SPIS TREŚCI
Nr 4/2003

autor	tytuł	strona
	Wystąpienie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli w Sejmie	3
Rafał Padrak	Zasady postępowania kontrolnego Najwyższej Izby Kontroli	24
Małgorzata Niezgódka-Medek	W sprawie zasady dwuinstancyjności w postępowaniu kontrolnym (Polemika)	53
Paweł Wieczorek	Sektor małych i średnich przedsiębiorstw w obliczu integracji Polski z UE	59
*		
Wojciech Wojciechowski	Prace nad "Podręcznikiem kontrolera"	76
*		
USTALENIA NIEKTÓRYCH KONTROLI		
Piotr Wasilewski	Czy prawa pacjenta są przestrzegane?	83
Bożena Nowaszczuk	Kontrakty wojewódzkie jako instrument rozwoju regionalnego	93
Andrzej Zalewski	Tworzenie i gospodarowanie zasobem geodezyjnym i kartograficznym	106
RELACJE, POLEMIKI		
Bogusław Dauter	Umorzenie zaległości podatkowych	122
*		
Janusz Wojciechowski	Wspomnienie o Prezesie Lubomirze Voleniku	132
WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA		
Jacek Mazur	Członkowie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego	135
Andrzej Jagusiewicz	Warszawskie spotkanie Grupy Roboczej INTOSAI ds. Kontroli Środowiska	147
*		
Z ŻYCIA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI		
E. G.	Wizyta Prezesa Trybunału Obrachunkowego Portugalii	157
*		
Trochę historii...		
Delegatury NIK o sobie – Kielce		
Łukasz Walas	Dole i niedole kieleckiej delegatury Najwyższej Izby Kontroli - 58 lat historii	159
SYGNAŁY O KSIĄŻKACH		
	Sygnały o książkach	172

WYSTĄPIENIE PREZESA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI W SEJMIE

Na 53. posiedzeniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej 23 lipca 2003 r. były rozpatrywane dwa dokumenty przedłożone przez prezesa Najwyższej Izby Kontroli – pierwszy to „Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2002 r." wraz z wnioskiem w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów i drugi dokument – „Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2002 r." Opinię do sprawozdania z działalności NIK w 2002 r. przedstawiła Komisja do spraw Kontroli Państwowej.

Zamieszczamy teksty obu wystąpień prezesa Najwyższej Izby Kontroli Mirosława Sekuły, które wygłosił podczas debaty sejmowej.

*

Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2002 r.

Panie Marszałku! Pani Minister ! Wysoki Sejmie!

Zgodnie z art. 204 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiam Wysokiemu Sejmowi analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej wraz z opinią Najwyższej Izby Kontroli w przedmiocie absolutorium dla rządu za wykonanie budżetu w 2002 r.

Analiza wykonania budżetu państwa została opracowana na podstawie wyników kontroli przeprowadzonych w 463 jednostkach. Wykorzystaliśmy także wyniki dwudziestu innych kontroli koordynowanych, przeprowadzonych wcześniej lub równolegle z kontrolą budżetową. Badaniami objęto wszystkich dysponentów części budżetowych wraz z wybranymi jednostkami podległymi, Narodowy Bank Polski, państwowe fundusze celowe i agencje, ponad 100 jednostek samorządu terytorialnego oraz niektóre podmioty niepubliczne korzystające z dotacji budżetowych. Wraz z analizą wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej przedłożyliśmy Wysokiemu Sejmowi 95 szczegółowych informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa.

Opracowania Najwyższej Izby Kontroli były szeroko wykorzystywane w pracach komisji sejmowych przy rozpatrywaniu sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa w 2002 r.

Kontrola wykonania budżetu państwa za 2002 r. została przeprowadzona na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, była to kontrola prawidłowości wykonania budżetu państwa, czyli audyt finansowy wszystkich kontrolowanych jednostek. Obejmował on finansowe rozliczenie tych jednostek łącznie ze zbadaniem i oceną ksiąg rachunkowych i wyrażeniem opinii na temat sprawozdań budżetowych. Po drugie, była to kontrola wykonania zadań, która pozwoli odpowiedzieć na pytanie, czy środki publiczne zostały wydatkowane efektywnie na cele określone w ustawie budżetowej.

W kontroli wykonania budżetu państwa zastosowaliśmy nowe narzędzia wspomagające pracę kontrolerów. Wymienię tylko opracowany samodzielnie przez pracowników Izby program umożliwiający statystyczny dobór i badanie reprezentatywnej próby, a następnie ekstrapolację wyników kontroli na całą badaną populację oraz specjalne kwestionariusze kontrolne do oceny systemów rachunkowości. Stosowano również zakupiony i przetestowany wcześniej program „ACL dla Windows", dzięki któremu było możliwe zbadanie prawidłowości windykacji przez urzędy wojewódzkie należności z tytułu prawie 5 mln mandatów karnych. Chciałbym podkreślić, że wprowadzając statystyczne metody nie rezygnujemy z doboru celowego spraw do kontroli, opartego na ocenie ryzyka związanego z charakterem poszczególnych dochodów i wydatków publicznych.

Mówiąc o nowych metodach i narzędziach kontroli wykonania budżetu państwa jestem przekonany, że pozwoliły one na dostarczenie parlamentowi, rządowi i kierownikom kontrolowanych jednostek bardziej wyczerpujących i obiektywnych informacji o wykonaniu budżetu państwa. Kierując się zasadą jawności i przejrzystości w działaniu Najwyższej Izby Kontroli, o zmianie sposobu prowadzenia kontroli budżetowej poinformowaliśmy z odpowiednim wyprzedzeniem parlament, rząd i kontrolowane jednostki.

Panie Marszałku! Wysoki Sejmie!

Omówienie wykonania budżetu państwa chciałbym zacząć od przedstawienia wyników przeprowadzonego audytu finansowego. Najwyższa Izba Kontroli zbadała rzetelność i prawidłowość jednostkowych sprawozdań budżetowych we wszystkich kontrolowanych jednostkach, a także sprawozdań łącznych sporządzonych przez dysponentów poszczególnych części. Ustalono, że roczne sprawozdania o stanie środków na rachunkach bankowych, sprawozdania o wykonaniu planu dochodów i wydatków budżetu państwa sporządzone przez dysponentów przekazują w zdecydowanej większości prawdziwy i rzetelny obraz wykonania budżetu państwa w 2002 r.

Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła zastrzeżenia do sprawozdań budżetowych sporządzonych przez 14 dysponentów części na 98 części budżetowych objętych kontrolą. Negatywnie oceniono sprawozdanie z wykonania dochodów budżetowych sporządzone przez dysponenta części 85/32, czyli woj. zachodniopomorskie. W sprawozdaniu tym zaniżono o ok. 8% należności z tytułu mandatów karnych kredytowanych. Izba pozytywnie ocenia to, że jeszcze w trakcie trwania kontroli, jak również po jej zakończeniu, w wyniku realizacji wniosków pokontrolnych zdecydowana większość stwierdzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli nieprawidłowości w sprawozdaniach została usunięta lub wyjaśniona. Dotyczyło to 97,1% wykrytych nieprawidłowości. Skutki pozostałych błędów nie miały istotnego znaczenia, gdyż dotyczyły głównie niewłaściwej struktury dochodów, wydatków i należności. Nie zostały zatem zniekształcone ogólne kwoty prezentowane w sprawozdaniach. Biorąc powyższe pod uwagę należy przyjąć, że sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa w 2002 r. przekazuje w podstawowych wielkościach prawdziwy i rzetelny obraz wykonania budżetu państwa.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli zasady rachunkowości funkcjonujące w państwowych jednostkach budżetowych zostały ustalone na ogół prawidłowo. Ocenę tę potwierdza niewielka ilość i charakter stwierdzonych nieprawidłowości. W 61% jednostek objętych badaniem przyjęte zasady rachunkowości spełniały bez zastrzeżeń wymogi przepisów ustawy o rachunkowości. Uwagi co do prawidłowości funkcjonowania niektórych elementów systemu rachunkowości Izba zgłosiła w odniesieniu do 32% skontrolowanych jednostek, poważniejsze nieprawidłowości stwierdzono w 7% jednostek. Nadal jednak 22% skontrolowanych jednostek prowadziło księgowość systemem ręcznym. Dotyczyło to głównie małych jednostek budżetowych, jak samorządowe kolegia odwoławcze, regionalne izby obrachunkowe oraz niektóre jednostki podległe wojewodom. Jednolite komputerowe systemy finansowo-księgowe zostały wprowadzone w izbach celnych, jednostkach policji, jednostkach resortu obrony narodowej oraz w większości urzędów skarbowych. W pozostałych stosowane są różnorodne systemy informatyczne, w tym małe programy autorskie wykorzystujące niestandardowe formy zapisu danych, przez co utrudniona jest zarówno ich modyfikacja i dostosowanie do zmian przepisów prawnych, jak i możliwość integracji z innymi programami.

Badanie poprawności sporządzania i ewidencji dowodów księgowych kontrolerzy Najwyższej Izby Kontroli prowadzili na podstawie losowo wybranej próby dowodów księgowych i ekstrapolacji wyników z zastosowaniem metod statystycznych. Do wylosowania spraw do kontroli oraz ekstrapolacji wyników wykorzystaliśmy specjalnie opracowane przez

Izbę narzędzie informatyczne, które nazwaliśmy pomocnikiem kontrolera. Przeprowadzone po raz pierwszy na tak dużą skalę i na podstawie wnioskowania statystycznego badanie poprawności sporządzania i ewidencji dowodów księgowych pozwoliło z jednej strony na wykrycie indywidualnych nieprawidłowości, z drugiej zaś ujawniło szereg powtarzających się błędów, powstałych na skutek niewłaściwej interpretacji przepisów. Jakkolwiek większość stwierdzonych uchybień miała charakter formalny, to mogą one prowadzić do powstania nieprawidłowości natury finansowej. Również nieprawidłowości w zapisach księgowych w większości przypadków nie powodowały zniekształcenia rocznych sprawozdań jednostek. Ich skutkiem były natomiast błędy w sprawozdawczości w ciągu roku budżetowego. Większość stwierdzonych nieprawidłowości, a w szczególności dotyczących form nanoszenia korekt na dowodach księgowych, kontroli bieżącej i dekretacji została usunięta jeszcze w trakcie kontroli. Część z nich, o charakterze systematycznym, wymaga jednak bardziej zasadniczych zmian w systemie sporządzania, obiegu i kontroli dowodów księgowych w jednostkach. Duża różnorodność zasad i technik prowadzenia rachunkowości w jednostkach budżetowych oraz różna interpretacja poszczególnych przepisów ustawy o rachunkowości, a także wykryte nieprawidłowości o charakterze formalnym wskazują na konieczność uporządkowania tego zagadnienia.

Następnym, jak już wspomniałem, nowym elementem kontroli było badanie skuteczności funkcjonowania kontroli wewnętrznej. Na jej pracę negatywny wpływ miały niewątpliwie opóźnienia we wdrażaniu instytucji audytu wewnętrznego. Audyt wewnętrzny, istotny element systemu kontroli wewnętrznej, tylko w niektórych jednostkach wdrożony został w pełnym zakresie. W większości jednostek komórki audytu wewnętrznego znajdowały się w fazie organizacji i szkolenia pracowników.

Panie Marszałku! Wysoki Sejmie!

Budżet państwa na 2002 r. został zaplanowany realistycznie. Makroekonomiczne warunki wykonania budżetu państwa były zbieżne z przewidywaniami. Uchwalając ustawę budżetową na 2002 r. przyjęto, że stopa wzrostu gospodarczego w 2002 r. wyniesie 1%, a średnioroczna inflacja 4,5%. Rzeczywiście okazało się, że 2002 r. był drugim rokiem niskiego wzrostu gospodarczego, któremu towarzyszyła niska inflacja. Realny wzrost produktu krajowego brutto osiągnął 1,4%, przy średniorocznej inflacji 1,9%. Rozważając implikacje realizacji makroekonomicznej prognozy budżetowej dla wykonania budżetu państwa, należy zauważyć, że inflacja była niższa od założonej, a wzrost gospodarczy wyższy od przyjętego. Przeciwne kierunki odchyleń w ramach prognoz tych dwóch kategorii

spowodowały, że ogólny wpływ obu tych wskaźników na realizację budżetu był znikomy. Ponadto odchylenia od zakładanych poziomów wskaźników były w porównaniu z sytuacją w 2001 r. stosunkowo niewielkie. Należy jednak pamiętać, że ta względna poprawa jakości prognozowania dokonała się w warunkach malejącej zmienności otoczenia makroekonomicznego. Inaczej mówiąc, prognozowanie makroekonomiczne przy stagnacji gospodarczej jest zadaniem ułatwionym.

Jeśli chodzi o niektóre inne wskaźniki, to lepiej niż zakładano ukształtowała się w 2002 r. relacja bilansu obrotów bieżących do produktu krajowego brutto, co było efektem wyższej od zakładanej dynamiki eksportu i nieco niższej niż zakładano dynamiki importu. Niepokój budzi jednak dalszy spadek bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce.

Bezrobocie było nieznacznie niższe od prognozowanego. Stopa bezrobocia na koniec 2002 r. wynosiła 18,1% zamiast przewidywanej 18,6%. Bezrobocie w Polsce charakteryzuje się dużymi różnicami regionalnymi. Na przykład w woj. warmińsko-mazurskim prawie co trzecia osoba pozostawała bez pracy, podczas gdy w woj. mazowieckim stopa bezrobocia wynosiła ok. 10%. Niepokoi również wzrost liczby osób pozostających długo bez pracy. Bezrobotni dłużej niż jeden rok stanowili w 2002 r. 51% ogółu bezrobotnych wobec 48% w 2001 r.

Panie Marszałku! Wysoki Sejmie!

Pozyskane w 2002 r. dochody budżetowe były o 1,1% niższe od prognozowanych i wynosiły 143 500 mln zł. Dochody pozwoliły na sfinansowanie tylko 78,5% wydatków budżetu państwa. Dla porównania, w 2001 r. relacja dochodów do wydatków wynosiła 81,3%, a w 2000 r. – 89,8%.

Efektywność pracy jednostek skarbowych nie uległa istotnej poprawie. Wydatkowanie jednej złotówki na aparat skarbowy przyniosło w 2002 r. ok. 45 zł dochodów brutto. Dla porównania, w 2001 r. było to 41 zł, a w 2000 r. – 43 zł. Na poziom pozyskiwanych dochodów budżetowych wpływ ma niewątpliwie fakt, że nie zostały zakończone prace nad kompleksową informatyzacją służb skarbowych. Przeprowadzona w drugim półroczu 2002 r. kontrola wykazała, że w okresie 12-letniej budowy informatycznego systemu podatkowego stworzono zaledwie jego podstawy. Przyznać jednak należy, że w wyniku intensyfikacji prac nad informatyzacją w ostatnich dwóch latach uzyskano zadowalający stan obsługi informatycznej czynności merytorycznych wykonywanych przez pracowników urzędów skarbowych. Nie udało się jednak stworzyć jednolitego i spójnego systemu informatycznego obejmującego pobór podatków i kontrolę skarbową.

Wysokość zrealizowanych dochodów nie odbiegała znacząco od planu, jednak ich struktura była inna, niż zakładano. Uzyskano wyższe od zaplanowanych dochody niepodatkowe i zagraniczne, zaś niższe od zaplanowanych dochody podatkowe.

W grupie dochodów podatkowych poniżej planu zrealizowano dochody z podatku od towarów i usług, podatku akcyzowego, podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku od gier. Powyżej planu wykonano natomiast dochody z podatku dochodowego od osób prawnych. Niewykonanie dochodów podatkowych, w tym zwłaszcza z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, zostało w części zrekompensowane zwiększonymi wpływami z tytułów niepodatkowych, takich jak dochody jednostek budżetowych, dochody z cła oraz wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego. Na odbiegającą od założeń realizację planu dochodów budżetu państwa wpływ miało głównie nietrafne oszacowanie skutków zmian systemowych, pogorszenie ściągalności należności podatkowych oraz brak reakcji właściwych organów na nielegalne wytwarzanie i wprowadzanie do obrotu produktów bez uiszczania należnych podatków, co potwierdziły wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów i w urzędach kontroli skarbowej.

Mimo że już w 1999 r. służby Ministerstwa Finansów stwierdziły występowanie istotnych trudności uniemożliwiających skuteczną kontrolę znakowania olejów opałowych, postulując upoważnienie policji do badania zbiorników paliwa w pojazdach samochodowych i rolniczych, to rozwiązania te weszły w życie dopiero w 2002 r. Nie stworzyły one jednak skutecznej bariery do ograniczenia nadużyć w imporcie paliw i obrocie nimi, a aparat skarbowy, mimo nałożonych obowiązków w zakresie kontroli importu paliw i obrotu nimi, nie był w stanie zapobiec tym nadużyciom.

Pozostałe do zapłaty należności podatkowe i niepodatkowe wynosiły na koniec 2002 r. 22 600 mln zł i wzrosły w ciągu roku o 28%, w tym należności z tytułów podatkowych wyniosły 16 mld zł i wzrosły o 26,6%.

Poza przyczynami obiektywnymi, związanymi z sytuacją ekonomiczną podatników oraz niemożliwością ściągania dochodów wyłączonych z egzekucji, m.in. w związku z ustawami restrukturyzacyjnymi, co miało decydujące znaczenie, narastanie zaległości jest w pewnej mierze spowodowane nieskutecznością aparatu skarbowego oraz błędami w jego działaniu. Przejawia się to w nieterminowym załatwianiu spraw, zaniechaniu weryfikacji zasadności odliczeń dokonywanych przez podatników, niepodejmowaniu czynności sprawdzających przy sprzedaży nieruchomości, wystawianiu tytułów wykonawczych i upomnień ze zwłoką oraz nieterminowym wszczynaniu postępowań egzekucyjnych.

W latach 2001-2002 rząd i minister finansów dążyli do zwiększenia skuteczności poboru należności podatkowych, obniżenia zaległości oraz poprawienia skuteczności egzekucji administracyjnej. W tym celu wprowadzono zmiany w Ordynacji podatkowej, w ustawie o egzekucji w administracji oraz podjęto decyzję o restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych.

Ocena skutków tych działań, a także efektów informatyzacji działów egzekucyjnych w urzędach skarbowych, wdrożenia systemu informacji podatkowej czy też wskaźnikowego systemu oceny aparatu skarbowego możliwa będzie dopiero w perspektywie kilku nadchodzących lat.

Wydatki budżetu państwa w 2002 r. wyniosły 182 900 mln zł. Były więc niższe o 1,2% od kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej. W porównaniu z poprzednim rokiem wydatki budżetu państwa były wyższe nominalnie o 5,8%, a realnie o 3,8%. Udział zrealizowanych wydatków w produkcie krajowym brutto wyniósł 23,7%, co w stosunku do 2001 r. oznacza wzrost o 0,7 punktu procentowego.

Struktura wydatków budżetu państwa była podobna jak w 2001 r., a zmiany wynikały przede wszystkim ze wzrostu tzw. wydatków sztywnych, czyli prawnie zdeterminowanych. I tak np. dotacje dla funduszy celowych, które wyniosły 47 500 mln zł, w porównaniu z 2001 r. były wyższe nominalnie o 18,6%, a realnie o 16,4%. Pomimo to nie pokryły one wszystkich potrzeb, które w przypadku Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Pracy były o ponad 4 mld zł wyższe.

Wydatki na obsługę długu publicznego wyniosły 24 mld zł i wzrosły w stosunku do roku poprzedniego nominalnie o 15,1%, przy czym cały ten wzrost dotyczył obsługi długu krajowego. Wzrost kosztów obsługi długu wynikał ze wzrostu jego wartości, do czego przyczyniły się relatywnie wysokie deficyty budżetu państwa, jakie występowały w ostatnich latach. Najwyższy wzrost, bo aż o 21,7%, wystąpił w grupie wydatków majątkowych, co jest zjawiskiem pozytywnym, lecz nadal udział tych wydatków w wydatkach ogółem budżetu państwa jest stosunkowo niski i wynosi zaledwie 4,3%.

W trakcie wykonywania budżetu państwa występowały przypadki naruszenia przez dysponentów części budżetowych zasad i trybu wykonywania budżetu państwa określonych w przepisach ustawy o finansach publicznych, jednak skala tych naruszeń uległa znacznemu zmniejszeniu. Nieprawidłowości dotyczyły m.in.: nieterminowego przekazywania dochodów budżetowych; ustalania, a następnie pobierania należności Skarbu Państwa w wysokości niższej niż należna; przekraczania upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych; wykorzystywania dotacji niezgodnie z ich przeznaczeniem. Najczęściej

stwierdzone w toku kontroli naruszenia przepisów dotyczyły jednak ustawy o zamówieniach publicznych.

Chociaż wydatki budżetu państwa są zdeterminowane głównie przez wydatki sztywne, to nie znaczy, że brakuje możliwości ograniczenia ich wysokości przez racjonalizację wydatków bieżących i majątkowych jednostek budżetowych. Świadczą o tym ujawnione w trakcie kontroli przypadki niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków na zakup samochodów, wyposażenia i remonty. Standaryzacja tego typu wydatków mogłaby przynieść wymierne oszczędności dla budżetu państwa.

Zobowiązania ogółem państwowych jednostek budżetowych uległy znacznemu obniżeniu, bo o 22,8% w porównaniu z 2001 r. Nastąpiło to głównie przez zmniejszenie stanu zobowiązań z tytułu wydatków bieżących o około 550 mln zł, co może świadczyć o pewnej poprawie dyscypliny budżetowej. Nadal jednak ewidencja tych zobowiązań nie była pełna, gdyż nie obejmowała wszystkich nieuregulowanych przez wojewodów płatności na rzecz jednostek samorządu terytorialnego oraz wierzytelności Skarbu Państwa wobec byłych jednostek budżetowych ochrony zdrowia. Na koniec 2002 r. nastąpiło zmniejszenie stanu zobowiązań ogółem, np. w części 55: Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast – o 84%, części 39: Transport – o 61%, części 29: Obrona narodowa – o 56% czy części 85: Budżety wojewodów – o 37%. Natomiast w innych częściach budżetu państwa stan zobowiązań ogółem znacznie wzrósł. Przykładem tego jest część 19: Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, gdzie zobowiązania ogółem wzrosły o ponad 100% oraz pojawiły się zobowiązania wymagalne w urzędach skarbowych. Pogłębianie się tego zjawiska może prowadzić do obniżenia skuteczności poboru podatków.

Deficyt budżetu państwa na koniec 2002 r. wyniósł 39 mld 400 mln zł i był niższy od planowanego o 1,5%. W porównaniu z 2001 r. deficyt wzrósł o 21,8%, a w stosunku do 2000 r. – o 110,2%. Relacja deficytu do produktu krajowego brutto na koniec 2002 r. osiągnęła 5,1%. Przy tak dużym deficycie i niewielkich przychodach z prywatyzacji konieczna była zwiększona sprzedaż skarbowych papierów wartościowych. Skarbowe papiery wartościowe miały zgodnie z ustawą budżetową sfinansować około 80% deficytu, w rzeczywistości sfinansowały ponad 90%.

Finansowanie deficytu budżetowego i pozostałych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa przebiegało odmiennie od określonego w założeniach przyjętych w ustawie budżetowej. Zmiana źródeł finansowania wynikała przede wszystkim z uzyskania tylko 30% planowanych przychodów z prywatyzacji. Ten fakt należy ocenić szczególnie negatywnie, gdyż znaczna rozpiętość między prognozą a wykonaniem dochodów z prywatyzacji powtarza

się już drugi rok z rzędu. Zrealizowane w 2002 r. przychody z prywatyzacji wyniosły 2 mld 900 mln zł, z czego na finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa wpłynęły niecałe 2 mld zł. Pozostała kwota w wysokości prawie 900 mln zł przekazana została na cele określone w ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji w formie odpisów na środki specjalne. Oznacza to, że na środki specjalne przeznaczono kwotę ponad 4-krotnie wyższą niż pierwotnie zakładano. Kwota ta stanowiła aż 31,1% wpływów uzyskanych z prywatyzacji majątku państwowego. W 2001 r. było to tylko 4,8%. Takie proporcje w rozdysponowanych kwotach z przychodów z prywatyzacji, aczkolwiek zgodne z prawem, nie są usprawiedliwione ani dotychczasową efektywnością ich wykorzystania, ani doraźnymi potrzebami ministra skarbu państwa. W rezultacie przyrost zadłużenia w skarbowych papierach wartościowych zamiast planowanych 32 mld zł wyniósł 36 mld zł. Wartość wyemitowanych skarbowych papierów wartościowych w 2002 r. wyniosła 107 mld zł, a koszty wykupu tych papierów – 71 mld zł.

Według stanu na koniec 2002 r. państwowy dług publiczny powiększony o kwotę przewidywalnych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji wyniósł 366 mld zł, a jego relacja do produktu krajowego brutto kształtowała się na poziomie 47,4%. Na koniec 2001 r. relacja ta wynosiła 41,5%. Przyrost tego długu w 2002 r. o 54 mld zł, tj. o 17,4%, wynikał przede wszystkim ze wzrostu zadłużenia Skarbu Państwa o 44 mld zł, czyli o 15,6%. Dług Skarbu Państwa stanowił na koniec 2002 r. aż 92% ogólnej kwoty państwowego długu publicznego. Drugim co do wielkości tytułem zadłużenia składającego się na państwowy dług publiczny jest zadłużenie sektora samorządowego, które na koniec 2002 r. wyniosło 15 mld 300 mln zł. Zadłużenie to stanowi co prawda tylko 4,3% państwowego długu publicznego, jednak niepokojące jest tempo wzrostu zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego. W ciągu ostatniego roku wyniosło ono aż 46,7%. W ostatnich latach nastąpiło znaczne przyspieszenie tempa wzrostu deficytu budżetu państwa i długu publicznego. Utrzymanie tej tendencji może wkrótce ograniczyć swobodę w realizacji polityki budżetowej i gospodarczej państwa, w szczególności wzrost kosztów obsługi długu usztywnia wydatki budżetowe. W 2002 r. wzrost wydatków budżetu państwa w relacji do roku ubiegłego w 31,4% wynikał ze wzrostu kosztów obsługi długu Skarbu Państwa. Ponadto wzrost udziału państwowego długu publicznego w produkcie krajowym brutto powyżej 50% spowoduje wkrótce konieczność wdrożenia procedur oszczędnościowych. Możliwy w niedalekiej perspektywie wzrost tego udziału powyżej 60% będzie skutkował m.in. całkowitym zakazem uchwalania deficytu budżetowego przez jednostki samorządu terytorialnego oraz zakazem ustalania deficytu w projekcie ustawy budżetowej.

Podsumowując tę część informacji, chciałbym stwierdzić, że podstawowe wielkości budżetu państwa w 2002 r. zostały zrealizowane w granicach kwot określonych w ustawie budżetowej. Odchylenia kwot dochodów i wydatków od wielkości ustalonych w ustawie budżetowej są niewielkie. Tę ogólnie pozytywną ocenę wykonania budżetu państwa w 2002 r. obniżają jednak nieprawidłowości stwierdzone przez Najwyższą Izbę Kontroli w sposobie gospodarowania środkami publicznymi przez niektórych dysponentów środków budżetowych. Trzeba wskazać, że dochody budżetu państwa pozwoliły na sfinansowanie tylko 78,5% wydatków budżetu państwa i relacja ta pogorszyła się w stosunku do lat ubiegłych.

Panie Marszałku! Wysoki Sejmie!

Podobnie jak każdego roku objęliśmy kontrolą również państwowe fundusze celowe, zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze, środki specjalne, inwestycje wieloletnie, dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego, agencje i fundacje oraz wykorzystanie środków ze źródeł zagranicznych. W 2002 r. państwowe fundusze celowe zrealizowały 36% wydatków całego sektora finansów publicznych, podczas gdy udział ich dochodów stanowił tylko 23% w dochodach ogółem tego sektora. Po wyeliminowaniu wzajemnych transferów wydatki państwowych funduszy celowych przewyższają o ok. 40 mld zł wydatki budżetu państwa, pomimo to podlegają one mniejszemu nadzorowi, w tym także parlamentarnemu, niż wydatki państwowych jednostek budżetowych. Jest to jedna z głównych przyczyn występowania nieprawidłowości w ich gospodarce finansowej. Szczególnie niekorzystnym zjawiskiem był utrzymujący się kolejny już rok wzrost zobowiązań w tych jednostkach. W przypadku funduszu kombatantów brak środków finansowych ograniczał wręcz możliwości wykonywania zadań ustawowych. Największe zobowiązania ma Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, jego zobowiązania wobec otwartych funduszy emerytalnych nadal pozostają niezweryfikowane. Zobowiązania występowały również w Funduszu Pracy oraz w Agencji Rynku Rolnego. Wymienione podmioty dla zapewnienia płynności finansowej zaciągały kredyty w bankach komercyjnych. Przykładowo, Agencja Rynku Rolnego zaciągnęła w 2002 r. 13 kredytów na kwotę niemal 1 mld zł, w tym głównie na interwencje na rynkach rolnych określone w 10 uchwałach Rady Ministrów. W tym czasie Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa posiadała nadmierne środki finansowe w stosunku do potrzeb – dotacja przekazana w 2002 r. z budżetu państwa na jej działalność statutową wyniosła około 1,5 mld zł. W tym samym czasie agencja założyła w sumie 1086 lokat bankowych, a stan

środków pieniężnych posiadanych przez nią na koniec roku wyniósł 670 mln zł i był wyższy od stanu na początku roku o 46,9%.

Niedobór środków finansowych występujący w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w Funduszu Pracy i Agencji Rynku Rolnego nie spowodował zwiększenia deficytu budżetu państwa, gdyż uregulowania dotyczące tych podmiotów pozwalały na zaciąganie kredytów. Niedobór ten zwiększył za to deficyt całego sektora finansów publicznych. Deficyt ten na koniec 2002 r. wyniósł 46 400 mln zł, a jego relacja do produktu krajowego brutto osiągnęła 6% wobec 5,1% w 2001 r. Największy udział w tworzeniu tego niedoboru, bo aż 84,8%, miał deficyt budżetu państwa. Wysoki poziom deficytu świadczy o głębokiej nierównowadze w sektorze finansów publicznych, do czego przyczynia się przede wszystkim niezrównoważony budżet państwa.

W 2002 r. przychody zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych oraz środków specjalnych były wyższe od uzyskanych w 2001 r. o 11,8%, udział dotacji w tych przychodach wyniósł 1% i był niższy niż w 2001 r. Różnica ta wynikała głównie ze wzrostu przychodów środków specjalnych. Działalność zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych uległa ograniczeniu, przychody tych jednostek spadły odpowiednio o 2,5% i 4,5%.

W gospodarce finansowej zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych stwierdzono liczne nieprawidłowości, których skala i liczba, szczególnie w przypadku środków specjalnych, stale się powiększa. Wprowadzenie możliwości tworzenia środków specjalnych z różnych przychodów pozwoliło wybranym instytucjom przechwytywać część dochodów publicznych i wykorzystywać je niezgodnie z przeznaczeniem, najczęściej na dofinansowanie wydatków bieżących.

Część środków specjalnych stanowi także stałe źródło dodatkowych wynagrodzeń dla pracowników danej jednostki budżetowej. Wynagrodzenia te nie są objęte limitami określonymi w ustawach budżetowych – taka sytuacja narusza zasadę przejrzystości finansów publicznych. Ponadto niektóre środki specjalne mają wszelkie cechy funduszy celowych, na przykład środki specjalne działające w Ministerstwie Edukacji Narodowej i Sportu oraz w Ministerstwie Skarbu Państwa.

Do naruszenia zasady przejrzystości finansów publicznych należy zaliczyć także obecnie stosowany sposób prezentowania w ustawie budżetowej danych o środkach specjalnych – przychody, wydatki, stan środków obrotowych na początek i koniec roku oraz wpłaty do budżetu prezentowane są w kwotach globalnych, bez podziału na poszczególne

rodzaje środków specjalnych. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli w ustawach budżetowych należy dodatkowo zamieszczać plany finansowe największych środków specjalnych.

W 2002 r. nie nastąpiła poprawa w sposobie realizacji inwestycji wieloletnich. Kontrolą objęto 13 inwestycji ujętych w załączniku nr 7 do ustawy budżetowej, 11 inwestycji realizowanych w ramach kontraktów wojewódzkich oraz 2 dotowane ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Najliczniejszą grupę stanowiły obiekty służby zdrowia i inwestycje komunikacyjne. Na 26 kontrolowanych inwestycji tylko 2 były realizowane prawidłowo; w dalszym ciągu, co wynika również z innych kontroli, inwestycje wieloletnie są realizowane w sposób przewlekły i mało efektywny. Szczególnie dużo nieprawidłowości stwierdzono w zakresie inwestycji drogowej i obiektów ochrony zdrowia. Generalnie wyniki kontroli inwestycji wieloletnich wskazują na pilną potrzebę zmiany trybu i zasad planowania, finansowania i nadzoru nad przebiegiem ich realizacji. Już w latach poprzednich NIK zwracała uwagę na konieczność radykalnych zmian w tym zakresie.

W 2002 r. dostępne były bezzwrotne środki z programów pomocy przedakcesyjnej Unii Europejskiej w kwocie 2 mld 600 mln zł. Poziom wykorzystania tych środków był bardzo niski i wynosił zaledwie 45,6%, w tym z programu Phare – 60,7%, ISPA – 18% oraz SAPARD – tylko 0,04%, czyli 0,4 promila. Dalsze utrzymywanie dotychczasowego niskiego tempa wdrażania poszczególnych programów finansowych ze źródeł zagranicznych doprowadzi do utraty przez Polskę znacznej części przyznanych środków.

Panie Marszałku! Wysoki Sejmie!

Teraz powiem kilka zdań na temat wykonania założeń polityki pieniężnej.

Przede wszystkim należy stwierdzić, że w 2002 r. po raz czwarty z rzędu nie został osiągnięty cel inflacyjny ustalony przez Radę Polityki Pieniężnej. Odchylenie inflacji rzeczywistej od zakładanej było znaczne, różnica ta wystąpiła pomimo obniżenia w połowie roku celu inflacyjnego z 5% do 3%. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego 12-miesięczny wskaźnik inflacji w grudniu 2002 r. wyniósł 0,8%, czyli o 2,2 punktu procentowego poniżej celu po zmianach. Ograniczenie inflacji w większym stopniu niż zakładano oznacza jednak, że Narodowy Bank Polski zrealizował swoje podstawowe zadanie określone w ustawie o Narodowym Banku Polskim, jakim jest utrzymanie stabilności cen.

W 2002 r. Rada Polityki Pieniężnej dokonała ośmiu obniżek stóp procentowych. Nominalna stopa referencyjna uległa obniżeniu, lecz poziom realnych stóp procentowych banku centralnego na koniec 2002 r. i tak pozostał jednym z najwyższych w Europie. Pozytywne efekty obniżenia stóp procentowych przez bank centralny były ograniczone

wskutek nieproporcjonalnej reakcji banków komercyjnych na te decyzje, bowiem banki te w większym stopniu obniżały stopy depozytów niż kredytów, przez co dostępność tych ostatnich pozostała ograniczona. Jest to m.in. spowodowane możliwością korzystniejszego stosunku do działalności kredytowej inwestowania środków, zwłaszcza w skarbowe papiery wartościowe.

W 2002 r. Narodowy Bank Polski nie podejmował aktywnych działań w celu ograniczenia nadpłynności banków. Najwyższa Izba Kontroli uznała jednak argumenty banku centralnego, który aby ograniczyć nadpłynność, musiałby wyemitować znaczną ilość własnych obligacji. Jednak w warunkach wysokiego deficytu sektora finansów publicznych i stosunkowo niskich wpływów z prywatyzacji duża emisja obligacji Narodowego Banku Polskiego stanowiłaby silną konkurencję dla skarbowych papierów wartościowych, co przyniosłoby negatywne konsekwencje w postaci wzrostu kosztów obsługi papierów wartościowych, ponoszonych zarówno przez rząd, jak i przez Narodowy Bank Polski.

W 2002 r. Narodowy Bank Polski zrealizował założenia dotyczące polityki kursowej. Kurs złotego kształtował się wyłącznie pod wpływem czynników rynkowych, NBP nie podejmował interwencji walutowych w kierunku osłabienia złotego. Mimo to polska waluta uległa deprecjacji w stosunku do euro o około 5%, dzięki czemu pojawiła się większa cenowa konkurencyjność polskich produktów w stosunku do towarów zagranicznych.

Na pozytywną ocenę zasługują wprowadzone w Narodowym Banku Polskim w 2002 r. zmiany w systemie operacji otwartego rynku. Wprowadzenie regularnych emisji bonów pieniężnych oraz rezygnacja z obowiązku utrzymania stopy rynku międzybankowego powyżej stopy referencyjnej pozwoliły na częściowe obniżenie kosztów ponoszonych przez Narodowy Bank Polski z tego tytułu. W ten sposób został zrealizowany wniosek pokontrolny Najwyższej Izby Kontroli z lat ubiegłych. Jednocześnie wskazujemy, że istnieją dalsze możliwości ograniczania kosztów banku.

Panie Marszałku! Wysoki Sejmie!

W analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2001 r., zaprezentowanej w ubiegłym roku, Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła 24 wnioski. Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa w 2002 r. wskazują, że większość z nich pozostaje nadal aktualna. Nie wykonano bowiem 7 wniosków, a 10 zostało zrealizowanych częściowo. W pełni zrealizowano tylko 5 wniosków. Ponadto wyniki kontroli założeń polityki pieniężnej wskazują, że 1 wniosek nadal pozostaje aktualny.

W grupie 3 wniosków legislacyjnych postulowaliśmy między innymi dokonanie kompleksowej nowelizacji ustawy o finansach publicznych. W ocenie Izby dokonane zmiany

w ustawie o finansach publicznych były cząstkowe i nie miały kompleksowego charakteru. Aktualny pozostaje także wniosek – o czym już wcześniej wspominałem – dotyczący zamieszczania w ustawach budżetowych planów finansowych środków specjalnych, które uzyskują największe przychody, jak również wniosek postulujący realizację przez ministra edukacji narodowej dyspozycji zawartej w art. 30 ust. 9 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta nauczyciela, to jest określenie w drodze rozporządzenia standardów zatrudnienia nauczycieli.

W grupie wniosków niezrealizowanych lub zrealizowanych tylko częściowo znalazły się wnioski dotyczące:

– urealnienia prognozy przychodów z prywatyzacji;

– ujmowania w ewidencji finansowo-księgowej i sprawozdaniach budżetowych wszystkich zobowiązań, w tym wynikających z ustaw regulujących rozliczenia z jednostkami samorządu terytorialnego;

– ujednolicenia ewidencji długu Skarbu Państwa przez ujmowanie w nim całej kwoty zobowiązań jednostek budżetowych, a nie tylko zobowiązań wymagalnych;

– zakończenia weryfikacji i wykupu zobowiązań z tytułu przejętego przez Skarb Państwa zadłużenia byłych państwowych jednostek ochrony zdrowia.

Chciałbym także zwrócić uwagę na potrzebę opracowania procedur zbycia akcji i udziałów obejmowanych przez ministra finansów w wyniku działań windykacyjnych i przekazanych na rzecz zasobu majątkowego Skarbu Państwa oraz dokonania szczegółowej analizy zasadności działania państwowych funduszy celowych.

W materiałach z kontroli NIK wskazała też nowe problemy, które wymagają rozwiązania. Pozwolę sobie przedstawić tylko niektóre z nich:

– opracowanie dla państwowych jednostek budżetowych szczegółowych regulacji dotyczących prowadzenia rachunkowości oraz sprecyzowania wymagań odnośnie do systemów księgowości komputerowej;

– rozważenie możliwości uwzględnienia środków zgromadzonych na rachunku rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych Skarbu Państwa przy planowaniu wydatków na spłatę zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa;

– opracowanie propozycji sanacji finansów Agencji Rynku Rolnego, zmierzających między innymi do ograniczenia jej zadłużenia kredytowego;

– zweryfikowanie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych zobowiązań wobec otwartych funduszy emerytalnych oraz terminowe ich spłacanie;

– zawsze aktualne, konsekwentne przeprowadzanie działań naprawczych zmierzających do racjonalizacji finansów publicznych.

Panie Marszałku! Wysoki Sejmie!

Jak co roku, Najwyższa Izba Kontroli oceniła wykonanie budżetu w poszczególnych częściach oraz realizację planów finansowych przez państwowe fundusze celowe i agencje. Pozytywne oceny wystawiono za wykonanie budżetu w 26 częściach budżetowych. Ocenę pozytywną z uchybieniami otrzymały 44 części, a ocenę pozytywną z nieprawidłowościami wystawiono dla 23 części.

Negatywnie oceniono: planowanie przychodów z prywatyzacji przez Ministerstwo Skarbu Państwa, wykonanie budżetu w części 11: Krajowe Biuro Wyborcze oraz wykonanie budżetu w części 46: Zdrowie, a także realizację 24 z 26 kontrolowanych inwestycji wieloletnich. Dla przypomnienia dodam, że za wykonanie budżetu w 2001 r. negatywną ocenę otrzymały: część 19: Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe w zakresie planowania i realizacji dochodów budżetu państwa, część 46: Zdrowie oraz 17 z 20 kontrolowanych inwestycji. Jeżeli chodzi o państwowe fundusze celowe, to w 2002 r. pozytywnie oceniono realizację planów finansowych przez 2 fundusze, pozytywnie z uchybieniami – przez 5, a pozytywnie z nieprawidłowościami – przez 4 fundusze. Negatywnie oceniono Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i Państwowy Fundusz Kombatantów. NIK stwierdziła nieprawidłowości w realizacji planów finansowych i działaniu wszystkich kontrolowanych agencji rządowych. Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa i Agencja Rynku Rolnego otrzymały ocenę pozytywną z uchybieniami. Natomiast po raz drugi negatywnie oceniono realizację zadań przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Kończąc, chciałbym przekazać pozytywną opinię Najwyższej Izby Kontroli w przedmiocie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium za 2002 r. Podstawą przyjęcia przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli powyższej opinii są: po pierwsze, wyniki przeprowadzanego przez Najwyższą Izbę Kontroli audytu sprawozdań budżetowych, które pozwalają na poświadczenie, że sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa przekazuje prawdziwy i rzetelny obraz wykonania budżetu państwa; po drugie, zrealizowanie dochodów i wydatków budżetu państwa w 2002 r. na poziomie zbliżonym do założonego w ustawie budżetowej oraz wykonanie deficytu budżetu w granicach określonych w ustawie budżetowej, pomimo że struktura finansowania deficytu znacznie odbiegała od założeń ustawy. W sposobie wykonania ustawy budżetowej na 2002 r. wystąpiły jednak istotne nieprawidłowości, uzasadniające, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, negatywną ocenę w odniesieniu do dwóch

części: Krajowe Biuro Wyborcze oraz Zdrowie, dwóch państwowych funduszy celowych i jednej agencji, planowania przychodów z prywatyzacji oraz realizacji 24 inwestycji.

Niezależnie od zgodności wykonania budżetu państwa z ustawą budżetową chciałbym także zwrócić uwagę na to, że w sensie ekonomicznym realizacja budżetu nie przyczyniła się do rozwiązania podstawowych problemów finansów publicznych. Nie nastąpiły też istotne zmiany w strukturze i poziomie dochodów, jak i wydatków, umożliwiające równoważenie finansów publicznych. Zwiększyło się zadłużenie Skarbu Państwa oraz państwowych funduszy celowych i agencji rządowych wykonujących zadania państwowe i otrzymujących dotacje budżetowe.

Panie Marszałku! Wysoki Sejmie!

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uchwałą z dnia 11 czerwca 2003 r. wyraża pozytywną opinię w przedmiocie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium za 2002 r. Dziękuję za uwagę.

*

Sejm na posiedzeniu 25 lipca 2003 r. podjął uchwałę w sprawie przyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2002 r. oraz w sprawie absolutorium dla Rady Ministrów (głosowało 418 posłów; za – 249; przeciw – 168; 1 poseł wstrzymał się od głosu).

Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2002 r.

Panie Marszałku! Wysoki Sejmie!

Mam zaszczyt przedstawić sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2002 r. W sprawozdaniu zawarto podstawowe informacje o samej Izbie oraz o działaniach

podejmowanych przez nią w 2002 r. Prezentuje ono w szerokim zakresie działalność kontrolną. Przedstawia także dane o funkcjonowaniu Izby jako instytucji kontroli państwowej, o jej strukturze, pracownikach, wykonaniu budżetu, działalności kolegium, informatyzacji pracy kontrolerskiej. Dużo miejsca poświęcono w sprawozdaniu współpracy z Sejmem, w tym uczestnictwu Izby w procesie legislacyjnym. Odrębne miejsce w sprawozdaniu zajęły działania związane z dostosowaniem Najwyższej Izby Kontroli do członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Najwięcej miejsca poświęcono jednak omówieniu stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości w najważniejszych obszarach działalności państwa.

Obok kontroli wykonania budżetu państwa oraz kontroli okołobudżetowych, w których efekcie sporządzona została analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz opinia w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów, Izba zakończyła w 2002 r. badania 77 tematów kontroli planowych. Przeprowadziła ponadto kontrole doraźne dotyczące 275 tematów. W ramach kontroli planowych i doraźnych skontrolowano 3770 jednostek. Do kierowników jednostek kontrolowanych oraz do właściwych organów państwowych i samorządowych skierowano 3973 wystąpienia pokontrolne. W minionym roku Izba przedłożyła Wysokiemu Sejmowi łącznie 177 informacji o wynikach kontroli.

Chciałbym w tym miejscu zaakcentować, że kontrole planowe prowadzone były zgodnie z priorytetowymi kierunkami kontroli ustalonymi na lata 2000-2002 przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli. Koncentrowały się one wokół zagadnień o podstawowym znaczeniu dla państwa. Zaliczono do nich: finanse publiczne, gospodarowanie majątkiem publicznym, wdrażanie reform ustrojowych państwa, działalność państwa w rozwiązywaniu najważniejszych problemów społecznych, bezpieczeństwo wewnętrzne, procesy integracyjne oraz działania antykorupcyjne. Podejmowane przez NIK kontrole miały związek z sugestiami komisji sejmowych, zgłoszonymi na etapie budowania planu pracy Izby na 2002 r.

Miarą skali nieprawidłowości, a zarazem ilustracją efektywności działalności kontrolnej Izby są niewątpliwie tzw. efekty finansowe kontroli, a zwłaszcza wysokość kwot odzyskanych w związku z działaniami pokontrolnymi. W 2002 r. były one nadal znaczące. Izba ujawniła nieprawidłowości finansowe w wysokości ponad 2900 mln zł. W rezultacie prowadzonych przez Izbę działań pokontrolnych budżetowi państwa, budżetom jednostek samorządowych i kontrolowanym podmiotom udało się odzyskać łącznie 336 mln zł.

Do ważnych efektów należy także zaliczyć działania podejmowane w następstwie wniosków pokontrolnych. Ich intencją jest poprawa zarówno efektywności, skuteczności funkcjonowania podmiotów kontrolowanych, jak i – co jest szczególnie ważne – jakości

funkcjonowania państwa w określonych sferach. W Izbie przykłada się do tego dużą wagę. Na przykład sprawdzanie skuteczności realizacji wniosków w obszarze finansów publicznych jest stałym punktem tematyki tej kontroli. Inną formą badania realizacji tego rodzaju wniosków są kontrole sprawdzające, jako narzędzie sprawdzania efektów działalności kontrolnych. Kontrolerzy są zobligowani do sprawdzania sposobu wykorzystania wniosków z poprzednich kontroli w każdym kontrolowanym podmiocie. Oznacza to, że możemy mówić o utworzeniu systemu monitorowania i analizy realizacji tego rodzaju wniosków.

Jednak najważniejszym efektem działalności Izby jest prewencyjny charakter naszych kontroli. Przekonanie o nieuchronności kontroli wydatkowania środków publicznych zwiększa staranność wydatkowania tych środków.

Panie Marszałku! Wysoki Sejmie!

Rok 2002 był, jak już wspomniałem, ostatnim rokiem realizacji 3-letniego planu działań kontrolnych. Prezentowane w sprawozdaniu oceny sformułowane zostały więc szerzej niż z perspektywy jednego roku. Uwzględniają one w niektórych przypadkach wyniki badań przeprowadzonych w ciągu całego 3-letniego okresu.

W wyniku przeprowadzonych kontroli Najwyższa Izba Kontroli od wielu już lat stwierdza nieprawidłowości w pozyskiwaniu dochodów budżetowych. Nader często jest to skutkiem niesprawności organów państwa w ich pozyskiwaniu. Szczególnie kulało egzekwowanie zaległości podatkowych przez aparat skarbowy, ściąganie należności z tytułu mandatów za wykroczenia w ruchu drogowym i pobieranie opłat drogowych. Izba wskazała kolejne luki, którymi wyciekały pieniądze należne budżetowi. Również wydatkowanie środków publicznych nierzadko odbywało się z naruszeniem zasad gospodarności. Na podstawie lektury wyników kontroli często odnosi się wrażenie, iż dysponenci środków publicznych zapominają, że środki te nie zostały oddane im na własność. Przeciwnie, są dobrem wspólnym i dla dobra ogółu powinny zostać jak najlepiej spożytkowane. Nie może więc być usprawiedliwienia i pobłażania dla niefrasobliwego wydawania pieniędzy publicznych. Nie może być też przyzwolenia dla niegospodarności i stawiania interesu własnego ponad interes publiczny.

W czasie kontroli rejestrowane są także liczne przypadki nieprzestrzegania przepisów prawa. Nierespektowanie norm prawnych przez organy administracji publicznej różnych szczebli jest tym groźniejsze, że godzi wprost w fundamenty prawa, podważa zaufanie obywateli do jego organów. Warto zaznaczyć, że w ubiegłym roku organy administracji

publicznej i inne państwowe podmioty wydatkowały z naruszeniem prawa kwotę przekraczającą 900 mln zł.

Wiele perturbacji powoduje niewywiązywanie się przez organy administracji rządowej z obowiązku przygotowania do wchodzących w życie ustaw aktów wykonawczych, bez których owe ustawy nie mogą funkcjonować w ogóle bądź funkcjonują jedynie częściowo. Każdego roku Izba pokazuje przypadki niegospodarności, strat ponoszonych przez państwowe agencje i fundusze, wynikających ze złej organizacji, braku dbałości o interes publiczny, a niekiedy także ze złej woli i nieuczciwości. Kontrole te skłaniają do mało krzepiącego wniosku, że w wielu przypadkach interesy Skarbu Państwa nie są właściwie respektowane. Brakowało należytej troski o powierzone mienie, staranności i rzetelności w podejmowanych działaniach. Sytuacja ta była możliwa ze względu na bierną postawę organów założycielskich i rad nadzorczych, które nie wywiązały się należycie ze swoich nadzorczych i kontrolnych obowiązków.

Jedną z głównych przyczyn stanu, o którym mówiłem wyżej, jest nieegzekwowanie odpowiedzialności za podejmowane decyzje i ich skutki. Przykładem jest działalność kierownictw i rad nadzorczych podmiotów państwowych nieponoszących praktycznie żadnych konsekwencji swoich niegospodarnych decyzji. Kolejną przyczynę stanowi tolerowanie łamania obowiązujących przepisów, obchodzenie lub ich naginanie, co zdarza się nagminnie np. w odniesieniu do ustawy o zamówieniach publicznych. Ciągle w niezadowalający sposób działa system nadzoru i kontroli. Znaczna część spośród wskazywanych przez Izbę nieprawidłowości różnego rodzaju i skali mogło zaistnieć jedynie jako konsekwencja tego właśnie braku. Niedopełnienie obowiązków zarówno przez nadzorowanych, jak i nadzorujących jest przypadłością tak częstą, że niesprawność systemu kontroli i nadzoru ze względu na powszechność tego zjawiska stała się nieomal swego rodzaju smutną prawidłowością.

Inną negatywną prawidłowość stanowi brak właściwej reakcji na uwagi i wnioski Najwyższej Izby Kontroli. Izba wielokrotnie, zarówno konsekwentnie, jak i bezskutecznie, zwracała uwagę na potrzebę usprawnienia procesów legislacyjnych wewnątrz administracji rządowej. Równie często z takim samym rezultatem we wnioskach pokontrolnych była mowa o przewlekłości postępowań administracyjnych i niedotrzymywaniu obowiązujących terminów, a także o niedoskonałości systemu kontroli wewnętrznej mającej poważny wpływ na stan finansów publicznych. Zjawiskiem niepokojącym jest wyraźna niewydolność informatyczna administracji publicznej. W ciągu ostatnich lat nie udało się zakończyć wielu

rozpoczętych projektów, co spowodowało, że kuleje funkcjonowanie licznych instytucji, służb i programów.

Panie Marszałku! Panie Posłanki! Panowie Posłowie!

Wiele uwagi w sprawozdaniu Izba poświęciła działaniom antykorupcyjnym, metodom przeciwdziałania tej niszczącej państwo patologii. Należy zadać pytanie, co jest podłożem rozwoju korupcji? Odpowiedź wbrew pozorom nie jest wcale trudna. Otóż korupcja jest niewątpliwie wskaźnikiem, że w relacjach państwo – społeczeństwo występują poważne nieprawidłowości, to one są podłożem rozwoju korupcji. Widzimy trzy najważniejsze grupy nieprawidłowości w relacjach państwo – społeczeństwo, a tak naprawdę w relacjach państwo – obywatel. Pierwsza to nadmiar władzy ekonomicznej funkcjonariuszy państwa nad obywatelami. Druga to korzystne warunki dla konfliktu interesów. I trzecia to brak reguł jawnego funkcjonowania lobby wpływającego na działalność organów władzy publicznej. Te nieprawidłowości są podłożem rozlicznych korzyści korupcyjnych. Ich opanowanie niestety nie jest, ani nie będzie proste. Dotychczasowe doświadczenia Izby, udokumentowane wynikami kontroli upewniają, że dochodzi do korupcji wówczas, kiedy nadmiar kompetencji skupiony jest w ręku jednego urzędnika, kiedy panuje dowolność w podejmowaniu decyzji, kiedy zawodzi kontrola wewnętrzna i brakuje specjalnych rozwiązań antykorupcyjnych. Ustalenia kontroli zakończonych w minionym roku wskazują, że sytuacja w tej dziedzinie nie uległa większym zmianom.

Najwyższa Izba Kontroli jako naczelny organ kontroli państwowej jest szczególnie zainteresowana sprawnie funkcjonującym systemem kontroli wewnętrznej, zwłaszcza tworzeniem silnych komórek audytu wewnętrznego. Brak takiego systemu w jednostkach sektora finansów publicznych może poważnie ograniczać możliwości wykrywania błędów i nieprawidłowości w dysponowaniu środkami publicznymi. Sprawnie działające komórki kontroli wewnętrznej niewątpliwie zmniejszają ryzyko powstania korupcji, a tym samym ryzyko niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków. Kwestia ta ma szczególne znaczenie w aspekcie procesu integracji europejskiej i napływu do Polski w znacznej skali środków unijnych.

Panie Marszałku! Wysoki Sejmie!

Izba jest także orędownikiem ścisłego współdziałania z innymi organami państwa. Koordynacja działań oraz promowanie metod badawczych jest jednym z narzędzi poprawy

skuteczności funkcjonowania systemu kontroli w państwie. Izba dąży więc do harmonizowania wewnętrznej kontroli finansowej i audytu, a tym samym zwiększenia jej skuteczności i efektywności. Izba nadała ramy tej współpracy przez zawarcie porozumień z ministrem finansów, Krajową Radą Regionalnych Izb Obrachunkowych i Urzędem Zamówień Publicznych. Na przykład w porozumieniu zawartym między prezesem Najwyższej Izby Kontroli i prezesem Urzędu Zamówień Publicznych określono zasady współdziałania obu instytucji w bardzo korupcjogennej sferze, jaką są zamówienia publiczne. Wspólne działania mają zapewnić lepsze niż dotychczas stosowanie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych w sektorze publicznym. Strony zobowiązały się również do wspólnych działań na rzecz opracowywania projektów nowych rozwiązań prawnych mających znaczenie dla realizacji przyjętych celów, inspirowania działań o charakterze edukacyjno-informacyjnym, a także do wymiany informacji i doświadczeń.

Wspomnieć również należy o rozwijającej się współpracy Najwyższej Izby Kontroli z międzynarodowymi i krajowymi organizacjami, które głoszą hasła walki z korupcją. W 2002 r. polegała ona głównie na udzielaniu eksperckiego wsparcia w prowadzonych badaniach kontrolnych, aktywnym udziale w konferencjach i szkoleniach oraz opracowywaniu raportów. Podstawową metodą rozpoznawania mechanizmów sprzyjających zjawisku korupcji jest analiza nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli oraz uregulowań prawnych obowiązujących w poszczególnych obszarach badanych przez Izbę. Do sfer najbardziej zagrożonych korupcją Izba nadal zalicza prywatyzację, gospodarowanie majątkiem publicznym, funkcjonowanie funduszy celowych i agencji, udzielanie zezwoleń i koncesji. Ograniczanie korupcji, do czego w dużym stopniu mogą przyczynić się sprawnie działające komórki audytu wewnętrznego, nabiera szczególnego znaczenia w aspekcie procesu integracji europejskiej i napływu do Polski coraz większych środków finansowych. Mamy też nadzieję, że obowiązujące od 1 lipca tego roku zmienione przepisy karne i poprawiona procedura będą skutecznymi narzędziami w walce z korupcją.

Wyniki bieżących badań kontrolnych stały się podstawą opracowania pod nazwą „Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli". Dokument ten z początkiem bieżącego roku został przedłożony Sejmowi. Wychodzi on naprzeciw oczekiwaniom marszałka Sejmu oraz całego Sejmu. Marszałek Sejmu we wrześniu ubiegłego roku wyraził przekonanie, że wśród działań kontrolnych Izby przeciwdziałanie korupcji pozostanie jednym z głównych jej zadań w najbliższych latach. Zapewniamy, że tak będzie. Powstały w Izbie dokument „Strategia Najwyższej Izby Kontroli – misja i wizja" jednocześnie stanowi, że dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla

Rzeczypospolitej jest misją Najwyższej Izby Kontroli. Przeciwdziałanie korupcji jest w tym kontekście logicznym następstwem owego stwierdzenia, które może być nawet dewizą Izby.

Panie Marszałku! Wysoki Sejmie!

Ustalenia kontroli poczynione przez Najwyższą Izbę Kontroli w najważniejszych obszarach działalności państwa zrelacjonowałem jedynie w bardzo dużym skrócie. Pełny obraz działalności Najwyższej Izby Kontroli w minionym roku został zawarty w przedłożonym sprawozdaniu. W kontekście przedstawionych przez Izbę wyników kontroli, gdy opinia publiczna dowiaduje się o nieprawidłowościach, zaniedbaniach bądź wręcz o poczynaniach mogących stanowić przestępstwo, często pojawiają się pytania o skuteczność naszych kontroli. Izba wykrywa i ujawnia nieprawidłowości, natomiast to właściwe organy państwa powinny wykorzystywać wyniki kontroli Izby, wykazywać większą determinację i konsekwencję w usuwaniu nieprawidłowości i likwidacji ich skutków. W okresie sprawozdawczym Izba przedstawiła w informacjach o wynikach kontroli łącznie 137 wniosków o zmianę prawa, tzw. wniosków *de lege ferenda*. Z wniosków tych zrealizowano 21 oraz 3 częściowo. Kontynuując ten wątek chciałbym zaznaczyć, że jeżeli ze skutecznością kontrolnego działania Izby miałoby się utożsamiać ukaranie tego, kto na to zasłużył, naprawienie błędów w pracy skontrolowanych przedmiotów czy też usunięcie błędów systemowych, to na wnioski Izby musiałyby szybko i skutecznie reagować właściwe organy władzy publicznej. Opóźnienie lub brak takiego odzewu i w konsekwencji bezkarność sprawców oraz pozostawienie ujawnionej nieprawidłowości bez właściwej reakcji godzi faktycznie w podstawy państwa.

W minionym roku, podobnie jak w latach poprzednich, Izba prowadziła intensywne prace związane z dostosowaniem Najwyższej Izby Kontroli do wymogów członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Będąc naczelnym organem kontroli państwowej, zobowiązanym do kontrolowania organów państwa i innych jednostek, powinna, co jest zrozumiałe, sama spełniać najwyższe wymagane standardy jakości. Z pełną odpowiedzialnością i satysfakcją mogę poinformować Wysoki Sejm, że dotychczasowe dokonania Izby w tej dziedzinie zostały pozytywnie ocenione przez Komisję Europejską. W publikowanym corocznie raporcie okresowym o postępach Polski na drodze do członkostwa z 9 października 2002 r. odnotowano m.in., że Najwyższa Izba Kontroli spełnia kryteria właściwie działającego najwyższego organu kontrolnego. Operacyjna i funkcjonalna niezależność Najwyższej Izby Kontroli oraz zakres prowadzonych kontroli są całkowicie satysfakcjonujące, podobnie jak mechanizm debaty nad zaleceniami pokontrolnymi w parlamencie. Do tej pozytywnej oceny

przyczyniło się niewątpliwie opracowanie i wdrożenie dokumentu „Strategia Najwyższej Izby Kontroli – misja i wizja", będącego ogólnym, wieloletnim programem rozwoju Izby, a także standardów kontroli NIK.

Warto w tym miejscu przypomnieć pierwszy krok, jaki Izba postawiła w procesie integracji z Unią Europejską. Na spotkaniu prezesów najwyższych organów kontroli krajów Europy Środkowej i Wschodniej oraz Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w Warszawie w marcu 1998 r. na podstawie wniosku prezesów powstała grupa robocza pod przewodnictwem Najwyższej Izby Kontroli, która przygotowała dokument „Zalecenia w sprawie funkcjonowania najwyższych organów kontroli w kontekście integracji europejskiej". Półtora roku później w Pradze, w październiku 1999 r., prezesi z tych krajów i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego zaakceptowali 11 zaleceń i przyjęli dokument do wiadomości, zobowiązując się jednocześnie do nadania zaleceniom wysokiej rangi w rozwoju swoich instytucji.

Jednym z podstawowych wymogów przedakcesyjnych stawianych Najwyższej Izbie Kontroli było opracowanie „Podręcznika kontrolera". Informuję, że 25 czerwca br. zatwierdziłem wspomniany dokument do stosowania przez pracowników wykonujących i nadzorujących czynności kontrolne. Chciałbym zaakcentować, że wspomniany podręcznik to wynik konsekwentnego realizowania strategii Izby. Jego przyjęcie oznacza, że w Najwyższej Izbie Kontroli stawia się na profesjonalizm w działaniu, na obiektywne, bezstronne ustalanie i uczciwe prezentowanie faktów, na dokonywanie ocen przy użyciu jednolitych kryteriów, na prezentowanie stanowiska Izby jedynie na podstawie rzetelnie przedstawionych faktów, zgodnie z najlepszą wiedzą i doświadczeniem. Wdrożenie do praktyki „Podręcznika kontrolera" to zadanie niewątpliwie trudne i wymagające wysiłku, lecz nie do przecenienia w dłuższym horyzoncie czasowym. Chciałbym zaznaczyć, że zadania kontrolne realizuje zatrudniona w Najwyższej Izbie Kontroli wysoko kwalifikowana kadra kontrolerów, specjalistów w liczbie ponad 1250 osób. Ma ona wyższe wykształcenie, w większości o kierunku prawniczym lub ekonomicznym. Spośród kontrolerów 75 osób legitymuje się tytułem doktora nauk. Dane te wskazują, że Izba dysponuje potencjałem kadrowym umożliwiającym w szybkim czasie wprowadzenie nowych zasad do praktyki kontrolerskiej.

Panie Marszałku! Wysoki Sejmie!

Prezentując dokonania Najwyższej Izby Kontroli w roku minionym, nie mogę pominąć innych ważnych sfer aktywności Izby. Z pewnością zaliczam do nich współpracę z parlamentem, wyrażającą się m.in. udziałem przedstawicieli Izby w prawie 700 posiedzeniach

komisji sejmowych. Na posiedzeniach tych prezentowali oni wyniki przeprowadzonych kontroli, w tym zwłaszcza kontroli wykonania budżetu państwa. Upoważnieni przedstawiciele Izby brali także udział w pracach legislacyjnych prowadzonych w komisjach sejmowych, prezentując stanowisko Izby zarówno w sprawach poselskich inicjatyw ustawodawczych, jak też wnoszonych do Sejmu projektów rządowych.

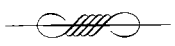
Znaczącym obszarem działalności Najwyższej Izby Kontroli w ubiegłym roku były kontakty z organizacjami zrzeszającymi najwyższe organy kontroli i utrzymywanie kontaktów dwustronnych. W 2002 r. współpraca międzynarodowa koncentrowała się głównie na przygotowaniu Izby do funkcjonowania w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej. Realizowana była w ramach kontaktów z najwyższymi organami kontroli krajów kandydujących i krajów członkowskich Unii, jak również z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym. Wyrazem uznania dla działalności Izby było ponowne powierzenie jej w maju 2002 r. funkcji koordynatora Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska. Na uwagę zasługuje także zacieśniająca się z każdym rokiem współpraca z Narodowym Urzędem Kontroli Wielkiej Brytanii.

Panie Marszałku! Wysoki Sejmie!

Pełny obraz działalności Najwyższej Izby Kontroli w minionym roku znajdzie Pan Marszałek, Panie Posłanki i Panowie Posłowie w sprawozdaniu, które miałem zaszczyt w skrócie przedstawić. Dziękuję za uwagę.

*

Sejm przyjął – bez głosów sprzeciwu – wniosek Komisji do spraw Kontroli Państwowej o przyjęcie sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2002 r.



Rafał Padrak

ZASADY POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI*

Konstrukcja zasad występuje w wielu dyscyplinach prawa, zarówno materialnego, jak i prawa procesowego. Znajdujemy je w prawie cywilnym (np. zasada swobody umów), w prawie konstytucyjnym (np. zasady prawa wyborczego), w postępowaniu administracyjnym (np. zasada pisemności). Konstrukcje zasad pozwalają uporządkować najbardziej nawet skomplikowane instytucje prawne, z jednej strony wskazując na możliwość wyboru sposobu unormowania prawnego tych instytucji, a z drugiej – ukazując lepiej ich faktyczne ukształtowanie. W szczególności zasady procesowe pozwalają na porównanie systemów procesowych, zarysowanie ewolucyjnych przemian prawa, w ścisłym powiązaniu z leżącymi u ich podstaw zmianami społeczno-gospodarczymi. Formułowanie zasad usprawnia proces dydaktyczny, ponieważ umożliwia przedstawienie w sposób zwięzły i uporządkowany skomplikowanych i wieloaspektowych instytucji prawnych. Wreszcie, za tworzeniem zasad przemawiają względy praktyczne. Przydatność zasad dla praktyki prawniczej upatruje się przede wszystkim w tym, że dostarczają podstaw do formułowania dyrektyw interpretacyjnych oraz umożliwiają wypełnienie konstrukcyjnych luk prawnych. Ponadto świadomość istnienia określonych, alternatywnych możliwości ukształtowania instytucji prawnych lub ich zespołów, wyrażonych przez zasady jako wzorce, stanowi jeden z najbardziej doniosłych czynników wyznaczających racjonalną pracę legislacyjną[1].

Zasady rozumiane są w dwojakim znaczeniu. Zasady w sensie abstrakcyjnym są dyrektywami kierowanymi do prawodawcy, określającymi wzorce postulowane, na których ma być zbudowany określony system prawny. W dalszych rozważaniach omawiane będą zasady (rządzące postępowaniem kontrolnym) w sensie konkretnym, rozumiane jako wzorce odtworzone, dyrektywy wynikające z oznaczonego systemu prawa, tj. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. oraz ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[2] lub z zespołu norm wyinterpretowanych z tych przepisów oraz norm stanowiących ich logiczne konsekwencje. W tym miejscu warto pokreślić, że jedynie normy

---

* Poglądy Autora wyrażone w prezentowanym artykule nie są tożsame z poglądami Najwyższej Izby Kontroli. [Przyp. red.].

1 Zob. S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziembiński: *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 48-51; por. K. Marszał: *Proces karny*, Katowice 1995, s. 35-36.

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

prawne lub ich logiczne konsekwencje o charakterze zasadniczym i doniosłym znaczeniu dla danego systemu prawa pozytywnego stanowią zasadę[3].

Z powyższego wynika, że zasady postępowania kontrolnego w sensie konkretnym stanowią wzorce ukształtowania określonego przedmiotu unormowania i są obowiązującymi normami prawnymi. W Konstytucji RP (art. 202 ust. 3) oraz w ustawie o NIK (art. 1 ust. 3) została zamieszczona *expressis verbis* jedna zasada działania Najwyższej Izby Kontroli: zasada kolegialności. Nie jest to jednak jedyna skodyfikowana zasada dotycząca funkcjonowania NIK, w tym również prowadzenia postępowania kontrolnego. W przepisach ustawy o NIK wyrażona została ponadto zasada bezstronności NIK, przez treść przysięgi składanej przez prezesa NIK (art. 15), mianowanych pracowników (art. 70) oraz obowiązek pracowników wykonujących i nadzorujących czynności kontrolne bezstronnego wykonywania zadań i obiektywnego ustalania stanu faktycznego (art.71 pkt 1 i 2). Skonstruowanie innych, nieskodyfikowanych zasad zostało więc – w sposób dorozumiany – przekazane interpretatorom przepisów dotyczących NIK lub orzecznictwu. Oznacza to na przykład, że takie zasady postępowania kontrolnego, jak np. zasada prawdy obiektywnej, swobodnej oceny dowodów, prawa do wysłuchania, pisemności, podmiotowości nie zostały wprost sformułowane w żadnym przepisie Konstytucji lub ustawy o NIK, obowiązują jednak na zasadzie syntezy wyinterpretowanej z obowiązujących przepisów.

Zasady postępowania kontrolnego kształtują model tego postępowania i pozostają z sobą w związku, tworząc system zasad. Poza wyżej wymienionym podziałem zasad na skodyfikowane i nieskodyfikowane, w ramach klasyfikacji zasad postępowania kontrolnego można przeprowadzić ich podział na:

1) zasady ogólne (np. zasada państwa prawa, praworządności);

2) zasady postępowania kontrolnego:

   a) ustrojowo-organizacyjne,

   b) postępowania kontrolnego *sensu stricto* (ścisłe zasady procesowe).

Wymienione w pkt 1) zasady ogólne będą pominięte w dalszych rozważaniach, ponieważ są to zasady interdyscyplinarne, obowiązujące w odniesieniu do wszystkich gałęzi prawa, a więc nie są specyficzne dla postępowania kontrolnego prowadzonego przez NIK,

---

[3] Normami o charakterze zasadniczym są normy: 1) hierarchicznie nadrzędne (normy konstytucyjne); 2) nadrzędne treściowo w stosunku do innych (normy stwarzające „rację" dla całej grupy norm); 3) spełniające szczególną rolę w ramach konstrukcji danej instytucji prawnej; 4) społecznie doniosłe. Zob. K. Marszał, op. cit., s. 36-38 oraz K. Opałek, J. Wróblewski: *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 92 i nast.

odmiennie aniżeli zasady ujęte w pkt 2). Do zasad ustrojowo-organizacyjnych, wymienionych w pkt 2a) zaliczają się:

1) zasada kolegialności,

2) zasada bezstronności (obiektywizmu),

3) zasada dwuinstancyjności postępowania kontrolnego.

W ramach zasad postępowania kontrolnego *sensu stricto* na podstawie kryterium funkcjonalności można wyodrębnić zasady[4]:

– dotyczące postępowania dowodowego, tj. prawdy obiektywnej, swobodnej oceny dowodów;

– dotyczące formy i sposobu prowadzenia postępowania, tj. ograniczonego formalizmu, podmiotowości, kompleksowości, pisemności, niejawności, śledczą;

– dotyczące sytuacji prawnej osób odpowiedzialnych za stwierdzone w wyniku postępowania kontrolnego nieprawidłowości – zasada prawa do wysłuchania.

Przestrzeganie wymienionych zasad jest niezbędnym warunkiem prawidłowego przebiegu postępowania kontrolnego.

Zasada kolegialności postępowania kontrolnego

Zasada kolegialności postępowania kontrolnego stanowi wycinek skodyfikowanej w art. 202 ust. 3 Konstytucji i art. 1 ust. 3 ustawy o NIK ustrojowej zasady funkcjonowania NIK na zasadach kolegialności, której podstawowym przejawem jest powołanie Kolegium NIK (art. 22 ustawy o NIK) – organu, do którego kompetencji należy m.in. uchwalanie planów pracy oraz projektów budżetu NIK. Zasada kolegialności w postępowaniu kontrolnym przejawia się tym, że większość dokumentów sporządzanych przez NIK, tj. wystąpienia pokontrolne, uchwały komisji lub Kolegium NIK w postępowaniu odwoławczym, informacje o wynikach kontroli, zawiadomienia do właściwych organów, jest wynikiem zbiorowych działań jej pracowników. Zakres i sposób kolegialnego wykonywania przez pracowników NIK zadań w procesie kontroli został zawarty w przepisach zarządzenia prezesa NIK z 1 marca 1995 r. w sprawie postępowania kontrolnego[5]. Przykładowo, dyrektor jednostki organizacyjnej NIK sprawuje nadzór nad wykonywaniem przez pracowników powierzonych im zadań (§3 pkt 5), w razie potrzeby uczestniczy w poszczególnych czynnościach kontrolnych (§3 pkt 6). Doradca ekonomiczny lub techniczny pełni funkcję koordynatora kontroli (§6 pkt 3), sprawuje

---

4 Por. K. Marszał, op. cit., s. 41.

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

w zakresie wyznaczonym przez dyrektora bieżący nadzór nad przebiegiem postępowania kontrolnego (§6 pkt 5); doradca prawny udziela pomocy prawnej pracownikom uczestniczącym w postępowaniu kontrolnym (§7 pkt 3); pracownik wykonujący czynności kontrolne przeprowadza kontrolę m.in. zgodnie ze wskazówkami nadzorującego kontrolę (§8 pkt 1). Pracownik wykonujący czynności kontrolne sporządza projekt wystąpienia pokontrolnego, który jest przed podpisaniem przez dyrektora opiniowany przez doradcę prawnego i doradcę nadzorującego kontrolę (§46 i §47 zarządzenia). Analogicznie, w sposób kolegialny sporządzane są zawiadomienia o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa bądź wykroczenia, z tym że dodatkowo są one opiniowane przez pracowników właściwego w sprawach prawnych departamentu NIK (§48 ust. 1 zarządzenia). Ponadto wyrazem zespołowego działania Izby jest zakończenie postępowania kontrolnego, tj. sporządzanie informacji o wynikach przeprowadzonej kontroli przez koordynatora kontroli (§57 ust. 3 zarządzenia), następnie podpisywanie przez dyrektora właściwej jednostki organizacyjnej NIK, właściwego wiceprezesa i prezesa NIK (§59 zarządzenia).

W literaturze prawniczej dla uzasadnienia kolegialnego sposobu działania Izby przywoływany był również przykład pozycji kontrolera – kończącego pierwszy etap postępowania podpisaniem protokołu kontroli – zbliżonej do pozycji organu państwa, a nie urzędnika wchodzącego w skład aparatu wykonawczego prezesa NIK[6]. Wydaje się jednak, że w rozważaniach na temat postępowania kontrolnego właściwsze będzie posiłkowanie się dorobkiem nauki prawa procesowego aniżeli poszukiwanie analogii do terminologii prawa konstytucyjnego albo prawa administracyjnego materialnego. Kontroler reprezentuje wprawdzie i działa w imieniu organu państwa, jakim jest NIK, jednakże z punktu widzenia pozycji kontrolera w postępowaniu kontrolnym wydaje się uzasadniony pogląd, że jest on organem procesowym, dokonującym czynności procesowych i rozstrzygającym w I instancji w przedmiocie stanu faktycznego. Każda procedura składa się z szeregu czynności podejmowanych przez organ procesowy lub stronę (strony) czy też uczestników postępowania. Dlatego odwołując się do rozwiązań przyjętych w klasycznych procedurach i nauce prawa procesowego, należałoby stwierdzić, że kontroler sporządzający protokół oraz dyrektor jednostki organizacyjnej NIK podpisujący wystąpienie pokontrolne są organami procesowymi I instancji. W II instancji organami procesowymi będą zatem komisje odwoławcze, rozstrzygające oraz Kolegium NIK.

---

[6] Zob. M. Niezgódka-Medek [w:] *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, praca zbiorowa, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2000, s. 21, zwany dalej *Komentarzem.*

Zasada kolegialności najwyraźniej jest widoczna w postępowaniu odwoławczym; jej przejawem jest uregulowane w ustawie o NIK komisyjne (kolegialne) rozpatrywanie i rozstrzyganie zgłaszanych zastrzeżeń (art. 56 i art. 61). Niekiedy ustawodawca decyduje się na wskazanie pewnych wyjątków od przyjętej reguły; wyjątki te są dopuszczalne jedynie w takim zakresie, w jakim ustawa je wyraźnie przewiduje. W postępowaniu odwoławczym istnieją wyjątki od zasady kolegialności na rzecz jednoosobowego kierownictwa prezesa NIK[7]. Wynika to z brzmienia art. 56 ust. 4 i art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, gdzie przyznane zostało prezesowi NIK prawo do wyznaczenia komisji rozstrzygającej w wypadku powzięcia wątpliwości co do prawidłowości rozstrzygnięcia komisji odwoławczej i odmowy zatwierdzenia uchwały. Należy jednak stwierdzić, że prezesowi NIK nie przysługuje formalne prawo ingerowania w treść uchwały komisji rozstrzygającej, która jest ostateczna i nie podlega zatwierdzeniu przez prezesa NIK.

Silniejsze odstępstwa od zasady kolegialności występują w postępowaniu pierwszoinstancyjnym. Jak wyżej wspomniano, organem procesowym jest kontroler, którego zadanie polega w szczególności na ustaleniu stanu faktycznego. Wyniki wykładni gramatycznej, m.in. przepisów art. 35 i art. 53 ustawy o NIK wskazują, że kontroler dokonuje czynności kontrolnych jednoosobowo, samodzielnie rozstrzyga w przedmiocie zastrzeżeń zgłoszonych na podstawie art. 55 ustawy o NIK. W §9 zarządzenia, wychodząc naprzeciw zasadzie kolegialności i potrzebom praktyki, przewidziano jednak możliwość kolegialnego wykonywania czynności kontrolnych przez zespół kontrolny. Decyzja w przedmiocie składu osobowego organu procesowego w I etapie postępowania kontrolnego pozostawiona została dyrektorowi jednostki organizacyjnej NIK. Również wystąpienia pokontrolne są podpisywane jednoosobowo przez dyrektora jednostki organizacyjnej NIK, prezesa lub upoważnionego wiceprezesa albo dyrektora generalnego NIK (§47 zarządzenia). Jednakże, jak zostało wykazane powyżej, sformułowane w wystąpieniach pokontrolnych oceny, uwagi i wnioski są wynikiem zbiorowych działań pracowników NIK.

Zasada bezstronności

Niewątpliwie jedną z naczelnych zasad w postępowaniu kontrolnym jest zasada bezstronności (obiektywizmu)[8]. Jest to zasada dotycząca nie tylko postępowania kontrolnego,

---

[7] Por. A. Sylwestrzak: *Najwyższa Izba Kontroli*, Warszawa 1997, s. 373-379, który omawia zasadę kolegialności oraz przeciwstawną zasadę jednoosobowego kierownictwa prezesa NIK w świetle uregulowań zawartych w ustawie o NIK.

[8] Por. art. 15 i art. 70 ustawy o NIK, zawierające treść przysięgi prezesa NIK oraz ślubowania mianowanych pracowników Izby. Odnośnie do występowania zasady obiektywizmu w postępowaniu kontrolnym zob. również Z. Doda: *Węzłowe problemy postępowania kontrolnego w świetle ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, „Kontrola Państwowa" nr 5/1995, s. 18.

ale przede wszystkim funkcjonowania NIK jako konstytucyjnego organu państwa. Zasada bezstronności jest efektem pozycji ustrojowej NIK jako organu państwa niezależnego od władzy wykonawczej, podległego Sejmowi jedynie w konstytucyjnie i ustawowo wyznaczonych granicach.

Zasada bezstronności (obiektywizmu) w postępowaniu kontrolnym wyraża się w rzetelnym i bezstronnym ustalaniu stanu faktycznego oraz dokumentowaniu czynności kontrolnych[9], będącym podstawą do poczynienia właściwych ocen działalności kontrolowanych jednostek. Zasada bezstronności została zawarta w przepisach art. 71 pkt 1 i 2 ustawy o NIK, w myśl których pracownicy nadzorujący lub wykonujących czynności kontrolne są obowiązani do bezstronnego wykonywania zadań, obiektywnego ustalania i rzetelnego dokumentowania wyników kontroli. Ponadto zarówno prezes NIK, jak i mianowani pracownicy Izby składają przysięgę, w której ślubują, że będą wykonywać swoje obowiązki m.in. bezstronnie (art. 15 i art. 70 ustawy o NIK).

W ramach postępowania kontrolnego najistotniejszymi gwarancjami zasady bezstronności są, oprócz kolegialności przeprowadzania postępowania kontrolnego[10] i zasady prawa do wysłuchania, przepisy art. 31 i art. 49 ust. 6 ustawy o NIK dotyczące wyłączenia kontrolera oraz biegłego lub specjalisty z postępowania[11]. Wyłączenie z postępowania kontrolnego, stosownie do wymienionych przepisów, polega na odsunięciu od udziału w konkretnym postępowaniu kontrolnym osób działających w imieniu lub na rzecz NIK (kontrolera, biegłego, specjalisty), które – choćby tylko potencjalnie – mogą nie dawać rękojmi bezstronnego wykonywania obowiązków. Przyczynami powodującymi wyłączenie od udziału w postępowaniu kontrolnym są więzi emocjonalne (rodzinne, uczuciowe), gospodarcze lub zawodowe, łączące kontrolera, biegłego, specjalistę lub ich osoby bliskie z osobami, których dotyczą wyniki postępowania kontrolnego[12]. Ponadto gwarancją bezstronności pracowników nadzorujących i wykonujących czynności kontrolne jest ustawowy zakaz prowadzenia działalności politycznej i przynależności do partii politycznych (art. 74 ust. 1 ustawy o NIK). Wiceprezesom, dyrektorowi generalnemu NIK oraz

---

[9] Zob. E. Jarzęcka-Siwik: *Stosowanie środków dowodowych w postępowaniu kontrolnym Najwyższej Izby Kontroli,* „Kontrola Państwowa" nr 4/1996, s.5.

[10] Zob. Małgorzata Niezgódka-Medek [w:] *Komentarz*, op. cit., s. 21 oraz A. Sylwestrzak, op. cit., s. 375, według których zasada kolegialności w postępowaniu kontrolnym realizuje się poprzez badanie zgłoszonych zastrzeżeń do protokołów i wystąpień pokontrolnych przez komisję odwoławczą bądź rozstrzygającą.

[11] Zob. Z. Doda, op. cit., s. 18 oraz E. Jarzęcka-Siwik, op. cit., s. 6. W zakresie związków instytucji wyłączenia sędziego z postępowania karnego z zasadami niezawisłości sędziowskiej i obiektywizmu por. E. Skrętowicz: *Iudex inhabilis i iudex suspectus w polskim procesie karnym*, Lublin 1994, s. 6.

[12] Szerzej R. Padrak, *Wyłączenie kontrolera NIK jako rodzaj gwarancji zasady bezstronności Najwyższej Izby Kontroli*, „Kontrola Państwowa" nr 4/2001, s. 13 i nast.

pracownikom nadzorującym i wykonującym czynności kontrolne na podstawie art. 88 ustawy o NIK przysługuje immunitet karnoprocesowy formalny, niepełny i trwały[13], gdyż nie mogą być pociągnięci do odpowiedzialności karnej, również po ustaniu stosunku pracy, z powodu swoich czynności służbowych bez uprzedniej zgody Kolegium NIK.

W obowiązujących przepisach Konstytucji RP i ustawy o NIK przewidziano również mechanizmy prawne urealniające tę zasadę (gwarancje) dla zasady bezstronności funkcjonowania NIK, a więc w rozumieniu szerszym niż tylko w odniesieniu do prowadzenia postępowania kontrolnego, tj.:

– zakaz łączenia stanowisk z wyjątkiem stanowiska profesora szkoły wyższej, zakaz wykonywania innych czynności zawodowych: w stosunku do prezesa NIK – art. 205 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 19 ustawy o NIK, w stosunku do wiceprezesów i dyrektora generalnego NIK – art. 21 ust. 4 w zw. z art. 19 ustawy o NIK;

– zakaz łączenia mandatu posła, senatora ze stanowiskiem prezesa NIK (art. 103 i art. 108 Konstytucji RP), wiceprezesa oraz dyrektora generalnego NIK (art. 21 ust. 5 ustawy o NIK);

– trwałość pełnienia funkcji prezesa NIK, wyrażająca się 6-letnią kadencją, z możliwością ponownego wyboru i ograniczeniami możliwości odwołania z zajmowanego stanowiska do ściśle oznaczonych wypadków (art. 205 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 16 i art. 17 ustawy o NIK);

– w stosunku do prezesa NIK: zakazy przynależności do partii politycznej, związku zawodowego, prowadzenia działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością urzędu prezesa NIK (art. 205 ust. 3 Konstytucji RP, art. 19 i art. 86 ust. 1 ustawy o NIK);

– zakaz przynależności do partii politycznej wiceprezesów i dyrektora generalnego NIK (art. 21 ust. 3 w zw. z art. 19 ustawy o NIK);

– immunitet karnoprocesowy formalny, pełny i nietrwały w stosunku do prezesa NIK – art. 206 Konstytucji RP.

Zasada dwuinstancyjności

Analiza przepisów ustawy o NIK uprawnia do tezy o występowaniu zasady dwuinstancyjności w postępowaniu kontrolnym. Kwestia instancyjności w każdej procedurze wiąże się z budową toku procesu, sposobem jego zorganizowania. Ustala ona generalną regułę

---

[13] Zob. T. Grzegorczyk: *Immunitet karnoprocesowy funkcjonariuszy NIK*, „Kontrola Państwowa" nr 1/1996, s. 30-35. Immunitet niepełny dotyczy jedynie odpowiedzialności karnej za czyny popełnione przy wykonywaniu czynności służbowych; immunitet pełny – również innych czynów; immunitet nietrwały wyłącza odpowiedzialność karną przez okres zajmowania stanowiska; immunitet trwały – istnieje także po ustaniu stosunku pracy.

w postępowaniu kontrolnym, że wydane w pierwszej instancji rozstrzygnięcia mogą być na skutek zaskarżenia poddane kontroli instancyjnej przez ciała kolegialne istniejące w ramach samej Izby. Innymi słowy, zasada dwuinstancyjności postępowania kontrolnego NIK polega na ustawowym zagwarantowaniu adresatom protokołów kontroli lub wystąpień pokontrolnych (zainteresowanym) prawa jednorazowego odwołania się do organu procesowego działającego w ramach organizacyjnych NIK od podejmowanych przez Izbę niekorzystnych rozstrzygnięć na etapie ustalania stanu faktycznego lub w fazie dokonywania ocen kontrolowanej działalności.

Zasada dwuinstancyjności wynika z treści art. 56 i art. 61 ustawy o NIK[14]. Ustawodawca w wymienionych przepisach zagwarantował prawo złożenia przez reprezentujące jednostkę kontrolowaną osoby zastrzeżeń zarówno do treści protokołu (I etap postępowania kontrolnego – art. 56), jak i do wystąpienia pokontrolnego (II etap postępowania kontrolnego – art. 61). W pierwszej instancji w I etapie postępowania kontroler ustala w protokole kontroli stan faktyczny, a w II etapie dyrektor jednostki organizacyjnej NIK, dyrektor generalny, wiceprezesi lub prezes NIK (§47 zarządzenia) dokonują ocen działania kontrolowanych jednostek. Postępowanie w drugiej instancji toczy się na skutek wniesionych zastrzeżeń, kwestionujących w I etapie ustalony w trakcie kontroli stan faktyczny, w II etapie – oceny, uwagi lub wnioski. Zastrzeżenia są rozpoznawane przez powoływane w tym celu komisje składające się z pracowników NIK nadzorujących czynności kontrolne albo przez Kolegium NIK[15].

Podstawową gwarancją zasady dwuinstancyjności każdej procedury jest prawidłowe skonstruowanie instytucji środków prawnych służących do zaskarżania rozstrzygnięć podejmowanych przez organ procesowy w I instancji. O liczbie instancji występujących w postępowaniu kontrolnym decyduje liczba środków odwoławczych na danym etapie postępowania. Możliwość zgłoszenia jednego środka odwoławczego w I bądź II etapie postępowania oznacza, że postępowanie kontrolne jest dwuinstancyjne. Kontrola instancyjna rozstrzygnięć podejmowanych w I instancji uruchamiana jest na żądanie zainteresowanych,

---

[14] Por. też art. 78 Konstytucji, według którego każda ze stron ma prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Przy zastosowaniu interpretacji rozszerzającej cyt. przepis, w powiązaniu z zasadą państwa prawa wydaje się uzasadniona teza, że Konstytucja zawiera dyrektywę, by każde postępowanie, które toczy się przed organem władzy publicznej było dwuinstancyjne, przewidywało dla strony prawo zaskarżania podejmowanych w tym postępowaniu rozstrzygnięć.

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

wyrażone w postaci wniesienia środków odwoławczych, nazwanych w ustawie o NIK zastrzeżeniami[16].

W ustawie o NIK można wyróżnić, kierując się nomenklaturą przyjętą w „klasycznych" procedurach, dwa rodzaje środków odwoławczych i jeden szczególny środek zaskarżenia. Środkami odwoławczymi w ustawie o NIK są:

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

2) zastrzeżenia do ocen, uwag lub wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym (w II etapie postępowania - art. 61 ust. 1)[17].

W art. 55 ustawy o NIK prawodawca unormował szczególny środek zaskarżenia. Są to zastrzeżenia co do treści protokołu, zgłaszane przez kierownika jednostki kontrolowanej albo osobę pełniącą jego obowiązki do kontrolera i przez niego rozpatrywane. W wyniku analizy zastrzeżeń, kontroler - gdy uznaje ich zasadność - odpowiednio modyfikuje protokół. Jeśli zaś nie uwzględnia zastrzeżeń w całości lub w części, przekazuje na piśmie swoje stanowisko zgłaszającemu zastrzeżenia. Zastrzeżenia zgłoszone do kontrolera nie mają charakterystycznej dla środków odwoławczych cechy dewolutywności - nie przenoszą postępowania do organu procesowego wyższej instancji. Dewolutywność jest kluczową cechą środków zaskarżenia z punktu widzenia określenia liczby instancji danego postępowania. Stąd dopiero wniesienie w ciągu 7 dni od otrzymania stanowiska kontrolera zastrzeżeń, będących środkiem odwoławczym, do dyrektora właściwej jednostki organizacyjnej NIK, wszczyna postępowanie przed II instancją. Wydaje się, że wniesienie zastrzeżeń do kontrolera na podstawie art. 55 ust. 2 ustawy o NIK jest fazą wstępną postępowania odwoławczego, pierwszym etapem postępowania międzyinstancyjnego, w którym kontroler wszechstronnie weryfikuje (nie tylko merytorycznie, ale również z formalnego punku widzenia) zgłoszone zastrzeżenia[18].

---

[16] Zastrzeżenia – jako środki odwoławcze – charakteryzują się: skargowością, tzn. kontrola rozstrzygnięć uruchamiana jest na skutek złożenia zastrzeżeń; dewolutywnością, tzn. wniesienie zastrzeżeń powoduje przekazanie sprawy do rozpoznania przez ciała kolegialne zwane w dalszej części organami wyższej (drugiej) instancji; suspensywnością, co oznacza, że wniesienie zastrzeżeń powoduje – po pierwsze – wstrzymanie prawomocności ustaleń co do stanu faktycznego albo prawomocności ocen działalności podmiotu kontrolowanego, po drugie – wstrzymanie realizacji wyników kontroli do czasu, gdy orzeczenie organu II instancji stanie się ostateczne; reformatoryjnością, tj. uruchomieniem merytorycznej weryfikacji zaskarżonych rozstrzygnięć. Zob. R. Padrak: *Postępowanie odwoławcze w postępowaniu kontrolnym Najwyższej Izby Kontroli,* cz. I, „Kontrola Państwowa" nr 5/2002, s. 19-21.

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

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

W obecnym stanie prawnym jest to warunek *sine qua non* uruchomienia postępowania w drugiej instancji, jednakże nie byłaby uprawniona teza, że kontroler rozpatrujący zastrzeżenia jest organem procesowym działającym w II instancji. Wniesienie zastrzeżeń do kontrolera inicjuje samokontrolę ustaleń poczynionych przez kontrolera. Wszczęcie postępowania odwoławczego przed II instancją jest zależne od nieuwzględnienia zastrzeżeń przez kontrolera w całości lub w części i następuje przez oświadczenie woli kierownika jednostki kontrolowanej, wyrażone w środku odwoławczym w postaci pisemnych zastrzeżeń zgłoszonych do dyrektora właściwej jednostki organizacyjnej NIK.

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

Prawnym zabezpieczeniem zasady dwuinstancyjności jest również prawidłowe skonstruowanie właściwości funkcjonalnej organów procesowych. W literaturze prawniczej dokonano podziału modeli usytuowania organów odwoławczych. W modelu poziomym organy odwoławcze są usytuowane na tym samym szczeblu danej władzy (sądowniczej, wykonawczej) co organy I instancji. W modelu pionowym procesowe organy odwoławcze są jednocześnie organami (publicznymi) wyższego stopnia, znajdują się przeważnie w tym samym pionie organizacyjnym co organy I instancji[19]. W postępowaniu kontrolnym występuje model zbliżony do poziomego, ponieważ organami procesowymi II instancji są ciała kolegialne powoływane do rozpatrzenia konkretnej sprawy przez dyrektora właściwej jednostki organizacyjnej NIK (komisje odwoławcze) bądź prezesa NIK (komisje rozstrzygające) lub stale funkcjonujące w NIK (Kolegium NIK). Organy odwoławcze znajdują się zatem w strukturach NIK, postępowanie odwoławcze prowadzone jest wyłącznie w ramach Izby.

---

[19] Por. A. Wiktorowska: *Zasada ogólna dwuinstancyjności w postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny" nr 6/1995, s. 81. Autorka krytykuje model pionowego usytuowania organów odwoławczych w postępowaniu administracyjnym, m.in. ze względu na możliwość braku obiektywizmu w rozpoznawaniu odwołań przez organ administracji, który uprzednio polecił w wytycznych załatwienie danej sprawy w określony sposób.

Podstawowymi organami orzekającymi w II instancji są komisje odwoławcze. Uchwała komisji odwoławczej podlega zatwierdzeniu przez Prezesa lub upoważnionego wiceprezesa NIK, który może odmówić jej zatwierdzenia i przekazać sprawę do rozpoznania komisji rozstrzygającej (art. 56 ust. 5 i art. 61 ust. 1 ustawy o NIK). Postępowanie przed komisją rozstrzygającą nie jest jednak postępowaniem przed organem III instancji, ponieważ zarówno wnoszącemu zastrzeżenia, jak też kontrolerowi albo dyrektorowi jednostki organizacyjnej NIK nie przysługuje prawo zaskarżenia uchwały komisji odwoławczej. Postępowanie przed komisją rozstrzygającą jest dalszą fazą postępowania w II instancji. Kontrola uchwały komisji odwoławczej następuje z urzędu, opierając się na zasadzie prawdy obiektywnej, nie wywołuje jej żaden zewnętrzny impuls w postaci środka odwoławczego. Zgłaszający zastrzeżenia jest informowany dopiero o treści ostatecznej, tj. niezaskarżalnej uchwały komisji odwoławczej zatwierdzonej przez Prezesa NIK albo uchwały komisji rozstrzygającej (art. 56 ust. 7, art. 61 ust. 1 i 3 ustawy o NIK). Brak cechy skargowości przesądza w tym przypadku o dwu- a nie trójinstancyjnym systemie odwoławczym w postępowaniu kontrolnym.

W ramach gwarancji realizacji zasady dwuinstancyjności, jako element prawidłowego skonstruowania środków zaskarżenia, wymienia się m.in. wprowadzenie instytucji przywrócenia terminu do jego wniesienia. W ustawie o NIK nie przewidziano możliwości konwalidowania zgłoszonych po terminie środków zaskarżenia z przyczyn niezależnych od wnoszącego zastrzeżenia. W związku z tym, że przywrócenie terminu jest instytucją wyjątkową, jej brak w ustawie o NIK skutkuje niemożnością stosowania w postępowaniu kontrolnym przez analogię art. art. 58-60 k.p.a., normujących przywrócenie terminu w postępowaniu administracyjnym. Zgodzić się należy z postulatem *de lege ferenda* wprowadzenia mechanizmu umożliwiającego przywrócenie terminu na wniosek uprawnionego do wniesienia zastrzeżeń podmiotu[20]. Wydaje się, że brak instytucji przywrócenia terminu w ustawie o NIK jest sprzeczny z kierowanym do prawodawcy postulatem prawidłowego uregulowania zasady dwuinstancyjności[21].

Pozornym wyjątkiem od zasady dwuinstancyjności jest brak możliwości zgłaszania środków prawnych prowadzących do korygowania treści informacji o wynikach przeprowadzonej kontroli (art. 64 ustawy o NIK, umieszczony w rozdziale 3 – Postępowanie

---

[20] Zob. W. Robaczyński: *Wybrane zagadnienia postępowania odwoławczego w Najwyższej Izbie Kontroli. (Głos w dyskusji na marginesie artykułu Rafała Padraka),* „Kontrola Państwowa" nr 1/2003, s. 34.

[21] A. Wiktorowska, op. cit. s. 80-81.

kontrolne). Podstawą do opracowania informacji są protokoły kontroli i wystąpienia pokontrolne. Ustalenia w nich zawarte nie zostały zaskarżone bądź w wyniku wniesienia zastrzeżeń zostały już skorygowane. Podstawą opracowania informacji o wynikach kontroli są więc ostateczne dokumenty z przeprowadzonych kontroli, które – potencjalnie – podlegać mogły weryfikacji w II instancji. Ponadto należy wskazać, iż naczelne i centralne organy państwowe mogą w terminie 7 dni od otrzymania informacji przedstawić swoje stanowisko, które dołącza się do informacji. Prezes NIK może przedstawić do tego stanowiska swoją opinię (art. 64 ust. 2 *in fine*). Wydaje się, że rozwiązanie przyjęte w art. 64 ustawy o NIK jest racjonalne, wychodzi naprzeciw zasadzie szybkości i efektywności postępowania kontrolnego, nie naruszając przy tym zasady prawdy obiektywnej i dwuinstancyjności.

Zasada prawdy obiektywnej

Zasada prawdy obiektywnej nie została wprost unormowana w przepisach dotyczących postępowania kontrolnego, odmiennie niż ma to miejsce np. w procedurze karnej[22]. Obowiązywanie w postępowaniu kontrolnym zasady prawdy obiektywnej wynika (interpretuje się) z treści art. 28 ustawy o NIK, normującego cele postępowania kontrolnego. W myśl tego przepisu postępowanie kontrolne ma na celu m.in. ustalenie i rzetelne udokumentowanie stanu faktycznego w zakresie działalności jednostek poddanych kontroli. Zasada prawdy obiektywnej wskazuje na konieczność dokonywania wszelkich ustaleń kontrolnych w pełnej zgodności z rzeczywistym charakterem i stanem badanych zjawisk. Zasada ta dotyczy wyłącznie ustalania stanu faktycznego, oceny ze swej istoty są subiektywne. Zasada prawdy obiektywnej stanowi dyrektywę adresowaną do kontrolera, zobowiązuje do badania danego zjawiska w związku przyczynowo-skutkowym z innymi faktami – na tle wszystkich faktów i okoliczności towarzyszących temu zjawisku, czego zwieńczeniem powinno być poczynienie ustaleń zgodnych z rzeczywistym stanem rzeczy. Przeciwieństwem zasady prawdy obiektywnej jest zasada prawdy formalnej, według której ustalenia co do stanu faktycznego powinny być zgodne jedynie ze zgromadzonym w sprawie materiałem dowodowym, niezależnie od tego, czy ten materiał dowodowy jest zgodny z rzeczywistością.

Zasada prawdy obiektywnej ma nadrzędne znaczenie w postępowaniu kontrolnym, ponieważ wiąże się z realizacją celów tego postępowania, mającego doprowadzić

[22] Artykuł 2 § 2 k.p.k. stanowi, że podstawę wszelkich rozstrzygnięć powinny stanowić prawdziwe ustalenia faktyczne.

do sformułowania ocen, uwag i wniosków na podstawie ustaleń, które powinny odpowiadać prawdzie. Zasada ta jest istotna z punktu widzenia całego procesu kontroli, jest „królową zasad", pozostałe zasady pełnią służebną rolę wobec niej, stanowią gwarancje realizacji zasady prawdy obiektywnej.

Zasada prawdy obiektywnej przejawia się w postępowaniu kontrolnym nie tyle bezpośrednio, co przez realizację innych zasad tego postępowania. Zasada prawdy obiektywnej nakazuje np. przeprowadzanie badań kontrolnych bez jakichkolwiek uprzedzeń w stosunku do działalności jednostki kontrolowanej, jest więc silnie związana z zasadą bezstronności. Wszelkie nieprawidłowości muszą być ujawnione i udowodnione przez kontrolera na zasadzie swobodnej oceny dowodów, na podstawie całokształtu zgromadzonego materiału dowodowego. Wszelkie przypuszczenia i wątpliwości co do prawidłowości postępowania osób odpowiedzialnych za funkcjonowanie jednostki kontrolowanej, bez potwierdzenia ich w dowodach, nie mogą być wykorzystane przeciwko tym osobom.

W ustawie o NIK przewidziane zostały unormowania wyjątkowe, utrudniające możliwość dokonania ustaleń zgodnych z zasadą prawdy obiektywnej. Dotyczą one zakazu korzystania z niektórych źródeł dowodowych lub mają związek z formalizmem procesowym.

W szczególnych wypadkach mamy do czynienia z konfliktem zasady prawdy obiektywnej z konstytucyjnie zagwarantowaną wolnością sumienia, niemożnością żądania od kogokolwiek samooskarżania się (*nemo se ipsum accusare tenentur*), gwarancjami wykonywania zawodów publicznego zaufania, bezpieczeństwem publicznym. Dla przykładu kontroler nie może przesłuchiwać jako świadków (art. 43 ustawy o NIK): 1) obrońcy co do faktów, o których dowiedział się udzielając porady prawnej lub prowadząc sprawę; 2) duchownego co do faktów, o których dowiedział się przy spowiedzi.

Osoba wezwana do złożenia wyjaśnień może odmówić ich udzielenia lub odpowiedzi na poszczególne pytanie, gdy wyjaśnienia dotyczą (art. 40 ust. 2 i ust. 4): 1) tajemnicy ustawowo chronionej innej niż tajemnica służbowa, a kontroler nie posiada właściwego upoważnienia; 2) faktów i okoliczności, których ujawnienie mogłoby narazić na odpowiedzialność karną lub majątkową wezwanego do złożenia wyjaśnień lub osoby mu bliskie (art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o NIK).

Na przeszkodzie realizacji zasady prawdy obiektywnej w postępowaniu kontrolnym mogą również stać unormowania będące przejawem zasady (ograniczonego) formalizmu procesowego, określające terminy do wniesienia zastrzeżeń, których przekroczenie powoduje zamknięcie drogi do merytorycznego rozstrzygnięcia zgłaszanych zarzutów (art. 55 ust. 2,

art. 56 ust. 1, art. 61 ust. 1 ustawy o NIK). Ewentualny konflikt rygoryzmu formalnego z zasadą prawdy obiektywnej na etapie ustalania stanu faktycznego może być rozwiązywany lub łagodzony w trakcie realizacji wyników kontroli. Wydaje się, że można będzie niekiedy potraktować zawarte w zastrzeżeniach z art. 55 lub art. 56 ustawy o NIK wywody jako np. dodatkowe wyjaśnienia z art. 59 ust. 2 ustawy o NIK (wychodząc z założenia, że nie nazwa pisma, ale jego treść rozstrzyga o dalszym z nim postępowaniu). Pozwoli to na uwzględnienie przy sporządzaniu wystąpienia pokontrolnego zasadnych argumentów podnoszonych przez podmiot kontrolowany, które nie mogły być rozpoznane ze względu na przekroczenie terminu do ich wniesienia i odmowę przyjęcia zastrzeżeń. Tak więc postępowanie odwoławcze co do meritum nie będzie się toczyło z przyczyn formalnych, jednak powołane w zastrzeżeniach argumenty, załączone dowody, powinny być brane pod uwagę przy dokonywaniu ocen kontrolowanej działalności[23]. Weryfikacja błędnych ustaleń Izby w II etapie postępowania kontrolnego może się odbyć (w myśl art. 64 ust. 2 *in fine)* w opinii prezesa NIK do sporządzonego przez właściwy organ stanowiska do informacji o wynikach przeprowadzonej kontroli.

Zasada swobodnej oceny dowodów

W nauce prawa procesowego wyróżnia się dwie zasadnicze, wykluczające się teorie oceny dowodów: legalną (formalną, ustawową) i swobodnej oceny. Przy teorii legalnej dowody oceniane są według reguł przewidzianych w ustawie; przy swobodnej ocenie dowodów organ procesowy kieruje się własnym przekonaniem, tj. nie jest skrępowany żadnymi regułami dowodowymi narzucającymi z góry ocenę dowodów[24]. Swobodna ocena dowodów nie oznacza dowolności, powinna opierać się na kryteriach pozwalających sprawdzić prawidłowość uznania danego dowodu za wiarygodny lub nie i logikę procesu myślowego, zwłaszcza przez organ II instancji.

W postępowaniu kontrolnym, kierując się treścią art. 35 ustawy o NIK należy stwierdzić, iż obowiązuje zasada swobodnej oceny dowodów, kontrolowanej w postępowaniu

[23] Zob. R. Padrak, *Postępowanie odwoławcze ...,* cz. II, „Kontrola Państwowa" nr 6/2002, s. 6-7.
[24] Por. K. Marszał, op. cit., s. 73-74. Koncepcja legalnej teorii oceny dowodów polegała np. na uznaniu faktów za udowodnione w wypadku istnienia dowodów wskazanych w ustawie lub niemożności uznania faktów za udowodnione, o ile brak było dowodów (pewnego minimum dowodowego) oznaczonych przez ustawę, potrzebnych do stwierdzenia określonych faktów.

odwoławczym[25]. Przepis art. 35 ust. 2 ustawy o NIK stanowi, że dowodami są w szczególności: dokumenty, zabezpieczone rzeczy, wyniki oględzin, zeznania świadków, opinie biegłych oraz pisemne wyjaśnienia i oświadczenia. Przepisy ustawy o NIK nie różnicują więc wagi poszczególnych środków dowodowych, nie ustalają hierarchii dowodów i ich mocy dowodowej, co charakteryzuje postępowania dowodowe oparte na legalnej teorii oceny dowodów. W świetle art. 35 ust. 2 ustawy o NIK nie można dowodów uszeregować ze względu na ich wartość i przydatność do ustalenia stanu faktycznego. Z cytowanego przepisu wynika zatem, że przy wyborze rodzaju środka dowodowego służącego ustaleniu stanu faktycznego należy kierować się dążeniem do poznania rzeczywistego stanu rzeczy. Właściwy będzie ten dowód, który w prawidłowy sposób obrazuje określony fragment stanu faktycznego[26].

Po zgromadzeniu materiału dowodowego i przeprowadzeniu czynności dowodowych kontroler, w celu ustalenia stanu faktycznego, powinien dokonać oceny wiarygodności dowodów. Wniosek powyższy znajduje odzwierciedlenie w treści art. 53 ust. 1 ustawy o NIK, stosownie do którego wyniki przeprowadzonej kontroli kontroler przedstawia w protokole kontroli. Sformułowanie z art. 53 ust. 2 ustawy o NIK, iż protokół kontroli zawiera opis stanu faktycznego, nie jest precyzyjne w świetle art. 35 ust. 1 i art. 28 ustawy o NIK, gdzie wyraźnie wskazuje się, że celem kontroli i zadaniem kontrolera jest ustalenie, a nie opisanie stanu faktycznego. Według „Nowego słownika języka polskiego" PWN, „opis" oznacza relację lub scharakteryzowanie czegoś, "ustalenie" oznacza stwierdzenie czegoś po uprzednim zbadaniu, rozstrzygnięcie. Wydaje się, że wyrażenie "opis stanu faktycznego" użyte zostało w art. 53 ust. 2 ustawy o NIK w znaczeniu zbliżonym do ustalenia stanu faktycznego i oznacza scharakteryzowanie stanu faktycznego, a nie jego relacjonowanie. Samo wpisanie do protokołu treści wszystkich zebranych dowodów, bez dokonania oceny ich wiarygodności i rozstrzygnięcia co do stanu faktycznego, byłoby relacjonowaniem przeprowadzonych czynności kontrolnych (np. cytowanie w protokole treści dwóch sprzecznych ze sobą zeznań świadków lub dokumentów byłoby opisaniem stanu faktycznego; ustaleniem, ewentualnie scharakteryzowaniem byłoby rozstrzygnięcie w protokole, na podstawie swobodnej oceny dowodów, czyje zeznania są prawdziwe i zasługują na uwzględnienie lub który dokument

---

[25] W postępowaniu karnym zasada swobodnej oceny dowodów wyrażona jest wprost w art. 7 k.p.k.: „Organy postępowania kształtują swe przekonanie na podstawie wszystkich przeprowadzonych dowodów, ocenianych swobodnie z uwzględnieniem zasad prawidłowego rozumowania oraz wskazań wiedzy i doświadczenia życiowego."

[26] Zob. W. Robaczyński [w:] *Komentarz*, op. cit., s. 93.

zawiera prawdziwe dane). Argumentem przemawiającym za tezą, iż protokół powinien zawierać ustalenie stanu faktycznego jest również dalsza część art. 53 ust. 2 ustawy o NIK, gdzie wskazano, że elementem stanu faktycznego są nieprawidłowości, a więc kategorie ocenne stanowiące element ustalonego, a nie tylko opisanego stanu faktycznego[27].

Ustalenia stanu faktycznego nie sposób wykonać bez poddania ocenie zebranych w trakcie kontroli dowodów i ustalenia ich wiarygodności na podstawie całokształtu zgromadzonego materiału dowodowego. Według art. 35 ust. 1 ustawy o NIK, kontroler ustala stan faktyczny na podstawie zebranych w toku postępowania dowodów i wydaje się oczywiste wobec niewskazania wyjątków, że oznacza to obowiązek ustalania stanu faktycznego na podstawie wszystkich, a nie wybranych dowodów[28]. Ocena dowodów polega na uznaniu prawdziwości faktów lub twierdzeń jednych dowodów i uznania innych faktów lub twierdzeń za nieprawdziwe. Powyższe oznacza, że organem procesowym, który dokonuje oceny dowodów w I instancji jest kontroler. Jest to uzasadnione choćby tym, że to kontroler ma osobistą styczność z dowodami, zwłaszcza osobowymi (przesłuchiwanymi świadkami, pracownikami składającymi wyjaśnienia) i to kontroler jest w stanie najlepiej ocenić np. spójność, logikę wypowiedzi i reakcje świadków na zadawane pytania, a więc okoliczności trudne lub niemożliwe do wychwycenia przez osoby nieuczestniczące bezpośrednio w czynnościach kontrolnych, opierające się jedynie na protokole z czynności.

Zasada ograniczonego formalizmu

Postępowanie kontrolne jest zorganizowanym przez prawo działaniem ludzi. Tego rodzaju działania składają się z czynności podmiotów występujących w procesie (czynności procesowych). Czynnościami procesowymi są działania skierowane na wywołanie określonych skutków w procesie, w postaci kształtowania rozwoju procesu albo wpływania na treść rozstrzygnięcia. Na podstawie kryterium podmiotowego można wyróżnić czynności procesowe uczestników postępowania (np. wniesienie zastrzeżeń) i organów postępowania (np. wezwanie świadka na przesłuchanie, protokół kontroli). Przewidziana przez prawo forma poszczególnych czynności postępowania powinna realizować postulat sprawności i efektywności postępowania. Postulat ten oznacza dążenie, by pomiędzy rozpoczęciem

---

[27] Odnośnie formułowania ocen w protokole kontroli zob. Z. Doda, op. cit., s. 15-16., R. Padrak: *Postępowanie odwoławcze ...,* cz. I, op. cit., s. 31-33.

[28] Por. W. Robaczyński [w:] *Komentarz*, op. cit., s. 93-94.

kontroli w jednostce a sporządzeniem informacji o jej wynikach upłynął jak najkrótszy czas. Niezwłoczne poinformowanie Sejmu lub innych organów władzy umożliwia usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, np. podjęcie działań legislacyjnych w celu zmiany wadliwych uregulowań prawnych narażających Skarb Państwa na straty. Formalizm postępowania chroni ponadto uczestników postępowania kontrolnego przed dowolnością organu kontroli, daje pewność, że kontrolerzy będą zachowywać się w sposób przewidziany w powszechnie obowiązujących, opublikowanych przepisach ("forma jest bliźniaczą siostrą wolności")[29].

Zasada formalizmu polega na tym, że każda czynność procesowa musi spełniać wymagania prawne, szczególnie wymagania co do formy (wymagania formalne), czasu i miejsca jej dokonania. Zdefiniowania wymaga użyte w powyższej definicji pojęcie wymagań prawnych.

Wymagania prawne czynności procesowych są to okoliczności, od których zależy uznanie danej czynności za prawidłową. Prawidłowość czynności procesowej nie jest równoznaczna z jej skutecznością procesową, gdyż skutek procesowy może wywołać wyjątkowo także czynność niespełniająca stawianych jej wymagań, co ma miejsce w sytuacji gdy organ procesowy – mimo wadliwości czynności – nada bieg sprawie (np. kontroler rozpozna merytorycznie zastrzeżenia zgłoszone po upływie 14-dniowego terminu z art. 55 ust. 2 ustawy o NIK). Wśród wymagań prawnych można wyodrębnić[30]:

1) wymagania prawne odnoszące się do strony podmiotowej czynności, tj. posiadanie przez podmiot dokonujący czynności uprawnienia do jej dokonania oraz wola podmiotu wywołania skutków wynikających z dokonania czynności;

2) wymagania prawne odnoszące się do strony przedmiotowej czynności:

a) o charakterze wewnętrznym w stosunku do czynności, tj. wymagania formalne (np. zastrzeżenia zgłaszane są na piśmie, w języku polskim, powinny być podpisane) oraz wymagania formalno-merytoryczne (wskazują zarówno obowiązkowe elementy danej czynności procesowej, jak i zawierają treść, osnowę tej czynności, np. uzasadnienie zastrzeżeń);

b) o charakterze zewnętrznym w stosunku do czynności: wymagania co do miejsca i czasu dokonania czynności.

---

[29] Por. W. Broniewicz: *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1995, s. 55.

[30] Por. S. Cieślak: *Zasada formalizmu przy wnoszeniu środków odwoławczych w postępowaniu cywilnym*, „Przegląd Sądowy" nr 4/2001, s. 32-34.

Dla przykładu można wskazać, że przesłuchanie świadka w postępowaniu kontrolnym wymaga podjęcia wielu sformalizowanych czynności, tj. sporządzenie wezwania świadka, doręczenie wezwania, uprzedzenie świadka o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, pouczenie o prawie odmowy składania zeznań oraz o prawie odmowy odpowiedzi na poszczególne pytania, sporządzenie protokołu z przesłuchania, podpisania protokołu przez kontrolera i świadka (art.art. 42-47 ustawy o NIK). Sporządzenie przez pracowników jednostki kontrolowanej odpisów lub wyciągów z dokumentów, zestawień i obliczeń wymaga złożenia podpisu lub uzyskania potwierdzenia za zgodność z oryginałem (art. 37 ust. 1 i 2 ustawy o NIK). W ustawie o NIK wyraźnie unormowano miejsce i czas dokonywania czynności kontrolnych (procesowych). Stosownie do art. 32 ustawy o NIK jest ono prowadzone w siedzibie jednostki kontrolowanej oraz co do zasady w miejscach i czasie wykonywania jej zadań, a w miarę potrzeby w siedzibie jednostki organizacyjnej NIK.

Formalizm postępowania, przy przesyceniu uregulowań warunkami formalnymi czynności procesowych i zbyt rygorystycznym stosowaniu, może prowadzić do niepożądanych konsekwencji, stanowi zagrożenie dla zasady prawdy obiektywnej. Wydaje się jednak, że w postępowaniu kontrolnym występuje zasada ograniczonego formalizmu. Ograniczony formalizm postępowania kontrolnego przejawia się tym, że czynności procesowe organu procesowego (kontrolera na etapie ustalania stanu faktycznego, dyrektora właściwej jednostki organizacyjnej NIK w II etapie postępowania albo komisji odwoławczej lub jednego z członków tych komisji na podstawie art. 56 ust. 3 ustawy o NIK) przeprowadzone z naruszeniem przepisów nie są traktowane jako nieistniejące albo nieważne z mocy prawa. Czynności te są skuteczne, chyba że mogą być zakwestionowane na dalszym etapie postępowania i zmienione bądź zniesione przez właściwy organ procesowy. Wzruszenie czynności procesowych w postępowaniu kontrolnym możliwe jest w zasadzie tylko wtedy, gdy uchybienia formalne tych czynności wpływały na treść rozstrzygnięcia. Na przykład ukarany przez kontrolera karą pieniężną świadek może skutecznie powoływać się w zażaleniu na uchybienia formalne wezwania, które spowodowały jego niestawiennictwo, np. brak wskazania w wezwaniu daty przesłuchania (zob. art. 48 w związku z art. 42 ust. 5 pkt 4 ustawy o NIK). Z kolei brak wskazania w wezwaniu stanowiska służbowego wzywającego na przesłuchanie, wbrew art. 42 ust. 5 pkt 6 ustawy o NIK, nie spowoduje uchylenia nałożonej na świadka kary pieniężnej, ponieważ uchybienie to nie miało żadnego wpływu na niestawiennictwo ukaranego świadka.

Wśród czynności procesowych organu procesowego w postępowaniu kontrolnym można wyróżnić czynności decyzyjne, tj. protokół kontroli i wystąpienie pokontrolne. Naruszenie wymagań prawnych przy tych czynnościach procesowych powoduje możliwość ich wzruszenia przez czynności procesowe strony kontrolowanej (czynności zaskarżenia), zwane w ustawie o NIK zastrzeżeniami. W ustawie o NIK wskazano, że zastrzeżenia powinny być wniesione: a) do treści protokołu kontroli lub wystąpienia pokontrolnego; b) przez kierownika jednostki kontrolowanej lub nadrzędnej albo osoby reprezentujące właściwy organ, do którego skierowano wystąpienie pokontrolne; c) w terminie odpowiednio 14 lub 7 dni od daty otrzymania dokumentu; d) na piśmie; e) "umotywowane", tj. uzasadnione. Z powyższego wynika, że warunki dopuszczalności zastrzeżeń są następujące:

– istnienie zaskarżonego protokołu kontroli albo wystąpienia pokontrolnego;

– legitymacja do wniesienia środka zaskarżenia;

– zachowanie terminu wniesienia środka;

– zachowanie stosownej formy.

Ponadto warunkiem dopuszczalności wniesienia zastrzeżeń jest stan zaskarżalności danego dokumentu kontrolnego. Warunek ten wynika z obowiązującej zasady dwuinstancyjności postępowania kontrolnego i ostateczności, a więc niepodważalności uchwał komisji odwoławczych, rozstrzygających oraz Kolegium NIK (art. 56 ust. 4 i 6, art. 61 ust. 3 ustawy o NIK), która zamyka drogę do ponownego zgłaszania zastrzeżeń.

Przejawem ograniczonego formalizmu w postępowaniu odwoławczym jest brak określenia w ustawie o NIK katalogu podstaw (przyczyn) zaskarżenia dokumentu kontrolnego. Oznacza to, że wnoszący zastrzeżenia może powoływać się na dowolną podstawę zaskarżenia, np. błędne ustalenie stanu faktycznego (błędna ocena), niewyjaśnienie wszystkich istotnych okoliczności[31]. Zastrzeżenia nie muszą więc opierać się na jednej z taksatywnie wymienionych w ustawie podstaw odwoławczych. Ponadto ustawa o NIK nie zawiera przepisu stanowiącego wprost o dopuszczalności i trybie usuwania braków formalnych zgłaszanych zastrzeżeń. Wydaje się, że istnienie wad formalnych zastrzeżeń, które mogą zostać usunięte w dalszym postępowaniu, nie powinno czynić zastrzeżeń z tej tylko przyczyny niedopuszczalnymi. Byłoby to sprzeczne z zasadami prawdy obiektywnej i dwuinstancyjności. Dopuszczalność usuwania braków formalnych wnoszonych zastrzeżeń stanowi zatem przejaw zasady ograniczonego formalizmu postępowania kontrolnego.

[31] Odnośnie do podstaw zaskarżenia w postępowaniu kontrolnym zob. R. Padrak: *Postępowanie odwoławcze...,* cz. I, op. cit., s. 33-38.

Podstawą prawną usuwania braków formalnych zastrzeżeń będzie art. 56 ust. 3 ustawy o NIK. W myśl tego przepisu, stosowanego na podstawie art. 61 ust. 1 ustawy również do zastrzeżeń skierowanych przeciwko treści wystąpienia pokontrolnego, komisja odwoławcza lub członek komisji wyznaczony przez przewodniczącego może przyjmować wyjaśnienia od zgłaszającego zastrzeżenia. Ustawa nie precyzuje zagadnień, które mogą być poruszane w wyjaśnieniach, mogą one dotyczyć zarówno merytorycznych, jak i formalnych kwestii związanych z wniesionymi zastrzeżeniami[32]. Z powyższego wynika, że w ustawie o NIK nie nałożono również rygorów formalnych związanych z procedowaniem w przedmiocie braków formalnych, np. co do terminów usunięcia braków i skutków niewyjaśnienia tych braków.

Ograniczony formalizm będzie przejawiał się w tym, że postępowanie mające na celu usuwanie braków formalnych znajduje zastosowanie tylko wtedy, gdy wada formalna zastrzeżeń uniemożliwia nadanie im biegu (dalsze procedowanie). Będzie to miało miejsce tylko w wypadku zastrzeżeń zawierających usuwalną (nieistotną) wadę prawną. W wypadku wad nieusuwalnych, które są związane z wyżej opisanymi warunkami dopuszczalności zastrzeżeń, podejmowanie działań w celu ich usunięcia byłoby bezprzedmiotowe. Do tej kategorii można zaliczyć np.:

– wniesienie zastrzeżeń po terminie;

– ponowne zgłoszenie zastrzeżeń w II etapie postępowania pomimo wyczerpania toku instancji i braku nowych dowodów;

– wniesienie zastrzeżeń przez podmiot, do którego nie kierowano wystąpienia.

Do wad usuwalnych zastrzeżeń można zaliczyć np.:

– brak uzasadnienia zastrzeżeń[33];

---

[32] Por. E. Jarzęcka-Siwik: *O potrzebie nowelizacji przepisów regulujących postępowanie kontrolne w Najwyższej Izbie Kontroli*, „Kontrola Państwowa" nr 1/1997, s.40-41. Autorka dopuszcza usuwanie braków formalnych przez kontrolera na etapie zastrzeżeń wnoszonych do kontrolera, natomiast w wypadku gdy rozpoznawaniem zastrzeżeń zajmować się będzie komisja rozstrzygająca lub Kolegium NIK, proponuje podejmowanie uchwał o oddaleniu zastrzeżeń bez ich merytorycznego rozpoznania.

[33] Odmiennie W. Robaczyński: *Wybrane zagadnienia postępowania odwoławczego ...,* op. cit., s. 33-34, według którego brak uzasadnienia nie jest wadą formalną zastrzeżeń; uzasadnienie jest częścią zastrzeżeń, bez której nie można stosownemu pismu przypisać charakteru zastrzeżeń w rozumieniu art. 56 i 61 ustawy o NIK. Według W. Robaczyńskiego, rozpatrywanie zastrzeżeń zgłoszonych bez uzasadnienia jest w każdym wypadku niedopuszczalne; zob. też *Komentarz*, op. cit., s.169. Wydaje się, że wymóg uzasadniania zastrzeżeń jest wymogiem formalno-merytorycznym, a brak uzasadnienia stanowi usuwalną wadę, podobnie jak brak uzasadnienia apelacji w postępowaniu cywilnym - por. S. Cieślak, op. cit., s. 39-45 oraz uchwałę SN z 17.03.1998, III CZP 1/98, opubl. w OSNAP 1998/16/483, iż „brak przytoczenia w apelacji zarzutów i ich uzasadnienia jest brakiem formalnym, który może zostać uzupełniony w trybie przewidzianym w art. 130 k.p.c." Wymagania formalno-merytoryczne wskazują zarówno na uzasadnienie jako obowiązkową cechę zastrzeżeń, jak i zawierają osnowę (treść) tej czynności. Ze względu na zasady prawdy obiektywnej, dwuinstancyjności i ograniczonego formalizmu, nie należy traktować braku uzasadnienia jako warunku dopuszczalności zastrzeżeń i ich nieusuwalną wadę. Uzasadnienie zastrzeżeń ma na celu przybliżenie zarzutów formułowanych pod adresem treści dokumentu kontrolnego i jego brak z łatwością może zostać naprawiony w trybie art. 56 ust. 3 ustawy o NIK.

– podpisanie zastrzeżeń przez inną osobę niż reprezentującego podmiot kontrolowany w trakcie kontroli kierownika jednostki.

W pierwszym wypadku usunięcie braku będzie polegać na sporządzeniu uzasadnienia zastrzeżeń, w drugim na przedstawieniu dokumentu, z którego wynika prawo reprezentowania jednostki kontrolowanej lub innego adresata wystąpienia. W obu wypadkach prowadzenie postępowania i wydanie uchwały przez organ procesowy II instancji bez wyjaśnienia, co zarzuca się rozstrzygnięciu pierwszej instancji albo czy zastrzeżenia zostały zgłoszone przez podmiot uprawniony, mogłoby doprowadzić do błędów przy orzekaniu.

Warto również wspomnieć, że argumentem przemawiającym za istnieniem zasady ograniczonego formalizmu w postępowaniu kontrolnym jest niewymienienie w ustawie o NIK rodzajów uchwał podejmowanych w postępowaniu odwoławczym. W myśl art. 56 ust. 4 ustawy o NIK komisja odwoławcza podejmuje uchwałę w sprawie zastrzeżeń. Występujący w ustawie o NIK sposób uregulowania pozostawia dużą swobodę organowi procesowemu II instancji w kształtowaniu sentencji orzeczenia. Wyliczenie rodzajów uchwał w zarządzeniu ma charakter przykładowy, nie enumeratywny[34].

Zasada podmiotowości

Zasada podmiotowości oznacza, że w toku kontroli dokonywane są ustalenia dotyczące działalności jednostki objętej kontrolą, formułowane zaś oceny, uwagi i wnioski powinny wynikać wyłącznie z tych ustaleń[35]. Z zasady podmiotowości wynika dyrektywa dla kontrolera, by w protokole kontroli były ujmowane tylko ustalenia dotyczące kontrolowanej jednostki. W literaturze prezentowany był również pogląd, że zdarzają się wypadki, kiedy mogą i powinny znaleźć się w protokole również ustalenia związane z działalnością jednostek nieobjętych kontrolą. Jako przykład podawano sytuację, gdy jednostka zwierzchnia (dzisiaj powiedzielibyśmy nadrzędna) wydała błędną decyzję (zarządzenie, instrukcję), której realizacja wywołała niekorzystne zjawiska w podległej jednostce kontrolowanej[36]. Wydaje się jednak, iż omawiana okoliczność nie stanowi wyjątku od zasady podmiotowości, ponieważ rozstrzygnięcie jednostki nadrzędnej dotyczyło jednostki kontrolowanej i było przyczyną stwierdzonej w trakcie kontroli nieprawidłowości, którą należało ustalić stosownie do treści art. 53 ust. 2 ustawy o NIK.

---

[34] Zob. R. Padrak: *Postępowanie odwoławcze* ..., cz. II, op. cit., s. 10, 15-18.

[35] Zob. W. Robaczyński [w:] *Komentarz*, op. cit., s. 73.

[36] Cz. Bielecki [w:] *System kontroli w PRL. Organizacja i zasady funkcjonowania*, PWE, Warszawa 1981, s. 60.

Przejawami świadczącymi o obowiązywaniu zasady podmiotowości są przepisy art. 30 ust. 1 oraz art. 2 i art. 5 ustawy o NIK. W szczególności z art. 30 ust. 1 ustawy o NIK wynika, że kontrolerzy NIK uprawnieni są do kontroli konkretnych, oznaczonych w treści upoważnienia jednostek.

Zasada kompleksowości

W ścisłym związku z zasadą podmiotowości pozostaje zasada kompleksowości[37]. Zasada kompleksowości pełni, podobnie jak zasada podmiotowości, służebną rolę w stosunku do zasady prawdy obiektywnej. Wskazuje ona bowiem na konieczność dokonywania ustaleń kontrolnych z punktu widzenia wszystkich obowiązujących daną jednostkę kryteriów kontroli wskazanych w art. 5 ustawy o NIK, a mianowicie: legalności, gospodarności oraz rzetelności i celowości. Realizacja tej zasady wymaga od kontrolerów wszechstronnej (powiązanie badanego zjawiska z wszelkimi towarzyszącymi mu faktami i okolicznościami) i merytorycznej oceny badanej działalności w jednostce objętej kontrolą.

Zasada pisemności

Każda procedura opiera się na jednej z dwóch przeciwstawnych zasad: pisemności lub ustności. W postępowaniu kontrolnym obowiązuje – niekwestionowana w literaturze przedmiotu – zasada pisemności, która oznacza, że wszystkie czynności procesowe mają formę pisemną albo co najmniej są dokumentowane na piśmie[38]. Forma pisemna jest przewidziana dla czynności decyzyjnych: protokołu kontroli, wystąpienia pokontrolnego, uchwał organów II instancji. Warunkiem dopuszczalności zastrzeżeń jest zgłoszenie ich w formie pisemnej. Wszystkie czynności procesowe przybierają formę pisemną, np. przebieg i wyniki oględzin utrwala się w protokole, składane są pisemne wyjaśnienia, oświadczenia.

Zalety zasady pisemności sprowadzają się do umożliwienia indagowanym przez kontrolera osobom precyzyjnego formułowania myśli i odszukania w pamięci stosownych informacji, a także do utrwalenia ustnych wypowiedzi. Zasada ta pozwala kontrolerom wnikliwie przeanalizować i kontrolować prawdziwość przedstawianych w oświadczeniach lub wyjaśnieniach faktów, informacji.

---

[37] Cz. Bielecki, op. cit., s. 60-61.

[38] Por. np. W. Robaczyński [w:] *Komentarz*, op. cit., s. 74.

Ustawa o NIK dopuszcza niekiedy ustne dokonywanie czynności procesowych, np. ustne składanie oświadczeń (art. 41) lub wyjaśnień (art. 40), jednakże z tych czynności należy sporządzić protokół (§26 zarządzenia). Podobnie jest ze składanymi ustnie zeznaniami świadka - z czynności przesłuchania świadka sporządzany jest protokół (art. 47 ustawy o NIK). Ponadto wezwanie świadka w sprawach niecierpiących zwłoki może być dokonane w inny sposób niż w drodze pisemnego wezwania (art. 42 ust. 6 ustawy o NIK), jednakże kontroler ma obowiązek odnotować ten fakt w notatce służbowej (§30 zarządzenia).

Zasada niejawności

Procedury oparte na zasadzie kontradyktoryjności (karna, cywilna) charakteryzują się jawnością działania organów procesowych i jawnością toku procesu. Jawność występuje w dwóch postaciach. Jawność wewnętrzna polega na rozpoznawaniu sprawy z udziałem stron i ich przedstawicieli. Jawność zewnętrzna, czyli publiczna, jest dyrektywą, według której postępowanie powinno być rozpatrywane jawnie również dla osób postronnych, w sposób umożliwiający obserwowanie czynności procesowych przez każdą zainteresowaną osobę. W odniesieniu do postępowań toczących się przed sądem jawność jest zasadą konstytucyjną, wyrażoną w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Analiza przepisów ustawy o NIK i norm prawnych z niej wynikających wskazuje na występowanie w postępowaniu kontrolnym przeciwstawnej zasady niejawności. Wiele czynności postępowania kontrolnego wykonywanych jest niejawnie, wszystkie – aż do sporządzenia informacji o wynikach kontroli – niepublicznie. Publiczne prowadzenie postępowania kontrolnego jest wyłączone ze względu na unormowany w art. 73 ust. 1 ustawy o NIK obowiązek wszystkich pracowników NIK do zachowania w tajemnicy informacji uzyskanych w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych[39]. W odniesieniu do jawności wewnętrznej, w ustawie o NIK nie przewidziano uregulowania analogicznego do przewidzianego w postępowaniu administracyjnym, w którym według art. 10 k.p.a., organy obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania. W konsekwencji przesłuchanie świadka, przyjmowanie ustnych wyjaśnień od pracowników jednostki kontrolowanej oraz odbieranie oświadczeń odbywa się niejawnie, tj. bez udziału kierownika jednostki kontrolowanej, który nie ma możliwości zadawania pytań

[39] Zob. jednak art. 73 ust. 3 ustawy o NIK, w myśl którego od obowiązku zachowania tajemnicy kontrolerskiej może zwolnić prezes NIK.

tym osobom w trakcie przeprowadzania czynności dowodowej[40]. Jest to rozwiązanie charakterystyczne dla modelu procesu inkwizycyjnego.

Jawność postępowania wobec strony kontrolowanej, będąca wyjątkiem od zasady niejawności postępowania kontrolnego, realizowana jest przez:

– przysługujące kierownikowi jednostki kontrolowanej prawo wglądu do akt kontroli i prawo sporządzania odpisów (§20 ust. 1 zarządzenia);

– udział kierownika właściwej komórki organizacyjnej kontrolowanej jednostki albo, w razie jego nieobecności, pracownika wyznaczonego przez kierownika jednostki kontrolowanej – w pobraniu rzeczy (art. 38 ust. 1 ustawy o NIK) i oględzinach (art. 39 ust. 2 ustawy o NIK).

Najważniejszym wyjątkiem od zasady niejawności, ale także zasady pisemności postępowania kontrolnego, który nie znajduje umocowania w przepisach ustawy o NIK, jest prowadzenie w postępowaniu odwoławczym jawnych posiedzeń organów procesowych (komisji odwoławczych, rozstrzygających), na podstawie §38 ust. 2 pkt 2, §41, §44 ust. 1, §50 ust. 5 pkt 2 – 51, §53 zarządzenia. Czynności podejmowane na posiedzeniach jawnych mają postać ustnych wypowiedzi, upodabniając posiedzenia jawne do ustnej rozprawy znanej w innych procedurach[41] (chociaż również w trakcie posiedzeń jawnych sporządzany jest protokół, tak więc podejmowane czynności na jawnych posiedzeniach są następnie dokumentowane na piśmie).

Wprowadzenie do postępowania odwoławczego, na mocy przepisów zarządzenia, regulacji charakterystycznych dla procedur opartych na zasadach ustności oraz jawności zmienia przepisami niższej rangi ustalony w ustawie model postępowania kontrolnego. Z powyższych względów uzasadniony wydaje się wniosek, że przepisy §38, §39 ust. 1, §40, §41 ust. 1, §44 ust. 1 oraz §50 ust. 4 i 5, §51 oraz §53 zarządzenia w zakresie, w jakim dotyczą posiedzeń jawnych, są sprzeczne z art. 65, art. 56 ust. 3 i art. 61 ust. 1 ustawy

---

[40] Zob. też art. 79 k.p.a., według którego strona powinna być zawiadomiona o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin przynajmniej na siedem dni przed terminem (§1). Strona ma prawo brać udział w przeprowadzeniu dowodu, może zadawać pytania świadkom, biegłym i stronom oraz składać wyjaśnienia (§2).

[41] Przyjęta w zarządzeniu terminologia i podział posiedzeń komisji na jawne i niejawne nie pokrywa się z rozumieniem tych pojęć w klasycznych procedurach. W postępowaniu karnym lub cywilnym posiedzenie jawne oznacza posiedzenie mogące toczyć się z udziałem publiczności, natomiast na posiedzeniach niejawnych, poza organem procesowym, mogą być obecne jedynie osoby wezwane. Znane są również posiedzenia o jawności ograniczonej do udziału stron i określonych osób zaufania („posiedzenia przy drzwiach zamkniętych").

o NIK[42], naruszają bowiem wynikające z ustawy o NIK zasady pisemności i niejawności, stanowiące obowiązujące normy prawne w postępowaniu kontrolnym. Ustawa o NIK milczy na temat rodzajów posiedzeń w postępowaniu odwoławczym. Wynikający z przepisów zarządzenia obowiązek wyznaczania prowadzenia posiedzeń jawnych i zawiadamiania o nich wnoszących zastrzeżenia negatywnie wpływa na szybkość postępowania odwoławczego. Abstrahując od kwestii zgodności przepisów zarządzenia z normami prawnymi wynikającymi z ustawy o NIK w zakresie posiedzeń jawnych, celowy wydaje się postulat, by w sytuacji gdy treść zastrzeżeń jest jasna, zrozumiała, są one uzasadnione w stopniu pozwalającym na podjęcie uchwały i nie zachodzi potrzeba przeprowadzenia środków dowodowych, zastrzeżenia były rozpatrywane niezwłocznie, bez wyznaczania posiedzeń z udziałem wnoszącego zastrzeżenia. W przepisach zarządzenia nie zawarto takiego rozwiązania – według §38 ust. 2 pkt 1, §50 ust. 5 pkt 1 zarządzenia komisja podejmuje uchwałę na posiedzeniu niejawnym tylko wtedy, gdy zastrzeżenia są uwzględniane w całości. Zasadę prawdy obiektywnej i prawo do wysłuchania realizuje w wystarczający sposób przepis art. 56 ust. 3 ustawy o NIK. W myśl tego przepisu, komisja odwoławcza (rozstrzygająca, Kolegium NIK) lub jeden z jej członków może przyjmować wyjaśnienia od zgłaszającego zastrzeżenia, kontrolera oraz przeprowadzać w miarę potrzeby inne czynności dowodowe. Przepis art. 56 ust. 3 ustawy o NIK w pełni umożliwia wyjaśnienie wszelkich wątpliwości związanych z wniesionymi zastrzeżeniami, ten cel może być zrealizowany bez potrzeby wyznaczania posiedzeń w jednostce organizacyjnej NIK z udziałem wnoszącego zastrzeżenia (posiedzeń jawnych).

Wątpliwości budzi również *ratio legis* dla zasady jawności w postępowaniu odwoławczym, jeżeli w postępowaniu w I instancji przeprowadzenie czynności procesowych odbywa się co do zasady niejawnie. Najważniejszym pierwiastkiem zasady jawności jest wyżej wymienione prawo wglądu do akt kontroli przysługujące kierownikowi jednostki kontrolowanej na każdym etapie postępowania kontrolnego. Kierownikowi jednostki nadrzędnej oraz organom państwowym i samorządowym prawo wglądu do akt kontroli przysługuje w wyjątkowych wypadkach, m.in. jeżeli skierowano do nich wystąpienia pokontrolne, w celu realizacji prawa do wysłuchania i zasady dwuinstancyjności przez umożliwienie im zapoznania się z aktami sprawy i sporządzenie zastrzeżeń (20 ust. 2 zarządzenia).

---

[42] Zob. 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. 15-16. Odmienny pogląd prezentuje W. Robaczyński: *Wybrane zagadnienia postępowania odwoławczego...*, op. cit., s. 34-35.

Na podstawie postanowień art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawa), art. 7 (zasada praworządności, art. 45 Konstytucji (zasada jawności postępowania przed sądem) i art. 10 k.p.a. (zasada czynnego udziału stron w postępowaniu) wydaje się, że jawność procedowania jest istotną wartością i standardem państwa prawa w odniesieniu do postępowań, których celem jest ustalenie, zmiana lub ustanie praw majątkowych lub niemajątkowych podmiotów prawa, toczących się przed sądami lub organami administracji publicznej. NIK nie znajduje się w strukturze organów władzy sądowniczej czy wykonawczej. Cele postępowania kontrolnego są inne (tj.: ustalenie stanu faktycznego, rzetelne jego udokumentowanie i dokonanie oceny kontrolowanej działalności) i wynikają wprost z art. 28 ustawy o NIK. Izba nie ma kompetencji władczych, nie wpływa bezpośrednio na zakres praw i obowiązków podmiotów prawa. W odniesieniu do funkcjonowania NIK standardem wynikającym z zasady państwa prawa, unormowanym w art. 204 Konstytucji RP i art. 7-10 ustawy o NIK, nie jest jawność postępowania kontrolnego, lecz jawność rezultatów prowadzonych kontroli. W szczególności NIK przedkłada Sejmowi sprawozdanie ze swej działalności w roku ubiegłym, natomiast efekty kontroli i wnioski wynikające z kontroli są przedstawiane Sejmowi, organom państwa i opinii publicznej w formie informacji o wynikach kontroli. W ten sposób realizowana jest przez NIK jawność funkcjonowania Izby.

Zasada śledcza

Każda procedura prawna opiera się na jednej z dwóch przeciwstawnych zasad: zasadzie śledczej (inkwizycyjnej) lub zasadzie kontradyktoryjności (sporności), z możliwością występowania wyjątków od przyjętej reguł na rzecz drugiej zasady. Zasada śledcza polega na skoncentrowaniu w rękach jednego podmiotu uprawnienia do wszczynania postępowania, inicjatywy dowodowej, gromadzenia materiału dowodowego, ustalania stanu faktycznego i wydawania rozstrzygnięć w sprawie. Zasada kontradyktoryjności jest dyrektywą prowadzenia wszczynanego na wniosek (żądanie) procesu w formie sporu dwu lub więcej równorzędnych podmiotów przed bezstronnym organem rozstrzygającym spór. Zasada kontradyktoryjności zakłada istnienie trójpodmiotowego procesu, strony czynnej – występującej z żądaniem, strony biernej – kwestionującej żądanie oraz bezstronnego organu orzekającego w sprawie. Zasada śledcza powiązana jest z zasadami niejawności postępowania, oficjalności, pisemności. Zasada kontradyktoryjności występuje zazwyczaj w procedurach, w których obowiązują również zasady publiczności lub jawności postępowania, skargowości, ustności, równości stron.

O obecności w postępowaniu kontrolnym zasady śledczej przesądzają prezentowane poniżej argumenty. W postępowaniu kontrolnym istnieją dwa główne podmioty: organ kontroli (NIK) i strona kontrolowana. Podobnie jak w inkwizycyjnym postępowaniu administracyjnym, organ kontroli decyduje o:

– wszczęciu kontroli, w tym o dacie wszczęcia, zakresie postępowania (przedmiocie kontroli), zakresie materiału dowodowego, jaki ma być zebrany w sprawie[43];

– terminie zakończenia postępowania;

– terminie sporządzenia protokołu kontroli, wystąpienia pokontrolnego i informacji o wynikach kontroli.

W myśl art. 6 ust. 1 ustawy o NIK, Najwyższa Izba Kontroli podejmuje kontrole na zlecenie Sejmu lub jego organów, na wniosek prezydenta RP, prezesa Rady Ministrów oraz z własnej inicjatywy. Według art. 4 ust. 2 ustawy o NIK, na zlecenie Sejmu NIK kontroluje działalność wymienionych w tym przepisie instytucji, w tym Kancelarii: Sejmu, Senatu i prezydenta RP. Z art. 4 ust. 3 ustawy o NIK wynika, że kontrolę działalności Kancelarii Prezydenta NIK przeprowadza również na wniosek prezydenta RP, a Kancelarii Senatu na wniosek Senatu. Jedynie w wypadku kontrolowania: Kancelarii Sejmu na zlecenie Sejmu lub jego organów, Kancelarii Prezydenta RP na wniosek prezydenta RP, działalności Kancelarii Senatu na wniosek Senatu, można mówić o szeroko rozumianej inicjatywie wszczęcia postępowania kontrolnego przysługującej stronie kontrolowanej i pierwiastku zasady dyspozytywności, przeciwnej do zasady oficjalności. Ustalenie konkretnego terminu rozpoczęcia kontroli nawet w wymienionych jednostkach należy zawsze do NIK.

Reprezentujący NIK kontroler skupia w swoich rękach trzy funkcje: oskarżyciela (powoda), obrońcy (pełnomocnika) i sędziego. Prezes NIK (albo wiceprezes NIK lub dyrektor jednostki organizacyjnej NIK) w wystąpieniu pokontrolnym dokonuje samodzielnie, bez udziału strony, ocen kontrolowanej działalności. Postępowanie kontrolne jest pisemne i co do zasady interpretowanej na podstawie przepisów ustawy o NIK niejawne dla podmiotu kontrolowanego. Kontroler NIK gromadzi materiał dowodowy, a kierownikowi jednostki kontrolowanej nie przysługuje formalne prawo składania wniosków dowodowych. Kierownik jednostki kontrolowanej ma obowiązek, a nie prawo, przedkładać na żądanie NIK wszelkie dokumenty i materiały niezbędne do przygotowania i przeprowadzenia kontroli (art. 29 pkt 1

[43] Są to przejawy znanej np. w postępowaniu administracyjnym zasady oficjalności – zob. M. Wierzbowski: *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe i egzekucyjne*, praca zbiorowa, wydanie IV, Warszawa 2000, s. 20.

ustawy o NIK). Z powyższego wynika, że kierownik jednostki kontrolowanej nie ma możliwości aktywnego udziału w całej procedurze kontrolnej, w tym na etapie gromadzenia materiału dowodowego. Kierownik jednostki kontrolowanej i inne zainteresowane podmioty mogą występować do kontrolera co najwyżej z propozycjami przeprowadzenia czynności dowodowych[44].

Analiza postanowień ustawy o NIK wykazuje więc, że postępowanie kontrolne bliższe jest w swoich założeniach procesowi inkwizycyjnemu aniżeli kontradyktoryjnemu. W postępowaniu kontrolnym można mówić jedynie o występowaniu nielicznych elementów kontradyktoryjności[45]. W szczególności w postępowaniu odwoławczym, na podstawie art. 56 ust. 3 ustawy o NIK, członkowie komisji odwoławczej mogą przyjmować wyjaśnienia nie tylko od zgłaszającego zastrzeżenia, lecz również od kontrolera, co zbliża postępowanie II instancji do procesu, w którym rozstrzygnięcia wymaga spór występujący pomiędzy dwiema równorzędnymi stronami. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że kontroler nie jest stroną również w postępowaniu odwoławczym, które toczy się w dalszym ciągu przed organem kontroli, postępowanie to nie spełnia podstawowego warunku kontradyktoryjności, jakim jest konieczność występowania trójpodmiotowego stosunku procesowego.

Negatywne cechy zasady śledczej zostały złagodzone przez stworzenie proceduralnych gwarancji dla kontrolowanej strony, tj. możliwości składania z własnej inicjatywy oświadczeń mających związek z przedmiotem kontroli, obowiązku kontrolera rzetelnego i bezstronnego ustalania stanu faktycznego, a przede wszystkim postępowania odwoławczego i kontroli instancyjnej ustaleń zawartych w protokołach kontroli oraz ocen, uwag i wniosków sformułowanych w wystąpieniach pokontrolnych.

W literaturze prezentowane były poglądy, iż w postępowaniu kontrolnym obowiązuje zasada kontradyktoryjności. Według Czesława Bieleckiego, zasada "kontradykteryjności" przejawia się w tym, że zarówno inspektor, jak i osoba, której działalność jest kontrolowana, mają jednakowe uprawnienia w zakresie udowadniania rzeczywistej sytuacji w kontrolowanej dziedzinie oraz wysuwania argumentów w każdej kwestii będącej przedmiotem badania kontrolnego. Zdaniem cytowanego autora, w postępowaniu dowodowym występują dwie

---

[44] Zob. R. Padrak: *Zasada kontradyktoryjności w postępowaniu kontrolnym*, „Kontrola Państwowa" nr 2/2001, s. 15.

[45] Zob. Z. Doda, op. cit., s.20-21, według którego pierwiastkami kontradyktoryjności postępowania kontrolnego są np. przepisy ustawy o NIK normujące udział kierownika jednostki kontrolowanej w pobraniu rzeczy i oględzinach, uprawnienie do zgłoszenia wniosku o wyłączenie kontrolera, biegłego, specjalisty, możliwość kwestionowania ustaleń zawartych w protokole kontroli i ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym, prawo kierownika jednostki kontrolowanej do składania wyjaśnień na posiedzeniach komisji odwoławczej lub rozstrzygającej.

równouprawnione strony: kontrolujący i kontrolowany. Właściwa współpraca pomiędzy nimi stwarza warunki do zapewnienia obiektywnych ustaleń. Z jednej strony zabezpiecza kontrolera przed popełnieniem błędów przy badaniu zjawisk (w wyniku konfrontacji swoich dowodów i argumentów z dowodami i argumentami kontrolowanego), z drugiej – umożliwia kontrolowanemu wyjaśnienie spornych spraw, przedstawienie nowych dowodów, wymianę poglądów itp.[46]

W tym miejscu należy zaznaczyć, że kontrolerzy NIK nie mają interesu prawnego w uzyskaniu korzystnego dla siebie rozstrzygnięcia w postępowaniu kontrolnym, nie występują we własnym imieniu, reprezentują organ kontroli, nie mają więc przymiotu strony.

W „Komentarzu do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli", autor rozdziału 3: „Postępowanie kontrolne" – Wojciech Robaczyński, wśród zasad rządzących postępowaniem kontrolnym wymienia zasadę kontradyktoryjności. Według W. Robaczyńskiego, „treścią zasady kontradyktoryjności jest zapewnienie podmiotowi kontrolowanemu maksymalnie szerokich uprawnień w toku postępowania kontrolnego, w szczególności umożliwiających przedstawianie argumentów przemawiających na rzecz prawidłowego funkcjonowania tego podmiotu"[47]. Jako przejawy realizacji zasady kontradyktoryjności, w dalszej części „Komentarza" wskazane zostały postanowienia przepisów ustawy o NIK dotyczące:

– możliwości zgłaszania zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokole kontroli (art. 55 ustawy o NIK) oraz ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym (art. 61 ustawy o NIK)[48];

– środka dowodowego w postaci wyjaśnień (art. 40 ustawy o NIK)[49];

– uprawnienia kontrolera do poinformowania kierownika jednostki kontrolowanej o ustaleniach wskazujących na nieprawidłowości w działalności tej jednostki (art. 51 ust. 4 ustawy o NIK)[50];

– prawa kierownika jednostki kontrolowanej do odmowy podpisania protokołu kontroli i wyjaśnienia przyczyn tej odmowy (art. 57 ustawy o NIK)[51];

– możliwości przedstawienia przez naczelne i centralne organy państwowe stanowiska do informacji o wynikach przeprowadzonych kontroli (art. 64 ust. 2 ustawy o NIK)[52].

---

[46] Cz. Bielecki, op. cit., s. 60.
[47] W. Robaczyński [w:] *Komentarz*, s.73-74.
[48] W. Robaczyński, jw., s. 74.
[49] W. Robaczyński, jw., s. 108.
[50] W . Robaczyński, jw., s. 139.
[51] W. Robaczyński, jw., s. 159.
[52] W. Robaczyński, jw., s. 177.

Wydaje się, że pogląd o występowaniu zasady kontradyktoryjności w postępowaniu kontrolnym powoli ulega zmianie i złagodzeniu. Dostrzega się, że z punktu widzenia ścisłości rozumowania prawniczego, w związku z niekwestionowanym rozumieniem zasady kontradyktoryjności (i zasady śledczej) w klasycznych procedurach[53], wątpliwości dotyczące kontradyktoryjności w postępowaniu kontrolnym są uzasadnione. Można tu zacytować W. Robaczyńskiego: „Wydaje się jednak, że wypowiedzi zmierzające w kierunku kontradyktoryjności miały na celu nie tyle wykazanie, że w postępowaniu kontrolnym obowiązuje zasada kontradyktoryjności 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". Ten sam autor stwierdza dalej, że sam termin „kontradyktoryjność", z punktu widzenia ścisłości rozumowania prawniczego i bez bliższego wyjaśnienia na gruncie procedury kontrolnej, wydaje się użyty na wyrost dla oznaczenia istoty postępowania kontrolnego[54].

Zasada prawa do wysłuchania

Zasada prawa do wysłuchania jest instrumentem realizacji zasady prawdy obiektywnej, łagodzi również potencjalne zagrożenia płynące z obowiązywania zasady śledczej na etapie ustalania stanu faktycznego, polegające na skupieniu w rękach kontrolera wszystkich funkcji procesowych. Zasada prawa do wysłuchania polega na przyznaniu uczestnikom postępowania kontrolnego odpowiedzialnym za działalność strony kontrolowanej, w szczególności osobom odpowiedzialnym za stwierdzone nieprawidłowości, prawa do wypowiedzenia się w każdej kwestii będącej przedmiotem kontroli, przedstawienia argumentów przemawiających na rzecz prawidłowego funkcjonowania jednostki kontrolowanej albo usprawiedliwienia zaistniałych nieprawidłowości i wskazania motywów postępowania. Zasada prawa do wysłuchania przejawia się:

1) możliwością składania oświadczeń dotyczących przedmiotu kontroli i skorelowanym z tym uprawnieniem obowiązkiem kontrolera przyjęcia oświadczenia, którego treść ma związek z przedmiotem kontroli (art. 41 ustawy o NIK);

---

[53] Zob. R. Padrak: *Zasada kontradyktoryjności* ..., op. cit., s. 11-14 i powołaną tam literaturę.

[54] Zob. W. Robaczyński: *Wybrane zagadnienia* ..., op. cit., s. 27.

2) uprawnieniem kierownika jednostki kontrolowanej do złożenia dodatkowych wyjaśnień dotyczących przyczyn i okoliczności powstania nieprawidłowości przedstawionych w protokole kontroli (art. 59 ustawy o NIK);

3) przysługującym osobom ponoszącym odpowiedzialność za działalność będącą przedmiotem kontroli prawem wyboru pomiędzy składaniem wyjaśnień (zeznań) albo odmową składania wyjaśnień (zeznań) bądź odmową udzielenia odpowiedzi na pytanie, z czym skorelowany jest obowiązek kontrolera pobierania wyjaśnień od osób odpowiedzialnych za powstanie nieprawidłowości[55] (art. 40 i art. 45 ustawy o NIK);

4) uprawnieniem kierownika jednostki kontrolowanej do ustosunkowania się do przekazanej przez kontrolera informacji o ustaleniach wskazujących na nieprawidłowości w działalności tej jednostki (art. 51 ust. 4 ustawy o NIK);

5) uprawnieniem kierownika jednostki kontrolowanej do odmowy podpisania protokołu kontroli i złożenia wyjaśnień o przyczynach odmowy (art. 57 ustawy o NIK).

Ponadto, stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy o NIK, naczelnym i centralnym organom państwowym przysługuje prawo do przedstawienia stanowiska do informacji o wynikach przeprowadzonych kontroli.

mgr Rafał Padrak

Delegatura NIK w Lublinie

[55] Obowiązek kontrolera do pobierania wyjaśnień od osób odpowiedzialnych za powstanie nieprawidłowości i przyjmowania oświadczeń wynika również z zasady bezstronności kontrolerów NIK i zasady prawdy obiektywnej.

Małgorzata Niezgódka-Medek

W SPRAWIE ZASADY DWUINSTANCYJNOŚCI W POSTĘPOWANIU KONTROLNYM (Polemika)

Podejmując w swoim artykule problem zasad postępowania kontrolnego prowadzonego przez Najwyższą Izbę Kontroli Rafał Padrak przedstawił propozycję systemu zasad, w większości o nieskodyfikowanym charakterze, wyprowadzonych przez niego z regulacji prawnej dotyczącej Izby. Do zasad ustrojowo-organizacyjnych zaliczył – obok zasady kolegialności, wynikającej wprost z art. 202 ust. 3 Konstytucji i powtórzonej w art. 1 ust. 3 ustawy o NIK oraz zasady bezstronności, dającej się wyinterpretować z art. 15, 70 i 71 pkt 1 i 2 tej ustawy – także zasadę dwuinstancyjności postępowania kontrolnego. Można rozważać czy katalog przedstawiony przez autora jest wyczerpujący. Czy nawet w tej podgrupie nie dałoby się uzupełnić go, np. na podstawie preambuły Konstytucji, o zasady rzetelności i sprawności, które mają obowiązywać w działaniu wszelkich instytucji publicznych, a więc także NIK? Nie to jednak zagadnienie wydaje mi się najistotniejsze na tle artykułu R. Padraka.

Moje wątpliwości budzi sposób podejścia autora do zagadnienia postępowania odwoławczego w NIK. Zaprezentowane w artykule poglądy na temat zasady dwuinstancyjności tego postępowania stanowią zresztą kontynuację i podsumowanie stanowiska prezentowanego przez niego w cyklu wcześniejszych opracowań dotyczących tej problematyki[1]. Cechą charakteryzującą spojrzenie R. Padraka na postępowanie odwoławcze, czy jak trafniej sugeruje uczestniczący w dyskusji na ten temat W. Robaczyński[2] – na postępowanie zastrzeżeniowe, jest poszukiwanie wspólnych lub zbliżonych rozwiązań do regulacji zawartych w „klasycznych procedrurach" (przez co rozumiem postępowania kończące się orzeczeniem). W konsekwencji autor postuluje szerokie wykorzystywanie analogii, przede wszystkim z procedury administracyjnej, w celu uzupełniania luk występujących w tym postępowaniu.

---

[1] Zob. R. Padrak: *Postępowanie odwoławcze w postępowaniu kontrolnym Najwyższej Izby Kontroli* (część I i II) w: „Kontrola Państwowa" nr 5/2002, s. 16-40 oraz nr 6/2002, s. 3-26.

[2] Zob. przyp.1 w artykule W. Robaczyńskiego: *Wybrane zagadnienia postępowania odwoławczego w Najwyższej Izbie Kontroli* (Głos w dyskusji na marginesie artykułu R. Padraka), „Kontrola Państwowa" nr 1/2003, s. 26.

Odnoszę jednak wrażenie, które zdaje się potwierdzać powołanie się przez autora na rozszerzającą wykładnię art. 78 Konstytucji jako dyrektywę przemawiającą za dwuinstancyjnością postępowania kontrolnego, że autor w swoich analizach nie uwzględnił zasadniczej różnicy pomiędzy działaniem NIK a postępowaniem administracyjnym czy postępowaniami sądowymi. Wprawdzie omawiając dalej zasadę niejawności w działaniu NIK R. Padrak zwraca uwagę na przyczynę, dla której wprowadzono tę zasadę zamiast zasady jawności procedowania, charakterystycznej dla procedury sądowej – odmienny cel postępowania prowadzonego przez NIK – organ pozbawiony uprawnień władczych, niezaliczany do władzy sądowniczej ani wykonawczej. Jednak wcześniej, omawiając zasadę dwuinstancyjności, nie dostrzega potrzeby wzięcia pod uwagę tej odmienności przy analizowaniu przebiegu części postępowania kontrolnego, w której rozpatruje się zastrzeżenia kierownika jednostki kontrolowanej lub innego podmiotu uprawnionego do ich zgłoszenia w stosunku do protokołu kontroli czy wystąpienia kontrolnego.

W postępowaniu kontrolnym, co jednoznacznie wynika z art. 28 ustawy o NIK[3], nie orzeka się o uprawnieniach i obowiązkach jednostek objętych kontrolą. Ustala się tylko i dokumentuje stan faktyczny w zakresie działalności tych jednostek, a także dokonuje jej oceny według dopuszczalnych dla danej kategorii jednostek kryteriów. Jedynie w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w działaniu jednostek kontrolowanych NIK jest upoważniona, w świetle art. 59 ust. 2 powołanej ustawy, do formułowania uwag i wniosków w celu ich usunięcia. Przy czym te uwagi i wnioski nie obligują jednostki kontrolowanej do zastosowania się do nich (art. 62 ustawy). Takiego obowiązku jednostka kontrolowana nie ma nawet w przypadkach stwierdzenia przez kontrolera w toku postępowania kontrolnego tzw. stanu wyższej konieczności (bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego albo niepowetowanej szkody w mieniu). W ustawie z 23 grudnia 1994 r. o NIK pozbawiono bowiem Izbę możliwości władczego działania w postaci zarządzeń doraźnych, zastępując je sygnalizacją (art. 51 ustawy o NIK)[4].

---

[3] Ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (DzU z 2001 r., nr 85, poz. 937, ze zm.).

[4] Takie natychmiast wykonywane zarządzenia w celu usunięcia nieprawidłowości i zapobieżenia niebezpieczeństwu lub szkodzie przedstawiciele NIK mogli wydawać na podstawie art. 21 ustawy z 8 października 1980 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (DzU nr 22, poz. 82, ze zm.) w razie stwierdzenia w toku kontroli nadużyć, bezpośrednio grożącego niebezpieczeństwa, a także niegospodarności, marnotrawstwa lub niedbalstwa. Podobne rozwiązania zawierał także art. 26 ustawy z 13 grudnia 1957 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (DzU nr 61, poz. 330). Natomiast w okresie, gdy NIK była podporządkowana prezesowi Rady Ministrów, tj. w latach 1976-1980 wymienieni w art. 15 ustawy z 27 marca 1976 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (DzU nr 12, poz. 66) mogli w razie stwierdzenia zaniedbań lub naruszeń obowiązków w jednostkach kontrolowanych nakładać na osoby winne kary pieniężne, przy czym od takich orzeczeń przysługiwało w ramach NIK odwołanie do dyrektora okręgowego urzędu kontroli lub prezesa NIK.

Przedstawione rozwiązania ilustrują sposób działania NIK jako organu wykonującego funkcje kontrolne w państwie, pozbawionego uprawnień policyjnych czy nadzorczych, które są typowe dla wielu innych organów, do których zadań należy również dokonywanie kontroli[5]. Z wyjątkiem Państwowej Inspekcji Pracy, Generalnego Inspektora Danych Osobowych czy Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji stanowią one – najczęściej jako centralne organy administracji rządowej – struktury władzy wykonawczej. Wbrew pozorom organów, które są uprawnione do wykonywania jedynie zadań kontrolnych nie ma w naszym systemie tak dużo. Przykładowo można wskazać tu Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka, które będąc związane z Sejmem w podobny sposób jak NIK (aczkolwiek bez wyraźnego wyartykułowania podległości Sejmowi), są także pozbawione możliwości władczego oddziaływania na kontrolowane przez nich jednostki. W strukturach władzy wykonawczej tylko w uprawnienia kontrolne wyposażono kontrolerów z Kancelarii prezesa Rady Ministrów i działających w imieniu ministra skarbu państwa[6].

Ta dygresja jest niezbędna do zrozumienia dlaczego – moim zdaniem – nieprawidłowe jest wskazywanie na art. 78 Konstytucji, jako podstawę do wyprowadzenia dyrektywy mającej mieć zastosowanie także wobec NIK, by każde postępowanie, które toczy się przed organem władzy publicznej było dwuinstancyjne i przewidywało dla strony prawo zaskarżania podejmowanych w tym postępowaniu rozstrzygnięć. Ta dyrektywa nie odnosi się do postępowania kontrolnego z uwagi na jego niewładczy charakter.

Pomijając nawet fakt, że w przepisie tym wyraźnie dopuszczono możliwość ustawowego wprowadzenia wyjątków od powyższej zasady, to nie ma ona zastosowania wobec NIK, gdyż Izba nie wydaje orzeczeń i decyzji w pierwszej instancji. Za takie orzeczenia czy decyzje, z uwagi na brak władczego charakteru, nie mogą być uznane ani protokoły kontroli, ani wystąpienia pokontrolne, a tym bardziej informacje o wynikach przeprowadzonych kontroli. W przypadku postępowania kontrolnego, które nie wiąże się z możliwością władczego oddziaływania w razie ujawnienia nieprawidłowości w działalności jednostki kontrolowanej, nie mamy do czynienia z sytuacją, do której ma zastosowanie powołany przepis Konstytucji. Nie zapadają bowiem władcze rozstrzygnięcia, które wiązałyby jednostkę kontrolowaną i wymagały wprowadzenia procesowych gwarancji w postaci ponownego badania sprawy przez inny organ, zanim zostanie uruchomione postępowanie wykonawcze i zastosowany przymus państwowy.

---

[5] Zob. J. Jagielski: *Z problematyki procedur kontrolnych,* „Kontrola Państwowa" nr 1/2002, s. 6-23.

[6] Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z 18 lutego 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania kontroli przez Kancelarię Rady Ministrów (DzU nr 17, poz. 90) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z 10 lutego 1998 r. w sprawie zakresu, szczegółowych zasad i trybu kontroli przeprowadzanej przez ministra skarbu państwa (DzU nr 23, poz. 121).

Dokumenty sporządzane przez NIK, tak jak i przez inne organy wykonujące kontrolę, mogą stanowić podstawę do uruchomienia postępowań o władczym charakterze przez organy mające uprawnienia policyjne, nadzorcze lub organy prokuratury czy organy powołane do ścigania przestępstw, wykroczeń lub innych czynów, za które jest przewidziana ustawowa odpowiedzialność (np. za naruszenie dyscypliny finansów publicznych). W takich postępowaniach materiał zebrany w toku kontroli i w przypadku NIK, zawarty w protokole kontroli, wystąpieniu pokontrolnym czy też informacji o wynikach przeprowadzonej kontroli, będzie wykorzystywany tak jak i inne dowody. Co najwyżej może mieć szczególny walor dowodowy (np. w postępowaniach administracyjnych ogólnym i podatkowym jako dokument urzędowy – art. 76 k.p.a. lub art. 194 Ordynacji podatkowej). Będzie on podlegał ocenie dowodów w postępowaniu prowadzonym przez organ wyposażony w uprawnienia władcze, który według reguł tego postępowania może zweryfikować jego rzetelność i niekoniecznie podzielić stanowisko organu kontroli, w tym także NIK.

Z tego względu czerpanie zbyt głębokiej inspiracji do badania przebiegu postępowania prowadzonego przez organy wykonujące „czystą" kontrolę z rozwiązań zawartych w przepisach proceduralnych, służących stosowaniu władztwa państwowego jest zabiegiem ryzykownym, zacierającym podstawowe różnice między takimi postępowaniami.

Oczywiście można wyodrębniać w ramach postępowania kontrolnego procedurę zastrzeżeniową. Ta nazwa wydaje mi się zresztą adekwatniejsza do jej charakteru, niż postępowanie odwoławcze, które od razu sugeruje wieloinstancyjność postępowania kontrolnego. Nie należy jednak zapominać w jakim celu została ona wprowadzona, nie tylko zresztą w NIK, ale również w innych organach kontroli, tyle tylko, że w dużo mniej rozbudowanej formie. Jej istotą jest możliwość uzupełnienia i skorygowania ustaleń, ocen, uwag lub wniosków formułowanych w postępowaniu kontrolnym, a nie ponowne rozpatrywanie sprawy przez inny organ. Jeśli postępowanie zastrzeżeniowe zostanie uruchomione, to postępowanie kontrolne trwa nadal, gdyż nie zostały wyjaśnione wszelkie wątpliwości związane z ustaleniem czy dokumentowaniem stanu faktycznego bądź formułowania ocen, uwag lub wniosków. W przypadku zastrzeżeń wniesionych do protokołu kontroli kontroler ma możliwość dokonania samooceny i autokorekty swoich ustaleń (art. 55 ustawy o NIK). Taka możliwość jest również przewidziana w regulacjach prawnych dotyczących innych organów kontroli. Przy czy w przypadku większości organów na tym etapie kończy się postępowanie kontrolne[7].

[7] Zob. np. § 15 ust. 4 i 5 wskazanego w przypisie 6 rozporządzenia Rady Ministrów z 18 lutego 1997 r. czy § 14 ust. 4 i 5 rozporządzenia Rady Ministrów z 10 lutego 1998 r.

Z uwagi na naczelny charakter NIK i jej rolę w systemie kontroli, a co się z tym wiąże konieczność zapewnienia jak najbardziej wiarygodnych informacji przedstawianych w pierwszym rzędzie Sejmowi, w ustawie z 23 grudnia 1994 r. zwiększono możliwości wyjaśniania wątpliwości w toku postępowania kontrolnego, rozszerzając i formalizując postępowanie zastrzeżeniowe poprzez wprowadzenie rozbudowanego „toku odwoławczego”[8]. Nie należy jednak zapominać, że członkowie komisji odwoławczej i rozstrzygającej, jako pracownicy nadzorujący wykonywanie czynności kontrolnych mają także status kontrolerów i ich podstawowym zadaniem jest jak najsprawniejsze i najszybsze zrealizowanie celu wynikającego z art. 28 ustawy o NIK. Dlatego powinni oni dobierać takie środki z przewidzianych do dyspozycji komisji, które służą temu celowi. Nie podzielam stanowiska autora, że podstawowym zadaniem organów odwoławczych jest kontrola rozstrzygnięć podjętych przez organ pierwszej instancji, którym miałby być kontroler[9]. Pomijam dyskusyjność wprowadzenia podziału na organ pierwszej instancji – kontrolera i drugiej instancji – komisję odwoławczą i rozstrzygającą, gdyż równie uprawnione przy takim podejściu byłoby twierdzenie, że postępowanie jest trójinstancyjne. Uważam bowiem, że podstawowym zadaniem komisji, tak jak i kontrolera, jest prawidłowe zakończenie postępowania kontrolnego, które w pierwszym etapie – dotyczącym ustalania i dokumentowania stanu faktycznego – dopóki nie nastąpi dwustronne podpisanie protokołu kontroli lub odmowa jego podpisania przez uprawniony podmiot, ciągle się toczy. Te same uwagi można odnieść do rozpatrywania zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych. Dopóki przez komisje czy Kolegium NIK nie zostaną ostatecznie sformułowane oceny, ewentualnie uwagi lub wnioski, podsumowujący etap postępowania kontrolnego nie zostanie zakończony i kontrola trwa nadal. Cały czas mamy do czynienia z tym samym postępowaniem kontrolnym, w którym winny zostać zrealizowane cele, określone w art. 28 ustawy o NIK.

Z tego względu za chybione uważam wyprowadzanie z regulacji dotyczącej NIK zasady dwuinstancyjności postępowania kontrolnego ze wszystkimi wiążącymi się z tym konsekwencjami, jak chociażby prezentowaną przez autora tezą o ograniczeniu uprawnień dowodowych komisji, czy uchylaniem postępowania kontrolnego w całości lub w części i przekazaniem sprawy do ponownego rozpatrzenia[10].

Analizując przebieg postępowania kontrolnego, prowadzonego przez NIK nie można pomijać kwestii zasadniczej – czemu ma ono służyć? Odpowiedź na to pytanie jest w gruncie rzeczy prosta. NIK ma dostarczać Sejmowi i innym najwyższym organom państwa wiedzy na

---

[8] Zob. Z. Doda, *Postępowanie kontrolne*, „Kontrola Państwowa” nr 5/1995, s. 19-22.

[9] Zob. R. Padrak, *Postępowanie odwoławcze* ... część II, op. cit. s. 13.

[10] Zob. R. Padrak, Postępo*wanie odwoławcze* ... część II, op. cit. s. 13, 17.

temat stanu finansów publicznych i funkcjonowania aparatu państwa oraz podmiotów wykorzystujących „grosz publiczny". Informacje te powinny być maksymalnie wiarygodne i przekazywane możliwie szybko. I realizacji tego właśnie celu musi być podporządkowany sposób działania NIK. Dokonując analizy określonej procedury należy przede wszystkim pamiętać, że stanowi ona tylko narzędzie służące wykonywaniu zadań danego organu, a nie cel sam w sobie. Narzędzie to musi być sprawne i skuteczne.

Obawiam się, że podejmowanie dalszych kroków w celu wyodrębnienia i „usądowienia" postępowania zastrzeżeniowego, które we wnioskach *de lege ferenda* w części II opracowania poświęconego postępowaniu odwoławczemu w postępowaniu kontrolnym NIK, jak sugeruje autor[11], może utrudnić, jeśli nie uniemożliwić NIK szybkie działanie, nie przyczyniając się zarazem do zwiększenia jego wiarygodności. Podobnie zresztą jak postulaty o poddaniu niektórych działań NIK kontroli sądowej[12], pomijając nawet co do tej kwestii stojące na przeszkodzie względy formalnoprawne, które były szeroko podnoszone w literaturze[13].

Wydaje mi się, że osiem lat, które upłynęły od wejścia w życie obowiązującej ustawy, stanowi dobry moment do dokonania analizy czy rozbudowane postępowanie zastrzeżeniowe przyczyniło się do usprawnienia działalności NIK, czy też raczej stanowi przeszkodę w sprawnym realizowaniu jej zadań. Taka analiza wcześniej czy później będzie musiała zostać przeprowadzona, chociażby z uwagi na niezgodność z Konstytucją art. 65 ustawy o NIK w tej części, w jakiej zawiera skierowane do prezesa NIK upoważnienie do wydania przepisów o charakterze powszechnie obowiązującym, o czym od dawna wiadomo[14].

mgr Małgorzata Niezgódka-Medek
sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego

---

[11] Op. cit., s. 24.

[12] Zob. K. Pawłowicz: *Sądowa kontrola działań NIK wobec przedsiębiorców niepublicznych*, „Państwo i Prawo" nr 12/2001, s. 40-53; przedruk „Kontrola Państwowa" nr 1/2002, s. 111-130.

[13] Zob. m.in. M. Szubiakowski: *Dopuszczalność kontroli NIK przez NSA*, „Kontrola Państwowa" nr 4/1998, s. 34 i nast.; A. Sylwestrzak: *Prawdy i mity*, „Kontrola Państwowa" nr 6/2000, s. 83 i nast.; Z. Kmieciak: *Dopuszczalność i celowość weryfikacji przez sąd administracyjny czynności kontrolnych,* „Kontrola Państwowa" nr 2/2001, s. 3 i nast.

[14] Zob. M. Niezgódka-Medkova: *Wpływ nowej Konstytucji na regulację prawną dotyczącą NIK*, „Kontrola Państwowa" nr 5/1997, s. 14-25.

Paweł Wieczorek

SEKTOR MAŁYCH I ŚREDNICH PRZEDSIĘBIORSTW W OBLICZU INTEGRACJI POLSKI Z UNIĄ EUROPEJSKĄ

Jednym z efektów dokonującej się w Polsce po 1989 r. transformacji systemowej jest dynamiczny rozwój przedsiębiorczości, mający swoje odbicie w powstaniu ogromnej liczby małych firm prywatnych. Firmy te zajmują miejsce upadłych lub zrestrukturyzowanych przedsiębiorstw państwowych, przejmując ich rynek oraz część pracowników odchodzących z sektora publicznego. W Polsce, podobnie jak w państwach Unii Europejskiej (UE), sektor małych i średnich przedsiębiorstw (MSP)[1] – obejmujący 99,8% całej populacji firm wpisanych do rejestru REGON – stanowi podporę gospodarki i jest głównym źródłem miejsc pracy. Małe i średnie przedsiębiorstwa cechuje duża elastyczność w dostosowywaniu się do zmieniających się uwarunkowań rynkowych. Tym samym odgrywają one ważną rolę w systemie ekonomicznym państwa, wpływając w istotnym stopniu na poziom i dynamikę PKB, konkurencyjność, strukturę gospodarki oraz wielkość bezrobocia.

Wraz z utworzeniem jednolitego rynku wewnętrznego, Unia Europejska sformułowała wspólną politykę rozwoju przedsiębiorczości, w znacznej mierze nakierowaną na sektor MSP. Celem tej polityki jest stopniowe usuwanie przeszkód utrudniających swobodny przepływ towarów, usług, kapitału i osób, a więc przeszkód, które szczególnie dotkliwie odczuwają małe i średnie przedsiębiorstwa. Od 1986 r., kiedy powstał pierwszy wspólnotowy program wspierania MSP, małe i średnie przedsiębiorstwa są przedmiotem szczególnej troski instytucji unijnych, co znajduje wyraz w realizowanych na szczeblu wspólnotowym programach wspierania tego segmentu gospodarki. W czerwcu 2000 r. Rada Europejska na szczycie w Feira przyjęła „Europejską kartę małych przedsiębiorstw", potwierdzając w ten sposób, że UE dostrzega decydujące znaczenie MSP dla unijnej gospodarki oraz sytuacji na rynku pracy i że zamierza – wszelkimi dostępnymi metodami, nie naruszając jednak reguł konkurencji – wspomagać rozwój tego rodzaju firm. W Polsce również widzi się potrzebę wspierania małych i średnich przedsiębiorstw. Skuteczność działań administracji publicznej w tym względzie jest jednak kwestionowana przez przedsiębiorców i wymaga poprawy.

---

[1] Ustawa z 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej w odniesieniu do MSP wyróżnia: a) przedsiębiorstwa średnie, zatrudniające mniej niż 250 pracowników i osiągające roczny obrót mniejszy od 40 mln euro; b) przedsiębiorstwa małe, zatrudniające poniżej 50 pracowników i osiągające roczny obrót nieprzekraczający 7 mln euro; c) mikroprzedsiębiorstwa, czyli firmy zatrudniające do 10 pracowników, z rocznym obrotem nie większym niż 2 mln euro.

Po przystąpieniu Polski do Unii przed sektorem MSP pojawią się nowe szanse, związane zwłaszcza z możliwością dostępu do funduszy strukturalnych UE. Równocześnie jednak – w efekcie zaostrzenia konkurencji na rynku krajowym, będącym już wówczas częścią unijnego jednolitego rynku – małe i średnie przedsiębiorstwa staną w obliczu poważnych wyzwań. Dotyczy to zwłaszcza firm działających w handlu oraz przetwórstwie przemysłowym, które w największym stopniu odczują presję ze strony konkurentów z pozostałych krajów UE. W pozostałych branżach konsekwencje integracji powinny być widoczne słabiej.

Pozycja MSP w polskiej gospodarce

W 2001 r. działało w Polsce ok. 1651,6 tys. małych i średnich przedsiębiorstw, o 4,3% więcej niż w 1997 r. kiedy tego rodzaju podmiotów było 1580,2 tys.[2] Rozwój sektora MSP dokonuje się głównie za sprawą firm małych, których liczba w latach 1996-1999 zwiększała się średnio o 11,9% w skali rocznej, dwukrotnie szybciej niż rosła liczba firm średnich (5,9%). Najwyższą dynamikę wykazywały przy tym mikroprzedsiębiorstwa, których powstaje znacznie więcej niż firm małych i średnich razem wziętych. Odznaczają się one niską kapitałochłonnością i funkcjonują przede wszystkim opierając się na pracy niskokwalifikowanej. Od 2000 r. liczba podmiotów sektora stopniowo spada, co jest nowym zjawiskiem w procesie transformacji systemowej w Polsce i wskazuje na wyraźne osłabienie koniunktury gospodarczej w kraju.

Sektor MSP charakteryzuje się znacznym rozdrobnieniem. Przejawia się to wysokim udziałem mikroprzedsiębiorstw, który w 2001 r. wynosił 96,8% oraz niskim udziałem firm małych (2,4%) i średnich (0,8%)[3]. Wśród MSP dominują przedsiębiorstwa prywatne, których w 2001 r. było 516 razy więcej niż firm sektora publicznego. Inną cechą specyficzną MSP jest ich znaczne zróżnicowanie pod względem rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej. W strukturze MSP najważniejszą rolę odgrywa sekcja PKD „handel i naprawy", co jest

---

[2] Podane liczby dotyczą tzw. podmiotów aktywnych, czyli takich, które rzeczywiście prowadzą działalność gospodarczą. W 2001 r. w rejestrze REGON zarejestrowanych było 3368,4 tys. małych i średnich firm (nie licząc podmiotów działających w obszarze rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa i rybactwa oraz administracji publicznej), z tym że połowa z nich zawiesiła lub zaprzestała działalności, nie zgłaszając tego faktu do GUS. W 1997 r. rejestr REGON obejmował 2546,4 tys. podmiotów, z których prawie 38% pozostawało w stanie nieczynnym.

[3] Dane dotyczą podmiotów aktywnych.

widoczne w każdym z przedstawionych w tabeli 1 kryteriów wyróżniających. Stosunkowo wysokie udziały mają także sekcje: „przetwórstwo przemysłowe", „obsługa nieruchomości i firm" oraz „budownictwo".

Tabela 1

Struktura małych i średnich przedsiębiorstw w 2001 r. w układzie branżowym (w %)

Sekcja PKD	Udział danej sekcji PKD w globalnej wartości parametru dla sektora MSP		
	Wartość dodana	Liczba pracujących	Liczba firm aktywnych
Górnictwo i kopalnictwo	0,2	0,3	0,1
Przetwórstwo przemysłowe	16,2	22,4	11,9
Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	1,1	1,0	0,1
Budownictwo	11,4	9,0	10,4
Handel i naprawy	34,1	25,2	37,0
Hotele i restauracje	1,8	2,7	3,2
Transport, gospodarka magazynowa i łączność	5,7	4,1	8,4
Pośrednictwo finansowe	2,9	1,4	3,3
Obsługa nieruchomości i firm; nauka	20,7	9,1	14,8
Pozostałe sekcje	5,9	24,8	10,8
MSP ogółem	100,0	100,0	100,0

Źródło: Zestawiono na podstawie: *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2001-2002*, PARP, Warszawa 2003, s. 309, 312 i 314.

Ponad połowa wszystkich aktywnych firm MSP (w 2001 r. 53,9% całej populacji) prowadzi działalność na terenie pięciu województw: mazowieckiego, śląskiego, wielkopolskiego, dolnośląskiego oraz małopolskiego. Z kolei czterokrotnie mniejsza liczba MSP (13,2%) funkcjonuje w województwach: warmińsko-mazurskim, opolskim, podlaskim, świętokrzyskim oraz lubuskim (tabela 2). Przestrzenne skupiska MSP powstają więc przede wszystkim w obrębie dużych aglomeracji miejskich oraz na obszarach o dobrze rozwiniętym i zróżnicowanym przemyśle.

Tabela 2

**Struktura małych i średnich przedsiębiorstw w 2001 r.
w układzie wojewódzkim (w %)**

Województwo	Udział danego województwa w globalnej wartości parametru dla sektora MSP	
	Liczba pracujących	Liczba firm aktywnych
dolnośląskie	7,5	8,1
kujawsko-pomorskie	5,3	5,3
lubelskie	3,9	4,4
lubuskie	2,6	2,5
łódzkie	7,1	7,2
małopolskie	7,9	8,5
mazowieckie	17,2	15,2
opolskie	2,3	2,2
podkarpackie	4,1	4,1
podlaskie	2,4	2,4
pomorskie	6,2	6,5
śląskie	13,3	12,0
świętokrzyskie	2,7	2,7
warmińsko-mazurskie	3,1	3,4
wielkopolskie	9,9	10,1
zachodniopomorskie	4,5	5,4
MSP ogółem	100,0	100,0

Źródło: Jak w tabeli 1, s. 333 i 335.

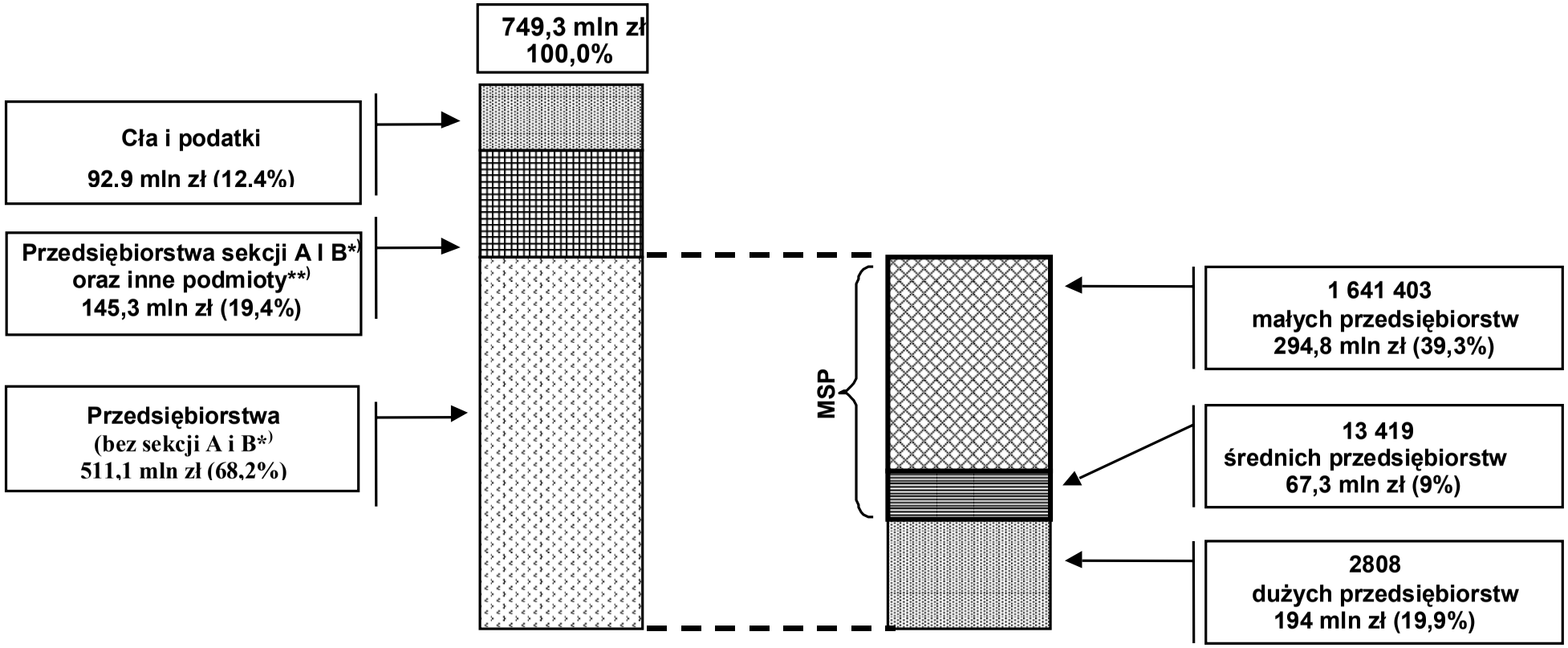
Pozycję MSP w gospodarce narodowej ilustrują następujące parametry dotyczące 2001 r.[4]:

– udział w tworzeniu PKB wynoszący 48,3%, w tym małych przedsiębiorstw 39,3% (rysunek 1); w 1997 r. wskaźniki te były o 3,2 punktu procentowego niższe; w państwach UE – przy tym samym udziale zatrudnienia w MSP w globalnym zatrudnieniu – sektor małych i średnich przedsiębiorstw wypracowuje jednak prawie 60% PKB całej Unii;

[4] Zestawiono na podstawie: *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 1997-1998*, PARP, Warszawa 2001; *Raport o stanie ... 2001-2002..,* op. cit.

Rysunek 1

Udział małych i średnich przedsiębiorstw w tworzeniu PKB w 2001 r.
(w mln zł i %)



Uwaga: dane dotyczą przedsiębiorców aktywnych.

*) Sekcje A i B obejmują przedsiębiorstwa z zakresu rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa i rybactwa oraz indywidualne gospodarstwa rolne.

**) Jednostki i zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze zakładów budżetowych, środki specjalne i fundusze celowe oraz różnego rodzaju organizacje społeczne, polityczne i wyznaniowe.

Źródło: Opracowano na podstawie: *Raport o stanie ... 2001-2002*, op. cit., s. 24.

– udział w globalnym zatrudnieniu w gospodarce narodowej (bez rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa i rybactwa) wynoszący 67,1%, wobec 61,1% w 1997 r.; w najbliższych latach sektor MSP – w którym w latach 1995-2000 powstało około miliona nowych stanowisk roboczych – stanowić będzie największy rezerwuar podaży miejsc pracy; wynika to z faktu, iż przeciętny koszt stworzenia nowego miejsca pracy w małych lub średnich przedsiębiorstwach jest przeszło cztery razy niższy niż w przedsiębiorstwach dużych[5];

– udział w przychodach przedsiębiorstw ze sprzedaży ogółem (bez rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa i rybactwa) wynoszący 63,8%, o 4,5 punktu procentowego więcej niż w 1997 r.; mimo że wśród MSP dominują mikroprzedsiębiorstwa, generują one niewielką część przychodów sektora, zdecydowanie ustępując pod tym względem stosunkowo nielicznym firmom średnim;

– udział w nakładach inwestycyjnych przedsiębiorstw ogółem wynoszący 48,2%, wobec 41,7% w 1997 r.; wzrost tego wskaźnika wynika jednak nie tyle z aktywności inwestycyjnej MSP (która generalnie rzecz biorąc jest niska), co z faktu malejącej po 1997 r. dynamiki globalnych nakładów inwestycyjnych w kraju, których wielkość w latach 2001-2002 zmniejszyła się nawet w wymiarze bezwzględnym;

– udział w eksporcie ogółem wynoszący 43,9%, zaś w imporcie 59,4%; w 1995 r. wskaźniki te kształtowały się na poziomie: 38,5% (eksport) i 55,2% (import).

W latach 2000-2001 – po raz pierwszy od początku transformacji systemowej w Polsce – rozwój sektora MSP uległ zahamowaniu. Zmniejszyła się zarówno populacja aktywnych MSP (o 6,1%), jak i liczba osób pracujących w tym sektorze (o 7,2%). Pogorszyły się także wyniki ekonomiczno-finansowe małych i średnich przedsiębiorstw[6] oraz zmalała ich działalność inwestycyjna. Wśród przyczyn tego stanu rzeczy wymienić można:

a) Spadek dynamiki PKB z 4% w 2000 r. do 1% w 2001 r. i wejście polskiej gospodarki w fazę recesji. Wskutek kłopotów finansowych wielu firm, niskiego wzrostu dochodów ludności oraz postępującego rozwarstwienia tych dochodów – zmniejszyło się zapotrzebowanie na wiele wyrobów i usług oferowanych przez MSP (materiały i usługi

---

[5] P.Glikman: *Przyszłościowi pracownicy*, „Rzeczpospolita" z 3-4 marca 2001 r.

[6] O ile przychody MSP ze sprzedaży wyrobów i usług wzrosły w 2000 r. w porównaniu z 1999 r. o 16,5%, o tyle w 2001 r. przychody te zmniejszyły się w stosunku do poziomu z roku poprzedniego o 1%. Pogorszyły się wskaźniki rentowności obrotu netto (z 1,1% w 1999 r. do 0,2% w 2001 r. w firmach małych oraz odpowiednio z 1,2% do 0,5% w firmach średnich). Obniżyły się również wskaźniki płynności finansowej I i II stopnia firm małych, odpowiednio z 23,1% w 1999 r. do 18,6% w 2001 r. (płynność I stopnia) oraz z 81% do 76,5% (płynność II stopnia).

budowlane, produkcja detali z metali oraz tworzyw sztucznych, przewozy towarowe i osobowe, usługi w dziedzinie kultury i rekreacji itp.). Przy słabej koniunkturze MSP szczególnie silnie odczuwają bariery biurokratyczne związane z tworzeniem nowych przedsiębiorstw i funkcjonowaniem istniejących, a także skutki zbyt mało elastycznego prawa pracy oraz wysokiego fiskalizmu państwa.

b) Załamanie się rynku wschodniego (Rosja, Ukraina). W największym stopniu uderzyło to w małe i średnie przedsiębiorstwa, które w ramach tzw. handlu przygranicznego oraz bazarowego sprzedawały klientom rosyjskim i ukraińskim mało skomplikowane w sensie technicznym towary niskiej jakości. Dla tego rodzaju wyrobów trudno jest znaleźć alternatywny rynek zbytu o porównywalnej chłonności.

c) Spadek bezpośrednich inwestycji zagranicznych z 10,6 mld USD w 2000 r. do 7,15 mld USD w 2001 r. Napływający do Polski kapitał obcy kreuje popyt na różnego rodzaju dobra i usługi, w tym także wytwarzane przez firmy sektora MSP. Zmniejszeniu się bezpośrednich inwestycji zagranicznych o 1/3 musiał towarzyszyć proporcjonalny spadek zamówień na rynku krajowym, którego skutki odczuły również małe i średnie przedsiębiorstwa.

Szanse na ożywienie koniunktury w sektorze MSP są raczej małe i do momentu wejścia Polski do UE nie należy liczyć na istotny wzrost popytu na wytwarzane w MSP towary i usługi. Sytuacja pod tym względem może się zmienić dopiero po 2004 r., w wyniku rozpoczęcia w Polsce realizacji inwestycji w ramach funduszy strukturalnych UE. Wzrost związanych z tym możliwości działania MSP zostanie jednak prawdopodobnie częściowo zniwelowany przez skutki zaostrzonej konkurencji na polskim rynku.

Porównanie MSP działających w Polsce i krajach „piętnastki”

Chociaż podstawowe wskaźniki charakteryzujące sektor małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce są podobne do wskaźników w krajach UE, to jednak polskie MSP są znacznie słabsze od firm unijnych pod względem kadrowym, kapitałowym i technicznym. Zdecydowana większość krajowych małych i średnich przedsiębiorstw funkcjonuje tylko na rynkach lokalnych i nie jest przygotowana do włączenia się w wymianę międzynarodową ani nie zamierza tego robić. Oznacza to, że stopień zintegrowania polskiego sektora MSP z gospodarką europejską jest wyraźnie niższy niż w wypadku firm dużych.

Szefowie MSP – mimo iż znaczna ich część może wykazać się wysokim poziomem wykształcenia – często nie mają wystarczających umiejętności praktycznych w wyszukiwaniu

dla swoich firm nisz rynkowych, co utrudnia skuteczne prowadzenie przedsiębiorstwa przy zaostrzonej konkurencji[7]. Kierownictwo ogromnej części małych i średnich firm ma także problemy ze sprawnym poruszaniem się w ramach procedur stosowanych przy udzielaniu zamówień oraz wsparcia z środków publicznych. Wszystko to razem zwiększa – i tak wysoką z uwagi na brak zaplecza kapitałowego – podatność działających w Polsce MSP na wahania popytu na oferowane produkty i usługi, związane ze zmianami koniunktury gospodarczej. Brak odpowiednio przygotowanej kadry menedżerskiej może stanowić istotne zagrożenie dla funkcjonowania małych i średnich firm na jednolitym rynku UE.

Jedynie znikoma część MSP – w 2001 r. ok. 3 tys., z czego zdecydowaną większość stanowią firmy średnie – ma certyfikat systemu zarządzania jakością według norm ISO serii 9000. Małe przedsiębiorstwa z reguły nie są zainteresowane uzyskaniem tego rodzaju dokumentu z uwagi na kosztowny i czasochłonny tryb certyfikacji.

Polskie MSP pozostają w tyle za firmami unijnymi pod względem rozwoju technologicznego. Wynika to z faktu, że wprowadzenie do produkcji nowego lub zmodernizowanego wyrobu łączy się na ogół z poważnymi kosztami, związanymi z zakupem licencji lub finansowaniem własnych prac badawczo-rozwojowych, wykonaniem egzemplarzy prototypowych, certyfikacją oraz uruchomieniem produkcji seryjnej. W konsekwencji udział MSP zainteresowanych wprowadzaniem innowacji w globalnej liczbie małych i średnich przedsiębiorstw zmniejszył się z 35% w latach 1994-1996 do 26,7% w latach 1999-2000[8].

Ponad 90% małych i średnich przedsiębiorstw przejawia niską skłonność do ryzyka ekonomicznego i bazuje wyłącznie na środkach własnych[9], na ogół niewielkich w czasie recesji oraz słabej koniunktury. Niezależnie od tego firmy sektora MSP, które chcą wykorzystać zewnętrzne źródła finansowania napotykają na duże problemy w uzyskaniu kredytu bankowego. Wynika to – po pierwsze – ze zbyt wysokiego jak na możliwości MSP kosztu obsługi pożyczek bankowych, zwłaszcza w sytuacji gdy wiele firm sektora ma

---

[7] Znamienne jest, że chociaż ok. 48% MSP ma dostęp do Internetu, jednak tylko nieliczne z nich wykorzystują go w szerszym zakresie w prowadzonej działalności gospodarczej.

[8] P. Rachtan: *Mroczne perspektywy konkurencyjności*, „Nowe Życie Gospodarcze" z 6 kwietnia 2003 r., s. 25.

[9] W razie niepowodzenia przedsięwzięcia finansowanego z środków własnych przedsiębiorca ryzykuje tylko utratę tych środków. Natomiast zaciągnięcie kredytu bankowego jest związane najczęściej z koniecznością przedstawienia bankowi odpowiednich zabezpieczeń w postaci mieszkania, domu czy samochodu. Dlatego niepowodzenie przedsięwzięcia finansowanego kredytem bankowym może czasem grozić przedsiębiorcy utratą całego dorobku życiowego. Obawa przed tym stanowi główną przyczynę niskiej skłonności drobnych przedsiębiorców do ryzyka ekonomicznego i korzystania z zewnętrznych źródeł finansowania.

problemy z płynnością finansową (efekt zatorów płatniczych). Po drugie, tylko nieliczni mali i średni przedsiębiorcy są w stanie spełnić warunki uzyskania kredytu (mogą przedstawić wystarczające zabezpieczenia i mają tzw. historię kredytową). Po trzecie wreszcie, istotne znaczenie ma niechęć banków do robienia interesów ze słabymi ekonomicznie partnerami.

Atutem krajowych MSP są relatywnie niskie koszty, zwłaszcza koszty pracy. Przewaga komparatywna polskich firm opierająca się na niższych kosztach pracy stopniowo jednak maleje, głównie z uwagi na wysokie obciążenia związane ze składkami do ZUS. Z kolei najpoważniejszą barierę rozwoju MSP stanowią bardzo ograniczone środki finansowe na modernizację przedsiębiorstw. Mimo tendencji do wzrostu wydatków inwestycyjnych, firmy tego sektora w wymiarze bezwzględnym przeznaczają na modernizację i restrukturyzację zdecydowanie zbyt małe środki jak na potrzeby wynikające z konieczności poprawy międzynarodowej konkurencyjności krajowych przedsiębiorców.

Zdolność polskich MSP do sprostania konkurencji na jednolitym rynku Unii Europejskiej

Dla oceny pozycji MSP w warunkach integracji Polski z UE najważniejsze znaczenie ma sytuacja w sekcji „handel i naprawy", w ramach której działa ponad 1/3 wszystkich aktywnych małych i średnich przedsiębiorstw. Konkurencja ze strony firm unijnych postrzegana jest przede wszystkim przez pryzmat super- i hipermarketów zachodnich, choć ich udział w sprzedaży detalicznej ogółem nadal jest stosunkowo niski (w 2000 r. nie przekraczał 9%) i na razie stwarzają one zagrożenie głównie dla firm średnich (hurtownie, sieci sklepów). W nadchodzących latach Polska – uważana za jeden z najbardziej atrakcyjnych rynków zbytu w Europie Środkowej – nadal pozostanie w kręgu zainteresowania zagranicznych firm handlowych, czemu sprzyjać będzie również liberalizacja transferów kapitałowych (efekt zobowiązań podjętych przez Polskę w ramach OECD oraz podczas negocjacji akcesyjnych z UE). Można się zatem spodziewać wzrostu konkurencji na polskim rynku ze strony zagranicznych marketów, co może zagrozić racji bytu wielu polskich przedsiębiorców zajmującym się handlem hurtowym i detalicznym. W tej sytuacji największe szanse na przetrwanie i rozwój będą miały te krajowe MSP, które znajdą nisze rynkowe związane z bardzo wyspecjalizowaną działalnością handlową oraz specyficzną lokalizacją punktów sprzedaży. Ważne jest przy tym, że polscy mali i średni przedsiębiorcy – z uwagi na niewielkie zaplecze finansowe i dużą liczbę firm handlowych działających w państwach Unii – nie będą w praktyce w stanie zaistnieć w szerszej skali na rynku UE.

W sekcji „budownictwo" firmy zagraniczne od dawna swobodnie działają w Polsce i w związku z integracją z UE nie należy oczekiwać większych zmian w poziomie konkurencji na rynku usług budowlanych[10]. W 2001 r. ok. 83% wartości dodanej w sektorze budownictwa zostało wypracowane przez małe i średnie przedsiębiorstwa. Generalnie firmy budowlane z sektora MSP koncentrują swoją działalność na rynku krajowym i możliwości ich funkcjonowania uwarunkowane są przede wszystkim wewnętrznym popytem na usługi budowlane, zależnym od stanu koniunktury gospodarczej oraz przyjętych rozwiązań finansowych wspierających budownictwo (ulgi podatkowe, kredyty hipoteczne). Gros małych i średnich przedsiębiorstw branży budowlanej nie dysponuje znaczącym zapleczem finansowym, co utrudnia lub wręcz wyklucza udział w przetargach dotyczących większych przedsięwzięć budowlanych i powoduje, że polskie MSP są najczęściej jedynie podwykonawcami firm dużych (krajowych i zagranicznych). Ten stan rzeczy może zmienić konsolidacja kapitałowa sektora budowlanego. W innym wypadku pod znakiem zapytania stanie możliwość ubiegania się MSP o wykonawstwo dużych programów infrastrukturalnych, które będą realizowane w Polsce na bazie funduszy strukturalnych UE.

Najsilniej na konkurencję będą wystawione firmy produkcyjne, których wyroby są konfrontowane na rynku krajowym z artykułami importowanymi. Dla polskich producentów wyrobów przemysłowych presja konkurencyjna ze strony firm z innych państw UE nie powinna być jednak specjalnie niczym nowym, bowiem już obecnie – na mocy Układu Europejskiego oraz porozumienia CEFTA, a także zobowiązań z tytułu członkostwa Polski w WTO – wymiana w zakresie artykułów przemysłowych dokonuje się przy pełnej liberalizacji. Ważne jest przy tym, że polski rynek w miarę wzrostu stopnia jego nasycenia, staje się rynkiem coraz bardziej wymagającym, co zmusza polskie firmy do większej troski o klienta. Na niekorzyść krajowych producentów działa również przekonanie części konsumentów, że wyroby importowane są bardziej atrakcyjne. Z kolei atutem rodzimych dostawców jest znajomość gustów i mentalności polskiego klienta.

Przytoczone w tabeli 3 dane wskazują, że członkostwo Polski w UE będzie miało zróżnicowany wpływ na poszczególne branże polskiego przemysłu. Do zdominowanych przez MSP branż, które w największym stopniu skorzystają na integracji można zaliczyć produkcję: drewna i wyrobów z drewna oraz ze słomy i wikliny (PKD 20), odzieży i wyrobów futrzarskich (PKD 18) oraz mebli (PKD 36). W trudniejszej sytuacji mogą się natomiast znaleźć małe i średnie przedsiębiorstwa zajmujące się na przykład produkcją: wyrobów włókienniczych (PKD 17), skór wyprawionych i wyrobów z nich (PKD 19) oraz urządzeń i maszyn niesklasyfikowanych (PKD 29).

---

[10] Już obecnie konkurencja na polskim rynku usług budowlanych jest duża, co wynika z faktu, że wobec zastoju w budownictwie firmy budowlane dysponują sporymi nadwyżkami mocy produkcyjnych.

Tabela 3

Wpływ członkostwa Polski w UE na kondycję i perspektywy rozwojowe branż, w których dominują MSP*)

Branże	Wpływ członkostwa w UE na:		
	efekty w handlu zagranicznym	poziom kosztów	stopień internacjo-nalizacji**)
Produkcja artykułów spożywczych i napojów (PKD 15)	B	C	D
Włókiennictwo (PKD 17)	E	D	C
Produkcja odzieży i wyrobów futrzarskich (PKD 18)	A	A	B
Produkcja skór wyprawionych i wyrobów z nich (PKD 19)	E	C	B
Produkcja drewna i wyrobów z drewna oraz ze słomy i wikliny (PKD 20)	A	C	A
Produkcja masy włóknistej i papieru (PKD 21)	C	D	B
Działalność wydawnicza (PKD 22)	C	B	C
Produkcja wyrobów gumowych i z tworzyw sztucznych (PKD 25)	C	B	C
Produkcja wyrobów z surowców niemetalicznych pozostałych (PKD 26)	C	A	D
Produkcja wyrobów z metali (PKD 28)	B	C	C
Produkcja urządzeń i maszyn niesklasyfikowanych (PKD 29)	E	B	D
Produkcja instrumentów medycznych, precyzyjnych i optycznych (PKD 33)	A	B	D
Produkcja mebli (PKD 36)	A	C	B

*) Jako miarę dominacji przyjęto udział zatrudnionych w MSP w globalnej liczbie pracujących w danej branży.

**) Poziom internacjonalizacji został oszacowany na podstawie udziału firm z przewagą kapitału zagranicznego w przychodach, zatrudnieniu, eksporcie i nakładach inwestycyjnych w danej branży.

Efekty w handlu zagranicznym:

A – zdecydowanie korzystny wpływ integracji na perspektywy handlu zagranicznego w branży; B – pozytywny wpływ; C – brak odczuwalnego wpływu; D – niekorzystny wpływ; E - zdecydowanie niekorzystny wpływ.

Poziom kosztów:

A – brak presji kosztowej związanej z członkostwem Polski w UE; B – niewielka presja kosztowa; C – średnia presja kosztowa; D – silna presja kosztowa; E – konieczność poniesienia bardzo wysokich kosztów.

Stopień internacjonalizacji branży:

A – silny wzrost stopnia internacjonalizacji; B – dość silny wzrost; C – średni wzrost; D – słaby wzrost; E – bardzo słaby wzrost.

Źródło: *Bilans korzyści i kosztów przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, UKIE, Warszawa, kwiecień 2003 r., s. 76-78. Materiał dostępny na stronie internetowej UKIE <www1.ukie.gov.pl/dokumenty/RaportKorzyściKoszty2003.pdf>.

Wzrost presji konkurencyjnej będzie działać w kierunku zwiększenia efektywności polskich dostawców, co powinno także znaleźć odzwierciedlenie we wzroście zdolności

eksportowych. W strukturze polskiego eksportu do państw UE nadal przeważają towary o niskim stopniu przetworzenia, surowcochłonne i energochłonne, które są szczególnie podatne na wahania koniunktury na rynku unijnym. W dostawach tego rodzaju wyrobów specjalizują się zwłaszcza małe i średnie przedsiębiorstwa. Zatem bez unowocześnienia produkcji i uatrakcyjnienia oferty – co w wypadku MSP nie będzie łatwe z uwagi na słabość sektora pod względem kapitałowym i technologicznym – potencjalna pozycja tych przedsiębiorstw na rynku krajowym w niektórych branżach może zostać zagrożona, przy bardzo ograniczonych możliwościach ekspansji na rynki UE.

Regionalne konsekwencje integracji Polski z Unią Europejską dla sektora MSP

Małe i średnie przedsiębiorstwa działające w poszczególnych województwach w niejednakowy sposób odczują skutki integracji. Wynika to ze zróżnicowania regionalnego takich czynników, jak: koncentracja przestrzenna sektorów, w których działają MSP; wielkość i struktura wymiany handlowej z zagranicą oraz napływających do Polski bezpośrednich inwestycji zagranicznych; koszty transakcyjne, w tym koszty transportu i ubezpieczeń; struktura gospodarcza i społeczna, od których zależy siła reakcji na bodźce powstające na skutek procesów integracyjnych. Ponadto istotne znaczenie ma w tym kontekście fakt, że administracyjny podział Polski często nie odpowiada strukturze przestrzennej gospodarki (granice województw nie odpowiadają faktycznym powiązaniom gospodarczym przedsiębiorstw). Ocena regionalnych konsekwencji integracji – dokonana na podstawie 7 wybranych parametrów – została przedstawiona w tabeli 4.

Tabela 4

Ocena szans i zagrożeń integracji Polski z UE w sektorze MSP w ujęciu regionalnym

Województwo	Kategorie oceny						
	Eksport wyrobów przemysłowych	Eksport mleka	Eksport mięsa	Przychody budownictwa	Saldo handlu zagranicznego	Nakłady inwestycyjne	Położenie gospodarcze województwa
dolnośląskie	-	-	0	+	0	+	++
kujawsko-pomorskie	0	-	-	0	0	-	0
lubelskie	+	-	++	0	-	-	-
lubuskie	-	-	++	-	+	-	++
łódzkie	0	++	-	0	0	0	+
małopolskie	+	++	-	+	-	0	+
mazowieckie	++	++	+	++	++	++	++
opolskie	-	-	-	-	0	-	+
podkarpackie	0	-	++	-	0	-	-
podlaskie	0	++	-	-	0	-	-
pomorskie	+	-	-	+	+	0	0/+
śląskie	-	-	-	++	0	++	+
świętokrzyskie	-	-	0	0	-	-	0
warmińsko-mazurskie	-	0	+	-	0	-	+
wielkopolskie	++	-	++	++	++	++	++
zachodniopomorskie	+	-	-	0	++	-	++

Symbole określające kierunek i siłę prawdopodobnej reakcji MSP w poszczególnych województwach:
„+" – sytuacja lepsza od przeciętnej dla kraju,
„++" – sytuacja znacznie lepsza od przeciętnej,
„-" – sytuacja gorsza od przeciętnej dla kraju,
„0" – sytuacja przeciętna, nieodbiegająca od średniej krajowej.

Źródło: Jak w tabeli 3.

Z danych zawartych w tabeli 4 wynika, że najbardziej na integracji skorzystają małe i średnie przedsiębiorstwa z Mazowsza oraz Wielkopolski, a w mniejszym stopniu także firmy działające w 4 innych województwach (śląskim, małopolskim, lubuskim i zachodniopomorskim). W każdym wypadku poprawi się „położenie gospodarcze województwa", choć skala zmian oraz wywołujące je czynniki będą zróżnicowane. Z kolei

negatywnie skutki integracji odczują przedsiębiorstwa tzw. ściany wschodniej, gdzie w pierwszym okresie po akcesji należy się spodziewać ograniczenia wymiany przygranicznej wskutek wprowadzenia wiz w ruchu osobowym z Rosją, Ukrainą i Białorusią. W dalszej perspektywie województwa wschodnie mają jednak szansę wykorzystania swojego położenia na styku rozszerzonej UE i rynków wschodnich jako czynnika rozwoju gospodarczego.

Analiza szans i zagrożeń związanych z integracją z Unią Europejską dla polskich MSP prowadzi do wniosku, że dysproporcje rozwojowe między poszczególnymi regionami (województwami) będą się utrzymywały także po akcesji i mogą się zmniejszyć dopiero w przyszłości, w zależności od skali napływu do Polski funduszy strukturalnych i efektywności ich wykorzystywania[11].

Działania wspierające rozwój sektora MSP

Polityka Unii Europejskiej wobec małych i średnich przedsiębiorstw

Wspieranie rozwoju MSP stanowi jeden z priorytetowych kierunków działań Unii. W 1994 r. został przyjęty „Zintegrowany program na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw", a obecnie realizowany jest „Wieloletni program na rzecz przedsiębiorstw i przedsiębiorczości", obejmujący lata 2001-2005. Celem tego programu jest przygotowanie MSP do wyzwań związanych z procesem globalizacji i konkurencją na jednolitym rynku UE. Główne osie programu wyznaczają następujące kierunki działań:

– promocja przedsiębiorczości jako cennej i produktywnej umiejętności życiowej, zorientowanej na klienta i sprzyjającej świadczeniu usług wysokiej jakości;

– wspieranie prawodawstwa i środowiska biznesowego w zrównoważonym rozwoju, w badaniach, proinnowacyjności i przedsiębiorczości;

– poprawianie otoczenia finansowego MSP;

– zwiększanie konkurencyjności MSP w gospodarce opartej na wiedzy;

– zapewnienie wysokiej jakości usług poprzez skoordynowane działania sieci wspierających przedsiębiorczość.

Ważną płaszczyznę wsparcia MSP stanowi polityka regionalna Unii, której celem jest podnoszenie konkurencyjności regionów oraz wyrównywanie dysproporcji rozwojowych między nimi. Wspieranie rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw w ramach

---

[11] *Bilans korzyści i kosztów przystąpienia Polski do Unii Europejskiej...,* op. cit., s. 81-82 i 84-86.

programów regionalnych ma na celu dywersyfikację, wzmocnienie i rozwój gospodarek regionalnych, a także utrzymanie i wzrost zatrudnienia na regionalnych i lokalnych rynkach pracy.

Na szczycie UE w Lizbonie w 2000 r. uznano, że strategicznym celem Unii na najbliższe dziesięciolecie powinno być stworzenie najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej gospodarki na świecie, zdolnej do długofalowego wzrostu gospodarczego oraz zapewnienia dużej liczby miejsc pracy przy większej spójności społecznej. Strategia lizbońska wśród działań priorytetowych wymienia stworzenie sprzyjających warunków umożliwiających stymulowanie przedsiębiorczości oraz powstawanie i rozwój firm innowacyjnych, szczególnie w grupie małych i średnich przedsiębiorstw. Jej efektem jest przyjęta na szczycie UE w Feira w czerwcu 2000 r. „Europejska karta małych przedsiębiorstw". W dokumencie tym zdefiniowano zobowiązania i kierunki działania rządów państw Unii w odniesieniu do sektora MSP, obejmujące 10 priorytetowych obszarów:

– wspieranie edukacji i szkoleń z zakresu przedsiębiorczości;

– ułatwienie rejestracji firm;

– uproszczenie regulacji prawnych;

– rozwój kształcenia zawodowego i ustawicznego;

– poprawa dostępności usług elektronicznych;

– polepszenie warunków funkcjonowania firm na jednolitym rynku europejskim;

– uproszczenie systemu podatkowego i ułatwienie dostępu do źródeł finansowania;

– wspieranie nowych technologii;

– promocja zastosowań e-biznesu (prowadzenie działalności gospodarczej za pomocą technik informatycznych) i nowoczesnych systemów wspierania firm;

– lepsza reprezentacja interesów przedsiębiorców na szczeblu krajowym i unijnym.

Na mocy tzw. Deklaracji mariborskiej, podpisanej w kwietniu 2002 r., „Europejską kartę małych przedsiębiorstw" przyjęło 13 krajów kandydujących do UE, w tym Polska. Proces implementacji zapisów „Karty" jest monitorowany przez Komisję Europejską.

Dotychczasowe działania Polski wobec małych i średnich przedsiębiorstw

Pojęcie małych i średnich przedsiębiorstw pojawia się w większości programów rządowych. Niektóre z tych programów dotyczą bezpośrednio sektora MSP, natomiast część z nich odnosi się do małych i średnich przedsiębiorstw pośrednio, przy okazji formułowania ogólnych założeń polityki gospodarczej kraju oraz wytyczania kierunków działań związanych

z integracją z UE. Realizacja programów rządowych mających odniesienie do MSP koncentrowała się dotychczas na trzech głównych, wzajemnie przenikających się obszarach: polityce rynku pracy, rozwoju obszarów wiejskich oraz polityce regionalnej.

Po raz pierwszy jednolity program polityki wobec MSP (obejmujący lata 1995-1997) został przyjęty przez rząd w 1995 r. Realizacja tego programu wpłynęła w pewnym stopniu na poprawę warunków funkcjonowania sektora małych i średnich przedsiębiorstw, potwierdzając zarazem konieczność kontynuacji działań wspierających. Dlatego też został opracowany kolejny program adresowany do MSP: „Kierunki działań rządu wobec małych i średnich przedsiębiorstw do 2002 r.", zaakceptowany przez Radę Ministrów w maju 1999 r. Przewidywał on szereg działań zmierzających do pobudzenia aktywności gospodarczej, obejmujących m.in. pomoc doradczo-szkoleniową, ułatwienia w dostępie do zewnętrznych źródeł finansowania, wspieranie rozwoju eksportu oraz promocję jakości.

W styczniu 2002 r. Rada Ministrów - w celu poprawy otoczenia prawnego oraz ułatwienia przedsiębiorcom podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej - przyjęła dokument pt. „Założenia do pakietu *Przede wszystkim przedsiębiorczość*", stanowiący jeden z podstawowych elementów strategii gospodarczej „Przedsiębiorczość – rozwój – praca". W dokumencie tym zostały wymienione akty prawne, które powinny zostać znowelizowane oraz zaproponowane nowe inicjatywy legislacyjne. Proponowane zmiany w infrastrukturze prawnej powinny przyczynić się do likwidacji dotkliwych dla MSP barier biurokratycznych oraz uproszczenia procedur, wprowadzenia bardziej przyjaznych przepisów i procedur podatkowych, uproszczenia systemu ubezpieczeń społecznych, a także uelastycznienia przepisów prawa pracy.

Wszystkie te inicjatywy łączy przyjęty przez Radę Ministrów w lutym 2003 r. dokument pt. „Kierunki działań rządu wobec małych i średnich przedsiębiorców od 2003 do 2006 r." Celem programu jest pobudzenie aktywności MSP zapewniającej wzrost zatrudnienia w tym sektorze, a także poprawa jego konkurencyjności i zdolności do funkcjonowania na jednolitym rynku UE. Program odzwierciedla założenia polityki rządu wobec małych i średnich przedsiębiorstw, które można ująć w formie siedmiu następujących tez:

1. Działania wspierające MSP powinny mieć charakter horyzontalny, co oznacza, że będą adresowane do wszystkich firm sektora małych i średnich przedsiębiorstw, niezależnie od miejsca prowadzenia działalności gospodarczej, formy prawnej czy też rodzaju prowadzonej działalności.

2. Podejmowane działania będą zmierzać do wyrównania szans i popularyzacji przedsiębiorczości, zwłaszcza wśród młodzieży, absolwentów, osób bezrobotnych, kobiet oraz osób niepełnosprawnych.

3. Pomocą powinny zostać objęte również instytucje otoczenia biznesu, ale tylko te, które spełniają określone standardy i cieszą się poparciem społeczności lokalnych.

4. Działania wspierające będą finansowane z budżetu państwa, środków pomocowych dostępnych w ramach Phare, funduszy strukturalnych, które staną się dostępne z chwilą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, międzynarodowych kredytów bankowych, a także środków prywatnych przedsiębiorców.

5. Pomoc dla pojedynczego przedsiębiorcy nie może przekroczyć kwoty 100 tys. euro w ciągu trzech kolejnych lat, niezależnie od formy pomocy oraz jej przeznaczenia.

6. Działania będą realizowane z uwzględnieniem kierunków określonych w „Europejskiej karcie małych przedsiębiorców".

7. Niezależnie od działań horyzontalnych adresowanych do MSP, podejmowane będą również przedsięwzięcia o wymiarze regionalnym, a skala i wybór oferowanych instrumentów zależeć będzie od struktury społeczno-gospodarczej poszczególnych województw oraz prowadzonej na szczeblu regionalnym polityki rozwojowej.

Do momentu uzyskania przez Polskę członkostwa w UE realizacja programu finansowana będzie głównie z środków budżetowych oraz środków Phare, natomiast po akcesji w tym celu wykorzystane zostaną fundusze strukturalne. Projekcje finansowe dotyczące środków strukturalnych zostały określone w sektorowych programach operacyjnych, zwłaszcza w następujących: „Wzrost konkurencyjności gospodarki", „Rozwój zasobów ludzkich" oraz „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich".

W opinii przedsiębiorców dotychczasowy system wspierania małych i średnich przedsiębiorstw – choć ułatwia dostęp do niezbędnych informacji, doradztwa i środków finansowych – wymaga dalszego rozwoju, aby mógł w pełni odpowiadać potrzebom sektora MSP, zwłaszcza w perspektywie integracji Polski z Unią Europejską. Warunki, w jakich obecnie funkcjonują małe i średnie przedsiębiorstwa nadal bowiem nie stymulują przedsiębiorczości w takim stopniu, jaki jest niezbędny do przezwyciężenia tendencji recesyjnych w gospodarce i sprostania konkurencji na jednolitym rynku UE[12].

---

[12] Tamże, s. 88.

Generalnie rzecz biorąc, w Polsce nie ma jednolitego, jasno skonstruowanego systemu narzędzi służących wspieraniu przedsiębiorczości. Taki stan związany jest z doraźnym i powierzchownym charakterem regulacji, „rozrzuceniem" różnych rozwiązań w wielu aktach prawnych oraz często zmieniającym się stanem prawnym. Działania wspierające deklarowane w dokumentach rządowych i strategiach samorządów nie znajdują odpowiedniego odzwierciedlenia w budżetach. Widoczny jest także niedobór instytucji otoczenia biznesu, zwłaszcza w gminach wiejskich[13].

*

Integracja z Unią Europejską postawi małe i średnie przedsiębiorstwa zarówno wobec nowych szans, jak i wyzwań. Sprostanie im nie będzie łatwe, dlatego agendy rządowe nadal będą musiały wspierać sektor MSP, głównie w zakresie dostępu do informacji, redukcji ryzyka z punktu widzenia banków kredytujących MSP, dofinansowania przedsięwzięć związanych z wdrażaniem unijnych norm bezpieczeństwa produktów oraz certyfikacji jakości, a także stymulowania (przez system ulg i bodźców finansowych) działalności innowacyjnej. Czynnikiem ułatwiającym w pewnym sensie będzie fakt, że w pierwszym okresie członkostwa Polski w Unii głównym polem działania małych i średnich przedsiębiorstw pozostanie rynek krajowy.

dr Paweł Wieczorek

---

[13] *Raport o stanie...2001-2002...,* op. cit., s. 169.

Wojciech Wojciechowski

PRACE NAD PODRĘCZNIKIEM KONTROLERA

Prezes Najwyższej Izby Kontroli 25 lipca 2003 r. zatwierdził „Podręcznik kontrolera". Zakończono tym samym prace nad tym dokumentem, obejmujące dwa zasadnicze etapy – opracowania „Standardów kontroli NIK", będących jednym z podstawowych rozdziałów podręcznika, a następnie tych jego fragmentów, które stanowią szczegółowe instrukcje i wytyczne stosowania tychże standardów. Należy podkreślić, że z chwilą zatwierdzenia podręcznika spełniony został ostatni warunek sformułowany wobec NIK przez Komisję Europejską, w kontekście przyszłego członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

Procesowi opracowywania podręcznika towarzyszyła dyskusja nad jego kształtem i sposobem „wprowadzenia w życie". W trakcie wymiany poglądów niekiedy pojawiało się również dość zasadnicze pytanie:

Czy podręcznik jest nam rzeczywiście potrzebny?

Posiadanie przez najwyższe organy kontroli własnych podręczników jest międzynarodowym wymogiem, standardem samym w sobie. Zgodnie ze „Standardami Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli – INTOSAI": „*Najwyższy organ kontroli powinien przyjąć zasady i procedury, których celem jest opracowanie podręczników i innych pisemnych wytycznych i instrukcji dotyczących przeprowadzania kontroli. (...) Istotne znaczenie dla utrzymania jakości kontroli ma komunikowanie się z personelem najwyższego organu kontroli za pomocą okólników zawierających wytyczne oraz opracowanie aktualnych podręczników prowadzenia kontroli, które przedstawiają kierunki działania, standardy i praktyki najwyższego organu kontroli"*[1]. Także w myśl „Zaleceń w sprawie funkcjonowania najwyższych organów kontroli w kontekście integracji europejskiej", przyjętych przez prezesów najwyższych organów kontroli krajów Europy Środkowej i Wschodniej podczas spotkania w Pradze w dniach 25-26 października 1999 r. – „*Najwyższe organy kontroli powinny , biorąc pod uwagę doświadczenia swojego kraju, formalnie przyjąć, ogłosić i upowszechniać założenia i standardy kontroli odpowiadające >Standardom kontroli INTOSAI< , >Europejskim wytycznym stosowania standardów kontroli INTOSAI< oraz wszelkim innym standardom kontroli sektora publicznego wydanym przez Międzynarodową Federację Księgowych (IFAC) i stosowanym w UE. W celu zagwarantowania odpowiedniej jakości i fachowości prac kontrolnych, standardy kontroli powinny być stosowane w działalności najwyższych organów kontroli w sposób konsekwentny i*

[1] Pkt 2.1.13 i 2.1.14 „Standardów kontroli INTOSAI".

wiarygodny. Aby zapewnić osiąganie standardów i ich stosowanie w praktyce, najwyższe organy kontroli powinny opracować podręczniki kontroli oraz szczegółowe instrukcje postępowania"[2].

Profesjonalizm w działalności Izby jest również jednym z podstawowych celów określonych w dokumencie „Strategia Najwyższej Izby Kontroli – misja i wizja"[3]. Cel ten osiągany ma być m.in. przez stosowanie nowoczesnych metod planowania, programowania i wykonywania kontroli opartych na jednolitych standardach, jak też doskonalenie metodycznych podstaw kontroli. Stosowne instrukcje i wytyczne metodyczne stosowania standardów zamieszczone są w „Podręczniku kontrolera".

Kluczową przesłanką opracowania podręcznika było zatem, podobnie jak w najwyższych organach innych krajów, zebranie w jednym dokumencie standardów, procedur i metodyki kontroli NIK, w celu zapewnienia jednolitej praktyki ich stosowania przez wszystkich pracowników wykonujących i nadzorujących czynności kontrolne. Podręcznik ma być wykorzystywany w przygotowywaniu i przeprowadzaniu kontroli, ułatwiać dobór optymalnych metod i technik kontroli, pomagać w rozwiązywaniu problemów i wątpliwości o charakterze proceduralnym i metodologicznym. Stosowanie standardów i wytycznych zawartych w podręczniku to urzeczywistnienie zasady obiektywizmu, rozumianej jako bezstronne i uczciwe prezentowanie ustaleń kontroli, dokonywanie ocen przy użyciu jednolicie zdefiniowanych kryteriów, prezentowanie stanowiska Izby jedynie na podstawie istotnych, rzetelnie przedstawianych faktów, zgodnie z najlepszą wiedzą i doświadczeniem.

Niejako z drugiej strony, podręcznik stanowi podstawę do wdrożenia w Izbie kompleksowego systemu zarządzania jakością – określone w podręczniku wymagania są punktem odniesienia do oceny jakości prac związanych z zaplanowaniem, przygotowaniem i przeprowadzeniem kontroli oraz opracowaniem i prezentacją jej wyników.

Podręcznik stanowi wreszcie kompendium wiedzy wymaganej w trakcie szkoleń, prowadzonych zarówno w ramach aplikacji kontrolerskiej, jak też przeznaczonych dla pracowników z określonym stażem pracy w NIK.

Przystępując do prac nad podręcznikiem, musieliśmy rozstrzygnąć:

Jaką przyjąć koncepcję podręcznika?

Kwestia ta jest o tyle istotna, że nie istnieje jeden model podręcznika kontroli a najwyższe organy kontroli przyjęły różne rozwiązania w tym względzie. Wynikają one zarówno z odmiennych tradycji będących nośnikiem określonych rozwiązań prawnych i instytucjonalnych, jak też z różnego podejścia do problemu układu i zawartości podręcznika. Możliwe i często spotykane jest opracowywanie odrębnych podręczników dla kontroli finansowych oraz kontroli wykonania zadań. Inne podejście zakłada opracowanie jednego podręcznika, z wydzielonymi częściami dotyczącymi rożnych rodzajów kontroli. Jeszcze inne rozwiązanie polega na napisaniu podręcznika określającego

[2] Zalecenie nr 6 . Treść zaleceń przedstawiono w „Biuletynie NIK", nr 2 (10) z grudnia 1999 r.
[3] „Strategia NIK – misja i wizja" przedstawiona została w „Kontroli Państwowej" nr 4/2002.

ogólne zasady, wraz ze standardami i wytycznymi ich stosowania, zawartymi w załącznikach lub odrębnych publikacjach pomocniczych.

Z uwagi na to, że w realiach funkcjonowania NIK nie istnieje podział na kontrole finansowe i kontrole wykonania zadań, przystąpiliśmy do prac nad jednym podręcznikiem, który zawierałby ogólne standardy i wytyczne możliwe do wykorzystania, oczywiście w różnym stopniu, we wszystkich kontrolach prowadzonych przez Izbę. W konsekwencji popadliśmy w rozterki, dotyczące zakładanej szczegółowości, a więc objętości podręcznika. Życie pokazało, że nie były one pozbawione podstaw.

Na samym wstępie przyjęliśmy też założenie, że podręcznikowi nadana będzie forma dokumentu otwartego i żywego, poddającego się zmianom i uzupełnieniom. Model taki jest powszechnie stosowany zarówno przez inne najwyższe organy kontroli, jak też Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Mając koncepcję struktury podręcznika, postawiliśmy sobie pytanie:

Od czego zacząć i jak zorganizować prace?

Nieco kolokwialnie rzecz ujmując, opracowanie podręcznika rozpoczęliśmy od inwentaryzacji wszystkiego, co mogło się przydać w naszych pracach, co wydawało się dobre i godne jeszcze większego upowszechnienia w Izbie. W tym celu zebraliśmy, usystematyzowaliśmy, a niekiedy uaktualniliśmy istniejące już różnego rodzaju opracowania, wykorzystywane w toku szkoleń pracowników, prezentowane w wydawanych przez Izbę periodykach. Dokonaliśmy również przeglądu wszystkich aktów prawnych oraz pism prezesa NIK dotyczących szeroko rozumianego postępowania kontrolnego, a także opracowanych już komentarzy do podstawowych aktów normatywnych – ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli i zarządzenia prezesa NIK w sprawie postępowania kontrolnego. Przejrzeliśmy także powstałe w Izbie programy kontroli, wykorzystując zawarte w nich rozwiązania metodyczne.

Mając na względzie znaczący postęp, dotyczący nowoczesnych metod i technik prowadzenia kontroli, chcieliśmy jednocześnie wzbogacić naszą metodykę o rozwiązania przyjęte w innych krajach oraz stosowane przez organizacje międzynarodowe skupiające najwyższe organy kontroli tak, aby mieć pewność, że metodyka kontroli NIK dostosowana jest do standardów INTOSAI. Ma to bowiem zasadnicze znaczenie w aspekcie dostosowania Izby do wymogów wynikających z przyszłego członkostwa w Unii Europejskiej. Przeanalizowaliśmy w szczególności podręcznik kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego oraz podręczniki i inne opracowania: Narodowego Urzędu Kontroli Wielkiej Brytanii, Urzędu Kontroli Państwowej Szwecji, Powszechnej Izby Obrachunkowej Holandii, Urzędu Kontroli Państwowej Norwegii, Izby Obrachunkowej Austrii, a także Głównego Urzędu Obrachunkowego Stanów Zjednoczonych.

Wyszliśmy równocześnie z założenia, że trudno byłoby przystąpić do opracowywania szczegółowych wytycznych metodycznych wchodzących w skład podręcznika, bez wcześniejszego

rozstrzygnięcia kwestii zasadniczych. Z tego też względu, niejako równolegle, prowadziliśmy prace nad standardami kontroli NIK, w których postanowiliśmy zawrzeć wszystkie ogólne zagadnienia związane z postępowaniem kontrolnym.

„Standardy kontroli NIK" opracowane zostały na podstawie przepisów prawa dotyczących NIK, istniejącego dorobku Izby, z uwzględnieniem „Standardów kontroli INTOSAI", „Europejskich wytycznych stosowania standardów kontroli INTOSAI" oraz „Międzynarodowych standardów kontroli Międzynarodowej Federacji Księgowych (IFAC)". W lipcu 2002 r., prezes Najwyższej Izby Kontroli przekazał je do stosowania przez okres jednego roku, postanawiając, że po tym okresie dokonana zostanie ich szczegółowa ocena i ewentualna korekta[4].

Tak też się i stało. Niespełna dwanaście miesięcy, które upłynęły od zatwierdzenia „Standardów kontroli NIK" – to czas bardzo intensywnych prac nad szczegółowymi wytycznymi ich stosowania. W toku tychże prac zorientowaliśmy się, że niektóre standardy wymagają niewielkich modyfikacji. Wyeliminowaliśmy również dostrzeżone, zarówno przez nas samych, jak i innych pracowników NIK, różnego rodzaju niespójności lub zbyteczne powtórzenia, doprecyzowaliśmy niektóre zapisy. Można zatem powiedzieć, że standardy kontroli, w pierwszym etapie ich stosowania, zweryfikowane zostały zarówno pod względem teoretycznym, jak i praktycznym[5].

Co zatem wchodzi w skład podręcznika?

Podręcznik kontrolera składa się z dwóch zasadniczych części:

Część I – Zasady działalności kontrolnej NIK składa się z działów A i B.

Dział A – *Zagadnienia ogólne*. W jego skład wchodzą:

A.1. Strategia Najwyższej Izby Kontroli – misja i wizja
A.2. Standardy kontroli NIK
A.3. Kodeks etyki kontrolera NIK
A.4. Słowniczek

Dział B – *Wytyczne metodyczne* – tworzą:

B.1. Ogólne standardy działalności NIK

B.2. Wytyczne planowania kontroli

B.3. Przygotowanie kontroli

[4] Standardom kontroli NIK poświęcony jest artykuł G. Buczyńskiego „*Standardy kontroli Najwyższej Izby Kontroli*" zamieszczony w „Kontroli Państwowej" nr 5/2002. W opracowaniu tym szczegółowo omówione zostały poszczególne grupy standardów.

[5] Po modyfikacji standardy kontroli NIK dzielą się na 17 grup (w pierwotnej wersji – 18). Połączona została 12 i 13 grupa standardów – *Dokumentowanie prac* i *Dowody kontroli* tworząc grupę *Prowadzenie czynności dowodowych w kontroli*, grupa 14 *Współdziałanie z innymi organami kontroli oraz wykorzystanie ustaleń komórek kontroli wewnętrznej jednostek kontrolowanych* nosi aktualnie nazwę *Współdziałanie z innymi kontrolerami*, grupie *Nadzór i zapewnienie jakości kontroli* nadano nazwę *Dbałość o jakość kontroli.* W naszej ocenie nowe nazwy tych grup lepiej odzwierciedlają treść wchodzących w ich skład standardów kontroli.

B.4. Rodzaje i kryteria kontroli NIK

B.5. Dobór próby do kontroli

B.6. Istotność

B.7. Ocena ryzyka kontroli
B.8. Ocena i badanie systemu kontroli wewnętrznej
B.9. Procedury analityczne
B.10.Nieprawidłowości
B.11. Standardy pracy kontrolerów
B.12. Prowadzenie czynności dowodowych w kontroli
B.13. Współdziałanie z innymi kontrolerami
B. 14. Korzystanie z pomocy biegłych i specjalistów
B.15.Standardy sprawozdawcze kontroli
B.16. Dbałość o jakość kontroli
B.17. Standardy polityki kadrowej

Część II podręcznika stanowią natomiast szczegółowe wytyczne dotyczące przeprowadzania kontroli w poszczególnych obszarach. Dotychczas powstały cztery tego rodzaju opracowania:

– Wskazówki metodyczne kontroli wykonania budżetu państwa;
– Ramowe założenia do opracowywania tematyki kontroli prywatyzacji bezpośredniej;
– Zasady i metodyka prowadzenia kontroli inwestycji informatycznych;
– Zalecenia metodyczne dotyczące obszarów zagrożonych korupcją.

Kto pracował nad podręcznikiem?

Zgodnie z organizacją wewnętrzną Izby prace nad metodyką kontroli należą do właściwości Departamentu Strategii Kontrolnej. W ramach tej jednostki wydzielony został zespół zajmujący się tą problematyką. Wiedza i doświadczenie jego pracowników związana była m.in. z ich wcześniejszymi, licznymi kontaktami z przedstawicielami innych organów kontroli i organizacji je zrzeszających. Warto podkreślić, że dwóch pracowników tego zespołu odbyło staż w Europejskim Trybunale Obrachunkowym.

Większość rozdziałów, wchodzących w skład podręcznika[6], opracowali członkowie wspomnianego zespołu. Do prac nad niektórymi wytycznymi włączyły się również inne jednostki organizacyjne Izby, a także indywidualnie pracownicy departamentów i delegatur oraz doradcy prezesa NIK. Projekty powstałych dokumentów poddane były procesowi opiniowania przez wszystkie jednostki organizacyjne NIK oraz doradców prezesa. Dzięki prezentacji tych projektów w

[6] Mowa tu o wytycznych metodycznych stanowiących dział B podręcznika. Dokumenty wchodzące w skład działu A *Zagadnienia ogólne* opracował Departament Strategii Kontrolnej, zaś szczegółowe wytyczne dot. przeprowadzania

wewnętrznej sieci informatycznej, praktycznie każdy pracownik Izby mógł zgłaszać swoje uwagi i propozycje.

Projekty niektórych rozdziałów były również konsultowane z ekspertami zewnętrznymi. Na szczególne podkreślenie zasługują zwłaszcza kontakty w tym zakresie z Narodowym Urzędem Kontroli Wielkiej Brytanii, przede wszystkim w ramach programu współpracy bliźniaczej *twinning light* [7].

Mamy podręcznik – co dalej?

Truizmem jest stwierdzenie, że posiadanie dobrze opracowanego i kompletnego podręcznika to dopiero początek drogi dalszego rozwoju metodyki kontroli. Wszyscy pracownicy wykonujący i nadzorujący czynności kontrolne muszą mieć możliwość skutecznego zapoznania się z jego treścią tak, aby opisane w nim zasady umieć stosować w praktyce. Podręcznik ma również, jak przyjęte zostało w Europejskim Trybunale Obrachunkowym, zachęcać do aktywności, ukazywać możliwości wyboru, w żadnym zaś razie ograniczać inwencję kontrolerów.

Wdrożeniu podręcznika towarzyszyć muszą szkolenia prowadzone przez autorów poszczególnych jego rozdziałów, przeznaczone dla grupy pracowników będących liderami w macierzystych jednostkach. Rzecz jasna, standardy i wytyczne wchodzące w skład podręcznika są również przedmiotem aplikacji kontrolerskiej.

Istotną rolę w procesie „wprowadzania podręcznika w życie" mają do spełnienia pracownicy wspomnianego wcześniej zespołu ds. metodyki. Ich zadaniem jest również służyć pomocą swoim kolegom, zwłaszcza pracownikom opracowującym programy kontroli, w rozwiązywaniu bieżących problemów dotyczących metodyki kontroli.

Zapewnieniu stosowania standardów i wytycznych zawartych w podręczniku służyć ma przede wszystkim zaproponowany system kompleksowego zarządzania jakością, przedstawiony w rozdziale „Dbałość o jakość kontroli".

Cóż można stwierdzić na zakończenie? Traktując rzecz obrazowo, „Podręcznik kontrolera" po fazie prac studialnych i opracowania prototypu zaczyna być użytkowany. Jak każdy produkt musi zaistnieć na rynku swojego potencjalnego odbiorcy. Mamy nadzieję, że będzie eksploatowany w codziennej pracy i stale modernizowany tak, by spełniał rosnące oczekiwania nas samych i naszych klientów.

mgr Wojciech Wojciechowski

---

kontroli w poszczególnych obszarach przygotowane zostały, na przestrzeni ostatnich kilku lat, przez właściwe departamenty kontrolne.

[7] Celem tego projektu jest doskonalenie metodyki kontroli finansów publicznych.

wicedyrektor w Departamencie Strategii Kontrolnej w NIK

Piotr Wasilewski

CZY PRAWA PACJENTA SĄ PRZESTRZEGANE?

Badając funkcjonowanie systemu opieki zdrowotnej w zakresie jego organizacji i finansowania, Najwyższa Izba Kontroli przywiązuje duże znaczenie do problematyki przestrzegania praw pacjenta przez usługodawców świadczeń zdrowotnych. Wyłącznie temu tematowi poświęcono w przeszłości dwie kompleksowe kontrole – kontrolę przestrzegania praw pacjenta w publicznych zakładach opieki zdrowotnej[1] oraz kontrolę realizacji ustawy o ochronie zdrowia psychicznego[2]. Problematyka ta była także przedmiotem ustaleń przy realizacji wielu innych programów kontroli[3].

Potrzeba ochrony praw pacjenta wynika zarówno z uniwersalnych standardów dotyczących praw człowieka, które określone zostały w ratyfikowanych przez Polskę traktatach międzynarodowych („Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych ONZ" z 1966 r. oraz „Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności" z 1950 r.), jak i z ustawodawstwa krajowego. Podstawę ochrony tych praw tworzą normy konstytucyjne[4] i akty prawne regulujące funkcjonowanie systemu opieki zdrowotnej w naszym kraju, w tym przede wszystkim ustawa z 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej[5].

Prawa pacjenta mają swoją specyfikę. Nierzadko trudna sytuacja życiowa człowieka chorego wymaga dodatkowych uregulowań prawnych różnicujących ustalone standardy. Istnieje również potrzeba dodatkowej ochrony, z uwagi na specyficzne relacje tworzące się między pacjentem a określoną instytucją medyczną i jej personelem. Ustawodawca polski,

---

1 Por. *Informacja o wynikach kontroli przestrzegania praw pacjenta w publicznych zakładach opieki zdrowotnej*, NIK, styczeń 1997 r.

2 Por. *Informacja o wynikach kontroli realizacji ustawy o ochronie zdrowia psychicznego*, NIK, październik 1997 r.

3 Por. m.in.: *Informacja o wynikach kontroli finansowania i dostępu do świadczeń zdrowotnych wykonywanych w ramach wysokospecjalistycznych procedur medycznych*, NIK, wrzesień 2002 r.; *Informacja o wynikach kontrolo funkcjonowania szpitali klinicznych w warunkach reformy ochrony zdrowia*, NIK, czerwiec 2002 r.; *Informacja o wynikach kontroli udostępniania przez publiczne z.o.z. składników majątkowych podmiotom niepublicznym*, NIK, grudzień 2000 r.; *Informacja o wynikach kontroli wykorzystania specjalistycznej aparatury medycznej w publicznych zakładach opieki zdrowotnej*, NIK, lipiec 1999 r.

4 Zgodnie z art. 68 ust. 1 Konstytucji RP, każdy obywatel ma prawo do ochrony zdrowia, a w myśl art. 68 ust. 2 Konstytucji każdy obywatel ma prawo do równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych na warunkach określonych w ustawach.

5 Ustawa z 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (DzU nr 91, poz. 408, ze zm.).

dostrzegając szczególne znaczenie i potrzebę ochrony praw pacjenta wymienił je *expressis verbis* w ustawie o zakładach opieki zdrowotnej, przy czym nie jest to katalog zamknięty. Zgodnie z ustawą, pacjenci mają prawo m.in. do świadczeń zdrowotnych odpowiadających wymaganiom wiedzy medycznej, a w sytuacji ograniczonych możliwości udzielenia odpowiednich świadczeń – do korzystania z rzetelnej, opartej na kryteriach medycznych, procedury ustalającej kolejność dostępu do świadczeń; uzyskiwania świadczeń zdrowotnych od osób uprawnionych do ich udzielania, w pomieszczeniach i przy zastosowaniu urządzeń odpowiadających określonym wymaganiom fachowym i sanitarnym. Mogą domagać się informacji o swoim stanie zdrowia, co wiąże się z koniecznością respektowania zgody pacjenta lub odmowy jej udzielenia na określone świadczenia zdrowotne. Pacjenci mają prawo do intymności i poszanowania godności w czasie dokonywanych zabiegów medycznych; mają również możność wglądu do dokumentacji medycznej, której zawartość jest chroniona. Prawa te regulują również inne akty prawne dotyczące funkcjonowania systemu ochrony zdrowia, m.in. ustawa z 5 grudnia 1996 r. o zawodzie lekarza, ustawa z 5 lipca 1996 r. o zawodzie pielęgniarki i położnej, ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego.

Należy jednak zauważyć, że egzekwowanie tych praw pozostawia wiele do życzenia. Wskazane akty prawne nie statuują odrębnych procedur zmierzających do zapewnienia ochrony usługobiorcom świadczeń zdrowotnych, brakuje w ustawodawstwie dotyczącym ochrony zdrowia szczególnych sankcji dotyczących naruszenia praw pacjentów. Skorelowane z tymi prawami obowiązki usługodawców oraz innych podmiotów występujących w systemie opieki zdrowotnej, takich jak organy założycielskie zakładów opieki zdrowotnej czy funkcjonujące wcześniej kasy chorych, są na tyle mało precyzyjne, często z krzyżującymi się kompetencjami, że prowadzi to w konsekwencji do osłabienia gwarancji ochrony, co potwierdzają badania kontrolne prowadzone przez NIK.

Analizując stwierdzone przez Najwyższą Izbę Kontroli nieprawidłowości w kwestii przestrzegania praw pacjenta, można wyróżnić następujące, podstawowe obszary tematyczne.

Ograniczenie równego dostępu do świadczeń zdrowotnych

Relatywnie niski poziom nakładów na ochronę zdrowia w naszym kraju wpływa na ograniczenie dostępu do wielu istotnych procedur medycznych. Przy reglamentacji środków ustawa o zakładach opieki zdrowotnej stanowi o prawie pacjenta do korzystania z rzetelnej, opartej na kryteriach medycznych procedury ustalającej kolejność dostępu do świadczeń.

Niestety, jak wskazują kolejne kontrole NIK, w praktyce ta zasada w wielu wypadkach nie jest stosowana.

W trakcie kontroli finansowania i dostępu do świadczeń zdrowotnych wykonywanych w ramach wysokospecjalistycznych procedur medycznych[6] stwierdzono, iż pacjenci nie zawsze mogli uzyskać należytą pomoc medyczną w tym zakresie, nie dotyczyło to jedynie wypadków nagłych, ratujących życie. Czas oczekiwania pacjentów na ich wykonanie wynosił od kilku dni do kilku miesięcy, a niekiedy nawet do trzech lat. Z ustaleń kontroli wynikało, iż wiele zakładów opieki zdrowotnej nie ustaliło, na podstawie wskazanych kryteriów, kolejności udzielania wysokospecjalistycznych procedur medycznych, co przy ograniczonych możliwościach ich udzielania udaremniło lub znacznie utrudniło prawidłowy dostęp do tych świadczeń.

Możliwość korzystania przez pacjentów z usług zdrowotnych była również badana w trakcie kontroli funkcjonowania szpitali klinicznych w warunkach reformy systemu ochrony zdrowia.[7] Szpitale te, będące zakładami opieki zdrowotnej o najwyższym poziomie fachowości, powinny być wykorzystywane do udzielania świadczeń diagnostycznych i terapeutycznych w przypadkach chorobowych o szczególnym stopniu trudności, przy zagrożeniu zdrowia i życia ludzkiego. Z tego względu zapewnienie dostępności do usług medycznych oferowanych przez te szpitale, we wszystkich uzasadnionych przypadkach, powinno być jednym z głównych zadań systemu ochrony zdrowia.

Podczas kontroli stwierdzono jednak, że dostęp do tych świadczeń był ograniczony w licznych szpitalach z powodu barier zarówno organizacyjnych, za które odpowiedzialność ponosili dyrektorzy szpitali, jak i ekonomicznych, wynikających w dużym stopniu z ograniczonego zakresu usług kontraktowanych przez kasy chorych. Stan taki stwierdzono w 19 spośród ogółem 36 skontrolowanych szpitali. Zapotrzebowanie na niektóre świadczenia, udzielane w ramach powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, przewyższało wielkość świadczeń, których koszt był refundowany szpitalom przez kasy chorych. W konsekwencji tworzyły się kolejki pacjentów oczekujących. W tej sytuacji szpitale były zobowiązane do prowadzenia, dostępnych dla pacjentów, rejestrów osób oczekujących. W 7 szpitalach jednak rejestrów takich nie było w ogóle lub były prowadzone nierzetelnie. Zgodnie z art. 18a ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, szpitale powinny mieć regulaminy porządkowe określające między innymi organizację i porządek procesu udzielania świadczeń

---

6 Najbardziej złożone procedury medyczne, których finansowanie odbywa się z budżetu państwa, m.in. przeszczepy narządów, operacje wad serca i aorty, radioterapia przy zastosowaniu specjalnych technik naświetlania. Por. *Informacja o wynikach kontroli finansowania i dostępu do świadczeń zdrowotnych* ..., op. cit., wrzesień 2002 r.

7 Por. *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania szpitali klinicznych* ..., op. cit., czerwiec 2002 r.

zdrowotnych, z zapewnieniem praw pacjenta określonych przepisami prawa. W 14 szpitalach takich regulaminów jednak nie opracowano lub opracowano niezgodnie z przepisami. Sytuacje, w których konieczne są wielomiesięczne okresy oczekiwania na uzyskanie świadczeń medycznych stwarzały, w ocenie NIK, realne zagrożenie wystąpieniem korupcji.

Brak zapewnienia równego dostępu do świadczeń zdrowotnych stwierdzono także w placówkach realizujących mniej skomplikowane procedury medyczne. W ramach kontroli przestrzegania praw pacjenta[8] ustalono, że w 20 jednostkach (spośród 50 badanych) wystąpiły nieprawidłowości w sposobie realizowania praw chorych. Polegały one na braku określonych zasad przyjęć do szpitala na zabiegi operacyjne i leczenie planowane oraz przyjmowaniu pacjentów bez skierowań na tzw. miejsca ordynatorskie.

Problem braku równego traktowania pacjentów w publicznych placówkach służby zdrowia jest szczególnie widoczny, gdy na terenie danej placówki działają stowarzyszenia lub fundacje funkcjonujące z wykorzystaniem części jej majątku. Jak ustaliły kontrole NIK, prowadzi to często do negatywnych zjawisk polegających na wykorzystywaniu aparatury medycznej zakładu opieki zdrowotnej (z.o.z.) do świadczeń udzielanych pacjentom kierowanym za odpłatnością przez fundacje lub stowarzyszenia. Odbywa się to kosztem pacjentów korzystających ze świadczeń w ramach ubezpieczenia zdrowotnego, którzy zostali zmuszeni do długiego oczekiwania. Należy przy tym zauważyć, że zakłady opieki zdrowotnej w wielu wypadkach nie otrzymywały należytej zapłaty za udostępnienie sprzętu. Z ustaleń kontroli NIK wynika również, że brakuje czytelnego rozdzielenia działalności publicznej placówki i podmiotu niepublicznego funkcjonującego na jej terenie. Na przykład w wielu badanych placówkach wspólnie prowadzona była rejestracja pacjentów, a informacja dla pacjentów o zasadach i trybie korzystania z odpłatnych usług umieszczana na tablicach ogłoszeń lub drzwiach gabinetów była niepełna i niekiedy myląca[9].

Brak regulacji prawnych precyzujących uprawnienia pacjentów

Niska jakość stanowionego prawa, opóźnienia w wydawaniu aktów wykonawczych, niedostatki ustawodawstwa regulującego sposób finansowania i zasady udzielania świadczeń zdrowotnych mają istotny wpływ na sposób realizacji praw pacjenta. Braki te stwarzają ryzyko, że choć usługi medyczne byłyby świadczone według najlepszej wiedzy i umiejętności personelu fachowego, to sposób ich udzielania nie będzie ujednolicony, a organizacja efektywna.

---

8 Por. *Informacja o wynikach kontroli przestrzegania praw pacjenta* ..., op.cit., styczeń 1997 r.

9 Por. *Informacja o wynikach kontroli udostępniania przez publiczne z.o.z* ..., op. cit., grudzień 2000 r.; *Informacja o wynikach kontroli wykorzystania specjalistycznej aparatury* ..., op.cit., lipiec 1999 r.

Kontrolując w 2001 r. realizację ustawy z 22 sierpnia 1997 r. o publicznej służbie krwi[10], Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, iż minister zdrowia nie wydał zasadniczych aktów wykonawczych do ustawy, regulujących m.in. wymagania, jakim powinien odpowiadać kandydat na dawcę krwi i dawca krwi, warunki pobierania krwi od kandydatów na dawców, szkolenia pielęgniarek dokonujących przetaczania krwi. Prace zmierzające do ich wydania nie były w ministerstwie prowadzone efektywnie, sama zaś ustawa – w ocenie NIK – wymagała nowelizacji. Realizując wnioski pokontrolne Izby, w ministerstwie przygotowano projekt nowelizacji ustawy oraz wszystkie brakujące rozporządzenia. Jednak procedura ich uzgadniania nie została zakończona do końca 2002 r.

Innym aktem prawnym, określającym zasady realizacji ważnych uprawnień pacjentów, którego wydanie przyspieszyły dopiero działania NIK, było rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad i trybu kierowania ubezpieczonych na leczenie lub badania diagnostyczne poza granicami kraju, a także sposobu pokrywania kosztów tych świadczeń oraz kosztów transportu do kraju. Projekt wspomnianego rozporządzenia został opracowany przez Biuro Rozliczeń Międzynarodowych, jednostkę podległą Ministerstwu Zdrowia, a jego ostatnią wersję biuro przesłało ministerstwu 14 grudnia 2001 r. w celu zaopiniowania. Projekt rozporządzenia dopiero w marcu 2002 r. – po interwencji kontrolerów NIK prowadzących kontrolę wykonania budżetu państwa w ministerstwie – został poddany szczegółowej analizie, z której wynikało, iż wymaga on dopracowania zarówno pod względem merytorycznym, jak i legislacyjnym. Ostatecznie rozporządzenie ministra zdrowia ukazało się w grudniu 2002 r., tj. prawie 1,5 roku od uchwalenia delegacji ustawowej nakładającej obowiązek jego wydania[11].

Nieprawidłowości w finansowaniu i organizacji pobytu pacjentów w szpitalu

Realizując kontrolę przestrzegania praw pacjenta[12] Najwyższa Izba Kontroli zauważyła coraz powszechniejszy finansowy udział pacjentów w procesie leczenia prowadzonego w publicznych zakładach opieki zdrowotnej. Przybierał on często formę zbiórek publicznych w miejscach przyjęć pacjentów, zarządzeń dyrektorów szpitali wprowadzających odpłatność za niektóre usługi, a nawet apeli rad społecznych szpitali o finansowe wsparcie konkretnego zakładu opieki zdrowotnej. W uzasadnieniach

---

10 Por. *Informacja o wynikach kontroli realizacji ustawy o publicznej służbie krwi*, NIK, czerwiec 2002 r.

11 Por. *Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2001 r. w części 46 – Zdrowie*, NIK, maj 2002 r.

12 Por. *Informacja o wynikach kontroli przestrzegania praw pacjenta ...,* op. cit., styczeń 1997 r.

wprowadzania tych nielegalnych opłat od ubezpieczonych pacjentów, kierownicy badanych jednostek podnosili trudną, czasami dramatyczną, sytuację finansową szpitala i jego zadłużenie bądź wskazywali na ponadstandardowy charakter udzielanych świadczeń, przy czym nigdzie w sposób czy to administracyjny, czy też cywilnoprawny, w drodze umowy z finansującym, nie zostały ustalone standardy w tym zakresie.

W wielu jednostkach stwierdzono, że funkcjonujące na ich terenie fundacje przyjmowały od pacjentów darowizny, w okolicznościach budzących wątpliwości co do ich dobrowolnego charakteru.

Kontrola ujawniła fakty łamania praw pacjentów w zakresie respektowania zgody bądź odmowy jej wyrażenia na postępowanie diagnostyczne i lecznicze. Spośród pacjentów składających oświadczenia dla potrzeb kontroli, jako osoby wypisane z kontrolowanych oddziałów, 27% w odpowiedzi na zapytania ankietowe stwierdziło, że nie respektowano ich prawa do wyrażania zgody na świadczenia medyczne. Zgodę tę uzyskiwano jedynie w formie podpisu złożonego przez chorego w historii choroby, w momencie przyjmowania do szpitala. Dalszych 19% podało, że pytano ich o zgodę jedynie na niektóre badania i zabiegi.

Analizując prawo pacjenta do świadomego udziału w podejmowaniu podstawowych decyzji dotyczących jego zdrowia, ustalono, że informacje o stanie zdrowia i planowanym leczeniu najczęściej przekazywano pacjentowi przy okazji rozmowy lekarza prowadzącego z pacjentem przy jego łóżku w sali chorych. Fakt ten potwierdziło 55% byłych pacjentów kontrolowanych jednostek, dodając, że rozmowy takie odbywały się codziennie, zaś 35% – że kilka razy w czasie pobytu. Odnotować należy przy tym, że 6% pacjentów oświadczyło, że nie byli w ogóle informowani przez lekarzy o stanie zdrowia i proponowanym leczeniu.

W czasie realizowania świadczeń zdrowotnych dochodziło do powszechnego naruszania prawa pacjenta do intymności i ochrony godności. W prawie 2/3 skontrolowanych jednostek średnia powierzchnia przypadająca na 1 łóżko była mniejsza od normy przewidzianej w obowiązujących przepisach. Towarzyszyło temu naruszanie prawa do ochrony intymności i godności także w inny sposób. Lekarze prowadzący badali bowiem pacjentów głównie w sali ogólnej, w obecności innych chorych (prawie 70% byłych pacjentów kontrolowanych oddziałów szpitalnych oświadczyło, że wyłącznie na sali ogólnej). Tutaj także, bądź na korytarzu, prowadzili – według oświadczeń 55% pacjentów – rozmowy dotyczące stanu ich zdrowia i sposobu zamierzonego leczenia. Częściowym tylko wytłumaczeniem tego stanu rzeczy były warunki lokalowe, w jakich pracuje większość szpitali. Do naruszenia tego prawa dochodziło bowiem także w sytuacjach niepełnego wykorzystania łóżek w danym szpitalu.

W badanych szpitalach stwierdzono także niewystarczającą, w stosunku do liczby korzystających, liczbę urządzeń sanitarno-higienicznych (w 71% jednostek). Ich stan techniczny był niewłaściwy w 68% kontrolowanych szpitali, a 84% tych urządzeń nie miało odpowiednich zabezpieczeń ułatwiających korzystanie z nich obłożnie chorym lub niepełnosprawnym.

W trakcie kontroli ustalono, że nie w pełni respektowano prawo pacjenta do umierania w spokoju i godności. Jedynie 27 spośród 50 badanych szpitali zapewniło pacjentom w stanach terminalnych osobne pomieszczenie (1- lub 2-osobowe). W 14 szpitalach pacjenci umierali w salach wieloosobowych, odgrodzeni jedynie parawanem od pozostałych chorych, a w skrajnej sytuacji – nawet na korytarzu. Fakt ten należy łączyć ze stwierdzonym w czasie kontroli generalnym przeludnieniem oddziałów szpitalnych.

Przeprowadzone w trakcie kontroli oględziny oddziałów szpitalnych wykazały, że w 26 szpitalach naruszono przepisy zarówno art. 18 ust. 2 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, jak i aktów wykonawczych, w zakresie sposobu prowadzenia dokumentacji medycznej oraz szczegółowych warunków udostępniania jej uprawnionym. Stwierdzono bowiem, że dokumentacja medyczna przechowywana była w sposób niezapewniający jej poufności, a także niezabezpieczający przed zniszczeniem.

Powszechnie realizowane były natomiast prawa pacjenta, które nie wymagały finansowych nakładów, a jedynie dobrej woli i zrozumienia terapeutycznego znaczenia kontaktu chorego z osobami najbliższymi. Dotyczyło to przede wszystkim możliwości kontaktu w formie odwiedzin i sprawowania opieki nad pacjentem przez bliskich. Równie powszechnie, i bez jakichkolwiek zakłóceń, realizowano prawo pacjenta do opieki duszpasterskiej.

Grupą pacjentów, których prawa wymagają szczególnych gwarancji prawnych są pacjenci szpitali psychiatrycznych. Dostrzegając problemy tej grupy chorych, a także realizując wniosek sejmowej Komisji Zdrowia, Izba poświęciła temu zagadnieniu odrębną kontrolę[13].

Psychiatria jest tą dziedziną medycyny, która często funkcjonuje na zasadzie stosowania przymusu zewnętrznego, ograniczającego bądź pozbawiającego jednostkę wolności, poczucia autonomii, a tym samym podstawowych konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich. Problematyka ochrony zdrowia psychicznego, a zwłaszcza praw pacjentów obciążonych chorobą psychiczną, była i jest przedmiotem zainteresowania organizacji międzynarodowych stojących na straży przestrzegania praw człowieka. Szczególnie istotnym dokumentem o zasięgu światowym są uchwalone przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych „Zasady ochrony psychicznie chorych i poprawy opieki psychiatrycznej".

---

13 *Por. Informacja o wynikach kontroli realizacji ustawy ...,* op. cit., październik 1997 r.

W Polsce do 1994 r. nie było przepisów rangi ustawowej regulujących lecznictwo psychiatryczne, co było niezgodne z obowiązującymi standardami międzynarodowymi, pozbawiało bowiem pacjentów instytucjonalnej ochrony ich podstawowych praw, psychiatrów zaś wyraźnej podstawy prawnej określającej treść stosunku lekarz – pacjent. Dopiero 19 sierpnia 1994 r. Sejm RP uchwalił ustawę o ochronie zdrowia psychicznego, która weszła w życie 21 stycznia 1995 r.

Badając realizację ustawy, Najwyższa Izba Kontroli wykazała, iż w 33% badanych jednostek naruszano fundamentalne, z punktu widzenia praworządności, gwarancje służące realizacji praw pacjentów. Dotyczyło to zwłaszcza chorych psychicznie, leczonych w warunkach szpitalnych bez ich zgody. Liczne były wypadki zaniechania powiadomienia sądu opiekuńczego o przyjęciu do szpitala osoby niezdolnej do wyrażenia zgody na leczenie; sąd ten ma ustawowo określone kompetencje dotyczące zapewnienia ochrony praw takich chorych. Stwierdzono również nieprawidłowości w wykonywaniu postanowień sądu o braku podstaw do przyjęcia osoby do szpitala, wymagających zwolnienia osoby leczonej, oraz opóźnienia w wypisywaniu pacjentów. Liczne były przykłady nieprzedstawiania sędziemu wizytującemu szpital dokumentacji medycznej pacjenta, zawierającej adnotację o poważnych wątpliwościach lekarza co do zdolności pacjenta do wyrażenia zgody na przyjęcie do szpitala. Nieprawidłowości te uniemożliwiały sprawowanie sądowej kontroli legalności przyjmowania i przebywania pacjentów w szpitalach psychiatrycznych. Ujawnione przykłady przetrzymywania w szpitalach pacjentów bez wymaganej zgody w sytuacji oczywistej bezzasadności ich pobytu stanowiły przejaw ewidentnego łamania ustawy o ochronie zdrowia psychicznego.

Kontrola wykazała, w 1/3 badanych jednostek, nierespektowanie prawa pacjentów do wyrażania pisemnej zgody na przyjęcie do szpitala (oddziału) psychiatrycznego, jak również zgody na stosowanie niektórych świadczeń zdrowotnych, w tym zabiegów stwarzających podwyższone ryzyko dla pacjenta (np. elektrowstrząsy) – bez uzyskania odrębnej zgody osoby przyjętej do szpitala. Istotne zastrzeżenia budziła procedura stosowania wobec pacjentów przymusu bezpośredniego. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły zarówno niekompletnej dokumentacji o podjęciu takich środków, jak i form przymusu bezpośredniego w niektórych placówkach. Nieprawidłowości polegały na niewywiązywaniu się lekarzy z ustawowego obowiązku odnotowywania w dokumentacji medycznej istotnych czynności dotyczących zarówno procesu terapeutycznego, jak też informowania pacjentów szpitali psychiatrycznych o ich prawach. W wyniku przeprowadzonych w trakcie kontroli oględzin stwierdzono, że stworzone w szpitalach warunki bytowe wyznaczane były

poziomem możliwości finansowych szpitali, przy czym we wszystkich kontrolowanych jednostkach nie były adekwatne do potrzeb i odbiegały od ustalonych norm określonych w obowiązujących przepisach prawa.

Korupcja w systemie ochrony zdrowia

Badania opinii publicznej wskazują na istnienie w systemie ochrony zdrowia rozpowszechnionej praktyki wnoszenia opłat nieformalnych. Przez to pojęcie należy rozumieć opłaty w gotówce bądź w naturze, wnoszone na rzecz usługodawców indywidualnych oraz instytucji, wykraczające poza oficjalny system opłat. Opłaty te mogą mieć postać zarówno „kopert" dla lekarzy, jak i przymusowych „cegiełek" wykupywanych na rzecz szpitali. Pieniądze przekazywane nieoficjalnie przez pacjentów lekarzom, pielęgniarkom i pozostałemu personelowi medycznemu tworzą nieformalny rynek usług medycznych działający w publicznej służbie zdrowia.

Możliwość kontroli przy użyciu procedur stosowanych przez NIK może dotyczyć jedynie systemu, w którym opłaty te rejestrowane są w księgach rachunkowych, a więc dotyczyć różnego rodzaju opłat nieformalnych zasilających budżet szpitala w postaci „cegiełek", darowizn itp. Sytuacja, w której opłaty te wnoszone są na rzecz personelu medycznego i nie są rejestrowane utrudnia w sposób oczywisty badania kontrolne Izby. Dodatkowym utrudnieniem jest rozszerzająco pojmowana ochrona danych osobowych pacjentów. Interpretacja przepisów w tym zakresie jest także często niekorzystna dla NIK. W trakcie kontroli udostępniania przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej składników majątkowych podmiotom niepublicznym przewidywano zebranie dla celów dowodowych oświadczeń pacjentów ubezpieczonych na tę okoliczność, które dotyczyłyby przyczyn i zakresu korzystania przez nich z odpłatnych świadczeń w ramach leczenia w publicznym zakładzie opieki zdrowotnej. Badanie to nie zostało jednak przeprowadzone, z uwagi na stanowisko Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, w którego ocenie tego rodzaju działanie przekraczałoby uprawnienia kontrolne Izby[14].

Pomimo ograniczonych możliwości Izby w tym zakresie kontroli, istotną rolą NIK jest identyfikowanie obszarów szczególnie zagrożonych korupcją w relacji pacjent – system opieki zdrowotnej. Obszary te, jak wskazują kolejne kontrole, to przede wszystkim

---

[14] Por. *Informacja o wynikach kontroli udostępniania przez publiczne z.o.z. ...*, op. cit., grudzień 2000 r.

wykorzystywanie przez podmioty niepubliczne majątku publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz brak przejrzystego i jawnego systemu oczekiwania i dostępu pacjentów do świadczeń deficytowych. Korupcja podważa podstawowe konstytucyjne prawo pacjenta do równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej, finansowanych ze środków publicznych na warunkach określonych w ustawach.

*

Panaceum na poprawę sytuacji w zakresie przestrzegania praw pacjenta miało być wprowadzenie systemu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego. Z doświadczeń kontrolnych NIK wynika jednak, iż nowy system nie rozwiązał głównych problemów funkcjonowania służby zdrowia i nie stworzył efektywniejszych niż poprzednio gwarancji tych praw[15]. Zakładano, iż pacjent usatysfakcjonowany skutecznym leczeniem i respektowaniem przez daną placówkę jego przywilejów stanie się jednocześnie źródłem przysparzającym jej godziwych przychodów. Podstawą finansowania systemu miała stać się zasada, iż „pieniądz idzie za pacjentem". Idea ta nie została jednak faktycznie zrealizowana, a kasy chorych wprowadziły limitowanie świadczeń zdrowotnych. Zabrakło zarówno odpowiednich środków w systemie finansowania służby zdrowia, jak i realistycznej kalkulacji kosztów tych świadczeń przez zakłady opieki zdrowotnej. Przestrzeganie praw pacjenta nadal jest niezadowalające, zależy bowiem nie tylko od prawnych gwarancji zapisanych w odpowiednich przepisach prawa, lecz także od rozwiązania problemów finansowych i organizacyjnych służby zdrowia. A tego nadal brakuje.

lek. med. Piotr Wasilewski
Departament Pracy, Spraw Socjalnych
i Zdrowia w NIK

---

15 Por. *Informacja o wynikach kontroli wdrażania systemu ubezpieczeń zdrowotnych*, NIK, sierpień 2000 r.; *Informacja o wynikach kontroli zawierania i realizacji przez samodzielne zakłady opieki zdrowotnej umów o wykonywanie świadczeń zdrowotnych w ramach powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego*, NIK, czerwiec 2001 r.

Bożena Nowaszczuk

KONTRAKTY WOJEWÓDZKIE JAKO INSTRUMENT ROZWOJU REGIONALNEGO

Reforma administracji publicznej, której efektem było utworzenie województwa jako podmiotu polityki regionalnej, spowodowała zasadniczą zmianę sytuacji w zakresie programowania rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce. Reforma ustrojowa, która weszła w życie 1 stycznia 1999 r., wykreowała nowy podmiot publiczno-prawny, jakim jest województwo rozumiane jako regionalna wspólnota samorządowa. Podstawowym celem działania samorządu województwa jest rozwój cywilizacyjny tej wspólnoty, na co składa się przede wszystkim rozwój gospodarczy województwa, prowadzący w konsekwencji do podnoszenia standardu życia mieszkańców. W tym celu samorząd województwa określa strategię województwa, która jest zawarta w przyjmowanych programach wojewódzkich, a następnie odpowiada za jej realizowanie poprzez prowadzenie konkretnej polityki regionalnej, nazwanej w ustawie z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa[1] polityką rozwoju województwa[2].

Do najważniejszych zadań w tym zakresie należą:

– w sferze tworzenia warunków rozwoju ekonomicznego – kreowanie rynku pracy, utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej, pozyskiwanie i łączenie środków finansowych, publicznych i prywatnych w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej, prowadzenie międzynarodowej współpracy gospodarczej, promocji walorów i możliwości rozwojowych regionu;

– w sferze rozwoju cywilizacyjnego – wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia i stanu zdrowotności mieszkańców województwa, wspieranie nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego i innowacji, wspieranie rozwoju kultury oraz ochrona i racjonalne wykorzystywanie dziedzictwa kulturowego;

---

1 Art.11 ust.2 ustawy, t. j. DzU z 2001r., nr 142, poz. 1590.

2 W opracowaniach naukowych lub eksperckich często używa się nazwy polityka rozwoju regionu lub polityka intraregionalna lub wewnątrzregionalna.

– w sferze kształtowania przyjaznego człowiekowi środowiska naturalnego – racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie tego środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Perspektywa przystąpienia Polski do Unii Europejskiej oraz możliwość uzyskania wsparcia realizacji programów rozwoju regionalnego instrumentami finansowymi Wspólnot wymaga dostosowania rozwiązań w sferze polityki regionalnej do reguł unijnych.

Zasady programowania rozwoju regionalnego, wprowadzanie ich w życie oraz wdrażanie programów finansowanych z funduszy strukturalnych zostały określone w rozporządzeniu Rady Unii Europejskiej 1260/1999/WE z 21 czerwca 1999 r., wprowadzającym ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych. W związku z postanowieniami tego rozporządzenia Polska opracowała Narodowy Plan Rozwoju. Plan ten jest strategicznym, średniookresowym dokumentem planistycznym, pierwszym, który scala na poziomie krajowym horyzontalne, sektorowe i regionalne działania interwencyjne państwa. Określa on najważniejsze działania strukturalne, które Polska, będąc członkiem Unii Europejskiej, zamierza uruchomić w latach 2004-2006 przy wykorzystaniu środków wsparcia Unii Europejskiej. Wskazuje również kierunki rozwoju gospodarczego Polski w pierwszych latach po akcesji, mające zapewnić warunki sprzyjające długotrwałemu wzrostowi gospodarczemu i poprawie życia mieszkańców.

Próbę dostosowania zasad rozwoju regionalnego do zasad obowiązujących w Unii Europejskiej podjęto poprzez określenie w kontraktach wojewódzkich nowych uregulowań w zakresie: programowania, wdrażania, finansowania, monitorowania i oceny osiągniętych efektów zadań. Procedura zawierania i wdrażania kontraktów wojewódzkich miała m.in. umożliwić samorządom województw pełnienie samodzielnej roli w rozwoju regionalnym.

Celem przeprowadzonej kontroli było dokonanie oceny przygotowania kontraktów wojewódzkich, stanu realizacji zadań ujętych w kontraktach wojewódzkich oraz wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na ten cel.

Kontrakt wojewódzki to umowa zawierana między Radą Ministrów, reprezentowaną przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, a poszczególnymi samorządami województw, reprezentowanymi przez marszałków województw. Kontrakty wojewódzkie zostały podpisane 19 czerwca 2001 r. przez wszystkie samorządy województw.

Z założenia, kontrakt jest dobrowolną umową cywilną równoprawnych stron. Z inicjatywy każdej z nich może być, za zgodą partnera, zmieniany lub zawieszany. W praktyce samorządy województw były pozbawione możliwości wyboru decyzji o podpisaniu kontraktów. Zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu

terytorialnego[3], samorządy mogły otrzymać dofinansowanie z budżetu państwa na realizację własnych zadań inwestycyjnych tylko w wypadku objęcia tych zadań kontraktami. Podjęcie więc przez samorząd województwa decyzji o niepodpisaniu kontraktu przez marszałka skutkowałoby koniecznością finansowania inwestycji tylko ze środków własnych jednostek samorządu terytorialnego.

Wyboru części zadań inwestycyjnych realizowanych w ramach kontraktów wojewódzkich oraz ustalenia wysokości środków na ich dofinansowanie dokonała – w zasadzie jednostronnie - strona rządowa. Dotyczyło to przede wszystkim projektów finansowanych ze środków zagranicznych, inwestycji finansowanych ze środków pozostających w dyspozycji ministrów właściwych (tzw. zadania resortowe) oraz inwestycji wieloletnich[4]. Ponadto do realizacji w ramach kontraktów – poza przedstawionymi powyżej zadaniami - zostały wybrane niewielkie inwestycje lub kontynuacja rozpoczętych inwestycji, które służyły przede wszystkim zaspokojeniu potrzeb lokalnych społeczności. Wynikało to z faktu, że samorządom województw pozostała niewielka pula środków na prowadzenie własnej polityki rozwoju regionalnego. Taki sposób wyboru zadań inwestycyjnych należy traktować jednoznacznie jako brak uwzględnienia w polityce regionalnej państwa priorytetów rozwoju ustalonych przez samorządy województw.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli nie został spełniony jeden z najważniejszych celów zawarcia kontraktów. Nie doszło bowiem do wprowadzenia polityki rozwoju regionalnego, która miałaby rzeczywisty wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy kraju. Sposób zaprogramowania zadań realizowanych w ramach kontraktów uniemożliwił samorządom województw pełnienie samodzielnej roli w rozwoju regionalnym. Ich rola została ograniczona – w sferze programowania, wdrażania, monitorowania oraz oceny – do funkcji pośrednika między administracją rządową a jednostkami niższego szczebla samorządu terytorialnego z obszaru województwa. Środki finansowe z budżetu państwa – przekazywane bez pośrednictwa samorządu województwa, poprzez budżet wojewody na konto określonej jednostki samorządu terytorialnego – na realizację poszczególnych zadań kontraktów posłużyły w głównej mierze finansowaniu zadań wskazanych przez rząd oraz dotowaniu niezbędnych inwestycji lokalnych.

---

[3] Art. 43 ust. 1 ustawy z 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003 – (DzU nr 150, poz. 983, ze zm.).

[4] W uzasadnieniu do wniosku ministra rozwoju regionalnego i budownictwa o zatwierdzenie przez Radę Ministrów kontraktów wojewódzkich wskazano, że duża część środków miała z góry określone przeznaczenie i możliwość ich negocjowania była ograniczona, str. 2.

Zasady dofinansowania z budżetu państwa zadań realizowanych w ramach kontraktów zbliżone są do zasad, które będą obowiązywały przy wdrażaniu programów rozwoju regionalnego, finansowanych z funduszy strukturalnych po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej.

Do czasu podpisania kontraktów jednostki realizujące własne zadania inwestycyjne otrzymywały zaliczkowo dotacje z budżetu państwa na dane zadanie. W kontraktach wprowadzono zasadę, że dofinansowanie z budżetu państwa będzie przekazywane dopiero po przedstawieniu przez podmioty uprawnione[5] dokumentacji potwierdzającej wykonanie zadania lub jego części. Dodatkowym warunkiem otrzymania środków z budżetu państwa było wykazanie przez te podmioty wniesienia wkładu własnego. Ustalenie takiego sposobu dofinansowania zadań z budżetu państwa sprzyja – według rządu – szybszej realizacji inwestycji oraz gospodarnemu wydatkowaniu środków finansowych. Przekazywanie dotacji dopiero po zakończeniu części lub całości zadania jest właściwym sposobem dofinansowywania własnych zadań inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego, który wymusza sprawną i terminową ich realizację.

W „Programie wsparcia" i w kontraktach wojewódzkich środki na dofinansowanie zadań inwestycyjnych zaplanowano w układzie wieloletnim. Jednakże gospodarka finansowa państwa i jednostek samorządu terytorialnego prowadzona jest na podstawie budżetu uchwalanego na jeden rok. Wieloletnie programowanie rozwoju regionalnego nie jest więc zharmonizowane z podstawową zasadą gospodarki finansowej państwa i samorządów. Zaplanowanie środków finansowych na realizację kontraktów w dłuższym okresie niż rok budżetowy ma charakter deklaratywny. W wypadku wprowadzenia zmian w budżecie państwa, skutkujących ograniczeniem środków finansowych na realizację kontraktów, stronie samorządowej nie przysługują żadne roszczenia wobec budżetu państwa. Sytuacja taka miała miejsce w ostatnich miesiącach 2001 r. Na skutek trudności finansowych państwa Rada Ministrów podjęła decyzję o blokadzie wydatków budżetowych[6]. W wyniku tej decyzji środki na realizację zadań w 2001 r. zostały zmniejszone. Równocześnie postanowiono ograniczyć fundusze (o 50%) na realizację kontraktów w 2002 r. i przedłużyć ich obowiązywanie do końca 2003 r. Następstwem tego była renegocjacja kontraktów zakończona dopiero w połowie 2002 r. Spowodowało to zachwianie płynności finansowania zadań (do czasu zakończenia renegocjacji przekazywano wyłącznie zaliczki na realizację inwestycji

---

[5] Podmiot uprawniony (beneficjent) – jednostka samorządu terytorialnego lub jednostka niebędąca j.s.t., która jest odpowiedzialna za realizację zadania.

[6] Rozporządzenie Rady Ministrów z 23 października 2001 r. w sprawie blokowania niektórych wydatków w budżecie państwa na 2001 r. – DzU nr 125, poz. 1373.

wieloletnich). Rzutowało to na terminowość i zakres realizacji inwestycji. Ponadto podmioty uprawnione zmuszone były do dokonania wyboru kolejności wykonywania poszczególnych zadań zaplanowanych dotychczas do realizacji w 2002 r.

Monitorowanie przebiegu realizacji oraz ocena skuteczności kontraktów powinna być dokonywana przez komitety monitorujące na podstawie wskaźników finansowych i rzeczowych (produktu, rezultatu, oddziaływania), określonych w kontraktach w odniesieniu do ustalonych celów, priorytetów, działań oraz zadań. Komitety monitorujące zostały powołane na dwóch poziomach: na szczeblu krajowym – Komitet Monitorujący Program Wsparcia, którego przewodniczącym jest minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, na poziomie województw – komitety monitorujące kontrakty wojewódzkie – pod przewodnictwem wojewodów. W praktyce okazało się, że komitety monitorujące nie spełniły roli do jakiej zostały powołane. Nieprecyzyjne określenie w kontraktach wskaźników zadań uniemożliwiło ocenę skuteczności i efektywności realizacji kontraktów oraz dokonanie pełnej analizy i oceny ich wpływu na sytuację społeczno-gospodarczą województw.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli większość podmiotów uczestniczących w procesie wdrażania kontraktów wywiązywała się z obowiązków wynikających z postanowień kontraktów. Bez większych trudności podmioty uprawnione wprowadzały nowy system realizacji i finansowania własnych zadań inwestycyjnych. Pozytywnym aspektem realizacji kontraktów było zapoznanie jednostek samorządu terytorialnego z procedurami obowiązującymi w Unii Europejskiej. Zdobyta wiedza i doświadczenie ułatwią uczestnictwo w programach europejskiej polityki rozwoju regionalnego.

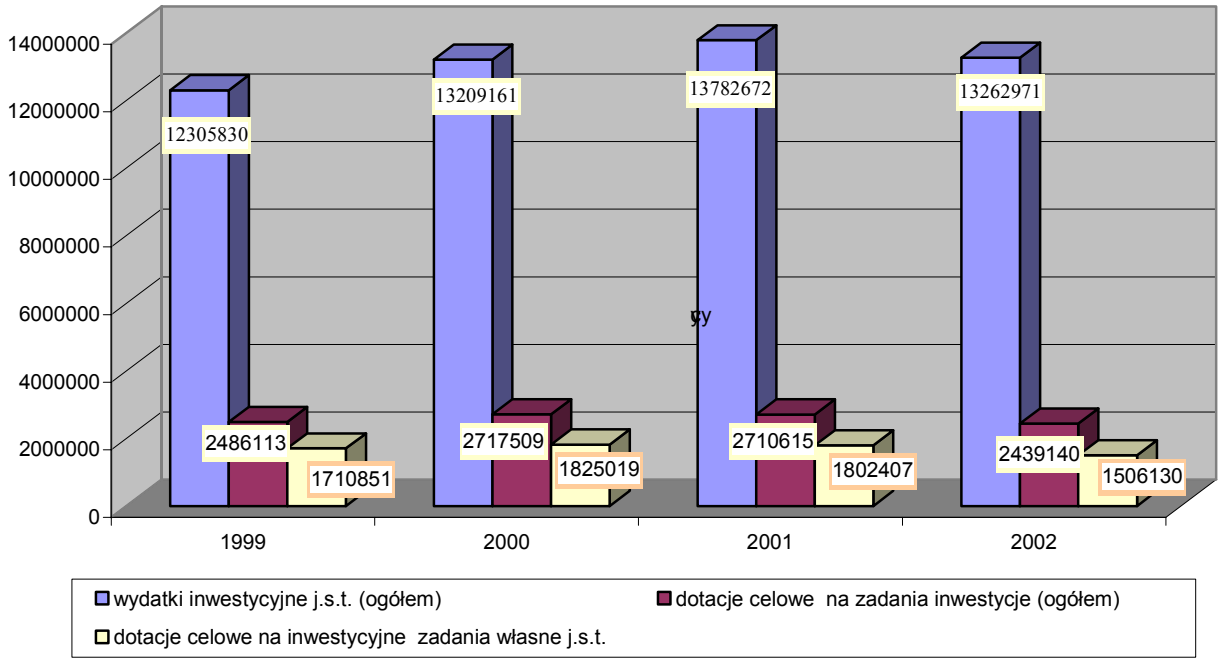
Jednakże problemy wystąpiły w zakresie płynności dofinansowywania zadań z budżetu państwa, jak i w zakresie rozwiązań proceduralnych określonych w kontraktach.

Wysokość dotacji celowych z budżetu państwa, przekazywanych jednostkom samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych, od 2000 r. ulega zmniejszeniu. Dotacje przekazane w 2001 r. stanowiły 98,8% łącznej kwoty dotacji przekazanej samorządom w 2000 r. W 2002 r. wysokość dofinansowania stanowiła 82,5% dofinansowania z 2000 r. i 83,6% dofinansowania z 2001 r. Maleje również udział tych dotacji w wydatkach inwestycyjnych (ogółem) realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. W 2000 r. dotacje z budżetu państwa stanowiły 13,8%, w 2001 r. – 13,1%, a w 2002 r. – 11,4% łącznej kwoty wydatków inwestycyjnych samorządów. Przy zmniejszonym dofinansowaniu z budżetu państwa zmalały wydatki inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego. Wydatki zrealizowane w 2002 r. stanowiły tylko 96,2% kwoty wydatków inwestycyjnych z 2001 r.

Można wnioskować, że jednostki samorządu terytorialnego nie są w stanie wygospodarować z dochodów własnych środków na finansowanie inwestycji. Z wyników kontroli zadłużenia jednostek samorządu wynika, że większość inwestycji samorządowych realizowana jest z udziałem środków zwrotnych. Dla większości objętych kontrolą jednostek zadłużenie nie stanowi zagrożenia prawidłowego funkcjonowania ich gospodarki finansowej. Jednak poziom zadłużenia wielu samorządów (szczególnie o niskich dochodach własnych) uniemożliwia dalsze pozyskiwanie środków z kredytów, pożyczek i emisji papierów wartościowych na realizację zadań inwestycyjnych. W perspektywie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i możliwości pozyskania i wykorzystania przez jednostki samorządu terytorialnego funduszy strukturalnych konieczne jest wsparcie ze strony budżetu państwa. Tylko w wypadku dofinansowania z budżetu państwa część samorządów będzie w stanie zapewnić wkład własny w realizację zadań, co jest niezbędnym warunkiem pozyskania środków unijnych. Połączenie działań państwa i jednostek samorządu terytorialnego pozwoli na wykorzystanie jak największej puli środków UE zaplanowanych na rozwój regionalny.

Rysunek 1

Udział dotacji celowych na zadania inwestycyjne w wydatkach inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego (kwoty w tys. zł)



Podpisanie kontraktów wojewódzkich nastąpiło w połowie 2001 r. Kontrakty były przygotowywane w szybkim tempie i z tego powodu obarczone błędami. Skutkowało to koniecznością wprowadzenia zmian w postanowieniach kontraktów w formie oświadczeń stron umowy. Pierwsze oświadczenia w sprawie zmian nastąpiły już 5 października 2001 r., tj. po 3 miesiącach od daty podpisania kontraktów. Podpisanie kontraktów nie stanowiło podstawy do wypłaty dotacji jednostkom samorządu terytorialnego na zadania objęte kontraktami. W celu otrzymania dofinansowania podmioty uprawnione musiały zawrzeć umowy wykonawcze z marszałkami województw, a następnie z wojewodami. Dopiero podpisanie umowy z wojewodą dawało samorządom podstawę do otrzymania dotacji. Błędy i niedokładności powstałe przy podpisaniu kontraktów oraz skomplikowana procedura ich wdrażania spowodowały w konsekwencji, że wykorzystanie dotacji ograniczyło się do IV kwartału 2001 r., co znacznie utrudniło realizację zadań. Z tego też względu – w ocenie NIK – pozyskanie i wykorzystanie funduszy strukturalnych powinno być poprzedzone starannym przygotowaniem dokumentacji oraz wnikliwą analizą w zakresie doboru zadań do realizacji. Jest to tym bardziej konieczne, że możliwość wykorzystania środków unijnych została przewidziana na okres 3 lat[7]. Okres ten jest krótki na realizację wieloletnich programów rozwoju regionalnego, co wymaga ze strony polskiej sprawnej organizacji w przygotowaniu, pozyskaniu i wykorzystaniu funduszy strukturalnych. Niedociągnięcia proceduralne mogłyby w znacznym stopniu utrudnić wykorzystanie zaplanowanych na ten cel środków.

Środki z budżetu państwa na dofinansowanie zadań objętych kontraktami muszą być wykorzystane do końca roku budżetowego. W przeciwnym wypadku trzeba je obowiązkowo zwrócić do budżetu państwa. Większość znaczących przedsięwzięć inwestycyjnych realizowana jest w dłuższym, niż rok budżetowy, czasie. Z tego też względu ograniczenie skorzystania z dotacji w ciągu jednego roku jest poważnym utrudnieniem w prowadzeniu długofalowych działań na rzecz rozwoju regionalnego. Ponadto w 2001 r. ze środków na zadania objęte kontraktami można było dokonywać wyłącznie wydatków majątkowych, co m.in. uniemożliwiło realizację programów nieinfrastrukturalnych (np. rozwój małej i średniej przedsiębiorczości, zadań wspomagających rozwój zasobów ludzkich). Na wniosek samorządów województw, w 2002 r. wyodrębniono 5% pulę środków, pozostającą w dyspozycji samorządów województw, z przeznaczeniem na zadania niebędące inwestycjami[8].

---

[7] Stanowiący podstawę do wykorzystania środków unijnych Narodowy Plan Rozwoju został opracowany na lata 2004-2006.

[8] Zmiana wprowadzona rozporządzeniem Rady Ministrów z 28 maja 2002 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie przyjęcia „Programu wsparcia na lata 2001-2002", § 1 pkt 3 lit. b. (DzU nr 73, poz. 666).

W zakresie szczegółowych rozwiązań ustalonych w kontraktach nie określono terminu, w jakim marszałkowie województw powinni zawrzeć umowy z podmiotami uprawnionymi, ani też terminu, w jakim powinni oni przekazać kopie umów (stanowiących podstawę do zawarcia przez wojewodów umów z jednostkami samorządu terytorialnego) wojewodom. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wydłużyło to proces realizacji zadań.

W celu uzyskania dofinansowania z budżetu państwa jednostki samorządu terytorialnego zostały zobowiązane do przedłożenia dokumentów finansowych (np. kopie faktur, rachunków) i technicznych (np. protokoły odbioru wykonanych robót), potwierdzających wykonanie zadania lub jego części. W kontraktach natomiast nie doprecyzowano czy jednostki składające dokumenty finansowe powinny równocześnie przedstawić dokumenty potwierdzające zapłatę za wykonane roboty. Nie jest zrozumiałe czy refundacja poniesionych wydatków z budżetu państwa ma następować po wywiązaniu się podmiotu uprawnionego z zobowiązań wobec wykonawców, czy też może być przekazywana przed poniesieniem wydatków przez podmiot uprawniony.

Problemy przy realizacji kontraktów wystąpiły również w zakresie sporządzania sprawozdań z realizacji zadań ujętych w kontraktach. Zarządy województw zostały zobowiązane do sporządzania informacji kwartalnych i rocznych na podstawie sprawozdań składanych przez podmioty uprawnione. Jak ustalono, sprawozdania składane przez jednostki samorządu terytorialnego zawierały niejednokrotnie dane nieodzwierciedlające stanu faktycznego. Z tego też względu, wystąpiły wypadki, iż sprawozdania sporządzane przez zarządy województw zawierały nieścisłości w zakresie wielkości wydatkowanych środków finansowych na realizację zadań. Jednakże zarządy województw nie mają możliwości zweryfikowania danych przedstawianych przez jednostki samorządu terytorialnego. Biorąc pod uwagę fakt, iż dofinansowanie z budżetu państwa przekazywane jest za pośrednictwem budżetów wojewodów, z pominięciem budżetów samorządów województw, zarządy województw nie mają danych dotyczących rzeczywistych kwot przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego (powiatom, gminom). Zaznaczyć należy, iż w świetle obowiązujących przepisów wojewodowie nie są zobligowani do informowania samorządów województw o wielkościach przekazanych do jednostek samorządu terytorialnego środków finansowych. W wypadku braku współpracy między wojewodą a zarządem województwa, samorządy województw nie dysponują informacją na temat wykorzystanych środków z budżetu państwa. Uniemożliwia to podejmowanie działań w celu racjonalnego gospodarowania środkami na zadania określone w kontraktach.

W zakresie sporządzania sprawozdań wystąpiły także problemy dotyczące opisania stopnia osiągnięcia celów kontraktów poprzez określanie procentowych wartości „wskaźników kontraktu - produktu, rezultatu oraz oddziaływania". Obowiązujące w tym zakresie regulacje nie określały w sposób precyzyjny sposobu dokonywania takiej oceny.

Pozostałe ustalenia kontroli

1. Na zadania realizowane w ramach kontraktów wojewódzkich w 2001 r. wydatkowano ogółem 3755,1 mln zł, z tego:

– z budżetu państwa 2330,3 mln zł, tj. 62,1% ogółu wydatkowanych środków;

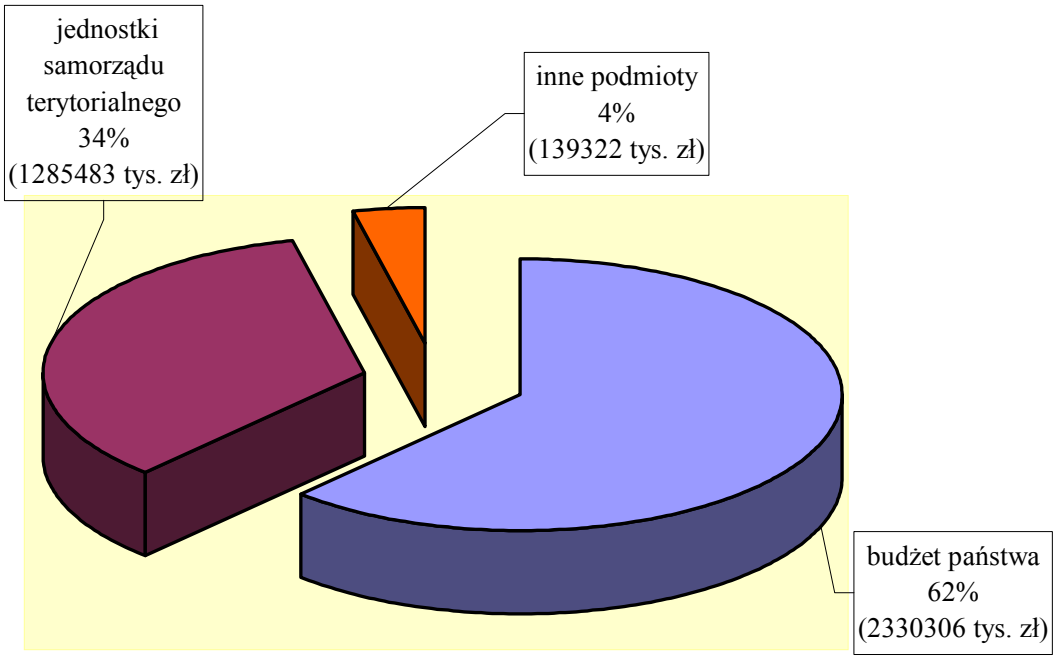
– z budżetów jednostek samorządu terytorialnego 1285,5 mln zł, tj. 34,2% ogółu środków;

– od innych podmiotów 139,3 mln zł, tj. 3,7% ogółu środków.

W ustawie budżetowej na 2002 r.[9] na finansowanie zadań ujętych w kontraktach zaplanowano środki w łącznej kwocie 1100 mln zł. Do 31 sierpnia 2002 r. przekazano dotacje w kwocie 444,7 mln zł, tj. 40,4% zaplanowanych na ten cel środków. W związku z renegocjacjami postanowień kontraktów, do 30 czerwca 2002 r., dotacje na realizację zadań ujętych w kontraktach były przekazywane w formie zaliczki, wyłącznie na realizację inwestycji wieloletnich[10].

Rysunek 2

Źródła finansowania inwestycji realizowanych w 2001 r. w ramach kontraktów wojewódzkich



[9] Art. 14 ustawy budżetowej, DzU nr 30, poz. 275.

[10] Ze względu na terminy sporządzania sprawozdań z realizacji kontraktów przez podmioty uprawnione (co kwartał) nie ustalono kwoty środków wydatkowanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego na ten cel do 31 sierpnia 2002 r.

2. Na zadania realizowane przez objętych kontrolą ministrów właściwych[11] wykorzystano w 2001 r. środki w łącznej kwocie 691,6 mln zł oraz 25,3 mln euro[12].

Tabela 1

Wykorzystanie środków z budżetu państwa na zadania realizowane przez ministrów właściwych

L.p.	Minister właściwy do spraw	Zadania	Środki z budżetu państwa na realizację zadania w 2001 r. (w tys. zł)		% 5/4
			planowane	wykorzystane	
1.	2.	3.	4.	5.	6.
1	Zdrowia	Program Restrukturyzacji w Ochronie Zdrowia	393 490	173 490	44
2.	Pracy	1. Wsparcie obszarów wymagających aktywizacji i zagrożonych marginalizacją[13]	49 650	47 883	96,5
		2. Rozwój zasobów ludzkich[14]	49 967	27 653	55,3
3.	Środowiska	1. Rozbudowa, tworzenie parków narodowych	4 441	3 534	79,6
		2. Kontynuacja 5 inwestycji wieloletnich – ze środków NFOŚiGW	50 000	49 000	98,0
4.	Oświaty i wychowania	1. Tworzenie i funkcjonowanie wyższych szkół zawodowych	25 662	22 406	87,3
		2. Program rozwoju pracowni internetowych	102 772	58 500	56,9
		3. Program aktywizacji obszarów wiejskich	3 183	3 183	100
		4. Inwestycje wieloletnie w szkolnictwie wyższym	91 610	44 550	48,6
		5. Utworzenie i funkcjonowanie uniwersytetu w Rzeszowie	3 454	3 454	100
5.	Rozwoju wsi	Program aktywizacji obszarów wiejskich (program realizowany ze środków pochodzących z kredytu Banku Światowego)	118,8 mln. euro	25,3 mln euro (do 3 lipca 2002 r.)	21,3

[11] Minister zdrowia, minister pracy i polityki społecznej, minister rolnictwa i rozwoju wsi, minister środowiska, minister edukacji narodowej i sportu.

[12] 25,3 mln euro jest to kwota z kredytu Banku Światowego wykorzystana do 3 lipca 2002 r.

[13] Realizowane było na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z 18 sierpnia 1999 r. w sprawie trybu i warunków przyznawania dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie inwestycji infrastrukturalnych realizowanych w systemie robót publicznych jako zadania własne gmin zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym – DzU nr 70, poz. 781, ze zm.

[14] Realizowane były na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 1 sierpnia 2000 r. w sprawie zasad, warunków i trybu wspierania środkami budżetu państwa programów inicjowanych przez organy samorządu województwa – DzU nr 68, poz. 806, ze zm.

Niższe od planowanych wykorzystanie środków przez ministrów właściwych wynikało przede wszystkim z wprowadzenia blokady środków budżetowych na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie blokowania niektórych wydatków w budżecie państwa na 2001 r.[15]

Podpisanie kontraktów wojewódzkich nie zmieniło zakresu rzeczowego i skali realizowanych przez ministrów zadań, nie spowodowało zwiększenia wielkości ich dofinansowania z budżetu państwa, jak również nie zmieniło zasad przekazywania tych środków.

3. W 2001 r. - 1680 podmiotów uprawnionych realizowało około 3000 zadań (własnych j.s.t i ministrów właściwych), w tym 56 inwestycji wieloletnich[16]. W ramach zadań własnych j.s.t. najwyższą procentowo liczbę zadań – 43,7% – realizowano w zakresie oświaty i wychowania oraz edukacyjnej opieki wychowawczej. Najwyższe kwoty środków z budżetu państwa wydatkowano na zadania z zakresu gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (34,4% łącznej kwoty).

4. Warunkiem koniecznym do otrzymania przez podmioty uprawnione dofinansowania z budżetu państwa było zawarcie przez wojewodów z jednostkami samorządu terytorialnego umów wykonawczych, określających terminy przekazywania i wysokość dotacji. W toku kontroli ustalono, iż 14 wojewodów umowy te zawarło z przekroczeniem 30-dniowego terminu. Na 1642 umowy wykonawcze poddane analizie, po upływie tego terminu zawarto 676 umów (41,2% analizowanych umów)[17]. Stwierdzono, że wojewodowie nie wywiązywali się z obowiązku terminowego przekazywania dotacji. W 2001 r. sytuacja taka wystąpiła w 9,3%, a w 2002 r. – w 74,4% zbadanych wniosków[18].

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli opóźnienia w zawarciu umów wykonawczych i w przekazywaniu środków skutkowały brakiem płynności w realizacji zadań oraz często utrudniały wykorzystanie dotacji w pełnej wysokości.

---

[15] Rozporządzenie Rady Ministrów z 23 października 2001 r. w sprawie blokowania niektórych wydatków w budżecie państwa na 2001 r. (DzU nr 125, poz. 1373, ze zm.).

[16] Z ogólnej liczby zadań 123 nie zostało zrealizowanych z powodów: rezygnacji beneficjentów (36), niezakończenia przez podmioty uprawnione postępowań o zamówienie publiczne (32), brak deklarowanego udziału własnego podmiotów uprawnionych (23). W 2001 r. zaplanowano zakończenie realizacji 14 inwestycji wieloletnich, a faktycznie zakończono realizację 2.

[17] Opóźnienia w zawarciu umów wynosiły od kilku dni do kilku miesięcy.

[18] Opóźnienia w przekazywaniu dotacji wynosiły od 2 dni do 3,5 miesiąca. Pomimo przekazywania dotacji po terminie nie wystąpiły przypadki dochodzenia odsetek przez podmioty uprawnione.

5. W ramach kontraktów wojewódzkich objętych kontrolą NIK – 31 gmin i Związek Gmin Jeziora Rożnowskiego realizowały 69 zadań (spośród 96 zadań zgłoszonych), w tym: 30 w zakresie oświaty, 18 – ochrony środowiska, 6 – budowy dróg, 15 – inwestycji infrastrukturalnych wykonywanych w systemie robót publicznych. Na realizowane zadania jednostki wydatkowały łącznie 85,6 mln zł, z tego: ze środków własnych – 47,3 mln zł[19] (55,3%), z dotacji z budżetu państwa – 15,7 mln zł (18,3%), z innych źródeł – 22,6 mln zł (26,4% łącznej kwoty). Według stanu na 31 sierpnia 2002 r. skontrolowane jednostki zakończyły realizację 42 zadań[20].

6. W raportach rocznych za 2001 r. z realizacji zadań ujętych w kontraktach podmioty zobowiązane do ich przygotowania (podmioty uprawnione, wojewodowie, minister właściwy ds. rozwoju regionalnego) nie dokonały wystarczającej oceny stopnia osiągnięcia celów kontraktu oraz ich wpływu na sytuację społeczno-gospodarczą. Wykazane zostały jedynie rzeczowe rezultaty realizacji zadań ujętych w kontraktach (tzw. wskaźniki produktu), natomiast nie określono stopnia realizacji wskaźników rezultatu i oddziaływania[21] poszczególnych inwestycji. Niedokonanie takiej oceny wynikało z faktu zastosowania po raz pierwszy oceny stopnia osiągania celów kontraktów z wykorzystaniem specjalnych wskaźników i parametrów (tzw. wskaźniki: produktu, rezultatu i oddziaływania), co na etapie sporządzania sprawozdań sprawiało najwięcej problemów.

7. W wyniku kontroli ustalono, iż Komitet Monitorujący Program Wsparcia został powołany po upływie 18 miesięcy od ogłoszenia „Programu wsparcia" oraz po upływie 8 miesięcy od przejęcia przez ministra gospodarki zadań z zakresu rozwoju regionalnego. Pierwsze posiedzenie Komitetu odbyło się 7 sierpnia 2002 r. i do 12 grudnia 2002 r. było to jego jedyne posiedzenie. Tak więc przez 18 miesięcy obowiązywania „Programu wsparcia" i 13 miesięcy funkcjonowania kontraktów wojewódzkich zadania związane z monitorowaniem wdrażania „Programu„ nie były realizowane. Natomiast działania komitetów monitorujących

---

[19] Aby zapewnić udział własny na realizację zadań ujętych w kontraktach jednostki te zaciągnęły długoterminowe zobowiązania w łącznej kwocie 15,5 mln zł, z tego: z tytułu kredytów i pożyczek – 11,5 mln zł i emisji obligacji 4,1 mln zł.

[20] Wybudowano 23 obiekty oświatowe, zakończono realizację: 15 inwestycji w zakresie ochrony środowiska, 6 inwestycji w zakresie budowy dróg i ulic, wraz z infrastrukturą towarzyszącą, tj. chodnikami, ścieżkami rowerowymi i oświetleniem

[21] „Wskaźnik produktu" odnosi się do konkretnych przedsięwzięć przeprowadzanych w ramach danego zadania. Mierzony jest w jednostkach fizycznych lub finansowych (np. długość zbudowanej drogi, powierzchnia wybudowanej szkoły lub przyrost m^2 przypadającego na jednego ucznia). „Wskaźnik rezultatu" jest związany z bezpośrednimi i natychmiastowymi efektami zadania (działania, priorytetu). Dostarcza informacji o zmianach, jakie nastąpiły w wyniku wdrożenia zadania u bezpośrednich beneficjentów pomocy. „Wskaźnik oddziaływania" odnosi się do konsekwencji danego zadania, wykraczającego poza natychmiastowe efekty dla bezpośrednich beneficjentów.

kontrakty wojewódzkie ograniczyły się do dokonania oceny i analizy rocznych sprawozdań sporządzanych przez wojewodów.

8. Podmiotami uprawnionymi do kontroli zadań realizowanych w ramach „Programu wsparcia" są: minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, właściwi miejscowo wojewodowie, właściwe miejscowo zarządy województw. Ponadto wojewodowie zostali zobowiązani do kontroli prawidłowości wykorzystania środków oraz przestrzegania ich zwrotu. Wojewodowie wywiązywali się z obowiązku przeprowadzania kontroli finansowych. W wyniku stwierdzonych nieprawidłowości 70 jednostek samorządu terytorialnego zostało wezwanych przez wojewodów do zwrotu dotacji w łącznej kwocie 21 748 tys. zł. Do budżetu państwa dotacje w łącznej wysokości 19,5 mln zł zwróciło 26 jednostek samorządu terytorialnego. Na wnioski 15 jednostek wojewodowie umorzyli przypisane do zwrotu dotacje na łączną kwotę 0,5 mln zł. W pozostałych wypadkach (29), do czasu zakończenia kontroli NIK, trwało postępowanie odwoławcze od decyzji wojewodów. Ponadto w 13 województwach 74 podmioty uprawnione, z własnej inicjatywy, dokonały zwrotu dotacji niewykorzystanych lub pobranych w nadmiernej wysokości w łącznej kwocie 9,9 mln zł.

Wszystkie zarządy województw przeprowadzały kontrole realizacji zadań kontraktowych. Czynności kontrolne polegały na badaniu dokumentacji i wniosków, a także lustracji i wizytacji realizowanych zadań.

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego nie skontrolował realizacji zadań objętych kontraktami wojewódzkimi. Pomimo przeprowadzania kontroli przez wojewodów i zarządy województw – w ocenie Najwyższej Izby Kontroli – prawidłowe wykonanie przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego zadań objętych działem, którym kieruje jest możliwe jedynie w sytuacji pełnego wykorzystywania przez niego uprawnień, dotyczących przeprowadzania kontroli realizacji zadań objętych kontraktami.

Kontrakty wojewódzkie – w ocenie Najwyższej Izby Kontroli – stanowią właściwy instrument realizacji polityki rozwoju regionalnego. Jednak niektóre mechanizmy określone w kontraktach nie funkcjonowały prawidłowo. Realizacja zadań w ramach kontraktów wojewódzkich pozwoliła służbom administracji rządowej i samorządowej zdobyć praktyczne doświadczenie w zakresie rzeczowego i finansowego programowania rozwoju regionalnego oraz gospodarnego zarządzania otrzymanymi środkami. Szczególne znaczenie dla dalszego realizowania polityki regionalnej, w przyszłości finansowanej w głównej mierze ze środków Unii Europejskiej, mają doświadczenia zdobyte przy stosowaniu po raz pierwszy monitoringu

i wskaźników realizacji zadań oraz sporządzaniu sprawozdawczości według zasad analogicznych do tych, jakie będą obowiązywały przy korzystaniu z funduszy unijnych.

Zdobyta wiedza w trakcie realizacji kontraktów przyczyni się do sprawniejszego przygotowania i wykorzystania przez Polskę funduszy strukturalnych. Znajomość mechanizmów i procedur obowiązujących w Unii Europejskiej zapobiegnie niekorzystnym zjawiskom, które miały miejsce przy realizacji kontraktów.

mgr Bożena Nowaszczuk

Departament Administracji Publicznej w NIK

Andrzej Zalewski

TWORZENIE I GOSPODAROWANIE ZASOBEM GEODEZYJNYM I KARTOGRAFICZNYM

W okresie od 16 września 2002 r. do 2 stycznia 2003 r. Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego NIK koordynował kontrolę prawidłowości tworzenia i gospodarowania zasobem geodezyjnym i kartograficznym w latach 1999-2000 (III kwartały), którą objęto okres od 1 stycznia 1999 r. do 30 września 2002 r.

Celem kontroli była ocena realizacji przez organy administracji publicznej wybranych zadań z zakresu tworzenia i gospodarowania zasobem geodezyjnym i kartograficznym.

W szczególności kontrolą objęto:

– zakładanie i aktualizację mapy zasadniczej;

– aktualność, kompletność i prowadzenie ewidencji gruntów i budynków;

– zakładanie i prowadzenie geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu;

– zaawansowanie prac nad ortofotomapami o znaczeniu krajowym oraz wojewódzkim;

– zaawansowanie prac nad utworzeniem krajowego systemu informacji o terenie;

– prawidłowość tworzenia i gospodarowania środkami Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym.

Najwyższa Izba Kontroli po raz pierwszy w 1984 r. przeprowadziła kontrolę wybranych zagadnień technicznych z dziedziny geodezji i kartografii. Po raz drugi w 1995 r. kontrolą objęto zagadnienia dotyczące wykonywania postanowień Prawa geodezyjnego i kartograficznego oraz gospodarowania Funduszem Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym[1]. Ponadto w latach 1999-2002 corocznie przeprowadzała kontrole w zakresie wykonywania planu finansowego Centralnego Funduszu Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym[2]. Obecna kontrola prawidłowości tworzenia i gospodarowania zasobem geodezyjnym i kartograficznym w latach 1999-2002 (III kwartały) była trzecią kontrolą obejmującą podstawowe zagadnienia techniczne z dziedziny geodezji i kartografii.

---

[1] Informacja o wykonaniu postanowień Prawa geodezyjnego i kartograficznego oraz gospodarowaniu Funduszem Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym – nr 3/96/A-9521 ze stycznia 1996 r.

[2] Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego CFGZGiK oraz WFGZGiK w 1999 r. – nr 44/2000/P/99/136 z maja 2000 r.
Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego CFGZGiK w 1998 r., nr 52/99/P/98/275/DOB z maja 1999 r., w 2000 r. – nr 22/2000/P/00/094/DOC z maja 2001 r., w 2001 r. – nr 117/2002/P/01/089/KSR z maja 2002 r., w 2002 r. - nr 123/2003/P/02/086/KSR z maja 2003 r.

Po kontroli przeprowadzonej w 1995 r. Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała m.in. o usprawnienie organizacji Państwowej Służby Geodezyjnej i Kartograficznej.

Reformując funkcjonowanie gospodarki administracji publicznej[3] z dniem 1 stycznia 1997 r. powołano Głównego Geodetę Kraju jako centralny organ administracji rządowej w zakresie geodezji i kartografii i utworzono jako „aparat pomocniczy" Główny Urząd Geodezji i Kartografii.

W wyniku reformy ustrojowej państwa z dniem 1 stycznia 1999 r. nastąpiły dalsze zmiany w kompetencji służby geodezyjnej i kartograficznej.

Przed reformą ustrojową państwa państwową służbę geodezyjną i kartograficzną stanowiły: Główny Geodeta Kraju oraz terenowe organy rządowej administracji ogólnej (wojewodowie i kierownicy urzędów rejonowych).

Po 1 stycznia 1999 r. sprawy związane z administrowaniem geodezyjnym i kartograficznym przejęła administracja samorządowa, tj. marszałek województwa i starosta (poprzednio wojewoda i kierownik urzędu rejonowego). Powołano również odpowiednio geodetów wojewódzkich i powiatowych usytuowanych w strukturze samorządowej. Nadzór geodezyjny i kartograficzny pozostał w gestii administracji rządowej, tj. Głównego Geodety Kraju i wojewody działającego przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego.

W całym kontrolowanym okresie podstawowym aktem prawnym regulującym proces tworzenia i gospodarowania państwowym zasobem geodezyjnym i kartograficznym oraz gromadzenia i dysponowania środkami Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym była ustawa z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne[4]. Uregulowała ona kompleksowo w jednym akcie prawnym zagadnienia związane z geodezją i kartografią oraz uporządkowała m.in. sprawy związane z organizacją służb geodezyjnych i kartograficznych, wykonywaniem prac geodezyjnych i kartograficznych, ewidencją gruntów i budynków, rozgraniczeniami nieruchomości, a także kwestie uprawnień do wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych oraz krajowego systemu informacji o terenie.

Tworzenie i gospodarowanie państwowym zasobem geodezyjnym i kartograficznym

Nagromadzenie wielu czynności geodezyjnych i kartograficznych oraz wykonywane w ich wyniku materiały przedstawiające olbrzymią wartość archiwalną, spowodowały

---

[3] Na podstawie art. 2 ust. 5 ustawy z 8 sierpnia 1996 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki administracji publicznej (DzU nr 106, poz. 497).

[4] Ustawa z 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (DzU z 2000 r., nr 100, poz. 1086, ze zm.).

konieczność zorganizowania w Polsce odpowiednich instytucji mających na celu koordynowanie tych prac oraz odpowiednie przechowywanie powstających materiałów. Wszelkie materiały (mapy, zdjęcia lotnicze i satelitarne oraz prace geodezyjne i kartograficzne, w tym: mapa zasadnicza, ortofotomapy, ewidencja gruntów i budynków, geodezyjna ewidencja sieci uzbrojenia terenu oraz bazy krajowego systemu informacji o terenie) mające znaczenie dokumentu, gromadzone są w Ośrodkach Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej i stanowią państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny.

Warunkiem niezbędnym przebiegu bez zakłóceń procesu inwestycyjnego jest kompletność i aktualność państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Udział administracji oraz wykonawstwa geodezyjnego i kartograficznego w procesie inwestycyjnym należy rozpatrywać od etapu prac planistycznych obejmujących opracowanie: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania przestrzennego, poprzez etap prac projektowych kończący się uzyskaniem pozwolenia na budowę, aż do etapu realizacji robót budowlanych i montażowych i przekazania obiektu budowlanego do użytku. Z uwagi na duży stopień ogólności ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, do jego opracowania wykorzystywane są mapy topograficzne do graficznego przedstawienia dotychczasowych uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego i zagospodarowania gmin. Na etapie opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mapa zasadnicza wykorzystywana jest jako załącznik graficzny do uchwały rady gminy o przystąpienie do sporządzenia tego planu. Podobnie, na tym etapie wykorzystywane są dane z ewidencji gruntów i budynków, niezbędne do zawiadamiania właścicieli i władających nieruchomościami o terminie wyłożenia projektu planu. Do wniosku o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu załącznikiem jest kopia mapy zasadniczej. Projekt budowlany powinien zawierać m.in. projekt zagospodarowania działki lub terenu sporządzony na aktualnej mapie zasadniczej. Inwentaryzacja powykonawcza usytuowania wybudowanego obiektu i sieci technicznego uzbrojenia stanowi podstawę do aktualizacji mapy zasadniczej.

Zmiany społeczno-ustrojowe po 1989 r, a także dążenie Polski do integracji z krajami Unii Europejskiej wymogły konieczność zorganizowania systemu katastralnego. Funkcjonowanie katastru nieruchomości jest jednym z wymogów Unii Europejskiej w stosunku do Polski. Kataster nieruchomości ma powstać w wyniku przekształcenia ewidencji gruntów i budynków, która dotychczas w sposób ogólny pełni tę funkcję. Kataster jest jednak bardziej szczegółowy, gdyż zawiera pełne dane o stanie prawnym i faktycznym gruntów i budynków. Utworzenie katastru nieruchomości może nastąpić po przeprowadzeniu powszechnej taksacji nieruchomości.

Ponadto wprowadzenie katastru nieruchomości jest konieczne do wprowadzenia systemu podatku od nieruchomości w Polsce. Natomiast niezbędnym warunkiem systemu katastru nieruchomości jest określenie wartości rynkowej nieruchomości, którą należy określić przez powszechną wycenę wszystkich nieruchomości objętych ewidencją katastralną. Według najbardziej optymistycznych szacunków grupowa taksacja wszystkich nieruchomości w Polsce (to jest zbiorowa wycena pewnych grup obiektów, a nie poszczególnych nieruchomości z osobna) zabierze co najmniej 2-3 lata.

Ewidencja gruntów i budynków (kataster)

Założenie i prowadzenie ewidencji gruntów i budynków[5] dla obszaru całego kraju należy do obowiązku starostów. W ewidencji tej należy gromadzić m.in. informacje o: gruntach, budynkach, lokalach, ich właścicielach oraz wartościach nieruchomości

Z badań kontrolnych wynika, że w skontrolowanych starostwach w ramach ewidencji gruntów i budynków założono tylko ewidencję gruntów. Nie założono natomiast ewidencji budynków, mimo obowiązku wynikającego z art. 7d pkt 1 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne. Na 17 skontrolowanych starostw tylko w 4 ewidencją objęto część budynków. W 6 starostwach, rozpoczęto zakładanie ewidencji budynków, a w pozostałych 7 nie rozpoczęto prac w tym zakresie. Starostwa nie miały danych lub informacji w formie: rejestrów budynków, rejestrów lokali, kartotek budynków i lokali. Dysponowały natomiast mapą zasadniczą, na której uwidaczniane były tylko kontury budynków. Kontrola wykazała wypadki wprowadzania zmian w ewidencji gruntów ze zwłoką. Opóźnienia te dochodziły do 216 dni od daty wpływu dokumentów do starostwa. Brak bieżącej aktualizacji operatu ewidencyjnego prowadził do zmniejszenia jego aktualności, co utrudniało ustalanie właścicieli gruntów i wydłużało procedurę wydawania inwestorom decyzji o pozwoleniu na budowę.

Z badań kontrolnych wynika, że z powodu braku pełnego zinwentaryzowania nieruchomości oraz sieci uzbrojenia technicznego na terenie całego kraju służby geodezyjne i kartograficzne nie są przygotowane do przeprowadzenia powszechnej taksacji nieruchomości, będącej podstawowym elementem przyszłego katastru nieruchomości. W żadnym spośród 17 skontrolowanych starostw nie rozpoczęto jeszcze powszechnej taksacji nieruchomości.

---

[5] Ewidencja gruntów i budynków (kataster nieruchomości) jest to jednolity dla kraju, systematycznie aktualizowany zbiór informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych osobach fizycznych lub prawnych władających tymi gruntami, budynkami i lokalami – art. 2 pkt 8 ustawy pgik.

Trzeba podkreślić, że dotychczas nie podjęto prac nad opracowaniem projektu ustawy w myśl art. 163 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[6] określającej termin rozpoczęcia oraz zakończenia powszechnej taksacji nieruchomości, a także źródła jej finansowania. Również Główny Geodeta Kraju nie opracował instrukcji technicznej dotyczącej przeprowadzenia powszechnej taksacji nieruchomości i zasad techniczno-organizacyjnego przygotowania katastru nieruchomości oraz współdziałania w jego tworzeniu, co jest warunkiem niezbędnym do przeprowadzenia taksacji nieruchomości.

Działania Głównego Geodety Kraju w celu tworzenia katastru nieruchomości ograniczały się do wspierania prac starostów w zakresie modernizacji ewidencji gruntów i budynków oraz wdrażania nowoczesnych rozwiązań technicznych i technologicznych ułatwiających dostęp do danych katastralnych, m.in. poprzez:

1. Udzielanie pomocy finansowej starostom na modernizację ewidencji gruntów i budynków. W latach 1999-2002 pomoc ta wynosiła 45 432 tys. zł, w tym: z budżetu Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii – 26 722 tys. zł oraz ze środków Centralnego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym – 18 710 tys. zł.

2. Realizację wspólnie z ministrem sprawiedliwości oraz ministrem finansów prac nad projektem „Budowa zintegrowanego systemu katastralnego w Polsce", finansowanego ze środków funduszu bezzwrotnej pomocy zagranicznej „Phare", którego celem m.in. jest:

– przygotowanie zintegrowanej elektronicznej platformy dla połączenia trzech autonomicznych podsystemów: ewidencji gruntów i budynków (komponent I – odpowiedzialny Główny Geodeta Kraju), systemu ksiąg wieczystych (komponent II – odpowiedzialny minister sprawiedliwości) oraz podatkowej ewidencji nieruchomości (komponent III – odpowiedzialny minister finansów);

– dostosowanie systemu podatkowego do rozwiązań przyjętych w państwach Unii Europejskiej.

Na realizację tego projektu do 2003 r. przeznaczono z funduszu bezzwrotnej pomocy zagranicznej „Phare" 11,52 mln euro.

Mapa zasadnicza

Na koniec 2001 r. pokrycie powierzchni kraju mapą zasadniczą wynosiło 40,2 %.

Zaznaczyć należy, że mapa zasadnicza o pełnej treści, zawierająca aktualne informacje o przestrzennym rozmieszczeniu obiektów ogólnogeograficznych, elementach ewidencji

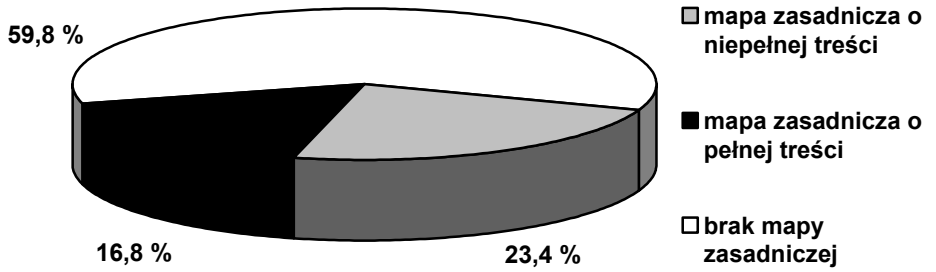
---

[6] DzU z 2000 r., nr 46, poz. 543, ze zm.

gruntów i budynków oraz sieci uzbrojenia terenu: naziemnych i podziemnych, w postaci wielkoskalowego opracowania kartograficznego, obejmowała 16,8 % powierzchni kraju, a mapa o niepełnej treści, zawierająca te same informacje poza elementami sieci uzbrojenia terenu, obejmowała 23,4 % powierzchni kraju.

Rysunek 1

Stopień pokrycia powierzchni kraju mapą zasadniczą
stan na 31 grudnia 2001 r.

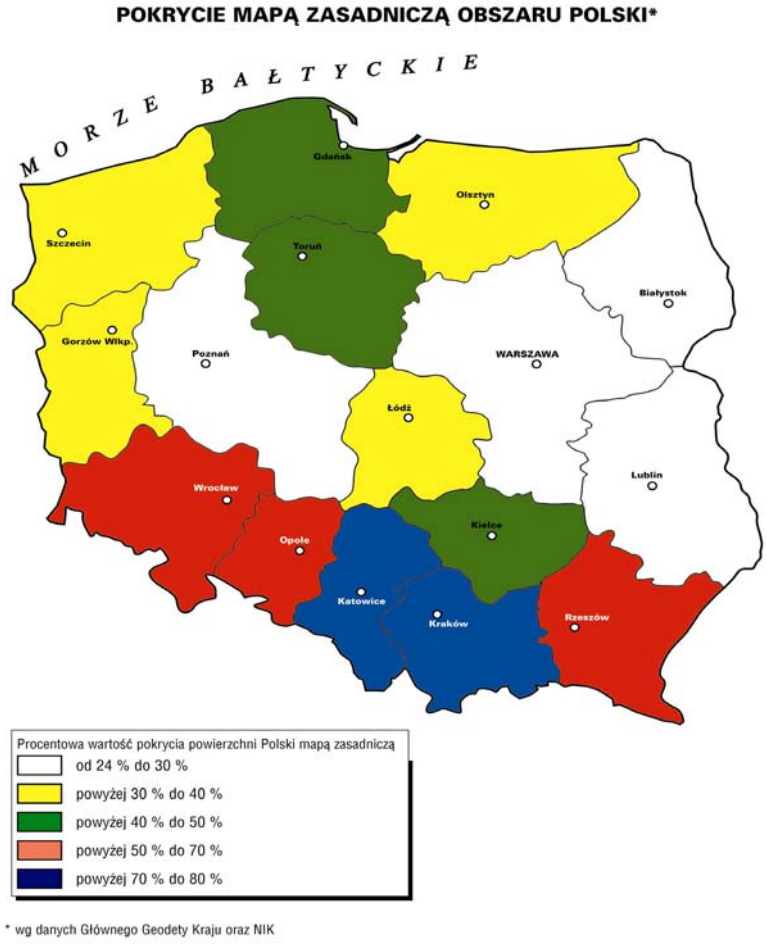


Z danych Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii wynika, że w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 31 grudnia 2001 r. sporządzono mapę zasadniczą o powierzchni 953 347 ha, co stanowi 3,1 % powierzchni kraju. W przypadku utrzymania takiego tempa sporządzania mapy zasadniczej, pełne jej sporządzenie dla całego obszaru kraju nastąpi za kilkadziesiąt lat. Warto podkreślić, że dla 78 172 ha, tj. 3,3 % terenów zabudowanych i zurbanizowanych kraju nie sporządzono w ogóle mapy zasadniczej.

Kontrola wykazała, że w co trzecim skontrolowanym starostwie mapa zasadnicza nie była aktualizowana na bieżąco, tj. niezwłocznie po złożeniu dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej do powiatowego ośrodka dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej. Opóźnienia we wprowadzeniu zmian w treści mapy zasadniczej dochodziły do 70 dni.

W układzie terytorialnym największe procentowo pokrycie powierzchni województwa mapą zasadniczą wystąpiło w województwach : małopolskim – 77 %, śląskim – 71,1 % i opolskim – 56,9 %. Najgorzej pod tym względem przedstawiała się sytuacja w województwach: lubelskim – 24,9 %, wielkopolskim – 28,1 %, podlaskim – 28,2 % i mazowieckim 29,5 %.

Rysunek 2



Geodezyjna ewidencja sieci uzbrojenia terenu

Byli kierownicy urzędów rejonowych mieli obowiązek założyć dla każdej jednostki ewidencyjnej, którą stanowił obszar gminy, geodezyjną ewidencję sieci uzbrojenia terenu[7] w terminie do dnia 3 kwietnia 1996 r. Z dniem 1 stycznia 1999 r. obowiązki te przejęli starostowie. Na mocy rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 2 kwietnia 2001 r. w sprawie geodezyjnej ewidencji uzbrojenia terenu oraz zespołów uzgadniania dokumentacji projektowej[8] termin założenia geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu określono na 31 grudnia 2007 r.

Kontrola wykazała, że według stanu na dzień 30 września 2002 r. w żadnym z 17 skontrolowanych starostw nie założono dotychczas geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu. Tylko w 3, tj. w 17,7 % rozpoczęto zakładanie tej sieci.

---

[7] Uporządkowany zbiór informacji o przestrzennym położeniu i podstawowych danych technicznych oraz o podmiotach władających tymi sieciami.

We wszystkich skontrolowanych starostwach funkcję geodezyjnej sieci uzbrojenia terenu pełniła dokumentacja geodezyjnej inwentaryzacji sieci uzbrojenia terenu, znajdująca się w zasobie geodezyjnym i kartograficznym (mapa zasadnicza, operaty techniczne i szkice inwentaryzacji powykonawczej).

Przyczyną tego stanu był brak instrukcji technicznej dotyczącej wykonywania geodezyjnej ewidencji sieci technicznego uzbrojenia terenu i uzgadniania projektów usytuowania tych sieci, do opracowania której zobowiązany był już w kwietniu 1999 r. Główny Geodeta Kraju.

Krajowy system informacji o terenie

W dniu 18 lutego 1992 r. b. minister gospodarki przestrzennej i budownictwa zatwierdził program[9] modernizacji Systemu Informacji o Terenie /SIT/. W programie tym ustalono 4 fazy realizacji SIT, które mają charakteryzować stopień jego rozwoju. Rozwój ten oceniany miał być pod kątem uzyskiwania przez tworzony system coraz wyższej sprawności, mierzonej głównie stopniem automatyzacji procesów informatycznych. Program rozróżniał następujące fazy: I – wstępną, II – przejściową, III – zaawansowaną i IV – docelową, w której:

– baza danych jest rozbudowana o zbiory pozwalające tworzyć numeryczny model powierzchni terenu oraz zbiory danych tematycznych dotyczących nie tylko jego powierzchni;

– stosowane są również i teledetekcyjne[10] procedury pozyskiwania informacji;

– oprogramowanie przetwarzania danych rozwiązuje problemy automatycznej generalizacji elementów treści mapy numerycznej oraz umożliwia generowanie szerokiego wachlarza map tematycznych o zmiennej treści i skali.

Ustalenia kontroli wskazują, że program modernizacji SIT w 1 województwie (zachodniopomorskim) znajdował się w I fazie, w 7 województwach, tj. 56,2 % (lubelskim, lubuskim, łódzkim, mazowieckim, opolskim, podkarpackim i świętokrzyskim) w II, w pozostałych 8 województwach, tj. w 37,5 % w III – zaawansowanej. W żadnym z województw nie osiągnięto IV fazy – docelowej.

---

[8] DzU nr 38, poz. 455 – obowiązuje od 7 maja 2001 r.

[9] Niepublikowany – zawarty w „Dokumentach programowych SIT" nr 1 z 1993 r. (MGPiB – Departament Głównego Geodety Kraju).

[10] Uzyskane dane o powierzchni ziemi za pomocą pomiaru z samolotu, satelity.

Rysunek 3

REALIZACJA PROGRAMU MODERNIZACJI SIT W POLSCE
– stan na 30 września 2002 r.*

* wg danych z kontroli NIK i uzyskanych z urzędów marszałkowskich w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK

W lipcu 2001 r. Główny Geodeta Kraju, marszałkowie województwa, starostowie lub prezydenci miast zostali zobowiązani do założenia i prowadzenia SIT odpowiednio: dla obszaru kraju, w województwie, w powiecie lub w miastach na prawach powiatu.

Z kontroli wynika, że Główny Geodeta Kraju (według stanu na 30 września 2002 r.) utworzył i prowadził bazę danych podstawowych osnów geodezyjnych, bazę danych przebiegu granic Rzeczypospolitej Polskiej oraz granic i powierzchni jednostek zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa w części dotyczącej województw dla obszaru całego kraju. Ponadto rozpoczął prace, tylko w zakresie eksperymentalnym, nad

stworzeniem bazy danych obiektów topograficznych w kraju. Baza ta pokrywa 7280 km^2, tj. 2,3 % obszaru Polski i obejmuje obiekty: „Wisła", „Dunajec" oraz „Kujawy I i II". Ponadto zaawansowano prace nad utworzeniem bazy metadanych, obejmujących istniejące bazy danych i systemy informatyczne nazwane „Krajową bazą danych ogólnogeograficznych".

Z badań kontrolnych wynika, że tylko w województwie pomorskim założono na całym obszarze województwa bazę wojewódzką SIT, tj. bazę danych obiektów topograficznych z numerycznym modelem rzeźby terenu i bazę metadanych, obejmujących istniejące bazy danych i systemy. W województwach: łódzkim i małopolskim założono bazę danych obiektów topograficznych z numerycznym modelem rzeźby terenu i rozpoczęto zakładanie bazy metadanych. W województwie świętokrzyskim założono bazę danych obiektów topograficznych z numerycznym modelem rzeźby terenu, ale jeszcze nie rozpoczęto zakładania bazy metadanych. W województwach: lubelskim, mazowieckim i śląskim rozpoczęto zakładanie baz danych obiektów topograficznych, nie rozpoczęto jeszcze zakładania bazy metadanych. W województwach: lubuskim i wielkopolskim jeszcze nie rozpoczęto zakładania bazy danych obiektów topograficznych ani bazy metadanych. W pozostałych województwach (dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, opolskim, podkarpackim, podlaskim, warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim) zapoczątkowano zakładanie tych baz.

Przyczyną niedostatecznej realizacji SIT było m.in. nieopracowanie przez Głównego Geodetę Kraju standardu technicznego w formie instrukcji technicznej „Zakładania i prowadzenia baz danych wchodzących w skład krajowego systemu informacji o terenie" – według wymogu § 2 pkt 10 rozporządzenia MSWiA z 24 marca 1999 r. w sprawie standardów technicznych dotyczących geodezji, kartografii oraz krajowego systemu informacji o terenie[11]. Dopiero 13 września 2002 r. Główny Geodeta Kraju powołał zespół konsultacyjny, który ma się zająć opracowaniem ww. instrukcji technicznej.

Mapy topograficzne i ortofotomapy

Mapa topograficzna[12] w skali 1 : 50 000 i 1 : 10 000 opracowana w układzie współrzędnych „1965" obejmowała cały obszar kraju. Od 2002 r. wykonywana jest dla całego kraju numeryczna mapa topograficzna w skali 1 : 50 000. Zakończenie prac przewiduje się w 2004 r.

---

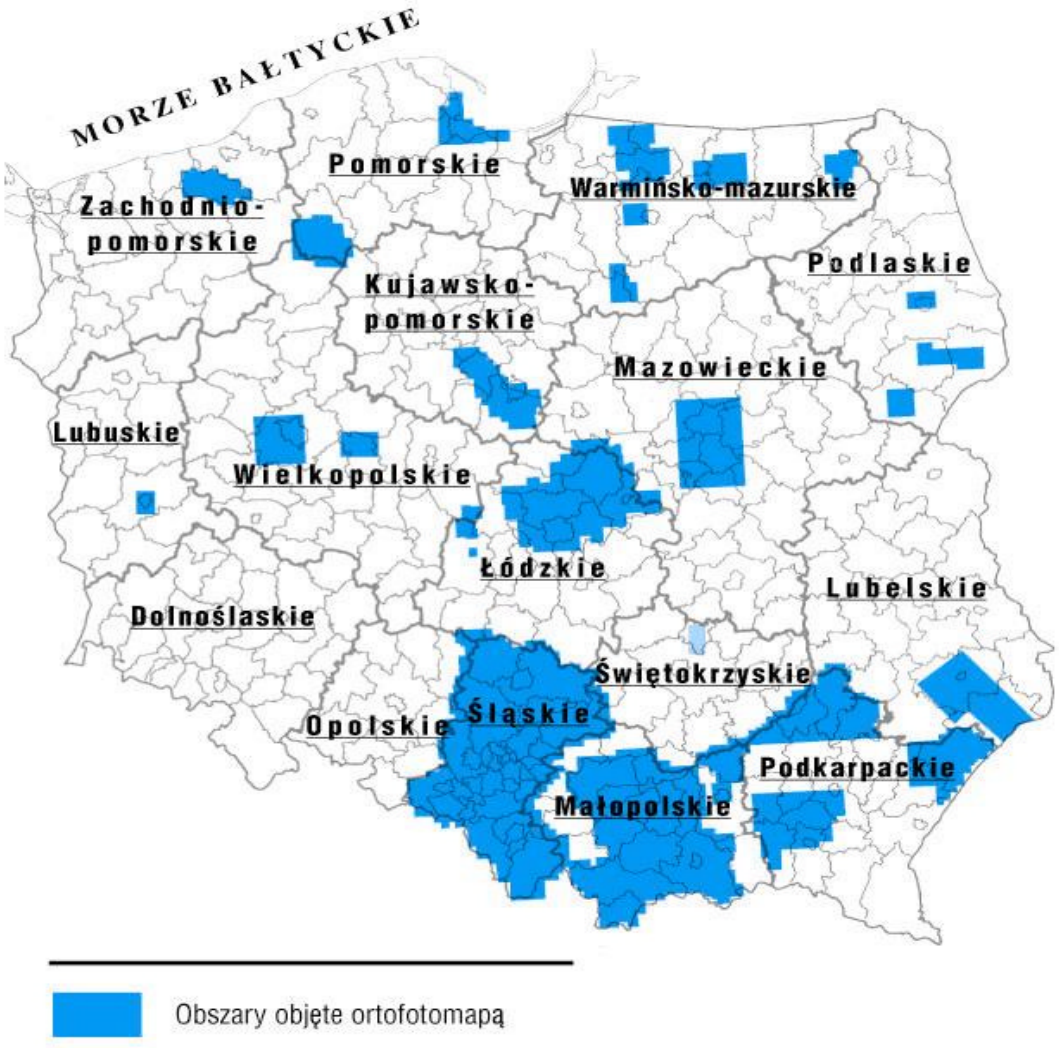
[11] DzU nr 30, poz. 297.

[12] Opracowanie kartograficzne o treści przedstawiającej elementy środowiska geograficznego powierzchni ziemi i ich przestrzenne związki.

Z ustaleń kontroli wynika, że według stanu na 30 września 2002 r. ortofotomapa[13] obejmowała 4 691 725 ha, tj. 15 % powierzchni kraju. Pełne pokrycie powierzchni województwa ortofotomapą miało tylko województwo śląskie, 75 % powierzchni obejmowała ortofotomapa województwa małopolskiego. W województwach dolnośląskim i opolskim w ogóle nie sporządzano ortofotomapy.

Rysunek 4

REALIZACJA ORTOFOTOMAP NA OBSZARZE POLSKI
stan na 30 września 2002 r.*



* wg danych z kontroli i uzyskanych z urzędów marszałkowskich w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK

[13] Obraz terenu w odpowiedniej skali sporządzony z przetworzonych metodami matematycznymi zdjęć lotniczych.

Gospodarowanie Państwowym Funduszem Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym

Ustawą – Prawo geodezyjne i kartograficzne utworzono Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym, składający się z funduszu centralnego, wojewódzkich i powiatowych. Przyjęto zasadę, że wykonywanie czynności związanych z: prowadzeniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, uzgadnianiem usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu i prowadzeniem krajowego systemu informacji o terenie, udzielanie informacji, a także wykonywanie wyrysów i wypisów z operatu ewidencyjnego ewidencji gruntów i budynków – będzie odpłatne. Miało to zapewnić wpływy środków finansowych na Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym.

Ustalono, że przychodami funduszu będą przede wszystkim wpływy ze sprzedaży map oraz innych materiałów i informacji z zasobu: centralnego, wojewódzkich i powiatowych oraz z opłat za czynności związane z prowadzeniem tego zasobu. Zgromadzone w ten sposób pieniądze przeznaczane będą na uzupełnienie środków budżetowych niezbędnych do finansowania zadań związanych z aktualizacją i utrzymaniem państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz na zakup urządzeń i wyposażenie lokali niezbędnych do prowadzenia tego zasobu. Będą też wspomagały wojewódzkie i powiatowe fundusze gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym celowymi dotacjami z funduszu centralnego i z funduszy wojewódzkich. Na dysponentów wyznaczono: Głównego Geodetę Kraju w zakresie funduszu centralnego, marszałków województw w zakresie funduszy wojewódzkich i starostów w zakresie funduszy powiatowych.

W latach 1999-2002 (I półrocze) przychody Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym wyniosły 744 975,7 tys. zł, w tym: centralnego funduszu – 74 517,9 tys. zł, tj. 10,1 % ogółu przychodów, wojewódzkich funduszy – 113 572,9 tys. zł, tj. 15,2 %, powiatowych funduszy – 549 168,3 tys. zł, tj. 73,7 % i gminnych funduszy – 7716,6 tys. zł, tj. 1 %.

Wydatki Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym w latach 1999-2002 (I półrocze) wyniosły 618 303,4 tys. zł, w tym: centralnego funduszu – 67 110,2 tys. zł, tj. 10,9 % ogółu przychodów, wojewódzkich funduszy – 106 040,6 tys. zł, tj. 17,2 %, powiatowych funduszy – 440 335,3 tys. zł, tj. 71,2 % i gminnych funduszy – 4817,3 tys. zł, tj. 0,7 %.

Wyniki kontroli wskazują, że system tworzenia i gospodarowania Funduszem Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym nie zawsze działał skutecznie. Nie wszystkie bowiem należne środki finansowe w wyznaczonych terminach i w pełnej

wysokości wpływały do poszczególnych „poziomów" tego funduszu, a środki nie zawsze były wydatkowane zgodnie z ich przeznaczeniem.

W latach 1999-2002 (I półrocze) marszałkowie i starostowie nie wykorzystali łącznie 116 365,3 tys. zł ze środków finansowych powiatowych i wojewódzkich funduszy, co stanowiło 21,3 % ogółu wydatków i nie zrealizowali w pełni zadań rzeczowych wynikających z ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, w tym m.in.: nie założyli wojewódzkich i powiatowych baz danych krajowego systemu informacji o terenie, ewidencji budynków i geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu. Niewykorzystane środki Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym w danym roku kalendarzowym przekazywane były na następny rok.

Ponadto stwierdzono dysponowanie środkami funduszu przez osoby nieupoważnione w 3 skontrolowanych urzędach marszałkowskich, tj. w podkarpackim, świętokrzyskim i warmińsko-mazurskim, a także w 3 starostwach, tj. w Brzegu i Kędzierzynie-Koźlu (woj. opolskie) oraz w Kielcach (woj. świętokrzyskie), co stanowiło naruszenie art. 41 ust. 5 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne.

W 10 starostwach, tj. 59 % skontrolowanych, wpływy z tytułu odsetek od środków PFGZGiK gromadzonych na wyodrębnionych rachunkach bankowych przekazywano na dochody powiatu, a następnie finansowano z nich wynagrodzenia pracowników wykonujących zadania z dziedziny geodezji i kartografii. Powyższe postępowanie było skutkiem niejednoznacznego stosowania przez starostów przepisów prawa, dotyczących zaliczania odsetek bankowych od środków Powiatowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym na dochody powiatu zamiast na przychody funduszu. Zostało to ostatecznie uregulowane w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 25 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym[14].

Kontrola wykazała 5 przypadków wydatkowania środków Powiatowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym oraz 1 przypadek wydatkowania dotacji celowej z Centralnego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym niezgodnie z jej przeznaczeniem. Stwierdzono to w 4 spośród 17 skontrolowanych starostw, tj. w starostwach: ropczycko-sędziszowskim (woj. podkarpackie),

[14] DzU nr 207, poz. 1759.

szczecineckim (woj. zachodniopomorskie), iławskim (woj. warmińsko-mazurskie) i monieckim (woj. podlaskie).

Obszary korupcjogenne

W procesie realizacji ustawowych zadań dotyczących geodezji i kartografii występowały dwa obszary korupcjogenne: prowadzenie przez pracowników starostw działalności gospodarczej w zakresie geodezji i kartografii oraz realizacja zamówień publicznych na prace geodezyjne i kartograficzne z naruszeniem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.

W 14 spośród 17 skontrolowanych starostw urzędnicy mający uprawnienia zawodowe wykonywali prace geodezyjne i kartograficzne zlecone przez osoby fizyczne i prawne, mimo że czynności te mogły pozostawać w sprzeczności z ich obowiązkami lub mogły wywoływać podejrzenie o stronniczość i interesowność. Na 141 zatrudnionych geodetów powiatowych, pracowników wydziałów geodezji i kartografii oraz powiatowych ośrodków dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej mających uprawnienia zawodowe do sprawowania samodzielnych funkcji 81, tj. 58 % wykonywało prace geodezyjne i kartograficzne w ramach prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej w tej dziedzinie.

Ponadto stwierdzono, że na 473 zbadane zamówienia publiczne na wykonywanie prac geodezyjnych i kartograficznych w 7 wypadkach stwierdzono naruszenie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych i dotyczyło to 2 starostw spośród 17 skontrolowanych. Na przykład w starostwie w Kędzierzynie-Koźlu (woj. opolskie) prowadzono postępowanie o udzielenie zamówień publicznych na wykonanie map numerycznych z naruszeniem zasady bezstronności wyrażonej w art. 20 ust. 1 pkt 3 ustawy z 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych[15]. Nieprawidłowości stwierdzono w 5 na 9 zbadanych wypadków.

Przyczyną wystąpienia nieprawidłowości było niewystarczające stosowanie kontroli wewnętrznej. Skutkiem stwierdzonych nieprawidłowości było wydanie z Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym z naruszeniem prawa 157 559 zł. Ponadto odnotowano uszczuplenia w dochodach Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym w kwocie 483 316 zł oraz inne nieprawidłowości finansowe

[15] DzU z 2002 r., nr 72, poz. 664 ze zm.

w wysokości 185 682 zł. NIK podjęła działania w celu odzyskania 553 100 zł. W wyniku realizacji wniosków pokontrolnych odzyskano 34 582 zł.

Ocena i wnioski

Służba geodezyjna i kartograficzna realizując i nadzorując politykę państwa w zakresie geodezji i kartografii, inicjowała lub wspierała wykonywanie zadań przez organy administracji geodezyjnej i kartograficznej. Doprowadzono do objęcia całego obszaru kraju ewidencją gruntów oraz terminowego zmodernizowania tej ewidencji. Zastąpiono rejestry gruntów prowadzone w technice ręcznej – odpowiednimi zbiorami komputerowymi, tj. do 31 grudnia 2001 r. zgodnie z § 80 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków[16].

Utworzono dla obszaru całego kraju bazę danych podstawowych osnów geodezyjnych i bazy danych przebiegu granic Rzeczypospolitej Polskiej oraz granic i powierzchni jednostek zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa w części dotyczącej województw. Zapoczątkowano tworzenie bazy danych obiektów topograficznych z numerycznym modelem rzeźby terenu. Baza ta obejmuje 7280 km², tj. 2,3 % obszaru Polski. Rozpoczęto też tworzenie bazy metadanych, obejmującej istniejące bazy danych i systemy, w odniesieniu do informacji przestrzennych już funkcjonujących i danych o terenie.

Dotychczasowe działania służby geodezyjnej i kartograficznej były niewystarczające, gdyż nie zrealizowano zadań określonych w ustawie – Prawo geodezyjne i kartograficzne, dotyczących m.in.: założeń i prowadzenia ewidencji budynków oraz założenia krajowej, wojewódzkich i powiatowych baz danych krajowego systemu informacji o terenie. Nadal w niewielkim stopniu są zaawansowane prace nad założeniem mapy zasadniczej (dotychczas 2/5 obszaru kraju).

Z badań kontrolnych wynika, że służby geodezyjne i kartograficzne nie były przygotowane do przeprowadzenia powszechnej taksacji nieruchomości oraz przekształcenia ewidencji gruntów i budynków w kataster nieruchomości. Nie miały bowiem w pełni zinwentaryzowanych nieruchomości oraz sieci uzbrojenia technicznego na terenie całego kraju. Może to uniemożliwić wprowadzenie katastru nieruchomości, stanowiącego jeden z wymogów wstąpienia Polski do Unii Europejskiej.

System tworzenia i gospodarowania Funduszem Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym nie zawsze działał skutecznie, bowiem nie wszystkie należne środki

[16] DzU nr 38, poz. 454.

finansowe w wyznaczonych terminach wpływały do funduszu, a środki z funduszy wydawano także niezgodnie z ich przeznaczeniem.

Kontrola wykazała, że Główny Geodeta Kraju, jako organ nadzoru geodezyjnego i kartograficznego, w niewystarczającym stopniu sprawował nadzór nad działalnością podległych mu organów administracji. Przeprowadzone kontrole nie wpłynęły na poprawę funkcjonowania organów administracji geodezyjnej i kartograficznej.

Niezależnie od konieczności pełnej realizacji przekazanych kierownikom skontrolowanych jednostek wniosków szczegółowych, wskazane byłoby przede wszystkim:

– podjęcie dalszych, zdecydowanych działań w celu usprawnienia funkcjonowania służb geodezyjnych i kartograficznych;

– wzmocnienie nadzoru nad organami administracji geodezyjnej i kartograficznej;

– wsparcie organizacyjne i finansowe organów administracji geodezyjnej i kartograficznej dla zapewnienia kompletności i aktualności państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

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

Bogusław Dauter

UMORZENIE ZALEGŁOŚCI PODATKOWYCH

Zgodnie z art. 217 Konstytucji RP nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów i przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy.

Powyższe uregulowanie konstytucyjne uznało zasady przyznawania ulg i umorzeń za jedną z podstawowych instytucji prawa podatkowego, której tworzenie może następować wyłącznie w drodze ustawy. Przepis ten zwraca uwagę na jeszcze jedną ważną kwestię. Z jednej strony ustawodawca konstytucyjny mówi o nakładaniu podatków i innych danin publicznych, z drugiej zaś o zasadach przyznawania ulg i umorzeń. Oznacza to, że umorzenie zaległości podatkowych jest jednym z elementów kształtowania ciężarów podatkowych. Skoro ustawodawca może nakładać na obywateli podatki i inne daniny, to powinien również w określonych sytuacjach stosować ulgi i umorzenia.

Przyznawanie ulg i umorzeń powinno następować według obowiązujących zasad. W zakresie umorzeń zasady te zostały określone w art. 67 § 1 Ordynacji podatkowej, zgodnie z którym w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym organ podatkowy, na wniosek podatnika, może umorzyć w całości lub w części zaległości podatkowe lub odsetki za zwłokę lub opłatę prolongacyjną. Konsekwencją umorzenia zaległości podatkowej jest wygaśnięcie zobowiązania podatkowego.

1. Wniosek podatnika

Umorzenie zaległości podatkowych, odsetek za zwłokę lub opłaty prolongacyjnej nastąpić może na wniosek podatnika. W wyjątkowych sytuacjach zaległość podatkowa może być umorzona z urzędu. Zgodnie z art. 67 § 4 Ordynacji podatkowej organ podatkowy może umorzyć zaległość podatkową z urzędu jeżeli:

1) zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne;

2) kwota zaległości podatkowej nie przekracza pięciokrotnej wartości kosztów upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym;

3) kwota zaległości podatkowej nie została zaspokojona w zakończonym postępowaniu likwidacyjnym lub upadłościowym;

4) podatnik zmarł i nie pozostawił żadnego majątku lub pozostawił ruchomości niepodlegające egzekucji na podstawie odrębnych przepisów, albo pozostawił przedmioty codziennego użytku domowego, których łączna wartość nie przekracza kwoty stanowiącej trzykrotność przeciętnego wynagrodzenia, ogłaszanego przez prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie przepisów o emeryturach, rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w poprzednim kwartale i jednocześnie nie ma spadkobierców innych niż Skarb Państwa oraz nie ma możliwości orzeczenia odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej.

Nowelą z 12 września 2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw[1] wprowadzono zapis, zgodnie z którym w wypadkach przedstawionych w przywołanym § 4 decyzję umarzającą zaległość podatkową pozostawia się w aktach sprawy. Kwestia ta nie była dotychczas uregulowana, co powodowało, że w niektórych sytuacjach (np. art. 67 § 4 pkt. 3 i 4) organ podatkowy nie miał komu doręczyć decyzji umarzającej, natomiast w pozostałych wypadkach doręczenie wiązało się z dodatkowymi całkowicie zbędnymi czynnościami. Artykuł 67 § 1 Ordynacji podatkowej nie obejmuje swoim podmiotowym zakresem płatników. Oznacza to, że ustawodawca nie przewidział możliwości występowania płatników z wnioskiem o umorzenie zaległości [2]. Postępowanie wszczęte na wniosek płatnika w tym przedmiocie podlega umorzeniu jako bezprzedmiotowe [3].

Przepisy Ordynacji podatkowej nie określają szczególnych wymogów co do formy wniosku. Należy w tym względzie odwołać się do treści art. 168 Ordynacji podatkowej, zgodnie z którym podania (wnioski) podatników mogą być wnoszone na piśmie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu. Podanie (wniosek) powinno zawierać co najmniej treść żądania, wskazanie osoby, od której pochodzi oraz jej adresu.

W wypadku gdy wniosek o umorzenie składany jest w formie pisemnej albo ustnie do protokołu, powinien być podpisany przez wnoszącego, a protokół ponadto przez pracownika, który go sporządził.

W wypadku gdy wniosek o umorzenie nie zawiera któregoś z istotnych elementów, organ podatkowy ma obowiązek wezwać podatnika do usunięcia braków, określając termin

---

1 DzU nr 169, poz. 1387.

2 Wyrok NSA z 16 stycznia 2001 r., sygn. akt III SA 2831/99.

3 Wyrok NSA z 20 kwietnia 2001 r., sygn. akt I SA/Ka 1581/00.

i konsekwencje wynikające z niedotrzymania tego terminu. Jeżeli podatnik nie uzupełni wniosku w terminie 7 dni, wniosek zawierający braki pozostawia się bez rozpatrzenia. O pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia organ podatkowy orzeka w drodze postanowienia.

Dość często w praktyce orzeczniczej zdarza się, że podatnik wniosek o umorzenie zaległości podatkowej uzasadnia błędami merytorycznymi decyzji wymiarowej. Ukształtował się w związku z tym pogląd, że w toku postępowania o umorzenie zaległości podatkowej lub umorzenie zaległych odsetek nie można kwestionować i weryfikować decyzji określającej wysokość zaległości podatkowej[4]. Nie są to jednak braki formalne wniosku, lecz braki merytoryczne, które uzasadniają wydanie decyzji odmownej.

Odmowa umorzenia zaległości podatkowych nie stwarza stanu *res iudicata*, a w związku z tym zobowiązany do uiszczenia zaległości podatkowej może występować o jej umorzenie tak długo, jak długo ta zaległość istnieje [5].

Nie będzie również powagi rzeczy osądzonej, jeżeli kolejny wniosek o umorzenie zaległości podatkowej złożony został po rozpoznaniu sprawy o umorzenie zaległości podatkowej zakończonej decyzją ostateczną umarzającą tę zaległość w 50% [6].

Nie można natomiast żądać umorzenia zaległości podatkowej, która wygasła przed złożeniem wniosku o jej umorzenie. W tych okolicznościach wszczęte przez podatnika postępowanie jest postępowaniem bezprzedmiotowym [7].

Inna natomiast sytuacja prawna zachodzi, jeżeli zapłacenie zaległego podatku lub jego wyegzekwowanie nastąpiło po dacie złożenia wniosku o umorzenie postępowania.

Moim zdaniem należy tu wyróżnić następujące stany faktyczne. Jeżeli zapłacenie podatku nastąpiło przed wydaniem decyzji przez organ I instancji, postępowanie z wniosku o umorzenie jako bezprzedmiotowe należy umorzyć. W wypadku natomiast, kiedy zapłata podatku nastąpiła po wydaniu decyzji przez organ I instancji, zapłacenie podatku w tych okolicznościach nie czyni bezprzedmiotowości postępowania [8]. Organ odwoławczy powinien rozpatrzeć wniosek o umorzenie zaległości wraz z odwołaniem merytorycznym. Wydanie przez ten organ decyzji korzystnej dla podatnika powoduje, że uiszczony podatek stanowić będzie nadpłatę.

---

4 Wyrok NSA z 21 sierpnia 1997 r., sygn. akt SA/Gd 3277/95.

5 Wyrok NSA z 18 lutego 2000 r., sygn. akt III SA 398/99.

6 Wyrok NSA z 30 lipca 1999 r., sygn. akt III SA 5245/98.

7 Wyrok NSA z 29 września 1999 r., sygn. akt SA/Sz 1291/98.

8 Wyrok NSA z 6 lutego 2002 r., sygn. akt III RN 198/00.

Inna natomiast sytuacja zachodzi w wypadku wyegzekwowania zaległości przez organ egzekucyjny. Odnosząc się do tak postawionej kwestii NSA w wyroku z 27 sierpnia 1997 r.[9] stwierdził, że nie jest dopuszczalne umorzenie postępowania w sprawie o umorzenia zaległych odsetek, jeżeli w trakcie toczącego się postępowania należność z tego tytułu została wyegzekwowana w trybie postępowania egzekucyjnego w administracji poprzez pobranie odpowiedniej kwoty z rachunku bankowego podatnika.

Przymusowe wykonanie zobowiązania podatkowego w czasie trwania postępowania w sprawie umorzenia zaległych odsetek nie czyni tego postępowania bezprzedmiotowym. Niezależnie bowiem od uznania czy przymusowe wykonanie zobowiązania podatkowego w trakcie tego postępowania jest równoznaczne z zapłatą podatku, czy też pod pojęciem „zapłata podatku" należy rozumieć dobrowolne wykonanie zobowiązania przez podatnika, to istnieje sprawa umorzenia zaległych odsetek, a organ podatkowy jest zobowiązany do merytorycznego rozpoznania wniosku strony (w ramach art. 67 § 1 Ordynacji podatkowej).

Przyjęcie odmiennego poglądu prowadziłoby do praktycznego uniemożliwienia korzystania przez podatnika z możliwości określonych w tym przepisie, tj. wydania decyzji o umorzeniu zaległości podatkowych, a ponadto o bezprzedmiotowości postępowania decydowałyby okoliczności przypadkowe, jak np. sprawność postępowania egzekucyjnego.

Składając wniosek o umorzenie postępowania podatnik powinien wskazać na okoliczności ten wniosek uzasadniające. W interesie podatnika leży zatem podanie do wiadomości organów wszystkich istotnych okoliczności sprawy i dopilnowanie ich utrwalenia w dokumentach [10]. Składając wniosek o umorzenie podatnik musi mieć świadomość, że zgodnie z ogólną zasadą postępowania dowodowego, ciężar dowodzenia spoczywa na tym, kto wywodzi określone skutki prawne. Jeżeli więc wnioskodawca powołuje się na przesłankę ważnego interesu podatnika, musi wykazać na czym ona w jego wypadku polega.

2. Charakter decyzji organu podatkowego

Stanowiąc w art. 67 § 1 Ordynacji podatkowej materialnoprawną podstawę umarzania zaległości podatkowych, odsetek za zwłokę lub opłaty prolongacyjnej, ustawodawca upoważnił organy podatkowe do orzekania w ramach tzw. uznania administracyjnego – pozostawiając im ocenę – czy w konkretnej sprawie występują okoliczności uzasadniające umorzenie, jak również ocenę zakresu tego umorzenia.

---

[9] Sygn. akt III SA 1972/95.

[10] Wyrok NSA z 23 września 1999 r., sygn. akt SA/Sz 116/98.

Uznanie administracyjne jest konstrukcją prawną pozwalającą organowi administracji publicznej na wybór konsekwencji prawnych zaistnienia sytuacji, do której odnosi się hipoteza normy prawnej[11].

Jakkolwiek uznaniowy charakter decyzji oznacza, że organy podatkowe mogą, ale nie muszą umorzyć zaległość podatkową, to jednak decyzje wydane w tym trybie nie mogą być dowolne. Wymagają uzasadnienia odpowiadającego rygorom art. 210 § 4 Ordynacji podatkowej.

Nie można uznać za przekonujące uzasadnienie organu podatkowego decyzji odmawiającej umorzenia zaległości podatkowej, w którym stwierdzono, że przedmiotem działania urzędów skarbowych jest terminowa i zgodna z prawem podatkowym realizacja wpływów do budżetu państwa i budżetów samorządowych [12].

Negatywne rozstrzygnięcie dotyczące umorzenia zaległości podatkowych lub odsetek powinno być szczególnie przekonywująco i jasno uzasadnione, zarówno co do faktów, jak i co do prawa, tak aby nie było wątpliwości, że wszystkie okoliczności sprawy zostały głęboko rozważone i ocenione, a ostateczne rozstrzygnięcie jest ich logiczną konsekwencją, nie zaś efektem choćby ograniczonego woluntaryzmu [13].

Zgodnie z art. 67 § 1 Ordynacji podatkowej, jeśli organ podatkowy stwierdzi, że w sprawie nie zachodzą przesłanki, o których w tym przepisie mowa, tj. brakuje ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego – przepis ten w ogóle nie może mieć zastosowania. Dopiero stwierdzenie przez organ podatkowy jednej z tych przesłanek powoduje konieczność rozważenia czy zaległość podatkowa może być umorzona, a jeżeli tak, to w jakiej części.

Mówiąc o uznaniowym charakterze decyzji o umarzaniu zaległości podatkowych należy podkreślić, że opierają się one na przepisie, który w swej treści zawiera pojęcia nieostre, takie jak „ważny interes podatnika" czy „interes publiczny". Połączenie decyzji uznaniowej z pojęciami nieostrymi, na których się one opierają powoduje, że organy podatkowe mają bardzo szerokie – żeby nie powiedzieć – nieograniczone pole decyzyjne. Aby tego rodzaju wyjątkowo szerokie kompetencje nie godziły w istotę państwa praworządnego, Naczelny Sąd Administracyjny w swoim orzecznictwie odwołuje się do podstawowych zasad konstytucyjnych czy też zasad ogólnych postępowania.

---

[11] B. Brzeziński, M. Kalinowski, M. Masternak, A. Oleksińska: *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Toruń 2002, s. 252.

[12] Wyrok NSA z 17 marca 1994 r., sygn. akt SA/Po 3597/93.

[13] Wyrok NSA z 20 grudnia 1994 r., sygn. akt III ARN 79/94.

W wyroku z 4 listopada 1999 r.[14] NSA stwierdził, że organy publiczne działające w ramach uznania muszą w swoich rozstrzygnięciach respektować przede wszystkim porządek prawny wynikający z Konstytucji RP (m.in. art. 74 ust. 1, 2 i 4) i nie mogą ograniczać się przy prowadzeniu postępowania tylko do przepisów ustawowych, mających bezpośrednie zastosowanie w danej sprawie.

Natomiast w wyroku z 25 maja 2001 r.[15] NSA podniósł, że jakkolwiek do organów podatkowych należy wybór jednego z możliwych sposobów rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej umorzenia zaległości podatkowej, to jednak nie oznacza, że organ ten na wniosek zainteresowanego podatnika może podejmować działanie wtedy dopiero, gdy sam uzna to za stosowne. Okoliczność bowiem, że decyzja ma charakter uznaniowy nie zwalnia organu od obowiązku terminowego załatwienia sprawy, określonego w art. 139 i nast. Ordynacji podatkowej.

Częściej jednak w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego prezentowany jest pogląd, że decyzje odmawiające umorzenia zaległości podatkowych w zasadzie uchylają się od kontroli pod względem jej zgodności z prawem materialnym, a jedynie podlegają kontroli zgodności decyzji z przepisami proceduralnymi i kompetencyjnymi.

Szczególnie dobitnie zaznaczył to sąd w wyroku z 3 lutego 2000 r.[16], stwierdzając że NSA nie jest organem III instancji w postępowaniu administracyjnym i nie może poddawać ocenie, czy dokonany przez organ administracji państwowej wybór jest słuszny, a zatem sąd nie jest uprawniony do badania merytorycznej zasadności (celowości) decyzji administracyjnej.

Osobiście skłaniam się do poglądu, że uprawnienie organu podatkowego do wydawania decyzji uznaniowej nie zwalnia sądu administracyjnego z obowiązku oceny, czy spełnione zostały przesłanki uzasadniające umorzenie zaległości podatkowych w całości lub w części.

I jeszcze jedna kwestia. W postępowaniach podatkowych, w których rozstrzygnięcie uzależnione jest od sytuacji podatnika w dniu orzekania, a do takich należą postępowania w trybie art. 67 § 1 Ordynacji podatkowej, upływ czasu ma niewątpliwy wpływ na treść decyzji. Dlatego przy rozpatrywaniu wniosku o umorzenie zaległości podatkowej organ podatkowy ma obowiązek brać pod uwagę przede wszystkim sytuację, w jakiej podatnik znajduje się w chwili, gdy podejmowana jest decyzja w sprawie umorzenia zaległości

---

[14] Sygn. akt III SA 7860/98.

[15] Sygn. akt III SA 2024/00.

[16] Sygn. akt I SA/Kr 983/98.

podatkowej. Dotyczy to także postępowania odwoławczego. Upływ czasu zachodzący między datą podjęcia decyzji pierwszoinstancyjnej a datą orzekania przez organ odwoławczy, powodujący dezaktualizację dotychczasowych ustaleń, obliguje ten organ do przeprowadzenia postępowania dowodowego – wyjaśniającego we własnym zakresie [17].

3. Przesłanka ważnego interesu podatnika

Pojęcie „ważny interes podatnika" jest pojęciem nieostrym i jego definiowanie bardzo często zależne jest od okoliczności faktycznych określonej sprawy.

O istnieniu ważnego interesu podatnika decydują zobiektywizowane kryteria, na podstawie których organ podatkowy rozstrzyga o umorzeniu bądź nieumorzeniu zaległości podatkowej. Ważnego interesu podatnika nie można utożsamiać z jego subiektywnym przekonaniem o potrzebie umorzenia zaległości podatkowej. Podejmowane przez Naczelny Sąd Administracyjny próby zdefiniowania tego pojęcia, podobnie zresztą jak pojęcia „interesu publicznego", ograniczają się do wskazania przesłanek, które tylko w realiach konkretnej sprawy stanowią o ważnym interesie podatnika.

I tak w wyroku z 22 kwietnia 1999 r.[18] przez ważny interes podatnika sąd uznał sytuację, gdy z powodu nadzwyczajnych, losowych przypadków, podatnik nie jest w stanie uregulować zaległości podatkowych. Będzie to, w ocenie sądu, utrata możliwości zarobkowania, utrata majątku.

Nie negując zasady zaprezentowanego poglądu należy podkreślić, że ograniczenie tej definicji wyłącznie do nadzwyczajnych, nieprzewidywalnych zdarzeń losowych, mających bezpośredni wpływ na sytuację podatnika, byłoby zbyt daleko idące. Moim zdaniem interes podatnika w rozumieniu art. 67 § 1 Ordynacji podatkowej należy widzieć bardziej szeroko, mając na uwadze nie tylko sytuacje nadzwyczajne, ale także normalną sytuację ekonomiczną, w tym wysokość uzyskiwanych przez stronę dochodów, ale również konieczność ponoszenia wydatków np. związanych z kosztami leczenia członków najbliższej rodziny podatnika [19]. Zawężenie ustawowych wymogów umarzania zaległości podatkowej do wypadków, w których podatnik – wskutek uiszczenia podatku – miałby pozostawać bez środków do życia i korzystać ze środków pomocy społecznej jest niedopuszczalną interpretacją na niekorzyść podatnika [20].

---

17 Wyrok NSA z 29 marca 2001 r., sygn. akt I SA/Ka 2444/99.

18 Sygn. akt SA/Sz 850/98.

19 Wyrok NSA z 2 września 1999 r., sygn. akt SA/Sz 1753/98.

20 Wyrok NSA z 24 października 1995 r., sygn. akt SA/Po 539/95.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego jest akceptowany pogląd, że zobowiązania podatkowe określone ustawami mają charakter powszechny. Możliwość natomiast umorzenia zaległości podatkowej jest odstępstwem od tej zasady i winna mieć charakter wyjątkowy. Ten wyjątkowy charakter powoduje, że nie mogą stanowić podstawy do umorzenia zaległości podatkowych wszelkie okoliczności, będące następstwem określonych decyzji gospodarczych podatnika. Do takich należy m.in. pobieranie kredytu bankowego. Umorzenie zaległości podatkowych z powodu zadłużenia kredytowego gospodarstwa oznaczałoby w istocie przerzucenie na społeczeństwo skutków podejmowania nietrafnych decyzji gospodarczych lub ryzyka ekonomicznego związanego z każdym rodzajem działalności gospodarczej [21].

W podobnym duchu wypowiedział się sąd w wyroku z 1 października 1995 r.[22] stwierdzając, że niepowodzenia finansowe działalności gospodarczej, na które powołuje się skarżący, nie mogą skutkować obowiązkiem umorzenia zaległych odsetek za zwłokę oraz rozłożenia na raty w zryczałtowanym podatku dochodowym. Również nie stanowi podstawy do rozłożenia na raty zaległego podatku i umorzenia odsetek fakt zawarcia przez podatnika umowy z nieuczciwym kontrahentem. Niewiedza, brak doświadczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej nie stanowią o ważnym uzasadnionym interesie podatnika lub interesie publicznym. Każdy obywatel podejmując działalność gospodarczą i dbając o swój interes winien podejmować decyzje w sposób przemyślany, zgodny z prawem.

Nie można uznać za okoliczność uzasadniającą umorzenie odsetek sytuacji, w której nie można zakończyć likwidacji spółki z powodu istnienia zobowiązań podatkowych wobec Skarbu Państwa. Okoliczność tak przedstawiona jest nieprawdziwa. Istnienie zobowiązań podatkowych powoduje jedynie, że proces likwidacji jest bardziej skomplikowany i wydłużony w czasie oraz mniej korzystny dla udziałowców i likwidatora. Zmiana strategii gospodarczej przez głównego partnera strony skarżącej, negatywnie rzutująca na interesy spółki, to element ryzyka gospodarczego, które każdy podmiot ponosi we własnym zakresie. Gdyby przyjąć stanowisko odmienne, to budżet, a w konsekwencji całe społeczeństwo ponosiłoby skutki nieumiejętnych działań gospodarczych [23].

Nierzetelne wywiązywanie się z powierzonych obowiązków przez pracownika zatrudnionego przez podatnika i narażenie go na konsekwencje podatkowe nie może stanowić podstawy do umorzenia zaległości, bowiem to podatnik ponosi ryzyko „w wyborze odpowiedniego pracownika” [24].

---

21 Wyrok NSA z 8 listopada 1995 r., sygn. akt SA/Sz 1044/95.

22 Sygn. akt III SA 7493/98.

23 Wyrok NSA z 18 stycznia 2001 r., sygn. akt III SA 2992/99.

24 Wyroki NSA z 30 listopada 2000 r., sygn. akt III SA 1883/99 i z 24 kwietnia 2001 r., sygn. akt I SA/Ka 498/00.

Analiza powyższych, bardzo kazuistycznych rozstrzygnięć, pozwala stwierdzić, że organ podatkowy podejmując decyzję, nawet przy uwzględnieniu inicjatywy dowodowej wnioskodawcy, nie jest zwolniony od dokonania prawidłowych ustaleń faktycznych. Aby stwierdzić, czy w danym przypadku ważny interes podatnika mógłby uzasadniać pozytywne rozpatrzenie wniosku w całości lub części (chociażby tylko w odniesieniu do odsetek za zwłokę) trzeba najpierw w sposób wyczerpujący ustalić, jaka jest faktyczna sytuacja materialna, rodzinna podatnika i czy ma on realne możliwości uregulowania zaległości podatkowej. Nie bez wpływu na ocenę sytuacji podatnika pozostaje wysokość zaległości podatkowej, której zmiana – np. na skutek spłacenia części zaległości przez podatnika – stanowi zmianę jednego z elementów stanu faktycznego sprawy w przedmiocie umorzenia zaległości i powinna być istotnym czynnikiem branym pod uwagę.

Przesłanką podjęcia decyzji w sprawie umorzenia zaległości podatkowej jest sytuacja podatnika istniejąca w chwili podejmowania decyzji o umorzeniu, a nie zdarzenia wcześniejsze z okresu prowadzenia działalności gospodarczej [25].

4. Przesłanka interesu publicznego

„Publiczny" to znaczy dotyczący ogółu ludzi, służący ogółowi, dostępny dla wszystkich; związany z jakimś urzędem, z jakąś instytucją; ogólny, powszechny, społeczny, nieprywatny.[26]

Pojęcie „interesu publicznego" nie da się wprost zdefiniować. Można się do niego odwoływać poprzez ustalenie hierarchii celów i wartości, jakie winny obowiązywać w procesie stosowania prawa.

W wyroku z 28 stycznia 2000 r.[27] NSA stwierdził, że nie można się zgodzić, że art. 67 § 1 Ordynacji podatkowej może mieć zastosowanie jedynie w wypadku zaistnienia klęski żywiołowej (zdarzenia losowego). Użyte w powołanym przepisie określenia „ważny interes podatnika" i „interes publiczny" mają charakter nieostry, którego treść powinna być oceniana w świetle okoliczności konkretnej sprawy, bądź charakter niedookreślony, co wymaga każdorazowego dokonania oceny skutków rozstrzygnięć prawnych z punktu widzenia respektowania wartości, jakie kryć się mogą pod pojęciem interesu publicznego.

---

25 Wyrok NSA z 3 lipca 1997 r., sygn. akt I SA/Kr 1161/96.

26 *Słownik języka polskiego*, pod red. M. Szymczaka, PWN, Warszawa 1979, t. II, s. 1074.

27 Sygn. akt III SA 181/99.

Sytuacja, w której podatnik wskutek wadliwości faktury VAT nie może skutecznie odliczyć podatku naliczonego od należnego, nie mieści się w zakresie ani ważnego interesu podatnika, ani interesu publicznego [28] .

Orzekając o umorzeniu zaległości podatkowych organ podatkowy, wydając pozytywną dla podatnika decyzję może mieć za podstawę takiego rozstrzygnięcia albo przesłankę ważnego interesu podatnika, albo przesłankę interesu publicznego, albo obie te przesłanki łącznie. Nie można natomiast podzielić stanowiska, iż organy podatkowe zobowiązane są do rozstrzygania spraw z uwzględnieniem ważnego interesu podatnika, jeżeli nie stoi temu na przeszkodzie interes publiczny – przez który bardzo często organ podatkowy zdaje się rozumieć interes budżetu państwa. Użyty w art. 67 § 1 Ordynacji podatkowej spójnik „lub" wyraża możliwość zamienną, co oznacza, że obie wymienione przesłanki mają charakter równorzędny.

Podobny pogląd zaprezentował NSA w wyroku z 22 marca 2000 r. Stwierdził, że jeżeli wnioskodawca znajduje się w trudnej sytuacji życiowej i materialnej, to nie można odmownej decyzji oprzeć na argumentacji, że zastosowanie ulgi nie jest społecznie uzasadnione, ponieważ podatnik nie może w ten sposób dążyć do poprawy swojej sytuacji [29].

I jeszcze jeden interesujący wyrok, którego istota sprowadza się do stwierdzenia, że prawo do domagania się umorzenia zaległości podatkowych jest prawem o charakterze osobistym, związanym ściśle z osobą spadkobiercy. Nie podlega więc ono dziedziczeniu w świetle art. 922 kc oraz nie podlega przejęciu przez spadkobierców w świetle art. 97 § 1 Ordynacji podatkowej [30].

Nie wdając się w polemikę, która przekraczałaby ramy niniejszego opracowania, należy tylko wskazać, że przepis art. 67 § 1 Ordynacji podatkowej daje wystarczającą podstawę do ubiegania się o umorzenie zaległości podatkowych wyłącznie na podstawie przesłanki ważnego interesu publicznego, który nie zawsze musi się wiązać ściśle z sytuacją osobistą podatnika.

Bogusław Dauter
sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego

---

28 Wyrok NSA z 13 czerwca 2001 r., sygn. akt I SA/Gd 2316/98.

29 Sygn. akt SA/Sz 225/99.

30 Wyrok NSA z 7 czerwca 2000 r., sygn. akt III SA 1216/99.

WSPOMNIENIE O PREZESIE LUBOMIRZE VOLENIKU

Głęboki żal wzbudza świadomość, że nie ma już wśród nas Lubomira Volenika, Prezesa Najwyższego Urzędu Kontrolnego Republiki Czeskiej jednego z najdłużej pełniących swój urząd prezesów najwyższych urzędów kontroli w Europie. Po raz pierwszy kontrolerem Czech został wybrany w 1993 r., następnie w 2002 r. powierzono Mu ten urząd na kolejną 9-letnią kadencję.

Przed wyborem na Głównego Kontrolera Lubomir Volenik miał już bogate doświadczenie w służbie państwowej, był aktywnym deputowanym w Parlamencie Czech.

Jego śmierć przyszła nagle, zaskakując nas wszystkich, którzy go znali. W moim przypadku była to nie tylko znajomość, ale też szczera przyjaźń.

Lubomira Volenika poznałem w 1995 r., wkrótce po objęciu przeze mnie funkcji prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Był pierwszym zagranicznym kontrolerem państwowym, z którym się spotkałem. Potem mieliśmy dziesiątki spotkań w ramach współpracy dwustronnej i wielostronnej, zwłaszcza w EUROSAI. W latach 1996-1999 pełnił bowiem funkcję Prezesa Europejskiej Organizacji Najwyższych Instytucji Kontrolnych, wiele czyniąc dla konsolidacji europejskiego środowiska kontrolerów państwowych. Lubosz miał wielki szacunek dla Polski, znakomicie znał naszą historię, kulturę i literaturę, bardzo lubił powieści Henryka Sienkiewicza, gdyby na ich temat brał udział w teleturnieju „Wielka gra" – na pewno byłby najlepszy.

W czasie pełnienia swej funkcji kilkakrotnie odwiedzał Polskę, przyjmował też delegacje NIK w Pradze. Pamiętam szczególnie Jego wizytę w marcu 1999 r. na obchodach 80-lecia Najwyższej Izby Kontroli. Był wtedy jako Prezes EUROSAI i Przewodniczący Komitetu Zarządzającego EUROSAI honorowym gościem Izby, został również przyjęty przez Prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego.

Rozmawiałem z Nim wtedy o planowanej publikacji na temat wyników kontroli dotyczących złych warunków odbywania służby wojskowej. Lubomir Volenik zastanowił się i powiedział: Polska, tak samo jak Czechy, za kilka dni wstępuje do NATO. Lepiej nieco odłóż publikację raportu, bo jeszcze spotkasz się z zarzutem, że chcesz zaszkodzić wejściu Polski do NATO. Posłuchałem i odczekałem kilka dni do zakończenia oficjalnych ceremonii. Do dziś jestem wdzięczny za tę radę, bo wartościowy raport zostałby „utopiony" w politycznych sporach. Prawdę należy mówić zawsze, ale też należy unikać głoszenia jej w okolicznościach niesprzyjających właściwemu odbiorowi.

W mojej pamięci zostaną najbardziej „wieczory słowiańskie", które przy okazji spotkań międzynarodowych organizowaliśmy w gronie kontrolerów, z krajów nie tylko słowiańskich. Lubosz Volenik był duszą tych spotkań i trudno przecenić jego zasługi dla towarzyskiej integracji, tak przecież ważnej we współpracy międzynarodowej. Pięknie grał na gitarze, jego ulubionym repertuarem były utwory Beatlesów i ludowe piosenki czeskie, czasami też hiszpańskie. Kiedyś, na jednym ze spotkań EUROSAI urządził koncert wespół z Prezesem Europejskiego Trybunału Audytorów J. O. Karlssonem. Międzynarodowa publiczność kontrolerska hucznie oklaskiwała obu gitarzystów.

Lubomir Volenik miał swoje teorie na temat podstaw przyjaznych kontaktów międzynarodowych pracowników kontroli państwowej. Mało nas lubią we własnych krajach, więc lgniemy do siebie za granicą – powiedział kiedyś. Celna to była obserwacja i chyba w sumie pozytywna. Kontrolerzy rzeczywiście muszą być oszczędni w kontaktach towarzyskich we własnym kraju i dobrze, że tacy właśnie są.

Lubomir przez wiele lat zmagał się z chorobą, która innego człowieka posadziłaby na wózku inwalidzkim. On się jej nie poddał – był tak aktywny fizycznie, że wielu ludzi w pełni zdrowych mogło mu tego zazdrościć. Kiedyś wyznał mi: poważam cię najbardziej za to, że mi nigdy nie pomagasz, nie podpierasz przy wejściu na schody. Nie trzeba było pomagać, bo doskonale radził sobie sam. Prezentował bowiem niezwykły hart ducha.

Ostatni raz spotkałem się z Lubomirem Volenikiem w marcu tego roku – pamiętał o starej przyjaźni i odwiedził mnie w Sejmie. Był pełen optymizmu, nadziei i planów na rozpoczętą niedawno drugą kadencję na Jego Urzędzie.

Nie było Mu dane tych planów zrealizować. Do wypełnienia misji pozostawało jeszcze 8 lat. Następny prezes będzie musiał podjąć przerwane dzieło. Nie będzie łatwo dorównać kompetencjom i walorom osobowości Lubomira Volenika.

Odejście Prezesa Lubomira Volenika to wielki żal i strata, nie tylko dla czeskiego Urzędu Kontrolnego, ale dla nas wszystkich. Odszedł Człowiek wielkiego serca, ducha i umysłu. Odszedł wybitny Czech, Przyjaciel Polski – pozostaje po Nim nasza najlepsza pamięć.

Janusz Wojciechowski
wicemarszałek Sejmu RP
b. Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Mazur

CZŁONKOWIE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO), odpowiednik Najwyższej Izby Kontroli, jest jedną z pięciu instytucji europejskich – obok Parlamentu Europejskiego, Rady, Komisji i Trybunału Sprawiedliwości. Perspektywa przystąpienia Polski do Unii Europejskiej zwiększa zainteresowanie funkcjonowaniem ETO[1], zwłaszcza że już niedługo właściwe organy państwa będą zajmować się sprawą nominacji polskiego członka do jego składu. Warto zatem przedstawić rolę członków Trybunału oraz sposób, w jaki są wyłaniani.

Zadania Trybunału

Trybunał kontroluje dochody i wydatki Wspólnoty Europejskiej, jak też organów ustanowionych przez Wspólnotę, o ile badanie przez Trybunał nie zostało wyraźnie wykluczone w przepisach ustanawiających dany organ. Kontrole następują z punktu widzenia legalności i prawidłowości oraz racjonalnego zarządzania finansowego. Mogą być one prowadzone zarówno na podstawie dokumentów, jak i na miejscu – w instytucjach Wspólnoty, w siedzibie jakiegokolwiek organu zarządzającego dochodami lub wydatkami w imieniu Wspólnoty oraz w państwach członkowskich, włączając w to siedzibę każdej osoby fizycznej lub prawnej korzystającej ze środków Wspólnoty.

Na podstawie przeprowadzonych kontroli Trybunał sporządza sprawozdanie roczne oraz dokument (*Statement of Assurance*) potwierdzający wiarygodność, legalność i prawidłowość podstawowych transakcji; może też w dowolnym momencie przedstawiać „uwagi" w formie odrębnych sprawozdań (*special reports*). W poszczególnych latach liczba sprawozdań odrębnych była różna, np. w 2000 r. było ich 23, w 2001 r. – 14, w 2002 r. – 7. Sprawozdanie roczne Trybunału i wybrane sprawozdania odrębne publikowane są w

[1] Na temat funkcjonowania ETO zob. *European Court of Auditors* [w:] *State Audit in the European Union*, London, November 2001; B. Friedmann: *Rola i działalność Europejskiego Trybunału Obrachunkowego*, „Kontrola Państwowa" nr 6/1997; J. M. Gavanier: *Kontrola wydatków Unii Europejskiej w państwach objętych programem PHARE*, „Kontrola Państwowa" nr 3/1999; *Prezes Jan Olaf Karlsson o Europejskim Trybunale Obrachunkowym* (oprac. E.Grzędzińska), „Kontrola Państwowa" nr 3/2000; J. Mazur: *Podręcznik kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego*, „Kontrola Państwowa" nr 2/2001; E. Matuszewska: *Metodologia kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego*, „Biuletyn Informacyjny" NIK nr 2/2001; Uchwała Europejskiego Trybunału Obrachunkowego „Strategie i standardy kontroli Trybunału", „Biuletyn

Dzienniku Urzędowym Wspólnot. Są one wykorzystywane przez Parlament Europejski przy ocenie wykonania budżetu i podejmowaniu decyzji w sprawie absolutorium dla Komisji Europejskiej; niektóre sprawozdania odrębne są też rozpatrywane przez komisje Parlamentu. Ponadto Rada obowiązana jest zasięgać opinii Trybunału przed przyjęciem przepisów finansowych lub dotyczących zwalczania nadużyć; opinie te podlegają publikacji.

Trybunał wykonuje zadania niezależnie od innych instytucji i ma swobodę organizacji pracy, planowania kontroli, określania metod i procedury kontroli, zakresu publikacji ich wyników, a także decydowania o sposobie prezentacji swoich wniosków[2].

Organizacja Trybunału

Trybunał składa się dziś z 15 członków, po jednym z każdego państwa. Rozstrzygnięcia są dokonywane kolegialnie, a członkowie Trybunału mają takie same prawa w rozpatrywaniu spraw i podejmowaniu decyzji. Każdy z członków jest odpowiedzialny za pewien obszar kontroli: kieruje sektorem, w skład którego wchodzi z reguły jeden (wyjątkowo – dwa) niewielkie departamenty kontrolne. Projekty sprawozdań z kontroli są opiniowane przez grupy kontroli, później sprawa jest przedmiotem dyskusji i decyzji plenum.

Prezes Trybunału jest wybierany przez członków – z ich grona – na 3-letnią kadencję, z prawem ponownego wyboru. Jest on "pierwszym spośród równych" i odgrywa rolę koordynatora: proponuje podział obszarów kontroli między członków, określa harmonogram sesji plenarnych Trybunału, przewodniczy obradom. Ponadto prezes reprezentuje Trybunał na zewnątrz, m.in. utrzymuje regularne kontakty z szefami innych instytucji Unii Europejskiej.

Trybunał jest podzielony na cztery grupy kontroli. Grupa I kontroluje wspólną politykę rolną; Grupa II – fundusze strukturalne i polityki wewnętrzne; Grupa III – pomoc zewnętrzną, zaś Grupa IV – dochody Wspólnoty, wydatki administracyjne i instytucje bankowe. W skład każdej grupy wchodzi od 3 do 5 członków Trybunału. Poszczególni członkowie wpływają na sposób wykonania zadań, bowiem reprezentując różne państwa i środowiska nieraz przyjmują odmienne podejście do kontroli. Nie oznacza to, że dążą w ten sposób do realizacji swoich narodowych interesów, co naruszałoby podstawową zasadę niezależności (patrz dalej), ponieważ zgodnie z niepisaną regułą, członkowie Trybunału nie

---

Informacyjny" NIK nr 2/2001; J. Mazur: *Kontrola jakości postępowania kontrolnego w Europejskim Trybunale Obrachunkowym*, „Kontrola Państwowa" nr 6/2001.

[2] Szczegóły organizacji i procedury określa przyjęty przez Trybunał regulamin wewnętrzny z 31 stycznia 2002 r. (*Rules of Procedure of the Court of Auditors of the European Communities,* zob. http://www.eca.eu.int.).

wypowiadają się w sprawie wyników i wniosków z kontroli dotyczących ich macierzystego państwa.

Ponadto istnieją dwie grupy o charakterze problemowym (tzw. grupy poziome – *horizontal*), złożone z członków Trybunału reprezentujących poszczególne grupy kontroli: Grupa ds. Rozwoju Kontroli i Sprawozdań (*ADAR*) oraz Grupa ds. Potwierdzenia Wiarygodności (*Statement of Assurance*). Grupa ADAR zajmuje się ogólnymi zagadnieniami działalności kontrolnej Trybunału, m.in. planowaniem kontroli, koordynacją prac i rozstrzygnięć, metodami kontroli, formą sprawozdań, następczą kontrolą jakości, sporządzaniem sprawozdania rocznego. Grupa ds. Potwierdzenia Wiarygodności jest odpowiedzialna za opracowanie tego dokumentu oraz koordynację kontroli finansowej prowadzonej przez poszczególne departamenty Trybunału.

Każdy członek Trybunału dysponuje pięcioosobowym biurem, w tym wybieranymi według swego uznania dwoma współpracownikami merytorycznymi, zatrudnionymi na czas jego kadencji (dyrektor gabinetu i zastępca). Wykonują oni funkcje pomocnicze (zbieranie i analiza informacji, przygotowywanie projektów decyzji), wspomagając członka Trybunału zarówno w relacjach wewnątrz ETO i z innymi instytucjami europejskimi, jak i w kontaktach z władzami państwa, z którego pochodzi. Łącznie Trybunał zatrudnia 605 osób, w tym 318 kontrolerów, 94 tłumaczy, 117 pracowników administracyjnych i 76 pracowników w biurach członków (dane z czerwca 2003 r.).

Ogólne zasady mianowania członków Trybunału

Na mocy art. 247 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (w brzmieniu obowiązującym od wejścia w życie Traktatu z Nicei, czyli od lutego 2003 r.)[3], „w skład Trybunału Obrachunkowego wchodzi jeden obywatel z każdego państwa członkowskiego". Oznacza to, że Trybunał ma tylu członków, ile jest aktualnie państw członkowskich, zaś każde państwo ma do dyspozycji jedno miejsce. Wcześniej zasada reprezentacji każdego państwa w składzie Trybunału nie była regułą prawną, lecz miała charakter zwyczajowy.

Według art. 247 ust. 3 Traktatu, „członkowie Trybunału Obrachunkowego są mianowani na okres sześciu lat". Po zakończeniu kadencji ich mandat wygasa, chyba że zostaną mianowani ponownie. W razie przedterminowego wygaśnięcia mandatu (z powodu śmierci, rezygnacji lub dymisji orzeczonej przez Trybunał Sprawiedliwości), mianowanie

[3] Przekład na stronie internetowej Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: http://www1.ukie.gov.pl/uk.nsf/2/index.

nowego członka następuje na czas krótszy niż sześć lat – do zakończenia kadencji (art. 247 ust. 6).

Tryb mianowania członka Trybunału obejmuje: a) zgłoszenie kandydatury przez rząd danego państwa, b) wyrażenie opinii przez Parlament Europejski, c) mianowanie przez Radę. W przypadku mianowania na kolejną kadencję procedury te muszą być dokonane ponownie.

Wymagane kwalifikacje

Zgodnie z art. 247 ust. 2 Traktatu, „członkowie Trybunału Obrachunkowego są wybierani spośród osób, które wchodzą lub wchodziły w swych krajach w skład organów kontroli zewnętrznej lub mają szczególne kwalifikacje do zajmowania tego stanowiska. Ich niezależność musi być niekwestionowana". Spełnianie owych wymagań podlega kontroli Parlamentu Europejskiego i Rady.

Artykuł 247 Traktatu podkreśla konieczność pełnej niezależności członków Trybunału, w ogólnym interesie Wspólnoty. Nie mogą być oni instruowani przez rządy lub jakiekolwiek inne instytucje, obowiązani są też powstrzymać się od wszelkich innych czynności niezgodnych z charakterem ich funkcji. Przed objęciem funkcji składają uroczystą przysięgę, zobowiązując się przestrzegać – w trakcie pełnienia funkcji i po jej zakończeniu – wymagań, jakie z niej wynikają, zwłaszcza obowiązku uczciwości i zasady rozwagi przy obejmowaniu pewnych stanowisk lub przyjmowaniu korzyści po wygaśnięciu mandatu. Traktat wyklucza również możliwość zaangażowania członków Trybunału w jakąkolwiek działalność uboczną, tak zarobkową jak i bezpłatną (ust. 4 i 5). Są oni zobowiązani do złożenia deklaracji majątkowej przy rozpoczynaniu i zakończeniu kadencji.

Niezależność członków Trybunału jest wspierana przez przyznanie im wysokiego wynagrodzenia (równego wynagrodzeniu członków Komisji Europejskiej – około 15 tys. euro miesięcznie netto) oraz faktycznej nieodwoływalności w ramach kadencji (zgodnie z art. 247 ust. 7 Traktatu, członek Trybunału może być zwolniony z funkcji lub pozbawiony prawa do emerytury bądź innych podobnych korzyści tylko wówczas, gdy Trybunał Sprawiedliwości, działając na jednomyślny wniosek Trybunału Obrachunkowego, stwierdzi, że przestał on odpowiadać wymaganym warunkom lub czynić zadość zobowiązaniom wynikającym z jego stanowiska).

Członkowie Trybunału muszą mieć dużą wiedzę w dziedzinie finansów lub zarządzania. W przypadku obecnych członków Trybunału – większość ma doświadczenie

zawodowe w zakresie finansów publicznych (siedem osób wywodzi się z krajowych organów kontroli, trzy – z ministerstw finansów); pięć osób było członkami narodowych parlamentów, nieraz w ich komisjach budżetowych; jedna pracowała jako biegły rewident w firmie audytorskiej (bliższe informacje w tabeli na końcu artykułu).

Szczegółowe wymagania wobec kandydatów na członków Trybunału określił Parlament Europejski w uchwałach z 1992 i 1995 r.[4] Nie są one źródłem prawa, ale wynika z nich, że jedynie osoby, które spełniają owe kryteria, mogą liczyć na pozytywną opinię Parlamentu (patrz dalej). I tak, wymagane są:

- wysoki poziom doświadczenia zawodowego w zakresie finansów publicznych, zarządzania lub kontroli procesów zarządzania;

- nieskazitelna opinia, jeżeli kandydat pełnił funkcje zarządzające w sektorze publicznym lub prywatnym;

- wcześniejsze uzyskanie absolutorium, jeżeli kandydat pełnił funkcje zarządzające, do których stosuje się formuła absolutorium lub zbliżona;

- niepełnienie jakiegokolwiek stanowiska z wyboru lub funkcji w partii politycznej od dnia nominacji na członka Trybunału;

- zasadniczo wiek kandydata nie powinien przekraczać 59 lat w przypadku kandydowania na pierwszą kadencję oraz 64 lata – na drugą; nie dopuszcza się kandydowania na trzecią kadencję (sformułowano też dodatkowy warunek, iż wiek kandydata powinien być taki, aby było możliwe odbycie 6-letniej kadencji członka Trybunału przed osiągnięciem wieku emerytalnego przewidzianego dla zbliżonego stanowiska w jego własnym kraju).

Ponadto Parlament zaznaczył potrzebę uwzględniania odpowiedniej równowagi w składzie Trybunału jako całości, np. w zakresie zróżnicowania wcześniejszej kariery zawodowej i doświadczenia zawodowego, jak i dążąc do zapewnienia reprezentacji obu płci.

Poza spełnieniem kryteriów przewidzianych przepisami prawa wspólnotowego, kandydaci na członków Trybunału powinni mieć kwalifikacje językowe, które umożliwiają pracę na tym stanowisku. W praktyce oznacza to konieczność dobrej znajomości języka angielskiego i przynajmniej rozumienia francuskiego, ewentualnie na odwrót; dodatkowa znajomość niemieckiego bywa pożyteczna. Obrady plenarne Trybunału odbywają się w językach roboczych (angielskim, francuskim i niemieckim), z zapewnieniem symultanicznego

[4] *Resolution of 17 November 1992 on the procedure for consulting the European Parliament on the appointment of Members of the Court of Auditors* (OJ C337 21.12.1992, p. 51*); Resolution of 19 January 1995 on*

tłumaczenia; jednak sprawy poufne (np. personalne) są rozpatrywane bez tłumaczenia. Obrady grup kontroli odbywają się bez tłumaczenia. Ponadto członkowie Trybunału biorą udział w wielu zebraniach nieformalnych, gdzie nie ma tłumaczenia (m.in. robocze obiady – raz na dwa tygodnie; coroczne nieformalne 2-3-dniowe seminarium celem dyskusji nad węzłowymi sprawami ETO itp.). Projekty dokumentów są dostępne w jednym z języków roboczych (zwłaszcza angielskim, rzadziej – francuskim, bardzo rzadko – niemieckim; bywa, że kolejne fragmenty tekstu są w różnych językach); dopiero po przyjęciu przez Trybunał dokumenty podlegają tłumaczeniu na wszystkie języki oficjalne.

W obecnym składzie Trybunału prawie połowa (6 lub 7) członków jest w pełni dwujęzyczna (angielski/francuski), inni co najmniej rozumieją angielski, prawie wszyscy rozumieją francuski (tylko dwie-trzy osoby zupełnie go nie znają). Język niemiecki jest wykorzystywany rzadko – posługują się nim dwie-trzy osoby.

Zgłaszanie kandydata przez rząd danego państwa

Na podstawie art. 247 ust. 3 Traktatu, członkowie Trybunału mianowani są przez Radę. Rada składa się z przedstawicieli państw członkowskich, delegowanych przez rządy[5]. Sprawia to, że kandydaci na członków Trybunału proponowani są przez rządy poszczególnych państw. Nie ma reguł określających liczbę kandydatów; w praktyce na zwalniające się miejsce dany rząd zgłasza jednego kandydata.

Przepisy wspólnotowe nie określają, w jakim trybie i na podstawie jakich szczegółowych kryteriów rządy państw członkowskich mają wyłonić kandydaturę na członka Trybunału – jest to pozostawione ich uznaniu. Praktyka w poszczególnych państwach jest różna; przykłady Danii, Holandii i Portugalii ilustrują typowe rozwiązania.

- W Danii przed zgłoszeniem kandydatury rząd konsultuje się z parlamentem. Sprawą wyłonienia odpowiedniego kandydata zajmuje się Parlamentarna Komisja Rachunków Publicznych, która ściśle współdziała z Kontrolerem Państwowym. Jak dotąd, wszyscy duńscy członkowie Trybunału wywodzili się z najwyższego organu kontroli (był to Kontroler Państwowy lub jeden z jego zastępców).

---

procedures to follow when Parliament is consulted in connection with the appointment of Members of the Court of Auditors (Minutes of 19/01/1995; A4-0001/95).

[5] Według art. 203 Traktatu, „w skład Rady wchodzi po jednym przedstawicielu każdego państwa członkowskiego szczebla ministerialnego, upoważnionym do zaciągania zobowiązań w imieniu rządu tego państwa członkowskiego".

- W Holandii rząd podejmuje decyzję na wniosek ministra finansów, który może zasięgać opinii Powszechnej Izby Obrachunkowej (były takie przypadki).

- W Portugalii, jak dotąd, rząd podejmuje decyzję samodzielnie, nawet nie informując Trybunału Obrachunkowego.

Dla trybu wyłaniania krajowego kandydata na członka Trybunału (a zwłaszcza potwierdzenia kwalifikacji kandydata) duże znaczenie ma – lub powinien mieć – udział narodowego organu kontroli. Zgodnie z art. 248 ust. 3 Traktatu, „kontrolę w państwach członkowskich przeprowadza się w powiązaniu z krajowymi instytucjami kontrolnymi lub, jeśli nie mają one niezbędnych uprawnień, z właściwymi służbami krajowymi. Trybunał Obrachunkowy oraz krajowe instytucje kontrolne państw członkowskich współpracują na zasadzie wzajemnego zaufania, zachowując swoją niezależność. Instytucje te lub służby zawiadamiają Trybunał Obrachunkowy, czy zamierzają uczestniczyć w kontroli". Traktat w Nicei dodatkowo podkreślił zasadę współdziałania narodowych organów kontroli i ETO.

W uchwale podjętej na zebraniu Komitetu Kontaktowego we wrześniu 1989 r. w Hadze prezesi najwyższych organów kontroli państw UE i ETO sformułowali zalecenie, iż „przed wyborem i mianowaniem członków Trybunału zarówno rząd państwa członkowskiego, jak i właściwa komisja Parlamentu Europejskiego powinny wziąć pod uwagę opinie o kandydatach, wyrażone przez narodowe organy kontroli". Na zebraniu Komitetu Kontaktowego w listopadzie 2002 r. w Luksemburgu przypomniano znaczenie tej uchwały i postanowiono o przekazaniu jej Konwentowi Europejskiemu.

Przewiduje się istotne zwiększenie działalności kontrolnej Trybunału w nowych państwach członkowskich – po 2004 r. – z uwagi na planowane znaczne transfery finansowe z budżetu Wspólnoty. W tym kontekście niektórzy członkowie i pracownicy ETO wypowiadają pogląd, iż przyszli kandydaci nowych państw członkowskich do składu Trybunału być może nie powinni wywodzić się ze struktur władzy wykonawczej, która obecnie wykorzystuje środki wspólnotowe, gdyż działalność ta może być przedmiotem kontroli Trybunału w najbliższej przyszłości.

Dążąc do wyboru możliwie najlepszego kandydata na polskiego członka ETO, można przypomnieć procedurę otwartego konkursu stosowaną przy wyłanianiu przez rząd RP kandydatów na sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Stosownie do zaleceń Rady Europy, procedura ta obejmuje: powiadomienie środowisk prawniczych (w drodze pism ministra spraw zagranicznych do prezesów sądów, władz korporacji prawniczych, rektorów

uniwersytetów itd. oraz przez ogłoszenia prasowe); zgłaszanie się kandydatów (w konkursie ogłoszonym w lutym 2002 r. zgłosiło się 6 osób); dokonanie wstępnego wyboru przez komisję w MSZ na podstawie kryteriów określonych w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności[6]; przedstawienie trzech kandydatów przez rząd RP; uchwała Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy o wyborze jednego z nich. Przedstawiony tryb stanowi dobry przykład demokratycznej procedury, która uwzględnia kwalifikacje merytoryczne, a nie afiliacje polityczne kandydatów. Wydaje się, że rząd RP powinien zastosować taki sposób również przy wyborze kandydata na polskiego członka ETO.

Na uwagę zasługuje też – istniejąca w niektórych państwach – praktyka rozpatrywania kandydatur na członków Trybunału przez właściwą komisję parlamentarną. Biorąc pod uwagę rosnącą rolę Parlamentu Europejskiego oraz rozwój jego współpracy z parlamentami narodowymi można zakładać, że udział tych parlamentów w procesie wyłaniania kandydatur, a zwłaszcza dokonanie publicznej oceny kwalifikacji kandydata – będą miały znaczenie dla wzmocnienia jego szans w postępowaniu przed instytucjami europejskimi.

Opiniowanie kandydatury przez Parlament Europejski

Zgodnie z art. 247 ust. 3 Traktatu (w brzmieniu ustalonym przez Traktat z Nicei), „Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną po konsultacji z Parlamentem Europejskim, przyjmuje listę członków, sporządzoną zgodnie z propozycjami każdego z państw członkowskich". Zmiany wprowadzone przez Traktat z Nicei mają dwojaki charakter: 1) odstąpiono od wymagania jednomyślności w Radzie na rzecz podjęcia uchwały większością głosów; 2) dotychczas każda kandydatura była rozpatrywana odrębnie – obecnie Parlament Europejski i Rada będą dyskutować i rozstrzygać całą listę kandydatów.

Procedura konsultacji unormowana jest w regulaminie Parlamentu Europejskiego (art.35 i załącznik VI pkt III)[7], zaś wymienione uprzednio dodatkowe uchwały określają procedury i kryteria, jakie stosuje on przy wydawaniu opinii. Z uchwał tych zdaje się wynikać

[6] Zgodnie z art. 21 ust. 1 i 3 Konwencji, kandydaci powinni być osobami o najwyższym poziomie moralnym oraz spełniać warunki wymagane do sprawowania wysokiego urzędu sędziowskiego albo być prawnikami o uznanej kompetencji. Dodatkowo zalecenia Rady Europy stanowią, aby przy selekcji kandydatów przeprowadzanej przez poszczególne kraje uwzględniać: a) rzeczywiste kwalifikacje kandydatów w dziedzinie praw człowieka, b) reprezentację poszczególnych grup lub korporacji prawniczych (sędziowie, adwokaci, profesorowie prawa), c) proponowanie kandydatów obu płci, d) wymaganie biegłej znajomości jednego z języków urzędowych Rady Europy, tj. angielskiego lub francuskiego oraz dobrej znajomości drugiego z tych języków, e) przejrzystość procesu selekcji i unikanie nadmiernego upolitycznienia.

pogląd Parlamentu, że w przeszłości państwa członkowskie nie zawsze zgłaszały odpowiednich kandydatów i że Rada powoływała członków Trybunału nie w każdym przypadku uwzględniając wymagane przez Traktat kompetencje zawodowe i niekwestionowaną niezależność.

Przed wyrażeniem opinii odbywa się publiczne przesłuchanie. Kandydat zapraszany jest na zebranie Komisji Kontroli Budżetowej w celu złożenia oświadczenia i udzielenia odpowiedzi na pytania członków Komisji. Nieraz kandydaci muszą określać swoje stanowisko w trudnych kwestiach merytorycznych, np. czy są za wymienianiem w sprawozdaniach z kontroli nazw państw i instytucji, których działalność Trybunał ocenił krytycznie (problem wywołuje napięcia między Trybunałem a Parlamentem). Obok tego jest wiele pytań, które dotyczą m.in. kwalifikacji zawodowych kandydata. Zwykle są one szczegółowe, a czasem ostre[8]. Pytania dotyczą też bieżących spraw, które interesują Parlament Europejski. Następnie Komisja Kontroli Budżetowej w głosowaniu tajnym podejmuje uchwałę o wystąpieniu do Parlamentu o zatwierdzenie lub odrzucenie kandydata. Również uchwała Parlamentu następuje w głosowaniu tajnym. W razie opinii negatywnej, przewodniczący Parlamentu występuje do Rady o wycofanie kandydatury i przedstawienie nowego kandydata.

Opinia Parlamentu Europejskiego nie jest wiążąca dla państwa członkowskiego, ani dla Rady. W poszczególnych przypadkach wpływ Parlamentu był różny. Rozpatrując sześciu kandydatów w listopadzie 1989 r., wobec dwu z nich Parlament uchwalił „brak możliwości wyrażenia pozytywnej opinii". Rząd Francji zareagował natychmiast, wycofując zakwestionowanego kandydata i proponując nowego (następnie pozytywnie ocenionego przez Parlament), natomiast rząd Grecji (który był wówczas w kryzysie) oświadczył, że nie jest w stanie przedstawić lepszego kandydata. W przeciwieństwie do tego, w 1993 r. Rada zlekceważyła negatywną opinię o dwu kandydatach[9].

Dominująca rola Rady, w połączeniu z zasadą reprezentacji każdego państwa w składzie ETO – powodują, że nominacja członka Trybunału uważana jest za sprawę, która pozostaje przede wszystkim w gestii danego państwa. Stopniowy wzrost znaczenia Parlamentu Europejskiego sprawia przecież, że jego konsultatywna rola może zostać

---

[7] *Regulamin Parlamentu Europejskiego*, Warszawa 2003. Wersja oryginalna regulaminu zob. *Rules of Procedure of the European Parliamen*t http://www2.europarl.eu.int.

[8] Jak wyraził się jeden z obecnych członków ETO, członkowie Komisji „popisują się" przy zadawaniu pytań (bywają pytania w rodzaju „jak kandydat zamierza korzystać z przysługującego członkom Trybunału zwolnienia od podatków").

przekształcona w nieformalne prawo weta: proponuje się zawarcie porozumienia między Radą a Parlamentem, w którym Rada zobowiąże się do uwzględniania opinii Parlamentu o kandydatach na członków Trybunału.

Skutki rozszerzenia Unii Europejskiej

Organizacja i sposób kierowania ETO są podporządkowane zasadzie kolegialności. Każdy z członków Trybunału odpowiada za sprawozdania z kontroli przygotowane przez podległy mu sektor, jednak wszystkie decyzje są podejmowane przez plenum. Już obecna struktura stwarza trudności w rozstrzyganiu spraw; rozszerzenie składu Trybunału do 25 członków znacznie je zwiększy. Traktat z Nicei wprowadza możliwość tworzenia izb, ale mimo wielu dyskusji, wciąż brakuje uzgodnionej koncepcji. Jednak utrzymanie dzisiejszej organizacji Trybunału po rozszerzeniu nie wydaje się możliwe, spowodowałoby bowiem dalszą jego „fragmentaryczność", prowadząc do zmniejszenia zdolności decyzyjnych i skuteczności.

Sugeruje się różne sposoby rozwiązania problemu. Jednym z nich jest podział Trybunału na w miarę autonomiczne izby odpowiedzialne za poszczególne obszary oraz wprowadzenie różnych trybów rozpatrywania spraw (np. przyznanie izbom prawa podejmowania uchwał w imieniu Trybunału). Inna możliwość to zachowanie obecnej liczby członków (lub jej zmniejszenie) przy wprowadzeniu zasady kolejności w reprezentowaniu poszczególnych państw. Ta ostatnia opcja nie jest popularna wśród obecnych członków Trybunału, natomiast ma poważnych zwolenników w Komisji (zmniejszenie liczby członków Trybunału do 12) oraz w Parlamencie Europejskim (różne propozycje: 5, 7 lub 15 członków). Rozważana jest też koncepcja połączenia Trybunału i OLAF (Biuro ds. Zwalczania Nadużyć przy Komisji Europejskiej), co miałoby zwiększyć skuteczność obu instytucji w zwalczaniu nadużyć i korupcji (wówczas tylko część członków Trybunału byłaby włączona w działalność kontrolną)[10].

Nie wiadomo, jakie będą zmiany i kiedy nastąpią. Przekształcenia, które mieszczą się w ramach obecnych postanowień Traktatu (np. utworzenie izb), mogą zostać wprowadzone decyzją Trybunału w każdym momencie (a więc także przed objęciem funkcji przez członków reprezentujących nowe państwa członkowskie), z tym że zgodnie z Traktatem z Nicei, zmiany w regulaminie Trybunału wymagają obecnie zatwierdzenia przez Radę

---

[9] R.Corbett, F.Jacobs and M.Shackleton: *The European Parliament*, 4th edn., London 2000, p. 239-240.
[10] M.B.Engwirda, A.F.W.Moonen: *The European Court of Auditors: position, powers and prospects*, maszynopis.

(art. 248 ust. 4 Traktatu). Poważniejsza reforma (np. ograniczenie liczby członków Trybunału) wymagałaby zmiany Traktatu, co wiąże się z bardzo złożonym procesem decyzyjnym i chyba nie nastąpi w bliskiej przyszłości: według art. I-30 projektu Konstytucji Europejskiej, przyjętego w czerwcu 2003 r. przez Konwent Europejski, w skład Trybunału w dalszym ciągu ma wchodzić jeden obywatel z każdego państwa członkowskiego[11].

*

Na mocy art. 47 „Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej”[12], Trybunał „ma zostać powiększony przez mianowanie dziesięciu dodatkowych członków na sześcioletnią kadencję”. Wynika stąd, że członkowie Trybunału reprezentujący państwa przystępujące do Unii Europejskiej – w tym z Polski – powinni zostać mianowani w takim terminie, aby mogli objąć stanowiska niedługo po przystąpieniu swoich państw, planowanym na 1 maja 2004 r.[13]

Jednakże wciąż rozważa się, czy wszyscy nowi członkowie Trybunału mają zostać mianowani na sześć lat. W dotychczasowej praktyce – dla zapewnienia kontynuacji prac Trybunału – nie dokonywano mianowania wszystkich jego członków naraz, lecz co trzy lata powoływano około połowę składu. Aby to umożliwić, kolejne traktaty akcesyjne zawierały przepisy przejściowe, na podstawie których – jednorazowo – niektórzy członkowie byli mianowani na krótszą kadencję. Obecny traktat przewiduje tego rodzaju rozwiązanie w przypadku Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji, natomiast – zapewne przez przeoczenie – zgodnie z powołanym art. 47, wszyscy nowi członkowie Trybunału Obrachunkowego mają zostać mianowani na sześcioletnią kadencję. Komisja Kontroli Budżetowej uważa, że powinno to zostać zmienione. Mandat sześciu obecnych członków Trybunału wygasa w marcu 2006 r., pozostałych dziewięciu – w marcu 2008 r.

---

[11] *Draft Treaty establishing a Constitution for Europe* (27.06.2003); http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00820-re01.en03.pdf

[12] Oficjalny przekład traktatu akcesyjnego na stronie internetowej Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: http://www1.ukie.gov.pl/dokumenty/traktat/aa00003-re03.pl03.doc

[13] Przy poprzednim rozszerzeniu, członkowie Trybunału z Austrii, Finlandii i Szwecji objęli stanowiska z dniem 1 marca 1995 r., to jest w dwa miesiące po przystąpieniu tych państw.

Dla utrzymania systemu rotacji, Komisja proponuje wprowadzenie rozwiązań prawnych, które umożliwią powołanie sześciu nowych członków Trybunału tylko na dwa lata.

Nie jest też pewny termin objęcia stanowiska. Zasadniczo Komisja Kontroli Budżetowej planuje odbycie przesłuchań w marcu 2004 r., co umożliwiłoby mianowanie nowych członków Trybunału przed majem 2004 r. Oznacza to konieczność zgłoszenia kandydatury przez rząd RP najpóźniej do końca 2003 r. Niewykluczone przecież, że Parlament Europejski będzie chciał wyrazić opinię o kandydatach na nowych członków dopiero po wejściu w jego skład przedstawicieli parlamentów nowych państw członkowskich. Sam ten fakt nie prowadziłby do większego opóźnienia, ale nakłada się na wybory do Parlamentu, zaplanowane na 13 czerwca 2004 r. Jak można się spodziewać, w ostatnich tygodniach kadencji Parlament będzie dążył do rozstrzygnięcia wielu spraw, jakich nie zdążono załatwić wcześniej – i jest mało prawdopodobne, aby zajął się w tym czasie opiniowaniem kandydatów. Może się zatem zdarzyć, że pierwszy polski członek Trybunału zostanie mianowany dopiero jesienią 2004 r.

dr Jacek Mazur
doradca prezesa NIK

(Tabela 1 – następna strona – red.)

Tabela 1

Członkowie ETO (czerwiec 2003 r.)[14]

Państwo	Pochodzenie członka ETO	Uwagi
Austria	Izba Obrachunkowa	
Belgia	Bank Narodowy	
Dania	Urząd Kontrolera Państwowego	Wszyscy dotychczasowi członkowie ETO wywodzili się z narodowego organu kontroli.
Finlandia	Prywatna firma audytorska	
Francja	Trybunał Obrachunkowy	Wszyscy dotychczasowi członkowie ETO wywodzili się z narodowego organu kontroli.
Grecja	Trybunał Obrachunkowy	Poprzedni członkowie ETO byli politykami.
Hiszpania	Członek parlamentu Hiszpanii i Parlamentu Europejskiego (członek Komisji Kontroli Budżetowej PE)	Poprzedni członek ETO był członkiem regionalnego organu kontroli, zaś pierwszy hiszpański członek ETO był uprzednio członkiem TO Hiszpanii.
Holandia	Państwowa Izba Obrachunkowa (wcześniej - członek parlamentu)	Poprzedni członek ETO był funkcjonariuszem służby cywilnej.
Irlandia	Sektor prywatny (były minister i członek parlamentu)	Dotychczasowi członkowie ETO byli politykami lub funkcjonariuszami służby cywilnej.
Luksemburg	Członek parlamentu (polityk)	Decyzja parlamentu.
Niemcy	Federalna Izba Obrachunkowa	Poprzedni członkowie ETO byli politykami.
Portugalia	Ministerstwo Finansów (inspekcja finansowa)	Pierwszy członek ETO wywodził się z Trybunału Obrachunkowego, drugi i trzeci (obecny) z inspekcji finansowej Ministerstwa Finansów.
Szwecja	Członek parlamentu (polityk)	Dotychczasowi członkowie ETO odbywali krótkie intensywne szkolenie w narodowym organie kontroli.
Wielka Brytania	Ministerstwo Finansów	Obecny członek ETO odbył krótkie szkolenie w narodowym organie kontroli.
Włochy	Trybunał Obrachunkowy	Wszyscy dotychczasowi członkowie ETO wywodzili się z narodowego organu kontroli.

[14] SIGMA Q&A service „*Arrangements and current MS practices to appoint the ECA members*" (24 February 2003); http://webdomino1.oecd.org/COMNET/PUM/SigmaAudit.nsf/Welcome?openframeset.

WARSZAWSKIE SPOTKANIE GRUPY ROBOCZEJ INTOSAI DS. KONTROLI ŚRODOWISKA

W dniach 24-27 czerwca 2003 r. Najwyższa Izba Kontroli była w Warszawie gospodarzem VIII spotkania Grupy Roboczej INTOSAI ds. Kontroli Środowiska. Wzięło w nim udział 66 przedstawicieli NOK z 37 krajów członkowskich oraz reprezentantów organizacji międzynarodowych. Obradom przewodniczyła Johanne Gelinas, kanadyjski Komisarz ds. Środowiska i Zrównoważonego Rozwoju, reprezentująca zarazem Audytora Generalnego Kanady, przewodniczącego Grupy Roboczej INTOSAI.

Po raz pierwszy spotkanie Grupy Roboczej INTOSAI (wzorem spotkań, koordynowanej przez NIK, Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska) poprzedziło seminarium, wprowadzające uczestników w tematykę, która była następnie przedmiotem decyzji Grupy, dotyczących jej przyszłego programu działania. Dlatego w programie seminarium ujęto problemy szeroko rozumianej ochrony wód i gospodarki odpadami, tematy uznawane przez Grupę od lat za priorytetowe. Zajęto się też dodatkowo problemem zrównoważonego rozwoju. Tematyce tej nadano podczas seminarium szczególną rangę zapraszając do udziału przedstawicieli międzynarodowych organizacji systemu ONZ. To właśnie oni na sesji plenarnej dokonali oceny stanu środowiska na świecie i realizacji przez te organizacje celów zrównoważonego rozwoju w kontekście zadań wynikających ze Szczytu Ziemi w Johannesburgu.

Część seminaryjna

Część seminaryjna składała się z sesji inaugurującej obrady, tzw. sesji plenarnej i trzech sesji roboczych, mających charakter warsztatów.

Sesję inaugurującą otworzyła przewodnicząca obrad, zebranych powitał gospodarz spotkania Mirosław Sekuła, prezes Najwyższej Izby Kontroli, który w swym wystąpieniu podkreślił dotychczasową, niezwykle przydatną rolę Grupy Roboczej INTOSAI w przybliżaniu najwyższym organom kontroli problematyki ochrony środowiska. Podkreślił aktywną postawę NIK jako Koordynatora Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska i wymienił cele stojące przed Grupą, w świetle wyników Szczytu Ziemi. Prezes NIK scharakteryzował także przemiany dokonane w Polsce w ramach transformacji ustrojowej, poinformował o krajowych kontrolach

środowiskowych prowadzonych przez Izbę i ich wpływie na stan środowiska w Polsce, które powoli, lecz systematycznie poprawia się. Wyraził też przekonanie, iż wnioski z kontroli środowiska zostały wykorzystane zarówno w procesie restrukturyzacji gospodarki, integracji europejskiej, jak i w procesie poprawy stanu środowiska. Podkreślił także szczególnie dobrą współpracę Izby z Parlamentem.

Uczestniczący w sesji inauguracyjnej Czesław Śleziak, minister środowiska, scharakteryzował podejmowane działania na rzecz ochrony środowiska w Polsce i zwrócił uwagę na ich znaczenie w kontekście integracji europejskiej. Koszty wypełniania unijnych norm i standardów ocenił łącznie na 35-40 mld euro. Zwłaszcza kosztowne będą inwestycje w gospodarce wodno-ściekowej, gospodarce odpadami, likwidacji emisji z niskich źródeł oraz rekultywacji terenów skażonych. Podkreślił też konsekwentną realizację polityki ekologicznej państwa, której sprzyja funkcjonowanie Inspekcji Ochrony Środowiska, przekształcanej w Agencję Ochrony Środowiska i owocną współpracę z NIK. Zaznaczył, iż mimo istnienia instytucji funduszy środowiskowych, które jak dotąd sprawnie wykorzystywały pomoc przedakcesyjną, będą one musiały się starannie przygotować do zmian w finansowaniu ochrony środowiska w ramach Unii. Zmiany te będą polegać na wykorzystywaniu przez Polskę, jako członka Wspólnoty, funduszy strukturalnych i spójności.

Senator Adam Graczyński – przewodniczący Senackiej Komisji Ochrony Środowiska – poinformował o generalnym spadku emisji zanieczyszczeń do atmosfery i jego przyczynach, w tym restrukturyzacji przemysłu oraz zamknięciu wielu zakładów. Utworzenie sprawnego systemu finansowania inwestycji w ochronie środowiska umożliwi pełne wykorzystanie środków unijnych. Podkreślił jednocześnie bardzo dobrą współpracę Komisji z NIK, przede wszystkim w zakresie kontroli problematyki zaopatrzenia ludności w wodę.

Sesja plenarna poświęcona była globalnym perspektywom ochrony środowiska na tle nadal aktualnej Agendy 21 i nowego, bardziej restryktywnego podejścia do konieczności stosowania zasad zrównoważonego rozwoju, zawartych w „Deklaracji politycznej" i „Planie działania" z Johannesburga. Głos zabrały: przedstawicielka „Programu Ochrony Środowiska Narodów Zjednoczonych" (UNEP) oraz – Komisarz ds. Zrównoważonego Rozwoju NOK Kanady, będąca zarazem przewodniczącą Grupy Roboczej INTOSAI ds. Kontroli Środowiska. Obie panie odniosły zalecenia Szczytu do własnych działań i omówiły sposób budowy szerokiej koalicji na rzecz ich stosowania.

Przedstawicielka UNEP, Anna Stabrawa, poinformowała o aktualnym stanie środowiska na świecie na podstawie kolejnego, trzeciego już raportu tej organizacji, tzw. GEO-3, przygotowanego w odpowiedzi na wymogi poprzedniego Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro i przyjętej na nim Agendy 21. Z raportu wynika, że nastąpiło pogorszenie stanu środowiska niemal we wszystkich jego komponentach, co potwierdza konieczność intensyfikacji działań. Trzeba zatem pamiętać, że ochrona środowiska to konieczność. UNEP jest bardzo zainteresowany bliską współpracą z Grupą Roboczą INTOSAI i poszczególnymi NOK w celu wykorzystywania wyników raportów kontrolnych problematyki środowiska i zrównoważonego rozwoju w przygotowaniu kolejnego raportu GEO-4 w 2007 r.

Johanne Gelinas, Komisarz ds. Zrównoważonego Rozwoju NOK Kanady podkreśliła zbieżność priorytetów ONZ-owskiej Komisji ds. Zrównoważonego Rozwoju i Grupy Roboczej INTOSAI (dotyczących m.in. ochrony wód i gospodarki odpadami) oraz konieczność współpracy w zakresie promowania i praktycznego stosowania zasad zrównoważonego rozwoju, a więc zadań, które Grupa zamierza włączyć do swojego programu pracy po jej warszawskim spotkaniu. Tylko bowiem synergia w działaniu organizacji międzynarodowych może przynieść sukces w realizacji postanowień Szczytu Ziemi w Johannesburgu.

Sesje robocze dotyczyły trzech tematów: ochrony wód, gospodarki odpadami i zrównoważonego rozwoju. W sesjach tych przedstawiono przekrojowe referaty, prezentujące projekty oficjalnych dokumentów Grupy na dany temat (w tym projekt dokumentu, który ma być prezentowany przez Grupę na przyszłorocznym Kongresie INTOSAI) oraz referaty poszczególnych NOK, w których autorzy podzielili się doświadczeniami i wynikami kontroli prowadzonych w tych trzech obszarach.

Najszerzej prezentowano tematykę dotyczącą kontroli w zakresie ochrony wód, stanowiącą priorytet działań Grupy od 1995 r. Bogate doświadczenia z 350 kontroli, przeprowadzonych przez poszczególne NOK, indywidualnie lub wspólnie, podsumowano w raporcie przygotowanym przez Holandię, a zatytułowanym „Zagadnienia wody, polityka i rola NOK". Zalecano w nim m.in. szeroki udział NOK w równoległych kontrolach porozumień międzynarodowych oraz budowę partnerstwa w działaniu z agendami ONZ.

Doświadczenia w zakresie kontroli gospodarki wodnej zaprezentowały NOK: Chorwacji, Danii, Rosji, Rumunii i USA. W materiałach seminaryjnych ujęte zostały również doświadczenia w tym zakresie innych krajów, wśród nich – Polski. NIK

zaprezentowała wyniki kontroli gospodarowania krajowymi zasobami wodnymi w aspekcie ich ochrony oraz zaopatrzenia w wodę podmiotów gospodarczych i ludności w wodę pitną. Wspomniano też o prezentowanej szerzej na seminarium Grupy Roboczej EUROSAI w Warszawie, jesienią ubiegłego roku, międzynarodowej kontroli realizacji postanowień Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego. (Kontrola ta przeprowadzona była pod kątem ograniczenia zrzutów zanieczyszczeń ze źródeł punktowych i powierzchniowych oraz prawidłowości wydatkowania publicznych funduszy na ten cel.)

Uczestnicy warsztatów podkreślili konieczność ustalania standardów dotyczących wykorzystania i jakości wód, jako warunku prowadzenia kontroli wód, zwłaszcza wód transgranicznych oraz śmielszego podejmowania kontroli równoległych, ewentualnie z udziałem konsultanta, jako sposobu włączania nowych partnerów do współpracy, a także rolę szkoleń w tym zakresie. Zaproponowano przyjęcie dokumentu holenderskiego, jako cennego materiału instruktażowo-szkoleniowego i jego opublikowanie na stronie internetowej Grupy, organizację regionalnych seminariów i szkoleń oraz dopraszanie do kontroli równoległych nowych partnerów.

Odmienny charakter miała sesja robocza dotycząca gospodarki odpadami. Tematyką odpadów, równie priorytetową, dopiero od niedawna interesują się najwyższe organy kontroli. W materiale Grupy przygotowanym przez Norwegię, omawiano cele i zasady kontroli gospodarki odpadami. Zwracano także uwagę na konieczność zapobiegania i minimalizowania tworzenia się odpadów u źródła. Wygłoszone podczas sesji referaty, przedstawiające wyniki wybranych kontroli gospodarki odpadami, potwierdziły rosnące problemy z unieszkodliwianiem odpadów medycznych i komunalnych.

Kontrole gospodarki odpadami, poza strefą EUROSAI, Kanadą i Stanami Zjednoczonymi, należą w większości NOK do rzadkości i trzeba do nich zachęcać organy kontrolne w sposób bardziej skuteczny. Zaproponowano Grupie zalecenie prowadzenia równoległych kontroli porozumień międzynarodowych. Z uznaniem zwrócono uwagę na plan skontrolowania przestrzegania postanowień Konwencji bazylejskiej o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych w ramach Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska, opracowywanie szczegółowych wytycznych kontroli, częste organizowanie szkoleń i seminariów oraz wykorzystywanie strony internetowej Grupy do promowania kontroli

gospodarki odpadami i publikowania ich wyników na podstawie m.in. wartościowego dokumentu norweskiego.

Ostatnia sesja robocza była poświęcona zrównoważonemu rozwojowi i miała pionierski charakter. Zaprezentowano na niej, przygotowaną przez W. Brytanię, zweryfikowaną wersję projektu dokumentu pt. „Zrównoważony rozwój i rola NOK", który promuje tezę, iż NOK są upoważnione do kontroli opartych na zasadach zrównoważonego rozwoju wobec przyjętych przez rządy zobowiązań na Szczycie Ziemi w Johannesburgu i pokazuje praktyczne podejście do takich kontroli poprzez związki kontroli problematyki środowiskowej i zrównoważonego rozwoju. NOK Kanady udostępnił uczestnikom opracowane przez siebie wstępne zestawienie potencjalnych tematów kontroli na podstawie „Planu działania" z Johannesburga. Wreszcie niektóre kraje (Austria, Korea i Nowa Zelandia) zaprezentowały wyniki kontroli, w których posłużono się zasadą zrównoważonego rozwoju.

Większość uczestników sesji była jednak dość sceptyczna co do prowadzenia kontroli opartej na zasadach zrównoważonego rozwoju. Podkreślano brak krajowych strategii w tej dziedzinie, a nawet brak strategii kontroli w problematyce ochrony środowiska (poza Kanadą), utrudniające praktycznie podjęcie takich kontroli. Uznano, iż tematyka, jako bardzo szeroka, wymaga rozpoznania, a przede wszystkim promowania przez samą Grupę. Uczestnicy poparli więc ideę zaprezentowania dokumentu: „Zrównoważony rozwój i rola NOK" na Kongresie INTOSAI w Budapeszcie (w 2004 r.), w celu jego przyjęcia jako formalnego dokumentu INTOSAI i zalecili jego szerokie upowszechnianie na stronie internetowej Grupy.

Grupa Robocza INTOSAI

Porządek obrad Grupy był obszerny i obejmował: sprawozdania z postępu prac Grupy Roboczej INTOSAI i grup regionalnych, dyskusję na temat upowszechnienia dokumentów Grupy Roboczej, informację na temat programu szkoleniowego realizowanego przez Grupę wspólnie z IDI[1], udzielenie odpowiedzi na wyzwania kolejnego Szczytu Ziemi w Johannesburgu, przyjęcie nowej witryny internetowej Grupy oraz uzgodnienia dotyczące zadań i planu pracy Grupy.

[1] IDI – Inicjatywa INTOSAI na Rzecz Rozwoju.

P o s t ę p p r a c w g r u p i e

W sprawozdaniu nt. postępu prac Grupy Roboczej INTOSAI przewodnicząca obrad podkreśliła znaczenie drugiego spotkania Komitetu Sterującego, które odbyło się na Kostaryce i w zasadzie przygotowało pod względem roboczym warszawskie spotkanie Grupy, zwłaszcza opcje związane z odpowiedzią Grupy na zadania wynikające ze Szczytu Ziemi w Johannesburgu. Omówiła także postęp prac związanych z przygotowaniem materiałów Grupy Roboczej. Dwa z nich – opracowany przez Nową Zelandię raport „Kontrole środowiska w ramach ograniczonego mandatu" i przez W. Brytanię na temat kontroli zrównoważonego rozwoju – były już prezentowane na poprzednich spotkaniach Grupy Roboczej. Dwa nowe raporty Grupy – na temat kontroli ochrony wód i kontroli gospodarowania odpadami, były po raz pierwszy prezentowane podczas spotkania Grupy w Warszawie.

Przewodnicząca zwróciła także uwagę na rangę programów szkoleniowych i partnerską współpracę w tym zakresie z IDI, dzięki której poprzez udostępnienie infrastruktury IDI oraz połączenie wzajemnych doświadczeń IDI i Grupy można nadać nową jakość tej istotnej działalności.

S p r a w o z d a n i a g r u p r e g i o n a l n y c h

Pięć grup regionalnych ds. kontroli środowiska złożyło kolejno sprawozdanie ze swojej działalności: Republika Południowej Afryki w imieniu Grupy AFROSAI – E, wobec nieobecności Chińskiej Republiki Ludowej w imieniu Grupy Roboczej ASOSAI – NOK Kanady, Polska w imieniu Grupy Roboczej EUROSAI, Brazylia w imieniu Grupy Roboczej OLACEFS oraz Nowa Zelandia – w imieniu Grupy Roboczej SPASAI. Największy dorobek zaprezentowała Grupa Robocza EUROSAI.

W sprawozdaniu NIK, jako Koordynatora tej Grupy podkreślono, że za priorytetową problematykę kontroli środowiskowych w Europie uznano kontrolę problemów odpadów, ochrony wód włącznie ze zrzutami z sektora rolniczego, ochrony przyrody włącznie z ochroną zagrożonych gatunków i zanieczyszczenia powietrza, w tym także o charakterze transgranicznym.

Grupa Robocza EUROSAI podjęła wiele ważnych kontroli równoległych, głównie w zakresie przestrzegania umów międzynarodowych dotyczących ochrony mórz i oceanów. Kontrolami objęto realizację: Konwencji helsińskiej o ochronie środowiska morskiego Morza Bałtyckiego, Konwencji MARPOL o zapobieganiu zanieczyszczenia morza przez statki oraz Konwencji OSPAR o ochronie środowiska morskiego

północno-wschodniego Atlantyku. Na ukończeniu są kontrole równoległe ochrony wód Dunaju i Morza Czarnego. Grupa Robocza EUROSAI prowadzi szeroką działalność szkoleniową. Niewątpliwym sukcesem było w tym zakresie zorganizowane przez NIK jesienią ubiegłego roku w Goławicach II Europejskie Seminarium Kontroli Środowiska, poświęcone europejskim i międzynarodowym kontrolom ochrony mórz. (W seminarium tym wzięła udział także delegacja z NOK Chin – koordynatora Grupy Roboczej ASOSAI ds. Kontroli Środowiska, co stanowi zalecany przykład współpracy międzyregionalnej). Kolejne ważne seminarium Grupy Roboczej EUROSAI odbędzie się w grudniu br. w Holandii i będzie poświęcone wymianie doświadczeń w dziedzinie kontroli gospodarowania odpadami.

D o k u m e n t y G r u p y R o b o c z e j

Grupa Robocza INTOSAI przygotowała dokument na Kongres INTOSAI na temat kontroli zrównoważonego rozwoju i roli w tym zakresie NOK. Dokument ten ma w kontekście Szczytu Ziemi wręcz strategiczną rangę. Jest on bowiem rodzajem wytycznych, które po zatwierdzeniu przez Kongres INTOSAI będą stosowane w kontrolach opartych na zasadzie zrównoważonego rozwoju. Jego celem jest więc wytworzenie zdolności NOK do prowadzenia kontroli środowiskowych, umożliwiających zarazem ocenę postępu w realizacji krajowej strategii zrównoważonego rozwoju lub jej elementów oraz kontroli samej strategii.

Grupa zatwierdziła wcześniejszą decyzję Komitetu Sterującego o zaprezentowaniu tego dokumentu na Kongresie INTOSAI w Budapeszcie w celu przyjęcia go jako formalnego dokumentu INTOSAI. Dokument ten będzie przetłumaczony na 5 języków oficjalnych INTOSAI i poddany zostanie procedurze takiej, jak dokumenty „kongresowe" (musi uzyskać aprobatę Zarządu INTOSAI, podlegać końcowej konsultacji z członkami INTOSAI, by wreszcie być formalnie przyjęty przez Zarząd).

Opracowany przez Nową Zelandię, dyskutowany podczas spotkania w Warszawie, dokument pt. „Kontrole środowiska w ramach ograniczonego mandatu" będzie, zgodnie z decyzją Grupy Roboczej INTOSAI, upowszechniany jako dokument Grupy. (Projekt tego dokumentu był prezentowany na poprzednim spotkaniu Grupy w Ottawie jesienią ubiegłego roku i został już przetłumaczony na 5 języków INTOSAI.). Dokument ten wykazuje, że właściwie prowadzone kontrole zgodności z prawem oraz kontrole finansowe mogą z powodzeniem obejmować kontrolę różnych aspektów środowiska i wskazywać na wzajemne zależności. Dlatego też przed kontrolerem powinien być postawiony wymóg uwzględnienia w ramach takich kontroli także aspektów kontroli środowiska.

Jako dokumenty Grupy Roboczej INTOSAI upowszechniane będą również dwa inne materiały, prezentowane podczas spotkania w Warszawie po raz pierwszy, tj. przygotowane przez Holandię opracowanie „Problematyka wody, polityka i rola NOK" oraz przygotowany przez Norwegię materiał „Ku kontroli gospodarki odpadami". Obydwa opracowania spotkały się z bardzo wysoką oceną Grupy i zatwierdzone zostały do szerokiego wykorzystania w regionach, w ramach działalności szkoleniowej Grupy. Przy okazji zalecono wzbogacenie dokumentu norweskiego – o ile nastąpi postęp w kontrolach gospodarki odpadami i odpowiednia informacja dotrze do koordynatora – oraz ponowne przedstawienie jego zaktualizowanej wersji na kolejnym posiedzeniu Grupy. W tym celu przyjęto też rekomendację, na podstawie ustalonego priorytetu działania i dokumentu norweskiego, zalecającą prowadzenie kontroli gospodarki odpadami, w szczególności uregulowań prawnych i ich intensyfikację w latach 2005-2007.

Grupa podjęła też bardzo istotną decyzję o celowości wypracowania strategii informacyjnej dla promocji działań Grupy i upowszechniania jej dokumentów w celu zacieśniania współpracy z organizacjami międzynarodowymi oraz ewentualnego uzyskania wsparcia - np. z Banku Światowego - rozwoju działalności kontrolnej określonych NOK. Wypracowaniem projektu strategii informacyjnej zajmie się powołany na spotkaniu w Warszawie zespół. Przedstawi on projekt strategii na najbliższym posiedzeniu Komitetu Sterującego, które odbędzie się w Peru na początku 2004 r.

Program szkoleniowy Grupy IDI

Rozwój programu szkoleniowego dla kontrolerów środowiskowych jest jednym z priorytetów działania Grupy Roboczej INTOSAI w latach 2002-2004, a także grup regionalnych i IDI. Dlatego też program szkolenia IDI powstaje w ścisłej współpracy z Grupą w wyniku konsultacji i warsztatów oraz uwzględnia wszystkie dotychczasowe doświadczenia zarówno IDI, jak i Grupy. Ma on za zadanie przygotowanie wykładowców, czyli osób prowadzących szkolenie IDI do szkoleń dla kontrolerów środowiskowych w regionach w taki sposób, aby zapewnić efektywność, przejrzystość i porównywalność uzyskiwanych wyników w skali międzynarodowej. Zwłaszcza dotyczy to NOK z krajów rozwijających się i nowo powstałych.

Najważniejsze pod tym względem były dwa seminaria, które odbyły się w Oslo w Norwegii, od niedawna siedzibie IDI. Pierwsze – na jesieni 2002 r., ustalające zasady

współpracy i drugie – tuż przed spotkaniem Grupy Roboczej INTOSAI w Warszawie – uwrażliwiające wykładowców IDI na kontrole środowiskowe. Podczas tego seminarium ustalono moduły lub zakresy kontrolne dotyczące czterech elementów: bioróżnorodność, odpady, woda i powietrze, które będą tematem szkolenia w ramach wspólnego seminarium ekspertów środowiskowych i wykładowców, planowanego na przełomie sierpnia i września 2003 r. w Malezji.

Przewiduje się, że będą to szkolenia dwutygodniowe, przy czym IDI udostępni swą bazę szkoleniową. Już na jesieni tego roku Grupa planuje zorganizowanie szkolenia pilotażowego w dwóch z siedmiu regionów INTOSAI. Jednym z nich będzie na pewno ASOSAI. Szkolenia te zyskały pełną aprobatę Grupy. Ponadto, zwrócono się do członków Grupy o przekazanie osobom prowadzącym szkolenia IDI wszelkich przydatnych materiałów, jak np. polityka ochrony środowiska, programy szkoleniowe, ocena ryzyka w poszczególnych elementach środowiska czy strategia wykonywania kontroli.

S z c z y t Z i e m i

Szczyt Ziemi był niewątpliwie najistotniejszym punktem obrad i Grupa Robocza INTOSAI przygotowywała się do niego praktycznie już na samym Szczycie, gdzie promowała poprzez swoich przedstawicieli rolę NOK w realizacji strategii zrównoważonego rozwoju. Próba udzielenia właściwej odpowiedzi na rezultaty Szczytu Ziemi w Johannesburgu miała miejsce na II spotkaniu Komitetu Sterującego, które odbyło się w styczniu 2003 r. na Kostaryce. Inspirowany „Planem działania” z Johannesburga Komitet Sterujący zasugerował Grupie Roboczej INTOSAI m.in. zbieranie informacji nt. działań i programów krajowych opartych na zasadzie zrównoważonego rozwoju, przygotowanie raportów krajowych na temat inicjatyw w zakresie zrównoważonego rozwoju na kolejne posiedzenie Grupy i opracowanie w 2007 r. dokumentu Grupy, podsumowującego kontrole oparte na zasadzie zrównoważonego rozwoju, w tym kontrole samych strategii, które rządy zobowiązały się stworzyć do 2005 r.

W dyskusji przedstawiono trudności wynikające z ewentualnej kontroli realizacji narodowej strategii zrównoważonego rozwoju, ponieważ nie każdy kraj taką strategię opracował. Grupa Robocza INTOSAI zaleciła więc etapowe działanie, polegające na zbieraniu informacji przez NOK na temat realizacji zasad zrównoważonego rozwoju w sektorach lub w polityce krajowej i przedstawieniu ich na

kolejnym posiedzeniu Grupy, w Brazylii. Taka informacja, przedstawiona przez NOK, byłaby jednak dobrowolna, miałaby charakter zbioru podejmowanych inicjatyw i zostałaby przedyskutowana w Grupie celem podjęcia ewentualnie dalszych kroków.

Grupa Robocza INTOSAI po dyskusji na warszawskim spotkaniu jest z pewnością bardziej świadoma czekających ją zadań w zakresie posługiwania się zasadą zrównoważonego rozwoju w działalności kontrolnej. Uważa jednak, iż NOK nie powinny wyprzedzać działań rządu czy parlamentu w tym obszarze. Nie brakło też głosów, iż w sprawach tych należy postępować bardzo ostrożnie, gdyż łatwo jest dublować działania ONZ-owskiej Komisji ds. Zrównoważonego Rozwoju. Aby tego uniknąć Grupa upoważniła przewodniczącą do utrzymywania stałych kontaktów z odpowiednimi agendami systemu ONZ.

Zgodnie z informacją przedstawioną Grupie Roboczej INTOSAI, Ministerstwo Środowiska w Polsce przygotowało „Program wypełnienia zobowiązań wynikających ze Szczytu Ziemi w Johannesburgu", ujętych w „Planie działania". Aktualnie dokument jest przedmiotem uzgodnień międzyresortowych, a następnie będzie oceniany przez Radę ds. Zrównoważonego Rozwoju, organ doradczy i konsultacyjny premiera. Ostatecznie po przyjęciu przez rząd, będzie przekazany Sejmowi. Jeżeli Sejm przyjmie dokument stanie się on Narodowym Programem Realizacji Politycznej Deklaracji i Planu Działania Szczytu w Johannesburgu.

W i t r y n a i n t e r n e t o w a

Nowa witryna internetowa Grupy – zaprojektowana przez jej koordynatora – Generalnego Audytora Kanady, wykorzystuje najnowsze technologie informatyczne i pozwala zwiększyć objętość zamieszczanych materiałów. Będzie w niej przegląd wszystkich publikacji Grupy, we wszystkich oficjalnych językach. Witryna będzie mieć charakter internetowego ośrodka szkolenia, upowszechniającego i ułatwiającego posługiwanie się technikami i narzędziami kontroli.

P l a n p r a c y

Grupa przedyskutowała wybrane kierunki przyszłych działań. Uznano za celowe łączenie spotkań Grupy z seminarium. Ustalono, że kolejne spotkanie poświęcone będzie zrównoważonemu rozwojowi. Uznano za interesujące zajęcie się ideą partnerstwa

(*twinningu*) pomiędzy poszczególnymi NOK na podstawie doświadczeń brytyjskich i nowozelandzkich. Grupa rozważy podjęcie kontroli równoległych w skali globalnej.

*

Spotkanie Grupy Roboczej INTOSAI było bardzo dobrze przygotowane pod względem merytorycznym i sprawnie zorganizowane, chociaż Polska, jako gospodarz zastępujący w ostatniej chwili Chińską Republikę Ludową, miała na to niewiele czasu. Taką ocenę prezentowali w wystąpieniach i komentarzach przewodnicząca obrad i uczestnicy spotkania.

Zapewne na stałe do programu spotkań Grupy Roboczej INTOSAI wejdzie seminarium bezpośrednio związane z tematem obrad.

Najważniejszym zadaniem stojącym przed Grupą i NOK jest oparcie kontroli problematyki środowiska oraz kontroli w ogóle na zasadach zrównoważonego rozwoju, zwłaszcza w obszarach ochrony wód, gospodarki odpadami, i co najtrudniejsze, samych strategii zrównoważonego rozwoju.

dr inż. Andrzej Jagusiewicz
ekspert ONZ ds. ochrony środowiska

Wizyta prezesa Trybunału Obrachunkowego Portugalii

W dniach 1-4 lipca 2003 r. na zaproszenie prezesa Najwyższej Izby Kontroli gościł w Polsce prezes Trybunału Obrachunkowego Portugalii, Alfredo Jose de Sousa, któremu towarzyszył dyrektor generalny TO, Jose Tavares. Była to już druga wizyta prezesa A. J. de Sousy w NIK, pierwsza miała miejsce w październiku 1996 r. (patrz „Kontrola Państwowa" 1/1997 r.).

Kontakty bilateralne pomiędzy Najwyższą Izbą Kontroli i Trybunałem Obrachunkowym Portugalii mają już kilkunastoletnią historię. W przeszłości obie instytucje organizowały staże, seminaria, dokonywały regularnej wymiany dokumentacji w zakresie własnych uprawnień oraz współpracowały przy publikacji artykułów. Również na forum międzynarodowym współpraca NIK i TO Portugalii układała się bardzo dobrze. W 1998 r. przedstawiciele NIK zostali zaproszeni przez TO Portugalii do merytorycznej współpracy przy organizacji przedkongresowego seminarium EUROSAI. Na V Kongresie EUROSAI w Moskwie w 2002 r, w czasie trwania sesji polskiej, poświęconej *„Kontroli wykonania budżetu państwa za pomocą narzędzi informatycznych",* przedstawiciel Trybunału Obrachunkowego Portugalii prezentował kasetę CD, na której zostały zapisane wszystkie materiały przygotowane i przedstawione podczas warszawskiego seminarium przedkongresowego EUROSAI (październik 2001 r.). NIK również współpracuje ściśle z TO Portugalii w ramach prac Komitetu Szkoleniowego EUROSAI (np. organizacja Seminarium *IT w kontroli*, Goławice 2001 r.).

Podczas lipcowej wizyty Prezesa A. J. de Sousy w NIK głównymi tematami rozmów przedstawicieli obu urzędów były:

- współpraca na forum międzynarodowym, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii organizacji Kongresu EUROSAI w 2008 r.;
- współpraca bilateralna na poziomie eksperckim na polu kontroli funduszy unijnych.

W czasie posiedzenia Zarządu EUROSAI w Moskwie w 2002 r., już po oficjalnym pisemnym zgłoszeniu kandydatury NIK na gospodarza VII Kongresu EUROSAI w 2008 r., delegacja portugalska ustnie zgłosiła chęć organizacji Kongresu w Portugalii. Podczas rozmów w Warszawie obie strony wypracowały wspólne stanowisko w kwestii organizacji Kongresu w 2008 r. Prezes A. J. de Sousa obiecał wycofać kandydaturę swojego urzędu oraz poprzeć na forum międzynarodowym starania NIK dotyczące organizacji VII Kongresu. Prezes M. Sekuła stwierdził, iż podczas Kongresu organizowanego w Polsce TO Portugalii powinien odegrać wiodącą rolę, np. prowadzić główną sesję Kongresu lub zorganizować seminarium przedkongresowe. Postanowiono również, iż NIK wystosuje oficjalne pismo do

Siergieja W. Stiepaszyna, prezesa EUROSAI oraz Ubaldo Nieto de Alba, sekretarza generalnego EUROSAI, w którym NIK ponowi gotowość organizacji Kongresu w Polsce w 2008 r.

Prezesi obu instytucji ustalili również, iż w 2003 r., przed akcesją Polski do UE, wybrani kontrolerzy NIK zapoznają się w Portugalii z metodyką i sposobem prowadzenia przez Trybunał kontroli środków unijnych.

W ramach ogólnej prezentacji wiedzy o NIK, goście zostali poinformowani o ostatnich zmianach dokonanych w NIK w związku z przygotowaniami do wejścia Polski do struktur zjednoczonej Europy. Został zaprezentowany - już zatwierdzony – „Podręcznik kontrolera", który powstał na przestrzeni ostatnich dwóch lat. Więcej uwagi poświęcono rozdziałom dotyczącym standardów kontroli, doboru próby i procedur analitycznych. Zainteresowanie gości wzbudził rozdział podręcznika poświęcony kodeksowi etyki. Prezes A. J. de Sousa interesował się również sposobem funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej, a zwłaszcza w jaki sposób kontrolowana jest w NIK jakość pracy kontrolerów (rozdział podręcznika – Dbałość o jakość kontroli).

Podczas wizyty w NIK prezes Alfredo Jose de Sousa wygłosił wykład zatytułowany: Doświadczenia Trybunału Obrachunkowego Portugalii dotyczące dostosowania do wymogów Unii Europejskiej przed akcesją Portugalii oraz doświadczenia we współpracy z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym i Komitetem Kontaktowym prezesów najwyższych organów kontroli krajów UE. Na wykład zostali zaproszeni członkowie kierownictwa, dyrektorzy departamentów oraz doradcy prezesa NIK.

Delegacja portugalska, mimo że Kraków poznała w czasie pierwszej wizyty, prosiła o możliwość ponownego odwiedzenia naszego przepięknego miasta.

E.G.

Trochę historii...

Delegatury NIK o sobie – Kielce

DOLE I NIEDOLE KIELECKIEJ DELEGATURY NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI - 58 LAT HISTORII

Nikt do tej pory nie podjął się próby zebrania informacji i stworzenia choćby niewielkiego opracowania historii delegatury kieleckiej. Moja rozprawka siłą rzeczy może być traktowana jedynie jako wprowadzenie do dalszych studiów.

Na wstępie trzeba powiedzieć – choć to rzecz oczywista – że historia Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Kielcach jest ściśle związana z historią Najwyższej Izby Kontroli oraz naszego państwa. Gdy po II wojnie światowej tworzony był nowy ustrój, a władzę w Polsce obejmowała Krajowa Rada Narodowa, Manifest PKWN stwierdzał, że do czasu zorganizowania Najwyższej Izby Kontroli Państwa jej uprawnienia przysługują Prezydium KRN, za pośrednictwem usytuowanego przy nim Biura Kontroli, powołanego ustawą z 11 września 1944 r. o radach narodowych.

Wówczas to w Kielcach powstała Delegatura Biura Kontroli (podległa Prezydium KRN, a następnie Radzie Państwa). Co prawda dokładna data powstania delegatury nie jest znana, jednakże wiadomo, iż jej szefem został Władysław Błahuta, zaś siedzibą stały się pomieszczenia w budynku przy ul. Rewolucji Październikowej 20^{c} (obecnie ul. Warszawska). Do dyspozycji delegatury były tylko 4 pokoje, z czego w jednym znajdował się gabinet szefa, w drugim kancelaria, a trzeci i czwarty przeznaczone były dla inspektorów. Wyposażenie ówczesnej siedziby również było bardzo skromne, składało się z jednego telefonu, którym dysponował szef w swoim gabinecie i jednej maszyny do pisania. Spisy tematów kontroli prowadzonych w tym okresie wskazują z jednej strony na trudy powojennego czasu, a z drugiej – iż delegatura włączyła się w budowę nowej rzeczywistości. Kontrole dotyczyły między innymi funkcjonowania zaopatrzenia w szkło okienne i inne materiały budowlane niezbędne do odbudowy wojennych zniszczeń, ale i prawidłowości prowadzenia reformy rolnej na terenie województwa.

Delegatura Biura Kontroli funkcjonowała do momentu utworzenia 19 marca 1949 r. Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Kielcach. Na czele nowo utworzonej delegatury stanął wspomniany wyżej Władysław Błahuta. Szef delegatury pracę w kontroli państwowej rozpoczął już w 1945 r., jako inspektor. W marcu 1947 r. zostaje mianowany przez Jana

Grubeckiego na p.o. szefa delegatury w Warszawie, a w 1949 r. przeniesiony na stanowisko szefa delegatury w Kielcach. W tym czasie delegatura obejmując zasięgiem ówczesne województwo kieleckie, miała na swoim terenie między innymi Radom i Częstochowę. Do końca 1949 r. w kieleckiej delegaturze NIK zatrudnionych było 15 osób, w tym: szef delegatury, 9 inspektorów, kierownik kancelarii, przedstawiciel delegatury do spraw socjalistycznego współzawodnictwa pracy (sic!), maszynistka, kierowca i woźny.

Zadaniem delegatury w Kielcach była kontrola działalności wszystkich instytucji na terenie województwa pod względem realizacji naczelnych wytycznych polityki państwa w zakresie gospodarczym, finansowym i organizacyjno-administracyjnym. Kontroli nie podlegały władze i urzędy trzeciej instancji oraz instytucje o charakterze organów centralnych, o ile takiej kontroli nie zlecił prezes Najwyższej Izby Kontroli. Spostrzeżenia, uwagi i wnioski pokontrolne przedstawiane były władzom zwierzchnim kontrolowanych jednostek, które to władze w terminie miesięcznym zawiadamiały o ich przyjęciu i wykonaniu lub o przyczynach niewykonania. W wypadku stwierdzenia uchybień przeciwko przepisom finansowym lub zarządzeniom właściwych władz w sprawach gospodarczych delegatura wydawała postanowienia określające stwierdzone uchybienia i wskazujące sposób ich usunięcia. Postanowienia takie doręczano organom kierowniczym kontrolowanych jednostek, a w odpisie - właściwemu ministrowi. W razie ujawnienia wykroczenia służbowego albo przestępstwa sprawę przekazywano rzecznikowi dyscyplinarnemu lub organom powołanym do ścigania przestępstw i zawiadamiano o tym zwierzchnie lub nadzorcze władze kontrolowanej jednostki. W razie stwierdzenia nadużyć finansowych lub gospodarczych przeprowadzający kontrolę wydawał zarządzenia doraźne w celu zabezpieczenia majątku i dowodów oraz zapobieżenia dalszej szkodzie. O zarządzeniach tych zawiadamiano władzę zwierzchnią bądź kierownika kontrolowanej jednostki oraz prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Nadto delegatura przedkładała wojewódzkiej radzie narodowej uwagi i wnioski do sprawozdań z wykonania budżetów terenowych i terenowych planów gospodarczych. Mogła też zgłaszać uwagi do projektów budżetów terenowych i terenowych planów gospodarczych. Kielecka delegatura NIK współdziałała w zakresie kontroli z organami kontroli społecznej rad narodowych, kontrolowała wykonanie przez te organy planów kontroli, udzielała fachowej pomocy. Współdziałała także z radami zakładowymi kontrolowanych jednostek, jak również z Komisją Specjalną do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym. Inspektorzy delegatury przeprowadzali kontrolę „po linii" departamentów - dzielących się na wydziały - wchodzących w skład Najwyższej Izby Kontroli.

Do czasu likwidacji Najwyższej Izby Kontroli w 1952 r. delegatura w Kielcach nie uległa poważniejszym reorganizacjom. Jedyna zmiana, to zmiana siedziby. W 1952 r.

delegatura przeniosła się z ul. Rewolucji Październikowej 20[c] na ul. M. Buczka 4 (dzisiaj ul. I. Paderewskiego) do nowego budynku, który pomagali budować pracownicy delegatury NIK w ramach czynu społecznego. Tym razem cały budynek należał do delegatury i nie było już mowy o ciasnocie. Co do wyposażenia to niestety nie było rewolucji: pojawia się telefon w sekretariacie, dodatkowo szef dysponuje specjalnym telefonem, połączonym bezpośrednio z centralą NIK; nadal w dyspozycji delegatury była jedna zwykła maszyna do pisania.

W latach 1949-1952 prowadzono kontrole wielu podmiotów, miedzy innymi: komend Milicji Obywatelskiej, rad narodowych, spółdzielni, sądów, szkół i szpitali. Kontrolowano także gazownie, kina czy teatry. Oczkiem w głowie ówczesnych kontrolerów były kontrole podmiotów związanych z rolnictwem. Masowe kontrole akcji żniwno-omłotowych, siewnych wiosennych i jesiennych wykazywały często poważne zaniedbania, między innymi: zamoknięcie stert z pszenicą, niedokładną uprawę i zasiew plonów czy przetrzymanie na polu buraków cukrowych. Kontrole te pozwalały „[...] zniwelować braki w akcji uświadamiania rolników o korzyściach planowej gospodarki rolnej i propagandy na rzecz spółdzielni produkcyjnych [...]", a także „[...] usunąć niedociągnięcia w rozprowadzaniu nawozów sztucznych [...]" czy „[...] rozplanowaniu pomocy sąsiedzkiej [...]".

Dbano też o zapewnienie odpowiedniej rozrywki klasie robotniczej czy też raczej chłopo-robotniczej. Dzięki kontroli z 1952 r. w Okręgowym Zarządzie Kin w Kielcach „ [...] usprawniono proces planowania tras kina objazdowego oraz ukarano winnych niewyświetlenia filmów podczas V Festiwalu Filmów Radzieckich [...]..

Często kontrolowano komendy MO. Niestety kontrole te zwykle kończyły się w ten sposób, że inspektorowi NIK – powołując się na wewnętrzne ministerialne zarządzenia dotyczące tajemnicy służbowej – zezwalano jedynie na kontrole pomieszczeń i czystości.

Podmiotami, które przez cały okres PRL bardzo często przyciągały czujne zmysły kontrolerów delegatury, były wszelkiego typu centrale handlu wraz z należącymi do nich sklepami. Podczas kontroli hurtowni spożywczych często stwierdzano brak jednych towarów, a nadmiar innych, albo tak jak to miało miejsce podczas inspekcji z 1950 r. w hurtowni w Starachowicach: przywłaszczenie pieniędzy ze sprzedaży 10 beczek, 10 kg cukru i 4 opakowań herbaty. Takie i tym podobne sprawy od razu kierowano na drogę postępowania karnego. Zupełnie inaczej – moim zdaniem - rzecz się miała jeżeli chodziło o funkcjonariuszy utrwalających władzę ludową lub o ich najbliższych. W tych wypadkach inspektorzy kontrolujący wykazywali dużą dozę tolerancji. Podczas kontroli Towarzystwa Przyjaciół Rodzin Funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej w 1950 r. wykryto wiele poważnych zaniedbań: brak jakiejkolwiek dokumentacji w początkowym okresie działania; brak dowodów wpłaty z miasta, powiatu lub od osób fizycznych; zagubienie teczek z wnioskami

czy podaniami o zapomogi lub pożyczki; nie stwierdzono też, aby towarzystwo posiłkowało się statutem lub regulaminem wewnętrznym. Mimo tylu uchybień nie poczyniono żadnych kroków mających na celu wyciągnięcie konsekwencji wobec osób winnych zaistniałego stanu rzeczy.

Ciekawą sprawą, niewątpliwie wartą przytoczenia tutaj, była kontrola z 1952 r. dotycząca belgijskiej spółki akcyjnej Towarzystwo Południowo-Polskich Hut Szklanych (dawniej Towarzystwo Południowo-Rosyjskich Hut Lustrzanych w Radomiu). Pokazuje ona stosunek powojennych władz do przedsiębiorstw prywatnych, a szczególnie do zachodnich przedsiębiorstw prywatnych. Belgijska spółka dysponowała bocznicą kolejową, z której korzystać musiały, nie mając własnej, przedsiębiorstwa państwowe i spółdzielnie położone obok. Za korzystanie z bocznicy należało płacić dzierżawę zachodniej spółce. Stan ten był nie do przyjęcia dla dyrektorów placówek gospodarki uspołecznionej. W końcu siedzibę spółki odwiedzili inspektorzy z Delegatury NIK w Kielcach. Kontrola zakończyła się następującymi wnioskami: „[...] sposób, w jaki dotychczas jest stosowana odpłatność z tytułu użytkowania budynków pofabrycznych i bocznicy kolejowej nie daje możliwości dalszego rozwoju przemysłu socjalistycznego na tym odcinku; [...] sprawa zabezpieczenia tajemnicy państwowej nad obrotem wagonów na bocznicy kolejowej [...] budzi wątpliwości [...] wyłania się konieczność, aby przedsiębiorstwa wystąpiły z wnioskiem do Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego o przekazanie im tych obiektów dla zapewnienia szerszej podstawy rozwoju przemysłowego”. Podane przykłady to oczywiście tzw. smaczki, swego rodzaju patologia, ale trzeba sobie zdawać sprawę, że delegatura w tym okresie przeprowadziła także wiele „normalnych” kontroli (także z obecnego punktu widzenia).

Względna niezależność kontroli państwowej skończyła się w 1952 r., z chwilą likwidacji NIK i powołania w jej miejsce Ministerstwa Kontroli Państwowej. Naruszono tym samym wypracowaną już w II Rzeczypospolitej (i do tej pory przynajmniej formalnie obowiązującą) zasadę niezawisłości NIK od administracji i podległości jedynie Sejmowi. W kolejnych latach najwyższy organ kontroli państwowej funkcjonował jako jedno z wielu ministerstw. Minister kontroli państwowej utworzył terenowe grupy kontroli wchodzące w skład poszczególnych zespołów kontroli państwowej oraz ustalił ich siedziby. W dniu 26 grudnia 1952 r. grupy takie powstały w Kielcach. Na czele poszczególnych grup terenowych stali kierownicy powoływani i odwoływani przez ministra kontroli państwowej. Działalność kierowników podlegała dyrektorom odpowiednich zespołów kontroli państwowej. W skład terenowej grupy kontroli wchodziło przeważnie od 1 do 3 kontrolerów. Jeśli chodzi o planowanie kontroli i wykonawstwo planów, terenowe grupy kontroli państwowej były podporządkowane pełnomocnikowi Ministerstwa Kontroli Państwowej na województwo kieleckie, którym w 1953 r. został Tadeusz Uracz. Pełnomocnik był

odpowiedzialny za całokształt działalności gospodarczo-finansowej związanej z obsługą terenowych jednostek kontroli państwowej. Miał również prawo do nawiązywania i rozwiązywania stosunku służbowego z kontraktowymi pracownikami umysłowymi i fizycznymi grup terenowych. Zakres kontroli przeprowadzanych przez kieleckie grupy terenowe obejmował znajdujące się na podległym terenie urzędy administracji państwowej, przedsiębiorstwa, zakłady i instytucje państwowe oraz pozostające pod państwowym zarządem spółdzielnie, organizacje i przedsiębiorstwa spółdzielcze, a także organizacje i instytucje korzystające z pomocy państwa bądź wykonujące czynności zlecone przez państwo. Kontrola dotyczyła w zasadzie takich samych zagadnień, które były przedmiotem kontroli kieleckiej delegatury Najwyższej Izby Kontroli w latach 1949-1952. W razie zawinionego naruszenia przepisów wydanych przez właściwe organy państwowe w sprawach finansowych lub gospodarczych, z którego wynikła szkoda, wydawano orzeczenia zobowiązujące winnych do zapłaty odszkodowania, o ile winny nie został pociągnięty do odpowiedzialności sądowej.

W latach 1953-1956 prowadzone były – tak jak w latach poprzednich – systematyczne kontrole szkół, szpitali, sądów i central handlowych. Widoczne jest jednak skoncentrowanie kontroli na instytucjach związanych z komunikacją, transportem, budową i użytkowaniem dróg, eksploatacją lasów, a także produkcją i handlem częściami samochodowymi. Jako przykład można przytoczyć kontrolę z 1954 r. w fabrykach kalafonii i terpentyny w Szczebrzeszynie i Kozienicach. Inspekcja wykazała w obu jednostkach nieracjonalne prowadzenie produkcji, a mianowicie pobieranie karpiny do produkcji ze zbyt dużą zawartością wody, co powodowało niemożność pełnego wykorzystania surowca i duże zużycie benzyny ekstrakcyjnej. Ponadto wykryto manko kalafonii w Szczebrzeszynie. Sprawę od razu skierowano na drogę postępowania karnego. Ponieważ kalafonia i terpentyna znajdowały zastosowanie w wielu gałęziach gospodarki, przemysł chemiczno-drzewny miał „ [...] ogromne znaczenie w realizacji wytycznych IX Plenum i II Zjazdu PZPR na odcinku podniesienia dobrobytu mas pracujących [...]”. Kontrolowano też samych zarządców lasów. Inspekcja w Rejonie Lasów Państwowych w Pionkach z 1953 r. wykazała wiele uchybień w zakresie zwalczania szkodników wtórnych, skutkiem czego było pogorszenie się zdrowotności drzewostanów. Mogło to spowodować „[...] zachwianie fundamentów powstającej gospodarki socjalistycznej [...]”.

Inspektorzy terenowych grup kontroli państwowej w Kielcach nie zapominali o kontrolowaniu innych zakładów produkcyjnych. Na przykład dzięki kontroli z 1955 r. w Zakładach Mięsnych w Radomiu udało się „[...] zmniejszyć przyrosty szynek i łopatek na peklowaniu [...]” oraz „[...]zmniejszyć ilość galarety w szynkach[...]”. Dzięki inspekcji „[...]

ukrócono liczne zaniedbania i niedociągnięcia, które w decydującym stopniu przyczyniały się do powstawania przecieków i kradzieży masy mięsno-tłuszczowej [...]".

Oprócz tych standardowych odbywały się też kontrole trochę nietypowe. Inspekcja Spółdzielni Kominiarzy w Kielcach z 1953 r. wykazała między innymi brak liny kominiarskiej o długości 30 metrów. Dzięki sprawnym działaniom kontrolerów wykryto winnego, który odkupił brakująca linę. Innym przykładem może być kontrola w Okręgowym Biurze Zwalczania Szkodników Zbożowo-Mącznych w Radomiu z 1956 r., która miała na celu ujawnienie braków w systemie walki ze szkodnikami zbożowymi.

Na zakończenie tej wyliczanki przedstawię kontrolę prywatnego Przedsiębiorstwa Eksploatacji Gliny „Bałtów" w Maksymilianowie, także z 1956 r. Kontrola miała na celu „[...] ustalenie celowości istnienia przedsiębiorstwa prywatnego [...]" i tego „[...] czy nie należałoby go zlikwidować względnie przejąć pod przymusowy zarząd państwowy, biorąc pod uwagę lokal, park maszynowy i stan zatrudnienia [...]". Niezależnie od dalszych losów przedsiębiorstwa zaraz po kontroli nałożono na nie tzw. domiar w wysokości 300 tys. zł. Dla zabezpieczenia należności zajęto wszystkie konta przedsiębiorstwa oraz majątek ruchomy wspólników właściciela.

W 1956 r., pod koniec istnienia Ministerstwa Kontroli Państwowej, delegatura znów zmieniła swoją siedzibę. W porozumieniu z centralą pełnomocnik Ministerstwa Kontroli Państwowej w Kielcach, którym był wtedy mgr Tadeusz Uracz, przekazał budynek przy ul. M. Buczka 4 służbie zdrowia, w zamian za co pracownicy delegatury otrzymali kilka mieszkań. Sama delegatura natomiast przeniesiona została na ul. A. Mickiewicza 7, gdzie się mieściła aż do 1970 r. Na ul. A. Mickiewicza przeznaczono dla delegatury tylko połowę jednego piętra, co sprawiło, że warunki lokalowe znów się pogorszyły. Wtedy też w delegaturze MKP pojawiły się przydziały na mydło, ręczniki, papier, długopisy oraz teczki i kożuchy. Te ostatnie były zarejestrowane w książce środków trwałych i przysługiwały jedynie inspektorom i kierowcy. Na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych przydziały na kożuchy i teczki dla inspektorów zostały zlikwidowane.

Po przełomie październikowym i powrocie Władysława Gomułki do władzy w 1956 r. w politycznej części jego programu znalazł się postulat przywrócenia Najwyższej Izby Kontroli i kontroli parlamentarnej nad rządem. Znaczącą rolę miała odgrywać NIK jako profesjonalny, podporządkowany tylko Sejmowi, niezależny, najwyższy organ kontroli państwowej. Na fali popaździernikowej odwilży przywrócono w 1957 r. Najwyższą Izbę Kontroli i jej podporządkowanie Sejmowi.

27 grudnia 1957 r. ponownie powstała w Kielcach Delegatura Najwyższej Izby Kontroli. Do jej zadań należała kontrola działalności gospodarczej, finansowej i organizacyjno-administracyjnej terenowych organów administracji państwowej oraz urzędów, przedsiębiorstw i instytucji podległych tym organom lub znajdujących się w ich zarządzie. Delegatura NIK mogła również przeprowadzać kontrole spółdzielni i organizacji spółdzielczych, organizacji i instytucji społecznych, osób prawnych i przedsiębiorstw gospodarki nieuspołecznionej oraz osób fizycznych w zakresie wywiązywania się z obowiązków wobec państwa. Głównym zadaniem delegatury była kontrola wykonania budżetów terenowych i terenowych planów gospodarczych oraz zabezpieczenia własności społecznej i dyscypliny finansowej.

W delegaturze działało kolegium w składzie: przewodniczący delegatury oraz członkowie w liczbie od 3 do 5, powoływani spośród pracowników delegatury.

Na czele delegatury stał przewodniczący. Początkowo inspektorzy tworzyli terenowe grupy kontroli państwowej, następnie grupy kontroli, a wreszcie referaty (od połowy 1958 r.). W skład grupy czy referatu wchodziło od 1 do 3 inspektorów, którzy przeprowadzali kontrole według tematycznych planów resortowych. I tak np. grupa obrotu towarowego kontrolowała placówki handlowe i zakłady gastronomiczne, grupa zdrowia kontrolowała wydziały zdrowia prezydiów rad narodowych i szpitale, grupa przemysłu drobnego i spółdzielczości pracy kontrolowała wojewódzki zarząd przemysłu i jednostki mu podległe. Podział na grupy kontroli czy referaty zanika w latach następnych. Po 1961 r. kontrole przeprowadzane są według planów tematycznych. Dzielą się na kontrole grupy „A" dotyczące zasadniczej problematyki w skali kraju i koordynowane na szczeblu centralnym oraz kontrole grupy „B" reprezentujące tematykę własną województwa. Tematyka kontroli grupy „B" była inspirowana między innymi przez Komitet Wojewódzki PZPR i wojewodę kieleckiego.

Standardowe kontrole urozmaicane były ściśle tajnymi akcjami. Jedną z takich akcji była „Akcja M" z 1958 r. Przeprowadzono ją wspólnie z Milicją Obywatelską, która dostarczyła dane świadczące o tym, że w pewnej części budownictwo indywidualne rozwija się kosztem budownictwa państwowego. W związku z poważnymi stratami wynikającymi z kradzieży i nielegalnego obrotu materiałami budowlanymi delegatura NIK zainicjowała przeprowadzenie kontroli mającej na celu zlikwidowanie nielegalnego obrotu, spekulacji i kradzieży materiałów budowlanych, a tym samym zapewnienie wykonania programu rządu w zakresie budownictwa państwowego i indywidualnego.

Dzięki przeprowadzonej kontroli wykryto:

- spekulację 100 kilogramami farbki ultramaryna oraz cegłą rozbiórkową (odzyskano ok. 25 tys. sztuk cegieł);
- kradzież 380 sztuk pustaków, 1,5 m^3 drewna i 2 ton cementu;
- nielegalne prowadzenie warsztatu stolarskiego i nabywanie przez właściciela tego warsztatu nielegalnego drewna

oraz wiele innych wypadków łamania prawa, które zostały skierowane od razu na drogę postępowania karnego.

Troska o materiały budowlane i ich dystrybucję nie dziwi, bowiem w czasach powojennych były to niesłychanie ważne sprawy. Dziwi – a dzisiaj nawet śmieszy – zarówno skala niektórych ustaleń kontroli w tym zakresie, a także forma reagowania na ustalenia kontroli – i nie tylko na ustalenia. Dla zilustrowania pozwolę sobie przytoczyć w całości pewne pismo skierowane w 1953 r. do ministra kontroli państwowej (str. 166).

Sama delegatura również była często kontrolowana. Na przykład 3 stycznia 1962 r. odbyła się jedna z pokontrolnych narad, w której udział wzięli: wiceprezes NIK B. Gałęza, dyrektor Departamentu Prezydialnego NIK H. Birencwajg, naczelnik Wydziału Kontroli Wewnętrznej R. Gierwatowski i oczywiście pracownicy delegatury. Na konferencji pokontrolnej H. Birencwajg omówił uchybienia i usterki w opracowywanych przez inspektorów aktach pokontrolnych. Wyjaśnił jak bardzo obniżają one wartość informacji. Naświetlił naturę i wagę popełnianych błędów z punktu widzenia prawa i obowiązujących przepisów.

Delegatura współpracowała także z parlamentarzystami. W 1962 r. przewodniczący delegatury NIK uczestniczył w pracach zespołu roboczego sejmowej Komisji Budżetu i Planu Gospodarczego pod przewodnictwem posła Gesinga. Posłowie interesowali się organizacją systemu planowania i wykorzystania budżetów terenowych. Szczególną uwagę zwrócono na realizację dochodów budżetowych oraz na decentralizację wykorzystania funduszy na walkę z alkoholizmem. W tym samym roku kierownictwo delegatury NIK brało również udział w pracach sejmowej Podkomisji Budownictwa Szkolnego pod przewodnictwem posła Władysława Ozgi.

W 1968 r. liczba pracowników delegatury wynosiła 29 osób. Stopniowo liczba ta rosła i w 1976 r. osiągnęła 36 osób.

W latach siedemdziesiątych inspektorzy Delegatury NIK w Kielcach skupili się przede wszystkim na kontrolach szkół, bibliotek, kuratoriów oświaty, wszystkich typów jednostek służby zdrowia i opieki społecznej. Kontynuowane były też kontrole PGR-ów, punktów skupu, spółdzielni kółek rolniczych i jednostek związanych z gospodarką mieszkaniową.

Pojawiają się też nowe tematy kontroli, takie jak warunki wypoczynku dzieci na obozach i koloniach czy stan ochrony przeciwpożarowej na wsi. Delegatura NIK sporządzała też informacje dotyczące takiej tematyki, jak niektóre zagadnienia alkoholizmu na terenie województwa kieleckiego. Oto obraz województwa kieleckiego, jaki wyłonił się z informacji o zagadnieniach alkoholizmu: w 1970 r. mieszkańcy województwa wydali na napoje alkoholowe ponad 2 miliardy złotych. Wtedy wystarczyłoby to do wybudowania 1000 km dróg asfaltowych lub 800 tys. m^2 powierzchni mieszkalnej. W raporcie podkreślono, że to nie jedyne koszty tzw. kieliszka wódki – do tego doszły jeszcze szkody wynikające z absencji poalkoholowej, obniżonej wydajności pracy i zwiększonej wypadkowości. Z przedstawionych zestawień wynika, że w latach 1961–1970 nastąpił wzrost spożycia alkoholu o ponad 50%. Średnio każdy mieszkaniec województwa kieleckiego w 1970 r. wypił ponad 4 litry czystego alkoholu. Zanotowano też znaczny wzrost nielegalnej produkcji spirytusu (bimbru). O 50% zwiększyła się liczba postępowań przeciwko osobom trudniącym się nielegalną produkcją alkoholu, a o 100% wzrosła ilość zarekwirowanego spirytusu.

W 1970 r. siedziba delegatury została przeniesiona na ul. IX Wieków Kielc 3, gdzie mieściła się na 7 piętrze w bloku „A" nowego budynku urzędu wojewódzkiego w Kielcach. Wtedy też znacznie poprawiły się warunki pracy w delegaturze. Oto kilka najistotniejszych zmian: telefon pojawił się w każdym pokoju, do dyspozycji pracowników było już kilka maszyn do pisania, w tym jedna elektryczna; delegaturę wyposażono w dalekopis, ale najważniejsze było to, że w końcu było wystarczająco dużo miejsca do pracy.

W takim właśnie stanie zostawił delegaturę Tadeusz Uracz, który był z nią związany przez ponad 20 lat piastując stanowiska kierownicze, choć przez te lata różnie nazywane. I tak: rozpoczynał karierę w NIK w latach pięćdziesiątych jako kierownik grupy terenowej kontroli państwowej transportu drogowego i lotniczego w Kielcach; w latach sześćdziesiątych był przewodniczącym Delegatury NIK; w drugiej połowie lat siedemdziesiątych – wicedyrektorem Okręgowego Urzędu Kontroli, potem przewodniczącym delegatury NIK. Zakończył pracę jako wicedyrektor Delegatury NIK w Kielcach w 1980 r.

Ciekawe byłyby wspomnienia Tadeusza Uracza, ale nie uda się ich zdobyć, bowiem wieloletni szef delegatury kieleckiej nie żyje. Emerytowani pracownicy, którzy pracowali w delegaturze w latach pięćdziesiątych i późniejszych wspominają, że Tadeusz Uracz starał się, aby pracowników łączyła nie tylko praca, ale także spotkania koleżeńskie i towarzyskie. W siedzibie delegatury organizowano przynajmniej raz w roku, w okresie karnawału, zabawy dla pracowników. Spotkania te, na które pracownicy mogli przychodzić z członkami swoich

rodzin, zacieśniały przyjaźnie i integrowały pracowników delegatury. Stanowiły odskocznię od trudów pracy i utrwalały „rodzinny klimat" w delegaturze.

W 1971 r. przewodniczącym delegatury został Jerzy Kaluszko. W okresie, kiedy był szefem, często organizowano wycieczki szkoleniowe do zakładów pracy, gdzie poznawano funkcjonowanie danych jednostek.

W latach siedemdziesiątych częstym gościem w delegaturze był prezes NIK Mieczysław Moczar, odwiedzający tereny, z którymi był związany w czasie wojny.

W 1975 r. po reformie administracyjnej państwa zmienia się zasięg terytorialny delegatury w Kielcach, który obejmował terytorium nowo utworzonego województwa kieleckiego, tarnobrzeskiego i radomskiego.

W 1976 r. zmieniono ustawę o Najwyższej Izbie Kontroli. Mimo zachowania swej nazwy, Izba przekształcona została ponownie w organ administracji, uczyniono z niej organ kontroli rządowej. Nadzór nad NIK powierzono prezesowi Rady Ministrów, który wprowadził zakaz kontroli ministerstw i urzędów centralnych bez swojej zgody. Przedtem NIK mogła z własnej inicjatywy bez czyjejkolwiek zgody podejmować takie kontrole. Od 1976 r. w miejsce Delegatury NIK w Kielcach powstał Okręgowy Urząd Kontroli, którym kierował dyrektor i dwóch wicedyrektorów. Wtedy też w delegaturze pojawiły się stanowiska doradcy ekonomicznego, technicznego i prawnego.

W 1980 r. Najwyższa Izba Kontroli odzyskuje niezależność, przestaje być kontrolą rządową i wraca pod zwierzchnictwo Sejmu.

W 1982 r. J. Kaluszko przechodzi na wcześniejszą emeryturę. Do pełnienia obowiązków dyrektora delegatury w Kielcach delegowany zostaje przez prezesa, z centrali, wicedyrektor Zespołu Obrotu Towarowego i Drobnej Wytwórczości Marian Stachowiak. Czyni to przez cztery miesiące. Po wykonaniu „wyznaczonych zadań" w sierpniu 1982 r. powraca do centrali na uprzednio zajmowane stanowisko. Jakoś tak się stało, że w tym samym czasie Radom z gestii kontrolnej delegatury kieleckiej przechodzi do delegatury warszawskiej.

W latach 1982-1990 delegaturą kierował Władysław Purtak. Pracę w delegaturze rozpoczął na stanowisku starszego inspektora. Po roku prezes NIK Mieczysław Moczar powołał go na stanowisko wicedyrektora Delegatury NIK w Kielcach. W 1982 r. pełnił obowiązki dyrektora delegatury „do czasu przygotowania kandydata na to stanowisko" – a w 1983 r. zostaje mianowany na stanowisko dyrektora.

1 stycznia 1985 r. przy Delegaturze NIK w Kielcach – podobnie jak w innych delegaturach - zostają powołane 2 oddziały do spraw Inspekcji Robotniczo-Chłopskiej, jeden

z siedzibą w Kielcach, a drugi z siedzibą w Tarnobrzegu. Kierownikiem Wojewódzkiego Oddziału ds. Inspekcji Robotniczo-Chłopskiej w Kielcach został Marian Marek Kwieciński, a kierownikiem oddziału w Tarnobrzegu Tadeusz Niedźwiedź. Jednym z głównych tematów kontroli, które przeprowadzali inspektorzy IRCh, przy wydatnej pomocy inspektorów delegatury, były kontrole zasadności przydziału mieszkań. Podczas jednej z takich kontroli w spółdzielni „Armatura" wykryto, że prezes spółdzielni przydzielał mieszkania według własnego uznania członkom rodziny i kolegom, nie uwzględniając w najmniejszym stopniu obowiązujących przepisów oraz nie egzekwując należności finansowych. Jednym ze skutków kontroli – i to dotychczas niespotykanym – było to, że prezesa spółdzielni wyrzucono z PZPR i zwolniono z zajmowanego stanowiska.

W 1990 r. stanowisko dyrektora delegatury obejmuje Stanisława Gawlik. Nie był to łatwy okres – część pracowników delegatury nie akceptowała przemian, jakie nastąpiły, część niepokoiła się o przyszłość, niektórzy odeszli na emeryturę, nawet wcześniejszą, inni, rozpolitykowani nie bardzo chcieli i umieli podjąć nowe zadania w nowych warunkach i z nowym kierownictwem delegatury. Atmosfera była napięta – ale pracować należało dobrze i uczyć się nowości i to nie tylko w gospodarce, ale także w NIK – weszła bowiem w 1994 r. w życie nowa ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli. Wprowadzała ona wiele nowatorskich (nie tylko w skali krajowej) rozwiązań.

W stosunku do NIK oczekiwania były ogromne, trudno było wszystkiemu sprostać. Z czasem inspektorzy nabierali nowego doświadczenia i coraz lepiej radzili sobie z ambitnymi zadaniami kontrolnymi.

W tym czasie delegatura dość często musiała uczestniczyć lub podejmować własne kontrole z zakresu przekształceń własnościowych w gospodarce. Przykładem może być kontrola Rejonowego Przedsiębiorstwa Melioracyjnego w Busku Zdroju w 1992 r. Wykryto tam, że likwidatorzy przedsiębiorstwa sami podwyższali sobie pensje oraz przyznawali wynagrodzenia za fikcyjne prace. Interwencja NIK spowodowała, że proceder ten ukrócono, a likwidatorzy zostali skazani na karę pozbawienia wolności oraz grzywny.

W 1996 r. kierownictwo delegatury obejmuje Tadeusz Poddębniak. Dużym wydarzeniem w tym okresie było podjęcie się przez delegaturę koordynowania kontroli realizacji ustawy o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest. Badania kontrolne, którymi objęto lata 1997-1999, prowadziło 9 jednostek NIK - jeden departament i osiem delegatur. W wyniku kontroli stwierdzono, iż obowiązująca od 28 września 1997 r. ustawa nie spowodowała całkowitego wyeliminowania importu i obrotu wyrobami zawierającymi azbest. Występowały duże zaniedbania w sprawach bezpiecznego użytkowania oraz usuwania wyrobów zawierających azbest. Głośnym echem w mediach odbiły się oceny dotyczące

niedostatecznego uwzględniania w działalności właściwych organów administracji rządowej, służb celnych oraz odpowiednich organów kontroli i nadzoru, które albo nie realizowały w tym zakresie swoich obowiązków, albo nie wykorzystywały przysługujących im uprawnień w celu zapewnienia przestrzegania postanowień ustawy.

Kolejną kontrolą koordynowaną była kontrola realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego inwestycji własnych. Badaniami kontrolnymi objęte zostały lata 2000 – 2001 i uczestniczyło w nich 10 delegatur. W kontroli tej również stwierdzono wiele nieprawidłowości. Niektórzy wojewodowie (5) rozdzielili ponad połowę kwot dotacji nie posiadając udokumentowanych zasad i kryteriów podziału lub nie przedłożyli do zaopiniowania samorządom województw zasad ich podziału; inni wojewodowie (8) w niewystarczający sposób wywiązywali się z obowiązku kontroli wykorzystania przez j.s.t. przyznanych dotacji. Spośród 75 skontrolowanych jednostek prowadzących inwestycje, w ponad połowie nie przestrzegano wymogów realizacji inwestycji, określonych w ustawie - Prawo budowlane. Skala i rodzaj stwierdzonych nieprawidłowości w tym zakresie świadczyły o dość powszechnym nieprzestrzeganiu (lub wręcz lekceważeniu) prawa budowlanego, jak również o braku skutecznego nadzoru i kontroli nad realizacją inwestycji ze strony organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego. Dużo lepszą sytuację odnotowano w zakresie udzielania zamówień publicznych. Spośród 331 skontrolowanych zadań tylko w 45 przypadkach (13,6 %) stwierdzono występowanie nieprawidłowości. Natomiast z kolei w co drugiej skontrolowanej gminie występowały nieprawidłowości w zakresie przestrzegania obowiązujących zasad gospodarowania środkami budżetowymi. Dotyczyły one głównie: rozpoczynania inwestycji bez stosownych uchwał organów stanowiących; niepełnego zabezpieczenia środków finansowych; wykorzystania niezgodnie z przeznaczeniem przyznanych dotacji i nierzetelnym ich rozliczaniu; niewystarczającej dbałości o interesy gminy przy zawieraniu umów z wykonawcami robót.

Bardzo cennym elementem wymiany doświadczeń i miejscem dyskusji w zakresie bieżących tematów Izby stały się w tym okresie narady strefowe organizowane przez kolejne jednostki organizacyjne, z udziałem nadzorujących te jednostki wiceprezesów NIK.

W 1999 r. delegatura kolejny raz zmienia swoją siedzibę. Tym razem kierownictwo NIK dokonując zakupu lokalu biurowego przy al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4 i wyposażając go w funkcjonalne meble i doskonały sprzęt techniczny, zapewniło pracownikom znakomite warunki pracy. Bardzo duża była w tym zasługa, bezpośrednio nadzorującego pracę delegatury, wiceprezesa NIK Jacka Uczkiewicza. Uroczystego otwarcia nowej siedziby dokonał ówczesny prezes NIK Janusz Wojciechowski.

W nowej siedzibie wizytował delegaturę w grudniu 2001 r. obecny prezes Najwyższej Izby Kontroli Mirosław Sekuła.

W 2000 r. w delegaturze przebywali przedstawiciele Najwyższego Urzędu Kontrolnego Republiki Czeskiej, odpowiedzialni za stosowanie systemów informatycznych w kontrolach prowadzonych przez NUK. Celem pobytu było omówienie doświadczeń w zakresie wspierania pracy kontrolerskiej programami informatycznymi.

Bardzo duże emocje przeżywali pracownicy delegatury w czasie prac nad reformą administracyjną kraju. Wynikło to z obaw, czy na mapie kraju pozostanie województwo z Kielcami jako stolicą, i czy w konsekwencji delegatura pozostanie w Kielcach. W 1999 r. powstało nowe województwo – świętokrzyskie i obecnie delegatura obejmuje swoim zasięgiem tylko to województwo.

Aktualnie w delegaturze, nad którą teraz bezpośredni nadzór sprawuje wiceprezes Zbigniew Wesołowski, zatrudnionych jest 40 pracowników.

Delegatura przez wiele lat. dysponowała samochodami służbowymi marki Wołga. W latach 1985-2001 samochodem służbowym był Polonez, obecnie jest to Daewoo Nubira.

W ramach działalności socjalnej i w celu integracji pracowników delegatury i ich rodzin, w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych organizowano wspólne wyjazdy, między innymi na Węgry do Miszkolca i Budapesztu, na Ukrainę do Winnicy i Lwowa, a także do Wiednia. Pracownicy bardzo sobie chwalili tę formę turystyki.

opr. Łukasz Walas

Kielce

Podpisy pod fotografiami:

Siedziba Delegatury NIK w Kielcach, od 1999 r. przy al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4 (delegatura zajmuje ostatnie, 4 piętro).

Magister Tadeusz Poddębniak, dyrektor Delegatury NIK w Kielcach od 1996 r.

Wiceprezes NIK Zbigniew Wesołowski, sprawujący bezpośredni nadzór nad działalnością delegatury kieleckiej.

Kielce, dnia 19.II. 46 1953

ECZPOSPOLITA POLSKA
[illegible]
.nisterstwo Kontroli Państwowej
Delegatura w Kielcach

DELEGACJA SŁUŻBOWA Nr 00186

Na podstawie art. 19 pkt. 2 Ustawy z dnia 22.XI.52r. r. o Kontroli Państwowej (Dz. U. R. P. Nr 47 poz. 316) deleguję:

Ob. Głąba Henryka
Min.Kontr.Państw.
Inspektora do Spółdzielni Pracy Kominiarzy
w Kielcach.

celem dokonania kontroli stosownie do otrzymanych instrukcji.

Delegacja niniejsza ważna do dnia 28.II.1953r.

p.o.Szefa Delegatury
Uracz Tadeusz
Pieczęć i podpis.

N.I.K. — Wzór druku Nr 1a.
Druk. Akcydens., W-wa. 3000. Zam. 2634/IX.52. Pap. p. kl. VII, A1/70 g.

Delegacja służbowa z 1952 r. inspektora kieleckiej delegatury Ministerstwa Kontroli Państwowej Henryka Głąba - do Spółdzielni Pracy Kominiarzy w Kielcach

Prezes NIK Janusz Wojciechowski przecina wstęgę na otwarcie nowej siedziby delegatury kieleckiej (1999 r.). Po prawej stronie ówczesny wiceprezes NIK Jacek Uczkiewicz, sprawujący w tym okresie bezpośredni nadzór nad delegaturą, oraz zaproszeni goście.

„Na pierwszej linii" – wizyta pracowników NIK w Elektrowni Opole w trakcie narady strefowej w 2001 r. Od lewej (w kaskach): wicedyrektor delegatury zielonogórskiej W. Stobrawa; dyrektor Dep. Ochrony Informacji Niejawnych R. Walendzik; dyrektor Dep. Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji R. Szyc oraz szefowie del. kieleckiej - dyrektor T. Poddębniak i wicedyrektor T. Mikołajewicz..

Fot. archiwum del. Kielce (dla wszystkich fotografii oprócz fot. 3)
Fot. archiwum NIK (dla fot. 3 - z wiceprezesem Z. Wesołowskim)

SYGNAŁY O KSIĄŻKACH

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom 3, redaktor naukowy Leszek Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003.

W 1999 r. Wydawnictwo Sejmowe rozpoczęło edycję czterotomowego komentarza do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Autorami komentarza są: Kazimierz Działocha, Leszek Garlicki, Paweł Sarnecki, Wojciech Sokolewicz i Janusz Trzciński. W 2001 r. ukazał się tom drugi komentarza, a w roku bieżącym tom trzeci. Tom ten obejmuje następujące rozdziały Konstytucji: I. Rzeczpospolita; II. Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela; IX. Organy kontroli państwowej i ochrony prawa. Rozdział IX, zawierający artykuły 202-207 Konstytucji RP poświęcone Najwyższej Izbie Kontroli, komentarzem opatrzył prof. Wojciech Sokolewicz.

Regulamin Parlamentu Europejskiego, Kancelaria Sejmu, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Europejskiej, Wydawnictwo Sejmowe, seria Zeszyty OIDE, Warszawa 2003, s. 201.

Publikacja prezentuje regulamin Parlamentu Europejskiego zgodny z tekstem wersji oryginalnej jego XV wydania, opublikowanym w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (L 61, 5.03.2003, s.1-138). Regulamin składa się 186 artykułów, zawartych w 27 rozdziałach. Poszczególne rozdziały omawiają m.in. następujące zagadnienia: przywileje i obowiązki deputowanych do PE, przepisy dotyczące zwoływania sesji, wybór i uprawnienia członków Prezydium Parlamentu, skład i kompetencje przewodniczących komisji i delegacji, procedury legislacyjne i budżetowe, traktaty i umowy międzynarodowe, zasady prowadzenia posiedzeń i głosowań, powoływanie i działalność komisji parlamentarnych, powoływanie i działalność rzecznika praw obywatelskich, opracowywanie preliminarza budżetowego Parlamentu oraz uprawnienia do dokonywania wydatków i ich pokrywania.

Czesław Paczuła: **Kontrola wewnętrzna jako element procesu zarządzania,** Stowarzyszenie Księgowych w Polsce – Zarząd Główny, Centralny Ośrodek Szkolenia Zawodowego, Warszawa 2003, s. 75.

Książka przedstawia podstawowe informacje o kontroli wewnętrznej w jednostkach gospodarczych i jej związkach z rachunkowością. W pięciu rozdziałach autor omówił: pojęcie i znaczenie kontroli wewnętrznej w procesie zarządzania przedsiębiorstwem w gospodarce

wolnorynkowej, klasyfikację ważniejszych rodzajów kontroli, organizację i funkcjonowanie systemu kontroli wewnętrznej w jednostce gospodarczej, rachunkowość i sprawozdawczość finansową jako elementy kontroli wewnętrznej oraz problemy kontroli wewnętrznej w środowisku informatycznym. Jest to próba nowego spojrzenia na rolę kontroli wewnętrznej w gospodarce rynkowej.

Komentarz do podatku od towarów i usług, podatku akcyzowego, podatku od gier, redaktor naukowy Witold Modzelewski, redaktor prowadzący Kinga Baran, wybór orzecznictwa Bogusław Dauter, wydanie V zaktualizowane, stan prawny na 1 marca 2003 r., Instytut Studiów Podatkowych Modzelewski i Wspólnicy, Warszawa 2003, s. 842.

Komentarz dotyczy interpretacji obecnego stanu prawnego trzech najważniejszych podatków pośrednich: od towarów i usług, akcyzowego i od gier. Niniejsze, piąte wydanie obejmuje analizę nowelizacji ustawy z 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym i ustawy z 29 września 1991 r. o grach losowych i zakładach wzajemnych, które weszły w życie 1 marca 2003 r., a także nowych lub znowelizowanych aktów wykonawczych do tych ustaw.