroć fragmentarycznie – oceną i badaniem jakości prawa, jego funkcjonowaniem, skutecznością i efektywnością. Wystarczy wskazać na Radę Legislacyjną przy prezesie Rady Ministrów, na wyspecjalizowane instytucje i gremia Polskiej Akademii Nauk oraz Polskiej Akademii Umiejętności, na urząd Rzecznika Praw Obywatelskich, a także Najwyższą Izbę Kontroli. Niemal w każdej informacji pokontrolnej NIK znajdujemy liczne

sygnały co do funkcjonowania prawa w kontekście spraw będących przedmiotem badania Izby. Konstatowany jest w nich jednoznaczny kontekst stanowienia prawa i jego działania, stosowania w praktyce. Ta nieoceniona i jakże pouczająca wiedza w istocie jest następnie w znikomym zakresie wykorzystywana w procesie prawotwórczym. A jak mogłaby być wykorzystywana, gdyby sygnały NIK, obok sugestii i ustaleń RPO, postulatów oraz badań nauki i wielu sygnałów pochodzących ze środowisk prawniczych, gospodarczych i innych, były analizowane i stanowiły materiał do formułowania i prezentowania – warunkującego w istocie prace prawotwórcze – stanowiska Centrum Oceny Jakości Prawa?

W krajach Unii Europejskiej ewaluacja prawa - jako metoda weryfikacji jego jakości - jest już standardem i również ta przesłanka powinna skłaniać do poważnej refleksji i rozważenia działań w naszym kraju.

Stoimy nadto wobec problemu skali i zakresu transformacji polskiego prawa na przestrzeni ostatnich ponad 13 lat. Warto poważnie się zastanowić, czy aby owa transformacja w zasadniczej mierze już się nie dokonała? My zaś wciąż trwamy w swoistym rozpędzie ciągłych zmian regulacji prawnych. Można odnieść wrażenie, że osiągnęliśmy stan krańcowy gdy chodzi o społeczną percepcję prawa, ale też i profesjonalną, nie wyłączając środowisk prawniczych. Plastycznie sytuację tę obrazują dane: w 2002 r. wydano 241 edycji Dziennika Ustaw, zawierających łącznie 2098 pozycji aktów normatywnych, na 15983 stronach!

Obecnie powinniśmy raczej zwolnić tempo zmian ustawodawczych, starać się poddawać głębszej refleksji potrzeby tych zmian, w większej mierze koncentrując się na wykonywaniu ustaw, na prawidłowym wydawaniu aktów wykonawczych, których setki „zalegają", prowokując pytanie: **jak działa nasze prawo, skoro tyle aktów wykonawczych, zdawałoby się niezbędnych, nie zostało wydanych?** A może to prawo nie działa – to są pytania dramatyczne i musi być czas na rozsądną refleksję.

Być może jest to pole do działania np. dla Senatu, który choć nie pełni funkcji kontrolnych wobec rządu, to jednak jako segment władzy ustawodawczej jest predestynowany do wykazywania konkretnego zainteresowania czy też monitorowania procesów wykonywania ustaw i stosowania prawa.

Wydaje się również, że **ogromną rolę z punktu widzenia racjonalizacji procesu ustawodawczego mogłoby odegrać planowanie przez rząd prac ustawodawczych i okresowe przedkładanie parlamentowi harmonogramów i priorytetów zamierzeń,** co z kolei wpływałoby na ukierunkowanie prac parlamentarnych. Ten postulat staje się godny rozważenia zwłaszcza wobec obecnej intensyfikacji prac dostosowawczych naszego prawa do prawa Unii Europejskiej.

Zainteresowanie prawodawcy jakością, funkcjonowaniem i stosowaniem prawa powinno być przedmiotem jego nie mniejszej (a może właśnie większej?) troski jak samo stanowienie prawa. Zapewne w wielu wypadkach prawo uchwalane w tak zmasowanej liczbie jest niedoskonałe. Wymaga wszakże stałego badania i cierpliwej obserwacji praktyka jego funkcjonowania. Prawo powinno się bowiem osadzać w rzeczywistości społecznej i gospodarczej, mieć szansę „działać w rozsądnym czasie", który może determinować rzetelną ocenę jego stosowania.

Jeżeli bowiem zakres nowelizacji naszego ustawodawstwa w stosunku do ogółu ustaw uchwalanych w parlamencie wynosi ponad 60% (według stanu na 31 grudnia 2002 r. Sejm IV kadencji uchwalił w tym roku 219 - *sic!* - ustaw, z których ponad 100 to ustawy nowelizujące), nie może to tylko oznaczać, że wszystko było złe, wadliwe i wymagało natychmiastowej interwencji ustawodawcy. Może to natomiast oznaczać, że w wielu wypadkach jesteśmy mało cierpliwi, oczekujemy, iż prawo ureguluje i ukształtuje rzeczywistość w bardzo krótkim czasie; popadamy w kazuistykę – każdy przypadek chcielibyśmy uregulować konkretnym przepisem, a to z kolei wiedzie nas nieuchronnie do złego prawa. **Nie posługujemy się w wystarczającym stopniu regułami wykładni, nie posiłkujemy dostatecznie doktryną i orzecznictwem sądów – nie czekamy na owo osadzenie się prawa w praktyce jego stosowania, w tym w drodze jego interpretacji, również przy wykorzystaniu ogólnych instytucji, reguł interpretacyjnych i narzędzi, które daje cały system prawa.** Szybko powstają postulaty nowelizacji ustawy, łatwo jest uruchomić inicjatywę w tej mierze i zaczynamy poprawiać złe prawo, likwidujemy buble prawne, czyli te przepisy prawne, które tak niedawno – sam je teraz tak finezyjnie określając – ustawodawca i prawodawca uchwalił.

Interesujący może być przykład z ostatnich dni w kontekście dyskusji na temat potrzeby regulacji problematyki lobbingu w procesie stanowienia prawa, zwłaszcza ustaw, na tle bardzo konkretnych zdarzeń, zdających się wskazywać, że mógł mieć miejsce – kolejny – lobbystyczny wpływ na decyzje parlamentarne. Od razu pojawiły się głosy, że brak nam ustawy, że należy uchwalić ustawę o lobbingu, bowiem tylko uregulowanie prawne tej rangi uwolnić nas może od niekorzystnych zjawisk i złej praktyki. W mojej ocenie, nie zachodzi bezwzględna potrzeba wprowadzania do systemu naszego prawa kolejnej ustawy. Wystarczające w tej mierze okazać się powinny regulacje porządkowe i regulaminowe, reglamentujące i umożliwiające, w powiązaniu z innymi obowiązującymi przepisami, ewidencję udziału w pracach organów parlamentarnych, a także na innych etapach postępowania prawotwórczego, przedstawicieli różnych podmiotów, instytucji i organizacji.

Dla uporządkowania oraz przejrzystości pracy parlamentu w tym zakresie nie jest nieodzowna ustawa, zaś postulaty związane z jej uchwaleniem jako remedium na niepokojące zjawiska postrzegać można w rzędzie tych, które przyczyniają się do „nadregulacji" oraz instrumentalizacji naszego prawa.

W tych sprawach konieczna jest pogłębiona refleksja także w świetle kultury prawnej, która mimo tak znacznego oraz intensywnego rozwoju prawodawstwa jest wciąż na dość niskim poziomie. Czy nie jest to wynikiem wiary w stanowienie prawa jako czynnika rozwiązywania pojawiających się problemów, bez wnikania w jego funkcjonowanie i skutki, a także znaczenie w demokratycznym państwie prawnym?

W rozważaniach nad tworzeniem i jakością prawa wielce istotna jest problematyka definicji statusu i roli legislatorów w procesie prawotwórczym. Trzeba jasno powiedzieć, że środowisko to coraz wyraźniej przejawia oznaki głębokiej frustracji. Wiąże się to z niedostatecznym – delikatnie rzecz ujmując – dostrzeganiem czynnika profesjonalnego w procesie stanowienia prawa, niewłaściwym stosunkiem do roli prawników–legislatorów oraz brakiem respektu dla prezentowanych przez nich reguł tworzenia prawa, reguł techniki prawodawczej. Oto bowiem prawodawca – czy to w parlamencie, czy w ministerialnym urzędzie – powinien zdawać sobie sprawę, że kreuje prawo w sensie merytorycznym, społecznym i oczywiście politycznym, ale nie będzie prawodawcą w sensie prawniczoprofesjonalnym. Od tego jest przecież legislator, do niego należy budowanie i kształtowanie każdej konstrukcji prawnej aktu normatywnego.

Legislator nie może być postrzegany jako ten, który przeszkadza w urzeczywistnianiu zapewne słusznych i szczytnych pomysłów, jeżeli wskazuje na wymogi spójności aktu normatywnego, na reguły techniki prawodawczej, na kanony sztuki tworzenia prawa, którymi należy się kierować. To jest poważna, coraz lepiej przygotowana, profesjonalna grupa zawodowa. Zdarzają się natomiast wypadki – nie tylko w parlamencie – lekceważącego stosunku do legislatorów, swoistego zastraszania w sytuacjach, gdy prawnicy zajmują pryncypialną postawę w obronie zasad tworzenia prawa oraz poprawnego, koherentnego budowania norm. Takie zjawiska mogą prowadzić do swoistego oportunizmu legislatorów – co obraca się oczywiście przeciw jakości prawa.

Do legislatora należy prawnicze implementowanie koncepcji, sugestii czy poprawek prawodawcy do aktu normatywnego, czuwanie nad zachowaniem systemowej koherentności prawa z zastosowaniem odpowiednich instrumentów. Jaskrawo problem ten występuje np. po wniesieniu do parlamentu rządowego projektu ustawy. W praktyce, którą można ocenić jako wręcz osobliwą, prace parlamentarne zaczynają się faktycznie „od nowa", właściwie

wszystko jest możliwe i dzieje się bez istotnego angażowania rządowych służb prawno-legislacyjnych, łącznie z taką modyfikacją projektu ustawy, że w końcu niewiele może mieć wspólnego z projektem pierwotnym. Przedstawiciele rządu – choć nie zawsze - utrzymują, że to parlament jest gospodarzem projektu ustawy i dają do zrozumienia, że możliwości oddziaływania rządu – projektodawcy – są znikome (przykładem takiej postawy jest niedawne oświadczenie rzecznika prasowego rządu, który na pytanie o stanowisko rządu w sprawie rozwiązań ustawy o biopaliwach, stwierdził, iż „rząd nie jest już właścicielem tego projektu, a więc trudno byłoby mi się w tej kwestii wypowiadać”[6]). Otóż takie podejście do procesu tworzenia prawa musi niepokoić. Któż bowiem jak nie projektodawca, autor koncepcji merytorycznej i konkretnych rozwiązań legislacyjnych, powinien „czuć się właścicielem” projektu ustawy? To właśnie jego zaangażowana postawa w trakcie procesu ustawodawczego, czuwanie nad koherencją prawną i systemową zaprojektowanych rozwiązań, ich obrona przed ewentualną dezynwolturą legislacyjną może sprawiać, że uchwalone prawo będzie dobre i w konsekwencji skuteczne. Taka – dość powszechna i typowa ostatnimi czasy - postawa w procesie prawotwórczym również przyczynia się do obniżania jakości prawa.

Jeszcze jedna kwestia – **nad zasadami tworzenia prawa, konstrukcji aktu normatywnego nie można głosować, to są kanony, które trzeba wprost stosować,** tak jak odpowiednie instrumenty i narzędzia w każdym procesie wytwórczym. Dla przykładu – w niedawnych pracach nad projektem bardzo ważnej, ale i kontrowersyjnej ustawy, w komisji sejmowej głosowano nad tytułem ustawy. Po dość burzliwej dyskusji, w której legislatorzy wskazywali na wymogi zasad techniki prawodawczej co do sformułowania tytułu – w głosowaniu, przy poparciu przedstawiciela rządu dla propozycji niezgodnej z tymi zasadami – nieprawidłowy tytuł oczywiście został przyjęty. Później ustawa została zdyskwalifikowana pod względem konstytucyjnym oraz legislacyjnym i nie weszła w życie. Można stwierdzić z sarkazmem, że ... zaczęło się już od tytułu.

Legislatorzy wciąż postulują respektowanie czynnika profesjonalnego w procesie prawotwórczym, zwłaszcza że obaj: prawodawca i legislator, odgrywając różne role w tym procesie, to samo dobro mają na względzie; te role się całkowicie dopełniają.

Poszukując rozwiązań instytucjonalnych mogących służyć dobremu prawu i jego jakości, poza propozycją utworzenia Centrum Oceny Jakości Prawa i systemu współpracy z nim szeregu organów państwowych, **warto zastanowić się nad wykorzystaniem w tym**

---

[6] Trybuna, nr 3 z 4-5 stycznia 2003 r.

celu pozycji Senatu. Rola i miejsce Senatu w procesie ustawodawczym, jako segmentu władzy ustawodawczej, determinowana jest przepisami Konstytucji.

Należałoby wszakże rozważyć – co nie wydaje się niezgodne z Konstytucją – rozwinięcie współpracy Senatu z Sejmem, w tym większe zainteresowanie ze strony Senatu pracami ustawodawczymi na etapie sejmowym oraz utworzenie np. wspólnej „sejmowo-senackiej komisji konsultacyjnej", zwłaszcza dla wyjaśniania wszelkich kwestii uchybień legislacyjnych w ustawach zawisłych pomiędzy izbami, drobnych poprawek o charakterze technicznym, ich wyjaśniania itp., co pozwoliłoby np. takie poprawki bądź prezentować w postaci zblokowanej – więcej czasu poświęcając na sprawy merytoryczne – bądź korygować w drodze odpowiedniego roboczego notyfikowania. Komisja taka mogłaby również podejmować sprawy konsultacji problemów prawnych związanych ze skutkami poprawek senackich dla przepisów o wejściu w życie czy też przejściowych, kwestie czasu rozpatrywania poprawek Senatu w Sejmie (brak terminów konstytucyjnych i regulaminowych - poza ustawami „pilnymi"- dla Sejmu w tej mierze).

Wydaje się, że w świetle konstytucyjnej charakterystyki obu izb jako władzy ustawodawczej taka współpraca byłaby możliwa i pożyteczna. Absolutne separowanie się jako efekt oczywistej odrębności kompetencyjnej nie jest racjonalne, zwłaszcza wobec bardzo bogatej, ponadtrzynastoletniej praktyki funkcjonowania systemu parlamentu dwuizbowego.

Warto być może rozważyć także, czy Senat – izba prawniczej refleksji – nie powinien przyjąć na siebie roli podmiotu śledzącego wnikliwie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w zakresie wyroków stwierdzających niekonstytucyjność ustaw i badać, „dopingować" inne podmioty, a nawet podejmować inicjatywę ustawodawczą w niektórych wypadkach. Prezes Trybunału informuje od pewnego czasu również marszałka Senatu – jako kierującego pracami izby będącej częścią władzy ustawodawczej – o kolejnych rozstrzygnięciach Trybunału w sprawach ustaw, sygnalizując – podobnie jak Sejmowi i rządowi – potrzebę rozważenia podjęcia stosownych działań legislacyjnych.

Można wnosić, iż wykonywanie takiej misji „monitorowania" i ewentualnego „sygnalizowania" istotnie wzmocniłoby praktyczną rolę Senatu w procesie prawotwórczym. W podobnym zakresie Senat mógłby szerzej analizować materiały i sygnalizacje (być może specjalnie, okresowo przygotowywane w postaci syntez ustaleń NIK w odniesieniu do funkcjonowania prawa) NIK w sprawie funkcjonowania przepisów konkretnych ustaw, inspirować ich wykorzystywanie w procesie doskonalenia prawa, konsekwentnie działając na rzecz jakości prawa nie tylko w sensie systemowym, ale i w wymiarze praktycznym.

Do rozważenia także pozostaje podjęcie przez Senat, w koniecznym współdziałaniu z Sejmem, inicjatywy włączenia do regulaminów obu izb zasad techniki prawodawczej, w postaci stosownych postanowień - odesłań do ich bezwzględnego stosowania w pracach parlamentarnych bądź jako załączników do tych regulaminów. Takie samozobowiązanie się do przestrzegania reguł technicznych legislacji mogłoby zdecydowanie przyczynić się do spójności oraz jednolitego poziomu techniczno–legislacyjnego stanowionego prawa i w niczym nie uchybiałoby autonomii parlamentu. Mogłoby zaś przeciąć – smutne w swoim wyrazie zewnętrznym – dyskusje ustawodawcy na temat stopnia zobowiązania go do stosowania zasad techniki prawodawczej w procesie ustawodawczym.

Pojawiają się - również w środowiskach prawniczych - głosy, aby w intencji działań na rzecz lepszego prawa oraz optymalnej regulacji całego naszego procesu prawotwórczego i ustawodawczego przystąpić do prac nad projektem ustawy o tworzeniu prawa. Z rezerwą odnoszę się wobec takich propozycji. Ich realizacja oznaczałaby bowiem, że potrzebne instrumenty poprawy reguł oraz „technologii" tworzenia prawa mogą być konstruowane tylko w postaci odpowiednich regulacji ustawowych, że specjalne prawo powinno obligować do roztropnego i racjonalnego tworzenia prawa. A przecież **istnieją już w naszym systemie prawnym, na różnych poziomach regulacji, wszystkie potrzebne unormowania w zakresie procedur i technik tworzenia prawa.** Rzecz polega, w mojej ocenie, na ich umiejętnym, konsekwentnym i zdeterminowanym stosowaniu, na praktyce korzystania z licznych narzędzi tworzenia prawa, a nie mnożeniu kolejnych regulacji formalnych. Można się obawiać, iż takie „przeregulowanie" przynieść może skutek odwrotny od zamierzonego. Należy zachęcać przeto do rozumnego, a zarazem profesjonalnego wykorzystywania tych środków oraz instrumentów, które już posiadamy - od nas wszystkich zależą pożytki z ich stosowania. Również dla dobrej jakości prawa.

Maciej Graniecki

prezes Polskiego Towarzystwa Legislacji

Andrzej Mossakowski

ZAANGAŻOWANIE KAPITAŁOWE AGENCJI WŁASNOŚCI ROLNEJ SKARBU PAŃSTWA W SPÓŁKI PRAWA HANDLOWEGO

Utworzona 1 stycznia 1992 r. Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP) przejęła do końca 2001 r. do Zasobu WRSP nieruchomości o ogólnej powierzchni 4701 tys. ha, w tym do końca 1998 r. - 4646 tys. ha. Pochodziły one głównie z 1666 byłych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej (ppgr.). Wraz z gruntami Agencja przejęła do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa majątek trwały i obrotowy o wartości księgowej około 8645 mln zł (w tym majątek trwały stanowił około 85%) oraz zobowiązania, głównie byłych ppgr., w łącznej wysokości około 1989 mln zł. W skład przejętego majątku wchodziły także akcje i udziały (poniżej 100%) różnego rodzaju spółek handlowych.

Od początku funkcjonowania do końca 2001 r. Agencja sprzedała nieruchomości o powierzchni 1113,7 tys. ha, tj. 23,7%, z tego w latach 1999 – 2001 r. 386,1 tys. ha, a w dzierżawie znajdowało się 2508 tys. ha gruntów, tj. 52,6% gruntów przejętych do Zasobu. Według stanu na koniec grudnia 2000 r., Agencja wykonywała prawo własności w stosunku do 108 jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, do których wniosła aportem ponad 8,2 tys. ha. Ponadto spółki te dzierżawiły od Agencji 164,5 tys. ha gruntów.

Wartość kapitału Agencji zaangażowanego w 104 spółkach z udziałem AWRSP poniżej 100% wynosiła na koniec grudnia 1998 r. 102,2 mln zł. Do spółek tych Agencja wniosła aportem nieruchomości o powierzchni 1,5 tys. ha, a ponadto dzierżawiły one z Zasobu WRSP 6,4 tys. ha. Według stanu na 30 czerwca 2001 r., Agencja miała udziały (akcje) w 77 spółkach prawa handlowego (poniżej 100%), z tego w 5 wynosiły one w kapitale zakładowym 50% i więcej, w 14 - od 49% do 30%, w 10 - od 29% do 10% i w 48 - poniżej 10%. Na koniec 2001 r. wartość posiadanych udziałów (akcji) wzrosła do kwoty 232 724 tys. zł (o 29,6%) , a liczba tych spółek ponownie zwiększyła się - do 81. W stosunku do 2/3 spółek uprawnienia wspólnika (akcjonariusza) wykonywali w imieniu prezesa Agencji, na podstawie udzielonych pełnomocnictw, dyrektorzy oddziałów terenowych AWRSP.

W latach 1999 – 2001 ogólne wpływy Agencji z działalności statutowej wyniosły łącznie 3645,4 mln zł, w tym ze sprzedaży gruntów 1636,7 mln zł, tj. 44,9%. Natomiast wpływy z tytułu udziałów (akcji) w innych podmiotach gospodarczych wyniosły np. w 2000 r.

5420 tys. zł i stanowiły 0,4% ogólnych wpływów Agencji. Z uzyskanych wpływów Agencja ponosiła wydatki związane z realizacją celów statutowych, a także z kosztami swego funkcjonowania. Na przykład w 2000 r. wyniosły one ogółem odpowiednio 881,1 mln zł i 116,7 mln zł, tj. 70,6% i 9,3% wpływów z działalności statutowej Agencji. W 2001 r. wydatki łącznie wzrosły do 1137,0 mln zł.

Do budżetu Agencja odprowadziła w 2000 r. 32,6 mln zł, a w 2001 r. 375,6 mln zł, tj. odpowiednio 2,6% i 28,7% osiągniętych wpływów. Około 12-krotne zwiększenie kwoty przekazanej do budżetu było wynikiem nowelizacji ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa[1] oraz zobowiązania Agencji (art. 20a ust. 5a) do dokonania, w terminie do 30 czerwca 2001 r., wpłaty na rachunek budżetu państwa 30% wpływów pieniężnych uzyskanych w 2000 r. Wpływy te pochodziły ze sprzedaży mienia, opłat z tytułu trwałego zarządu i użytkowania mienia, czynszu dzierżawnego, udziału w zyskach z działalności gospodarczej i innych wpłat (z wyjątkiem przychodów wynikających z umów o administrowaniu przez czas określony wydzielonymi częściami mienia Zasobu – art. 25 ustawy).

Działalność spółek prawa handlowego z mniejszościowym udziałem Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa nie była wcześniej badana przez Najwyższą Izbę Kontroli. Biorąc to pod uwagę oraz rosnące zaangażowanie kapitałowe Agencji w tego typu spółki, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w listopadzie i grudniu 2001 r. kontrolę działalności spółek prawa handlowego z udziałem Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w zakresie realizacji zobowiązań na rzecz Skarbu Państwa.

Celem kontroli, podjętej z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli[2], była ocena realizacji zobowiązań na rzecz Skarbu Państwa przez spółki prawa handlowego z udziałem Agencji, a także ocena zasadności wnoszenia przez Agencję mienia w zamian za objęcie udziałów lub akcji w tych spółkach, z uwzględnieniem efektów tych działań oraz roli Agencji w zapewnieniu prawidłowej działalności spółek. Ocenie poddano zwłaszcza: wywiązywanie się spółek z zobowiązań wobec Skarbu Państwa, wnoszenie przez Agencję mienia z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i kapitału w zamian za objęcie udziałów (akcji) w tych spółkach i jego zasadność, udzielanie przez Agencję pomocy finansowej spółkom, uzyskaną efektywność zaangażowanego kapitału Agencji oraz wykonywanie przez Agencję praw i obowiązków właścicielskich. Jednym z celów kontroli było ponadto ujawnienie i wyeliminowanie obszarów korupcjogennych.

---

1 DzU z 2001 r., nr 57, ze zm.

2 Przeprowadzenie kontroli sugerowali też posłowie z sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Skontrolowano 10 spółek prawa handlowego, w których Agencja miała udziały (akcje) o wielkości od 2,91% do 99,97%, o ogólnej wartości 100 370 tys. zł. Stanowiło to 56% wszystkich udziałów (akcji) posiadanych przez AWRSP w tego rodzaju spółkach. Badania kontrolne przeprowadzono także w Biurze Prezesa Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz 2 oddziałach terenowych i jednej filii.

Do opracowania informacji z wyników kontroli i dokonania pełniejszej oceny działalności Agencji w badanym zakresie wykorzystano również wyniki kontroli przeprowadzonych przez delegatury NIK w Łodzi i Wrocławiu, odpowiednio w Oddziale Terenowym AWRSP w Warszawie - Filia w Łodzi w zakresie sprzedaży gruntów za pośrednictwem Towarzystwa Obrotu Nieruchomościami „AGRO" - Łódź sp. z o.o. w Pabianicach i innych podmiotów gospodarczych (kontrola doraźna) oraz w Urzędzie Gminy w Kobierzycach i TON „AGRO" - Wrocław sp. z o.o., w zakresie lokalizacji dużych obiektów handlowych. Wyniki tej kontroli zostały wcześniej przedstawione w „Informacji o wynikach kontroli lokalizacji dużych obiektów handlowych (super - i hipermarketów)", opracowanej przez Delegaturę NIK w Białymstoku (w kwietniu 2002 r.).

Podstawowe ustalenia i oceny

Kontrola, którą objęto lata 1999 – 2000 oraz trzy kwartały 2001 r., z wykorzystaniem dostępnych danych za cały 2001 r. wykazała, że Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa oprócz przejętych wraz z mieniem byłych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej akcji (udziałów) - poniżej 100% - w różnych spółkach prawa handlowego w trakcie prowadzonej działalności wnosiła również do tego rodzaju spółek mienie w formie aportów rzeczowych lub środków finansowych[3]. Czyniła to z własnej inicjatywy lub realizując program rządowy (64,7 mln zł) w zakresie rynków hurtowych i giełd[4].

Podsumowując wyniki kontroli Najwyższa Izba Kontroli oceniła, iż w badanym okresie 80% kontrolowanych spółek prawidłowo prowadziło księgi rachunkowe oraz poprawnie realizowało zobowiązania wobec Skarbu Państwa. Należności podatkowe były w większości właściwie naliczane i odprowadzane. Stwierdzone w połowie kontrolowanych spółek różne uchybienia związane były głównie z błędami przy zawyżaniu kosztów uzyskania przychodów lub wyliczaniu podstawy do naliczania zobowiązań podatkowych, co nie miało istotniejszego

---

[3] Art. 24 ust. 1 pkt 3 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (DzU z 2001 r., nr 57, ze zm.).

[4] Rządowy program budowy i rozwoju rynków hurtowych i Warszawskiej Giełdy Towarowej – I etap, przyjęty przez Radę Ministrów 2 marca 1999 r., nałożył na Agencję obowiązek zainwestowania w to przedsięwzięcie 50 mln zł.

wpływu np. na wysokość podatku dochodowego. W badanych spółkach także prawidłowo były realizowane zobowiązania wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu ubezpieczeń emerytalno-rentowych i zdrowotnych oraz Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Stwierdzone kilkudniowe opóźnienia w ich zapłacie przez 4 spółki, skutkujące odsetkami za zwłokę, wynikały z trudności w utrzymaniu płynności finansowej.

Dwie spośród 10 badanych spółek, które decyzjami nadzwyczajnych zgromadzeń wspólników zobowiązane były do wypłacenia dywidend z zysków osiągniętych w latach 1999-2000, prawidłowo wywiązały się z tego obowiązku na rzecz Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Krytycznie natomiast oceniono działania, w wyniku których do Skarbu Państwa nie wpłynęły należne podatki. Spośród 3 badanych spółek użytkujących nieruchomości Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w 1 nieterminowo wpłacano należne kwoty czynszu dzierżawnego. Kontrola ujawniła także wypadki działań prowadzących do nieosiągania zysku, a tym samym niepłacenia podatku dochodowego. Na przykład w spółce z przewagą kapitału zagranicznego, która nie wykazywała zysków i nie płaciła podatku dochodowego, ujawniono zawyżanie cen za kupowany żywiec od innej spółki z kapitałem zagranicznym, z którą była powiązana w rozumieniu przepisów art. 11 ustawy z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych[5], a której zysk nie podlegał opodatkowaniu. Tym samym kontrolowana spółka utraciła dochody wynoszące około 18 mln zł. W konsekwencji wykazywanych strat, gdy w 2001 r. był możliwy do osiągnięcia zysk, zobowiązania podatkowe mogą zostać pomniejszone o co najmniej 5 mln zł[6]. Stwierdzono także straty wskutek zawarcia i realizacji niekorzystnego dla spółki kontraktu inwestycyjnego na kwotę ryczałtową 20,9 mln USD przez firmę zagraniczną, z którą była również powiązana kapitałowo. Kontrakt ten umożliwiał m.in. przy budowie pod klucz zakładu mięsnego zastosowanie używanego wcześniej sprzętu i materiałów. Zgłoszone roszczenia z tego tytułu nie przyniosły efektu, gdyż spółka ogłosiła w 2000 r. upadłość i przestała istnieć.

W dwóch spółkach zaniżono kwoty deklarowanego podatku VAT o 131,3 tys. zł i zapłacono odsetki za zwłokę w wysokości ponad 142 tys. zł.

---

[5] DzU z 2000 r., nr 54, poz. 654, ze zm.

[6] W tej sprawie wystąpiono do Urzędu Skarbowego w Człuchowie o przeprowadzenie szczegółowej kontroli podatkowej.

Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa otrzymała dywidendy tylko od 6 spółek (około 10% spółek prowadzących działalność gospodarczą) w łącznej wysokości około 3,6 mln zł w 2000 r. i 4 mln zł w 2001 r. Około 95% tych kwot pochodziło od Towarzystwa Obrotu Nieruchomościami „AGRO" SA. Stanowiło to jednak, zgodnie z decyzją walnego zgromadzenia akcjonariuszy, na którym Agencja dysponowała 99,97% głosów, odpowiednio 30,5% i 11,3% zysku netto osiągniętego ze sprzedaży wniesionych aportów oraz gruntów zakupionych wcześniej od AWRSP, głównie za jej aktywa wniesione do „AGRO". Pozostałe kwoty zysku - odpowiednio w wysokości około 7,8 mln zł i 29,7 mln zł, pozostawione w spółce, powiększyły kapitały: rezerwowy i zapasowy. Zaniżanie przez Agencję kwot dywidendy należnej od TON „AGRO" SA oceniono jako działania nierzetelne i niegospodarne.

Również jako niegospodarność i nierzetelność oceniono wysoki wzrost kapitału w spółkach prawa handlowego, a szczególnie w TON „AGRO" SA, który zdaniem NIK nie był konieczny. W okresie 1999 r. - 3 kwartały 2001 r. Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa zwiększyła bowiem zaangażowanie kapitału w spółkach, w których miała udziały (akcje) poniżej 100%, przy malejącej równocześnie liczbie tych spółek. Zaangażowany kapitał wzrósł ze 102,1 mln zł do 189,5 mln zł, tj. o około 86%, zaś liczba spółek zmniejszyła się ze 104 do 75, tj. o około 28%.

Nowe udziały lub akcje o łącznej wartości nominalnej 111,9 mln zł Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa objęła w 14 spółkach, w tym 48,9 mln zł (43,7%) w 7 spółkach tworzących rynki hurtowe, zgodnie z rządowym programem budowy i rozwoju rynków hurtowych. Udział Agencji w kapitale zakładowym TON „AGRO" SA (99,97%) zwiększono natomiast w badanym okresie z 11,6 mln zł do 114,5 mln zł, tj. około 10-krotnie, a według cen nabycia 13–krotnie. Wydano na ten cel łącznie 148 mln zł, a różnicę przeznaczono na kapitał zapasowy spółki. Kapitały te pokryto wkładami pieniężnymi w wysokości 35 mln zł, a głównie (76,4%) wniesionymi aportami w postaci gruntów o powierzchni 618,8 ha, które okazały się atrakcyjne dla realizacji inwestycji nierolniczych. Ponadto w końcu 2001 r. zakupiono jednoprocentowe pakiety udziałów w 9 spółkach zależnych TO N „AGRO" SA za kwotę 344,2 tys. zł.

Kontrola wykazała, że w badanym okresie zlikwidowano lub upadło 25 spółek, w których Agencja miała udziały lub akcje, przejęte głównie wraz z majątkiem byłych ppgr w latach 1992-1993. Wartość utraconego kapitału zaangażowanego w tych spółkach wyniosła około 1,2 mln zł. W tym samym czasie sprzedano korzystnie akcje lub udziały 17 spółek o wartości ogółem 18,2 mln zł (według cen nabycia), za które uzyskano łącznie 46,4 mln zł, tj. więcej średnio o 154,7%.

Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa udzielała, na podstawie zasad ustalonych przez prezesa Agencji, pomocy finansowej w formie pożyczek i subwencji m.in. spółkom, w których miała mniej niż 100% udziałów lub akcji. Pożyczki udzielane były m.in. na finansowanie bieżącej działalności spółek. W badanym okresie udzielono pożyczek 10 spółkom w kwocie łącznie 64,7 mln zł, w tym 3 badanym w kwocie ogółem 18,9 mln zł. Stan udzielonych pożyczek ogółem na 30 czerwca 2001 r. wynosił 131,4 mln zł. Udzielono także subwencji jednej z 10 badanych spółek w wysokości 35,6 tys. zł. Subwencje udzielone przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa wszystkim podmiotom gospodarczym w latach 1999 - 2001 wyniosły ogółem 542 226 tys. zł.

Z ustaleń kontroli wynika, że przy udzielaniu pożyczek występowały uchybienia i nieprawidłowości wpływające niekorzystnie na efektywność środków finansowych zaangażowanych na ten cel przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa. Udzielano pożyczek nieoprocentowanych lub nisko oprocentowanych oraz nie przestrzegano wewnętrznych zasad ich udzielania, co było nielegalne i niegospodarne. Niespłacone w terminie przez pozostające w trudnej sytuacji finansowej spółki zamieniano na ich akcje lub udziały. W ten sposób rosło zaangażowanie kapitałowe w spółki. NIK negatywnie oceniła przejmowanie za udzielone i niespłacone wierzytelności udziałów lub akcji spółek nieprzynoszących AWRSP korzyści finansowych oraz nieuzasadnionych zadaniami ustawowymi Agencji. Przejęcie tych udziałów lub akcji naraża bowiem Agencję na utratę zainwestowanego kapitału w razie upadłości i likwidacji spółek.

Ponadto kontrola wykazała, że 77% ogólnej kwoty udzielonych pożyczek spółkom prawa handlowego z udziałem poniżej 100% Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w kapitale zakładowym dotyczyło, zgodnie z programem rządowym, spółek tworzących rynki hurtowe i giełdy. Były one przeznaczone m.in. na spłatę wcześniej zaciągniętych komercyjnych kredytów inwestycyjnych, w tym w bankach zagranicznych. W trakcie kontroli ujawniono stosowanie przy udzielaniu spółkom pożyczek niezgodnej z ustalonymi wewnętrznymi przepisami i niekorzystnej dla Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa stopy ich oprocentowania. Działania te oceniono jako nielegalne i nierzetelne. Kontrola ujawniła także różnice w prowadzonej w Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (przez Zespół Księgowości i Zespół Finansowy) ewidencji kwot pożyczek udzielonych 5 spółkom. W wyniku kontroli wyjaśniono rozbieżności i zaewidencjonowano właściwe kwoty.

Stwierdzono, że środki finansowe bądź aporty Agencji, przeznaczone na objęcie udziałów lub akcji spółek i ich zwiększenie w badanym okresie o około 86%, angażowano bez wcześniejszego przeprowadzenia rzetelnych analiz opłacalności tych przedsięwzięć i określenia spodziewanych efektów finansowych, gdyż:

- 27 spółek z kapitałem Agencji w wysokości łącznej 1199 tys. zł zaprzestało prowadzenia działalności albo znajduje się w stanie upadłości lub likwidacji, co powiększy dotychczasowe straty;

- działalność gospodarczą na 30 czerwca 2001 r. prowadziło tylko około 2/3 wszystkich spółek;

- blisko połowa spółek prowadzących działalność gospodarczą poniosła straty w łącznej wysokości 301,8 mln zł w 1999 r. i 168,9 mln zł w 2000 r., a pozostałe, bez Banku Rozwoju Eksportu SA (0,03% akcji), osiągnęły zysk w wysokości odpowiednio 38,3 mln zł i 51,1 mln zł;

- spośród 10 badanych spółek zysk osiągnęły w 1999 r. 3 spółki, w 2000 r. - 5 spółek.

Działania Agencji w tym zakresie uznano za niegospodarne, a w niektórych wypadkach niecelowe.

Pod rozwagę poddano także utrzymywanie przez wiele lat kapitału w 27 spółkach nieprowadzących działalności gospodarczej. Stwierdzono bowiem, że według stanu na koniec czerwca 2001 r. działalność gospodarczą prowadziło 48 spośród 75 spółek, w tym:

- 24 spółki, których udziały (9,7% ogólnego kapitału) zostały przejęte wraz z mieniem zlikwidowanych ppgr;

- 20 spółek (51% zaangażowanego kapitału) w zakresie hodowli roślin i zwierząt, hurtowego obrotu artykułami rolno-spożywczymi oraz aktywizacji regionu i likwidacji bezrobocia;

- 4 spółki w zakresie obrotu nieruchomościami, ubezpieczeń oraz działalności sportowo–rekreacyjnej (39,3% kapitału).

Ustalono, że TON „AGRO" SA, wykorzystujące ponad połowę ogólnego kapitału AWRSP zaangażowanego na koniec 2001 r. w spółki prawa handlowego, osiągnęło w 2001 r.[7] zysk ponad 6-krotnie, a cała grupa spółek TON „AGRO" około 34–krotnie niższy niż w 2000 r. Kwoty osiąganego zysku netto w latach 1999 – 2000 oraz zapłaconego podatku dochodowego i dywidendy obniżały darowizny dokonywane przez spółkę. W badanym okresie udzielono darowizn w łącznej wysokości 1062 tys. zł, przy czym większość darowizn nie

[7] Kwota zysku netto TON „AGRO" SA za 2001 r. została zatwierdzona przez Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy, a grupy spółek TON „AGRO" potwierdzona przez biegłego rewidenta.

łączyła się bezpośrednio z działalnością spółki „AGRO" i zadaniami Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. Udzielono np. darowizny w wysokości 200 tys. zł dla Urzędu Gminy Torzym (woj. lubuskie) na budowę sali gimnastycznej i kolektora ściekowego oraz 10 tys. zł dla prywatnej firmy z Warszawy na zorganizowanie prezentacji kolekcji mody.

Kontrola ujawniła, że Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa nie uzyskiwała zakładanych zwiększonych przychodów ze sprzedaży nieruchomości za pośrednictwem Towarzystwa Obrotu Nieruchomościami „AGRO" SA i jej spółek zależnych. Na przykład, sprzedaży działek o łącznej powierzchni 20,6 ha położonych w gminie Kobierzyce dokonano za cenę niższą od możliwej do uzyskania o co najmniej 21 mln zł. Równocześnie zmniejszyło to należne z tytułu sprzedaży wpłaty do budżetu państwa o około 6,3 mln zł oraz naraziło Skarb Państwa na ponowne wykupienie 1,64 ha przeznaczonych wcześniejszą prawomocną decyzją pod przyszłą budowę autostrady za kwotę nie niższą niż 1,7 mln zł. Nastąpiło to wskutek nierzetelności w postępowaniu i niegospodarności oraz naruszeń prawa ze strony zlecającego sprzedaż Oddziału Terenowego AWRSP w Warszawie, jak również niezrealizowania przez zleceniobiorcę części obowiązków wynikających z umowy. O podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 296 § 3 k.k. przy sprzedaży tych działek Delegatura NIK we Wrocławiu[8] zawiadomiła właściwą prokuraturę.

Stwierdzono także, że zbliżone ceny sprzedaży nieruchomości do cen uzyskiwanych przez TON „AGRO" SA osiągał także kontrolowany OT AWRSP w Olsztynie, dokonujący bezpośredniej sprzedaży atrakcyjnie położonych gruntów. Tymczasem za zrealizowanie przez TON „AGRO" S.A. zleconej sprzedaży gruntów o wartości ogółem 92 668 tys. zł Agencja zapłaciła prowizję w wysokości 11 606 tys. zł, tj. średnio 12,5%, czyli około 4-krotnie więcej niż pobierają biura pośrednictwa handlu nieruchomościami w Warszawie przy sprzedaży nieruchomości (około 3%). W 2/3 rozliczonych umów prowizja wynosiła 15%. Była to najwyższa dopuszczalna stawka, ustalona przez prezesa Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. Wypłacane prowizje były niewspółmiernie wysokie w porównaniu z kosztami poniesionymi przez Spółkę na realizację zlecenia sprzedaży. Prowizje wypłacano w pełnej wysokości, mimo niewywiązania się z umownych zobowiązań. Ujawniono także przejmowanie przez spółki TON „AGRO" kwot wadium, zamiast przekazania ich do Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, co było niezgodne z postanowieniami rozporządzenia ministra skarbu z 8 sierpnia 1997 r.[9]

---

[8] Kontrola przeprowadzona przez Delegaturę NIK we Wrocławiu w ramach koordynowanej kontroli w zakresie lokalizacji dużych obiektów handlowych (super - i hipermarketów), realizowanej przez Delegaturę NIK w Białymstoku – *Informacja* z kwietnia 2002 r.

[9] Rozporządzenie ministra skarbu z 8 sierpnia 1997 r. w sprawie określenia szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości i ich części składowych, warunków rozkładania ceny sprzedaży na raty, stawki szacunkowej gruntów oraz trybu przeprowadzania przetargów na dzierżawę (DzU nr 102, poz. 647).

Ponadto w 1/3 badanych oddziałów terenowych AWRSP umowy zlecające sprzedaż gruntów przez TON „AGRO" SA zawarto bez zastosowania przepisów ustawy z 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych[10].

Równocześnie Agencja sprzedała TON „AGRO" SA - często na korzystnych warunkach i za aktywa wniesione przez Agencję do spółki - 179,03 ha atrakcyjnych pod budownictwo gruntów o wartości 53 869 tys. zł. Na przykład 49,31 ha gruntów rolnych w Warszawie na Targówku, położonych w strefie ochrony systemu przyrodniczego miasta, sprzedano za cenę 12,3 mln zł, z których 45,56 ha TON „AGRO" SA, po zmianie planu zagospodarowania i dopuszczeniu prowadzenia usług na tym terenie, sprzedało spółce IKEA-Polska za cenę około 4-krotnie wyższą[11]. Ujawniono przy tym sprzedaż TON „AGRO" SA 56,65 ha gruntów położonych w Łodzi nie bezpośrednio przez Agencję, lecz za pośrednictwem jej spółki zależnej i potrąceniu z ceny zawyżonej prowizji w wysokości 20,7% ceny tych gruntów. Wyceny wartości gruntów dokonano na zlecenie przyszłego nabywcy[12].

Stwierdzono także sprzedaż TON „AGRO" SA atrakcyjnych pod przyszłe budownictwo gruntów z zastosowaniem ratalnych płatności należności i obniżonych stóp oprocentowania, tj. tak jak przy sprzedaży nieruchomości rolnych.

Ujawnione przypadki sprzedaży nieruchomości za pośrednictwem TON „AGRO" SA i na jego rzecz, skutkujące zmniejszeniem przychodów bezpośrednio dla Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa i dla Skarbu Państwa, oceniono jako nierzetelne i niegospodarne.

Przepływ środków pieniężnych i nieruchomości pomiędzy Agencją Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz TON „AGRO" SA i jego spółkami zależnymi przedstawia rysunek 1.

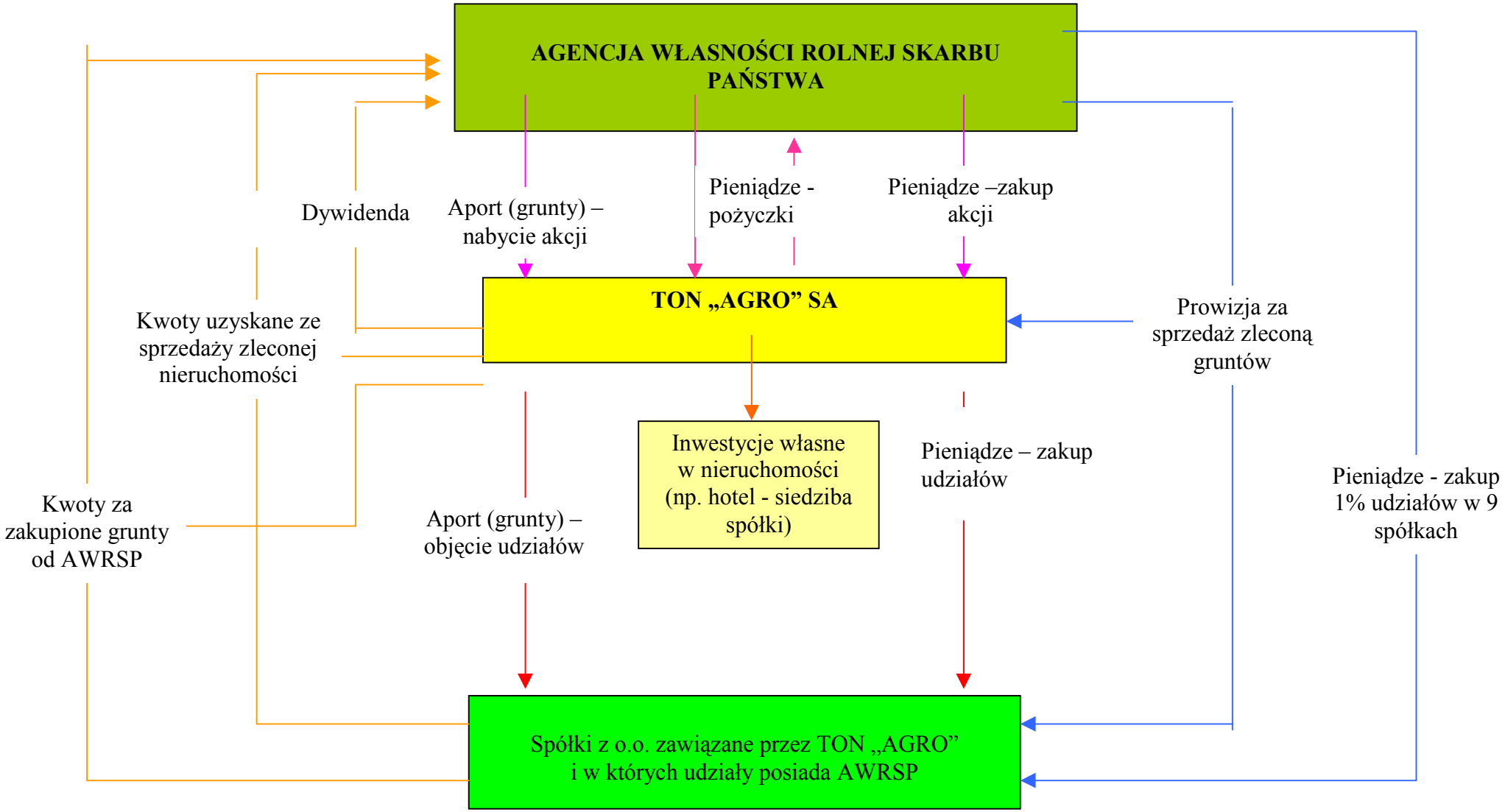
---

[10] DzU z 2000 r., nr 72, poz. 664.

[11] Sprawa została szczegółowo opisana w *Informacji o wynikach kontroli prawidłowości wydawania pozwoleń na budowę oraz pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych*, opracowanej przez Departament Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego, NIK, maj 2002 r.

[12] Kontrola doraźna przeprowadzona w okresie luty – marzec 2002 r. przez Delegaturę NIK w Łodzi.

Rysunek 1


AGENCJA WŁASNOŚCI ROLNEJ SKARBU PAŃSTWA
Dywidenda
Aport (grunty) – nabycie akcji
Pieniądze - pożyczki
Pieniądze –zakup akcji
TON „AGRO" SA
Kwoty uzyskane ze sprzedaży zleconej nieruchomości
Prowizja za sprzedaż zleconą gruntów
Inwestycje własne w nieruchomości (np. hotel - siedziba spółki)
Pieniądze – zakup udziałów
Pieniądze - zakup 1% udziałów w 9 spółkach
Kwoty za zakupione grunty od AWRSP
Aport (grunty) – objęcie udziałów
Spółki z o.o. zawiązane przez TON „AGRO" i w których udziały posiada AWRSP

Kontrola wykazała, że o wielkości zaangażowania kapitałowego w spółkach prawa handlowego oraz uzyskiwanych efektach Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa nie informowała w corocznie opracowywanych raportach o swojej działalności, przedstawianych m.in. Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej przez ministra właściwego do spraw skarbu państwa, sprawującego nadzór zwierzchni nad Agencją[13]. NIK oceniła to jako działanie nierzetelne.

Nadzór nad działalnością spółek, sprawowany poprzez 27 przedstawicieli Agencji w radach nadzorczych, pełniony był w trakcie kontroli w 17 spośród 75 spółek z udziałem AWRSP. Związane to było z utrzymywaniem większej liczby akcji lub udziałów w tych spółkach i dotyczyło około 1/3 spółek prowadzących działalność gospodarczą, w których Agencja posiadała od 3,24% do 99,97% akcji lub udziałów.

Ujawniono sytuacje braku reakcji przedstawicieli Agencji w radach nadzorczych, a nawet akceptacji, wobec nielegalnych i niegospodarnych działań zarządów spółek. Na przykład w Centrum Sportowo-Rekreacyjnym „Piękna Góra" SA w Gołdapi (woj. warmińsko–mazurskie) zaimportowano z Włoch - bez zastosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych i przy akceptacji rady nadzorczej, w skład której wchodził przedstawiciel Agencji - używaną kolej linowo–krzesełkową za kwotę ca 479 tys. zł. Montażu tych urządzeń dokonano 2 lata później.

Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa nie określiła kryteriów i zasad wyboru oraz rekomendowania kandydatów do rad nadzorczych, a większość przedstawicieli nie miała stosownego przeszkolenia, np. ukończonego kursu dla członków rad nadzorczych. Do rad nadzorczych spółek desygnowano głównie przedstawicieli spośród członków kierownictwa Agencji i jej oddziałów terenowych, a także szeregowych pracowników, m.in finansowo-księgowych i nadzoru właścicielskiego, bez odpowiedniego przeszkolenia. Przewodniczącymi rady nadzorczej TON „AGRO" SA, której nieprawidłowości i uchybienia przedstawiono w „Informacji", byli: od 1 stycznia 1999 do 13 lipca 2001 r.– dyrektor Zespołu Gospodarowania AWRSP, od 13 lipca 2001 r. do zakończenia kontroli - prezes AWRSP. W skład rady nadzorczej w badanym okresie wchodzili także: wiceprezes AWRSP oraz dyrektorzy i wicedyrektorzy zespołów w Biurze Prezesa Agencji.

Nadzór właścicielski nad działalnością spółek, realizowany poprzez udział przedstawicieli AWRSP w radach nadzorczych, był – zdaniem NIK - niewystarczający i nie w pełni skuteczny, co przyczyniło się do powstawania sytuacji zagrażających sprawnemu funkcjonowaniu spółek, pogarszającej się sytuacji finansowej i upadłości.

---

[13] Art. 3 ust. 2 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (DzU z 2001 r., nr 57, ze zm.).

W funkcjonowaniu badanych spółek i jednostek organizacyjnych Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa stwierdzono występowanie mechanizmów korupcjogennych w takich obszarach, jak: wnoszenie majątku z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa do TON „AGRO" SA w celu podwyższenia kapitału spółki, udzielanie TON „AGRO" SA i jego spółkom zależnym zleceń dokonania sprzedaży nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa z pominięciem ustawy o zamówieniach publicznych, sprzedawanie TON „AGRO" SA i jego spółkom zależnym wybranych nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, a także uznaniowy charakter udzielania i oprocentowania pożyczek oraz oprocentowania rat należności za sprzedane nieruchomości.

W wyniku kontroli stwierdzono uszczuplenia dochodów w kwocie 23 148 426 zł, w tym dla budżetu państwa 5 mln zł i dla państwowych jednostek organizacyjnych 48 426 zł oraz wydatkowanie z naruszeniem ustawy o zamówieniach publicznych kwoty 794 527 zł. Najwyższa Izba Kontroli podjęła działania w celu odzyskania kwoty 5 mln zł, należnej budżetowi państwa.

Do organów ścigania NIK skierowała 1 zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa niegospodarności (art. 296 § 1 k.k.) i spowodowaniu szkody w mieniu Skarbu Państwa w wysokości 281,6 tys. zł. Skierowano także 2 zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, którymi objęto 2 osoby.

Reasumpcja ustaleń i realizacji wniosków

Generalnie kontrola wykazała, że badane spółki prawidłowo realizowały zobowiązania wobec Skarbu Państwa i poprawnie prowadziły księgi rachunkowe. Stwierdzono różne drobne uchybienia związane były głównie z błędami przy wyliczaniu podstawy naliczania zobowiązań podatkowych. Ujawniono działania prowadzące do nieosiągania zysku, a tym samym niepłacenia podatku dochodowego od osób prawnych.

Według NIK, rosnące zaangażowanie kapitałowe Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa w spółki i nabywanie akcji lub udziałów, często bez przeprowadzania rzetelnych analiz przyszłej opłacalności, było mało efektywne. Około 1/3 spółek nie prowadziła w ogóle działalności gospodarczej, a z pozostałych tylko około połowa osiągała dodatnie wyniki finansowe.

Utrzymywanie przez wiele lat udziałów lub akcji spółek przejętych wraz z mieniem byłych ppgr aż do czasu ich upadłości i likwidacji, zamiast np. wcześniejszej sprzedaży, prowadziło do całkowitej utraty zaangażowanego w nich kapitału. Nie zawsze były korzystne konwersje niespłaconych pożyczek udzielonych przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa na akcje lub udziały spółek nieosiągających zysków. Niecelowe i niegospodarne było udzielanie przez Agencję spółkom prawa handlowego nisko oprocentowanych pożyczek.

Po zakończeniu kontroli NIK monitoruje realizację przez kontrolowane spółki oraz administrację rządową i AWRSP wniosków pokontrolnych, gdyż uznała, że – niezależnie od pełnej realizacji wniosków przekazanych skontrolowanym jednostkom w wystąpieniach pokontrolnych – niezbędne jest podjęcie szeregu działań zmierzających do prawidłowego gospodarowania Zasobem Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz podniesienia efektywności zaangażowanego kapitału Agencji w spółki prawa handlowego. Z udzielonych odpowiedzi na jednostkowe wystąpienia pokontrolne wynika, że z ogólnej liczby zawartych w nich 28 wniosków do końca października 2002 r. zrealizowane zostały 23, w trakcie realizacji były 3, a nie zrealizowano jeszcze 2 wniosków.

Na podstawie odpowiedzi otrzymanych od adresatów wniosków pokontrolnych, zamieszczonych w informacji o wynikach kontroli, stwierdzono że 4 wnioski zostały wykonane, a 4 pozostałe znajdują się w fazie realizacji.

Na przykład minister Skarbu Państwa, opierając się m.in. na wynikach kontroli zatwierdził 21 sierpnia 2002 r. zmiany w Statucie Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz rozszerzył uprawnienia i kompetencje rady nadzorczej, co ma na celu skuteczniejsze wykonywanie nadzoru nad działalnością AWRSP. Ponadto skierował do Sejmu rządowy projekt ustawy, opracowany przez ministra Skarbu Państwa, o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Konsekwencją proponowanych zmian ma być oddzielenie majątku Agencji od majątku Skarbu Państwa. Ma to pozwolić na wprowadzenie przejrzystych zasad rozliczania efektów finansowych gospodarowania powierzonym Agencji mieniem Skarbu Państwa, a także na zwiększenie wpływów do budżetu państwa z działalności Agencji. Prowadzone są również uzgodnienia międzyresortowe dotyczące projektu rozporządzenia ministra Skarbu Państwa w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Agencji, których ideą jest poprawienie przejrzystości sprawozdań finansowych, jak i planowanych wydatków oraz inwestycji kapitałowych Agencji.

W resorcie rolnictwa i rozwoju wsi podjęto, przy wykorzystaniu ustaleń zawartych w „Informacji", prace nad projektem ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego państwa, w którym przewidziano m.in. powierzenie nadzoru nad Agencją ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa, a w zakresie jej zadań dotyczących nieruchomości rolnych oraz innych składników majątkowych Skarbu Państwa przeznaczonych na cele rolne ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi. W ten sposób minister, odpowiedzialny za poprawę struktury agrarnej, będzie miał znaczący wpływ na sposób dysponowania państwowymi nieruchomościami rolnymi, czego do tej pory był pozbawiony. W ramach prac nad rządowym

projektem ustawy o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa czynione są także starania, aby wpływ na funkcjonowanie spółek prowadzących działalność istotną dla postępu biologicznego w rolnictwie, miał również minister właściwy do spraw rozwoju wsi.

Spośród członków rady nadzorczej AWRSP powołano we wrześniu 2002 r. zespół, który dokona analizy możliwości zbycia akcji TON „AGRO" SA. Prezes Agencji zobowiązał się do zbycia tych akcji po ustabilizowaniu się rynku obrotu nieruchomościami, a także do podejmowania dalszych działań w celu zbycia mniejszościowych akcji i udziałów spółek, uniemożliwiających wpływ na ich działalność. Już w I półroczu 2002 r. zostały sprzedane akcje (udziały) 4 takich spółek.

Do prezesa Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa zwrócono się o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli o dalszych działaniach dotyczących sprzedaży akcji (udziałów) w spółkach z udziałem AWRSP poniżej 100%, w tym szczególnie TON „AGRO" SA, według stanu na 31 grudnia 2002 r.

mgr inż. Andrzej Mossakowski
Departament Środowiska, Rolnictwa
i Zagospodarowania Przestrzennego w NIK

Bronisław Adamczak
Tadeusz Dziuba

RESTRUKTURYZACJA I PROCESY NAPRAWCZE W PRZEDSIĘBIORSTWACH PAŃSTWOWYCH WOJ. WIELKOPOLSKIEGO

W końcu 2001 r. na terenie województwa wielkopolskiego istniało 50 czynnych przedsiębiorstw państwowych, tj. takich, które nie były w stanie likwidacji lub upadłości. Spośród tych przedsiębiorstw skontrolowano 12 w celu ocenienia efektywności prowadzonych w nich w latach 1999-2001 procesów restrukturyzacyjnych albo postępowań naprawczych[1]. W 5 przedsiębiorstwach (spośród objętych kontrolą) dyrektorzy realizowali programy restrukturyzacyjne albo podejmowali działania restrukturyzacyjne (I grupa przedsiębiorstw), w 2 dalszych działania dostosowawcze do sytuacji rynkowych prowadzili zarządcy-menadżerowie (II grupa), a w 5 zarządcy komisaryczni wykonywali programy naprawcze zatwierdzone przez organ założycielski (III grupa).

Restrukturyzacja

Przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie nakładają na organy przedsiębiorstw państwowych obowiązku sporządzania programów restrukturyzacyjnych lub podejmowania działań restrukturyzacyjnych. Konieczność restrukturyzacji jest następstwem mechanizmów gospodarki rynkowej, wymagających dostosowywania się przedsiębiorstw do zmieniającej się sytuacji rynkowej. W latach objętych kontrolą czynnikiem silnie skłaniającym do działań dostosowawczych był pogarszający się stan polskiej gospodarki.

Restrukturyzacja danego przedsiębiorstwa dotyczyć może jednego lub kilku segmentów, a mianowicie: zatrudnienia (zmiana struktury zatrudnienia, przekwalifikowania, zmiana kadry zarządzającej, zwolnienia pracowników), finansów (rozłożenie długów w czasie, ewentualne umorzenie zobowiązań lub ich zamiana na akcje, emisja nowych akcji), majątku przedsiębiorstwa (sprzedaż składników niewykorzystywanych albo ich leasing, utworzenie spółek córek), a także jego organizacji (usprawnienie organizacji przedsiębiorstwa ze względu na postawione cele).

---

[1] W artykule omówiono wyniki kontroli „Realizacja programów restrukturyzacyjnych i naprawczych przez przedsiębiorstwa państwowe w województwie wielkopolskim" (Delegatura NIK w Poznaniu, listopad 2002 r.), przeprowadzonej w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim i 12 przedsiębiorstwach wymienionych w tabeli 1.

We wszystkich skontrolowanych przedsiębiorstwach I i II grupy prowadzono restrukturyzację, choć w różnych zakresach.

Przykładowo, Fabryka Zamków i Okuć „Fana" w Poznaniu miała program restrukturyzacji, sporządzony na mocy uchwały rady pracowniczej z października 1998 r. W pierwszej części programu pn. „Działania zmierzające do dalszej szybkiej poprawy bieżącej działalności i efektywności funkcjonowania Fabryki", ujęto 89 zadań, w tym: 23 zadania dotyczące rynku i działalności marketingowej, 18 zadań w zakresie rozwoju produkcyjno-technologicznego, 12 zadań obejmujących racjonalizację kosztów, 22 zadania z zakresu organizacji, zarządzania i zatrudnienia, 14 zadań odnoszących się do finansów. Jednak większość zadań sformułowano w sposób hasłowy i mało konkretny, a niektóre zawierały podobną lub zbliżoną treść. Mankamentem programu było także niesporządzenie harmonogramu terminów realizacji poszczególnych zadań i niewskazanie osób odpowiedzialnych za ich realizację. Według oceny realizacji tego programu, dokonanej przez dyrektora „Fany" dopiero w czasie kontroli NIK, nie wykonano 6 zadań, 1 zrealizowano częściowo, a 2 przesunięto na termin późniejszy.

Zakłady Chemii Gospodarczej „Pollena" w Ostrzeszowie skutecznie realizowały zadania zawarte w programie restrukturyzacji. Podjęto działania takie, jak: rozszerzenie asortymentu wyrobów i nadanie im nowego wizerunku, modernizacja środków produkcji (dzięki czemu zwiększono zdolności produkcyjne), stworzenie możliwości produkcji nowych wyrobów, polepszenie warunków pracy. W rezultacie w latach 1999-2001 – mimo wypadków niestaranności w sprawowaniu zarządu – nastąpiła poprawa pozycji rynkowej „Polleny", potwierdzona m. in. 33%-43% wzrostem sprzedaży w porównaniu z 1998 r.

Poznańskie Zakłady Sprzętu Ortopedycznego w Poznaniu podejmowały działania restrukturyzacyjne w liczącym się zakresie. Przede wszystkim zlikwidowano 3 nierentowne oddziały terenowe i zmniejszono zatrudnienie o 30% w latach 1999-2001. Mimo to Zakłady prowadziły działalność ze stratą, która w tych latach wynosiła odpowiednio 215 tys. zł, 396 tys. zł i 366 tys. zł.

Restrukturyzację danego przedsiębiorstwa można uznać za skuteczną przede wszystkim wtedy, gdy poprawia się jego kondycja (albo gdy zahamuje się proces degradacji). Tymczasem w I grupie przedsiębiorstw pogorszył się w latach objętych kontrolą ich stan ekonomiczno-finansowy. Wskazywał na to zwłaszcza wzrost w 2001 r. (w stosunku do 1999 r.) wskaźników zadłużenia (zobowiązania ogółem - aktywa) oraz zmniejszenie się – z wyjątkiem jednego przedsiębiorstwa – wskaźników rentowności netto (zysk netto – przychód ze sprzedaży). Pogorszenie sytuacji ekonomicznej stwierdzono też w jednym z dwóch

przedsiębiorstw II grupy. Z tego powodu działania restrukturyzacyjne w skontrolowanych przedsiębiorstwach państwowych generalnie należy ocenić jako nieefektywne. Z pewnością nie było łatwe uzyskanie pozytywnych efektów restrukturyzacji w warunkach recesji, ale też skutkom tej recesji miały przeciwdziałać procesy restrukturyzacyjne.

Można wskazać dwie przyczyny uzyskiwania niezadowalających efektów restrukturyzacji wielkopolskich przedsiębiorstw państwowych. Pierwszą był brak współdziałania organów kolegialnych i jednoosobowych tych przedsiębiorstw.

Na przykład, konflikty pomiędzy dyrektorem Przedsiębiorstwa PKS w Turku a częścią organizacji związkowej i radą pracowniczą uniemożliwiły realizowanie najważniejszych zadań restrukturyzacyjnych, głównie w zakresie zatrudnienia i kosztów. Osiągnięty w 2000 r. zysk (w kwocie 569 tys. zł) organy samorządu załogi – wbrew stanowisku dyrektora – przeznaczyły na nagrody dla załogi. Postawy roszczeniowe przejawiające się przeznaczeniem zysku na konsumpcję, brakiem zaangażowania organizacji związkowych w restrukturyzację, brakiem zgody na weryfikację norm odzieży i środków czystości oraz żądaniami zwiększenia inwestycji bez określenia źródeł ich finansowania powodowały zagrożenie bytu tego przedsiębiorstwa, choć nie była to jedyna przyczyna pogarszającej się sytuacji.

Podobnie, w Poznańskich Zakładach Sprzętu Ortopedycznego w Poznaniu nieracjonalnie spożytkowano zysk wypracowany w 1998 r. i uchwałą rady pracowniczej tylko niecałe 14% (50 tys. zł) przeznaczono na rozwój przedsiębiorstwa, a około 66% (242,3 tys. zł) na fundusz załogi, a więc na konsumpcję.

Drugą przyczyną było niekonsekwentne i niesystematyczne prowadzenie działań restrukturyzacyjnych.

W Grodziskiej Fabryce Wyposażenia Wagonów „Growag", która przynosiła zyski, stwierdzono jednak ponoszenie nieuzasadnionych kosztów oraz niepełne wykorzystanie czasu pracy i kwalifikacji pracowników. Wydano np. 35 tys. zł na zlecenia pracownikom – w ramach dodatkowo opłaconych umów – prac i zadań, mimo że należały one do obowiązków tych pracowników lub mogły być przez nich wykonane w czasie godzin pracy. Taką praktykę zastosowano również przy zleceniu firmie konsultingowej opracowania kolejnej analizy działalności przedsiębiorstwa kosztem 7,9 tys. zł, mimo iż Fabryka dysponowała kwalifikowanymi służbami finansowo-księgowymi. Do oszczędnych działań nie można także zaliczyć wypłaty wynagrodzeń w kwocie 15,5 tys. zł za przygotowanie narady technicznej i opracowanie monografii przedsiębiorstwa.

W latach 1997-2001 (do końca kwietnia) przedsiębiorstwem Wielkopolskie Tartaki „Witar" w Poznaniu kierował zarządca-menedżer, który stosował system zarządzania opierający się na zasadzie „naczyń połączonych", przekazując tartakom nierentownym nadwyżki wypracowane przez tartaki produktywne. W rezultacie spośród 11 tartaków działalność ze stratą w 2001 r. prowadziło aż 8, a z zyskiem tylko 3, choć w 1997 r. straty przynosiły 3 tartaki, a 8 wypracowywało zyski. W całym pięcioletnim okresie ze stratą działały tartaki w Jarocinie i w Kępnie, a ich strata netto w tych latach była wyższa od straty netto całego przedsiębiorstwa.

Postępowania naprawcze

Postępowania naprawcze regulują przepisy rozdziału 13 ustawy z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych.[2] Na mocy tych przepisów organ założycielski ma prawo w określonych okolicznościach wszcząć postępowanie naprawcze, a zwłaszcza wtedy, gdy dane przedsiębiorstwo prowadzi działalność ze stratą. Organ założycielski ustanawia na czas oznaczony zarząd komisaryczny: odwołuje dyrektora, rozwiązuje organy kolegialne i powołuje zarządcę komisarycznego, który przejmuje kompetencje wszystkich organów przedsiębiorstwa (z tym, że uprawnienia do zatwierdzania sprawozdania finansowego, dokonywania podziału zysku na fundusze i ustalania zasad ich wykorzystywania przejmuje organ założycielski). Zarządca komisaryczny zobowiązany jest do niezwłocznego przedstawienia organowi założycielskiemu programu naprawczego do zatwierdzenia, a następnie powinien co trzy miesiące przedkładać mu sprawozdania ze swej działalności.

Wszystkie skontrolowane przedsiębiorstwa III grupy, a więc te, w których wprowadzono zarządy komisaryczne, były w wyraźnie gorszej kondycji ekonomicznej niż przedsiębiorstwa I grupy. We wszystkich znacznie niższa była relacja kapitału własnego do obcego oraz relacja kapitału własnego do majątku trwałego. We wszystkich podmiotach III grupy poziom zobowiązań, mierzony aktywami, był wyraźnie wyższy niż w podmiotach I grupy. Rentowność sprzedaży przedsiębiorstw będących w zarządzie komisarycznym – z wyjątkiem jednego – była albo ujemna, albo zbliżona do zera. Były to więc jednostki gospodarcze wymagające zdecydowanych działań sanacyjnych, zatem słusznie ustanowiono w nich zarządy komisaryczne.

---

[2] T.j. DzU z 1991 r., nr 18, poz. 80, ze zm.

Niestety, kontrola NIK wykazała małą skuteczność zarządów komisarycznych i realizowanych przez zarządców programów naprawczych. Zarządcy komisaryczni powołani we wszystkich 5 przedsiębiorstwach omawianej grupy mieli formalne kwalifikacje do wykonywania swoich obowiązków i opracowali – z jednym wyjątkiem – odpowiednie programy sanacyjne. Jednak ich realizacja nie przynosiła zakładanych efektów, nawet w tych przedsiębiorstwach, w których postępowania naprawcze wszczęto wiele lat temu (w latach 1992-1994).

Na przykład, w Kaliskich Zakładach Przemysłu Terenowego w Kaliszu postępowanie naprawcze wszczęto w marcu 1992 r. Prowadziło je czterech kolejnych zarządców. Drugim z nich była spółka z o.o. (zarządzająca także innymi skontrolowanymi przedsiębiorstwami), która zaniechała restrukturyzacji zatrudnienia i majątku, zmiany systemu zarządzania oraz poszerzenia oferty rynkowej o nowe wyroby. Skutkowało to w okresie późniejszym m.in. niemożnością spłaty zobowiązań, brakiem środków finansowych na unowocześnienie parku maszynowego i rozwój Zakładów, a także możliwości pozyskania kapitału z zewnątrz. Program naprawczy opracowany przez tę spółkę został zrealizowany tylko w zakresie restrukturyzacji zadłużenia.

W okresie trwającego od grudnia 1994 r. procesu naprawczego Przedsiębiorstwa Przemysłu Chłodniczego „Calfrost" w Kaliszu, prowadzonego od grudnia 1994 r. do marca 2001 r. przez tę samą spółkę z o.o., nie zrealizowano planowanego wyniku finansowego netto. Osiągnięty w latach 1998-1999 zysk netto (odpowiednio 27,4 tys. zł i 3,2 tys. zł) stanowił zaledwie 10,7% i 1,6% wielkości zaplanowanych w programie naprawczym. Nie zrealizowano także założeń programu naprawczego w zakresie poziomu zobowiązań: wskaźnik zadłużenia wzrósł z 64,7% w 1995 r. do 74,2% w 1998 r. i 76,7% w 1999 r.

Również w Fabryce Obrabiarek „Ponar Remo" w Kępnie nie osiągnięto w latach 1999-2001 zakładanego w programie naprawczym wzrostu wyniku finansowego netto i wartości kapitału własnego, a także nie nastąpiło obniżenie poziomu kosztów działalności operacyjnej oraz wysokości zobowiązań.

Nadzór ze strony organów założycielskich

Kwestie nadzoru nad przedsiębiorstwami państwowymi regulują przepisy rozdziału 12 ustawy o przedsiębiorstwach państwowych. Ogólnie rzecz biorąc, organ założycielski jest uprawniony do dokonywania kontroli i oceny przedsiębiorstwa oraz pracy osoby, która nim zarządza. Organami założycielskimi dla skontrolowanych przedsiębiorstw byli poprzednio

wojewodowie: kaliski, koniński i poznański, a w okresie objętym kontrolą wojewoda wielkopolski. Organy te wywiązywały się z obowiązków nadzorczych, ale tylko w wymiarze elementarnym. We wszystkich przedsiębiorstwach o słabej kondycji ekonomicznej (spośród 12 skontrolowanych) powołano zarządy komisaryczne. W okresie objętym kontrolą organ założycielski gromadził meldunki i sprawozdania nadsyłane przez nadzorowane przedsiębiorstwa i na ich podstawie sporządzał odpowiednie materiały analityczne o ich sytuacji majątkowej i ekonomiczno-finansowej. Dysponował także rejestrem osób mających formalne kwalifikacje do sprawowania obowiązków zarządcy komisarycznego, zarządcy-menedżera, likwidatora lub pełnomocnika ds. prywatyzacji.

Mimo to nadzór organu założycielskiego nad skontrolowanymi przedsiębiorstwami należy ocenić jako niewystarczający i opieszały. Wspomniane analizy zawierały co prawda wystarczające opisy sytuacji majątkowej i finansowej przedsiębiorstw, ale w zbyt małym stopniu koncentrowały się na wnioskach i propozycjach, jakie należałoby podjąć. Nie były należycie wykorzystywane miesięczne meldunki o sytuacji przedsiębiorstw w regionie, mimo iż wykazywano w nich występowanie niekorzystnych tendencji w zbiorowości nadzorowanych przedsiębiorstw państwowych. Służby urzędu wojewódzkiego w toku przeprowadzanych kontroli w przedsiębiorstwach zajmowały się tylko zagadnieniami bezpieczeństwa i higieny pracy oraz ochrony przeciwpożarowej, ponieważ jedynie taki zakres przedmiotowy kontroli przewidywał regulamin organizacyjny właściwego wydziału tego urzędu. Należy to uznać za nieprawidłowość, wpływającą niekorzystnie na efektywność nadzoru nad restrukturyzacją i postępowaniami naprawczymi w przedsiębiorstwach państwowych regionu. W rezultacie zwlekano z decyzjami o zmianie form zarządzania przedsiębiorstwami, w których nastąpiło pogorszenie sytuacji finansowej i w których straty występowały od dłuższego czasu (jak np. w Przedsiębiorstwie Handlu Sprzętem Rolniczym „Agroma" w Kaliszu czy w Przedsiębiorstwie Dezynfekcji, Dezynsekcji i Deratyzacji w Poznaniu, które to jednostki po pewnym czasie kwalifikowały się już tylko do wszczęcia procesu upadłości albo likwidacji).

Nietrafne okazały się też niektóre decyzje personalne organu założycielskiego, mimo że na kierowników przedsiębiorstw powoływano osoby formalnie do tego przygotowane.

Przykładowo, powołany w styczniu 2001 r. zarządca komisaryczny Poznańskiego Przedsiębiorstwa Remontowo Montażowego „Taskomont" w Poznaniu nie opracował programu naprawczego w wymaganej formie i treści, ograniczając swoje działania do przygotowania sprzedaży przedsiębiorstwa inwestorowi wybranemu przez organ założycielski. Zarządca ten zrezygnował z powierzonej mu funkcji już we wrześniu 2001 r.

Zarządca komisaryczny Kaliskich Zakładów Przemysłu Terenowego w Kaliszu nie zrealizował zobowiązania (wynikającego z umowy o sprawowanie zarządu z lipca 1999 r.) do opracowania w terminie trzymiesięcznym programu naprawczego i przedłożenia go organowi założycielskiemu do zatwierdzenia. Po czterech miesiącach od daty zawarcia tej umowy zarządca złożył (na wezwanie organu założycielskiego) dokument zawierający proponowane działania, w tym likwidację Zakładów. Po czterech monitach organu założycielskiego złożony został w lipcu 2001 r. program naprawczy, ale tylko na 2001 r. Program ten został jednak zwrócony do uzupełnienia. Zarządca dopiero w grudniu 2001 r. przedłożył organowi założycielskiemu program naprawczy na 2002 r., który został zatwierdzony.

Na zarządcę komisarycznego Wielkopolskich Tartaków „Witar" w Poznaniu powołano w maju 2001 r. osobę będącą zarządcą-menedżerem (od 1997 r.), a wcześniej wieloletnim dyrektorem tego przedsiębiorstwa, mimo że – jak już wcześniej wspomniano – pod tym kierownictwem przedsiębiorstwo systematycznie powiększało straty i stopniowo zbliżało się do stanu zagrożenia bytu.

Podsumowanie

Okazało się, że podejmowane i prowadzone przez osoby zarządzające przedsiębiorstwami państwowymi działania restrukturyzacyjne albo postępowania naprawcze były nieskuteczne. Tylko w jednym przedsiębiorstwie (spośród 12 objętych kontrolą) wyraźnie polepszyła się kondycja ekonomiczna, a w dwóch następnych można mówić o niepogorszeniu się sytuacji w latach 1999-2001. W pozostałych jednostkach stopniowo wzrastały wskaźniki zadłużenia i spadała rentowność netto sprzedaży. Jednoczesna długotrwałość i nieefektywność postępowań naprawczych w niektórych przedsiębiorstwach państwowych nasuwa przypuszczenie, że postępowania te były wszczynane nie tyle z przekonania o możliwości zrealizowania zamiarów sanacyjnych, co z myślą o przedłużeniu ich bytu, a tym samym odwleczeniu decyzji o likwidacji albo upadłości.

Z całości ustaleń omawianej kontroli wynika niewątpliwie, że organy założycielskie powinny szybciej reagować na powstawanie strat w przedsiębiorstwach i bez zwłoki podejmować decyzje o zmianie form zarządzania. Powinny także szybciej i wnikliwiej oceniać efekty działalności dyrektorów, zarządców-menedżerów i zarządców komisarycznych oraz szybciej reagować na brak zadowalających efektów restrukturyzacyjnych i naprawczych. W celu osiągnięcia efektywnego nadzoru nad przedsiębiorstwami państwowymi, organy założycielskie powinny podejmować bezpośrednie kontrole skuteczności restrukturyzacji i postępowań naprawczych.

Jednak intensyfikacja i szczegółowość nadzoru ze strony organów założycielskich – nie umniejszając ich znaczenia – może odegrać co najwyżej rolę dyscyplinującą, a nie sprawczą, w uzyskiwaniu założonych celów restrukturyzacyjnych albo sanacyjnych. Podstawowym instrumentem organów założycielskich do zapewnienia osiągnięcia założonych celów dostosowawczych do wymagań rynkowych jest powoływanie na stanowiska zarządców przedsiębiorstw osób mających zweryfikowane praktycznie (a nie tylko formalnie) umiejętności w kierowaniu organizmami gospodarczymi w konkurencji rynkowej.

mgr Bronisław Adamczak

wicedyrektor dr Tadeusz Dziuba
Delegatura NIK w Poznaniu

Wiesław Piątkowski
Jarosław Wenderlich

GOSPODARKA ODPADAMI KOMUNALNYMI

Ogólne przeświadczenie, że zanieczyszczenie środowiska powoduje głównie przemysł, w świetle kontroli gospodarki odpadami komunalnymi zrealizowanych w latach 1994 – 2001 przez Najwyższą Izbę Kontroli, okazało się nieprawdziwe. Stwierdzono, że około 30% szkód w przyrodzie wyrządzają odpady komunalne. Roczną wielkość odpadów komunalnych w Polsce w 2000 r. oszacowano na 12,2 mln Mg, z czego 95% wywieziono na składowiska. W strukturze gromadzonych w Polsce odpadów dominują związki organiczne (38%), szkło (11,5%), tworzywa sztuczne (10%), papier i tektura (9,5%) oraz metale (8%). Nieprawidłowa gospodarka tymi odpadami, brak kanalizacji i oczyszczalni ścieków stwarzają poważne zagrożenie powierzchni ziemi i wód podziemnych.

Przeprowadzona przez Delegaturę NIK w Łodzi w 1997 r. kontrola gospodarki stałymi odpadami komunalnymi i przemysłowymi w gminach[1] wykazała, że organy gmin podejmowały wiele działań dla ochrony środowiska przed odpadami komunalnymi. Przedsięwzięcia te nie były jednak kompleksowe i nie doprowadzały do osiągnięcia stanu zgodnego z obowiązującymi wymogami ochrony środowiska.

Z kolei Delegatura NIK w Zielonej Górze - w kontroli zagospodarowania odpadów komunalnych oraz przestrzegania porządku i czystości w gminach[2] - za najczęściej powtarzające się nieprawidłowości uznała m.in. brak programów ochrony środowiska, nieuregulowanie sposobu usuwania odpadów komunalnych, brak nadzoru wojewodów nad zgodnością uchwał rad gmin z prawem.

Delegatura NIK w Olsztynie w 1999 r. przeprowadziła kontrolę stopnia zagospodarowania i prawidłowości składowania stałych odpadów komunalnych oraz sposobu postępowania z odpadami niebezpiecznymi i szczególnie szkodliwymi dla środowiska na terenie województwa warmińsko-mazurskiego[3]. Stwierdzono m.in., że w 13 gminach (59%) w niewielkim stopniu funkcjonował zorganizowany system usuwania odpadów, nie wykorzystano uprawnień kontrolnych wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości

---

1 *Informacja o wynikach kontroli ...,* opracowana w Delegaturze NIK w Łodzi, kwiecień 1997 r.

2 *Informacja o wynikach kontroli ...,* opracowana w Delegaturze NIK w Zielonej Górze, styczeń 1999 r.

3 *Informacja o wynikach kontroli ...,* opracowana w Delegaturze NIK w Olsztynie, lipiec 1999 r.

i porządku w gminach. W niepełnym zakresie przeprowadzano rekultywację zamkniętych składowisk oraz likwidację tzw. dzikich wysypisk.

Również Delegatura NIK w Szczecinie w 1999 r. przeprowadziła kontrolę zagospodarowania odpadów komunalnych oraz przestrzegania porządku i czystości w 11 gminach województwa zachodniopomorskiego[4]. Ustalono, że w większości kontrolowanych gmin (82%) ich zarządy nie stworzyły optymalnych warunków do selektywnej zbiórki, segregacji i składowania odpadów komunalnych przydatnych do wykorzystania.

Zebrane podczas kontroli zrealizowanych przez delegatury NIK w Łodzi, Zielonej Górze, Olsztynie i Szczecinie informacje i dokonane ustalenia oraz publikacje prasowe stanowiły dla Delegatury NIK w Bydgoszczy inspirację do przeprowadzenia w II półroczu 2001 r. kontroli gospodarowania stałymi odpadami komunalnymi przez jednostki samorządu terytorialnego. Badaniami objęto okres od 1 stycznia 1999 r. do końca I półrocza 2001 r. Uczestniczyło w nich osiem delegatur - w Bydgoszczy (jednostka koordynująca badania), Katowicach, Łodzi, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu - które przeprowadziły kontrole w 45 gminach i jednym związku międzygminnym. Wyniki kontroli nadal wskazują na poważne zaniedbania w gospodarowaniu stałymi odpadami komunalnymi.

Już kontrola rozpoznawcza w pięciu gminach województwa kujawsko-pomorskiego, tj. Inowrocławiu, Radziejowie, Gniewkowie, Kruszwicy i Rojewie wykazała, że w żadnej z nich nie sporządzono programu ochrony środowiska. W 4 gminach nie było ewidencji składowisk, w 3 nie kontrolowano prawidłowości eksploatacji składowisk, w 2 - mimo podejmowanych działań - nie zlikwidowano wszystkich „dzikich" wysypisk komunalnych.

Kontrola gospodarowania stałymi odpadami komunalnymi na terenie 45 gmin pozwala na konstatację, że realizowana przez gminy polityka gospodarowania odpadami opierała się na działaniach podejmowanych doraźnie lub wynikających z programów ochrony środowiska.

Programy ochrony środowiska, uchwalone przez radę, miały tylko gminy Płock i Legnica, 20 dysponowało pewnymi elementami programu odnoszącymi się jedynie do niektórych problemów środowiska naturalnego (z terenu działania Delegatury NIK w Bydgoszczy dotyczyło to 7 gmin - Koronowa, Nakła, Inowrocławia, Radziejowa, Bydgoszczy, Żnina i Mogilna). Pozostałe 23 gminy nie sporządziły żadnego dokumentu stanowiącego choćby element polityki w wymienionym zakresie. Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska wymagała także – w ramach programu ochrony środowiska –

---

[4] *Informacja o wynikach kontroli ...,* opracowana w Delegaturze NIK w Szczecinie, listopad 1999 r.

opracowania ewidencji eksploatowanych i nieeksploatowanych składowisk z nieprzeprowadzoną rekultywacją oraz nielegalnych miejsc gromadzenia odpadów. W 22 gminach nie było w ogóle takiej ewidencji, a ewidencje prowadzone w 4 gminach nie uwzględniały znajdujących się na ich terenie nielegalnych i niezrekultywowanych składowisk (Istebna, Rybnik, Stronie Śląskie i Zagórz).

Wszystkie skontrolowane gminy, z wyjątkiem gminy Konopnica, opracowały i wprowadziły w życie zasady utrzymania czystości i porządku na swoim terenie, realizując obowiązek wynikający z ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach[5]. Zasady te były na ogół przestrzegane, a łamiących prawo karano mandatami bądź kierowano wobec nich wnioski do kolegiów ds. wykroczeń. Niedostateczna była natomiast realizacja nałożonego na gminy ustawowego obowiązku tworzenia warunków do selektywnej zbiórki i segregacji odpadów. Władze 15 spośród kontrolowanych gmin nie podjęły żadnych działań. W 15 gminach, na podstawie uchwał rad, zobowiązano się do prowadzenia segregacji odpadów. Łącznie w latach 1999-2000 w 9 gminach spośród 25, m.in. Bydgoszczy, Toruniu, Nakle i Nowej Wsi Wielkiej, wdrażano segregację odpadów i zebrano: 698 ton makulatury, 1258 ton stłuczki szklanej, 655 ton opakowań z tworzyw sztucznych.

Ponad 25% składowisk odpadów komunalnych objętych kontrolą nie miało wymaganych ustawą - Prawo budowlane[6] uregulowań formalnoprawnych. Z terenu działania Delegatury NIK w Bydgoszczy dotyczyło to gmin Strzelno oraz Rojewo. Zarządzający tymi składowiskami eksploatowali je bez pozwoleń na budowę oraz na użytkowanie.

Na 37 gmin mających czynne składowiska odpadów komunalnych 12 składowisk (32,4%) eksploatowano nielegalnie, tj. brakowało pozwoleń na budowę, projektów budowlanych i pozwoleń na użytkowanie. Eksploatację 12 składowisk rozpoczęto przed 1990 r.: 7 – przed 1980 r. (w gminach: Toruń, Strzelno, Rawicz, Kępno, Radomsko, Wyszków i Dębno), a 5 powstało w latach 1981-1990 (gminy: Nowa Sarzyna, Przysucha, Sieciechów, Łaziska Górne i Rybnik).

W Toruniu na przykład, wysypisko powstałe w latach 60. nie miało żadnych obiektów i elementów zabezpieczających środowisko gruntowo-wodne przed skażeniem. Obiekty wybudowane po 1994 r. miały pozwolenia na budowę, jednak nie spełniono obowiązku wynikającego z art. 54 Prawa budowlanego, tj. powiadomienia organu

---

[5] DzU z 1996 r., nr 132, poz. 622, ze zm.

[6] Ustawa z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (DzU z 1994 r., nr 89, poz. 414, ze zm.).

administracji architektoniczno-budowlanej o zamiarze przystąpienia do eksploatacji (modernizacja kwatery, waga, śluza, linia energetyczna i system zbierania odcieków). Ponadto prowadzono rekultywację skarp bez uzyskania pozwolenia na budowę. W Zawoni do czasu zakończenia budowy składowiska, tj. do października 2000 r., odpady komunalne gromadzone były na nielegalnym wysypisku odpadów. W Strzelnie władze gminy nie miały pozwolenia na budowę zarówno na wysypisko powstałe w 1975 r., jak i na jego modernizację wykonaną w 1991 r., polegającą m.in. na budowie nowych kwater. W odniesieniu do 20 innych eksploatowanych składowisk (54%) kontrola wykazała brak pozwoleń na ich użytkowanie.

Badania prawidłowości zlecenia w latach 1999-2000 robót budowlanych i eksploatacyjnych składowisk odpadów komunalnych wykazały, że w okresie tym w 4 gminach, tj. w Zawoni, Tychach, Szczecinie i Inowrocławiu, doszło do naruszenia przepisów ustawy o zamówieniach publicznych[7]. Dotyczyło to głównie udzielania zamówień z wolnej ręki w sytuacjach, gdy przekraczały one wartości dopuszczalne dla tego trybu zamówień. Zaniedbano przy tym wystąpienia do Urzędu Zamówień Publicznych o ewentualne uzyskanie zgody prezesa dla takich rozwiązań. Omawiane nieprawidłowości w udzielaniu zamówień publicznych stanowiły, w ocenie NIK, naruszenie dyscypliny finansów publicznych. W gminie Inowrocław za naruszenie dyscypliny finansów publicznych Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy ukarała prezydenta i wiceprezydenta karą upomnienia.

Istotne nieprawidłowości dotyczyły zasad i sposobu eksploatacji składowisk odpadów komunalnych. Eksploatacja 6 składowisk odbywała się bez instrukcji wymaganej ustawą z 27 czerwca 1997 r. o odpadach[8]. Stwierdzono to w Szczecinie, Bani, Kępnie, Sieciechowie, Koronowie i Nowej Wsi Wielkiej. W 8 innych gminach - Jarocinie, Rybniku, Dębnie, Zawoni, Przysusze, Moryniu, Łaziskach Górnych i Nakle – nie przestrzegano zasad określonych w instrukcjach. Zaniedbania polegające na niewłaściwej eksploatacji składowisk potwierdziły także badania przeprowadzone przez Inspekcję Ochrony Środowiska. Wynika z nich, iż z 72 zaleceń wydanych przez Inspekcję w latach 1999-2000, do czasu zakończenia kontroli NIK nie wykonano jeszcze 20 z nich. Sytuacja ta dotyczyła Tych, Łazisk Górnych, Rybnika, Radymna, Krośniewic, Wyszkowa, Płocka, Bydgoszczy i Koronowa.

---

[7] Ustawa z 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (DzU z 2002 r., nr 72, poz. 664, ze zm.).

[8] Ustawa z 27 czerwca 1997 r. o odpadach (DzU z 1977 r., nr 96, poz. 592, ze zm.).

Do najczęściej powtarzających się nieprawidłowości stwierdzonych przez WIOŚ zaliczyć należy: nieodpowiedni stan techniczny wysypisk, nieprawidłowe ich zabezpieczenie warstwami izolacyjnymi, niepełny zakres badań monitoringowych wód podziemnych na terenie wysypisk, wykraczanie pryzm poza wały ograniczające kwaterę, przyjmowanie na składowiska odpadów niesegregowanych, brak jakościowej i ilościowej ewidencji odpadów gromadzonych na wysypiskach, przyjmowanie na składowiska odpadów niebezpiecznych.

Niewłaściwy był też nadzór i kontrola organów gmin nad prawidłowością eksploatacji składowisk. Działania te były niewystarczające, niekiedy jedynie formalne. Co czwarta gmina prowadziła kontrole składowisk odpadów i ich wyniki omawiała na posiedzeniach swoich organów. Tylko w 11 jednostkach (10 gmin i jeden związek międzygminny) składowiska kontrolowano, a ich eksploatacja była przedmiotem posiedzeń komisji oraz zarządów zgromadzenia (Jarocin, Rawicz, Szczecin, Tychy, Bogatynia, Krośniewice, Bydgoszcz, Mogilno, Koronowo, Nakło oraz Związek Gmin Kcynia, Nakło, Szubin).

Mimo że średni stopień wypełnienia eksploatowanych składowisk na koniec 2000 r. wynosił 56%, a przyjęto na nie łącznie 2203,7 tys. Mg odpadów, skala gospodarczego wykorzystania odpadów komunalnych w badanych gminach była niewielka. Odpady te wykorzystywano w 3 gminach - w Szczecinie, Bydgoszczy, Toruniu - głównie do wytwarzania energii elektrycznej i biogazu. W Bydgoszczy w latach 1999-2000 wytworzono i włączono do krajowej sieci energetycznej 4 075 771 KWh energii elektrycznej. Natomiast w Toruniu w ciągu godziny wytwarzano około 550 KWh energii cieplnej. W projekcie eksploatację tej instalacji - pierwszej w Europie o tak nowoczesnej technologii - przewidziano na 20 lat, zakładając roczną produkcję energii elektrycznej w ilości 4 tys. MWh i energii cieplnej w ilości 38 tys. GJ.

W 18 gminach na eksploatowane składowiska były przyjmowane odpady komunalne pochodzące z innych gmin. W 13 gminach działo się to legalnie, tj. na podstawie stosownych uchwał, umów i porozumień; 3 gminy: Kępno, Przysucha i Konopnica w niewielkich ilościach przyjmowały odpady z innych gmin – mimo braku zezwalających na to uchwał rad; w 2 gminach: Nakle i Koronowie przyjmowanie tzw. obcych odpadów odbywało się wbrew wcześniej podjętym uchwałom lub z naruszeniem ustalonych zasad.

Z wyjątkiem 4 gmin - Zagórza, Radomska, Konopnicy i Żnina - władze pozostałych podejmowały działania zmierzające do ujawnienia miejsc nielegalnego składowania odpadów komunalnych. W 29 gminach doprowadzono do ujawnienia ogółem 436 „dzikich" wysypisk. Mimo rozpoczęcia ich likwidacji, do czasu zakończenia kontroli NIK nie udało się zlikwidować 53, gdyż wiązało się to z koniecznością poniesienia przez gminy kosztów

likwidacji i rekultywacji terenu. Najwięcej „dzikich" wysypisk ujawniono i zlikwidowano na terenie Bydgoszczy (104) i Torunia (95). Koszty likwidacji tych składowisk obciążały w różnym stopniu budżety gminne. Wiązały się one z ilością i rodzajem odpadów. O skali problemu świadczy przykład Bełchatowa, gdzie w 2000 r. likwidacja 9 ujawnionych „dzikich" wysypisk kosztowała Urząd Gminy ponad 276 tys. zł.

Przez kilkadziesiąt powojennych lat nie przywiązywano odpowiedniej wagi do problemów czystości środowiska i unieszkodliwiania odpadów. Powstało w związku z tym wiele tzw. dzikich wysypisk, nieodpowiadających elementarnym wymogom sanitarnym. Na wielu z nich znajdują się odpady niebezpieczne, zanieczyszczające wody i zatruwające okoliczne gleby. W ogólnej ocenie odpady przemysłowe i komunalne stanowią zagrożenie ludzkiego zdrowia i środowiska. Odpady komunalne, powstające w pobliżu osiedli ludzkich i zawierające substancje organiczne, sprzyjają rozwojowi mikroorganizmów chorobotwórczych i stają się żerowiskiem dla ptactwa i gryzoni.

W wydatkach gminnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości, natomiast w zakresie dochodów nieprawidłowości polegały na niewłaściwym naliczaniu kar z tytułu nielegalnej wycinki drzew w gminie Gniewkowo, a także nieterminowym przekazywaniu gminom przez dysponentów środków należnych gminnym funduszom. Jedynie w 12 gminach środki należne gminnym funduszom ochrony środowiska i gospodarki wodnej były przekazywane w terminie. W pozostałych gminach (70%) - z opóźnieniem sięgającym nawet do 5 miesięcy. NIK nie stwierdziła nieefektywnego wykorzystania pieniędzy pochodzących z gminnego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Mimo stałej poprawy, Polska znajduje się wśród krajów, w których nie prowadzi się prawidłowej gospodarki odpadami komunalnymi[9]. Jedynie około 55% ludności obsługują komunalne służby oczyszczania, podczas gdy w krajach Europy Zachodniej wskaźnik ten na ogół przekracza 90%. Tę niekorzystną sytuację pogłębia fakt, że praktycznie jedynym dotychczas stosowanym w kraju sposobem postępowania z odpadami komunalnymi jest ich składowanie bez uprzedniej segregacji. Nadal brakuje urządzeń do utylizacji odpadów.

---

[9] Por. *Raport o stanie środowiska województwa kujawsko-pomorskiego w 1999 r.,* Biblioteka Monitoringu Środowiska, Bydgoszcz 2000 r.

Program rządowy, określający wszystkie działania legislacyjne i organizacyjne, będzie uwzględniał odpowiednie dyrektywy Unii Europejskiej, które wraz z ustawą z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska[10] i ustawą z tego samego dnia o odpadach[11] oraz ustawą z 11 maja 2001 r. o opakowaniach i odpadach opakowaniowych, a także o opłatach produktowych i opłacie depozytowej[12] - tworzyć będą podstawy do opracowania systemu gospodarki odpadami.

Do najważniejszych zadań tego programu należy zaliczyć:

- opracowanie i przyjęcie przez Radę Ministrów krajowego planu gospodarki odpadami;

- sukcesywne przygotowywanie wojewódzkich, powiatowych i gminnych planów gospodarki odpadami (w ramach współpracy polsko-duńskiej w styczniu 2002 r. rozpoczęły się prace nad przewodnikami przygotowania tych planów);

- utworzenie i prowadzenie centralnej oraz wojewódzkich baz danych dotyczących wytwarzania i gospodarowania odpadami, jak również bazy o opakowaniach i odpadach opakowaniowych;

- dokonanie przeglądów ekologicznych istniejących składowisk odpadów oraz spalarni odpadów, a następnie podjęcie decyzji o ich modernizacji lub zamknięciu;

- przygotowanie planu modernizacji, zamknięcia i budowy nowych składowisk odpadów.

W większości krajów Unii Europejskiej prowadzona jest już systematyczna gospodarka odpadami. Jednym z warunków przystąpienia Polski do UE jest dostosowanie gospodarki odpadami komunalnymi do dyrektyw unijnych. W Unii prowadzone są prace nad uregulowaniem postępowania z kolejnymi rodzajami odpadów. W 2002 r. weszła w życie dyrektywa o pojazdach wycofanych z eksploatacji, na ukończeniu są prace nad dyrektywą o sprzęcie elektrycznym i elektronicznym. Jednocześnie wchodzi w życie nowa dyrektywa o spalaniu odpadów, a w przygotowaniu jest m.in. dyrektywa o kompostowaniu odpadów. Oznacza to, że konieczne jest przygotowanie koncepcji organizacyjno-techniczno-finansowych dotyczących przeniesienia do polskiego prawa i praktyki wymagań zawartych w tych aktach.

---

[10] DzU z 2001 r., nr 62, poz. 627, ze zm.

[11] DzU z 2001 r., nr 62, poz. 628, ze zm.

[12] DzU z 2001 r., nr 63, poz. 639, ze zm.

W świetle ustaleń kontroli gospodarki odpadami komunalnymi oraz konieczności dostosowania jej do dyrektyw unijnych, Najwyższa Izba Kontroli uznała za niezbędne podjęcie m.in. następujących działań przez:

- prezydentów, burmistrzów i wójtów: dołożenie większej staranności w działaniach służących poprawie stanu środowiska naturalnego i egzekwowaniu od służb ochrony środowiska w podległych urzędach wywiązywania się z obowiązków kontroli stanu czystości i porządku na terenie gminy; rozważne podejmowanie decyzji w sprawie udzielenia zezwoleń na składowanie odpadów pochodzących z terenu gmin nieuczestniczących w kosztach budowy składowisk, a w razie wyrażenia takiej zgody – o szczególny nadzór i kontrolę w tym zakresie; podejmowanie skutecznych działań mających na celu niedopuszczenie do powstawania nielegalnych składowisk odpadów komunalnych, a w wypadku ich ujawnienia – bezzwłoczną likwidację; zapewnienie właściwego nadzoru nad eksploatacją składowisk;

- powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego: objęcie kontrolą składowisk odpadów komunalnych, a zwłaszcza wybudowanych przed 1999 r., głównie pod kątem dostosowania ich funkcjonowania do obowiązujących przepisów o odpadach;

- wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska: wyegzekwowanie od zarządców terenów nieczynnych składowisk odpadów przeprowadzenia ich rekultywacji oraz monitorowania wpływu nagromadzonych tam odpadów na środowisko;

- marszałków województw: terminowe przekazywanie środków należnych gminnym funduszom ochrony środowiska i gospodarki wodnej z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska.

mgr Wiesław Piątkowski
dyrektor mgr Jarosław Wenderlich
Delegatura NIK w Bydgoszczy

SZKOLENIE PRACOWNIKÓW W GŁÓWNYM URZĘDZIE OBRACHUNKOWYM STANÓW ZJEDNOCZONYCH

Odpowiedni poziom kwalifikacji kadry kontrolerskiej stanowi jeden z kluczowych warunków osiągania sprawności kontroli. Kontrola powinna być realizowana w sposób kompetentny, co oznacza umiejętność właściwego jej wykonywania w aspekcie merytorycznym, organizacyjnym oraz zapewnienia oczekiwanych efektów działalności kontrolnej. Nie chodzi przy tym jedynie o znajomość przepisów określających uprawnienia i obowiązki kontrolerów. Chodzi również o fachowość, odpowiadającą kategorii znawstwa przedmiotu działalności kontrolnej, wskazującą na posiadanie wiedzy w określonych dziedzinach, stanowiących sferę oddziaływania kontrolnego. Realizacja kontroli w sposób niekompetentny powoduje, iż jej jakość będzie niska. Kontroler niekompetentny nie będzie analizował problemów trudnych, na których się nie zna i w zakresie których nie może konfrontować swych ocen ze stanowiskiem podmiotu kontrolowanego. Będzie natomiast dążył do formułowania ocen ogólnikowych i unikania ocen ujemnych, w obawie przed zastrzeżeniami. Tak prowadzona kontrola wyklucza możliwość otrzymania obiektywnego obrazu kontrolowanej rzeczywistości. Tymczasem właśnie od rzeczywistego, popartego kwalifikacjami autorytetu kontrolera, a szerzej - instytucji kontroli, zależy w znacznym stopniu nie tylko wszechstronność oceny kontrolowanej jednostki, ale przede wszystkim skuteczność oddziaływania pokontrolnego, służącego poprawie funkcjonowania kontrolowanego podmiotu.

Główny Urząd Obrachunkowy (GAO) dostrzegł powyższą zależność i w opracowanych standardach kontroli działalności władzy wykonawczej (*generally accepted government auditing standards – gagas*)[1] nałożył na kontrolerów obowiązek podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Każdy pracownik nadzorujący lub wykonujący czynności kontrolne jest zobowiązany do uczestniczenia w ciągu dwóch lat w co najmniej 80 godzinach szkolenia, przy czym w co najmniej 20 godzinach w pierwszym roku. Szkolenia obejmują takie m.in. zagadnienia, jak: rachunkowość, ocena kontroli wewnętrznej,

---

[1] Z. Dobrowolski: *Standardy kontroli działalności władzy wykonawczej w Stanach Zjednoczonych,* „Kontrola Państwowa" nr 5/2001; zob. także Z. Dobrowolski: *Korupcja w życiu publicznym*, wyd. Organon, Zielona Góra 2001.

zarządzanie, statystyka, administracja publiczna, inżynieria przemysłowa, ekonomia, nauki społeczne, informatyka. W ramach 80 godzin szkolenia co najmniej 24 godziny powinny dotyczyć zagadnień bezpośrednio związanych z kontrolą administracji rządowej.

W celu spełnienia określonego w standardach kontroli wymogu doskonalenia zawodowego w Głównym Urzędzie Obrachunkowym utworzono Instytut Szkoleniowy (*Training Institute*), w którym w 1998 r. zatrudnionych było czterdziestu pracowników[2]. W wyniku reorganizacji w 2000 r. Instytut Szkoleniowy przekształcono w Centrum Szkoleniowe (*Center for Performance and Learning*) wchodzące w skład Biura Rozwoju Kadr (*Human Capital Office*), które podlega szefowi Zespołu Jednostek Pomocnicznych (*Chief Mission Support Officer*).

W ocenie Inicjatywy Szkoleniowej Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (*International Organization of the Supreme Audit Institution Development Initiative* INTOSAI DI), skuteczność szkolenia wymaga powiązania jego celów z potrzebami instytucji: finansowymi (minimalizacja kosztów, zwiększenie dochodów), koniecznością poprawy sposobu wykonywania zadań oraz poprawy wizerunku organizacji. Odpowiedzialność za wyniki szkolenia nie może spoczywać wyłącznie na organizatorach szkoleń, lecz także na kierownictwie jednostek organizacyjnych instytucji[3].

GAO realizuje w praktyce wspomniane wyżej założenia. W myśl zarządzenia Kontrolera Generalnego nr 2410.1 *Training of GAO Employees,* kierownictwo jednostek organizacyjnych GAO jest współodpowiedzialne za prowadzenie właściwej polityki szkoleniowej, w tym zwłaszcza za:

- współpracę z odpowiednimi służbami szkoleniowymi GAO w identyfikowaniu potrzeb szkoleniowych pracowników;

- uczestnictwo w planowaniu i organizowaniu działalności szkoleniowej;

- zgłaszanie pracowników na szkolenia;

-umożliwianie pracownikom prowadzenia działalności szkoleniowej, m.in. w charakterze konsultantów, na wniosek służb szkoleniowych GAO;

- nadzór nad instruktażem pracowników (*on the job training*);

- organizowanie wewnętrznych szkoleń pracowników jednostek organizacyjnych, jeżeli zachodzi taka potrzeba.

---

[2] GAO, *Training Institute Organization 1998* (maszynopis powielony).

[3] Z. Dobrowolski: *Szkolenie pracowników,* wyd. Organon, Zielona Góra 2002, s. 23-24.

Pracownicy natomiast są zobowiązani do:

- czynnego udziału w działalności szkoleniowej;

- zgłaszania przełożonym wniosków dotyczących szkoleń;

- racjonalnego uzasadnienia powodów rezygnacji ze szkolenia lub zgłaszania nieobecności;

- przedkładania wymaganych dokumentów potwierdzających udział w szkoleniach, wyznaczonym pracownikom w swoich macierzystych jednostkach organizacyjnych;

- współuczestniczenia w ocenie szkolenia;

- ukończenia szkolenia z wynikiem pozytywnym.

W myśl zarządzenia Kontrolera Generalnego nr 2410.2 *Continuing Professional Education* (*CPE*) *Credits For Training and Other Professional Activities,* Centrum Szkoleniowe oraz jednostki organizacyjne GAO są zobowiązane do przechowywania dokumentacji z odbytych przez pracowników szkoleń oraz monitorowania ich uczestnictwa w szkoleniach i wykorzystania zdobytej wiedzy i umiejętności w praktyce. Jednostki organizacyjne na podstawie formularzy nr 314: wniosek - raport szkolenia organizowanego poza GAO (*application for - report of external training*) oraz nr 315: raport podnoszenia kwalifikacji zawodowych (*report of continuing professional education*) wprowadzają odpowiednie dane do programu komputerowego monitorującego działalność szkoleniową (*Staff Management Information System, Training Registration System*). Programy te stanowią pomocne narzędzie przy planowaniu szkoleń oraz opracowywaniu przez Centrum Szkoleniowe GAO sprawozdań z działalności szkoleniowej. W sprawach związanych ze zgłaszaniem potrzeb szkoleniowych oraz planowaniem cyklu szkoleniowego z Centrum Szkoleniowym współpracują koordynatorzy szkolenia - osoby odpowiedzialne za koordynowanie realizacji celów strategicznych przez jednostki organizacyjne GAO: dyrektorzy Biura ds. Zagadnień Strategicznych (*Office of Strategic Issues*), Departamentu ds. Zarządzania Zdolnościami Obronnymi (*Defence Capabilities and Management*) oraz szef Zespołu Jednostek Pomocniczych (*Chief Mission Support Officer*).

Na podstawie zebranych informacji Centrum Szkoleniowe określa najważniejsze zadania jednostek organizacyjnych GAO, wynikające z przyjętej strategii oraz udziału danej jednostki w jej realizacji, a następnie ustala zakres szkoleń niezbędnych do realizacji tej strategii. Konsoliduje także potrzeby poszczególnych jednostek i co kwartał opracowuje, w podziale na jednostki organizacyjne, zbiorczy plan szkoleń.

Informacje o aktualnie prowadzonych i planowanych w okresie kwartalnym kursach, konferencjach, warsztatach szkoleniowych, programach zarejestrowanych przy użyciu techniki wideo są dostępne w systemie informatycznym GAO. Główny Urząd Obrachunkowy organizuje własne szkolenia. Może też finansować udział pracowników w szkoleniach organizowanych przez pozostałe podmioty, w tym inne niż jednostki administracji federalnej, gdy szkolenie w określonym przedmiocie nie jest organizowane przez GAO lub nie jest dostępne w ustalonym terminie oraz gdy koszt szkolenia jest niższy od organizowanego przez GAO, bez utraty jakości szkolenia.

Istnieje kilka ograniczeń w finansowaniu przez GAO szkoleń organizowanych przez inne podmioty niż Centrum Szkoleniowe. Po pierwsze, GAO nie finansuje szkoleń, których jedynym celem jest uzyskanie przez pracownika stopnia naukowego, gdy zdobyta wiedza nie będzie przydatna w wykonywaniu bieżących i przyszłych obowiązków służbowych. Po drugie, gdy o udział w takich szkoleniach ubiega się osoba o stażu pracy nieprzekraczającym jednego roku. Szkolenia organizowane przez jednostki administracji federalnej są finansowane przez GAO w całości. Szkolenia organizowane przez inne podmioty niż jednostki administracji federalnej mogą być finansowane w całości lub w części przez GAO. Główny Urząd Obrachunkowy opłaca koszty szkolenia, tj. wynagrodzenia kadry szkoleniowej, koszty podróży służbowych oraz wpłaty członkowskie. Szkolenia poza godzinami pracy w GAO nie stanowią podstawy do ubiegania się przez pracowników o zapłatę za nadgodziny[4].

W 1997 r. działający przy Kontrolerze Generalnym Stanów Zjednoczonych Komitet Doradczy ds. Oceny Działalności Szkoleniowej (*The Evaluator Training Advisory Committee*) opracował program dostosowania kwalifikacji zawodowych pracowników GAO do wymagań XXI wieku. Nowy program dzieli szkolenia na tzw. obligatoryjne (*recuired*), organizowane przez GAO i dotyczące prowadzenia postępowania kontrolnego, oraz zalecane – fakultatywne (*recommended*), podnoszące ogólne kwalifikacje pracowników GAO, organizowane przez GAO i pozostałe podmioty. Wśród obligatoryjnych należy wymienić szkolenia dotyczące zasad i trybu postępowania kontrolnego, organizacji GAO, oceny rzetelności dowodów kontroli, zarządzania procesem kontroli w celu zapewnienia jakości i terminowości postępowania, obsługi dostępnych w GAO programów komputerowych, znajomości standardów kontroli, zasad i trybu przeprowadzania ocen okresowych

[4] *Fair Labour Standards Act* ; GAO Order 2550.1, *Compensation for Overtime Work*.

pracowników, zasad współpracy z Kongresem. Do fakultatywnych zalicza się szkolenia dotyczące m.in. działalności administracji federalnej czy metod rozwiązywania sporów pracowniczych.

W ciągu pierwszych trzech miesięcy zatrudnienia nowo przyjęci pracownicy uczestniczą w szkoleniach, których tematyka obejmuje takie zagadnienia, jak: standardy kontroli, zasady i tryb postępowania kontrolnego, organizacja GAO, obsługa programów komputerowych. Następnie kierowani są na pozostałe, obligatoryjne szkolenia. Centrum Szkoleniowe oferuje materiały dydaktyczne w postaci skryptów, programów komputerowych, materiałów wideo oraz zarejestrowanych w systemie DVD.

Liczba organizowanych corocznie kursów zmienia się w zależności od potrzeb. W 1998 r. Instytut Szkoleniowy oferował ponad czterdzieści różnego rodzaju kursów, począwszy od komputerowych - m.in. obsługi programów komputerowych Microsoft Project 4.0, Word Perfect, Quattro Pro 6.0 - po kursy nauki języków obcych, podnoszenia umiejętności krasomówczych, szybkiego czytania, pisania na maszynie, gramatyki języka angielskiego. Ponadto proponowano szkolenia m.in. w zakresie działalności Kongresu, planowania strategicznego, efektywnego negocjowania, zarządzania zasobami ludzkimi, kontroli wewnętrznej, standardów kontroli, bezpieczeństwa danych komputerowych, statystyki[5].

W ocenie INTOSAI DI szkolenie powinno być systematycznym, planowanym i kontrolowanym procesem, a nie wyciąganiem wniosków z przypadkowych doświadczeń. Szkolenie powinno być cyklem zorganizowanym, obejmującym pięć głównych działań: identyfikację potrzeb szkoleniowych; opracowanie planu szkoleń; organizowanie szkolenia według planu; przeprowadzenie szkolenia; ocenę przebiegu i efektów szkoleń; przy czym ocena ta stanowi punkt wyjścia organizowania nowych szkoleń[6].

Takie rozwiązanie przyjęto w GAO, gdzie szkolenie stanowi cykl zorganizowany. Godne odnotowania są także zasady rozliczania szkoleń. Ukierunkowane są bowiem na motywowanie pracowników do udziału w konferencjach, spotkaniach ze środowiskiem naukowym, co sprzyja wymianie doświadczeń i podnoszeniu kwalifikacji. GAO zakłada, iż uczestnictwo w 50 minutach szkolenia (ujętego w planie szkoleniowym, finansowanego lub współfinansowanego przez GAO) zalicza się jako 1 godzina szkolenia wymaganego przez standardy kontroli *gagas* – tzw. punkt *CPE Credit* (*continuing professional education credit*). Wspomniane wyżej punkty można uzyskać m.in. za:

---

[5] GAO Training Institute, *Self-Paced Training Courses 1998* (maszynopis powielony); GAO Training Institute, *GAO Evaluator Curriculum* (maszynopis powielany).

[6] Z. Dobrowolski: *Szkolenie..,* op. cit*.,* s. 15-16.

Tabela 1

Wyszczególnienie	**Liczba punktów do uzyskania *(CPE Credits)***
I. Szkolenia organizowane poza GAO:	
- udział w konferencji organizowanej przez *Association of Government Accountants;*.	19
- udział w sympozjum organizowanym przez *Institute of Industrial Engineers;*	18
- udział w konferencji *Pacific Northwest Intergovernmental Audit Forum;*	10
- udział w konferencji organizowanej przez *Urban Institute;*	16
- udział w szkoleniu z zakresu statystyki organizowane przez *University of Texas;*	45
- udział w konferencji organizowanej przez *American Society for Public Administration.*	32
II. Działalność:	
- przedstawienie referatu i udział w dyskusji poświęconej badaniom ankietowym, podczas konferencji organizowanej przez *American Association for Public Opinion Research;*	40
- prowadzenie szkolenia;	40
- uczestnictwo w organizowanym przez GAO sympozjum poświęconym zagadnieniu federalnego systemu ochrony zdrowia;	2
- przygotowanie referatu poświęconego omówieniu zagadnień federalnego systemu ochrony zdrowia;	6
- opracowanie 10 stronicowego artykułu poświęconego problematyce kontroli, publikowanego w periodyku: *Evaluation Review;*	20
- biegła znajomość problematyki zabezpieczania danych komputerowych;	3
- biegła znajomość programu komputerowego – statystycznego doboru próby do badań.	6

Jednym z celów kierownictwa instytucji jest chęć uzyskania informacji, czy szkolenie było wydajne, to znaczy czy zostały osiągnięte założone cele przy zachowaniu stosunkowo niskich kosztów oraz czy było skuteczne. A zatem - w jakim zakresie osiągnięto założone cele oraz jaki był związek między zamierzonymi a faktycznymi skutkami działalności szkoleniowej. O ile na pytanie dotyczące wydajności można odpowiedzieć dokonując oceny zmian zachodzących w trakcie szkolenia i przeprowadzając analizę samego procesu, o tyle odpowiedź na pytanie: czy szkolenie było skuteczne - wymaga bardziej złożonej analizy. Nie wystarczy bowiem skonstatować, że szkolenie było dobrze przeprowadzone, opierając się na subiektywnych odczuciach jego uczestników bądź obserwatorów. Trzeba zbadać osiągnięte wyniki i ocenić, czy działalność szkoleniowa warta było finansowania.

GAO stoi na stanowisku, że ocena szkolenia musi być powiązana z wynikami funkcjonowania instytucji. Celem oceny jest: poznanie reakcji uczestników szkolenia na jego treść oraz stosowane techniki nauczania; sprawdzenie stopnia przyswojenia treści szkolenia

przez uczestników; sprawdzenie, czy i w jakim stopniu nowo nabyta wiedza i umiejętności są stosowane przez pracowników w praktycznym działaniu; ustalenie wpływu szkolenia na wyniki działalności instytucji. Uczestnicy szkoleń wypełniają m.in. ankiety (*training evaluation questions)*, w których oceniają szkolenia z punktu widzenia wykorzystania zdobytej wiedzy na stanowisku pracy, wpływu na efektywność wykonywania obowiązków służbowych, sposobu prezentacji i opracowania materiałów szkoleniowych, efektywności zastosowanych metod szkolenia (skrypty, grupy dyskusyjne, ćwiczenia indywidualne, ćwiczenia grupowe, analiza przypadku, wykłady monograficzne itp.)[7].

Przeobrażenia dokonujące się w Polsce w związku z integracją z Unią Europejską, a co za tym idzie zadania, jakie stoją przed Najwyższą Izbą Kontroli w najbliższym dziesięcioleciu, wymuszają podjecie dyskusji nad zagadnieniem doskonalenia systemu szkoleniowego NIK tak, by był on w pełni dostosowany do wymagań zmieniającego się otoczenia. Interesującą inicjatywą jest, w mojej ocenie, przyjęcie w GAO systemu motywującego pracowników do udziału w konferencjach, sympozjach, spotkaniach ze środowiskiem naukowym, przedstawicielami instytucji rządowych. Takie spotkania sprzyjają wymianie doświadczeń i są jednym ze sposobów podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Za cenną inicjatywę uważam również mobilizowanie kierownictwa jednostek organizacyjnych GAO do aktywnego współuczestniczenia w działalności szkoleniowej. Jest to jeden z dostrzeżonych przez INTOSAI DI warunków powodzenia szkolenia, a zatem pozytywnego wpływu na wyniki działalności organizacji.

opr. Zbysław Dobrowolski[*]

---

[7] GAO Training Institute, *Training Evaluation Questions, Training Evaluation Answer Sheet* (maszynopis powielony).

[*] Autor jest ekspertem ds. szkoleń INTOSAI DI.

KONTROLA ZEWNĘTRZNA W KRAJACH KANDYDUJĄCYCH DO UNII EUROPEJSKIEJ

Najwyższa Izba Kontroli – z inicjatywy prezesa NIK – zintensyfikowała w 2002 r. prace prezentujące Komisji Europejskiej przebieg procesów dotyczących działań integracyjnych w NIK. Przedstawiono m.in. osiągnięcia i doświadczenia Izby zdobyte w ciągu ponad 80 lat wykonywania zadań kontrolnych, rozwój prac nad „Podręcznikiem kontroli", wdrożeniem nowoczesnych standardów kontroli oraz rozległą i wszechstronną działalność NIK na forum organizacji międzynarodowych zrzeszających najwyższe organy kontrolne. Działania te były celowe, bowiem „Raport z postępów Polski na drodze do członkostwa" z 2002 r., publikowany przez Komisję Europejską, wyraźnie stwierdza, iż **NIK spełnia kryteria właściwego funkcjonowania najwyższego organu kontroli zewnętrznej w państwie.** Podstawą satysfakcji z działania Izby jest operacyjna i funkcjonalna niezależność instytucji, zakres przeprowadzanych kontroli oraz mechanizm kierowania wniosków z kontroli do dyskusji w parlamencie. „Raport" pozytywnie ocenia działania rozwojowe NIK oraz jej współpracę z międzynarodowymi organizacjami skupiającymi najwyższe organy kontrolne. Wskazuje na konieczność sfinalizowania i zatwierdzenia „Podręcznika kontroli" oraz zwrócenia uwagi na zharmonizowanie dokumentów pokontrolnych NIK z międzynarodowymi standardami kontroli. Ocena z 2002 r. znacząco odbiega od oceny z 2001 r., kiedy to w „Raporcie" obok pozytywnej oceny sprawności i niezależności Izby, stwierdzono jednak brak postępów w dziedzinie kontroli zewnętrznej.

Większość pozostałych krajów kandydujących wykazała również znaczący postęp w działaniach integracyjnych na polu kontroli zewnętrznej, jednak żaden z nich nie otrzymał za 2002 r. tak jednoznacznie pozytywnej opinii w kwestii spełniania kryteriów właściwego funkcjonowania zewnętrznej kontroli państwowej, jak Polska. Bułgaria, Rumunia, Litwa, Łotwa czy Estonia dokonały znacznych postępów, jednakże mowa w tym wypadku o innym poziomie zaawansowania prac; kraje te stworzyły bowiem dopiero niedawno podstawy prawne funkcjonowania najwyższego organu kontroli. W poszczególnych raportach z postępów na drodze do członkostwa dobre oceny otrzymały: Słowacja, Węgry, Słowenia, Czechy oraz Malta. Najwyższe organy kontroli tych krajów spełniają w dużej mierze międzynarodowe standardy kontroli, wymagają jednak ciągle konkretnych dostosowań.

Słowacja np. dokonała znacznego postępu w dziedzinie kontroli zewnętrznej. Najwyższy Urząd Kontrolny Słowacji ma operacyjną i funkcjonalną niezależność. Zmiany w ustawie o Urzędzie, które weszły w życie w styczniu 2002 r., pozwoliły m.in. na rozszerzenie jego kompetencji kontrolnych również na kontrole funduszy Unii Europejskiej, a także uchyliły kompetencje Ministerstwa Finansów do kontrolowania

najwyższego organu kontroli. Najwyższy Urząd Kontrolny Słowacji wprowadził procedury dotyczące sprawozdawczości oraz działań pokontrolnych, a także przyjął „Kodeks etyki kontrolerów", wzorowany na kodeksie stosowanym przez INTOSAI. Procedury NUK w dużym stopniu odpowiadają standardom kontrolnym INTOSAI, wymagają jednak – tak jak i europejskie wytyczne do ich wdrożenia – dalszych prac nad praktycznym zastosowaniem w bieżącej działalności NUK.

W odniesieniu do kontroli zewnętrznej również Węgry w dużym stopniu spełniają międzynarodowe standardy. Regulacje prawne w tej dziedzinie są w większości zharmonizowane ze wspólnotowym *acquis*. Sama instytucja jest w pełni niezależna, również finansowo. Szeroki mandat kontrolny (finanse publiczne, ubezpieczenia społeczne, środki unijne) nie obejmuje jednak kontroli poświadczania sprawozdań finansowych zgodnie z międzynarodowymi standardami. Obecnie przygotowywana jest nowa strategia doskonalenia metodologii, a także odpowiednie szkolenie kontrolerów. Wszystkie raporty Państwowej Izby Obrachunkowej Węgier są przekazywane parlamentowi oraz podawane do publicznej wiadomości.

Następnym krajem, który w 2002 r. doskonalił kontrolę zewnętrzną i w dużym stopniu spełniał kryteria zgodności z międzynarodowymi standardami kontrolnymi, są Czechy. Najwyższy Urząd Kontrolny Czech osiągnął satysfakcjonujący stopień funkcjonalnej, organizacyjnej i operacyjnej niezależności. Konieczne jest jednak wzmocnienie finansowej niezależności instytucji oraz formalizacja procedur informowania parlamentu o wynikach kontroli, a także procedur działań pokontrolnych.

Satysfakcjonująco, pod względem prawnym, przedstawia się operacyjna i funkcjonalna niezależność, a także zakres kontroli Narodowego Urzędu Kontroli Malty. Standardy kontrolne INTOSAI zostały wprowadzone do podręcznika kontroli oraz wzmocniła się sprawność administracyjna instytucji.

Słowenia w październiku 2001 r. przyjęła „Zasady proceduralne Trybunału Obrachunkowego", które szczegółowo regulują metodologię i procedury dotyczące kontroli zewnętrznej, zasady publikacji oraz terminy wykonania zadań. Również Litwa osiągnęła dość wysoki poziom właściwej organizacji kontroli zewnętrznej. Poprawiona ustawa o kontroli państwowej weszła w życie w marcu 2002 r. Jednak wdrożenie przyjętych uprzednio międzynarodowych standardów kontroli, a także wprowadzenie kontroli wykonania zadań wymaga opracowania podręcznika kontroli oraz specjalistycznych szkoleń.

Postęp w dziedzinie kontroli zewnętrznej w odniesieniu do rumuńskiego Trybunału Obrachunkowego przejawia się m.in. w zdefiniowaniu rumuńskiej instytucji kontrolnej jako zewnętrznego organu kontroli państwowej, działającego zgodnie z międzynarodowymi standardami oraz wprowadzeniu nowoczesnych metod zarządzania i kontroli finansowej.

W czerwcu 2002 r. weszła w życie nowa ustawa o Urzędzie Kontroli Państwowej Łotwy. Zapewnia ona operacyjną oraz funkcjonalną niezależność Urzędu oraz wzmacnia jego niezależność w kwestii finansowej przez zlikwidowanie praktyki finansowania jego działalności z kar pieniężnych oraz opłat dodatkowych nakładanych na jednostki kontrolowane. Ustawa zapewnia także szeroki zakres kontroli, włączając prawo do kontrolowania ostatecznych beneficjentów funduszy UE. Udoskonalenia oraz wdrożenia wymagają jeszcze standardy kontrolne oraz podręcznik.

Ustawa regulująca funkcjonowanie Urzędu Kontroli Państwowej Estonii została zmieniona w marcu 2002 r. i obecnie zapewnia właściwe funkcjonowanie państwowej instytucji kontrolnej, zgodnie z wymogami UE oraz standardami międzynarodowymi. Znaczny postęp dokonał się w kwestii przyjęcia i wdrożenia nowocześniejszej metodologii przeprowadzania zarówno kontroli finansowej, jak i wykonania zadań. Poprawiło się także planowanie i organizacja działań Urzędu.

Ustawa o Izbie Obrachunkowej Bułgarii weszła w życie w marcu 2001 r., stwarzając podstawę prawną właściwego funkcjonowania kontroli finansów publicznych. W marcu 2002 r. przyjęto nową formę organizacyjną Izby i przygotowano strategię informatyzacji. Opracowania wymaga m.in. podręcznik kontroli oraz profil szkolenia.

Urząd Kontroli Cypru spełnia w dużym stopniu kryteria zgodności z międzynarodowymi standardami kontrolnymi dla najwyższych organów kontrolnych. Stosowane standardy kontroli oparte są na wytycznych i standardach INTOSAI. Finansowa niezależność instytucji wymaga dopracowania, gdyż obecnie budżet, którym dysponuje Urząd Kontroli Cypru jest częścią całego budżetu państwa. Wątpliwości budzi również ograniczony zakres kontroli państwowej. W „Raporcie" postuluje się dodatkowo zwrócenie szczególnej uwagi na zarządzanie funduszami przedakcesyjnymi oraz przyszłymi funduszami.

Zgodnie z „Raportem z postępów Turcji...", najwięcej do życzenia pozostawia kwestia funkcjonowania zewnętrznej kontroli państwowej. Utrzymywany jest negatywny trend widoczny w działaniach dotyczących kontroli zewnętrznej, m.in. wykluczenie spod mandatu tureckiego Trybunału Obrachunkowego kontroli pewnych urzędów regulacyjnych. Obecnie trwają prace zmierzające do restrukturyzacji Trybunału zgodnie z zasadami wyznaczonymi w „Deklaracji z Limy" o najwyższych instytucjach kontrolnych oraz uczynienia z Trybunału jedynego organu odpowiedzialnego za kontrolę zewnętrzną.

opr. Katarzyna Rejman

Z ŻYCIA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Doroczne spotkanie prezesów najwyższych organów kontroli

W dniach 12 i 13 grudnia 2002 r. odbyło się w Bukareszcie spotkanie szefów najwyższych organów kontroli krajów Europy Środkowej i Wschodniej, Cypru, Malty i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO), zorganizowane przez Trybunał Obrachunkowy Rumunii i ETO. Uczestniczyli w nim prezesi z Albanii, Bułgarii, Chorwacji, Cypru, Czech, Litwy, Łotwy, Malty, Polski, Rumunii, Słowacji, Słowenii, Turcji i Węgier, przedstawiciele Estonii oraz członkowie ETO M. Engwirda i J.F. Bernicot. Jako goście zostali zaproszeni prezesi najwyższych organów kontroli Danii, Norwegii, Rosji, Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii, przedstawiciele organów kontroli Austrii, Francji i Niemiec, Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, EUROSAI oraz SIGMA.

Postanowienie o współpracy najwyższych organów kontroli w kontekście integracji europejskiej zostało przyjęte na spotkaniu prezesów w marcu 1998 r. w Warszawie[1]. Kolejne spotkania prezesów odbyły się w październiku 1999 r. w Pradze[2], w grudniu 2000 r. w Sofii[3] i w listopadzie 2001 r. w Limassol[4].

Przedmiotem obecnego spotkania były sprawozdania grup roboczych: „Podręczniki kontroli" i „Działalność kontrolna"; raport łączników „Jakość w procesie kontroli"; określenie kierunków dalszych działań.

Sprawozdanie grupy roboczej „Podręczniki kontroli" przedstawił współprzewodniczący grupy C. Maynard (ETO). Przypomniał on uchwałę poprzedniego spotkania prezesów w Limassol, w której stwierdzono, że mając na względzie rozszerzenie UE wszystkie najwyższe organy kontroli powinny zwiększyć swoje wysiłki na rzecz opracowania i stosowania podręczników kontroli oraz wymiany doświadczeń z innymi najwyższymi

---

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

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

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

4 *Spotkanie prezesów najwyższych organów kontroli krajów kandydujących do Unii Europejskiej*, „Kontrola Państwowa" nr 1/2002.

organami kontroli. Doświadczenia uzyskane dzięki międzynarodowym porównaniom standardów i metodyki kontroli powinny stać się najlepszą praktyką dla wszystkich najwyższych organów kontroli.

W 2002 r. grupa robocza stosowała dwa nowe rozwiązania: warsztaty (seminaria) i wydawanie biuletynu. Zorganizowano cztery warsztaty, poświęcone:

- wymianie doświadczeń służących m. in. opracowaniu podręcznika kontroli (Wilno, 25-27 marca);

- standardom i polityce kontroli (Sofia, 23-26 czerwca);

- metodyce kontroli systemów wewnętrznej kontroli finansowej w sektorze publicznym (Bratysława, 23-25 września);

- zapewnieniu jakości kontroli (Gdańsk, 22-24 października)[5].

Warsztaty rozpoczynały się dyskusją nad założeniami teoretycznymi oraz przedstawieniem doświadczeń zarówno organów kontroli państw UE, jak i krajów kandydujących (przykładowo – doświadczenia NIK były prezentowane w trakcie warsztatów w Wilnie, Sofii i Gdańsku), przy czym wykłady były uzupełniane ćwiczeniami w grupach. Główne tezy warsztatów zostały opublikowane w biuletynie grupy *Newsletter*, dystrybuowanym głównie w wersji elektronicznej[6]. Łącznie wydano 6 numerów biuletynu (*March, June, August, September, November, December*).

W uchwale spotkania postanowiono przedłużyć działalność grupy na kolejny rok, zalecając organizowanie nastepnych warsztatów i wydawanie biuletynu. Zwrócono się także do Komitetu Kontaktowego Prezesów najwyższych organów kontroli UE o rozważenie możliwości rozpoczęcia prac nad aktualizacją i uszczegółowieniem Europejskich wytycznych stosowania standardów kontroli INTOSAI.

Sprawozdanie grupy roboczej „Działalność kontrolna" przedstawił przewodniczący grupy Á. Kovács (prezes PIO Węgier). Zadaniem grupy było inicjowanie i wspomaganie kontroli prowadzonych wspólnie lub równolegle z najwyższymi organami kontroli UE. Propozycje takich kontroli, zgłoszone przez organy kontroli krajów kandydujących, były przekazywane grupie roboczej Komitetu Kontaktowego Prezesów UE ds. współpracy z krajami kandydującymi. Mimo kilkakrotnej dyskusji na zebraniach tej grupy oraz intensywnych kontaktów z poszczególnymi organami UE, tylko w niektórych wypadkach działalność ta okazała się skuteczna. Większość wspólnych kontroli prowadzono w ramach projektów współpracy bliźniaczej. Następnie próbowano zebrać i podsumować

5 Sprawozdania z warsztatów są dostępne na stronie internetowej NIK <www.nik.gov.pl/wspolpraca>.

dotychczasowe doświadczenia współpracy z organami kontroli UE, jak i innymi partnerami, np. SIGMA, czy w ramach programów współpracy bliźniaczej, zwłaszcza w formie kontroli pilotażowych. Wnioski z tego rodzaju kontroli zostały podsumowane w materiale SIGMA „Kontrole pilotażowe: instrument rozwoju". Rozpoczęto też przygotowywanie tzw. przewodnika dobrej praktyki dla wspólnych działań kontrolnych (*Good Practice Guide*).

Nowy element polega na tym, że na posiedzeniu Komitetu Kontaktowego Prezesów UE w listopadzie 2002 r. postanowiono zaprzestać działalności grupy roboczej ds. współpracy z krajami kandydującymi; w jej miejsce zaproponowano powstanie wspólnej grupy roboczej ds. współpracy. W tej sytuacji przedłużenie mandatu grupy „Działalność kontrolna" nie byłoby celowe, trzeba natomiast zastanowić się nad trybem zakończenia prowadzonych przez nią prac. Chodzi zwłaszcza o opracowanie przewodnika dobrej praktyki, sprawowanie opieki nad korzystaniem z wyników wspólnych działań kontrolnych oraz kontynuowanie wsparcia dla najwyższych organów kontroli tych krajów, które nie będą objęte najbliższą rundą akcesyjną.

Prezes Á. Kovács zaproponował utworzenie w tym celu tzw. grupy specjalnej (*task force*). Inni prezesi poparli to rozwiązanie, zwracając się do organów kontroli Węgier i Wielkiej Brytanii, ETO i SIGMA o kontynuowanie prac i zaproponowanie szczegółowych rozwiązań w tym zakresie. W tym punkcie porządku dziennego prezes Najwyższej Izby Kontroli M. Sekuła oraz Kontroler i Audytor Wielkiej Brytanii Sir J. Bourn przedstawili dwuczęściowy referat o współdziałaniu w kontroli służb celnych. Wspólnie rozpatrywano m.in. metody analizy ryzyka oraz przygotowanie służb celnych do zapobiegania i zwalczania przemytu. Wyniki kontroli, prezentowane parlamentom każdego z krajów, zawierają część porównawczą, która ukazuje rezultaty kontroli oraz sposoby walki z przemytem w drugim kraju.

Raport „Relacje między najwyższymi organami kontroli a komisjami parlamentarnymi" przedstawili: Kontroler Generalny Malty J. Galea (także w imieniu prezesów organów kontroli Polski i Węgier) oraz autorzy: J. Mazur i B. Vella. Został on przygotowany przez najwyższe organy kontroli Polski, Malty i Węgier oraz ekspertów SIGMA. Informacje o aktualnej sytuacji zebrano na podstawie kwestionariusza skierowanego do najwyższych organów kontroli. Poza krajami kandydującymi, zgromadzono również materiał dotyczący praktyki w innych krajach (Austria, Dania, Finlandia, Holandia, Kanada,

---

[6] Dostępne na stronie internetowej NIK, jw.

Niemcy, Portugalia, Stany Zjednoczone, Szwecja, Wielka Brytania). Raport zawiera też pełne teksty lub fragmenty kilkudziesięciu dokumentów dotyczących kontroli jakości, przyjętych przez organizacje międzynarodowe i niektóre najwyższe organy kontroli.

Raport składa się z trzech tomów: 1. Część podstawowa, 2. Referaty krajowe, 3. Dokumenty. Główne wnioski dotyczą, wbudowania mechanizmów jakości w proces kontroli. Chodzi o:

- zapewnienie skutecznego kierowania, nadzoru i przeglądu we wszystkich fazach procesu kontroli (planowanie i programowanie; prowadzenie kontroli; formułowanie i przekazanie wyników);

- dokładne określenie ról i odpowiedzialności poszczególnych uczestników;

- sformułowanie kryteriów oceny jakości, które są możliwe do zastosowania w danej fazie;

- jednoznaczne określenie procedur kontroli jakości w każdej z faz oraz dokumentowanie zarówno przebiegu stosowania, jak i rezultatów tych procedur.

Druga grupa wniosków dotyczy przeglądów kontroli jakości po zakończeniu postępowania kontrolnego. Ich celem jest nie tyle krytyka poszczególnych kontroli poddanych ocenie, lecz upewnienie się, czy procedury kontroli jakości - ustanowione przez najwyższy organ kontroli - są spójne, skuteczne i właściwie stosowane, a także określenie sposobów ich doskonalenia. Pierwsza z form tego rodzaju przeglądów to dokonywanie oceny zakończonych postępowań kontrolnych przez doświadczonych kontrolerów danego organu, którzy nie byli włączeni w prowadzenie tej kontroli. Przeglądy takie mogą obejmować pewną próbę kontroli realizowanych w ciągu roku. Druga forma to przeglądy zewnętrzne, dokonywane przez ekspertów z organizacji zawodowych w dziedzinie kontroli lub przez najwyższe organy kontroli z innych krajów.

Trzecia grupa wniosków, o charakterze bardziej ogólnym, dotyczy elementów zarządzania instytucją, które sprzyjają wysokiej jakości i skuteczności najwyższego organu kontroli.

Prezesi przyjęli raport do wiadomości oraz zwrócili się do łączników najwyższych organów kontroli Polski, Malty i Węgier o kontynuowanie pracy. Przede wszystkim podkreślono potrzebę zbadania możliwości przygotowania bardziej szczegółowej i obejmującej całość zagadnienia, nowej wersji „Kontroli jakości" - wytycznej 51 „Europejskich wytycznych stosowania standardów kontroli „INTOSAI". W sprawie dalszych działań prezesi postanowili przedłużyć mandat grupy roboczej „Podręczniki kontroli" i grupy ekspertów „Kontrola jakości" oraz upoważnili łączników do kontynuowania, aktualizowania

lub rozwijania innych elementów prac. W nawiązaniu do wniosków z wcześniejszych dyskusji przewiduje się opracowanie tematów: „Kontrola systemów kontroli wewnętrznej" (Chorwacja) i „Kontrola zamówień publicznych" (Cypr).

Następne spotkanie prezesów odbędzie się w kwietniu 2004 r. na Łotwie. Wcześniej prezesi organów kontroli krajów kandydujących zostaną zaproszeni na kolejne spotkanie Komitetu Kontaktowego Prezesów najwyższych organów kontroli UE, które odbędzie się jesienią 2003 r.

opr. Jacek Mazur

Prace Grupy Roboczej INTOSAI ds. Kontroli Środowiska

W dniach 13-15 stycznia 2003 r. w Heredii (Kostaryka) odbyło się drugie posiedzenie Komisji Sterującej Grupy Roboczej INTOSAI ds. Kontroli Środowiska, którego organizatorem był Urząd Kontrolera Generalnego Kanady, a gospodarzem Urząd Audytora Generalnego Kostaryki. W skład Komisji Sterującej wchodzą najwyższe organy kontroli: Kanady – która przewodniczy Grupie Roboczej INTOSAI ds. Kontroli Środowiska – Brazylii, Chińskiej Republiki Ludowej, Egiptu, Holandii, Jordanii, Kostaryki, Norwegii, Nowej Zelandii, Polski, Republiki Południowej Afryki, Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, Wielkiej Brytanii oraz Zimbabwe. Na posiedzenie zaproszono również przedstawicieli IDI (Inicjatywa INTOSAI na rzecz Rozwoju), organizacji zajmującej się szkoleniami w dziedzinie kontroli środowiska.

Uczestnicy posiedzenia zostali zaproszeni do złożenia 13 stycznia br. oficjalnej wizyty u prezydenta Republiki Kostaryki – Abla Pacheco. Celem wizyty była prezentacja wysiłków podejmowanych przez rząd Kostaryki na rzecz ochrony środowiska oraz wymiana doświadczeń w dziedzinie kontroli środowiska. W spotkaniu wziął udział minister środowiska oraz Audytor Generalny Kostaryki. Uczestnicy posiedzenia zapoznali się również z osiągnięciami naukowymi i działalnością edukacyjną Narodowego Instytutu Bioróżnorodności w Santo Domingo, szeroko znanego w świecie z uwagi na ogromny dorobek naukowy w dziedzinie ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju. W Instytucie prezentowane były przykłady bioróżnorodności, występujące na obszarze całego kraju oraz w parkach narodowych Kostaryki.

Podczas drugiego dnia obrad przewodniczący Grupy Roboczej INTOSAI ds. Kontroli Środowiska – przedstawiciel Kanady, zaprezentował raport z działalności Grupy w 2002 r. Poinformował, że liczba członków Grupy Roboczej INTOSAI ds. Kontroli Środowiska - najwyższych organów kontroli z całego świata - wzrosła do 46. Następnie zabierali głos regionalni koordynatorzy Grupy, którzy zaprezentowali raporty ze swej działalności: region ASOSAI – przedstawiciel Chin, OLACEFS – przedstawiciel Brazylii oraz SPASAI – przedstawiciel Nowej Zelandii.

Koordynator Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska, wiceprezes NIK Zbigniew Wesołowski, przedstawił raport z działalności Grupy w 2002 r. Poinformował m.in. o zakończeniu w roku ubiegłym realizacji międzynarodowych kontroli ochrony mórz. Wyniki i doświadczenia z tych kontroli podsumowane zostały w trakcie II Europejskiego Seminarium Kontroli Środowiska, zorganizowanego przez NIK w Polsce w październiku 2002 r. Zwrócił także uwagę, że wzrosła liczba członków Grupy INTOSAI, która zrzesza obecnie 33 najwyższe organy kontroli, deklarujące chęć współpracy w ramach przyjętej strategii działania na lata 2003-2005.

W dalszej części posiedzenia odbyła się dyskusja nad następującymi dokumentami, opracowanymi przez Grupę INTOSAI:

1. „Kontrola środowiska - praca w ramach ograniczonego upoważnienia" (opracowała Nowa Zelandia) oraz „Zrównoważony rozwój – rola najwyższych organów kontroli" (opracowała Wielka Brytania). Podjęto decyzję o ustanowieniu tych dokumentów oficjalnymi dokumentami INTOSAI.

2. „Zarządzanie zasobami wodnymi, polityka zarządzania oraz rola najwyższych organów kontroli" (opracował Trybunał Obrachunkowy Holandii). Podsumowuje on działania najwyższych organów kontroli w dziedzinie kontroli zarządzania zasobami wodnymi oraz obrazuje zakres przestrzegania konwencji o ochronie zasobów wodnych świata. Zawiera również przepisy prawne dotyczące tego zagadnienia. Podczas dyskusji NIK zgłosiła m.in. propozycję zamieszczenia w nim informacji o opłatach i karach ekologicznych, które są jednym z instrumentów ochrony wód przed zanieczyszczeniem. W niektórych krajach, podobnie jak w Polsce, stosowane są w tym celu opłaty za wprowadzanie ścieków do wód oraz administracyjne kary pieniężne za przekroczenie stanu lub składu ścieków, określonych w pozwoleniach wodnoprawnych. Omawiany materiał, po naniesieniu uwag zgłoszonych w trakcie obrad Komisji, zostanie przedstawiony na spotkaniu członków Grupy Roboczej INTOSAI ds. Kontroli Środowiska w Chinach, w kwietniu br., a następnie przyjęty jako dokument Grupy.

3. „Gospodarowanie odpadami" – projekt tego dokumentu opracował Urząd Kontroli Państwowej Norwegii. Odpady uznano za priorytetowy temat w działalności Grupy na lata 2002-2004. Obecnie dokument jest w fazie tzw. pierwszego projektu. NIK uczestniczyła w pracach nad jego przygotowaniem, przekazując materiały dotyczące m.in. struktury organizacyjnej sektora gospodarowania odpadami w Polsce oraz kontroli gospodarowania odpadami w latach 1997-2002. Ustalono, że NIK opracuje rozdział dotyczący gospodarowania odpadami niebezpiecznymi w naszym kraju. Zakłada się, że po naniesieniu zgłoszonych uwag omawiany materiał zostanie poddany pod dyskusję w trakcie obrad wszystkich członków Grupy, a następnie przyjęty jako oficjalny dokument Grupy Roboczej INTOSAI ds. Kontroli Środowiska.

Komisja Sterująca poświęciła wiele uwagi programom szkoleniowym z zakresu kontroli środowiska, wypracowanym przez IDI w ścisłej współpracy z Grupą Roboczą. Przedstawiciel IDI zaprezentował projekt długoterminowego programu szkoleniowego dla regionów ASOSAI oraz AFROSAI, tj. regionów, w których nie ma tradycji prowadzenia kontroli środowiska na szeroką skalę. Najwyższa Izba Kontroli została zaproszona do współpracy w realizacji tego projektu.

W trzecim dniu obrad szczegółowo przedyskutowano projekt czwartej ankiety Grupy Roboczej INTOSAI ds. Kontroli Środowiska, która zostanie rozesłana do wszystkich członków Grupy w celu uzyskania szerokiej informacji na temat prowadzonych kontroli środowiska. Ponadto celem ankiety jest zainicjowanie kontroli środowiska w krajach, w których takie kontrole nie są prowadzone.

Przewodniczący Grupy Roboczej INTOSAI ds. Kontroli Środowiska – Urząd Kontrolera Generalnego Kanady, przedstawił szczegółowy raport z obrad Szczytu Ziemi w Johannesburgu oraz poinformował o zadaniach dla Grupy, wynikających z jego postanowień. Ustalono, że najwyższe organy kontroli będą realizowały kontrole wdrażania planu działań Szczytu Ziemi oraz kontrole dotyczące zrównoważonego rozwoju. Tematami priorytetowymi tych kontroli będą: woda, bioróżnorodność oraz gospodarowanie odpadami. Zaprezentowany został także projekt strony internetowej Grupy, której menedżerem jest Urząd Kontrolera Generalnego Kanady. Przeredagowana strona internetowa będzie zawierać m.in. szczegółowe informacje o kontrolach środowiska prowadzonych na całym świecie, o regionalnych grupach roboczych, o działaniach podejmowanych przez Grupę INTOSAI oraz wyselekcjonowane, interesujące publikacje.

W części organizacyjnej posiedzenia omówiono szczegółowy program światowego seminarium kontroli środowiska, zaplanowanego na kwiecień 2003 r. w Chinach, które będzie częścią spotkania członków Grupy Roboczej INTOSAI ds. Kontroli Środowiska. NIK – z uwagi na bogate doświadczenia w zakresie prowadzenia kontroli środowiska – została poproszona o przygotowanie referatu na seminarium w Chinach, dotyczącego problemów związanych z koordynowaniem międzynarodowych kontroli środowiska. Ustalono również, iż następne posiedzenie Komisji Sterującej odbędzie się w Warszawie, na przełomie stycznia i lutego 2004 r., natomiast najbliższe spotkanie członków Grupy Roboczej INTOSAI ds. Kontroli Środowiska – w czerwcu 2004 r., w Brazylii.

Koordynator Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska – Zbigniew Wesołowski przedyskutował z przedstawicielem Trybunału Obrachunkowego Holandii - subkoordynatorem Grupy Roboczej EUROSAI, zakres współpracy i projekt planowanego na grudzień 2003 r. Europejskiego Seminarium Kontroli Środowiska w tematyce gospodarowania odpadami. Omówiono także szczegóły realizacji planu pracy Grupy na 2003 r.

opr. Małgorzata Romanowicz

Porozumienie w sprawie przestrzegania ustawy o zamówieniach publicznych

W dniu 9 stycznia 2003 r. zostało zawarte porozumienie Najwyższej Izby Kontroli z Urzędem Zamówień Publicznych, określające zasady współdziałania na rzecz przestrzegania ustawy o zamówieniach publicznych.

Strony porozumienia zobowiązały się m.in. do: inspirowania działań edukacyjno-informacyjnych, wzajemnego informowania o istotnych nieprawidłowościach w funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych, przekazywania zbiorczych informacji o wynikach prowadzonych przez siebie kontroli oraz wzajemnego przekazywania wydawnictw, jak również wymiany doświadczeń związanych z kontrolą realizacji ustawy o zamówieniach publicznych.

Porozumienie sygnowali: prezes Najwyższej Izby Kontroli - Mirosław Sekuła oraz prezes Urzędu Zamówień Publicznych - Tomasz Czajkowski. Zespół Konsultacyjny powołany spośród pracowników wyznaczonych przez prezesa NIK i prezesa UZP przedstawiać będzie propozycje dotyczące sposobu realizacji porozumienia.

red.

84. ROCZNICA UTWORZENIA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Stało się już tradycją, że dzień 7 lutego 1919 r. jest uznawany za datę powołania Najwyższej Izby Kontroli Państwa. Tego dnia bowiem został podpisany przez Naczelnika Państwa – Józefa Piłsudskiego, Prezydenta Ministrów – Ignacego Jana Paderewskiego oraz Ministra Skarbu Józefa Englicha –„Dekret o najwyższej Izbie Kontroli Państwa".

W tym roku była obchodzona 84. rocznica utworzenia Izby. Prezes Najwyższej Izby Kontroli Mirosław Sekuła skierował do pracowników List okolicznościowy rozesłany pocztą elektroniczną i zamieszczony na wstępie niniejszego numeru „Kontroli Państwowej" oraz zaprosił wszystkich do wzięcia udziału w Mszy Świętej, odprawionej w kościele św. Aleksandra na placu Trzech Krzyży w intencji byłych i obecnych pracowników NIK. Po mszy Kierownictwo NIK i pracownicy złożyli wiązanki kwiatów pod pomnikiem Józefa Piłsudskiego przy Belwederze, Ignacego Paderewskiego w Parku Ujazdowskim oraz na grobie Józefa Higersbergera, który był organizatorem instytucji Kontroli Państwowej i kierował nią w latach 1919-1921. Aby przybliżyć postać pierwszego prezesa uczestnikom uroczystości, Prezes Mirosław Sekuła po złożeniu wiązanki kwiatów odczytał fragment nekrologu, jaki w maju 1921 r. po śmierci Józefa Higersbergera zamieszczono w Kurierze Warszawskim:

"Wybitny adwokat i prawnik, obdarzony ogólnem zaufaniem i szacunkiem, w chwili odrodzenia się Ojczyzny porzucił swój zawód, oddał się na usługi Państwa.(...)

Powołany na zaszczytne stanowisko organizatora Kontroli Państwowej poświęcił wszystkie Swe siły dla tej Instytucji, był wzorem dla podwładnych gorącej miłości Ojczyzny, sumienności i gorliwości w spełnianiu obowiązków, a jako przełożony, Swą bezstronnością i zacnością charakteru zyskał sobie przywiązanie i cześć u swych współpracowników.

Niewygasłą pamięć o swym pierwszym wielce czcigodnym Prezesie zachowa Najwyższa Izba Kontroli Państwa."

Właśnie o „niewygasłej pamięci" o swoich założycielach świadczyły wiązanki białych i czerwonych róż złożone pod pomnikami dwu mężów stanu, którzy mimo upływu lat – jak napisał Prezes Mirosław Sekuła w Liście –„nadal są dla nas wzorem gorącego patriotyzmu i rzetelnej pracy na rzecz dobra publicznego" oraz kwiaty, płonące znicze i grupa pracowników Najwyższej Izby Kontroli z Kierownictwem na czele – zebrana na zaśnieżonych Powązkach przy grobie wielce czcigodnego pierwszego prezesa NIKP.

bama

Trochę historii...

ROCZNY PLAN KONTROLI REALIZOWANY 10 LAT TEMU

W pierwszej części niniejszego numeru „Kontroli Państwowej" zamieściliśmy omówienie planu pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2003 r. Zostały tu podane założenia do planu, priorytetowe kierunki kontroli oraz obszary badań kontrolnych tworzone zgodnie z kierunkami kontroli.

W historycznej części numeru przypominamy jak to było 10 lat temu. Jakie były priorytety kontrolne wyznaczone na 1993 r. oraz jakie kontrole prowadziła NIK w tym okresie. Wprawdzie 10 lat to nie tak dawno, ale w okresie transformacji ustrojowej to niezwykle ciekawy i znaczący odcinek także transformującej się działalności kontrolnej. Prowadzone w 1993 r. przez NIK badania dotyczyły bowiem zarówno rozpoznanych już kontrolnie zjawisk społeczno-gospodarczych, jak i zupełnie nowych procesów. Kontrole NIK były często pierwszymi próbami oceny tych procesów i usystematyzowania wiedzy o rzeczywistym przebiegu przekształceń ustrojowych w państwie.

Mimo wielu utrudnień wynikających z dezaktualizacji prawnej regulacji zadań i zakresu działania, NIK w 1993 r. kontrolowała wszystkie najważniejsze nowe obszary i zjawiska występujące w procesie transformacji ustrojowej. Kierownictwo Izby, począwszy od 1992 r., określiło zagadnienia priorytetowe, do których badania przywiązywało największą wagę. Priorytety na 1993 r. dotyczyły: **systemu finansowego państwa; przekształceń własnościowych w gospodarce narodowej; funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych i ich przekształceń; funkcjonowania administracji publicznej, spółdzielczości.**

Niezależnie od dziedzin traktowanych priorytetowo Izba kontrolowała wszystkie sfery gospodarki i administracji publicznej, które mają istotne znaczenie dla warunków życia i rozwoju społecznego – m.in. ochrona środowiska, edukacja i nauka, ochrona zdrowia, transport i łączność, problemy bezrobocia.

Badania funkcjonowania podmiotów realizujących różnorodne zadania państwa i wpływających na stan gospodarki oraz rozwój poszczególnych dziedzin umożliwiły sformułowanie wniosków na temat sprawności administracji państwowej, skuteczności procesów decyzyjnych i działań niezbędnych do realizacji polityki państwa.

Warto więc zapoznać się z tematyką kontroli zaplanowanych na 1993 r. i przeprowadzonych przez zespoły[1] i delegatury NIK.

Zespół Administracji Publicznej

1. Proces tworzenia prawa przez naczelne organy administracji.
2. Wykonywanie orzeczeń NSA przez naczelne i centralne organy administracji państwowej oraz przez terenowe organy rządowej administracji ogólnej.
3. Załatwianie przez organy gmin zadań zleconych oraz spraw powierzonych im przez wojewodów i kierowników urzędów rejonowych.
4. Stosowanie przez organy administracji publicznej przepisów dotyczących obrotu hurtowego i detalicznego napojami alkoholowymi.

Zespół Edukacji, Nauki i Kultury

5. Organizacja i funkcjonowanie uczelni nadzorowanych przez ministra edukacji narodowej.
6. Stan organizacji i finansowania szkół podstawowych oraz przygotowań do ich ustawowego przekazania gminom.
7. Stan i efektywność wykorzystania środków budżetowych w kuratoriach oświaty.
8. Kierunki przekształceń organizacyjnych oraz wpływ warunków ekonomicznych na działalność Polskiej Akademii Nauk.
9. Realizacja inwestycji centralnej – Biblioteka Narodowa w Warszawie.
10. Gospodarka finansowa Państwowej Jednostki Organizacyjnej „Polskie Radio i Telewizja" w latach 1992-1993 (I półrocze).
11. Aktualna struktura własności wybranych składników majątku Robotniczej Spółdzielni Wydawniczej „Prasa-Książka-Ruch" – w likwidacji.

Zespół Finansów i Budżetu

12. Analiza wykonania budżetu państwa w 1992 r.
13. Realizacja ustawowych zadań ministra finansów w zakresie ewidencji oraz obsługi zobowiązań i należności Skarbu Państwa.

[1] Do 17 sierpnia 1995 r. departamenty kontrolne nosiły nazwę zespołów.

Zespół Handlu Zagranicznego i Służby Zagranicznej

14. Funkcjonowanie przedsiębiorstw handlu zagranicznego w warunkach gospodarki rynkowej.
15. Funkcjonowanie przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego, ze szczególnym uwzględnieniem rozliczeń finansowych z budżetem państwa.
16. Prawidłowość realizacji umowy polsko-niemieckiej o oddelegowanie pracowników polskich przedsiębiorstw do wykonania umów o dzieło w Republice Federalnej Niemiec.
17. Realizacja kontraktów zagranicznych oraz przebieg likwidacji THM DAL SA.
18. Sprawa długu hipotecznego obciążającego Dom Handlowy „Pewex" w Warszawie przy ul. Złotej 44/46.

Zespół Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych

19. Organizacja i funkcjonowanie zaplecza remontowo-budowlanego w wojsku.
20. Stan gospodarki podstawowym sprzętem technicznym w wybranych jednostkach wojskowych.
21. Organizacja i funkcjonowanie Straży Granicznej.
22. Organizacja i funkcjonowanie Policji.
23. Stan zabezpieczenia przeciwpożarowego obiektów Policji.

Zespół Ochrony Środowiska i Gospodarki Przestrzennej

24. Wykorzystanie kredytu Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju oraz realizacja projektów z dziedziny ochrony środowiska w ramach bezzwrotnej pomocy zagranicznej w latach 1990-1992.
25. Realizacja zadań dotyczących gospodarowania zasobami przyrody przez Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Dyrekcję Generalną Lasów Państwowych oraz Krajowy Zarząd Parków Narodowych.
26. Realizacja zadań związanych z ochroną przeciwpowodziową oraz usuwaniem skutków powodzi.
27. Pozyskanie i sprzedaż drewna w Lasach Państwowych.
28. Nadzór nad lasami niestanowiącymi własności Skarbu Państwa w świetle ustawy z 28 września 1991 r. o lasach.

Zespół Państwowego Przemysłu i Handlu

29. Wykonywanie ustawowych kompetencji przez organy założycielskie przedsiębiorstw państwowych.
30. Wpływ wykonywania ustawowych kompetencji przez organy samorządu załogi na zarządzanie przedsiębiorstwem państwowym.
31. Przebieg restrukturyzacji technicznej i własnościowej w przemyśle mineralnym.
32. Gospodarka zasobami złóż węgla kamiennego.
33. Kształtowanie cen energii elektrycznej i cieplnej.

Zespół Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia

34. Wykorzystanie pożyczki z Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju na realizację „Projektu promocji zatrudnienia i usług związanych z zatrudnieniem".
35. Zatrudnienie i rehabilitacja zawodowa oraz opieka medyczna nad niepełnosprawnymi.
36. Wykorzystanie kredytu Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju – Banku Światowego przeznaczonego na realizację „Projektu rozwoju służby zdrowia w Polsce".
37. Działania podejmowane w celu uzyskania kredytów zagranicznych na wydatki w ochronie zdrowia oraz współpraca z firmą Medconsult.
38. Działalność stowarzyszeń ochrony zdrowia finansowanych z budżetu państwa w zakresie realizacji zadań zleconych przez ministra zdrowia i opieki społecznej.
39. Realizacja ustawy z 27 września 1991 r. o zasadach odpłatności za leki i artykuły sanitarne.
40. Działania podejmowane przez ministra zdrowia i opieki społecznej w celu zapewnienia samowystarczalności Polski w zakresie produkcji osocza i preparatów osoczopochodnych.
41. Funkcjonowanie stowarzyszenia Narodowy Fundusz Ochrony Zdrowia.
42. Działalność Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

Zespół Przekształceń Własnościowych

43. Korzystanie z mienia państwowego przez niepaństwowe podmioty gospodarcze na podstawie umów cywilnoprawnych.
44. Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych w drodze likwidacji przez oddanie przedsiębiorstwa lub jego części do odpłatnego korzystania.
45. Działalność organów nadzoru i zarządów jednoosobowych spółek Skarbu Państwa.
46. Przekształcenia własnościowe w sektorze naftowym.

Zespół Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej

47. Funkcjonowanie Funduszu Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa.
48. Funkcjonowanie Agencji Rynku Rolnego ze szczególnym uwzględnieniem prawidłowości wykorzystania środków budżetowych i gospodarowania rezerwami państwowymi.
49. Realizacja interwencyjnej polityki rolnej przez Agencję Rynku Rolnego, mającej na celu stabilizację rynku produktów rolnych.
50. Restrukturyzacja oraz gospodarka majątkiem trwałym państwowych zakładów zbożowo-młynarskich.
51. Dochody budżetu państwa z produkcji i obrotu wyrobami spirytusowymi.

Zespół Spółdzielczości

52. Gospodarka spółdzielni mieszkaniowych.
53. Stan przedsiębiorczości spółdzielczej w gospodarce rynkowej (na przykładzie spółdzielni pracy i spółdzielni inwalidów i niewidomych).
54. Wykorzystanie dotacji budżetowych udzielonych stowarzyszeniom na realizację zadań zleconych przez państwo w 1992 r.
55. Funkcjonowanie banków spółdzielczych.
56. Funkcjonowanie Ogólnokrajowej Spółdzielni Turystycznej „Gromada".

Zespół Transportu, Żeglugi i Łączności

57. Finansowanie rozwoju i utrzymania sieci dróg publicznych.
58. Stosowanie przez ministra transportu i gospodarki morskiej przepisów ustawy o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego.
59. Restrukturyzacja transportu kolejowego.
60. Wykorzystanie budżetowych środków finansowych w jednostkach kolejowej służby zdrowia.
61. Działalność urzędów morskich w zakresie ochrony wybrzeża morskiego.
62. Gospodarka częstotliwościami radiowymi.
63. Działalność przedsiębiorstwa państwowego „Porty Lotnicze".

Delegatury

64. Efektywność działalności podstawowej Polskich Linii Oceanicznych w latach 1991-1992 i w pierwszym kwartale 1993 r. (Delegatura NIK w Gdańsku).

65. Sytuacja gospodarcza kopalń węgla kamiennego w fazie wprowadzania mechanizmów rynkowych. (Delegatura NIK w Katowicach).
66. Zaawansowanie inwestycji o charakterze produkcyjnym w górnictwie węgla kamiennego. (Delegatura NIK w Katowicach).
67. Obsługa bankowa i kredytowanie Przedsiębiorstwa Wielobranżowego „Kadex" oraz innych podmiotów gospodarczych związanych z osobą Krzysztofa Dudy z Zamościa. (Delegatura NIK w Lublinie).
68. Prawidłowość udzielania kredytów, gwarancji i poręczeń bankowych przez Bank Depozytowo-Kredytowy w Lublinie Spółka Akcyjna – na tle jego stanu finansowego i podjętych działań restrukturyzacyjnych. (Delegatura NIK w Lublinie).
69. Przejmowanie, zabezpieczenie i zagospodarowanie mienia zwolnionego przez wojska Federacji Rosyjskiej czasowo stacjonujące w Polsce oraz wykorzystanie środków budżetowych na ochronę i utrzymanie obiektów . (Delegatura NIK we Wrocławiu).

*

Wyniki kontroli przeprowadzonych w 1993 r. zostały ujęte w 79 informacjach zbiorczych oraz posłużyły do sporządzenia 28 innych syntetycznych dokumentów opartych ponadto na badaniach porównawczych oraz analizach zjawisk występujących w wybranych kontrolowanych dziedzinach. Jednym z ciekawszych opracowań tego typu była „Efektywność działania Najwyższej Izby Kontroli", przedstawiona w grudniu 1993 r. Prezydium Sejmu.

Ustalenia kontrolne NIK, stanowiące co prawda fragment wiedzy o całości spraw państwa, nie pozwoliły na sformułowanie pozytywnej opinii na temat badanej rzeczywistości. Przede wszystkim wciąż uderzał brak dostatecznej sprawności i wydolności wszystkich szczebli administracji państwowej. Praca poszczególnych organów i urzędów była niejednokrotnie źle zorganizowana, a współdziałanie między nimi było pozbawione niezbędnej harmonii. Słabość administracji najbardziej ujawnia się wówczas, gdy jej ogniwa stają przed koniecznością realizowania szeroko zakrojonych programów rządowych, wymagających podjęcia skomplikowanych działań administracyjnych, prawnych i technicznych. Wtedy okazuje się, że do realizacji takich zadań urzędy nie są przygotowane ani merytorycznie, ani organizacyjnie. Na małą mobilność administracji NIK wielokrotnie zwracała uwagę w latach ubiegłych. Kontrole przeprowadzone w 1993 r. potwierdziły aktualność tego problemu.

Brak zdolności realizacyjnych wykazał np. aparat ministra zdrowia i opieki społecznej w wykorzystaniu kredytu Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju, przeznaczonego na realizację projektu rozwoju polskiej służby zdrowia. Ministerstwo okazało się całkowicie

nieprzygotowane do urzeczywistnienia tego projektu, nie miało nawet koncepcji wykonania podjętego zadania. Podobnie było w przypadku wykorzystania pożyczki z tego samego banku na realizację „Projektu promocji zatrudnienia i usług związanych z zatrudnieniem". Po blisko dwóch latach od podpisania umowy pożyczki minister pracy i polityki socjalnej nie zrealizował ani jednego z deklarowanych w niej celów.

Badania wykazały także złe przygotowanie administracji do realizowania pomocy państwa, wykonywanej przez Fundusz Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa. Dysponujący funduszem minister nieodpowiednio zorganizował nadzór oraz nie zadbał w zawartych ze współpracującymi bankami umowach o należyte zabezpieczenie publicznych środków. Banki miały zbyt dużą swobodę w dysponowaniu środkami Funduszu, jak również w wielu wypadkach nie stosowały się do zawartej z nim umowy. Brak odpowiedniej koordynacji ze strony administracji doprowadził wielokrotnie do przejęcia przez Fundusz długów sektora nierolniczego, udzielenia pomocy podmiotom do niej nieuprawnionym, a w efekcie do marnotrawstwa państwowych pieniędzy.

Istotną przyczyną niedowładu administracji była nieadekwatność posiadanych przez nią instrumentów i środków działania do złożoności celów, jakie powinna realizować w ramach swoich kompetencji. Negatywne skutki owej niewspółmierności dają o sobie znać w sytuacjach, w których administracja sprawuje funkcje nadzorcze. Jako przykład można tu podać realizację umowy polsko-niemieckiej o oddelegowaniu pracowników polskich przedsiębiorstw do realizacji umów o dzieło w RFN. Na skutek lekkomyślności i karygodnych zaniedbań, w sposób rażący nie wywiązano się z warunków umowy. W efekcie spowodowano jej zawieszenie, co przyniosło Polsce poważne straty.

Odpowiednie urzędy nie wykonywały również właściwego nadzoru nad wykorzystywaniem środków budżetowych i funduszów celowych. Rezultatem tego były nieprawidłowości w przydzielaniu dotacji, często z pominięciem lub łamaniem istniejących przepisów. Fundusze przyznawane były nierozważnie, bez jednoznacznego określenia zadań, na których wykonanie się je przeznacza, co następnie utrudniało lub wręcz uniemożliwiało właściwe ich rozliczenie. Niekiedy państwowe dotacje były w istocie zawłaszczane na cele prywatne poprzez nieodpowiednie ich rozdysponowanie bądź w drodze spekulacji nimi.

Osobny problem, to skuteczność nadzoru nad mieniem państwowym. Zarówno tam gdzie jest ono skomasowane, np. w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa, jak również tam gdzie kapitały państwowe stanowią mniejszość udziałową, nadzór wykonywany przez ministra finansów, ministra przekształceń własnościowych i organy założycielskie był niedostateczny.

Wymienione zjawiska powodują marnotrawienie państwowego majątku. Kres może temu położyć jedynie powołanie sprawnej instytucji nadzoru, powszechna dbałość urzędników o mienie państwowe, a także bezwzględne egzekwowanie na wszystkich szczeblach administracji ścisłej dyscypliny w rozliczaniu publicznych pieniędzy.

Niska efektywność wydatkowania przez administrację państwowych środków miała swą przyczynę także w niespójnym systemie przepisów dotyczących trybu realizowania zamówień publicznych. Skutkiem tego było wiele niekorzystnych kontraktów, zły dobór wykonawców wielu przedsięwzięć, opóźnienia w ich realizowaniu itp. NIK wielokrotnie wskazywała na konieczność opracowania ustawy o zamówieniach publicznych, bowiem każdy rok bez takiej regulacji przynosił poważne straty. Ustawa ta została uchwalona przez Sejm dopiero w czerwcu 1994 r.

Istniały również inne, ściśle subiektywne przyczyny niesprawności administracji. W zbyt wielu wypadkach urzędnicy byli nieobowiązkowi, niestaranni oraz merytorycznie nieprzygotowani do swej pracy. Nagminnym zjawiskiem wśród pracowników administracji była nieznajomość obowiązujących przepisów lub błędne ich interpretowanie, co prowadziło do niewłaściwego stosowania prawa, a w konsekwencji powodowało wadliwość podejmowanych decyzji. Często wyższe organy administracji zwlekały z wydaniem odpowiednich przepisów wykonawczych do obowiązujących ustaw, co na niższych szczeblach uniemożliwiało realizację ustaw już obowiązujących, powodowało chaos i dezorientację, a także tworzyło klimat sprzyjający działaniom pozaprawnym, a nawet bezprawnym. Wymienić tu można wydawanie koncesji na działalność radiokomunikacyjną, realizowane z pominięciem obowiązujących przepisów przez organy do tego nieuprawnione. Wszystko to obniżało publiczny prestiż urzędników państwowych oraz zmniejszało zaufanie do państwowych instytucji, tak skądinąd potrzebne w okresie systemowych przeobrażeń.

Środowiska urzędnicze wciąż były przyzwyczajone do regulowania życia zbiorowego w trybie administracyjnych zakazów i nakazów oraz rozdzielania państwowych środków. Urzędy nie stwarzały dogodnych warunków do funkcjonowania mechanizmów rynkowych. Wiele tych zmian oczywiście zależy od uchwalenia odpowiednich ustaw. Głównie jednak to rząd odpowiada za brak takich koncepcji prawnych i ekonomicznych oraz za niewykazywanie zdecydowanej inicjatywy co do potrzeb legislacyjnych oraz właściwej kolejności ich uchwalania.

W kwestiach wymagających aktywnej i autorytatywnej postawy administracji (np. w dziedzinie ochrony środowiska) brakowało z jej strony skutecznego działania organizacyjno-prewencyjnego. Wciąż np. nie wypracowano dopuszczalnej z ekologicznego

i gospodarczego punktu widzenia – koncepcji eksploatacji zasobów naturalnych, takich jak węgiel czy lasy. Nie zostały właściwie rozwiązane także problemy zagospodarowania mienia pozostawionego przez armię byłego ZSRR. Administracja, unikając zaangażowania się w te sprawy, większość ich pozostawiła gminom. Te zaś nie były zdolne uporać się samodzielnie z zadaniem tak poważnym i wymagającym dużych środków.

Jakkolwiek w 1993 r. odnotowano pewną poprawę w dziedzinie prywatyzacji, to jednak wyniki badań procesów przekształceń własnościowych budzą niepokój. Znaczny już okres trwania tych przemian oraz nabyte doświadczenie przez aparat państwowy powinny zdecydowanie ograniczyć negatywne zjawiska. Faktycznie jednak w tej dziedzinie nadal mamy do czynienia z niewydolnością struktur państwa, która – oprócz powszechnego braku kapitałów inwestycyjnych – opóźniała tempo prywatyzacji oraz ograniczała jej efekty ekonomiczne. Nadal zastrzeżenia nasuwało angażowanie zagranicznych firm konsultingowych, podczas gdy prace te mogli wykonać - znacznie taniej - polscy specjaliści. Dodatkowo, firmy te miały możliwość penetracji poszczególnych sektorów polskiej gospodarki. Ponadto ustalenia Izby wykazały kolejny raz, iż państwo nie dysponuje systemem instrumentów prawnych i organizacyjnych pozwalających na zwiększenie zakresu przemian własnościowych, przy jednoczesnym zaktywizowaniu kapitałów krajowych i zagranicznych oraz zabezpieczeniu interesów Skarbu Państwa.

Niedostatek kapitałów i ograniczony dostęp do kredytu skutkował, z jednej strony, ograniczonym zakresem prywatyzacji kapitałowej i równoczesną popularnością prywatyzacji likwidacyjnej, w tym leasingu przedsiębiorstw lub ich zorganizowanych części przez spółki pracownicze. Z drugiej strony powodował, że tak sprywatyzowane przedsiębiorstwa w dalszym ciągu były pozbawione możliwości zmiany sposobu gospodarowania majątkiem. Brak odpowiednich kapitałów udaremniał zmiany profilu produkcji i inwestycje, przy czym trudności płatnicze zostały pogłębione zobowiązaniami wobec Skarbu Państwa, należnymi za dzierżawione mienie zlikwidowanych przedsiębiorstw. Wprowadzanie zmian w zarządzaniu spółkami pracowniczymi często napotykało opór ze strony dotychczasowych zarządów, które skupiły w swych rękach większość kapitałów tych spółek.

Zdaniem NIK, nadzór nad państwowym mieniem był wysoce nieskuteczny, co sprzyjało narastaniu wszelkiego rodzaju patologii w procesie prywatyzacji. Zbyt rozproszony nadzór, nieadekwatność przepisów karnych oraz brak spójnego prawa gospodarczego nadal ułatwiały popełnianie nadużyć kosztem interesów Skarbu Państwa. Dominowały w rzeczywistości umowne, niekorzystne dla prywatyzowanych jednostek sposoby rozporządzania ich mieniem. Powszechnie notowane były przypadki zaniżania wartości

prywatyzowanego mienia, a także fakty zadziwiającej bezradności w egzekwowaniu roszczeń należnych od prywatnych inwestorów oraz kontrahentów. Nagminnie jednostki państwowe kredytowały niepaństwowych użytkowników ich mienia – głównie w wyniku zaniedbywania egzekucji wielomiesięcznych zaległości umownych – oraz nieterminowego wnoszenia wkładów pieniężnych i aportów do spółek. W skrajnych sytuacjach, np. upadłości dłużników, prowadziło to do bezpowrotnych strat. W praktyce mamy do czynienia z osiąganiem przez podmioty niepaństwowe niewspółmiernie wysokich zysków – w stosunku do zaangażowanych kapitałów – jak również uzyskiwaniem nieekwiwalentnych świadczeń od przedsiębiorstw państwowych lub podmiotów z kapitałem państwa.

Istnieje – co wielokrotnie podnosiła Izba – pilna konieczność powołania instytucji Skarbu Państwa ze skutecznymi narzędziami nadzoru, dochodzenia i egzekucji roszczeń oraz odpowiednim zapleczem organizacyjnym, w tym wysoko kwalifikowaną kadrą.

Kolejny problem to w istocie brak koncepcji prywatyzowania przedsiębiorstw handlu zagranicznego, adekwatnej do specyfiki i warunków, w jakich działają. Na podstawie badań stwierdzono, że w tych przedsiębiorstwach doszło do zastosowania swoistej drogi prywatyzacyjnej. Przy bierności pełnomocników ministra współpracy gospodarczej z zagranicą, którzy reprezentowali interesy Skarbu Państwa w radach nadzorczych spółek handlu zagranicznego, ich walne zgromadzenia podejmowały uchwały o podwyższeniu kapitału zakładowego lub akcyjnego. W ten sposób zmniejszano udział kapitału Skarbu Państwa i zwiększano udział kapitałów innych inwestorów. Były nimi z reguły spółki pracownicze tych przedsiębiorstw oraz osoby fizyczne, które obejmowały udziały lub akcje bez konieczności zapłaty realnej wartości udziałów. Brak właścicielskiego nadzoru ze strony odpowiedniego ministra doprowadził w tym wypadku do utraty kapitałowej kontroli nad powierzonym mieniem oraz umożliwił nabycie przez osoby trzecie niewspółmiernie wysokich praw kapitałowych w stosunku do wniesionych wkładów.

Z przeprowadzonych przez Izbę kontroli systemu finansowego państwa, w tym ewidencji i obsługi zadłużenia, wykorzystania pomocy zagranicznej, a także badań niektórych banków wynika, że system ten nie odpowiada aktualnym potrzebom państwa. Jego niefunkcjonalność w znacznym stopniu utrudnia realizację wielu zadań administracji, hamuje zmiany w gospodarce, jak również stanowi źródło wielu nadużyć finansowych.

Niedostateczny był nadzór ministra finansów nad właściwym ewidencjonowaniem zobowiązań i należności państwa. Do czasu kontroli Izby ewidencja ta była prowadzona nieformalnie i nieodpłatnie przez Bank Handlowy w Warszawie SA. Kontrola wykazała występowanie wielu istotnych niezgodności ze stanem faktycznym, dotyczących danych o niektórych zobowiązaniach i należnościach.

Budzi niepokój stały wzrost zobowiązań krajowych. Wzrastający deficyt budżetowy, finansowany przez banki, ograniczał dostępność kredytu dla innych podmiotów, jak również podważał funkcję kredytową banków. Wykorzystanie zaś nowych kredytów – mające wpływ na tworzenie alternatywnych źródeł obsługi zadłużenia – było bardzo niskie.

Kolejnym zagrożeniem dla finansów publicznych było zadłużenie samych banków. Wyniki kontroli banków wskazały na potrzebę podjęcia zdecydowanych działań systemowych, gdyż większość tych banków prowadziła działalność ze stratą lub na granicy płynności finansowej. Jeżeli działań tych nie podejmie się zawczasu, ten element systemu finansowego może ulec całkowitemu załamaniu. W bankach stwierdzono występowanie niemalże wszystkich możliwych naruszeń przepisów bankowych, dotyczących zasad udzielania kredytów, pożyczek, gwarancji bankowych, zabezpieczania spłaty wierzytelności czy odnawiania kredytów. W efekcie takich działań – w dużej mierze przestępczych – banki zmuszone były spłacać „złe kredyty" z rezerw celowych. Ich obowiązkowe tworzenie zaniża zysk – o ile bank go wypracował – a co z tym się wiąże, obniża dochody budżetu z tytułu podatków.

Wyraźnie zarysowały się patologiczne związki niektórych uczestników rynku kapitałowego i kredytowego. Liczne przykłady takich związków Izba wykryła w kontroli Banku Gospodarki Żywnościowej.

Nieściągalność kredytów występuje zarówno w bankach państwowych, jak i spółdzielczych oraz komercyjnych. „Złe kredyty", w wielu wypadkach nie udzielone, a wyłudzone bez zamiaru ich spłaty, stanowią dowód, iż cały system obrotu bankowego oraz organy ścigania i sądy są zupełnie nieprzygotowane do przeciwdziałania temu zjawisku. W konsekwencji wielu kredytobiorców świadomie uchyla się od spłaty własnych zobowiązań, licząc na całkowitą bezkarność. Właśnie te sytuacje wskazują bezpośrednio, że państwo nie wykonuje jednej ze swych zasadniczych funkcji, jaką jest zapewnienie bezpieczeństwa obrotu gospodarczego. Dodatkowo, w razie np. upadłości czy likwidacji banku budżet narażany jest na koszty refundowania depozytów ludności. W innym wypadku w celu zapobieżenia upadłości czy też likwidacji banku – może zaistnieć konieczność jego dofinansowania z budżetu. Wynika to z ustawowych gwarancji Skarbu Państwa dla wkładów oszczędnościowych ludności.

W przedsiębiorstwach państwowych, głównie przemysłowych, wprawdzie nastąpiła lekka poprawa sytuacji ekonomicznej, nie zmieniło to jednak generalnie negatywnej oceny kontrolnej kondycji całego sektora. Kryzys nie wynikał wyłącznie z braku kapitałów czy też upadku dotychczasowych rynków zbytu. W dużym stopniu spowodowany był również

nieodpowiednią i mocno zużytą formą organizacyjno-prawną. System rozproszonego i niewydolnego nadzoru nad przedsiębiorstwami ze strony organów założycielskich oraz swoista trójwładza sprawowana przez dyrektora, radę pracowniczą oraz związki zawodowe przestały przystawać do aktualnych warunków. Utrzymywanie konstrukcji nadzoru ze strony organów założycielskich dawało jedynie hipotetyczną, a nie realną możliwość kontroli. Użycie zaś prawnych instrumentów władztwa przez organy założycielskie okazywało się wielekroć nieskuteczne. Gdy już dochodziło do praktycznego stosowania środków prawnych, np. postępowań naprawczych, to często działo się to za późno i bez pozytywnych rezultatów dla przedsiębiorstw.

Warto dodać, że wiele przedsiębiorstw było kierowanych przez dyrektorów, którzy nie potrafili sprostać swoim zadaniom. Znaczna ich część objęła swoje stanowiska w warunkach nowych, odmiennych od gospodarki planowej. Dyrektorzy ci tylko w nieznacznym stopniu dowiedli swych umiejętności w zarządzaniu przedsiębiorstwem poddanym regułom gry rynkowej.

Na pasywną postawę, jaką na ogół przyjmowali dyrektorzy, miały wpływ postawy załóg reprezentowanych przez rady pracownicze, które przykładały większą wagę do utrzymywania bytu zakładu, co daje niepewną, ale zdaniem załóg lepszą perspektywę niż bezrobocie. Tak pojmowana troska o przedsiębiorstwo prowadziła do konfliktu interesów rady pracowniczej i dyrektora.

Inną ważną przyczyną oddziałującą na kondycję przedsiębiorstw były, zdaniem Izby, bardzo wysokie obciążenia fiskalne. Obowiązek płacenia podatku dochodowego, dywidendy obligatoryjnej – uiszczanej bez względu na wynik finansowy – oraz podatku od ponadnormatywnego wzrostu wynagrodzeń (płacony do 1993 r. włącznie) stawiał przedsiębiorstwa państwowe w znacznie trudniejszej sytuacji niż inne podmioty. Zatem dyrekcje, rady pracownicze oraz związki zawodowe nie widziały korzyści płynących ze zwiększenia rentowności zakładów. Nie były więc zainteresowane poszukiwaniem dróg i sposobów obniżania kosztów i zwiększania sprzedaży, czyli działaniami służącymi maksymalizacji zysku. Pozostawienie zaś tego problemu bez rozwiązania ciążyć będzie na całym przemyśle państwowym. Przy dość iluzorycznym nadzorze ze strony organów założycielskich, prowadzi to do omijania przepisów finansowych.

Alarmująca sytuacja występowała i nadal występuje w całych branżach, takich jak np. górnictwo czy hutnictwo. Niezależnie od potrzeby zintensyfikowania procesów restrukturyzacyjnych i wykorzystania możliwości przedsiębiorstw, nie są one w stanie wyjść z zapaści bez odpowiednich kapitałów, zdecydowanych działań administracji oraz zmiany

przepisów. Wskazać również należy, że kondycja finansowa wielu przedsiębiorstw pogorszyła się na skutek nieuregulowania przez państwo należności z tytułu zamówień rządowych.

Dotkliwy brak środków wynikający z niewydolności całego systemu zasilania budżetu był jedną z przyczyn poważnego kryzysu w służbie zdrowia, sferze spraw socjalnych oraz w oświacie i nauce. Kryzys ten stale się pogłębiał, a działalność administracji nie wskazywała, by rząd miał jakąkolwiek koncepcję reform.

Kryzysowe i patologiczne zjawiska ujawnione przez NIK były niewątpliwie związane z trwającym wciąż procesem transformacji ustrojowej. W coraz większym jednak zakresie wynikały one z faktu, iż w niektórych dziedzinach państwa w istocie nie dokonano przełomowych zmian (dotyczy to m.in. administracji, wojska i policji). Zjawiska te mają również swoje źródło w niejednoznacznych i niespójnych przepisach prawa gospodarczego.

Najwyższa Izba Kontroli także w 1993 r. zmuszona była działać na podstawie przestarzałych przepisów, nieadekwatnych do jej aktualnych zadań. Nowa ustawa o NIK wciąż nie była uchwalona. Oczekuje się, że nowa ustawa jednocześnie określi zakres działania Izby w stosunku do jednostek niepaństwowych. Korzystne dla kontroli państwowej i podmiotów jej poddawanych będzie także przeniesienie do ustawy – aktualnie zawartych w aktach niższej rangi – szczegółowych przepisów dotyczących procedur kontrolnych.

opr. bama

Z DOKUMENTÓW I Z ŻYCIA ...

Mija już ponad czterdzieści lat, kiedy po raz pierwszy przekroczyłem próg budynku przy alei Ossolińskich 7 w Bydgoszczy. Wielkie schody, wielki czterokolumnowy portyk i swoiście zaprojektowane wejście nadawały budowli charakter pałacowej rezydencji. Niewielu było bydgoszczan, którzy ten reprezentacyjny budynek kojarzyli z siedzibą jednej z najważniejszych w kraju instytucji kontrolnych. Onieśmielony okazałością wejścia, wysokimi schodami, które trzeba było pokonać oraz dużym hallem z kominkiem, myślałem jednak o pracy w tej instytucji, mającej już określoną rangę. Przyjął mnie ówczesny szef delegatury, Tadeusz Sołodkowski. Rada, jakiej mi wówczas po ojcowsku udzielił, była następująca: kończ studia, nabierz trochę praktyki w instytucjach wojewódzkich i ... zgłoś się za dwa lata. W dwa lata później, w sierpniu, wychodziłem z tego budynku już jako pracownik, przed którym był kurs inspektorski i egzamin. Złożyłem go z wynikiem dobrym, zarówno część ustną, jak i pisemną. Sam ówczesny prezes NIK, Konstanty Dąbrowski, podał mi rękę gratulując przyjęcia do grona pracowników NIK. I tak to się zaczęło.

Miałem szczere chęci napisać coś więcej niż własne wspomnienia, coś na kształt monografii Delegatury NIK w Bydgoszczy, w której pracowałem tyle lat, ale okazało się, że wielu dokumentów nie ma ani w naszym archiwum, ani w Archiwum Państwowym. Nie ma też niektórych dokumentów z mojego zawodowego życia, jednak to co zostało w pamięci i dostępnych dzisiaj materiałach godne jest utrwalenia jako fragment terenowej działalności Najwyższej Izby Kontroli.

Budynek przy alei Ossolińskich 7 użytkowała bydgoska delegatura Biura Kontroli przy KRN od 1946 r. Wynika to z ewidencji zabytków architektury, do których budynek ten został zaliczony decyzją wojewody bydgoskiego z 31 grudnia 1997 r. Eksperci ustalili, że projekt budynku opracowany został przed 1927 r. dla inż. Teofila Wdziękońskiego. Obiekt wzniesiono według projektu znanego architekta Bronisława Jankowskiego w willowej wówczas dzielnicy Sielanka, która zamykała centrum ówczesnej Bydgoszczy od wschodu. Tereny tej dzielnicy dopiero w 1920 r. zostały włączone do administracyjnych granic miasta.

Po drugiej stronie alei Ossolińskich w 1924 r. zaczęto wznosić monumentalny rotundowy kościół połączony z gmachem seminarium duchownego (zgromadzenia św. Wincentego á Paulo). Pewnie ze względu na to sąsiedztwo wiele osób uważało, że willa inż. Teofila Wdziękońskiego to zapewne siedziba biskupa. Tak jednak nie było.

Budynek użytkowany do dzisiaj przez Delegaturę Najwyższej Izby Kontroli w Bydgoszczy został jeszcze przed 1933 r. wynajęty Pomorskiemu Inspektoratowi Okręgowemu Straży Granicznej. Komenda Okręgu Straży Granicznej mieściła się w tym budynku do 1939 r. Po mobilizacji we wrześniu 1939 r. 16 pracowników znalazło się na terenach wschodnich Rzeczypospolitej i po 17 września dostało się do niewoli sowieckiej. Z niewoli (z transportu) uciekł tylko jeden z nich – Aleksander Bardadyn, 15 zamordowało NKWD w Katyniu-Miednoje. Z inicjatywy dyrektora Jarosława Wenderlicha oraz członków Miejskiego Komitetu Ochrony Pamięci Walki i Męczeństwa w Bydgoszczy ufundowano tablicę pamiątkową dla uczczenia tych 15 młodych ludzi. Tablicę z brązu zaprojektował i wykonał artysta plastyk A. Dętkoś. Odsłonięcia tablicy – umieszczonej po lewej stronie elewacji frontowej – 17 września 1994 r. dokonali: ówczesny wiceprezes NIK – Antoni Pietkiewicz i 98-letni Aleksander Bardadyn (obecnie już nie żyje). Uczestniczyli wszyscy pracownicy Delegatury NIK w Bydgoszczy i społeczeństwo naszego miasta.

W okresie II Wojny Światowej budynek zajmowany był przez różne formacje policyjno-wojskowe. Tak twierdzą te osoby, które w 1945 r. budynek przejmowały. Żadnych dokumentów dotyczących tego okresu nie ma. W 1971 r. willa została przejęta przez NIK i użytkowana jest nadal przez delegaturę w Bydgoszczy.

Bydgoszcz po 1920 r., tj. po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, do 1 kwietnia 1938 r. była miastem powiatowym w ówczesnym województwie poznańskim. Obszar miasta Bydgoszczy, wraz z województwem poznańskim, a później pomorskim, leżał w zasięgu działań terenowej Izby Okręgowej NIK w Poznaniu. Po 1938 r. Bydgoszcz była także miastem powiatowym, jednak już w nowo utworzonym województwie pomorskim, którego władze miały siedzibę w Toruniu.

Zacząłem pracę w delegaturze NIK w czasach, kiedy modne były czarne swetry i długie włosy. Przez wiele lat, mimo że przychodzili młodsi, ciągle byłem uważany za młodego i chyba pozostało mi to do dzisiaj. Rozpocząłem pracę w ówczesnym Zespole Obrotu Towarowego, kierowanym przez Romana Skrzyniarza, bardzo mądrego szefa. Miał on zasadę, że już po miesiącu puszczał młodych inspektorów, jak mówił „na głęboką wodę". Trafiłem więc do grupy ludzi, którzy mieli dużą samodzielność, lecz byli z niej skrzętnie rozliczani przez kierownika zespołu, a ponadto przez szefa delegatury. Wówczas szef

delegatury miał tytuł przewodniczącego, a decyzje były podejmowane kolegialnie – były kolegia w delegaturach.

Pierwsza moja kontrola dotyczyła transportu w ówczesnym handlu, zwanym detalicznym. Szybko musiałem poznać techniczne zasady transportu, jego ekonomikę i różnego rodzaju obyczaje użytkowników taboru – o których mówiło się, że „kantują". Było to głównie omijanie zasad obliczania kilometrów, z przejazdu których rozliczani byli kierowcy, natomiast z wytyczania tras dostaw byli rozliczani dysponenci ładunków.

Przewodniczący delegatury, Tadeusz Sołodkowski szybko się zorientował, że moje zainteresowania pozazawodowe to była szeroko pojęta kultura i turystyka i lepiej będzie, abym kontrolował dziedzinę kultury i oświaty. Po kilku latach doszły jeszcze kontrole budżetu, oczywiście w zakresie problemów wojewódzkich – i tak już zostało do pożegnania się z NIK.

W Państwowym Archiwum w Bydgoszczy, po wypełnieniu stosownych druków wymaganych w celu udostępnienia dokumentów, położono przede mną kilkanaście teczek z materiałami dotyczącymi delegatury NIK. Stwierdziłem, że „najstarsza" teczka obejmuje materiały z 1950 r. – nie ma żadnych śladów co było wcześniej, jakby kontroli państwowej przed tym rokiem nie było. A przecież od 1945 r. istniało Biuro Kontroli przy Prezydium Krajowej Rady Narodowej i powoływane przez kierownictwo biura grupy terenowe z pełnomocnikami na czele, a od 1947 r. Najwyższa Izba Kontroli. Zgodnie z ustawą z 9 marca 1949 r., w terenie powołano 14 „delegatur miejscowych", odpowiadających ówczesnemu podziałowi na województwa. Wówczas powstała delegatura bydgoska[1]. Dlatego pierwsza teczka dotyczyła „Sprawozdania opisowego za IV kwartał 1950 r. Delegatury NIK w Bydgoszczy". Otóż pół wieku temu w NIK także sprawozdania pisane były ręcznie – dzisiaj w dobie komputerów wydaje się to nieprawdopodobne i wręcz antyczne. Pod sprawozdaniami pieczęć – „Szef Delegatury" i podpis – Jan Dziedzic.

Z treści innej zawartej w teczce korespondencji wynikało, że delegatura wykonywała zadania kontrolne na rzecz 9 departamentów NIK, a sprawozdania z działalności wysyłała do Biura Studiów, Planowania i Sprawozdawczości w Warszawie (później Departament Planowania i Koordynacji).

Sprawozdanie bydgoskiej delegatury NIK za 1950 r. było nadzwyczaj ogólnikowe, chociaż obszerne i namęczył się zapewne jego autor pisząc tyle stron piórem i atramentem.

Interesujące były natomiast pewne tematy kontroli, np. kontrola przygotowań do spisu powszechnego, w toku której m.in. wykazano „załamanie się propagandy spisu na wsi". Ten temat badano na rzecz Departamentu II NIK w Warszawie. Ciekawostką było również to, że kontrola gospodarki kasowej i rachunkowej oraz wykonania budżetu w części ministra administracji publicznej za 1948 r. była prowadzona w IV kwartale 1950 r., a sprawozdanie złożono w styczniu 1951 r. Swoją drogą ciekaw jestem, czy te nikowskie oceny i analizy po takim czasie były jeszcze przydatne.

Na podstawie zawartości teczek z lat 1950-1951 mogę wnioskować, że protokoły, czy też jak je nazywano - „sprawozdania" z kontroli, były wykonywane więcej niż w jednym egzemplarzu. Pisma dotyczące obowiązków wykonywania i przesyłania sprawozdań do Warszawy podpisywał ówczesny wicedyrektor Biura Studiów, Planowania i Sprawozdawczości Mieczysław Marciniec. W sprawozdaniu za listopad 1950 r. spotkałem znajome mi nazwisko – Anna Robakowa, która w tym czasie była już pracownikiem. Ta niezwykle dokładna w postępowaniu prawnym pani, była doradcą prawnym w bydgoskiej delegaturze w czasie mojej w niej pracy. Jej fachowości wielu inspektorów zawdzięczało to, iż w protokołach nie było błędów prawnych, a wnioski pokontrolne były formułowane prawidłowo – co nie było łatwą sprawą. W końcu 1950 r. w sprawozdaniu z kontroli pojawiło się inne znane mi nazwisko – Zbigniew Doktor, który w listopadzie 1950 r. badał m.in. wymianę pieniędzy na obszarze działania bydgoskiej delegatury. Postać tę doskonale pamiętam, gdyż po okresie dyrektorowania w Delegaturze NIK w Rzeszowie przybył do bydgoskiej delegatury, gdzie został zastępcą dyrektora. Znalazłem tu jeszcze jedno nazwisko – Romuald Jagielski. Z treści opisów kontroli wynika, że w owym czasie był kontrolerem uniwersalnym. Kiedy rozpocząłem pracę w delegaturze, ten bardzo miły pan był dobrym instruktorem dla młodych, a nawet miałem okazję uczestniczyć z nim w kontroli problemów oświaty. Wybierał się wówczas na emeryturę i widać było, że odchodzi z żalem, oddając młodszym swoje biurko.

W teczce z 1950 r. można znaleźć oprócz opisów merytorycznych przeprowadzonych kontroli (bardzo krótkich i syntetycznych), także inne dokumenty, m.in. takie, jak rozliczenia znaczków pocztowych zużytych na listy wysyłane do centrali w Warszawie (*sic!*). W późniejszych latach takich dokumentów nigdy nie archiwizowano i przekazywano je na makulaturę. Były to jednak czasy przesadnej skrupulatności. Z tych materiałów można także dowiedzieć się, że na 31 października 1950 r. w bydgoskiej delegaturze zatrudnionych było

---

[1] Andrzej Sylwestrzak*: Najwyższa Izba Kontroli*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1997 r.

21 pracowników, w tym 13 operatywnych, 1 szef, 1 woźny i personel administracyjny oraz 1 pracownik nowo przyjęty. W tym samym roku, w wyniku kontroli, pociągniętych zostało do odpowiedzialności kilkudziesięciu pracowników kontrolowanych jednostek. Nie podano jakich jednostek i za co wystąpiono o ukaranie pracowników.

Praca inspektorów w delegaturze w 1950 r. była bardzo intensywna. Tylko w październiku przeprowadzono 26 kontroli planowych i dwie doraźne, a pracownicy brali udział w 25 różnego rodzaju konferencjach. W II kwartale delegatura przeprowadziła kontrolę funkcjonowania Komisji Specjalnej do walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym. Ze skrótowego zapisu ustaleń zawartych w sprawozdaniu wynikało m.in., że: „przebytych odległości rowerem przez inspektorów powiatowych w postępowaniu służbowym nie potwierdzano przez miejscowe władze, likwidowano także większe należności". Stwierdzono przekroczenie etatów osobowych, grup uposażeń, wadliwe prowadzenie ksiąg rachunkowo-kasowych i „bałagan". Tak walczyła komisja z nadużyciami popełnionymi przez innych, ale z własnymi nie potrafiła.

Nie zabrakło w sprawozdaniu kontroli „akcji żniwno-omłotowej". Przysłowiowego braku sznurka do snopowiązałek wprawdzie nie stwierdzono, ale stwierdzono: „...nieuzupełnienie sklepów narzędziami jak kosy, sierpy i inne ..." Trzeba przyznać, że język ówczesnych dokumentów pozostawiał wiele do życzenia. Większość pracowników uczyła się dopiero kontrolerskiego fachu i chyba jeszcze nie w pełni opanowała arkana tego interesującego, potrzebnego, ale bardzo trudnego zawodu – jeśli to w ogóle zawodem nazwać można.

Rok 1950 był pierwszym rokiem pracy pod rządami ustawy o NIK z 9 marca 1949 r. Rozpoczęto wdrażanie innych już metod pracy, chociaż chyba więcej było chęci niż możliwości. Z tych materiałów informacyjno-sprawozdawczych, czytanych w archiwum, najbardziej utrwalił mi się jeden zapis: „... niedzielę 13.08.1950 r. 6 kolegów przepracowało jako »Czyn 1- Majowy« (*sic!*) przeprowadzając kontrole kolonii letnich". Dodam jeszcze, iż sprawozdanie z pracy Delegatury NIK w Bydgoszczy za trzeci kwartał 1950 r. – napisane zostało na maszynie, a nie odręcznie jak za pozostałe trzy kwartały.

W zasobach Wojewódzkiego Archiwum Państwowego nie ma materiałów źródłowych poszczególnych sprawozdań rocznych za lata 1951-1962. Teczki zbiorcze powtarzają opisowe sprawozdania roczne, które często są podobne do siebie – „Badanie budżetu", „Rozliczenia finansowe .... firmy X, Y, Z". Trudno z tak syntetycznych dokumentów wyczytać odzwierciedlenie przemian gospodarczych zachodzących w tym okresie.

W Najwyższej Izbie Kontroli pracowałem ponad 32 lata – to długi okres, ale jestem już na emeryturze i nie mogę się nadziwić, jak to szybko minęło. Do pracy w delegaturze przyjmował mnie – jak już wspomniałem - dyrektor Tadeusz Sołodkowski, którego zastępował Ignacy Widota, a następnie Czesław Dobrowolski. Kiedy prezes NIK, Mieczysław Moczar powołał Tadeusza Sołodkowskiego na dyrektora Departamentu Koordynacji w centrali NIK – dyrektorem delegatury został Czesław Dobrowolski, jego zastępcą był Zbigniew Doktor, a nieco później Ryszard Dobiszewski. Następnym moim dyrektorem był Roman Bąk, a jego zastępcą Jarosław Wenderlich. Od maja 1992 r. do chwili obecnej dyrektorem Delegatury NIK w Bydgoszczy jest Jarosław Wenderlich, a zastępcą Jerzy Mierzejewski.

Najdłużej moim dyrektorem był Tadeusz Sołodkowski, który do NIK przyszedł w 1953 r. – a właściwie było to wówczas Ministerstwo Kontroli Państwowej. W 1957 r. został mianowany przewodniczącym Delegatury NIK w Bydgoszczy – i tak było – z drobną zmianą „przewodniczącego" na „dyrektora" aż do 1972 r. Wówczas prezes NIK – Mieczysław Moczar przeniósł T. Sołodkowskiego do centrali NIK na stanowisko dyrektora Departamentu Koordynacji. Zgodnie z tradycją, dyrektor Departamentu Koordynacji (potem Departamentu Koordynacji i Analiz, następnie znów Departamentu Koordynacji, potem Departamentu Planowania i Koordynacji – bo takie nazwy nosiła ta centralna komórka NIK) był równocześnie naczelnym redaktorem „Kontroli Państwowej" – do której właśnie piszę te wspomnienia.

Tak się złożyło, że dyrektor T. Sołodkowski, mimo że przeniósł się do Warszawy, nie przestał oceniać pracy naszej delegatury jako całości i poszczególnych kontroli. W Departamencie Koordynacji była wówczas komórka instruktażu i kontroli, której pracownicy przyjeżdżali do delegatur, aby na miejscu przejrzeć dokumenty kontrolne i je ocenić, aby zbadać przestrzeganie przepisów regulujących podejmowanie i prowadzenie procesu kontroli, a także prawidłowość planowania i sprawozdawczości w delegaturze. Po przeprowadzeniu takiej kontroli, która zwykle trwała około miesiąca, dyrektor delegatury otrzymywał – podpisane przez prezesa NIK – wystąpienie omawiające ustalenia kontroli, wnioski usprawniające działalność delegatury oraz zalecenie, aby to wszystko zostało omówione na naradzie szkoleniowo-instruktażowej z pracownikami. O sposobie realizacji wniosków i podjęciu innych działań podnoszących skuteczność kontroli należało poinformować prezesa NIK również w terminie miesięcznym.

Pamiętam, że każde wystąpienie prezesa po takiej kontroli zaczynało się od pozytywów – chwalono i wyróżniano za różne rzeczy, np. trafny dobór tematów kontroli dostosowanych do potrzeb regionu, zaangażowane współdziałanie z organami przedstawicielskimi i władzami administracyjnymi województw, podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników itp. I to była pierwsza strona wystąpienia, a potem – przeważnie kilka bitych stron uwag krytycznych, często szczegółowych, choć niewątpliwie istotnych. Na przykład po tego typu kontroli przeprowadzonej w 1987 r. dyrektor delegatury – Roman Bąk mógł przeczytać w wystąpieniu pokontrolnym m.in. o niewyczerpywaniu tematyki zatwierdzonych programów kontroli i braku uzasadnienia niezrealizowania programów; o niewskazywaniu przepisów, które zostały naruszone; nieokreślaniu skali i częstotliwości ujawnionych nieprawidłowości, bądź podawaniu ich w sposób ogólnikowy; nieustalaniu przyczyn powstania nieprawidłowości, bądź podawaniu tylko wyjaśnień pracowników kontrolowanych jednostek itd. Koledzy z Departamentu Koordynacji zawsze coś tam znaleźli. W wymienionym wystąpieniu np. stwierdzili, że nie bardzo nasza delegatura stara się o właściwy dobór jednostek do kontroli – i tak: gestii kontrolnej Delegatury NIK w Bydgoszczy w badanym okresie podlegało 1009 jednostek gospodarczych i administracyjnych w 10 branżach i urzędach administracji terenowej stopnia podstawowego. W latach 1981-1986 (okres objęty kontrolą wewnętrzną) do kontroli wzięliśmy 320 jednostek. To jeszcze nie był błąd – ale to, że 86 jednostek (z tych 320) kontrolowaliśmy 3-12-krotnie – to już nazwano „nękaniem kontrolą". Ponadto, jeśli 68% jednostek przez 5 lat nie widziało kontroli NIK, to jak można było uogólniać oceny.

Ale tak w ogóle, to nasza delegatura nie wypadała najgorzej w tych badaniach wewnętrznych. A po każdej naradzie na ten temat dyrektor zawsze wzmacniał nadzór nad przebiegiem procesu kontrolnego, zalecał bardziej wnikliwe weryfikowanie materiałów kontrolnych i – przynajmniej na jakiś czas – wzrastała efektywność pracy naszej jednostki.

Nad działalnością delegatury czuwali także wyznaczeni wiceprezesi NIK. Każdy z wiceprezesów miał pod swoją opieką kilka delegatur i tak np. do 1998 r. delegatury: bydgoska, białostocka, lubelska i olsztyńska podlegały wiceprezesowi Piotrowi Kownackiemu. Na koniec 2000 r. pieczę nad naszą delegaturą sprawował wiceprezes Jacek Jezierski, a wraz z nami były też delegatury w Gdańsku, Katowicach, Poznaniu i Rzeszowie. Obecnie nadal jesteśmy u wiceprezesa J. Jezierskiego, natomiast zmienili się nasi partnerzy, a mianowicie: przybyły delegatury w Szczecinie i Zielonej Górze, przeszły pod inny patronat delegatury w Gdańsku, Katowicach i Rzeszowie. W ten sposób poznawaliśmy nie tylko

wiceprezesów, ale także kolegów z delegatur. Bardzo pożyteczne ze względów merytorycznych oraz integracji pracowników były tzw. narady strefowe. Na tych spotkaniach dostawaliśmy zarówno cięgi (w dużych ilościach), jak i pochwały (zawsze za mało) za nasze dokonania, a oprócz tego można było wymieniać doświadczenia, dyskutować nad ważnymi dla delegatur i całej NIK problemami. Wieczorem zaś przy ognisku, w koleżeńskiej atmosferze, śpiewało się harcerskie piosenki, wspominało spływy na Brdzie, organizowane znakomicie przez dyrektora Jarosława Wenderlicha i typowało następne miejsce spotkania. Poznawaliśmy w ten sposób siebie nawzajem, tudzież piękne zakątki Polski.

W mojej długoletniej pracy kontrolnej spotykałem różnych ludzi. Jedni byli nastawieni do kontroli nieomal wrogo i nie było co marzyć o jakiejś współpracy czy wzajemnym zrozumieniu. Inni usiłowali na każdym kroku wykazać, że w dziedzinie, którą oni zawiadują, kontroler nic nie umie i nic nie rozumie, więc po co tracić czas i pieniądze? Jeszcze inni byli zdania, że trzeba kontrolujących obsłużyć, bez ociągania się i bez dyskusji, aby jak najszybciej sobie poszli. Jeszcze inni – choć przyznam, że najmniej liczni – starali się być rzeczywiście partnerami i chcieli, aby wyniki kontroli posłużyły do poprawy gospodarowania zarówno w jednostce kontrolowanej, jak i w ogóle w państwie.

Na zakończenie tym wszystkim, którzy nie chcą kontroli, próbują jej unikać wszelkimi sposobami, przypomnę motto wypisane w „Kontroli Państwowej" – „... ktokolwiek grosz publiczny do swego rozporządzenia odbiera, wydatek onegoż usprawiedliwić winien".

opr. mgr Jerzy Kuligowski
emerytowany pracownik
Delegatury NIK w Bydgoszczy

MICHAŁ MATEUSZ ZEMBATY

1919-2003

Dowiedzieliśmy się, że 28 stycznia 2003 r. zmarł w wieku 84 lat doktor nauk ekonomicznych Michał Zembaty, długoletni pracownik Najwyższej Izby Kontroli. Pamiętamy Jego postać – z nieodłączną lekturą i papierosem - czytał i palił bez przerwy. Kontrolą zaczął się zajmować od 1953 r. – czyli w Ministerstwie Kontroli Państwowej. W 1967 r. opuścił - wówczas już - Najwyższą Izbę Kontroli, aby do niej wrócić po 8 latach. Był znawcą problematyki budżetu i finansów państwa, a także kontroli w tym zakresie i to nie tylko sprawowanej w Polsce, ale i w wielu innych krajach. Opracowywał programy kontroli i informacje zbiorcze. Swoją wiedzą służył młodym kolegom, zarówno w kontaktach bezpośrednich, jak też jako wykładowca na kursach dla nowo przyjętych pracowników NIK. Ze starszymi, doświadczonymi inspektorami prowadził spory co do metodyki, kryteriów i zasad kontroli.

Przez 13 lat był członkiem komitetu redakcyjnego „Kontroli Państwowej" i autorem wielu (46) znakomitych artykułów. Na łamach naszego pisma szerzył wiedzę o kontroli w innych krajach, takich jak Szwecja, Szwajcaria, Algierska Republika Ludowo-Demokratyczna. Ukazywał rolę kontroli w zarządzaniu i to zarówno kontroli wewnętrznej, jak i zewnętrznej, pisał także o psychologicznych aspektach kontroli, o teorii kontroli itd. W późniejszych latach dał się namówić na wspomnienia: kursy w Falentach, moja pierwsza kontrola, kontrole sprzed 30 lat, w klimacie Października 1956 itp. Ostatni artykuł – też wspomnieniowy - był zatytułowany „Lata sześćdziesiąte w NIK", napisał go w 1988 r. Potem przestał pojawiać się w redakcji, przestał pisać. Spotykaliśmy się czasem w gmachu przy ul. Filtrowej, ale stawał się coraz bardziej nieobecny – choć zawsze z papierosem. Potem widzieliśmy, że zdrowie nie dopisuje, aż po dzień, kiedy rodzina zawiesiła klepsydrę. Będziemy wspominać naszego Kolegę, będziemy sięgać do Jego opracowań i stosować się do dewizy, którą bardzo często powtarzał: „Uczyć się, uczyć się, dużo czytać, a potem dopiero zabierać głos".

Redakcja

SYGNAŁY O KSIĄŻKACH

Stanowienie prawa – kompetencje Senatu w procesie legislacyjnym, materiały z konferencji zorganizowanej 22 października 2002 r. przez Komisję Ustawodawstwa i Praworządności, pod patronatem marszałka Senatu Longina Pastusiaka, Dział Wydawniczy Kancelarii Senatu, Warszawa 2002.

Jak podaje we wstępie do materiałów przewodnicząca Komisji Ustawodawstwa i Praworządności, organizatorka konferencji prof. Teresa Liszcz – konferencja miała spełnić trzy cele:

Pierwszy dotyczy bieżącej pracy Senatu nad ustawami. Napotykamy w niej trudności wynikające z tego, że Konstytucja lakonicznie i nieprecyzyjnie określa rolę Senatu w procesie uchwalania ustaw. Niejasny i kontrowersyjny jest w szczególności zakres dopuszczalnej ingerencji Senatu w treść „ustawy sejmowej" za pomocą poprawek. Zakres ten wyznacza w praktyce, wobec lakoniczności ustawy zasadniczej, Trybunał Konstytucyjny, który wydaje się być w tej sprawie podzielony, wobec coraz liczniej zgłaszanych zdań odrębnych do orzeczeń Trybunału w tym przedmiocie.

Spodziewamy się, że państwo referenci i dyskutanci, wybitni przedstawiciele doktryny i praktyki prawa konstytucyjnego rozjaśnią nam, senatorom, wiele kwestii z tego zakresu.

Drugi cel jest bardziej dalekosiężny. Chodzi o przyszłość Senatu jako organu władzy ustawodawczej, którego racją istnienia jest wpływanie na jakość uchwalanego prawa.

Zarówno w II Rzeczypospolitej, jak i obecnie, występują przeciwnicy istnienia Senatu. Z satysfakcją konstatuję, że w czasie konferencji na Zamku Królewskim, poświęconej ocenie Konstytucji po 5 latach jej obowiązywania, nie padły głosy kwestionujące potrzebę istnienia Senatu, a prezydent RP wprost opowiedział się za utrzymaniem Senatu. Zwracano natomiast uwagę na to, że jednym z mankamentów – generalnie pozytywnie ocenianej – Konstytucji jest niedostatecznie precyzyjne uregulowanie procesu tworzenia ustaw, a w szczególności udziału Senatu w tym procesie. Wprawdzie prezydent przestrzegał przed pospieszną nowelizacją Konstytucji, niemniej wydaje się, że pewne zmiany są konieczne do przeprowadzenia w najbliższych latach, chociażby w związku z akcesją do Unii Europejskiej. Byłoby dobrze, gdybyśmy do tego czasu przygotowali propozycje nowych rozwiązań konstytucyjnych dotyczących roli Senatu w sprawowaniu władzy ustawodawczej. Wierzymy, że obecna konferencja wskaże nam kierunek ich rozwiązań.

I wreszcie trzeci cel wiąże się z ideą uchwalenia ustawy o tworzeniu prawa. Wiadomo, że nawet poprawiona Konstytucja nie ureguluje wyczerpująco procesu legislacyjnego. Obecnie jej postanowienia w tej materii są rozwijane i konkretyzowane w regulaminach Sejmu i Senatu, a także w tzw. zasadach techniki prawodawczej. Są to akty stosunkowo niskiej rangi i mało stabilne. Zdarzyło mi się, jako posłance, być świadkiem zmiany regulaminu dokonanej tylko w tym celu, aby za chwilę według zmienionego regulaminu głosować ważną dla większości sejmowej ustawę. Ustawa o tworzeniu prawa, chociaż też nie wieczna, byłaby bardziej stabilna i – jak sądzę – bardziej szanowana.

Referaty na konferencji wygłosili: prof. dr hab. Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz - „Ustawodawstwo w państwie prawa. Siedem tez do dyskusji"; prof. dr hab. Marcin Grzybowski - „Poprawki Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm w świetle Konstytucji RP z 1997 r. i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego"; dr Wojciech Orłowski - „Pozycja Senatu w Konstytucji RP z 1997 r."; dr Marek Dobrowolski - „Uprawnienia Senatu w procedurze ustawodawczej w II Rzeczypospolitej Polskiej".

Teksty referatów stanowią pierwszą część publikacji, natomiast na część drugą, nieco obszerniejszą, ale również bardzo interesującą, składają się wystąpienia, dyskusja i podsumowanie.

Publikacja jest dostępna w Bibliotece NIK.

red.

*

Samorząd terytorialny a banki, pod redakcją Andrzeja Borodo, Wydawnictwo „Dom Organizatora", Toruń 2002, s. 185.

Samorządy gminne, powiatowe i wojewódzkie finansują część swoich wydatków budżetowych za pomocą zwrotnych form finansowania, tj. kredytów bankowych, pożyczek i obligacji. Formy te są stosunkowo nowym rozwiązaniem w gospodarce finansowej polskiego samorządu terytorialnego. Stały się też tematem konferencji naukowej zorganizowanej 20 września 2002 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Na konferencji zaprezentowano 12 opracowań, zaś książka jest ich zbiorem. Samorządowa problematyka wpływów zwrotnych została przedstawiona przez referentów z punktu widzenia samorządów terytorialnych, od strony banków komercyjnych oraz w świetle

zadań organów kontroli i nadzoru (regionalnych izb obrachunkowych). Zagadnienia kredytów, pożyczek i obligacji zanalizowano w aspekcie teoretycznym, jak i praktycznym.

Stan polskiego rolnictwa przed akcesją do Unii Europejskiej, praca zbiorowa pod redakcją Jacka Głowackiego, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 2002, s. 163.

Jest to omówienie potencjału polskiego rolnictwa w okresie poprzedzającym akcesję Polski do Unii Europejskiej. Przedstawiono w nim głównie zagadnienia produkcji roślinnej i zwierzęcej, poszerzone o porównania do skali produkcji w krajach Unii Europejskiej. W ramach produkcji roślinnej omówiono polski rynek zbóż, rzepaku, ziemniaków i cukru, sadownictwo i warzywnictwo, jak również uprawę tytoniu, chmielu, roślin strączkowych, włóknistych i zielarskich. Dane na temat produkcji zwierzęcej pochodzą z lat 1991-2001, zawierają również informacje o stanie gospodarki rybnej. Kolejne części opracowania dotyczą jakości użytków rolnych, obrotu gruntami rolnymi oraz zaopatrzenia rolnictwa w środki produkcji i usługi. Znalazły się tu także zagadnienia związane z handlem zagranicznym artykułami rolno-spożywczymi oraz wymianą handlową z najważniejszymi partnerami zagranicznymi.

Prawo żywnościowe Unii Europejskiej, pod redakcją Elżbiety Niteckiej i Mieczysława Obiedzińskiego, wydanie II, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA), Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2002, s. 272.

Autorzy omówili dorobek prawny Unii Europejskiej w zakresie wybranych zagadnień prawa żywnościowego, a zwłaszcza związanych ze swobodnym przepływem towarów rolno-spożywczych we Wspólnocie. Kolejne rozdziały zawierają następujące zagadnienia: ogólne zasady prawa żywnościowego Unii Europejskiej, znakowanie żywności, higiena środków spożywczych, dietetyczne środki spożywcze, substancje dodatkowe, materiały i wyroby przeznaczone do kontaktu z żywnością, zanieczyszczenia w żywności, urzędowa kontrola żywności w Unii Europejskiej, ochrona nazw i znaków wyróżniających produkty rolne i żywnościowe, regulacje prawne. Przedstawione informacje mogą być wykorzystane w procesie dostosowawczym polskiego sektora rolno-spożywczego do standardów Unii.