

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KONTROLA PAŃSTWOWA

*„... którokółwiek grosz publiczny
do swego rozporządzenia odbiera,
wydatek onegoż usprawiedliwić winien.”**

WARSZAWA

ROCZNIK LI – NR 4 (309) – LIPIEC – SIERPIEŃ 2006 R.

ISSN 0452-5027

* Cytat z pisma ministra skarbu Księstwa Warszawskiego, Tadeusza Dembowskiego, wystosowanego w związku z pracami przygotowawczymi do dekretu z dnia 14 grudnia 1808 roku o Głównej Izbie Obrachunkowej.

WYSTĄPIENIE PREZESA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI W SEJMIE

Na 22. posiedzeniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej 18 lipca 2006 r. były rozpatrywane dwa dokumenty przedłożone przez prezesa Najwyższej Izby Kontroli: „Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2005 r.” wraz z opinią Kolegium Najwyższej Izby Kontroli w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów oraz „Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2005 r.” z opinią Komisji 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 2005 r.

Pani Marszałek! Panie Ministrze Finansów! Panie Prezesie Narodowego Banku Polskiego! Wysoki Sejmie!

Przedstawiam Wysokiemu Sejmowi analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz opinię Najwyższej Izby Kontroli w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów za wykonanie budżetu na 2005 r.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli wyraziło pozytywną opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów. Zacznę więc od uzasadnienia tej opinii. Przyjmując taką opinię, Kolegium NIK wzięło pod uwagę zarówno okoliczności pozytywne, jak i ustalone przez naszych kontrolerów nieprawidłowości. Okoliczności pozytywne to przede wszystkim znaczące zmniejszenie deficytu budżetu państwa w stosunku do roku poprzedniego. Warto jednak zauważyć, że redukcja deficytu budżetu państwa o blisko 1/3 została osiągnięta głównie przez zwiększenie

dochodów budżetu państwa, które przekroczyły zaplanowaną kwotę o 2,9%, a tylko w małym stopniu przez ograniczenie wydatków. Wydatki były tylko o 0,7% niższe od planowanych.

Mówiąc o deficycie budżetu państwa, wskazać także należy na sposób kwalifikowania środków zasilających niektóre fundusze celowe, co ma wpływ na wielkość deficytu budżetowego. Gdyby więc powiększyć deficyt o kwotę 13 600 mln zł – przekazaną do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na refundację składek do otwartych funduszy emerytalnych oraz odpisów z prywatyzacji zasilających niektóre fundusze celowe, lecz niezaliczoną do wydatków budżetu państwa – deficyt budżetu państwa zamiast 2,9% produktu krajowego brutto wyniósłby 4,3% PKB.

Wzrósł także, w relacji do produktu krajowego brutto, państwowy dług publiczny, powiększony o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji. W 2005 r. stanowił on już 48,8% produktu krajowego brutto, podczas gdy rok wcześniej 48,1%. Niski był natomiast w 2005 r. poziom wykorzystania środków z budżetu Unii Europejskiej. Jest ryzyko, że przeznaczone dla Polski na lata 2004–2006 środki mogą nie zostać wykorzystane. Niskie wykorzystanie środków unijnych to przede wszystkim skutek skomplikowanych i czasochłonnych procedur administracyjnych, a w znacznie mniejszym stopniu problemów finansowych beneficjentów.

Ponadto w 2005 r. wystąpiły negatywne zjawiska w gromadzeniu dochodów publicznych i finansowaniu zadań państwa w tworzeniu oraz niecelowym wykorzystaniu rezerw celowych, a także w niegospodarnym i nierzetelnym wykorzystywaniu środków państwowych funduszy celowych. W szerszym niż gdzie indziej zakresie ujawniły się one w niektórych częściach budżetu, takich jak administracja publiczna i obrona narodowa oraz w realizacji planów finansowych Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i Funduszu Pomocy Postpenitencjarnej. Wykonanie tych części budżetu państwa oraz planów finansowych wymienionych funduszy celowych Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie.

Pani Marszałek! Wysoki Sejmie!

Podstawą prezentowanej opinii Najwyższej Izby Kontroli jest analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2005 r., oparta na wynikach kontroli budżetowej oraz wielu innych kontroli tzw. okołobudżetowych.

Skontrolowaliśmy łącznie 416 jednostek, w tym wszystkie ministerstwa i urzędy centralne. Zbadaliśmy wykonanie budżetu przez 230 państwowe jednostki budżetowe, tj. ok. 8% tego typu jednostek. Oprócz jednostek budżetowych kontrolą objęto państwowe fundusze celowe i agencje rządowe. Sprawdziliśmy także, jak wykorzystują środki budżetu państwa jednostki samorządu terytorialnego i jednostki spoza sektora finansów publicznych. Kontrola wykonania budżetu

państwa to przede wszystkim audyt finansowy, który obejmuje ocenę zgodności i wiarygodności ksiąg rachunkowych oraz rozliczeń finansowych. Sprawdzana jest także efektywność poboru dochodów i wydatkowania środków publicznych.

W 2005 r. realizacja budżetu przebiegała przy niższym wzroście produktu krajowego brutto i niższej inflacji, niż zakładano na etapie jego opracowywania. Stopa wzrostu PKB wyniosła 3,4% i była o 1,6 punktu procentowego niższa od planowanej. Niższa od planowanej o 0,7 punktu procentowego była średnioroczna inflacja, która wyniosła 2,1%. Stopa wzrostu gospodarczego w 2005 r. była także niższa niż w dwóch poprzednich latach, jednakże z kwartału na kwartał wzrost PKB był coraz szybszy, a inflacja zmniejszała się.

Poszczególne składowe produktu krajowego brutto, z wyjątkiem spożycia zbiorowego, ukształtowały się poniżej założeń przyjętych do opracowania budżetu. Ze względu na zmiany metodologiczne wprowadzone przez Główny Urząd Statystyczny w listopadzie ubiegłego roku wykonanie i prognozy nie są w pełni porównywalne. Niemniej jednak można zauważyć, że najbardziej, bo około dwukrotnie, przeszacowane zostały: wzrost importu, popyt krajowy i nakłady brutto na środki trwałe. Korzystniejsze wyniki, niż zakładano, osiągnięte zostały w bilansie płatniczym. Relacja salda obrotów bieżących do produktu krajowego brutto wyniosła ok. minus 1,5%, podczas gdy planowano minus 2%. Inwestycje bezpośrednie były dwukrotnie wyższe, niż planowano.

Nastąpił niewielki wzrost zatrudnienia w gospodarce narodowej. Zatrudnienie wzrosło o 0,6 punktu procentowego ponad to, co zakładała prognoza budżetowa. Liczba bezrobotnych zarejestrowana w urzędach pracy na koniec 2005 r. wyniosła ok. 2800 tys. osób. Była ona o ponad 100 tys. mniejsza niż w prognozie budżetowej i o blisko 230 tys. mniejsza niż na koniec 2004 r. Drugi rok z rzędu utrzymywał się spadek stopy bezrobocia. Stopa bezrobocia zmniejszyła się z 19% w 2004 r. do 17,6% w 2005 r.

Ze względu na niższą, niż planowano, inflację wskaźnik wzrostu realnego wynagrodzenia wyniósł 2,5%. Wynagrodzenia rosły szybciej w jednostkach sfery budżetowej niż w sektorze przedsiębiorstw. Nadal jednak przeciętne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw było wyższe.

Niedoszacowana została skala aprecjacji złotego w 2005 r. W prognozie budżetowej przeszacowany został kurs euro i dolara amerykańskiego. Średni kurs dolara amerykańskiego był niższy od planowanego o 45 gr, a euro o 39 gr.

Pani Marszałek! Wysoki Sejmie!

Pomimo że podstawowe wskaźniki wzrostu gospodarczego i inflacji zostały przeszacowane, osiągnięto wysoką dynamikę wzrostu dochodów budżetu państwa. Dochody w porównaniu z 2004 r. wzrosły o 15% wobec 13% założonych na etapie

tworzenia ustawy budżetowej. W efekcie dochody budżetu państwa wyniosły 179 800 mln zł i przekroczyły zaplanowaną kwotę o 5100 mln zł, tj. o 2,9%.

Po raz pierwszy na przestrzeni ostatnich 5 lat nastąpił wzrost dochodów budżetu państwa w relacji do produktu krajowego brutto. Zwiększyły się one z 16,9% w 2004 r. do 18,3% w 2005 r., wracając tym samym do poziomu z 2000 r. Przekroczenie planu dochodów wynikało przede wszystkim z lepszego wykonania dochodów niepodatkowych, w tym przede wszystkim wyższych wpływów z dywidend. Ponadplanowe dochody z tych tytułów wyniosły 4400 mln zł. Na dobrą realizację dochodów wpłynęła także lepsza od zakładanej dynamika ściągłości bieżących należności podatkowych oraz korzystne wyniki finansowe podmiotów gospodarczych, w szczególności opodatkowanych stałą stawką 19%. W efekcie uzyskano wyższe o 7,3% od planowanych dochody z podatku dochodowego od osób prawnych, z podatku od osób fizycznych – o 3,4%, a z podatku od towarów i usług – o 2,4%. Łącznie ponadplanowe dochody z tych tytułów wyniosły 3600 mln zł.

O ile realizacja bieżących dochodów przebiegała w 2005 r. sprawnie, to egzekucja należności z lat poprzednich wypadła znacznie gorzej. Działo się tak pomimo wprowadzenia nowych form wykonania decyzji o zabezpieczeniu zobowiązań podatkowych, a także zmian w funkcjonowaniu komórek egzekucyjnych urzędów skarbowych. Po raz kolejny pogorszyły się wskaźniki skuteczności egzekucji zaległości podatkowych. Wskaźnik efektywności egzekucji w porównaniu z 2004 r. obniżył się z 21,9% do 19,7%, czyli o 2,2 punktu procentowego, a wskaźnik realizacji tytułów wykonawczych – o 2,8 punktu procentowego, czyli z 45,5% spadł do 42,7%.

Na tle ogólnie niskiej skuteczności egzekucji zaległości podatkowych szczególnie niekorzystne tendencje występowały w przypadku zaległości w podatku akcyzowym. Wskaźnik efektywności egzekucji zaległości z tego podatku, prowadzonej przez izby celne, wyniósł 2,7%. Zaległości z tytułu podatków i innych należności budżetowych wzrosły w stosunku do 2004 r. o 1300 mln zł, to jest o 6,3%. Jednak wysoka dynamika dochodów spowodowała, że zmniejszyła się relacja zaległości do dochodów z 13,3% do 12,3% w 2005 r.

Największy przyrost zaległości w 2005 r. odnotowano w zakresie odsetek od nieterminowych wpłat podatników – o 46,7%, oraz grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób prawnych – o 38,9%. W przypadku odsetek od zaległości ważny jest nie tylko wymiar finansowy. Unikanie płacenia grzywien, kar i odsetek wywołuje wrażenie, że można bezkarnie łamać prawo.

Druga sprawa, która może niepokoić, to skala należności podatkowych ulegających przedawnieniu oraz uchylanych w postępowaniu administracyjnym i sądowym. W 2005 r. przedawnieniu uległy należności podatkowe w kwocie ponad 700 mln zł. Uchylenia błędnych decyzji aparatu skarbowego kosztowały budżet

państwa ponad 180 mln zł. Ministerstwo Finansów nie posiada informacji o przyczynach przedawnień należności na poszczególnych etapach postępowania podatkowego, odwoławczego i egzekucyjnego, a także o skali i przyczynach uchylecia decyzji podatkowych. Brak tych informacji uniemożliwia, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, skuteczne przeciwdziałanie tym negatywnym zjawiskom.

Za zbyt późne należy uznać planowane przez ministra finansów na 2007 r. zmiany w systemach informatycznych, pozwalające na gromadzenie odpowiednich informacji. Zdecydowane działania są tu tym ważniejsze, gdyż sfera ta należy do obszarów zagrożonych korupcją.

Pani Marszałek! Wysoki Sejmie!

Wydatki budżetowe wyniosły 208 100 mln zł. W stosunku do ustawy budżetowej były niższe o 1600 mln zł, to jest o 0,7%. Rada Ministrów przeniosła do wykorzystania w 2006 r. kwotę 4400 mln zł, która, mimo że nie została wydana, zaliczona jest jednak do wydatków 2005 r. Kwota ta, aczkolwiek ciągle wysoka, była jednak o 6,8% niższa niż rok wcześniej. Wydatki zostały sfinansowane dochodami budżetu państwa w 86,4%. Relacja ta poprawiła się o 7,3 punktu procentowego w porównaniu z rokiem poprzednim. Wydatki były wyższe o 5,3%, to jest o 3100 mln zł, niż w 2004 r. Realny wzrost wydatków był zbliżony do wzrostu produktu krajowego brutto. Oznacza to, że dobrej koniunktury nie wykorzystano do odpowiedniej poprawy stanu równowagi finansów publicznych. Taka polityka jest bardzo niebezpieczna, gdyż wysoki poziom wydatków budżetowych szybko utrwała się i przy słabszej dynamice wzrostu gospodarczego utrzymanie deficytu budżetowego na rozsądnym poziomie może okazać się bardzo trudne.

Za pozytywne zjawisko należy uznać utrzymującą się od 3 lat tendencję zmniejszania stanu zobowiązań wymagalnych państwowych jednostek budżetowych. Zobowiązania zmniejszyły się o 21,8%, ma to związek z płynnym uruchamianiem środków budżetowych, co z uznaniem odnotowujemy. Nasz niepokój natomiast w dalszym ciągu budzą rezerwy celowe. Zbyt duża część wydatków, bo aż 7,2%, została zaplanowana w rezerwach celowych. Znaczna część z nich nie spełniała przy tym wymogów określonych w art. 66 poprzedniej ustawy o finansach publicznych. W rezerwach ujęto i następnie rozdysponowano wydatki znane lub możliwe do przewidzenia oraz przyporządkowania do odpowiednich części budżetowych. Poza tym, przeznaczenie niektórych rezerw zostało w trakcie realizacji budżetu zmienione. Łącznie zmiany te objęły kwotę ponad 1 mld zł. Przykładowo można wymienić rezerwę na finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej dla osób nieubezpieczonych i skutki podwyższenia podstawy wymiaru składki na ubezpieczenia zdrowotne. Z kwoty 400 mln zł zaplanowanych na ten cel wykorzystano zaledwie 6,1%. Pozostałe środki przeznaczono na inne cele, niż pierwotnie

planowano. Podstawową przyczyną licznych zmian przeznaczenia lub niewykorzystania rezerw jest ich planowanie na zadania nieprzygotowane do realizacji. Często, niestety, są to rezerwy wprowadzane do budżetu na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej. Znaczna liczba tytułów i wysokość kwot ujętych w rezerwach celowych, a także istotne zmiany przeznaczenia rezerw dokonywane w trakcie roku powodują, że finanse publiczne stają się mniej przejrzyste.

Niekorzystne jest także zjawisko uruchamiania środków z rezerw celowych, a następnie przenoszenie ich do wykorzystania w roku ubiegłym. Budżet państwa musiał gromadzić środki, które pozostały niewykorzystane, zamiast skorzystać z możliwości dokonania oszczędności.

Wydatki majątkowe w 2005 r. wyniosły 10 200 mln zł. Po rocznym wzroście nastąpił spadek tych wydatków o 8,2%, a ich udział w wydatkach budżetu państwa zmniejszył się z 5,6% w 2004 r. do 4,9% w 2005 r. Nastąpiło także przesunięcie części wydatków na 2006 r. Jest pewne, że obecny poziom wydatków majątkowych nie zapewnia reprodukcji majątku publicznego. Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że nie podjęto działań reformujących tryb i zasady planowania, finansowania przebiegu inwestycji finansowanych z budżetu państwa oraz nadzoru nad nim. Wprawdzie dysponenci części budżetowych oraz zarządy województw częściej niż w latach ubiegłych prowadziły kontrole i nadzorowały wydatkowanie środków budżetowych, jednakże efekty tych działań należy uznać za niezadowalające. Nie nastąpiła znacząca poprawa przebiegu realizacji inwestycji finansowanych z budżetu państwa.

Pani Marszałek! Wysoki Sejmie!

Efektom wyższych, niż planowano, dochodów budżetu państwa i niższych wydatków był niższy od planowanego o ponad 6 mld zł deficyt budżetu państwa. Na koniec 2005 r. wyniósł on 28 400 mln zł. Po raz pierwszy od wielu lat zmniejszyła się rozpiętość między wydatkami a dochodami budżetu państwa.

Znaczne zmniejszenie deficytu w porównaniu z 2004 r. i lepszy, niż planowano, wynik budżetu państwa jest niewątpliwie zjawiskiem pozytywnym i godnym podkreślenia. Analizując wykonanie dochodów, wydatków i deficytu budżetu państwa w poszczególnych kwartałach 2005 r., należy zauważyć, że w III kwartale 2005 r. wystąpiła nawet nadwyżka budżetowa.

Realizacja przychodów zapewniała pełne i terminowe finansowanie wydatków budżetu państwa oraz pozostałych potrzeb pożyczkowych. W 2005 r. w zasadniczy sposób zmieniła się struktura finansowania netto deficytu budżetowego. Ze źródeł krajowych pozyskano na ten cel ponad 26 mld zł, zamiast planowanych 41 mld zł.

Na rynku zagranicznym zaś planowano pozyskanie około 3 mld zł, faktycznie finansowanie zagraniczne wyniosło jednak 12 mld zł. Osiągnięte korzyści finansowe ze zwiększonego finansowania zagranicznego nie były jednak na tyle znaczące, by powstrzymać wzrost łącznych kosztów obsługi zadłużenia Skarbu Państwa. W 2005 r. koszty te wyniosły 25 mld zł i były o 2300 mln zł wyższe, to jest o 10,1% wyższe niż w 2004 r.

Nie zostały wykorzystane potrzeby pożyczkowe związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków z Unii Europejskiej. Były one niższe od planowanych w ustawie budżetowej, zarówno ze względu na wyższe przychody, jak i niższe rozchody z tego tytułu. Ujemne saldo prefinansowania wyniosło 400 mln zł i było kilkakrotnie niższe niż planowano. Rozchody zostały zrealizowane w 87,5%. Wynikało to z opóźnień w realizacji zadań współfinansowanych z funduszy strukturalnych.

Inaczej niż planowano kształtowały się również przychody i rozchody z prywatyzacji. Planowane przychody z prywatyzacji zrealizowano w 67,9%, a należy dodać, że kwota przychodów z prywatyzacji była o 62,5% niższa od wykonania w 2004 r. Nierzetelnie zostały zaplanowane przede wszystkim przychody z prywatyzacji pośredniej. Planowana w ustawie budżetowej kwota przychodów z prywatyzacji pośredniej – 5400 mln zł – określona została przez proste zsumowanie planów opracowanych przez pięć departamentów Ministerstwa Skarbu Państwa. Patrząc na realizację zadań z zakresu prywatyzacji od 2000 r., stwierdzić należy, że tylko w dwóch latach, to jest w 2000 r. i w 2004 r., udało się przekroczyć zaplanowane przychody z prywatyzacji.

Najczęstszą przyczyną niezrealizowania założonych celów jest brak strategii działania, co potwierdzają coroczne kontrole NIK. Rzeczywista prywatyzacja odbiega znacznie od przyjętych założeń na dany rok. Jako przykład nieprawidłowości w procesie prywatyzacji można wskazać prywatyzację Przedsiębiorstwa Spedycji Międzynarodowej C. Hartwig Warszawa SA. Kontrola ujawniła wyjątkową przewlekłość procesu prywatyzacji, który trwał ponad 6 lat. W tym okresie wartość spółki znacznie się obniżyła, co spowodowało zmniejszenie przychodów z prywatyzacji.

Pani Marszałek! Wysoki Sejmie!

Chciałbym przedstawić jeszcze kilka spraw natury systemowej. Pierwsza z nich dotyczy państwowych funduszy celowych, których plany finansowe ujęto w ustawie budżetowej. Warto zauważyć, że po likwidacji środków specjalnych liczba tych funduszy podwoiła się. Za wcześnie jest na dokonanie kompleksowej oceny ich funkcjonowania. Już teraz można jednak wskazać na nieprawidłowości, których przyczyny mają charakter systemowy. Występują one wtedy, gdy te same

zadania są finansowane zarówno z wydatków budżetu państwa, jak i z państwowych funduszy celowych. Skłania to do bezzasadnego przenoszenia środków finansowych pomiędzy rachunkami budżetowymi a rachunkami funduszy oraz manipulowania nimi w celu uniknięcia zwrotu niewykorzystanych środków na koniec roku.

W 2005 r. sytuacja taka wystąpiła w Ministerstwie Obrony Narodowej, gdzie zakupy sprzętu wojskowego na kwotę 28 mln zł sfinansowano początkowo z Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych, a następnie kwotę tę zrefundowano z wydatków budżetu państwa.

Pomimo nieznacznej poprawy w stosunku do 2004 r. wyników finansowych funduszy dotowanych z budżetu państwa, w dalszym ciągu trudna była sytuacja finansowa Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Pracy. Zobowiązania tych dwóch funduszy na koniec roku przekraczały 14 mld zł.

Druga sprawa to utworzenie nowych form finansowania zadań publicznych w miejsce zlikwidowanych rachunków środków specjalnych. W 2005 r. oprócz państwowych funduszy celowych zostały utworzone rachunki dochodów własnych i funduszy motywacyjnych. Ustalenia naszych kontroli wskazują, że uregulowania prawne dotyczące tworzenia i funkcjonowania rachunku dochodów własnych mogą nie gwarantować skutecznej kontroli gromadzenia i wykorzystywania środków z tego rachunku. Podobnie było w przeszłości w przypadku rachunków środków specjalnych.

Trzecia kwestia dotyczy wykorzystania środków z budżetu Unii Europejskiej. Saldo bieżących rozliczeń Polski z Unią Europejską na koniec 2005 r. było dodatnie i wyniosło 6200 mln zł. Poziom wykorzystania środków z budżetu Unii Europejskiej był jednak niski. Udało się zrealizować tylko 42,5% planowanych w ustawie budżetowej wydatków, w tym z funduszy strukturalnych zaledwie 31,6%.

Niskie wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych stwarza poważne ryzyko, że przeznaczone dla Polski na lata 2004–2006 środki nie zostaną w pełni wykorzystane. Zaniepokojenie budzi stan wykorzystania środków w ramach realizacji Sektorowego Programu Operacyjnego – Transport. Wykorzystanie środków w części 39: Transport wyniosło 0,2% planowanych na ten cel wydatków.

Podstawowa przyczyna niskiego stopnia wykorzystania tych środków to brak należytego przygotowania administracji publicznej do zarządzania nimi. Braki te wystąpiły na etapie planowania zadań, tworzenia procedur wykorzystania środków oraz monitoringu i nadzoru. Przy pozyskiwaniu środków zostały stworzone bariery większe niż wymaga Unia Europejska. Bariery te zostały stworzone przez naszą administrację.

Kwestia czwarta to organizacja systemu rachunkowości i kontroli finansowej. Sprawdziliśmy ją w 197 jednostkach. Stwierdziliśmy, że w większości z nich

księgi były prowadzone za pomocą odpowiednich systemów komputerowych, ale były też jednostki, w których nadal księgowano ręcznie.

W kontrolowanych jednostkach stosowano różnorodne systemy księgowości komputerowej. Na przykład w 47 naczelnych i centralnych urzędach administracji rządowej funkcjonowały systemy 25 różnych firm informatycznych, a w 13 naczelnych instytucjach władzy państwowej i sądowniczej takich systemów było 11. Brakuje sprecyzowanych wymagań, jakie te systemy powinny spełniać, co obniża poprawność prowadzenia ksiąg rachunkowych.

Chciałbym dodać, że w kontroli budżetowej w 149 jednostkach dokonaliśmy losowego doboru dokumentów do badania z wykorzystaniem tzw. metody monetarnej. Przebadaliśmy 37 tys. dowodów lub zapisów księgowych na łączną kwotę powyżej 2500 mln zł. Wyniki badania ksiąg rachunkowych wskazały w wielu przypadkach na niekompletność zapisów księgowych oraz niewłaściwą ewidencję dat operacji gospodarczych. Z tych powodów nie mogliśmy wydać opinii pozytywnej w zakresie poprawności ksiąg wszystkim dysponentom trzeciego stopnia. W badaniu zgodności nie wydano opinii pozytywnej w odniesieniu do ponad 33% badanych jednostek, a w badaniu wiarygodności ksiąg mających wpływ na sprawozdawczość roczną ok. 12% badanych jednostek.

W jednostkach, w których ewidencja księgowa była badana przez Najwyższą Izbę Kontroli także w latach poprzednich, odnotowaliśmy poprawę w jej prowadzeniu. Nieprawidłowości nadal jednak występowały. Nie jest możliwe wyeliminowanie nieprawidłowości bez doprecyzowania zasad rachunkowości dla jednostek sektora finansów publicznych. Jest to niezbędne przy planowanym wprowadzeniu informatycznego systemu obsługi budżetu państwa. Opóźnienia we wdrażaniu tego systemu są kosztowne i skutkują m.in. utrzymywaniem się wysokich średnich stanów środków na rachunkach dysponentów. W 2005 r. była to kwota rzędu 1,5 mld zł w każdym dniu roku.

Pani Marszałek! Wysoki Sejmie!

Ocena wykonania budżetu państwa nie może być oderwana od wpływu, jaki budżet państwa wywiera na cały sektor finansów publicznych. Do oceny tego wpływu posłużyć mogą dwa syntetyczne wskaźniki obrazujące stan sektora finansów publicznych, to jest wynik finansowy sektora finansów publicznych i wielkość państwowego długu publicznego.

Oceniając sytuację całego sektora finansów publicznych w 2005 r., można stwierdzić, że się poprawiła. Wyrazem tego było wyraźne zmniejszenie deficytu sektora finansów publicznych. Relacja deficytu sektora finansów publicznych do produktu krajowego brutto, w porównaniu z jego poziomem z 2004 r., zmniejszyła się o 2,1 punktu procentowego. Oznacza to pozytywną zmianę stopnia

nierównowagi sektora finansów publicznych. Mimo to deficyt sektora finansów publicznych nadal jest zbyt wysoki. Główną przyczyną lepszych wyników sektora finansów publicznych był wzrost dochodów budżetu państwa i budżetów samorządowych. Efekty dobrej koniunktury byłyby w sektorze finansów publicznych jeszcze bardziej widoczne, gdyby nie obserwowana już w poprzednich latach tendencja do natychmiastowego wykorzystania wyższych dochodów.

Znaczne zmniejszenie w 2005 r. deficytu budżetowego nie spowodowało jednak zahamowania wzrostu państwowego długu publicznego. Na koniec 2005 r. dług ten, powiększony o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji, wyniósł 478 mld 300 mln zł. Był on wyższy niż na koniec 2004 r. o 7,7%. Wzrost państwowego długu publicznego w 2005 r. wynikał, podobnie jak w latach poprzednich, ze zwiększenia zadłużenia Skarbu Państwa oraz zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Wśród pozostałych jednostek sektora największą kwotę zobowiązań wykazały fundusze zarządzane przez ZUS (przede wszystkim Fundusz Ubezpieczeń Społecznych) oraz samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej.

Pani Marszałek! Wysoki Sejmie!

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, Narodowy Bank Polski prowadził ostrożną politykę pieniężną. Przyjął mianowicie kontynuowanie ciągłego celu inflacyjnego na poziomie 2,5%, z dopuszczalnym przedziałem odchyłeń plus-minus 1 punkt procentowy. Inflacja w 2005 r. kształtowała się w przedziale od 3,7 w styczniu do 0,7% w grudniu. Rada Polityki Pieniężnej wprowadziła w 2005 r. pięć obniżek stóp procentowych, zmniejszając je o 2 punkty procentowe. Stopa lombardowa została zmniejszona z 8% do 6%, stopa referencyjna z 6,5% do 4,5%, a stopa depozytowa z 5% do 3%. Przy wprowadzaniu obniżek uwzględniono zarówno spadek bieżącej inflacji w ciągu roku, jak i zagrożenia dla przyszłej inflacji, np. wynikające ze wzrostu cen ropy naftowej i wzrostu produktu krajowego brutto.

Należy wspomnieć o wzroście w 2005 r. nadpłynności sektora bankowego, ograniczającej skuteczność polityki pieniężnej, a także wskazać na znaczny wzrost kosztów absorpcji nadpłynności w operacjach otwartego rynku. Były one tym większe, że przez prawie cały rok nasza składka do Unii Europejskiej była zamieniana na euro w jednym z banków komercyjnych zamiast w Narodowym Banku Polskim.

Pani Marszałek! Wysoki Sejmie!

Audyt finansowy prowadzony przez Najwyższą Izbę Kontroli to przede wszystkim ocena wiarygodności ksiąg i sprawozdawczości budżetowej. Stwierdzamy więc, że dysponenci środków budżetowych sprawozdanie za 2005 r. sporządzili rzetelnie i terminowo.

Uznaliśmy zatem, że sprawozdanie Rady Ministrów przekazuje prawdziwy i rzetelny obraz wykonania budżetu państwa, pomimo uwag szczegółowo przedstawionych w materiałach przedłożonych Wysokiemu Sejmowi. Chciałbym także zwrócić uwagę na tablicę, zawartą w sprawozdaniu Rady Ministrów, przedstawiającą zestawienie dochodów i wydatków sektora finansów publicznych. Naszym zdaniem, w rozliczeniu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych nieprawidłowo zaliczono kwotę 12 mld 600 mln zł do dochodów pochodzących spoza sektora finansów publicznych, zamiast do dochodów o charakterze wewnętrznego transferu w ramach sektora. Tym samym, naszym zdaniem, zniekształcono strukturę dochodów tego funduszu oraz wynik sektora finansów publicznych.

Jak już wspomniałem, Najwyższa Izba Kontroli oceniła wykonanie budżetu w poszczególnych częściach oraz realizację planów finansowych państwowych funduszy celowych i agencji rządowych. Wystawiliśmy 31 ocen pozytywnych, w tym cztery oceny dotyczyły funduszy celowych; ocen pozytywnych z uchybieniami 42, w tym 10 dotyczyło funduszy celowych, a jedna agencji; ocen pozytywnych z nieprawidłowościami wystawiono 37, w tym 2 w agencjach i 4 w funduszach celowych. Były 4 oceny negatywne, w tym 2 w funduszach celowych. Porównanie z rokiem poprzednim jest utrudnione z uwagi na większą liczbę jednostek poddanych ocenie, co wynika z utworzenia nowych funduszy celowych.

Najwyższa Izba Kontroli w analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2005 r. oprócz ocen i uwag przedstawiła także wnioski, których realizację uważa za niezbędną. Jest to tym ważniejsze, że – jak pokazują dotychczasowe doświadczenia – wiele wniosków z lat ubiegłych pozostało niezrealizowanych.

Pani Marszałek! Wysoki Sejmie!

Wypełniając obowiązek przedłożenia opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów, chciałbym na zakończenie powtórzyć, że uchwałą z dnia 7 czerwca 2006 r. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli wyraziło pozytywną opinię co do absolutorium dla rządu. Dziękuję za uwagę.

*

Sejm na posiedzeniu 21 lipca 2006 r. podjął uchwałę w sprawie przyjęcia przedstawionej przez Najwyższą Izbę Kontroli analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2005 r. (głosowało 425 posłów; za – 301; przeciw – 124; nikt nie wstrzymał się od głosu).

Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2005 r.

Panie Marszałku! Wysoki Sejmie!

Zgodnie z art. 204 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 7 ust. 4 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, w ślad za analizą wykonania budżetu i założeń polityki pieniężnej w 2005 r., mam zaszczyt przedstawić Paniom Posłankom i Panom Posłom sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w roku ubiegłym. Sprawozdanie ma podobny układ i zawartość jak analogiczne dokumenty przedłożone Sejmowi w latach ubiegłych. Najwięcej miejsca poświęcono w nim działalności kontrolnej. Prowadzona ona była według uchwalonego przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli planu pracy Izby na 2005 r. W strukturze czasu pracy wykorzystanego w minionym roku na różne rodzaje kontroli kontrole planowe stanowiły 84%, w tym 23% – kontrole wykonania budżetu państwa. Pozostałe 16% czasu pracy zużyto na kontrole doraźne. Opisując ważniejsze nieprawidłowości w poszczególnych obszarach funkcjonowania państwa, szczególną uwagę poświęcono dziedzinom, w których stwierdzane nieprawidłowości występują z dużą intensywnością oraz zagrożonym korupcją.

W sprawozdaniu przedstawiono dane o podstawach prawnych działalności i strategii Najwyższej Izby Kontroli, współdziałaniu z Sejmem i jego organami, pracach Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, strukturze organizacyjnej, realizacji standardów polityki kadrowej, przedsięwzięciach ukierunkowanych na unowocześnienie kontroli państwowej. Zamieszczono w nim także relację o wykonaniu budżetu Izby w minionym roku, o informatyzacji i współpracy międzynarodowej. Do sprawozdania dołączono wykaz wniosków *de lege ferenda*, zawierający postulowane przez Najwyższą Izbę Kontroli zmiany w treści ustaw i aktów wykonawczych.

Panie Posłanki! Panowie Posłowie!

Najwyższa Izba Kontroli widzi swoją misję jako dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej. Stałe doskonalenie metod prowadzenia badań kontrolnych, dbałość o polepszanie ich jakości i efektywności, poparte bezstronnym ustalaniem oraz uczciwym prezentowaniem faktów i ocen formułowanych na podstawie obiektywnych i zdefiniowanych kryteriów, sprawiły, że informacje Izby są dobrym źródłem wiedzy o stanie spraw publicznych. Podnoszenie na coraz wyższy poziom profesjonalizmu naszego działania jest działaniem nieustannym i permanentnym, zostało wpisane w strategię Najwyższej Izby Kontroli.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli wytyczyło na lata 2003–2005 pięć priorytetowych kierunków kontroli. Tegoroczne sprawozdanie posiada więc i ten walor, że zamyka pewien etap działalności kontrolnej Izby, ukierunkowanej w ostatnich latach na badanie obszarów o kluczowym znaczeniu dla życia publicznego: deficytu budżetowego i długu publicznego, restrukturyzacji gospodarki, ochrony zdrowia i praw socjalnych, bezpieczeństwa narodowego i procesów integracji z Unią Europejską. Tak ustalone zadania, rozwinięte następnie w corocznie definiowane główne obszary badań kontrolnych, pozwoliły objąć zainteresowaniem Izby zagadnienia decydujące o kondycji państwa. Część tej problematyki omówiłem w wystąpieniu poświęconym analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2005 r. Teraz więc, aby w miarę możliwości uniknąć powtórzeń, skupię się tylko na niektórych aspektach działalności kontrolnej Najwyższej Izby Kontroli.

Chciałbym stwierdzić, że kontrole Najwyższej Izby Kontroli identyfikują istniejące problemy i zagrożenia w poszczególnych obszarach państwa. Pokazują, jak rzeczywiście państwo funkcjonuje, a formułowane wnioski pokontrolne i uwagi mogą stanowić wskazówki, w jaki sposób naprawiać to, co jest w nich złe, lub to, co stanowi przeszkodę w drodze do harmonijnego rozwoju państwa.

Przy tej okazji chciałbym również wspomnieć o planach Izby na kolejny okres 3-letni, na lata 2006–2008. Zgodnie ze standardami kontroli określiliśmy kolejne priorytety działalności kontrolnej na te lata. Badania koncentrować będziemy na szukaniu odpowiedzi na pytania, czy nasze państwo jest oszczędne, gospodarne i przyjazne obywatelowi, czy skutecznie wypełnia swe zadania. Będziemy też konsekwentnie, jak od wielu już lat, identyfikować obszary zagrożone korupcją i mechanizmy korupcyjne.

Przeprowadzone w minionym roku i dwóch poprzednich latach kontrole wykazały, że funkcjonowanie państwa w odczuwalnym stopniu nie poprawiło się.

Procesy decydujące o jego aktualnym stanie i perspektywach rozwojowych nie przebiegały ani szybciej, ani sprawniej. Podstawowe spostrzeżenie nasuwające się po analizie ustaleń dokonanych podczas kontroli to brak wizji rozwoju niektórych form funkcjonowania państwa i strategii działania. Jeśli nawet drogi postępowania zostały ustalone, to programy nie były realizowane lub były realizowane nie w pełni. Brak strategii rozwoju spowodował, żeby sięgnąć tylko do kontroli zakończonych w ostatnim czasie, stagnację oraz wynikające z niej problemy w takich dziedzinach, jak transport i komunikacja, przekształcenia własnościowe, zwłaszcza w przemyśle spirytusowym i cukrowniczym, i ochrona zdrowia. Podobnie działo się w szkolnictwie wyższym, badaniach naukowych, rehabilitacji osób niepełnosprawnych oraz w sferze przeciwdziałania bezrobociu i w pomocy społecznej. Często były przypadki, że nawet wypracowanie strategii i realizowanie jej przez przygotowanie ustaw, rządowych programów czy planów działania nie zagwarantowało uzyskania zamierzonych efektów. Zaakceptowane i przyjęte do realizacji programy, niejednokrotnie mające rangę oficjalnych dokumentów rządowych, często pozostawały na papierze lub były wprowadzane w życie wybiórczo. Po jakimś czasie zastępowano je innymi wytycznymi, również realizowanymi w części lub wcale.

Kontrolna analiza losów wielu opracowanych strategii rozwoju czy zatwierdzonych programów działania może sugerować, że ich twórcy bardzo wcześnie, już nieomal na etapie ich uruchamiania, pozbywali się złudzeń co do ich skuteczności i możliwości zrealizowania założonych w nich celów. Pierwszym więc i podstawowym pytaniem, na jakie trzeba sobie odpowiedzieć, jest to, czy cele w nich zawarte były realne. Często odpowiedź jest negatywna. Wiele spośród przyjętych programów nie proponowało perspektywicznych wizji rozwoju, lecz zaświadczało raczej o intencjach projektodawców, wskazując co najwyżej jedynie ogólny kierunek działania. Konstruując te plany, nie przeprowadzono analizy ryzyka i nie brano najczęściej pod uwagę możliwości finansowych państwa, uwarunkowań organizacyjnych i prawnych, przyjmowano niewłaściwe założenia, ustalano niemożliwe do dotrzymania terminy. Brakowało też niejednokrotnie znajomości rzeczywistych potrzeb podmiotów, do których programy te były kierowane.

Brak na etapie planowania precyzyjnie określonego celu, zaś w działaniu – zdecydowania i konsekwencji, był charakterystyczny dla ogromnej większości kontrolowanych przez Izbę procesów restrukturyzacyjnych i prywatyzacyjnych. Prowadzone od wielu lat badania związane ze zmianami strukturalnymi i przekształceniami własnościowymi w polskiej gospodarce ujawniły ogrom trudności, jakie napotkał ten proces od chwili rozpoczęcia w Polsce transformacji ustrojowej.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, restrukturyzacja prowadzona była bez jasno określonego planu, niekonsekwentnie, a bardzo często według zmieniają-

cych się koncepcji i założeń. Izba wskazywała na przewlekłość postępowań oraz na spory kompetencyjne. Spowolniało to i zakłócało nie tylko sam proces restrukturyzacji, ale powodowało też, że nie udawało się osiągnąć w całości jej strategicznych celów, takich jak utrzymanie miejsc pracy, poprawa sytuacji ekonomicznej, modernizacja produkcji, dopływ nowoczesnych technologii czy znalezienie nowych odbiorców i rynków zbytu.

Ubiegłoroczne kontrole Izby potwierdzają tę diagnozę. Zbyt wolno i często w niezgodzie z pierwotnymi założeniami przebiegała prywatyzacja przedsiębiorstw przemysłu spirytusowego. W ciągu pięciu lat od rozpoczęcia procesów prywatyzacyjnych w tym sektorze przekształcenia własnościowe objęły zaledwie 12 spośród 21 podmiotów. Nie inaczej przedstawiają się najnowsze oceny przebiegu przekształceń własnościowych w branży cukrowniczej. Zdaniem Izby, procesy restrukturyzacyjno-prywatyzacyjne w tym okresie charakteryzowały się przede wszystkim brakiem wizji, jak mają wyglądać stosunki własnościowe w tym sektorze po akcesji Polski do Unii Europejskiej, oraz niekonsekwencją w precyzowaniu celów przekształceń własnościowych w tej branży. Stąd też w opinii NIK koncepcja prywatyzacji sektora cukrowniczego, opisana językiem ustawy o regulacji rynku cukru i przekształceniach własnościowych w przemyśle cukrowniczym, nie została zrealizowana.

Do nie najlepszych refleksji skłaniają też kontrole mające za przedmiot gospodarowanie publicznym majątkiem. Przeprowadzone badania wykazały, że interesy Skarbu Państwa często nie były właściwie respektowane. Brakowało należytej dbałości o powierzone mienie, zapobiegliwości, rzetelności w podejmowanych działaniach, a także niezbędnych starań, by państwowy majątek był właściwie wykorzystany i przynosił budżetowi państwa należne korzyści. W sferze zarządzania dał się zauważyć zarówno brak wizji rozwoju przedsiębiorstw, jak i poczucia odpowiedzialności za ich kondycję oraz losy zatrudnionych w nich pracowników. Charakterystyczna była bierność w obliczu problemów finansowych, kadrowych, technicznych oraz niechęć do szukania nowych, lepszych rozwiązań organizacyjnych i ekonomicznych, co odbijało się niekorzystnie na wynikach finansowych badanych podmiotów.

Panie Marszałku! Wysoki Sejmie!

Na sposobie funkcjonowania państwa i wypełniania jego funkcji w znacznej mierze zaważyła niewydolność infrastruktury technicznej, głównie transportowej i informatycznej. Stan tej pierwszej, świadczący o poziomie rozwoju gospodarczego, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli stanowi od dłuższego już czasu jedną z infrastrukturalnych barier rozwoju kraju. W coraz większym stopniu hamuje ruch na głównych szlakach komunikacyjnych Europy i stwarza niebezpieczeństwo

dla ich użytkowników. Prezentowana niedawno przez Najwyższą Izbę Kontroli informacja o wynikach kontroli funkcjonowania transportu drogowego i kolejowego w latach 1990–2004 dobitnie świadczy o kilkunastoletnich zaniedbaniach w tej ważnej nie tylko dla gospodarki sferze.

Podobnie negatywne skutki mogą mieć opóźnienia i błędy popełnione w procesach związanych z informatyzacją. Duży niepokój budzi zwłaszcza niezadowolający postęp informatyzacji resortu finansów. W ciągu 12 lat udało się stworzyć zaledwie podstawy systemu. Kompleksowy system informatyczny w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, mający stanowić podstawę reformy ubezpieczeń społecznych, tworzony jest już od wielu lat i ciągle z miernym efektem. Podobnie dzieje się z systemami informatycznymi obsługującymi Policję, urzędy pracy, jednostki pomocy społecznej czy programy pomocowe SAPARD i IACS. Każdego roku lista takich przedsięwzięć wydłuża się o nowe pozycje. W samym 2005 r. był to nieuruchomiony w terminie informatyczny system harmonogramowania, rejestracji i monitorowania pomocy dla przedsiębiorców. System informatyczny „Pobyć” nadal nie zapewnia uzyskania rzetelnych danych o cudzoziemcach, którzy przekroczyli granicę naszego kraju. System informatyczny monitoringu i kontroli finansowej, który miał wspierać proces wdrażania unijnych funduszy strukturalnych, ciągle nie może ruszyć z miejsca. Niefunkcjonalne i nie w pełni przydatne okazały się systemy informatyczne uruchomione w administracji celnej. W opinii Izby, coraz dotkliwiej odczuwany jest też brak informatycznego systemu monitorowania rent strukturalnych dla rolników. Z kolei piraci drogowi i złodzieje aut ciągle mogą się czuć niezagrożeni, brakuje bowiem terminali komputerowych umożliwiających komendom i komisariatom Policji bezpośredni dostęp do Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców.

Wyjątkowo pechowe okazały się programy działania formułowane w dziedzinie ochrony zdrowia i adresowane do osób niepełnosprawnych. W latach 2002–2004 Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych finansował 28 różnych programów. Część z nich przygotowana została bez konsultacji z samorządami województw i powiatów. W rezultacie centralnie opracowane założenia niejednokrotnie rozmięły się z lokalnymi potrzebami. Przykładem nieznamomości realiów może być program „Junior”. Zgodnie z przewidywaniami, w jego ramach staż zawodowy miało odbyć 2400 niepełnosprawnych absolwentów szkół. W czasie opracowania programów w powiatowych urzędach pracy zarejestrowanych było zaledwie 208 osób, do których program mógł być adresowany. Z kolei „Program poprawy i rozwoju dializoterapii w Polsce na lata 2000–2004”, określający organizację, finansowanie i lokalizację nowo tworzonych stacji dializ w poszczególnych województwach, zakładający znaczny wzrost liczby leczonych tą metodą pacjentów, nie został zrealizowany w planowanym zakresie przede

wszystkim z powodu ograniczenia przez ministra zdrowia środków budżetowych. Wydatkowano zaledwie 23% z przewidzianych na ten cel 59 mln zł.

Panie Posłanki i Panowie Posłowie!

Problem bezpieczeństwa energetycznego Polski był sygnalizowany od samego początku rozpoczęcia transformacji ustrojowej przez następujące po sobie rządy jako problem najwyższej wagi, dlatego też bezpieczeństwu energetycznemu kraju poświęconych zostało w latach 2003–2005 kilka kontroli. Z ich ustaleń wynika, że mimo podejmowanych działań bezpieczeństwo to nie zwiększyło się w sposób odczuwalny, nie zostały bowiem zrealizowane zamierzenia mające doprowadzić do dywersyfikacji dostaw nośników energii, głównie takich, jak paliwa płynne i gaz ziemny, oraz do pokonania barier infrastrukturalnych, prawnych i organizacyjnych. Trudności napotykało również tworzenie obowiązkowych zapasów paliw. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że obecna wielkość oraz sposób gromadzenia rezerw nie gwarantuje powstania w najbliższym okresie odpowiednich zapasów wszystkich nośników energii, niezbędnych na wypadek wydarzeń nadzwyczajnych, takich jak katastrofy, klęski żywiołowe czy awarie. Podobny, bardzo mierny skutek odniosły poczynania mające sprzyjać racjonalizacji zużycia energii. Pozyskiwanie i wykorzystanie energii elektrycznej oraz ciepła ze źródeł odnawialnych ciągle ma w krajowym bilansie energetycznym znaczenie marginalne.

Na funkcjonowanie państwa szczególnie negatywnie wpływa korupcja. Ma ona szczególnie niekorzystny wpływ na jakość jego zarządzania i administrowania, zakłóca przebieg wielu procesów. Od wielu lat Izba sygnalizuje, że przyczyny powstawania tego zjawiska utrzymują się te same, m.in. dowolność w podejmowaniu decyzji, konflikt interesów i brak jawności postępowania.

Izba swym działaniem wspomaga i nadal będzie wspomagać walkę z korupcją, w szczególności zgłaszając propozycje uszczelnienia systemu prawnego, którego niedoskonałości często wręcz prowokują do podejmowania korupcyjnego ryzyka. Zdecydowane przeciwdziałanie tej patologii jest tym pilniejsze, że korupcja nie tylko sama niszcząco działa na tkankę społeczną, ale często stanowi przyczynę lub skutek innych ujawnianych przez Izbę nieprawidłowości.

Zagrożeniami dla prawidłowego funkcjonowania państwa są również nieskuteczny nadzór i słabość kontroli w administracji publicznej. Jest to zarzut, który pozornie łatwiej postawić niż udowodnić. Trudno bowiem wskazać ostrą granicę oddzielającą nadzór właściwy od niewystarczającego. Nie może on być jednak uznany za wystarczający, jeśli podległe struktury lub podmioty nie wywiązują się ze swoich obowiązków, bezkarnie łamią przepisy prawa, nie przestrzegają obowiązujących procedur, nie dbają o interes publiczny ani właściwy bieg powierzonych spraw. A tak niestety dzieje się w bardzo wielu badanych przez Izbę przy-

padkach. Niesprawnie funkcjonujący system nadzoru i kontroli stwarza przyzwolenie na mnożenie się w działaniu struktur administracyjnych rozlicznych, nieraz drobnych i bardzo licznych nieprawidłowości. Większość z nich nie powoduje wprawdzie poważniejszych skutków, choć wyraźnie spowalnia i zakłóca poszczególne procesy. Jednak z powodu niewłaściwych decyzji i nieprawidłowych działań podejmowanych w imieniu państwa bardzo często cierpi jego autorytet. Brak reakcji na takie praktyki wpływa demoralizująco na obywateli, tworząc atmosferę, w której nierespektowanie przepisów nie spotyka się z dezaprobatą, staje się zjawiskiem powszechnym, a nawet swoistą normą.

Panie Marszałku! Wysoki Sejmie!

Ubiegły rok był kolejnym, w którym Izba prowadziła intensywne prace ukierunkowane na unowocześnianie kontroli państwowej. Konsekwentnie rozwijaliśmy metodykę kontroli, korzystając z doświadczeń własnych oraz z dorobku najwyższych organów kontroli innych państw. W 2005 r. wprowadzono unowocześnioną metodykę ustalania rezultatów finansowych kontroli. Stosowane wcześniej zasady koncentrowały się głównie na nieprawidłowościach, pomijając jednak w dużej części, poza kwotami odzyskanymi, pozytywny efekt oddziaływania ocen, uwag i wniosków pokontrolnych w postaci tzw. wartości dodanej, czyli wyrażonej kwotowo poprawy oszczędności i wydajności. W związku z ustaleniami kontroli podejmowane są bowiem różnorodne działania porządkujące i racjonalizujące sferę finansów oraz gospodarowanie składnikami majątku. Stąd też zakres pozytywnego oddziaływania Izby na kontrolowane podmioty należy rozpatrywać w szerszym kontekście, uwzględniającym też korzyści finansowe, w tym oszczędności liczone w dłuższym okresie czasu. W naszej metodyce klasyfikacji finansowych rezultatów kontroli występują dwie podstawowe kategorie: nieprawidłowości w wymiarze finansowym oraz korzyści finansowe. Wykryte w 2005 r. nieprawidłowości wyniosły 18 300 mln zł, z których przeszło połowa to kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa. Natomiast korzyści finansowe uzyskane w wyniku działań podjętych w efekcie przeprowadzonych przez Izbę kontroli wyniosły 1059 mln zł. Dla porównania – jest to niemal 5-krotnie więcej niż wynosi budżet Izby.

Unowocześnianie procesu kontrolnego to także stosowanie na coraz większą skalę technik informatycznych. Rozwijając informatyczne techniki wspomagania postępowania kontrolnego, w 2005 r. wprowadzono do kontroli wykonania budżetu państwa kolejne elementy metodyczne i narzędziowe: mechanizmy pozyskiwania danych w postaci elektronicznej z informatycznych systemów księgowych kontrolowanych jednostek, algorytmy służące do przeglądu analitycznego

uzyskanych danych, metodę doboru próby transakcji księgowych do badania przy ocenie wiarygodności ksiąg rachunkowych i sprawozdań budżetowych. Tym samym wykonano kolejny krok w kierunku pełnej zgodności stosowanych metod i technik kontrolnych z międzynarodowymi standardami audytu finansowego. Realizacja wspomnianych metod możliwa była głównie dzięki dalszej rozbudowie i upowszechnieniu własnego narzędzia informatycznego pod nazwą „Pomocnik kontrolera” wspomagającego audytorskie badania ewidencji finansowo-księgowej, jak również innych narzędzi analitycznych. Korzystano z oprogramowania wspomagającego analizę dużych baz danych, upraszczając sporządzanie podstawowych dokumentów z kontroli. Przygotowano też wstępną wersję algorytmu do kontroli systemów usług informatycznych.

Analiza sprawozdania może skłaniać do pytania, czy Izba dobrze wypełnia swoją nadrzędną powinność strażnika grosza publicznego. Jestem przekonany, że efekty naszej pracy mówią same za siebie. Nasi kontrolerzy skontrolowali ponad 2900 jednostek, do kierowników kontrolowanych podmiotów oraz właściwych organów administracji rządowej i samorządowej skierowaliśmy ponad 3000 wystąpień pokontrolnych. W ciągu całego minionego roku przedłożyliśmy Sejmowi 176 informacji o wynikach kontroli, zawierających liczne wnioski *de lege ferenda*. Sugerując podjęcie inicjatyw legislacyjnych, kierujemy się przekonaniem, że bez stanowienia dobrego prawa żadne demokratyczne państwo nie może sprawnie funkcjonować.

Przedstawiając w dużym skrócie zakres prac wykonanych w minionym roku, nie sposób również nie wspomnieć o tym, co podatnika bardzo interesuje, czyli jak są wykorzystywane środki publiczne przyznane przez Sejm na działalność Najwyższej Izby Kontroli. W 2005 r. zapisany w ustawie budżetowej i wykonany plan finansowy Najwyższej Izby Kontroli po stronie wydatków wyniósł 219 500 tys. zł i był równy kwocie uchwalonej przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli. W porównaniu z rokiem poprzednim stanowiło to wzrost o 3,7%. Na wynagrodzenia osobowe wraz z pochodnymi przeznaczono 175 200 tys. zł, co stanowiło ok. 80% wydatków, zaś na zakupy majątkowe 14 600 tys. zł – ok. 6,6% wydatków. Realizacja budżetu Najwyższej Izby Kontroli była poddawana bieżącej analizie i weryfikacji dla jak najbardziej racjonalnego gospodarowania środkami. Pragnę też podkreślić, że wykonanie budżetu Najwyższej Izby Kontroli badane jest przez audytora wewnętrznego tą samą metodą i z zastosowaniem tych samych rygorów, z jakimi Izba kontroluje wykonanie budżetów przez inne podmioty. W wyniku tych badań stwierdzono, że budżet państwa w części dotyczącej Najwyższej Izby Kontroli został wykonany w sposób legalny, gospodarny, rzetelny i celowy, a przygotowanie planu budżetu i rozdysponowanie środków było zgodne, co do zakresu i terminu, z ustawą o finansach publicznych.

Panie Marszałku! Wysoki Sejmie!

Wypełnianie przez Najwyższą Izbę Kontroli, jako instytucję zaufania publicznego, swej misji jest możliwe dzięki silnemu ugruntowaniu od lat wśród jej pracowników poczucia etosu służby publicznej i kierowaniu się przez nich w wykonywaniu służbowych obowiązków rzetelnością, uczciwością, bezstronnością, a także niezależnością i profesjonalizmem. Jednym z warunków unowocześnienia kontroli państwowej jest więc przyjęcie czytelnych zasad polityki kadrowej, regulujących m.in. zatrudnianie pracowników na stanowiskach kontrolerskich. Zgodnie ze „Standardami polityki kadrowej”, ogłaszany publicznie nabór prowadzony jest w formie otwartego postępowania kwalifikacyjnego. W 2005 r. na publiczne ogłoszenie o możliwości pracy w Najwyższej Izbie Kontroli swoje oferty zgłosiło ponad 500 osób, z których wybrano 55 najlepszych. W minionym roku kontynuowano też wprowadzoną rok wcześniej zasadę, że wicedyrektorów i dyrektorów jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli wyłania się w drodze tzw. rekrutacji wewnętrznej, czyli konkursu przeprowadzanego wśród pracowników Izby.

W ubiegłym roku na stanowiskach związanych z wykonywaniem lub nadzorowaniem czynności kontrolnych zatrudnionych było prawie 1300 osób. Przeważały wśród nich osoby z wykształceniem prawniczym, administracyjnym lub ekonomicznym. Pozostali są specjalistami z różnorodnych dziedzin, ponieważ Najwyższa Izba Kontroli kontroluje praktycznie wszystkie obszary działalności państwa. Wśród relatywnie niewielkiej grupy zawodowej, jaką są pracownicy Najwyższej Izby Kontroli, pokaźne grono legitymuje się studiami doktoranckimi lub podyplomowymi.

W działaniu Izby, jak co roku, ważne miejsce zajmowała współpraca z Sejmem. Wysokiej Izbie przedłożyliśmy 176 informacji o wynikach kontroli. Prezes Najwyższej Izby Kontroli wystąpił na 2 plenarnych posiedzeniach, a przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli uczestniczyli w 775 posiedzeniach komisji i podkomisji, brali też czynny udział w pracach legislacyjnych. Szczególnie ściśle Najwyższa Izba Kontroli współpracowała z sejmową Komisją do spraw Kontroli Państwowej. To zrozumiałe, gdyż łączy nas jedność celów: wspomaganie budowy sprawnego państwa, działającego ku pożytkowi obywateli i umożliwiającego sprawiedliwe zaspokajanie ich potrzeb.

Przynależność do Unii Europejskiej stawia także nowe możliwości, perspektywy i zadania przed Najwyższą Izbą Kontroli. Wymiana doświadczeń z innymi narodowymi organami kontroli i zraszającymi je organizacjami służy doskonaleniu metodyki kontroli i wdrażaniu uznanych rozwiązań, co sprzyja podnoszeniu efektywności i skuteczności kontroli.

Obejmując przed 5 laty urząd prezesa Najwyższej Izby Kontroli, jako jeden z podstawowych celów wyznaczyłem sobie pełne dostosowanie Izby do międzynarodowych standardów. Dziś mogę z satysfakcją stwierdzić, że jesteśmy dobrze przygotowani do wyzwań wynikających z przystąpienia do Unii Europejskiej.

W 2005 r. uzgodniłem z kontrolerem generalnym Danii, że jego urząd dokona w 2006 r. przeglądu partnerskiego Najwyższej Izby Kontroli. Odpowiadam w ten sposób na pytanie, kto kontroluje Najwyższą Izbę Kontroli. A więc oprócz kontroli wewnętrznej, oprócz kontroli sejmowej chcemy skorzystać również z takiej kontroli partnerskiej. Celem przeglądu jest doskonalenie procedur i metodyki kontroli, w tym zwłaszcza prowadzenia przez Najwyższą Izbę Kontroli audytu finansowego w ramach kontroli wykonania budżetu państwa, oraz usprawnianie funkcjonowania wewnętrznego audytu finansowego. Pragnę poinformować, że duńscy kontrolerzy zakończyli już pierwszy etap przeprowadzonego przeglądu. Prace będą kontynuowane wczesną jesienią, a w związku z ich planowanym zakończeniem pod koniec roku przewiduje się sporządzenie przez stronę duńską raportu, który zostanie przedłożony Wysokiemu Sejmowi.

W minionym roku Izba była też aktywnym uczestnikiem komitetu kontaktowego – organu pomocniczego Unii Europejskiej, w skład którego wchodzi prezesi najwyższych organów kontroli państw Unii Europejskiej i prezes Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Międzynarodowa działalność Najwyższej Izby Kontroli dobrze jest oceniana przez naszych partnerów. Za wyraz uznania poczytuję bowiem powierzenie Najwyższej Izbie Kontroli zorganizowania w bieżącym roku w grudniu zebrania komitetu kontaktowego, a w 2008 r. posiedzenia VII Kongresu Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli – EUROSAL.

Panie Posłanki i Panowie Posłowie!

Jak co roku, także i tym razem wracają pytania o skuteczność działania Izby. Chciałbym więc jeszcze raz przypomnieć, że każdą kontrolę wieńczą wnioski kierowane do badanych jednostek lub do ich instytucji nadrzędnych, wreszcie do właściwych organów państwa. Formułujemy też liczne wnioski *de lege ferenda*. Jednak i nasze wnioski, i wnioski *de lege ferenda* spotykają się tylko z umiarkowanym odzewem. Najczęściej stawiamy diagnozę i zalecamy właściwe drogi zwalczenia niedomagań, ale nie mamy wpływu na to, czy zostaną zastosowane. Na przykład z 53 przedstawionych przez nas propozycji zmian legislacyjnych zrealizowano zaledwie kilka. Według stanu na dzień 1 stycznia 2006 r. niezrealizowanych pozostawało 47 wniosków, w tym wszystkie postulujące wprowadzenie zmian w przepisach rangi ustawowej.

Panie Marszałku! Wysoki Sejmie!

Tak wyglądała działalność Najwyższej Izby Kontroli w 2005 r. W tym skrótownym wystąpieniu nie miałem zamiaru wyczerpać całej listy zagadnień, którymi zajmowała się Najwyższa Izba Kontroli, gdyż szczegółowy obraz jej działalności zawiera sprawozdanie, które miałem zaszczyt Wysokiej Izbie w skrócie przedstawić. Dziękuję za uwagę.

*

Sejm przyjął – bez głosów sprzeciwu – wniosek Komisji do spraw Kontroli Państwowej o przyjęcie sprawozdania Najwyższej Izby Kontroli za 2005 r.



Elżbieta Jarzęcka-Siwik

ETYKA ZAWODOWA KONTROLERÓW NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

I. Etyka zawodowa stała się ostatnio tematem bardzo popularnym i często rozważanym. Mówi się nawet o potrzebie zatrudnienia w administracji publicznej doradców etycznych jako „speców od etyki”, mających szkolić pracowników, zwracać uwagę na wszelkie regulacje, które mogą sprzyjać korupcji oraz doradzać swoim przełożonym, jak uczynić pracę urzędów bardziej przejrzystą¹. Podejmując ten temat nie zamierzam oceniać, czy tak znaczne zinstytucjonalizowanie w tej materii jest konieczne. Postawiłam sobie natomiast pytanie, czy potrzebna jest dyskusja o etyce zawodowej kontrolerów NIK. Uprzedzając poniższe rozważania muszę stwierdzić, że odpowiedź jest twierdząca. Uważam, że należy dyskutować o deontologii poszczególnych zawodów, w tym również zawodu kontrolera. Trafnie wskazuje R. Sobański, że „W społeczeństwie średniowiecznym etos zawodu należał do cech wyróżniających poszczególne stany. Jeszcze gdy formowała się Europa, dużo uwagi poświęcano etyce urzędu pojmowanego jako funkcji określonej i związanej prawem, w szczególności urzędu władcy oraz rycerstwa. Teraz społeczną rolę zawodu i związany z tym zawodem etos determinuje podział pracy wymagający dla niektórych profesji wysokiego przygotowania fachowego”². Moim zdaniem, właśnie to fachowe przygotowanie powinno gwarantować poziom wykonywania zadań zarówno od strony merytorycznej, jak i etycznej.

Pewne nakazy i zakazy moralne stanowią wiedzę elementarną, nabytą w trakcie procesu wychowywania i kształcenia. Przypominanie i dyskutowanie o nich ma jednak swoje głębokie uzasadnienie. Wykonywanie zawodu i świadczenie pracy

¹ Por. G. Praczyk: *Będą specje od etyki*, „Rzeczpospolita” z 16.05.2006 r.

² R. Sobański: *Uwagi o etyce zawodów prawniczych*, „Radca Prawny” nr 4/2003, s. 28.

postrzegamy bowiem coraz częściej bardziej jako element stabilizacji, istotny zwłaszcza dla zaspokojenia potrzeb materialnych rodziny, niż jako funkcję społeczną. Tymczasem, zaangażowanie i uczciwe wykonywanie zawodu powinno odgrywać równie istotną rolę jak wspomniane kwestie materialne. Na tym tle nie może dziwić tworzenie kodeksów etyki poszczególnych grup zawodowych. Kodeksy te stanowią zbiory zasad postępowania, które powinny być przestrzegane w codziennej służbie, i których stosowanie ma na celu zapewnienie prawidłowego wykonywania zadań. Uważam, że kodeksy deontologiczne mają do spełnienia ważną rolę i to w dwóch płaszczyznach: z jednej strony określają sposób, w jaki ich adresaci mają działać, aby sprostać oczekiwaniom społeczeństwa, z drugiej zaś, jako punkt odniesienia mogą stanowić bardzo pomocny instrument przy formułowaniu ocen dotyczących tej działalności. Jest przy tym oczywiste, że normy postępowania określone w kodeksach deontologicznych nie są tworem nowym, wymagającym skomplikowanej wykładni. Są one przecież efektem wieloletnich doświadczeń i dyskusji. Jak słusznie podkreśla O. Dziekoński, są także kwintesencją społecznych potrzeb w zakresie wymagań, jakie powinni spełniać przedstawiciele poszczególnych zawodów³.

Najwyższa Izba Kontroli od lat niezmiennie cieszy się wysokim autorytetem w oczach opinii publicznej. Jest to z pewnością zasługa 87 lat tradycji niezależnej kontroli państwowej wykonywanej przez kontrolerów, których służba wiąże się ze szczególnym prestiżem, ale też szczególnymi obowiązkami i odpowiedzialnością. Osoby wykonujące zawód kontrolera NIK mają świadomość publicznego wymiaru swej działalności i powinny się odznaczać uczciwością, profesjonalizmem oraz przestrzegać zasad etyki zawodowej. Społeczny i publiczny wymiar tej działalności przejawia się w wielu aspektach. Jednym z nich jest podawanie do publicznej wiadomości ustaleń i wyników kontroli, ale przypominę, że misja Najwyższej Izby Kontroli została określona szerzej. Jest nią bowiem dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej.

Wspomniałam już, że wartości takie jak uczciwość i odpowiedzialność są niezbędnym elementem w prowadzeniu każdej działalności publicznej. W każdym środowisku – zatem i wśród kontrolerów NIK – znajdują się osoby, którym trzeba przypominać o podstawowych obowiązkach. Świadczą o tym nieliczne, ale mimo to wszczynane i prowadzone postępowania dyscyplinarne. Uwagę zwracają także informacje będące przedmiotem enuncjacji prasowych, a dotyczące spraw, które – mówiąc najogólniej – szkodzą wizerunkowi Izby. Chodzi tu o komentowanie

³ O. Dziekoński: *Wymiar działalności publicznej i rola samorządów zawodowych w zawodach regulowanych*, Temidium, wrzesień 2005 r., s. 34.

sporów sądowych, w których m.in. podnoszone są zarzuty dyskryminacji lub mobbingu. W sytuacji, gdy zarzuty o tak znacznym ciężarze gatunkowym mają swe uzasadnienie faktyczne, oczywiste jest, że poszkodowany pracownik może i powinien dochodzić swych roszczeń na drodze sądowej. Inaczej jednak postrzegane są sprawy, w których owe zarzuty stawiane są na wyrost albo dla „odegrania się” na przełożonych lub współpracownikach czy też dla podsycania rozbudzonego wcześniej zainteresowania mediów. Moim zdaniem, jest to po prostu nadużycie prawa i deprecjonuje nie tylko autorytet Izby, ale co gorsza – sens wprowadzenia do systemu prawnego instytucji prawnej, której celem miała być ochrona rzeczywiście skrzywdzonych pracowników⁴. Na szczęście sprawy takie należą do wyjątków i choć pozostaje po nich niesmak, wraz z upływem czasu przestają budzić emocje oraz zainteresowanie.

Zważywszy na zakres kompetencji, u niektórych kontrolerów może występować pokusa nadużywania swej pozycji zawodowej. Przestrzeganie zasad etyki zawodowej, w tym kierowanie się przez kontrolera wartościami takimi jak uczciwość i odpowiedzialność, powinno chronić przed tego typu postawami. Jest to sprawa istotna, gdyż – mówiąc kolokwialnie – uprawianie niejasnych praktyk czy kierowanie się własnym interesem przy okazji prowadzenia kontroli źle świadczy nie tylko o danym kontrolerze, ale przede wszystkim godzi w autorytet Izby. Podsumowując, choć może to brzmieć jak truizm, każdy kontroler powinien być fachowcem i przyzwoitym człowiekiem. Przyzwoitość oznacza tu sposób postępowania niebudzący zastrzeżeń z punktu widzenia zasad etyki oraz akceptowanego powszechnie zbioru dyrektyw moralnych. Tytułem wyjaśnienia pewnych kwestii terminologicznych muszę wskazać, że używane w niniejszym artykule pojęcia „etyka”, „etos” i „deontologia” występują w rozumieniu znaczeniowo bliskim pojęciu „moralności” w zakresie, w jakim odnoszą się do norm stanowiących podstawę oceny zachowań ludzkich⁵.

⁴ M. Domagalski: *Kto mobbinguje, kto wywołuje konflikty*, „Rzeczpospolita” z 28.04.2006 r.

⁵ Szczegółowe dystynkcje pomiędzy tymi pojęciami są w ujęciu filozofów dość jasno określone. Chcąc uniknąć zarzutu zbyt dużego upraszczania terminologii lub wręcz mylenia pojęć, pragnę podkreślić, że przyjęte przeze mnie znaczenie ma charakter potoczny, a nie ściśle naukowy. W tym drugim znaczeniu oczywiste jest, że etyki nie wolno mylić z moralnością. Etyka jest pojęciem szerszym, jest nauką, która formułuje twierdzenia i zasady stanowiące podstawy, na których mogą opierać się dyrektywy moralne. Teorie etyczne nie muszą jednak kształtować dyrektyw moralnych, mogą one równie dobrze kwestionować zasadność obowiązujących nakazów i zakazów moralnych przyjętych przez daną społeczność. Widać stąd, że od strony formalnej moralność jest zbiorem zasad ukształtowanych w postaci zdań rozkazujących (zakazów lub nakazów), które nie podlegają dowodzeniu. Większość z nas nie zastanawia się nad genezą dyrektyw moralnych. Są one wpajane człowiekowi w procesie kształcenia i wychowania. Naruszeniu tych dyrektyw zwykle towarzyszy poczucie winy. Deontologia jest działem etyki zajmującym się postępowaniem moralnym i oceną tego postępowania w kategoriach moralnych.

Rola przestrzegania zasad etyki zawodowej przez kontrolerów została dostrzeżona i bardzo doceniona przez Komitet Zarządzający INTOSAI, który 24 czerwca 1996 r. przyjął „Kodeks etyki” INTOSAI⁶. Jego postanowienia uwzględnione zostały przy opracowywaniu „Kodeksu etyki kontrolera NIK”⁷, zwanego dalej Kodeksem. Obowiązek przestrzegania Kodeksu został uznany za jeden z podstawowych standardów pracy kontrolera NIK.

II. Zgodnie z Kodeksem, podstawowymi zasadami, którymi powinni kierować się kontrolerzy Najwyższej Izby Kontroli, są: rzetelność i uczciwość; niezależność, obiektywizm i bezstronność; przestrzeganie tajemnicy kontrolerskiej; kompetencja i staranność; profesjonalne zachowanie.

O etyce zawodowej kontrolera należy jednak mówić głównie w kontekście treści normatywnych określających podstawowe zasady wykonywania zawodu. Mam tu na myśli zasady ukształtowane przede wszystkim przez normy prawa powszechnie obowiązującego. Owe zasady wyznaczają również pozycję zawodową kontrolera i wskazują na wysoką rangę tego zawodu w odbiorze społecznym. Wynikają one z przepisów ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸, zwanej dalej ustawą o NIK. Przeprowadzając prostą analizę przepisów ustawy o NIK od razu widać, że tak naprawdę Kodeks niczego nowego nie statuuje. Wszystkie wymienione w nim zasady zostały wprowadzone przez ustawodawcę i z prawnego punktu widzenia zyskały moc obowiązującą wraz z wejściem w życie ustawy.

Na podstawie obowiązujących przepisów każdy kontroler przy mianowaniu go na określone stanowisko służbowe składa pisemne ślubowanie, przyrzekając, iż będzie przestrzegał porządku prawnego, zaś obowiązki pracownika NIK będzie wykonywał **sumiennie, bezstronnie, zgodnie z najlepszą wiedzą i wolą** – art. 70 ust. 1 ustawy o NIK. Oznacza to, że kontroler świadomie przyjmuje na siebie obowiązek kierowania się w służbie podstawowymi wartościami, którymi są rzetelność, bezstronność, odpowiedzialność i fachowość. Powinien zatem podejmować wszelkie niezbędne kroki, aby dotrzeć do prawdy materialnej przy ustalaniu stanu faktycznego. Jednakże jego dociekliwość, staranność i dbałość o szczególności w przeprowadzaniu czynności kontrolnych może być zdominowana tylko chęcią osiągnięcia celu kontroli, sprecyzowanego na etapie przygotowywania

⁶ Tekst „Kodeksu etyki” INTOSAI zob. [w:] *Kodeks etyki kontrolerów*, tłum. i oprac. A. Hussein, „Kontrola Państwowa” nr 5/2001.

⁷ Niepublikowany. „Kodeks etyki kontrolera NIK” stanowi integralną część „Podręcznika kontrolera”, zatwierdzonego przez prezesa NIK w czerwcu 2003 r.

⁸ DzU z 2001 r., nr 85, poz. 937, ze zm.

kontroli. Żadne inne pobudki nie mogą wchodzić w grę. Kontroler nie może też pretendować do roli „wszechwiedzącego”. Realizację zobowiązania do przeprowadzania czynności dowodowych „z najlepszą wiedzą” należy oceniać w dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, kontroler powinien dysponować pewną wiedzą o materii, która ma być poddana kontroli. Innymi słowy, ma obowiązek przygotować się merytorycznie do przeprowadzenia postępowania kontrolnego. Z kolei w sprawach, w których wymagane są wiadomości specjalne, a kontroler nie jest w stanie poradzić sobie sam, powinien zasięgnąć pomocy biegłego lub specjalisty.

Kontrolerowi musi stale towarzyszyć świadomość odpowiedzialności za dokonane ustalenia i ostateczne wyniki kontroli. Obok przygotowania merytorycznego musi wykazać się „najlepszą wolą” w dokonywaniu ustaleń kontrolnych. Wyniki kontroli będą wiarygodne, gdy czynności dowodowe zostaną przeprowadzone z wyczerpaniem inicjatywy dowodowej w sposób rozważny i uczciwy.

Zakres uprawnień kontrolera, określony w art. 29 pkt 2 ustawy o NIK, może rodzić pokusę wykorzystywania pozycji zawodowej, a także sprzyjać podejmowaniu prób wywierania zewnętrznych nacisków na przebieg kontroli. Bariereą zabezpieczającą przed tego typu zakusami powinien stanowić **wymóg zachowania niezależności i obiektywizmu**. Z tego punktu widzenia podstawowy obowiązek został sprecyzowany w art. 71 pkt 2 ustawy o NIK. Przepis ten stanowi, że pracownik nadzorujący lub wykonujący czynności kontrolne ma obowiązek obiektywnego ustalania i rzetelnego dokumentowania wyników kontroli. Takie zasady postępowania związane są, rzecz jasna, z potrzebą zaufania społeczeństwa i wiarygodności prezentowanych wyników kontroli.

Obiektywizm każe eliminować wszelkie konflikty interesów, w tym zarówno materialne i osobiste powiązania kontrolera z jednostką kontrolowaną. W części dotyczącej aspektów materialnych zachowaniu obiektywizmu sprzyja – wprowadzony w art. 75 ust. 1 ustawy o NIK – zakaz wykonywania zajęć niezgodnych z zadaniami NIK lub mogących wywoływać podejrzenia co do stronniczości lub interesowności kontrolera. Kontroler powinien zgłosić – na podstawie art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o NIK – wniosek o wyłączenie go z postępowania kontrolnego prowadzonego w jednostce, w której był zatrudniony, wykonywał dla niej prace zlecone lub reprezentował jej interesy. Krótko mówiąc, kontrolera nie można „wynająć” do załatwiania indywidualnych spraw. Jeżeli zaistniałaby sytuacja wskazująca na konflikt interesów, to niezależnie od prawnych konsekwencji, powinno się to spotkać ze zdecydowaną reakcją wśród kolegów po fachu. Wyraźne odcięcie się od tego rodzaju zachowania, a nawet pewne formy ostracyzmu, dają bowiem czytelne świadectwo braku akceptacji dla lekceważenia zasad etyki zawodowej.

Słusznie podkreślono w Kodeksie, że kontroler może być jedyną osobą świadomą potencjalnego konfliktu interesów. Występuje to zwłaszcza wtedy, gdy w grę wchodzi personalne związki z jednostką kontrolowaną lub osobami w niej zatrudnionymi. Wydaje się oczywiste, że w takich razach kontroler powinien zakomunikować przełożonemu istnienie takich powiązań oraz oczekiwać z jego strony właściwej reakcji.

Trzeba także wspomnieć o zagrożeniu obiektywizmu spowodowanym tendencyjnością prezentowanych przez kontrolera poglądów. Swoistym remedium, choć tylko częściowym, jest apolityczność kontrolerów – art. 74 ustawy o NIK. Ustawodawca zakazał kontrolerom przynależności do partii politycznych lub prowadzenia jakiegokolwiek działalności politycznej. Mieści się w tym również zakaz manifestowania poglądów i sympatii politycznych. Tendencyjność nie musi się wiązać z wyznawaniem pewnych idei; może przejawiać się w forsowaniu pewnych poglądów, wynikających z błędnej interpretacji podstaw prawnych lub podstaw faktycznych, stanowiących bazę do sformułowania oceny kontrolowanej działalności. Prawo często bywa nieprecyzyjne. Dlatego stojąc w obliczu konieczności dokonania oceny zgodnej z własnym sumieniem, ale też i obiektywnej, należy posłuchać opinii innych osób. Trudno jest zrozumieć irracjonalny upór i niechęć do zapoznania się z innymi poglądami. Uważam, że właśnie różnorodność argumentów sprzyja dokonaniu właściwej oceny.

Złymi doradcami kontrolera są wszelkiego typu uprzedzenia. Wykonywanie czynności dowodowych w myśl przyjętej (albo co gorsza – narzuconej) tezy jest szukaniem przysłowiowego „haka” na kontrolowanego. Poczynione wcześniej założenia, np. o nieuczciwości pracowników kontrolowanych jednostek albo o występowaniu nieprawidłowości w działalności tych jednostek, prowadzą do szukania dowodów „na siłę”, „za wszelką cenę” i często w sposób nielegalny lub nieuczciwy. Kolejnym etapem będzie oczywiście konstruowanie ocen nadmiernie surowych lub niemających oparcia w poczynionych ustaleniach. Wszystko to spowoduje skutek odwrotny, gdyż podmioty kontrolowane będą zgłaszać zastrzeżenia co do rzetelności przeprowadzonej kontroli. W ostatecznym rozrachunku i tak najbardziej ucierpi autorytet Najwyższej Izby Kontroli. Z tych względów przełożeni kontrolera, o ile powezmą podejrzenie, że kierował się uprzedzeniami, powinni z dużą ostrożnością oceniać przedstawiane przez niego fakty. Zupełnie niedopuszczalna jest sytuacja polegająca na zewnętrznym sterowaniu kontrolą. Uleganie takim wpływom jest naganne i dyskwalifikuje kontrolera oraz wyniki przeprowadzonej kontroli. Postępowanie kontrolne nie może przecież służyć partykularnym celom lub rozgrywkom personalnym.

Wykonywanie zawodu kontrolera wiąże się z dostępem do różnego typu informacji, w tym informacji chronionych ustawowym sekretem. Przetwarzanie informacji chronionych zobowiązuje do zachowania powierzonej tajemnicy, a jej ujawnienie może nastąpić tylko w przypadkach określonych prawem. To również dlatego osoby wykonujące lub nadzorujące czynności kontrolne muszą spełniać wysokie wymagania etyczne.

Obowiązek przestrzegania przez kontrolerów tajemnicy ustawowo chronionej został określony w art. 71 pkt 3 ustawy o NIK. Dodatkowo ustawodawca zobowiązał wszystkich pracowników NIK do zachowania w tajemnicy informacji uzyskanych w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych – art. 73 ust. 1 ustawy o NIK. Celem tej regulacji jest eliminowanie dowolnego uprawiania przez pracowników NIK własnych „polityk informacyjnych”⁹ oraz zapewnienie właściwego wykorzystania informacji uzyskanych w toku kontroli. Przede wszystkim informacje te nie mogą być źródłem jakichkolwiek korzyści dla kontrolera. Nie wolno również manipulować uzyskanymi informacjami po to, aby szkodzić interesom jednostki kontrolowanej. Szczególnie ważny jest więc zakaz podawania informacji niepełnych. Chodzi tu o upublicznianie jedynie ostatecznych wyników kontroli i to dopiero po ich przedstawieniu Sejmowi – art. 10 ust. 2 ustawy o NIK.

Niestety zdarzało się, że dla niektórych kontrolerów ważny był element sensacji. Nie znając całokształtu okoliczności sprawy i bez zachowania wymaganej procedury przekazywali informacje przedstawicielom mediów, sugerując aferalne tło nieprawidłowości wykrytych w kontrolowanej działalności. Takie zachowanie świadczy o braku zwykłej przyzwoitości, a wybiórcze i tendencyjne przedstawianie faktów powoduje spadek zaufania do naczelnego organu kontroli państwowej.

Ze szczególną troską ustawodawca odniósł się do kwestii **kompetencji i staranności** przy wykonywaniu czynności kontrolnych. Generalnie można powiedzieć, iż prawidłowo przeprowadzona kontrola to rezultat dołożenia najwyższej staranności, doświadczenia zawodowego, a także dysponowania ciągle uaktualnianą wiedzą. Zawód kontrolera pod tym względem różni się znacznie od tych profesji, których dotyczą regulacje ogólne. Aby zostać kontrolerem NIK, nie wystarczy odpowiedzieć na ofertę w sprawie zatrudnienia lub zarejestrować działalność gospodarczą. Trzeba legitymować się wyższym wykształceniem, odpowiednim stanem zdrowia i niekaralnością za przestępstwo umyślne. Ponadto, zgodnie z zasadami naboru, trzeba stawić czoło wymaganiom konkursowym, a następnie ukończyć aplikację kontrolerską – art. 67-68 ustawy o NIK. W okresie zatrudnienia obowiązkiem kontrolera jest stałe podnoszenie kwalifikacji zawodowych –

⁹ Por. T. Liszcz, [w:] *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2000, s. 199.

art. 71 pkt 5 ustawy o NIK. Powody przyjęcia takich rozwiązań w zakresie kształcenia są oczywiste. Syntetycznie ujmuje to T. Liszcz pisząc, że „poziom kwalifikacji determinuje w najwyższym stopniu sposób wykonywania zadań przez pracownika”¹⁰. Można się zastanawiać, czy system normatywy jest w stanie „wymusić” odpowiedni poziom wykształcenia i profesjonalizmu. Wydaje się, iż przepis statuujący powyższy obowiązek mógłby się okazać martwy bez wsparcia go odpowiednim podejściem do wartości, jakimi są fachowość i dobro służby. Poza tym, realizację obowiązku podnoszenia kwalifikacji wymusza dokonywanie oceny kwalifikacyjnej pracowników mianowanych.

Praca kontrolerów NIK, ze względu na jej publiczny charakter, wymaga posiadania autorytetu oraz ochrony przed nieuzasadnionymi atakami. Ochronę gwarantują regulacje prawne¹¹, zaś autorytet może zapewnić profesjonalizm i godne zachowanie w służbie oraz poza nią¹². Taki właśnie obowiązek godnego zachowania w służbie i poza służbą nałożył ustawodawca na pracownika nadzorującego lub wykonującego czynności kontrolne w art. 71 pkt 4 ustawy o NIK.

Trudno jest enumeratywnie i wyczerpująco wskazać, jakie elementy mają decydować o profesjonalnym i godnym zachowaniu kontrolera. Na pewno jest to wysoki poziom kultury osobistej oraz respektowanie powszechnie znanych zasad szacunku dla pracowników jednostek kontrolowanych. Kultura zawodowa nie pozwala na rzucanie bezpodstawnych oskarżeń, ukrywanie ważnych informacji lub manipulowanie faktami, stawianie hipotez bez należytego ich uzasadnienia, znajdującego oparcie w materiale dowodowym. Niegodnym zachowaniem jest oczywiście wykonywanie czynności w stanie nietrzeźwości albo po użyciu alkoholu lub innego, podobnie działającego środka, manifestowanie swoich przekonań, prowokowanie sytuacji konfliktowych czy akceptowanie lub wręcz domaganie się korzyści od podmiotów kontrolowanych. Czasami można usłyszeć o „nietyповym” podejściu do wykonywania czynności dowodowych, polegającym np. na nieformalnym nagrywaniu rozmów, tj. bez uprzedzenia i uzyskania zgody rozmówcy, kokietyeryjnym lub wyzywającym zachowaniu się wobec pracowników jednostki kontrolowanej w celu uzyskania od nich informacji „poza protokołem”. Stosowanie takich metod świadczy jedynie o tym, że kontroler nie umie poradzić sobie z wykonaniem zadania postępując *lege artis* i powinien się

¹⁰ Tamże, s. 196.

¹¹ Mam tu na myśli ochronę funkcjonariuszy publicznych przewidzianą przez Kodeks karny w art. 222, 223 i 226 oraz ochronę wynikającą z immunitetu materialnego przyznanego na podstawie art. 88 ustawy o NIK pracownikom wykonującym lub nadzorującym czynności kontrolne.

¹² W. Jaworska-Gromczyńska: *Obowiązki i uprawnienia kontrolerów w postępowaniu kontrolnym NIK*, „Kontrola Państwowa” nr 1/1996, s. 33.

poważnie zastanowić, czy nie popełnił omyłki przy wyborze zawodu. Ujmując omówione kwestie bardziej ogólnie można powiedzieć, że prawość, koleżeńskość, współpraca, odpowiedni stosunek do przełożonych i lojalność wobec Izby powinny być podstawowymi standardami zachowania kontrolera. Takie same wartości powinny mu towarzyszyć w życiu prywatnym.

III. Przedstawione rozważania skłaniają do sformułowania oczywistej tezy, iż zaufanie do wyników kontroli kształtuje się przez zaufanie do kontrolera, a stosowanie procedury kontrolnej to nie tylko działanie zgodne z zasadami prawnymi, ale również i etycznymi. Skoro jednak podstawowe normy zachowań można odkodować z powszechnie obowiązujących przepisów prawa, to rodzi się pytanie, czy potrzebny jest kontrolerom NIK Kodeks etyki i z czego wynika jego moc obowiązująca?

Nie ulega wątpliwości, że złamanie zasad szczegółowo opisanych w Kodeksie oznacza przede wszystkim działanie wbrew ustawie o NIK. Kodeks nie został wydany jako akt prawa wewnętrznego i nie ma ani formy, ani charakteru aktu normatywnego. Nie można więc mówić o naruszeniu „przepisów” Kodeksu. Należy jednak wskazać, że został on zatwierdzony przez prezesa NIK jako „zbiór wartości, zasad postępowania i norm zachowań, którymi powinny kierować się osoby wykonujące zawód kontrolera”. W tym sensie stanowi polecenie służbowe, a obowiązkiem kontrolera jest sumienne wypełnianie poleceń służbowych wydanych przez przełożonych – art. 72 ust. 1 ustawy o NIK.

Kodeks nie kreuje żadnych nowych lub dodatkowych dyrektyw postępowania. Nie wykracza poza zakres ustawowych powinności kontrolera NIK. Odgrywa, moim zdaniem, rolę przewodnika zawierającego wskazówki postępowania w codziennej praktyce zawodowej. Każdemu z nas wydaje się, że doskonale zna wpojone mu zasady moralne i przestrzega tych zasad. Działa tu swego rodzaju automatyzm myślenia. Tak rzeczywiście jest póki nie pojawią się wątpliwości przy rozstrzygnięciu konfliktów i ocenianiu, co jest, a co nie jest zachowaniem etycznym. W sytuacjach, gdy trzeba dokonywać czasami trudnych wyborów, staramy się relatywizować swoje zasady moralne i usprawiedliwiać własne zachowanie. Właśnie wówczas chwila refleksji i przypomnienie sobie wskazówek sformułowanych w Kodeksie może uchronić przed popełnieniem błędu. Warto tu przytoczyć cenne spostrzeżenie T. Sławka, który stwierdza, że „Etyka zawodowa jest potrzebna, ale w obecnym stanie świata głównie jako przypomnienie podstawowych zasad przyzwoitości i prawości, które powinny obowiązywać także poza zawodem”¹³.

¹³ T. Sławek: *Powrót Sokratesa. Czy potrzebna nam jest etyka zawodowa*, „Radca Prawny” nr 6/ 2003, s. 27.

Zastanawiając się nad różnymi możliwościami wykorzystania Kodeksu trzeba stwierdzić, że stanowi on doskonały punkt odniesienia do dokonania ocen kwalifikacyjnych, którym poddawani są mianowani kontrolerzy NIK (art. 76 ustawy o NIK). Pojęcia używane w wymienionych wyżej przepisach prawnych są na tyle ogólne, że wymagają zabiegów interpretacyjnych. Wyniki tych zabiegów wcale nie muszą być jednorodne. Tymczasem, w treści Kodeksu przyjęte zostały ujednolicone objaśnienia pojęć generalnych, wywodzących się z dziedziny etyki i moralności, a użytych przez ustawodawcę we wspomnianych wyżej przepisach. Kodeks stanowi swego rodzaju wzorzec, z którym można i należy porównywać postawę pracownika sporządzając uzasadnienie oceny kwalifikacyjnej.

Podobnie rzecz się przedstawia przy odpowiedzialności dyscyplinarnej za przekroczenie standardów etycznych. Pracownik mianowany ponosi przecież odpowiedzialność dyscyplinarną za naruszenie obowiązków służbowych lub uchybienie godności stanowiska – art. 89 ust. 1 ustawy o NIK. Ponieważ w Kodeksie zostały wytyczone ramy standardów etycznych, to patrząc z pozycji rzecznika dyscyplinarnego czy członka komisji dyscyplinarnej posiłkowanie się Kodeksem znacznie ułatwia formułowanie zarzutów oraz dokonanie subsumpcji przewinienia dyscyplinarnego.

Właściwie rozumiane przesłanie wynikające z zasad sformułowanych w Kodeksie powinno prowadzić do zminimalizowania występowania przejawów hipokryzji. Kodeks powinien też być instrumentem wspierania kontrolera oraz promowania jego aktywności i inicjatywy przy wykonywaniu zdań służbowych.

dr Elżbieta Jarzęcka-Siwik
Departament Prawny
i Orzecznictwa Kontrolnego w NIK

Andrzej Pogoda

KONTROLA WYKONANIA ZADAŃ A POMIAR WYKONANIA ZADAŃ I EWALUACJA PROGRAMÓW

Przed kilku laty do słownika terminów związanych z kontrolą i audytem w Polsce weszło nowe pojęcie – kontrola wykonania zadań (ang. *performance audit, value for money*). Choć zagościło ono na stałe w tym słownictwie, to jednak pojawiają się niekiedy pytania dotyczące zarówno samej istoty takiej kontroli, jak i potrzeby jej rozwoju.

W publikacjach dotyczących kontroli ukazało się już kilka artykułów opisujących kontrolę wykonania zadań z różnych punktów widzenia. Na łamach „Kontroli Państwowej” zamieszczono na przykład następujące artykuły: Wojciecha Misiąga „Mierzenie ilości i jakości usług publicznych” (nr specjalny 1/2004); Jacka Mazura „Kontrola wykonania zadań w najwyższych organach kontroli krajów europejskich” (nr 4/2004); Bożeny Sułkowskiej „Nietypowe zadanie kontrolne, czyli o kontroli symboli państwowych” (nr 1/2006) oraz Józefa Płoskonki „Pojęcie kontroli w ujęciu zarządczym” (nr 2/2006).

Również w „Biuletynie Informacyjnym” NIK opublikowano artykuły związane z kontrolą wykonania zadań i ewaluacją programów: Sławomira Grzelaka „Praktyczne aspekty prowadzenia kontroli *value for money*” i Krzysztofa Zalegi „Geneza i teoretyczne podstawy kontroli *value for money*” (obydwa w numerze 2/2001) oraz Anny Urbanowicz-Pękacz „Ewaluacja” (nr 2/2002) i „Kontrola wykonania zadań” (nr 2/2003).

Tematyka związana z kontrolą wykonania zadań, ewaluacją programów i pomiarem zadań jest niezwykle interesująca. Jak wiadomo, przepisy ustawowe w Polsce nie rozróżniają osobnej kontroli oszczędności, wydajności i skuteczności – czyli kontroli wykonania zadań. Dotyczy to przede wszystkim naczelnego

organu kontroli, czyli Najwyższej Izby Kontroli. Zarówno w Konstytucji RP, jak i w ustawie z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, w których zostały określone zakres i kryteria kontroli NIK, nie wspomina się nic o osobnej kontroli wykonania zadań. Podział na kontrole prawidłowości i kontrole wykonania zadań występuje dopiero w „Standardach kontroli NIK”² oraz wytycznych metodycznych zawartych w „Podręczniku kontrolera”. Podział taki jest zgodny ze „Standardami kontroli” INTOSAI³.

Niniejszy artykuł jest próbą pokazania specyficznych cech kontroli wykonania zadań oraz podobieństw i różnic w stosunku do innych form badania zadań i programów publicznych, tj. pomiaru wykonania zadań i ewaluacji programów, jak również wskazuje na zazębianie się tych trzech form badań. Zarówno wymagania standardów międzynarodowych, jak i rzeczywiste potrzeby, sprzyjają ich rozwojowi w całym sektorze publicznym w Polsce.

Czym jest kontrola wykonania zadań

W „Standardach kontroli” INTOSAI zostały określone definicje zarówno kontroli prawidłowości (ang. *regularity audit*), jak i kontroli wykonania zadań (ang. *performance audit*). Zgodnie bowiem z tymi standardami, pełny zakres kontroli finansów publicznych obejmuje kontrolę prawidłowości oraz kontrolę wykonania zadań.

Kontrola prawidłowości obejmuje:

- poświadczenie rozliczenia finansowego jednostek podlegających kontroli, w tym sprawdzenie i ocenę rejestrów finansowych oraz wyrażenie opinii na temat sprawozdań finansowych;
- poświadczenie rozliczenia finansowego administracji rządowej jako całości;
- kontrolę systemów i transakcji finansowych, w tym ocenę zgodności z odpowiednimi ustawami i rozporządzeniami;
- kontrolę systemów kontroli wewnętrznej i funkcjonowania kontroli wewnętrznej;
- kontrolę poprawności i rzetelności decyzji administracyjnych podjętych w ramach jednostki kontrolowanej;

¹ DzU z 2001 r., nr 85, poz. 937.

² *Standardy kontroli Najwyższej Izby Kontroli*, zatwierdzone przez prezesa NIK 25.06.2003 r., wyd. przez Departament Strategii Kontrolnej Najwyższej Izby Kontroli, Warszawa 2003.

³ *Standardy kontroli* INTOSAI, wyd. przez Komisję Standardów Kontroli Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli, ISBN 83-914389-1-0, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2000.

– sporządzanie sprawozdań na temat wszelkich innych kwestii wynikających z kontroli lub z nią związanych, które zdaniem najwyższego organu kontroli powinny zostać ujawnione.

Natomiast kontrola wykonania zadań odnosi się do kontroli oszczędności, wydajności oraz skuteczności i obejmuje:

– kontrolę oszczędności działalności administracyjnej, zgodnie z rozsądnymi zasadami i praktyką administracji, jak również polityką kierownictwa w tym zakresie;

– kontrolę wydajności wykorzystania zasobów ludzkich, finansowych i innych, łącznie z badaniem systemów informatycznych, wskaźników wykonania zadań oraz systemów monitorowania, a także procedur stosowanych przez jednostki kontrolowane w celu usunięcia wykrytych niedociągnięć;

– kontrolę skuteczności działania w odniesieniu do realizacji celów jednostki kontrolowanej, jak również kontrolę faktycznych skutków działalności w porównaniu ze skutkami zamierzonymi.

Skoncentruję się tu na czynnikach, które odróżniają kontrolę wykonania zadań od drugiego rodzaju kontroli występujących w sektorze finansów publicznych, a mianowicie od kontroli prawidłowości.

W „Standardach kontroli” INTOSAI wyraźnie podkreśla się finansowy charakter kontroli prawidłowości (ang. *financial audit*). Jej celem jest wydanie poświadczenia na temat rozliczenia finansowego i wyrażenie opinii na temat sprawozdań finansowych poszczególnych jednostek podlegających kontroli oraz poświadczenie rozliczenia finansowego całej administracji rządowej. Standardy nie odnoszą się do poświadczenia rozliczenia finansowego samorządu terytorialnego, który w wielu krajach (m.in. w Polsce) podlega również kontroli prawidłowości. Pozostaje jeszcze kwestia, co należy rozumieć przez pojęcie sprawozdania finansowego. Otóż według art. 45 ust. 2 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴, sprawozdanie finansowe składa się z: bilansu, rachunku zysków i strat oraz informacji dodatkowej, obejmującej wprowadzenie do sprawozdania finansowego oraz dodatkowe informacje i objaśnienia.

Problem jednak w tym, że np. w Polsce tego typu sprawozdania są sporządzane przede wszystkim przez jednostki działające w celu osiągnięcia zysku, a więc jednostki tzw. sektora prywatnego, które jeśli nie wykorzystują środków publicznych, nie podlegają kontroli prawidłowości prowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli. Dlatego też, przynajmniej na gruncie polskim, opinia najwyższego organu kontroli dotyczyć będzie sprawozdań budżetowych. Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁵, przez „sprawozdanie

⁴ T.j. DzU z 2002 r., nr 76, poz. 694.

⁵ DzU z 2005 r., nr 249, poz. 2104, ze zm.

budżetowe” należy rozumieć sprawozdanie z wykonania procesów związanych z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem.

Kolejną cechą kontroli prawidłowości jest ocena zgodności z prawem transakcji finansowych (ang. *compliance audit*), a więc kontrola pod względem legalności – bardzo dobrze znana w naszym kraju.

W ramach kontroli prawidłowości badane są również systemy kontroli wewnętrznej oraz inne związane z daną kontrolą zagadnienia.

Tyle mówi się na temat tego rodzaju kontroli w standardach INTOSAI. Jeżeli jednak zwróci się uwagę na warsztat metodyczny kontroli prawidłowości, to można stwierdzić, że w praktyce jest to przede wszystkim kontrola zgodności kontrolowanej działalności z przepisami prawa, zarówno powszechnie obowiązującego, jak i wewnętrznego. Ponadto, zależnie od tematu kontroli, jest ona zawsze w mniejszym lub większym stopniu kontrolą finansową. Kryteria ocen, czyli wyznaczniki „prawidłowego” działania są ściśle określone, przede wszystkim w przepisach prawa. Postępowanie dowodowe oparte jest przede wszystkim na badaniu ewidencji finansowo-księgowej i sprawozdawczości oraz innych dokumentów związanych z kontrolowaną działalnością. Na koniec należy podkreślić, że jest to kontrola *ex post*.

Teraz trzeba się przyjrzeć kontroli wykonania zadań. Wyraźne jej oddzielenie od kontroli prawidłowości decyduje, iż kontrola taka nie jest z pewnością badaniem i oceną zgodności kontrolowanej działalności z przepisami prawa. Te bowiem kwestie wchodzą w obszar zainteresowania kontroli prawidłowości. Na ogół w literaturze z zakresu kontroli wykonania zadań przyjmuje się, że kontrola ta ma bardziej „ambitny” cel, niż kontrola prawidłowości. Celem tym jest ocena, czy działania kontrolowanych jednostek są realizowane oszczędnie, wydajnie i skutecznie. W kontroli wykonania zadań idzie się więc jeszcze dalej niż w kontroli prawidłowości zakładając, że kierownicy jednostek sektora publicznego powinni nie tylko przestrzegać obowiązującego prawa, ale także sprawnie zarządzać posiadаныmi zasobami.

Ponadto kontrolę wykonania zadań odróżnia od kontroli prawidłowości to, że każde działanie służące realizacji postawionych przed jednostką celów można przedstawić jako proces, w którym określone zasoby (*input*), są w procesie „produkcji” przetwarzane na wyniki w postaci produktów (*output*), a cały proces służy osiągnięciu skutków (*outcome*), będących celem działania danej jednostki.

Jeśli badaną działalność traktuje się w kontroli wykonania zadań jak „proces produkcji”, w którym określone zasoby są przetwarzane na wyniki służące realizacji założonych celów, to metodyka tej kontroli jest też określonym procesem pomiaru, opierającym się na zebranych za pomocą odpowiednich technik materiale dowodowym. Zebrane dane są poddawane wielu analizom ekonomicznym

i statystycznym. Wyniki tych analiz, porównane z kryteriami ocen, dają odpowiedź na pytanie o stan oszczędności, wydajności i skuteczności kontrolowanego zadania. W tym miejscu należy sprecyzować, co jest takim kryterium ocen. Jak wiadomo, w kontroli prawidłowości kryterium oceny (wyznacznik) stanowią przepisy prawa. Natomiast w kontroli wykonania zadań przepisy prawa nie definiują, jaki poziom oszczędności, wydajności i skuteczności jest dla danego zadania optymalny. Można jedynie ogólnie założyć, że oszczędność to minimalizacja kosztów zasobów wykorzystywanych do realizacji działalności, z zastrzeżeniem zachowania odpowiedniej jakości. Z kolei wydajność jest postrzegana jako związek między produktem wyjściowym w kategoriach towarów, usług lub innych wyników a zasobami użytymi do ich wytworzenia. Wreszcie można powiedzieć, że skuteczność to zakres, w jakim cele są osiągane oraz związek między zamierzonymi i faktycznymi skutkami danej działalności.

Jednak w każdej kontroli trzeba określić kryteria (wyznaczniki) oszczędności, wydajności oraz skuteczności i w każdym wypadku poziom oszczędności, wydajności i skuteczności, który uzna się za optymalny – będzie zazwyczaj inny. W sytuacji rażącej rozrzutności, bardzo niskiej wydajności czy braku skutków określonego działania można znaleźć przepisy prawa penalizujące takie zachowania. Rzecz jednak w tym, że kontrola wykonania zadań stawia sobie za cel poprawę oszczędności, wydajności i skuteczności nawet wtedy, kiedy dane działanie lub zaniechanie nie skutkuje naruszeniem prawa. W ten sposób dochodzi się do sedna tej kontroli. Jest ona bowiem odpowiednikiem mechanizmów działających na wolnym rynku, a przede wszystkim mechanizmów konkurencji. W sektorze publicznym mechanizmy wolnego rynku nie występują, stąd też rolę tę spełnia kontrola wykonania zadań. Przez cele oraz techniki zbierania danych i ich analizowania oraz sposób oceny wprowadza ona do sektora publicznego zarówno element konkurencji, jak i skłania kontrolowane jednostki do uczenia się od innych. W wielu wypadkach wyznacznikiem, z którym porównuje się kontrolowaną jednostkę, będzie po prostu inna jednostka (*benchmarking*) lub np. założony przez kontrolera poziom wydajności czy oszczędności. Jeśli taki jest cel kontroli wykonania zadań, to należy odpowiedzieć sobie na pytanie, jakie czynniki decydują o tym, że kontrolę tego typu wyraźnie wyodrębniono, wskazując jednocześnie, iż jej przeprowadzanie jest konieczne, aby można było mówić o pełnym zakresie kontroli finansów publicznych.

Czynniki decydujące o potrzebie wprowadzenia kontroli wykonania zadań

Zapewne w wielu krajach różne czynniki, w mniejszym lub większym stopniu, determinowały potrzebę wprowadzenia kontroli wykonania zadań. Generalnie

można je podzielić na dwie grupy, określane często jako dwie perspektywy kontroli. Taki podział zastosowano w opracowaniu „Wytyczne wprowadzające standardy kontroli wykonania zadań”⁶.

Kontrola wykonania zadań z jednej strony nastawiona jest na badanie szeroko pojętego zarządzania środkami publicznymi, a z drugiej – badanie tego, w jaki sposób zaspokajane są potrzeby obywateli. Te dwa kierunki badań określane są niekiedy: „z góry na dół” i „z dołu do góry”. Są one konsekwencją różnych tradycji kontroli wykonania zadań, polegających na akcentowaniu różnych aspektów funkcjonowania kontrolowanych podmiotów.

Pierwsza z nich – kontrola wykonania zadań – nastawiona jest na badanie, czy cele danej jednostki zostały zrealizowane w sposób oszczędny i wydajny. W takiej kontroli zastosowanie mają głównie metody analizy ekonomicznej, a skuteczność pojmowana jest jako zrealizowanie założonych przedtem celów – głównie w aspekcie ilościowym, a nie jakościowym. W niektórych najwyższych organach kontroli dodatkowo bada się tzw. skuteczność kosztów, tj. czy nakłady w postaci poniesionych kosztów przyczyniły się do realizacji założonych celów. Wykorzystuje się wtedy tzw. analizę skuteczności kosztów (ang. *cost-effectiveness analysis*). Jest to więc przede wszystkim kontrola zarządzania zasobami danej jednostki. Okazuje się bowiem, iż nie wystarcza samo realizowanie dochodów i wydatków zgodnie z planem finansowym, a także przestrzeganie przepisów obowiązującego w tym zakresie prawa, co doskonale widać w wypadku sektora prywatnego. Przedsiębiorca prywatny, obok obowiązku przestrzegania prawa, musi jeszcze sprostać wymaganiom wolnego rynku. Musi działać oszczędnie i wydajnie, aby się na nim utrzymać. Zaoszczędzone środki może przeznaczyć na przyszłe inwestycje, a jednocześnie obniżając koszty – zwiększy produkcję i sprzedaż. Jeżeli nie będzie postępował zgodnie z zasadami wolnego rynku – zostanie wyeliminowany przez konkurencję.

W sektorze publicznym mechanizm wolnego rynku nie występuje. Trudno sobie wyobrazić ministerstwo czy urząd centralny, które zbankrutowały. Jednocześnie jednak trzeba pamiętać, że zasoby środków publicznych są ograniczone. Ponieważ nie działa tu naturalna konkurencja, należało znaleźć inne metody wymuszające na podmiotach tego sektora oszczędne, wydajne i skuteczne działanie. Taką właśnie metodą jest kontrola wykonania zadań.

Tutaj kontrole wykonania zadań są nakierowane na odbiorcę dóbr lub usług danej jednostki, tj. na obywatela. Koncentrują się na tym, jakie dobra lub usługi

⁶ *Implementation Guidelines for Performance Auditing. Standards and guidelines for performance auditing based on INTOSAI's Auditing Standards and practical experience*, SE – 114 90, Riksräkningen (The Swedish National Audit Office), Stockholm 2004.

świadczy kontrolowana jednostka na rzecz obywateli oraz czy te dobra i usługi zaspokajają ich potrzeby. Akcentowana jest tu służebna rola instytucji publicznych wobec obywateli, a ich działalność powinna mieć na celu przede wszystkim dobro społeczne. Misją kontroli wykonania zadań przy takiej perspektywie jest skoncentrowanie się na problemach o kluczowym znaczeniu dla obywateli. Dlatego też nieprzypadkowo perspektywę tę określa się „z dołu do góry”. Kontrola w tym wypadku zaczyna się rzeczywiście z dołu lub raczej od końca, tj. od ostatecznego skutku działania badanej jednostki.

Zależnie więc od danej perspektywy, kontrola kładzie nacisk albo na sam sposób zarządzania daną jednostką albo na to, jaki końcowy produkt lub usługę otrzymuje odbiorca – czyli obywatel. Warto zaznaczyć, że w tym drugim wypadku istotne w procesie kontroli są te wyniki, które jednostka dostarcza na zewnątrz – dla obywatela. Wszystko, co zaspokaja wewnętrzne potrzeby danej jednostki, jest poza zainteresowaniem kontroli. Również w Polsce można przyjąć, iż obie perspektywy będą stanowić główne obszary zainteresowania kontroli wykonania zadań.

Kontrola wykonania zadań a pomiar wykonania zadań – podobieństwa i różnice

Błędem byłoby zakładać, iż przed wprowadzeniem kontroli wykonania zadań oszczędność, wydajność i skuteczność pozostawały poza jakąkolwiek kontrolą. Po pierwsze, w ramach kontroli prawidłowości badano i oceniano te kwestie. Najlepszym przykładem jest Najwyższa Izba Kontroli, gdzie w ramach obowiązujących kryteriów kontroli badano i oceniano oszczędność, wydajność i skuteczność.

Po drugie, jednostki sektora publicznego same dokonują pomiarów realizowanych przez siebie zadań. Taki system pomiaru oszczędności, wydajności i skuteczności doskonale sprawdza się w krajach, w których obowiązuje budżet zadaniowy. Pomiaru wykonania zadań dokonuje się wówczas za pomocą mierników i wskaźników – określonych zewnętrznie, jak i przez same jednostki.

Również w Polsce jednostki sektora publicznego dokonują od pewnego czasu takich pomiarów. Według „Standardów kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych”, będących załącznikiem do komunikatu nr 1 ministra finansów z 30 stycznia 2003 r., kierownik jednostki prowadzi bieżącą ocenę (monitoring) realizacji zadań za pomocą mierzalnych wskaźników lub precyzyjnie zdefiniowanych kryteriów.

Jak można zdefiniować taki system pomiaru i na ile jest on podobny do kontroli wykonania zadań?

Najczęściej pomiarem wykonania zadań określa się proces mierzenia (z wykorzystaniem określonych mierników i wskaźników) danego zadania lub programu. Mierzy się zwłaszcza postęp zadania w stosunku do uprzednio założonych celów. Pomiar wykonania zadań skupia się na tym, czy dane zadanie lub program osiągnęły swoje cele, wyrażone jako mierzalne standardy. Pomiary wykonania zadań mogą dotyczyć również procesów występujących w ramach danego zadania lub programu (pomiar procesów), bezpośrednich produktów i usług (pomiar wyników) oraz wpływów (pomiar skutków). Ze względu na swój ciągły charakter, pomiar wykonania zadań może służyć jako system wczesnego ostrzegania dla kierownictwa jednostki oraz jako narzędzie usprawniania rozliczalności przed społeczeństwem.

Warto też wspomnieć, iż jest to proces zależny od kontrolowanej jednostki, a nie od kontroli zewnętrznej. Wskaźniki i mierniki wykorzystywane przez jednostki w procesie pomiaru swoich zadań są często stosowane przez zewnętrzne kontrole wykonania zadań, prowadzone np. przez najwyższe organy kontroli. Zewnętrzne kontrole badają jednak przede wszystkim to, czy w danej jednostce funkcjonuje system pomiaru wykonania zadań oraz czy system ten jest wydajny i skuteczny.

Podobieństwa i różnice pomiędzy ewaluacją programów i kontrolą wykonania zadań

Kontrola wykonania zadań ma również wiele cech wspólnych z ewaluacją programów. Samo pojęcie ewaluacji programów pojawia się w wielu publikacjach dotyczących kontroli wykonania zadań, chociaż trudno jest znaleźć jego jednoznaczną definicję. Ponadto dość często termin „ewaluacja” używany jest zamiennie z terminem „ocena”. Sposób rozdzielenia tych dwóch pojęć został omówiony w wymienionym na wstępie artykule A. Urbanowicz-Pękacz pt. „Ewaluacja”. Przyjęto w nim założenie, iż ewaluacja powinna być oparta na rzeczywistych danych, podczas gdy oceny mogą opierać się na przewidywaniach.

Chociaż istnieje wiele definicji ewaluacji, to na początek warto przyjrzeć się definicjom międzynarodowym, sformułowanym przez OECD (ang. *Organisation for Economic Co-operation and Development*) oraz USAID (ang. *U.S. Agency for International Development*). Odnoszą się one do specyficznej formy oceny programów.

OECD definiuje ewaluację jako ocenę, w możliwie najbardziej systematyczny i obiektywny sposób, realizowanych lub już zakończonych programów pomocowych, prac projektowych, wdrożeniowych i rezultatów. Celem ewaluacji jest ocena realizacji założonych celów oraz postępy w zakresie wydajności, skuteczności, wpływu i zapewnienia sukcesu programu.

Natomiast według definicji USAID, ewaluacja dostarcza systematycznego sposobu oceny wykonania programów i uzyskanego wpływu. Wpływ programu związany jest z pytaniem, na ile pośrednie rezultaty prowadzą do osiągnięcia strategicznych celów. Ewaluacja programów obejmuje:

- skuteczność – w jakim stopniu zostały osiągnięte pośrednie rezultaty;
- wydajność – czy istnieją sposoby osiągnięcia rezultatów niższym kosztem i w krótszym czasie;
- podtrzymanie – czy zasoby ludzkie, finansowe i organizacyjne są odpowiednie do zapewnienia sukcesu realizowanych zadań;
- powtarzalność – na ile typowe są warunki towarzyszące pośrednim результатам.

Istnieje jeszcze wiele innych definicji ewaluacji, charakteryzujących mniej lub bardziej precyzyjnie tę formę badań zadań i programów. Wydaje się, że najbardziej uniwersalną definicję podaje w wielu swoich publikacjach Komisja Europejska. Zgodnie z tą definicją, przez ewaluację polityki, programu lub projektu należy rozumieć określenie wartości polityki, programu lub projektu w odniesieniu do wcześniej zdefiniowanych kryteriów i na podstawie odpowiednich informacji.

Chociaż, jak widać, nie ma jednej definicji ewaluacji programów, można jednak wyodrębnić kilka podstawowych cech tej formy badania:

- ewaluacja wykorzystuje naukowe metody, aby odpowiedzieć na praktyczne pytania dotyczące programów;
- dane są zbierane i systematycznie przetwarzane w celu uzyskania dowodów na to, co dzieje się z programem (procesy i wyniki) i w jaki sposób może być on poprawiony; dowody mogą być wykorzystywane zarówno do osądów na temat meritum programu, jak i jego wartości;
- ewaluacja jest procesem interdyscyplinarnym oraz wykorzystuje metody z różnych dziedzin nauki.

Podstawą do przeprowadzenia ewaluacji są pytania, zdefiniowane w zakresie poszczególnych zadań. Każde z tych pytań można zakwalifikować do jednego z pięciu kryteriów ewaluacyjnych:

- skuteczności – czy cele programu zostały osiągnięte?
- efektywności – jakie były nakłady przeznaczone na osiągnięcie efektów programu?

- odpowiedniości – czy cele programu są zgodne z potrzebami?
- użyteczności – czy rzeczywiste efekty programu są zgodne z potrzebami?
- długotrwałości – czy efekty programu są trwałe?

Proces ewaluacji dzieli się na cztery etapy, tj. strukturyzację, obserwację, analizę i ocenę. Na każdym z tych etapów wykorzystywane są inne metody i narzędzia badawcze:

- etap strukturyzacji – analiza SWOT, matryca logiczna, metaplan, mapa oddziaływania;
- etap obserwacji – wywiady, kwestionariusze, zogniskowane wywiady grupowe (*focus groups*), studia przypadków (*case studies*), obserwacja uczestnicząca, wykorzystanie danych z systemu monitoringu;
- etap analizy – grupy porównawcze, modele makroekonomiczne, metody statystyczne;
- etap oceny – panel ekspertów, analiza porównawcza (*benchmarking*), analiza kosztów i korzyści (*cost-benefit analysis*), analiza skuteczności kosztów (*cost-effectiveness analysis*).

Jeśli chodzi o podobieństwa pomiędzy kontrolą wykonania zadań a ewaluacją programu, to przyjmuje się, że zasadniczo mają one takie same lub podobne cele. Podobieństwo to wyraża się również w tym, iż zarówno w jednym, jak i w drugim badaniu analizuje się związki pomiędzy założonymi celami, wykorzystanymi zasobami i osiągniętymi wynikami.

Ponadto kontrola wykonania zadań może korzystać z takich samych rozwiązań metodycznych (techniki zbierania danych i metody ich analizy), jakie wykorzystywane są przy ocenach programów.

Taką techniką jest np. grupa tematyczna (*focus groups*). Umożliwia ona badanie zagadnień o charakterze jakościowym, których nie można badać tradycyjnymi metodami. Grupa tematyczna składa się z 6–12 osób znających badane zagadnienie, które są pracownikami jednostki kontrolowanej lub pracują na jej rzecz. Ich zadaniem jest prowadzenie dyskusji na określony temat. Na czele grupy stoi moderator, który jednak nie może wpływać na odpowiedzi, opinie czy wnioski z dyskusji, ani nie stara się narzucać uczestnikom określonego sposobu myślenia. Spotkanie grupy tematycznej trwa od 90 do 180 minut.

Szeroko wykorzystywany jest również tzw. *benchmarking*, czyli proces konstruktywnych porównań, którego celem jest zdefiniowanie i wprowadzenie w życie lepszych rozwiązań stosowanych przez innych, to jest tzw. dobrych praktyk.

Inną techniką jest analiza kosztów i korzyści, która polega na ujmowaniu w jednostkach monetarnych wszystkich kosztów (nakładów) oraz korzyści (wyników), nawet tych, które na rynku nie są wymierne w jednostkach monetarnych, np. wpływ zanieczyszczeń emitowanych na okolicę przez nowo zbudowaną fabrykę.

W analizie tej najważniejsze jest założenie, że korzyści powinny przekraczać koszty. Można również porównać koszty planowane z kosztami poniesionymi, aby ocenić np., czy po zakończeniu inwestycji korzyści przewyższają koszty zgodnie ze wstępnymi założeniami, tj. czy osiągnięty został efekt za pieniądze, tzw. *value for money*.

Z kolei analiza skuteczności kosztów obejmuje badanie związków między kosztami projektu a wynikami, wyrażonymi jako koszt jednostkowy uzyskanego wyniku. Analiza skuteczności kosztów zajmuje się znalezieniem najtańszych sposobów osiągnięcia zdefiniowanych wcześniej celów lub uzyskaniem maksymalnej wartości z danego nakładu finansowego. W analizie skuteczności kosztów, korzyści wyraża się w jednostkach fizycznych: skuteczność jakiegoś programu w osiąganiu danych celów jest związana z wartością pieniężną zasobów wchodzących do danego programu czy działalności.

Ewaluacja stanowi więc analizę ostatecznego wyniku zadania lub projektu, m.in. za pomocą scharakteryzowanych wyżej metod. W tym aspekcie wnosi ona, podobnie jak i kontrola wykonania zadań, wartość dodaną w zakresie oszczędności, wydajności i skuteczności. W tej sytuacji nie dziwi więc to, że zarówno kontrola wykonania zadań, jak i ewaluacja programów są skoncentrowane na badaniu i ocenie:

- oszczędności – czy wybrane środki stanowią najbardziej oszczędne wykorzystanie środków publicznych dla danego zadania?
- wydajności – czy osiągnięte wyniki są współmierne do zaangażowanych zasobów?
- skuteczności – czy skutki są spójne z polityką?
- spójności polityki – czy środki zaangażowane w politykę są spójne z ustalonymi celami?
- wpływu polityki – jaki jest ekonomiczny i społeczny wpływ polityki?
- skuteczności polityki i analizie związku przyczynowego – czy zaobserwowane skutki są związane z polityką, czy też istnieją inne przyczyny?

Widać więc, że w wielu punktach pomiędzy kontrolą wykonania zadań a ewaluacją programów występują znaczne podobieństwa. Pomimo jednak tych podobieństw, kontrola wykonania zadań jest zupełnie czymś innym niż ewaluacja.

Przede wszystkim ewaluacje programów są zindywidualizowanymi i systematycznymi działaniami, które prowadzą do sformułowania ocen na temat ich realizacji. Ewaluacja programu daje bowiem odpowiedź na pytanie, czy program działa i co można zrobić, aby poprawić jego wyniki. Ponadto różnice te przejawiają się przede wszystkim w tym, że w kontroli wykonania zadań na ogół nie ocenia się polityki, w tym jej skuteczności, zwłaszcza jeśli chodzi o politykę określoną przez władzę ustawodawczą. Kolejną ważną różnicą jest to, że na ogół kon-

trole wykonania zadań są formami kontroli, które w szerszym zakresie badają kwestie związane z oszczędnością, wydajnością i skutecznością. Tym niemniej niektóre najwyższe organy kontroli mają prawo do takiej oceny i stąd zakres prowadzonych przez nie kontroli wykonania zadań jest szerszy.

Wracając do ewaluacji programów – należy zauważyć, że wiele najwyższych organów kontroli włączyło koncepcję ewaluacji programów do swoich definicji kontroli. Niektóre najwyższe organy kontroli z kolei, nie wspominając nic na temat ewaluacji programów, prowadzą tego typu badania w ramach swoich kontroli wykonania zadań, a nawet kontroli finansowych.

Przykładowo, Australijski Narodowy Urząd Kontroli (ang. *Australian National Audit Office – ANAO*) definiuje kontrolę wykonania zadań jako niezależne i systematyczne badanie zarządzania organizacją, programem lub działalnością, aby wydać opinię, czy organizacja, program lub działalność są zarządzane oszczędnie, wydajnie i skutecznie oraz czy wewnętrzne procedury w zakresie promowania i monitorowania oszczędności, wydajności i skuteczności są odpowiednie. ANAO formułuje wnioski dotyczące sposobów poprawy obowiązujących w kontrolowanych jednostkach praktyk, włączając w to procedury monitorowania wykonania zadań i programów.

Jeszcze wyraźniejszy przykład w tym zakresie pochodzi ze Stanów Zjednoczonych. W standardach kontroli rządu Głównego Urzędu Obrachunkowego (ang. *General Accounting Office – GAO*) podano, że celem kontroli wykonania zadań jest niezależna ocena – za pomocą obiektywnych kryteriów lub dobrych praktyk – wykonania zadań oraz zarządzania programami rządowymi. Kontrole wykonania zadań dostarczają informacji, które pomagają poprawić realizację programów, umożliwiają podejmowanie decyzji i działań naprawczych oraz służą większej przejrzystości. Według standardów GAO, pojęcie kontrola wykonania zadań obejmuje rodzaje działań kontrolnych określonych w niektórych najwyższych organach kontroli jako: ocena programów, kontrola skuteczności i rezultatów, kontrola oszczędności i wydajności, kontrola operacyjna i kontrola „efektu za pieniądze” (ang. *value for money audit*).

Definicja kontroli wykonania zadań według GAO obejmuje, jak widać, koncepcję ewaluacji programów, najczęściej z wykorzystaniem retrospektywnych analiz oszczędności, wydajności i skuteczności. Standardy kontroli GAO nie wykluczają jednak ewaluacji programów za pomocą analiz prospektywnych, czyli przyszłości, nakierowanych na dostarczanie porad, informacji o dobrych praktykach oraz innych informacji użytecznych dla wielu programów lub jednostek. Takie badania w wypadku GAO obejmują ocenę alternatywnych polityk, identyfikację ryzyk i złagodzenie ich skutków oraz inne procedury analityczne, które mogą pomóc w zarządzaniu środkami publicznymi.

Reasumując, ewaluacja programu jest swoistą oceną i może być uznana za jedno z wielu możliwych narzędzi, z których korzysta kontrola wykonania zadań.

Kontrola wykonania zadań jest natomiast szerszą formą badania, która może, ale nie musi, obejmować ewaluację programów i korzystać z technik ewaluacyjnych. Ponadto kontrola ta wykształciła swoje własne podejścia do badanych zagadnień. Najbardziej znane to podejście nastawione na wynik i podejście nastawione na problem.

Podejścia w kontroli wykonania zadań: nastawione na wynik i nastawione na problem

Jak już wspomniano, kontrola wykonania zadań wywodzi się z różnych tradycji i co za tym idzie – wypracowała różne podejścia do badań kontrolnych. Ma ona wiele cech wspólnych zarówno z pomiarem wykonania zadań, jak i z ewaluacją programów, o czym już była mowa. W tej części artykułu poruszę sprawę podejść do badanych zagadnień, które wykształciła kontrola wykonania zadań.

Istnieją dwa główne podejścia, różniące się między sobą znacząco. Są to: podejście nastawione na wynik oraz podejście nastawione na problem. Nie należy jednak mylić podejść ze wspomnianymi wcześniej perspektywami. Perspektywy kontroli wykonania zadań należy traktować raczej jako obszary zainteresowań kontroli, podczas gdy podejścia są sposobami prowadzenia badań kontrolnych.

W podejściu nastawionym na wynik kontrola koncentruje się głównie na badaniu i ocenie tego, jakie jest wykonanie danego zadania lub jakie osiągnięto wyniki oraz czy cele zostały zrealizowane. Przy takim podejściu bada się oszczędność, wydajność i skuteczność, a ustalony stan faktyczny odnosi się do określonych uprzednio kryteriów ocen w postaci mierników i wskaźników. Przy podejściu zorientowanym na wynik kontrolerzy mają możliwość określenia nieprawidłowości jako odchyień od kryteriów ocen, zaś wnioski pokontrolne służą wyeliminowaniu tych nieprawidłowości. Podejście nastawione na wynik jest dość często postrzegane jako typowa kontrola wykonania zadań, wykorzystująca często system pomiaru zadań wykonywanych przez kontrolowane jednostki.

Z kolei przy podejściu nastawionym na problem badanie kontrolne ukierunkowane jest głównie na analizę danego problemu, najczęściej bez odnoszenia stanu faktycznego do kryteriów ocen. Dzieje się tak najczęściej dlatego, ponieważ na etapie przygotowania kontroli nie można określić takich kryteriów. Bywa to spowodowane najczęściej tym, że nie wiadomo nic lub prawie nic o istniejących problemach. Przy takim podejściu stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości lub uchybienia stanowią punkt wyjścia kontroli, a nie jej koniec. W tym

wypadku zadaniem kontroli jest sprawdzenie, czy istnieją określone problemy związane z oszczędnością, wydajnością i skutecznością realizowanych zadań oraz przeanalizowanie ich przyczyn. Stawiane są wówczas hipotezy na temat ewentualnych przyczyn i skutków danych problemów, które są w trakcie kontroli analizowane. Podejście nastawione na problem w wielu punktach jest zbieżne z ewaluacją programów.

W ten sposób dwie różne tradycje kontroli dały początek dwóm różnym podejściom w kontroli wykonania zadań. Przy pierwszym podejściu kontrola ma korzenie normatywne (opierające się na odchyleniach od kryteriów ocen), przy drugim zaś analityczne (oparte na analizowaniu, czy w danej działalności występują problemy oraz jakie są ich przyczyny).

Reasumując, dwa wyżej przedstawione podejścia, mianowicie podejście nastawione na wynik i nastawione na problem, różnią się znacząco. Podejście z nastawieniem na wynik zajmuje się odpowiedzią na pytanie: jakie jest wykonanie i czy cele zostały zrealizowane? Podejście nastawione na problem zajmuje się przede wszystkim analizą problemu i odpowiada na pytania, czy problemy rzeczywiście istnieją i jakie są ich przyczyny?

Podsumowanie

W kontrolach wykonania zadań badana jest oszczędność, wydajność i skuteczność zadań oraz – dość często – programów realizowanych przez sektor publiczny. Kontrola ta ma na celu m.in. ocenę, czy:

- wybrane nakłady stanowią najbardziej ekonomiczne wykorzystanie środków publicznych?
- społeczeństwo otrzymuje najlepszej jakości usługi?
- założone cele zostały w pełni zrealizowane?
- skutki są rezultatem celowego działania, a nie innych niezależnych od tego działania czynników?

Kontrola wykonania zadań koncentruje się na kwestiach wykonania danego zadania w sposób oszczędny, wydajny i skuteczny, a nie na aspektach przestrzegania przepisów prawa. Badaniem zgodności kontrolowanych działań z przepisami prawa zajmuje się kontrola prawidłowości. Początków kontroli wykonania zadań należy poszukiwać w niezależnych analizach dotyczących oszczędności, wydajności i skuteczności programów (ewaluacja programów) oraz pomiaru wykonywanych zadań. Właśnie dlatego ma ona tak wiele wspólnego z tymi dwiema formami badania zadań i programów.

W kontroli wykonania zadań wszystkie działania kontrolowanych podmiotów są analizowane z wykorzystaniem modelu, który opisuje, w jaki sposób przemieszczać się z jednej pozycji do drugiej za pomocą określonych środków z zamiarem uzyskania określonych celów. Jest to tzw. model nakładów – wyników, traktujący każde działanie jako proces produkcji, w którym określone nakłady są wykorzystywane w „procesie produkcji” do wytworzenia określonych wyników, a cała „produkcja” ma przynieść określone skutki. W kontroli wykonania zadań poszukuje się odpowiedzi na dwa podstawowe pytania: czy zadania są realizowane we właściwy sposób oraz czy realizowane są właściwe zadania?

Zarówno więc kontrola wykonania zadań, jak i ewaluacja programów oraz pomiar wykonania zadań wymagają zupełnie nowego podejścia do badanych spraw. Jest to podejście nowatorskie, a kontrolerzy powinni się wykazać ogromną kreatywnością. Trzeba dodać, że owo podejście dotyczące nowych metod zbierania danych i technik ich analizowania musi zostać przyswojone nie tylko przez pojedynczych kontrolerów, ale także przez najwyższe organy kontroli i sektor publiczny.

mgr Andrzej Pogoda
Departament Strategii Kontrolnej w NIK

Michał Śmiałowski

SĄDOWA KONTROLA BEZCZYNNOŚCI ORGANU ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Pojęcie bezczynności

Rozważania trzeba zacząć od próby zdefiniowania pojęcia „bezczytność”, co nie jest rzeczą łatwą. Jest to pojęcie nieostre, ale jakże ważne, jeśli się weźmie pod uwagę, iż stanowi przedmiot zaskarżenia do sądu administracyjnego. Zgodnie bowiem z art. 3 §2 pkt 8 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹, kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na: bezczynność organów w wypadkach określonych w pkt 1-4, czyli w odniesieniu do: 1) decyzji administracyjnych; 2) postanowień wydanych w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończących postępowanie, a także postanowień rozstrzygających sprawę co do istoty; 3) postanowień wydanych w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie; 4) innych niż określone w pkt 1-3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa.

Bezczytność organów w wymienionych wyżej wypadkach należy więc do katalogu przedmiotów zaskarżenia do sądu administracyjnego, wyznaczającego tym samym zakres rzeczowy postępowania sądowoadministracyjnego. Dlatego też próba określenia pojęcia (czy też inaczej zjawiska) bezczynności będzie determinowana regulacją postępowania sądowoadministracyjnego. Przy czym definicja taka może

¹ DzU z 2002 r., nr 153, poz.1270; dalej w skrócie: ppsa.

być obarczona błędem niekompleksowego scharakteryzowania zjawiska, mimo szerokich ram samej definicji. Należy też zadać pytanie, czy próba stworzenia jednolitego określenia beczynności jest zasadna, biorąc pod uwagę, iż sama beczynność może dotyczyć bardzo różnych form działania administracji.

Potrzeba sformułowania takiej definicji o charakterze systemowym, a chociażby nakreślenia ram pojęciowych zagadnienia, wynika zarówno z postulatów doktryny², jak i konieczności dbania o klarowną regulację postępowania sądownoadministracyjnego, a ściślej odnoszącą się do właściwości rzeczowej sądu administracyjnego. Na problem ten zwraca uwagę T. Woś, stwierdzając, iż ustawa ppsa nie określa, na czym polega beczynność organów, która może być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego, a więc nie daje materialnych przesłanek dopuszczalności skargi na beczynność, czyli podstawowego elementu tego środka prawnego³. Również J. Zimmermann pisze, iż „Problem ze stosowaniem tego przepisu [chodzi o art. 3 §2 pkt 8 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi] polega na tym, że ustawodawca nie zdefiniował nigdzie pojęcia beczynności organu [...]”⁴. Zresztą pierwszy z wymienionych autorów podnosił wspomniany mankament jeszcze podczas obowiązywania wcześniejszej regulacji prawnej⁵, czyli ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym⁶. Artykuł 17 tej ustawy stanowił, że NSA rozpoznaje skargi na beczynność organów w wypadkach określonych w art. 16 ust. 1 pkt 1-4, a były one niemal identyczne z wypadkami wymienionymi w art. 3 §2 pkt 1-4 obowiązującej obecnie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Ustawodawca nie dokonał więc w tym zakresie żadnej zmiany, mimo wprowadzenia nowego, dwuinstancyjnego modelu postępowania sądownoadministracyjnego.

Niewątpliwie „beczynność organów administracji publicznej”, czy też szerzej „beczynność administracji publicznej”, należy umiejscowić wśród pojęć szeroko rozumianego procesu administracyjnego. Równocześnie jednak trzeba zaznaczyć, iż relacja „beczynności” do zagadnień prawa materialnego, a ściślej – pojęć, przybiera często postać ścisłego związku.⁷ Mamy więc do czynienia

² P. Dobosz: *Gdy władza milczy... Problem beczynności administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym w Polsce*, „Casus” nr 5/1997, s. XII suplementu. K. Klonowski: *Beczynność organu w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” nr 4/2004, s. 37.

³ T. Woś [w:] T. Woś, Hanna Knysiak-Molczyk, Marta Romańska: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005, s. 84.

⁴ J. Zimmermann: *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2005, s. 462.

⁵ T. Woś: *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1999, s. 62.

⁶ DzU z 1995 r., nr 74, poz. 368, ze zm.

⁷ Tak też J.S.Langrod: *O tzw. milczeniu władzy. Studium prawno-administracyjne*, Kraków – Warszawa 1939, s. 5, choć spostrzeżenia autora dotyczyły „milczenia władzy”.

z zagadnieniem różnorodnym i wieloaspektowym, będącym właściwie przeciwieństwem działania administracji publicznej, przyjmującym konkretną postać w zależności od rodzaju jego formy.

Określając pojęcie beczynności w płaszczyźnie językowej (nazewnictwa), nie sposób nie odnieść się do pewnych zwrotów używanych w literaturze i orzecznictwie, a oznaczających w rzeczywistości bądź to właśnie beczynność, bądź jej specyficzną formę, bądź też inną formę „niedziałania” administracji (szeroko rozumianej). Trzeba tu zwrócić uwagę szczególnie na tzw. milczenie władzy oraz zwłokę i opóźnienie.

Nie widzę przeciwwskazań, aby w wypadku beczynności⁸ organów administracji nie można było używać zamiennie określenia „milczenie władzy”. Pogląd taki nie jest też odosobniony w doktrynie⁹. Pojawiają się jednak głosy rozróżniające w sposób dość istotny te dwa pojęcia. Według zwolenników takiego podejścia, beczynność organu jest stanem niepożądanym, sprzecznym z ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego. Inaczej jest w wypadku milczenia organu administracji publicznej, które bez wątpienia jest prawnie dopuszczalnym, wynikającym z przepisów prawa materialnego sposobem zachowania się organu administracji publicznej, stanowiącym realizację jego kompetencji bez przybierania zewnętrznej formy¹⁰. Milczenie organu, tak jak i beczynność, jest związane z upłynięciem określonego terminu i niepodjęciem czynności przez organ administracji publicznej, jednak pojęcie „milczenie” ma zastosowanie do sytuacji, w której brak działania jest równouprawnionym – obok czynnego – sposobem zachowania się organu niestanowiącym naruszenia jego obowiązku terminowego rozstrzygnięcia sprawy¹¹.

⁸ Zwrot ten używany jest poza ustawą – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a także w: ustawie z 17.07.1997 r. o szczególnych zasadach postępowania administracyjnego i sądowego w związku z usuwaniem skutków powodzi z lipca 1997 r. (DzU nr 80, poz. 494, ze zm., art. 2); ustawie z 11.08.2001 r. o szczególnych rozwiązaniach prawnych związanych z usuwaniem skutków powodzi z lipca i sierpnia 2001 r. oraz zmianie niektórych ustaw (DzU nr 84, poz. 907, art. 15) oraz w orzecznictwie – por. m.in.: wyrok NSA z 12.01.1998 r., sygn. IV SAB 121/97; wyrok NSA z 22.12.1998 r., sygn. II SAB 77/98; wyrok NSA z 27.01.1999 r., sygn. I SAB 142/98; wyrok NSA z 27.04.1998 r., sygn. IV SAB 66/97; wyrok NSA z 19.02.1999 r., sygn. IV SAB 153/98.

⁹ Por. P. Dobosz, op. cit., s. XI suplementu, gdzie autor wyraźnie pisze: „...zagadnienie beczynności administracji publicznej, zwane także problemem tzw. milczenia władzy [...]”. Podobnie: Z. Janowicz: *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym*, PWN Warszawa – Poznań 1982, s. 137, 139; J.P. Tarno: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 28, w zw. z cyt. tam wyrokiem NSA z 14.06.1983 r., SA/Wr, 6/83 (GP nr 24/1983); M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski: *Postępowanie sądownoadministracyjne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005, s. 65.

¹⁰ W. Bochenek: *Beczynność a milczenie organu administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2003, s. 50.

¹¹ W. Bochenek, op. cit., s. 46; por. też J. Jendrośka: *Milczenie administracji w postępowaniu administracyjnym*, Annales UMCS, Sectio G Ius, vol. XL, Lublin 1993.

Należy oczywiście dostrzec różnicę pomiędzy tymi dwiema sytuacjami prawnymi, które mogą uwidaczniać to tzw. milczenie¹². Co więcej, trzeba też stwierdzić, iż są to sytuacje zgoła odmienne, zarówno pod względem faktycznym, jak i prawnym. Właśnie dlatego rozróżnienie ich przez takie zestawienie terminologiczne nie jest, moim zdaniem, trafne. Znaczenie językowe obu słów nie pozwala w sposób czytelny i definitywny rozróżnić tych dwóch pojęć w doktrynie, a przejrzystość tak przyjętej klasyfikacji byłaby zachowana głównie przy rozpatrywaniu konkretnych sytuacji na podstawie obowiązujących przepisów. Częste zmiany regulacji prawnych, z którymi mamy do czynienia, będą zaburzały klarowność takiego rozróżnienia i wprowadzały konieczność modyfikowania stworzonych definicji o charakterze systemowym.

Relację pomiędzy określeniem: „zwłoka” a „bezczywność” trzeba rozpatrywać w sensie jak najbardziej „administracyjnym”, mimo iż w rozważaniach można by posiłkować się jasną definicją zwłoki, wypracowaną w doktrynie prawa cywilnego na podstawie Kodeksu cywilnego¹³. Zgodnie z art. 476 k.c., „Dłużnik dopuszcza się zwłoki, gdy nie spełnia świadczenia w terminie, a jeżeli termin nie jest oznaczony, gdy nie spełnia świadczenia niezwłocznie po wezwaniu przez wierzyciela. Nie dotyczy to wypadku, gdy opóźnienie w spełnieniu świadczenia jest następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi”. Zwłoka w prawie cywilnym ma więc charakter opóźnienia kwalifikowanego¹⁴.

Biorąc pod uwagę odrębność prawa administracyjnego (rozumianego szeroko, wraz z prawem procesowym) i jego specyfikę (charakter stosunku administracyjnoprawnego), nie jest zasadne posiłkowanie się tą definicją w naszych rozważaniach ani też przekładanie jej na język administracji, mimo iż jej sens ma podobne odzwierciedlenie w regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁵ dotyczącej załatwiania spraw. Tę bowiem regulację (w wypadku omawianych określeń – art. 35 i 36 k.p.a.) należy traktować jako wiodącą i z niej interpretować sens pojęcia. Oczywiście, interpretacja ta będzie związana ściśle z terminami załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym¹⁶.

Na gruncie k.p.a. można by przyjąć, iż kiedy ustawodawca używa zwrotu „zwłoka”, to ma na myśli zawinione przez organ administracji publicznej uchybienie terminowi przewidzianemu na załatwienie sprawy. Opóźnienie¹⁷ natomiast

¹² W. Bochenek, *Bezczywność...*, op. cit., s. 46-47.

¹³ Ustawa z 23.04.1964 r. (DzU z 1964 r., nr 16, poz.93, ze zm.).

¹⁴ Por. W. Czachórski: *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1995, s. 244.

¹⁵ Ustawa z 14.06.1960 r. (DzU z 2000, nr 98, poz. 1071, ze zm.).

¹⁶ Ponieważ określenia zwłoka i opóźnienie dotyczą terminów załatwiania spraw prowadzonych na podstawie wym. ustawy.

¹⁷ K.p.a. w art. 35 §5 używa zwrotu „okresy opóźnienia”.

będzie obejmowało niezawinione przez organ administracji publicznej uchybienie terminowi przewidzianemu na załatwienie sprawy, czyli niedochowanie terminu spowodowane z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu¹⁸.

Wracając do relacji pomiędzy określeniami „zwłoka” i „bezczyność”, trzeba zaznaczyć, że niektórzy autorzy uważają, iż zwłoka powstaje wówczas, gdy organ po podjęciu czynności w celu załatwienia sprawy nie doprowadza do jej rozstrzygnięcia w przepisany prawem czasie, natomiast bezczynności organ dopuszcza się wtedy, gdy w danej sprawie nie podejmuje żadnych działań procesowych¹⁹. W obu wypadkach kluczową rolę odgrywa upływ czasu. Nie ma jednak powodu wątpić, że ta „zwłoka” może przerodzić się w tak rozumianą „bezczyność” i w konsekwencji w danej sprawie będzie w danym momencie tylko bezczynność. To, iż pierwotnie była to zwłoka, nie będzie miało znaczenia, bo naprawdę liczy się tylko „niedziałanie w czasie”. Jest to też wspólnym mianownikiem obu tych określeń, a kryterium odróżniające je od siebie zależne jest w przytoczonym stanowisku tylko od tzw. początku tego „niedziałania”, a więc, czy w ogóle nie było działania, czy też było i dopiero później organ go zaniechał. Takie kryterium nie jest, moim zdaniem, wystarczające do wprowadzenia rozróżnienia pojęć pokrewnych, jakimi są zwłoka i bezczynność. Zwłoka jest specyficzną formą bezczynności. Bezczyność jest z kolei pojęciem szerszym i bardziej uniwersalnym. Będzie się bowiem odnosiła do „niedziałania” organów administracji publicznej w ogóle, nie tylko w ramach postępowania uregulowanego w k.p.a.

Orzecznictwo natomiast wydaje się traktować te pojęcia zamiennie albo jednoznacznie. W jednym z wyroków NSA czytamy bowiem, iż: „Bezczyność lub zwłoka jednego z ogniw struktury organów administracji rządowej, przyczyniająca się do niezakończoności sprawy w terminie ustalonym w przepisach prawa, nie może być zakwalifikowana jako przyczyna niezależna od organu w rozumieniu art. 35§5 k.p.a.”²⁰ Należy to uznać za naturalny bieg rzeczy, zważywszy że interpretacja NSA dotyczy materii ustawowej.

Biorąc pod uwagę wspomniane wcześniej kryterium „niedziałania w czasie”, można by uznać, że relacja pomiędzy określeniem „bezczyność” a „opóźnienie” ma podobny charakter jak relacja pomiędzy bezczynnością a zwłoką. Opóźnienie byłoby więc specyficzną formą bezczynności. Ze względu na wyżej przytoczoną charakterystykę opóźnienia, nie można jednak takiej tezy postawić. Opóźnienie nie zawiera w sobie „winy” organu administracji publicznej w niezakończoności danej sprawy (niedziałaniu). Nie ma więc tego „złego elementu” dla administracji (i porządku prawnego), który powinien podlegać wykryciu (kontrola) i wyklu-

¹⁸ Por. art. 35 §5 k.p.a.

¹⁹ W. Bochenek, op.cit, s. 44.

²⁰ Wyrok NSA z 30.11.1995 r., sygn. IV SAB 53/95, ONSA nr 4/1999, poz. 179.

czeniu. Stąd też taka przewlekłość może być wprawdzie poddana kontroli sądownoadministracyjnej – z powodu nieświadomości obywatela – ale bezczynnością nie jest i sąd w razie wniesienia skargi na taki stan rzeczy będzie musiał ją oddalić.

Przechodząc do płaszczyzny merytorycznej pojęcia „bezczytność”, można się pokusić o wyróżnienie dwóch sposobów jego definiowania. Klasyfikacja ta nie ma jednak charakteru dychotomicznego, a jeden sposób definiowania nie wyklucza drugiego.

Pierwszy z nich związany jest z przedstawieniem konstrukcji prawnych mających na celu przeciwdziałanie bezczynności, dotyczy więc reakcji na bezczynność administracji, rozpatrywanej pod względem kryterium skutku. Wymienić tu trzeba szeroko omawiane w literaturze konstrukcje: fikcji decyzji pozytywnej, fikcji decyzji negatywnej, dewolucji kompetencji oraz sygnalizacji²¹. Wydaje się jednak, że ten sposób bardziej przybliży samo pojęcie, niż je definiuje.

Drugi sposób związany jest raczej z bezpośrednim określaniem bezczynności i tutaj znaczącą rolę odgrywa orzecznictwo oraz interpretacja norm zawartych w rozdziale 7 k.p.a. „Załatwianie spraw”. Ta metoda jest nieco precyzyjniejsza. Zgodnie ze stanowiskiem NSA²², z bezczynnością organu administracji publicznej mamy do czynienia wówczas, gdy w prawie ustalonym terminie organ nie podjął żadnych czynności w sprawie lub prowadził postępowanie, ale – mimo istnienia ustawowego obowiązku – nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub innego aktu albo nie podjął stosownej czynności. Dla dopuszczalności skargi na bezczynność nie ma przy tym znaczenia okoliczność, z jakich powodów określony akt nie został podjęty lub czynność nie została dokonana, a w szczególności, czy bezczynność organu spowodowana została zawinioną lub niezawinioną opieszałością organu w ich podjęciu lub dokonaniu, czy też wiąże się z przeświadczeniem organu, że stosowny akt lub czynność w ogóle nie powinny zostać dokonane²³. Skarga na bezczynność może więc być wniesiona tylko w tych wypadkach, gdy przepis prawa przewiduje działanie organu, a organ zwleka²⁴.

²¹ Zob. J.S.Langrod: *O tzw. milczeniu władzy...*, op. cit., s. 49; J.Jendrośka: *Milczenie administracji*, op. cit., s. 59; J. Jendrośka: *Kompetencje proceduralnoprawne a bezczynność organów administracyjnych*, „Państwo i Prawo” nr 5/1979, s. 15; G. Łaszczycza: *Milczenie organu w świetle Kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” nr 1/1999, s. 52-54.

²² Które mimo obowiązywania ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi uznać należy za nadal aktualne, bowiem zagadnienie skargi na bezczynność uregulowane jest prawie identycznie jak podczas obowiązywania ustawy o NSA.

²³ Pkt. 2 *tenoru* wyroku NSA z 12.01.1998 r., sygn. IV SAB 121/97. Por. też: wyrok NSA z 22.12.1998 r., sygn. II SAB 77/98; wyrok NSA z 27.01.1999 r., sygn. I SAB 142/98; wyrok NSA z 27.04.1998 r., sygn. IV SAB 66/97.

²⁴ Tak NSA w wyroku z 22.07.1998 r., sygn. IV SAB 35/98; por. też wyrok NSA z 11.03.1998 r., sygn. III SAB 61/97.

Bardzo istotne są również wywody NSA w innym wyroku:

1. Okoliczności zwalniające organ administracji z zarzutu beczynności muszą mieć charakter prawny (proceduralny), a nie faktyczny (np. zawieszenie postępowania wiążące się z wątpliwościami kompetencyjnymi w sprawie; nie wystarcza natomiast wdanie się w korespondencję wyjaśniającą wątpliwości, bez podejmowania czynności proceduralnych). Tego rodzaju pogląd harmonizuje z powszechnie aprobowaną zasadą, iż realizacja kompetencji organu administracji jest jego prawnym obowiązkiem. Od obowiązku tego nie zwalniają tzw. trudności obiektywne, takie jak: brak etatów, środków pieniężnych, przekonanie, że powierzona organowi kompetencja „nie ma nic wspólnego z realizacją jego zadań ustawowych”.

2. Regułą w prawie publicznym jest odpowiedzialność niewymagająca elementów subiektywnych, w tym winy ze strony organów jako takich czy funkcjonariuszy działających w ich imieniu. Dotyczy to także odpowiedzialności za beczynność administracji.

3. Obowiązki ustawowe każdego organu administracji są wyznaczone aktami rangi ustawowej, jednak nie tylko ustawą ustrojową o utworzeniu i kompetencjach organu. Normalną i konstytucyjnie aprobowaną praktyką jest określenie właściwości rzeczowej w ustawach materialnoprawnych dotyczących różnych kwestii powierzanych kompetencji organu administracji, a także w ustawach regulujących postępowanie administracyjne.

4. Z punktu widzenia obywatela, który oczekuje na rozpatrzenie swej sprawy, wszelkie ustawowe zmiany właściwości nie mogą mieć wpływu na jedność zawisłej sprawy. Jest to przez cały czas ta sama sprawa, a powinność jej załatwienia spoczywa na administracji, z tym że do momentu zmiany właściwości jest to „dawny” organ, a od tego momentu – „nowy” organ. W stosunku do strony istnieje bowiem kontynuacja sprawy. Strona nie może też ponosić negatywnych skutków zmian w wewnętrznej strukturze administracji i przesunięć kompetencji poszczególnych organów. Dotyczy to także terminów załatwienia sprawy, a zatem odpowiedzialności za beczynność administracji. Aby ustrzec się zarzutu beczynności w wypadku skierowania wniosku do niewłaściwego organu, należy niezwłocznie przekazać sprawę organowi właściwemu. Oznacza to, że pojęcie beczynności w rozumieniu k.p.a. nie występuje tylko w sytuacji, gdy opieszałość zachodzi po stronie organu, który jest aktualnie właściwy do załatwienia sprawy.

5. Istnienie luki w prawie spowodowanej brakiem wydania przepisu wykonawczego do ustawy – po pierwsze – nie oznacza możliwości nierealizowania materialnoprawnego uprawnienia wynikającego z ustawy pozbawionej aktu

wykonawczego, zaś po drugie – utrudnienie lub nawet uniemożliwienie realizacji ustawy przez beczynność stanowi delikt konstytucyjny²⁵.

Przy określaniu beczynności w ramach tego drugiego warto zwrócić uwagę na trzy zagadnienia. Są one przedmiotem licznych dyskusji, mających swe źródło w odmiennej interpretacji przepisów rozdziału 7 k.p.a. Dla praktyki interpretacja ta ma jednak duże znaczenie.

Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje swoistą gradację terminów załatwiania spraw²⁶. Przede wszystkim, o ile warunki pozwolą (por. art. 35 §2 k.p.a.), powinny być one załatwiane niezwłocznie. Ta reguła ma pierwszeństwo przed terminami wymienionymi w art. 35 §3 k.p.a., który przewiduje, że załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania (dla postępowania odwoławczego art. 35 §3 k.p.a. przewiduje termin miesięczny załatwienia sprawy, liczony od dnia otrzymania odwołania)²⁷. Organy wyższego stopnia mogą jednak określać rodzaje spraw, które załatwiane są w terminach krótszych niż określone w art. 35 §3. Do tych terminów nie wlicza się przewidzianych w przepisach prawa terminów dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu (art. 35 §4 i 5 k.p.a.).

W przytoczonych przepisach używane jest pojęcie „sprawa”, a jego rozumienie nie ma w literaturze jednolitego charakteru. Zdaniem na przykład T. Wosia, przepisy określające terminy załatwiania spraw (art. 35 §1-4, art. 36 §1, art. 37 §1 i 2, art. 38 k.p.a.) używają pojęcia „sprawa” w znaczeniu materialnoprawnym²⁸. W. Dawidowicz uważa, że przepisy o załatwianiu spraw należy stosować do wszystkich czynności procesowych, dla dokonania których ustanowiony jest termin ustawowy²⁹. Z kolei W. Chróścielewski wskazuje na możliwość zaliczenia niektórych rodzajów postanowień wydawanych przez organ odwoławczy do kategorii aktów, za których pomocą organ załatwia sprawę³⁰. Nie wchodząc w tym

²⁵ Wyrok NSA z 21.12.1999 r., sygn. V SAB 147/99.

²⁶ Por. też: Z. Janowicz: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1999, s. 154.

²⁷ Warto zauważyć, że niektóre ustawy przewidują inne terminy załatwiania spraw; patrz np.: art. 9 ust. 1 ustawy z 5.07.1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (DzU z 1990 r., nr 51, poz. 297, ze zm.); art. 29 ust. 1 ustawy z 13.06.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony prawnej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (DzU z 2003 r., nr 128, poz. 1176).

²⁸ T. Woś: *Pojęcie „sprawy” w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego*, AUWr, nr 1022, Prawo CLXVIII, Wrocław 1990, s. 330.

²⁹ W. Dawidowicz: *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 136.

³⁰ W. Chróścielewski: *Glosa do wyroku NSA z 23.11.1995 r.*, S.A./Kr 95/95, OSP 1997 r., z. 4, poz. 81.

miejscu w szczególności rozważania, za najbardziej właściwe stanowisko należy uznać pierwsze z wymienionych. Wynika z niego, że zastosowanie terminów określonych w art. 35 k.p.a. w stosunku do spraw procesowych rozstrzyganych przed wydaniem decyzji nie jest uzasadnione. W tych bowiem terminach organ powinien załatwić sprawę, wydając decyzję³¹.

Drugim problematycznym zagadnieniem jest zażalenie na bezczynność. Zgodnie z art. 36 k.p.a., o każdym wypadku niezakończania sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a. organ administracji publicznej obowiązany jest zawiadomić³² strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy (§1). Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w razie zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu (§2).

Na niezakończanie sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a. lub ustalonym zgodnie z art. 36 k.p.a. stronie służy zażalenie do organu administracji publicznej wyższego stopnia (art. 37 §1 k.p.a.). Zażalenie to jest specyficznym środkiem prawnym, który przysługuje niezależnie od postanowienia wydanego przez organ. Jego przedmiotem jest stan faktyczno-prawny (niedotrzymanie terminu załatwienia sprawy – czyli bezczynność na gruncie k.p.a.), co stanowi sytuację wyjątkową w przepisach dotyczących postępowania. Stąd też wątpliwości, czy do tego zażalenia można stosować przepisy art. 141-144 k.p.a., czy nie można.

Zdaniem B. Adamiak, prawo zażalenia na bezczynność organów administracji publicznej jest odrębnym prawem od prawa zażalenia na postanowienia i nie jest dopuszczalne w tym zakresie stosowanie art. 141-144 k.p.a. Regulacja prawa zażalenia na bezczynność organów administracji publicznej, zawarta w art. 37 k.p.a., jest jej zdaniem regulacją zamkniętą³³. J. Borkowski nie jest natomiast zwolennikiem tak kategorycznego stanowiska w tej kwestii. Według niego, przepis art. 37 §2 k.p.a. ma charakter przepisu szczególnego w stosunku do przepisów art. 141-144 k.p.a. i wobec tego jego postanowienia muszą być stosowane naj-

³¹ G. Łaszczyca: *Milczenie organu*, op. cit., s. 57-60; G. Łaszczyca [w:] Cz. Martysz, A. Matan, G. Łaszczyca: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Zakamycze, Kraków 2005, s. 486. Jednak autor inaczej odnosi się do terminów podejmowania czynności procesowych po wydaniu decyzji oraz terminów załatwiania spraw, które nie mają bezpośredniego związku z głównym przedmiotem postępowania (np. sprostowanie decyzji – art. 113 §1 k.p.a.; wyjaśnienie wątpliwości co do treści decyzji – art. 113 §2 k.p.a.; dopuszczenie organizacji społecznej do udziału w postępowaniu – art. 31 §2 k.p.a.) Jego zdaniem, nie ma przeszkód do wniesienia zażalenia na niezakończanie przez organ w terminie z art. 35 k.p.a. tego rodzaju spraw.

³² Zawiadomienie to ma charakter czynności procesowej i powinno mieć formę postanowienia; tak J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2004, s. 283.

³³ B. Adamiak: *Glosa do postanowienia NSA z 17.10.1997 r.*, IV SAB 31/97, OSP 1998 r., z. 10, poz. 185, s. 527.

pierw, a dopiero w kwestiach nieunormowanych w tym przepisie należy stosować przepisy dotyczące zażaleń³⁴. To stanowisko wydaje się bardziej przekonujące, a na pewno praktyczniejsze.

Zaznaczyć trzeba przy okazji, że art. 37 §1 k.p.a. jest tak sformułowany, że po upływie terminu załatwienia sprawy określonego w art. 35 strona może wnieść zażalenie niezależnie od tego, czy wyznaczono nowy dodatkowy termin załatwienia sprawy, czy też tej czynności nie dopełniono. Przepis ten łączy obydwie przesłanki zażalenia spójnikiem „lub”, a więc jest to alternatywa; czyli wnosząc zażalenie, można skorzystać: tylko z pierwszej przesłanki, tylko z drugiej, a także z obydwóch. Oznacza to zatem, że zażalenie może być wniesione już po upływie terminu ustawowego, ale także wówczas, gdy sprawa nie zostanie załatwiona w terminie wyznaczonym³⁵. W związku z tym stanowisko wyrażone przez W.Dawidowicza nie jest w pełni trafne. Jego zdaniem, stronie służy zażalenie w wypadku, gdy organ prowadzący postępowanie nie załatwił sprawy w terminie ustawowym i nie zawiadomił strony o ustaleniu nowego terminu albo zawiadomił stronę o ustaleniu nowego terminu, lecz nie załatwił sprawy w tym terminie³⁶. Nie można również zaaprobować tezy wyroku NSA z 20 lipca 1999 r., że „organ administracji publicznej pozostaje w bezczynności w każdym wypadku niezałatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a., jeżeli nie dopełnił czynności określonych w art. 36 k.p.a. lub nie podjął innych działań wynikających z przepisów procesowych mających na celu usunięcie przeszkody w wydaniu decyzji”³⁷.

Trzecie zagadnienie związane z interpretacją przepisów o załatwianiu spraw dotyczy formy rozstrzygnięcia organu wyższej instancji, wydanego wskutek wniesienia zażalenia przewidzianego w art. 37 §1 k.p.a. Kodeks nie określa formy tego rozstrzygnięcia. Niewątpliwie powinno ono jednak przybierać postać postanowienia³⁸. Pogląd, iż jest ono decyzją administracyjną³⁹ nie znajduje oparcia w treści art. 104 k.p.a., jak i pomija regulację art. 123 k.p.a.⁴⁰

³⁴ J. Borkowski: *Glosa do postanowienia NSA z 07.10.1983 r.*, S.A./Lu 172/83, OSPiKA 1985 r., z. 7-8, poz. 125, s. 343; por. też G. Łaszczyca [w:] Cz. Martysz, A. Matan, G. Łaszczyca, *Kodeks postępowania*, op. cit., s. 487-488.

³⁵ J. Borkowski: *Glosa do postanowienia NSA z 07.10.1983 r.*, S.A./Lu 172/83, OSPiKA 1985 r., z. 7-8, poz. 125, s. 342-343.

³⁶ W. Dawidowicz: *Zarys procesu...*, op. cit., s. 139.

³⁷ Sygn. akt I SAB 60/99; por. też głosę krytyczną do tego wyroku J. Zimmermanna, OSP 2000 r., z. 6, poz. 87.

³⁸ R. Hauser: *Terminy załatwiania spraw w k.p.a. w doktrynie i orzecznictwie sądowym*, RPEiS nr 1/1997, s. 8.

³⁹ Tak NSA w postanowieniu z 7.10.1983 r., S.A./Lu 172/83; por. też wymienioną w przyp. 35 krytyczną głosę J. Borkowskiego do tego postanowienia.

⁴⁰ G. Łaszczyca [w:] Cz. Martysz, A. Matan, G. Łaszczyca: *Kodeks postępowania...*, op. cit., s. 490.

Jak już wspomniałem na wstępie, próba zdefiniowania bezczynności ma się opierać na zakresie przedmiotowym postępowania sądownoadministracyjnego, a ściślej – jest determinowana regulacją art. 3 §2 pkt 8 w zw. z art. 3 §2 pkt 1-4 ppsa. Tak więc granice pojęcia muszą być ujęte szeroko i nie mogą ograniczać się do sfery sformalizowanego postępowania (jurysdykcyjnego, egzekucyjnego, zabezpieczającego). Skarga na bezczynność obejmuje bowiem i „inne” akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Zalicza się do nich między innymi:

- określone czynności materialno-techniczne (czynności zameldowania, ale już nie odmowy zameldowania, ustalenie opłaty za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych);

- akty rejestracji (np. bezrobotnego) lub wykreślenie z odpowiedniego rejestru (rejestru podmiotów prowadzących działalność gospodarczą) czy usunięcie danych z Krajowego Rejestru Karnego;

- odmowy przyjęcia do zakładu administracyjnego i uniemożliwienie w ten sposób konkretnej osobie korzystania z jej usług (np. biblioteki publicznej, publicznego lub niepublicznego zakładu opieki zdrowotnej) oraz pozbawienie możliwości korzystania z usług tych zakładów;

- odmowy uznania, stwierdzenia albo realizacji przez właściwy organ administracji publicznej uprawnień wynikających bezpośrednio z przepisów prawnych, jeśli przepisy te nie przewidują formy decyzji administracyjnej deklaratoryjnej o stwierdzeniu takich uprawnień, a organy administracyjne odmawiają zachowania się, które umożliwiłoby podmiotom uprawnionym realizację uprawnień określonych w przepisach prawnych⁴¹.

Grupa ta, jak się zaznacza w literaturze⁴², nie jest zbyt liczna, ale stanowi przedmiot skarg. Kontroli sądu administracyjnego podlega też bezczynność w stosunku do tych „innych” aktów i czynności. Stąd też określenie pojęcia musi obejmować cały katalog „bezczynności”.

Bezczynność organu administracji publicznej trzeba więc zdefiniować jako brak działania (rozumiany również jako odmowa podjęcia czynności lub wydania aktu), mający negatywne (ujemne) skutki dla strony postępowania bądź podmiotu (jeżeli konieczność działania administracji nie wiąże się ze sformalizowanym

⁴¹ Tak T. Woś [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska: *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., s. 62; na ten temat por. też. M. Jaśkowska: *Akty i czynności z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym jako przedmiot kontroli*, [w:] *Polski model sądownictwa administracyjnego*, pod red. J. Stelmasiaka, J. Niczyporuka, S. Fundowicza, Lublin 2003, s. 160-176; J. Zimmermann, *Prawo...*, op. cit., s. 457-458.

⁴² T. Woś [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., s. 61.

postępowaniem administracyjnym)⁴³. Ujemny skutek scharakteryzować można w dwóch płaszczyznach.

W płaszczyźnie ogólnej możemy o nim mówić, kiedy podmiot (niebędący organem administracji publicznej) narażony jest na stan niepewności prawnej w danej sprawie, co narusza także interes społeczny. „Sprawa” nie jest tu jednak rozumiana wyłącznie jako pojęcie uwarunkowane stosunkiem procesowym charakteryzowanym na podstawie sformalizowanego postępowania administracyjnego⁴⁴, obejmuje również stany faktyczno-prawne spoza zasięgu tego postępowania.

W płaszczyźnie szczególnej – precyzującej – charakterystyka ujemnego skutku zawężona jest do danej sytuacji prawnej „sprawy” i nakierowana na konkretną sytuację oraz konsekwencje braku działania administracji w tym wypadku, określonym oczywiście w regulacjach szeroko rozumianego prawa administracyjnego.

Brak działania administracji mający ujemne skutki trzeba jednak odróżnić od braku działania przewidzianego i unormowanego przez prawo w postaci tzw. fikcji negatywnego załatwienia (gdy przyjmuje się, że brak działania albo milczenie jest równoznaczne z odmową tego działania – czyli załatwienia sprawy) lub tzw. fikcji pozytywnego załatwienia (gdy brak działania albo milczenie jest równoznaczne z przychyleniem się do żądania podmiotu – czyli załatwieniem sprawy).

Sądowa kontrola bezczynności

Sądowa kontrola bezczynności może przebiegać w dwóch etapach. Etap pierwszy obejmuje postępowanie prowadzone przed wojewódzkim sądem administracyjnym, etap drugi – przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, działającym jako druga instancja w stosunku do wojewódzkich sądów administracyjnych. Kontrola sprawowana przez NSA inicjowana jest przez wniesienie skargi kasacyjnej. Pamiętać jednak trzeba, że nie zawsze występują oba te etapy. Cały proces kontroli może zakończyć się w ramach postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym.

Omówienie podjętej problematyki z uwzględnieniem postępowania przed NSA miałyby już charakter monografii i znacznie wychodziłoby poza ramy tego opracowania. Dlatego też rozważania będą dotyczyć tylko kontroli prowadzonej przez wojewódzki sąd administracyjny. Ograniczenie się do zagadnień kontroli bez-

⁴³ Wprowadzenie rozróżnienia na stronę i podmiot związane jest z tym, że kiedy będzie chodziło o akty i czynności, do których nie stosuje się postępowania sformalizowanego, nie można mówić o stronie postępowania; oczywiście każda strona postępowania jest też podmiotem, ale nie odwrotnie.

⁴⁴ Tak jak w definicjach „sprawy administracyjnej” prezentowanych przez: T. Wosia [w:] *Pojęcie sprawy...*, op. cit., s. 334 czy T. Kielkowskiego [w:] *Sprawa administracyjna*, Zakamycze 2004, s. 35.

czynności w ramach postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym naświetla jednak problematykę w stopniu pozwalającym na wgląd w jej istotę.

Proces sądowej kontroli bezczynności rozpoczyna wniesienie skargi przez podmiot uprawniony⁴⁵. Warunkiem dopuszczalności skargi jest wyczerpanie środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, chyba że skargę wnosi prokurator lub Rzecznik Praw Obywatelskich.

W wypadku wniesienia skargi na bezczynność dotyczącą niewydania aktów procesowych, takich jak postanowienia i decyzje, warunkiem dopuszczalności tej skargi jest wykorzystanie specyficznego środka odwoławczego, tj. omawianego wcześniej zażalenia, wnoszonego do organu administracji publicznej wyższego stopnia (na gruncie k.p.a. – art. 37⁴⁶). Natomiast w wypadku skargi na bezczynność dotyczącą aktów i czynności określonych w art. 3 §2 pkt 4 ppsa raczej nie można mówić o wyczerpaniu środków zaskarżenia. Skuteczność wniesienia skargi na „inne” akty lub czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa ustawa uzależnia od wezwania na piśmie właściwego organu do usunięcia naruszenia prawa w terminie 14 dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się lub mógł się dowiedzieć o wydaniu aktu lub podjęciu innej czynności (art. 52 §3 ppsa). Problem polega jednak na tym, że w wypadku bezczynności nie wydano aktu czy też nie podjęto czynności. Stąd też termin ten trudno uznać za wiążący w takiej sytuacji.

Skargę sądownoadministracyjną wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia w sprawie. W sprawach skargi na bezczynność co do aktów procesowych trzeba przyjąć, że rozstrzygnięciem będzie postanowienie⁴⁷ organu wyższej instancji. Skarga dotyczyć będzie jednak bezczynności, a nie tego postanowienia. W wypadku skargi na akty i czynności z art. 3 §2 pkt 4 ppsa, skargę wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a jeżeli organ nie udzielił odpowiedzi na wezwanie – w terminie 60 dni od dnia wniesienia wezwania o usunięcie naruszenia prawa (art. 53 §2 ppsa). Jednak w sytuacji bezczynności co do aktów i czynności z art. 3 §2 pkt 4 ppsa znowu pojawia się problem zastosowania wymienionych terminów. Niektórzy autorzy uważają, że skargę na bezczynność można wnieść aż do czasu załatwienia przez właściwy organ sprawy przez wydanie decyzji, postanowienia albo innego aktu lub podjęcie czynności. To oznacza niemożność zastosowania ograniczeń czasowych z art. 53 §2 ppsa do skarg na

⁴⁵ Podmioty mające legitymację do wniesienia skargi wymienia art. 50 ppsa.

⁴⁶ Na gruncie ustawy z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (DzU z 1997 r., nr 137, poz. 926, ze zm.); podobną funkcję ma „ponaglenie” przewidziane w art. 141 tej ustawy.

⁴⁷ Por. przyp. 38.

bezczyność⁴⁸. Niewątpliwie kwestie te są dość nieprecyzyjnie uregulowane w ustawie i wymagałyby korekty. Warto też na marginesie zaznaczyć, iż ustawodawca nie określił, w jakim czasie organ ma się ustosunkować do wezwania o usunięcie naruszenia prawa, na co zwraca uwagę doktryna⁴⁹.

Ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przewiduje, tak jak w latach 1980–1995, tryb pośredni wnoszenia skargi. Skargę na bezczynność wnosi się do sądu administracyjnego za pośrednictwem organu, którego bezczynność jest przedmiotem skargi. Organ, którego bezczynność zaskarżono, jest ponadto zaopatrzony w uprawnienia autokontrolne. Może bowiem w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości do dnia rozpoczęcia rozprawy (a jeżeli na wniosek strony skarga zostanie skierowana do rozpoznania w trybie uproszczonym – do dnia rozpoczęcia posiedzenia niejawnego; art. 119 pkt 1 w zw. z art. 120 ppsa). Trzeba przy tym pamiętać, że organ administracji publicznej występuje tu niejako w zastępstwie sądu administracyjnego⁵⁰, dlatego w ramach autokontroli musi kierować się, przy uwzględnieniu skargi w całości, wyłącznie kryterium zgodności z prawem. Autokontrola organu administracji publicznej nie może więc przebiegać w ramach istniejących trybów nadzwyczajnych postępowania administracyjnego⁵¹. Uprawnienia organu dokonującego autokontroli stanowią samoistną podstawę postępowania prowadzonego przez organ administracji publicznej w ramach postępowania sądownoadministracyjnego, jak również stosowania zróżnicowanych form rozstrzygnięć uwzględniających skargę⁵².

Ustawa nie określa dokładnie, jakie uprawnienia do orzekania kryją się w sformułowaniu „uwzględnienie skargi w całości”. Nie wymienia również przesłanek tego uwzględnienia ani nie określa form, w jakich ma ono nastąpić. Wydaje się

⁴⁸ T. Woś [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska: *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., s. 89 i 243.

⁴⁹ K. Klonowski: *Bezczyność organu...*, op. cit., s. 32.

⁵⁰ T. Woś [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska: *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., s. 251; odmiennie: K. Sobieralski: *Upewnienia samokontrolne organu w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo” nr 1/2004, s. 61-62.

⁵¹ Według niektórych autorów, autokontrola przebiega tylko na podstawie regulacji tych trybów; zob. K. Sobieralski: *Upewnienia samokontrolne...*, op. cit., s. 57-68 i przytoczone tam poglądy na temat charakteru tej instytucji; por. też B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski: *Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1997, s. 294. J. Świątkiewicz: *Naczelny Sąd Administracyjny. Komentarz do ustawy*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2001, s. 151-153.

⁵² Takie wnioski wypływają z uzasadnienia uchwały 7 sędziów NSA z 5.07.1999 r., sygn. FPS 20/98, ONSA 1999 r., nr 4, poz. 120; por. też uchwała pełnego składu Izby Cywilnej i Administracyjnej z 15.12.1984 r., sygn. III AZP 8/83, OSNCP 1985 r., nr 10, poz. 143.

jednak, że w wypadkach określonych w art. 3 §2 pkt 1-3 ppsa uwzględnienie skargi na bezczynność organów administracji publicznej powinno oznaczać wydanie stosownej decyzji administracyjnej lub postanowienia w postępowaniu jurysdykcyjnym, egzekucyjnym czy zabezpieczającym. Natomiast w sprawach bezczynności z zakresu aktów i czynności z art. 3 §2 pkt 4 ppsa organ administracji publicznej, korzystając ze swoich uprawnień, powinien wydać inny, niż procesowy, akt lub dokonać czynności z zakresu administracji publicznej⁵³. Trzeba zaznaczyć, że na rozstrzygnięcie autokontrolne organu administracji publicznej wydane w trybie art. 54 §3 ppsa, uwzględniające skargę, przysługuje skarga bezpośrednio do sądu administracyjnego, bez uprzedniego wnoszenia środka zaskarżenia lub wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa⁵⁴. Organ może skorzystać z uprawnień autokontrolnych, ale nie musi. Zobligowany jest natomiast do przekazania skargi sądowi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie trzydziestu dni od dnia jej wniesienia.

Ustawodawca, mając na uwadze możliwość swoistej bezczynności organu w zakresie przekazania skargi sądowi, wprowadził pewne środki represyjne i dyscyplinujące. Sąd może bowiem w sytuacji nieprzekazania skargi sądowi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę, w terminie trzydziestu dni od dnia jej wniesienia, orzec postanowieniem o wymierzeniu organowi grzywny do wysokości dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszanego przez prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów (art. 55 §1 w zw. z art. 156 §6 ppsa). Na postanowienie to przysługuje zażalenie⁵⁵ do NSA, zgodnie z art. 194 §1 pkt 10 ppsa. Zgodzić się trzeba z poglądem, iż sąd może wymierzyć organowi grzywnę także wówczas, gdy organ, uchybiając terminowi określonymu w art. 54 §2 ppsa, wypełnił obowiązek określony w tym przepisie i przekazał skargę sądowi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę, po złożeniu przez skarżącego wniosku o wymierzenie grzywny, ale przed jego rozpatrzeniem przez sąd⁵⁶.

W sytuacji gdy organ nie przekazał sądowi skargi mimo wymierzenia grzywny, sąd może na żądanie skarżącego rozpoznać sprawę na podstawie nadesłanego odpisu skargi. Może tego dokonać jedynie wówczas, gdy stan faktyczny i prawny przedstawiony w skardze nie budzi uzasadnionych wątpliwości. Niewątpliwie ge-

⁵³ T. Woś [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska: *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., s. 255.

⁵⁴ Stanowisko takie należy przyjąć na gruncie obowiązującej ustawy, na podstawie uchwały 7 sekcji NSA z 20.03.2000 r., OPS 16/99, ONSA 2000 r., nr 3, poz. 94.

⁵⁵ Odmienny pogląd prezentuje J.P. Tarno, którego zdaniem, postanowienie to jest kończące postępowanie w sprawie i przysługuje na nie skarga kasacyjna; por. J.P. Tarno: *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., s. 108.

⁵⁶ Tak T. Woś [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska: *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., s. 259; odmiennie J.P. Tarno: *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., s. 108.

nezą takiego rozwiązania jest chęć zdyscyplinowania niesubordynowanego organu. Trzeba się jednak zgodzić, że przy takim sposobie orzekania (tylko na podstawie nadesłanego odpisu skargi) realna jest groźba naruszenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym zasady prawdy obiektywnej. Niezrozumiała wydaje się również możliwość rozpoznawania tej kwestii w trybie uproszczonym, czyli na posiedzeniu niejawnym w składzie jednoosobowym⁵⁷ (art. 121 w zw. z art. 121 ppsa).

Oprócz uprawnień represyjnych i dyscyplinujących w tym zakresie ustawa przewiduje także uprawnienia sygnalizacyjne w postaci zawiadomienia⁵⁸ przez skład orzekający lub prezesa sądu organu właściwego do rozpatrywania petycji, skarg i wniosków o rażących wypadkach naruszenia obowiązków, o których mowa w art. 55 §2 ppsa lub w art. 54 §2 ppsa. Dotyczy to sytuacji gdy organ nie przekazał skargi sądowi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie trzydziestu dni od jej wniesienia oraz w wypadku gdy nie przekazał jej sądowi mimo wymierzenia grzywny. Regulację tę, biorąc pod uwagę, iż postępowanie sądowoadministracyjne jest swoistym rodzajem kontroli, trzeba uznać za słuszną.

W stadium orzekania sąd administracyjny ma możliwość wydania wyroku oddalającego skargę na bezczynność organu administracji publicznej bądź uwzględniającego tę skargę.

Wyrok oddalający skargę stwierdza, iż stan bezczynności organu administracji publicznej nie miał miejsca. Na równi z tą sytuacją należy traktować okoliczność gdy w czasie wnoszenia skargi stan bezczynności istniał, ale już w momencie orzekania – nie. Organ administracji publicznej mógł bowiem do dnia wydania wyroku wykazać aktywność w sprawie będącej przedmiotem skargi. Wówczas sąd administracyjny powinien również skargę oddalić⁵⁹. W momencie jej wnoszenia była ona przecież zasadna, a organ administracji publicznej dopuścił się bezczynności. Trzeba mieć na uwadze, iż postępowanie sądowoadministracyjne ma charakter kontrolny i w momencie wszczęcia postępowania przedmiot tej kontroli istniał. Dlatego też nie można się zgodzić ze stanowiskiem, iż w takiej sytuacji sąd powinien umorzyć postępowanie postanowieniem⁶⁰. Omawiana sytuacja nie wypełnia przesłanki bezprzedmiotowości z art. 161 §1 pkt 3 ppsa. To,

⁵⁷ Jw., s. 261.

⁵⁸ Co do formy tego zawiadomienia poglądy są rozbieżne, wydają się jednak, że nie ma przeszkód, aby miało ono formę „zawiadomienia”, jak proponuje T.Woś [w:] jw., s. 261. Odmienne stanowisko zajmuje J.P.Tarno [w:] *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., s.109.

⁵⁹ Tak też NSA w wyroku z 12.06.2003 r., sygn. II SAB/Kr 144/02; wyroku z 13.02.2003 r., sygn. II SAB/Kr 151/02 oraz T. Woś [w:] jw., s. 467.

⁶⁰ Tak: WSA w Warszawie – wyrok z 16.03.2004 r., sygn. II SAB/Wa 13/04; WSA we Wrocławiu – wyrok z 06.05.2004 r., sygn. IV SAB/Wr 12/04 oraz J.P.Tarno: *Prawo o postępowaniu...*, jw., s. 216.

że niepożądany stan bezczynności został „naprawiony” przez organ, nie oznacza, iż sprawa nie było. Wydanie wyroku podkreśla to, iż bezczynność miała miejsce, a tylko przez podjęcie działania przez organ skarga nie zasługuje na uwzględnienie, co nie jest równoznaczne z bezprzedmiotowością.

W wyroku uwzględniającym skargę na bezczynność organów, w sprawach określonych w art. 3 §2 pkt 1-4 ppsa, sąd administracyjny zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu lub dokonania innej czynności, lub stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku, wynikających z przepisów prawa (art. 149 ppsa). Należy przy tym pamiętać, że sąd może orzec jedynie o obowiązku wydania rozstrzygnięcia w przedmiotowej sprawie, nie może natomiast nakazywać organowi sposobu tego rozstrzygnięcia ani też bezpośrednio orzekać o prawach lub obowiązkach skarżącego⁶¹. Orzeczenie powinno więc dotyczyć tylko kwestii podjęcia działań, które nie były dokonane przez organ.

Wyrok uwzględniający skargę jest praktycznie prawną podstawą do realizacji wniosku skarżącego. Sąd, wyrokiem uwzględniającym skargę, daje nie tylko wyraz prawnej zasadności skargi, ale też wskazuje na celowość zawartych w niej żądań. Dla podmiotu wnoszącego skargę sytuacja powinna zmienić się w sposób będący konsekwencją nakazu określonej aktywności organu. Ustawa nie określa jednak terminu, w jakim organ powinien wykazać się pożądaną aktywnością w związku z wyrokiem uwzględniającym skargę⁶². Jedno jest pewne – sąd w tym względzie powinien kierować się zasadą szybkiego załatwiania spraw, biorąc pod uwagę, co jest przedmiotem rozpoznawanej skargi. Nie ma też przeciwwskazań, aby kierował się terminami załatwiania spraw przewidzianymi w k.p.a., ale głównie jeśli chodzi o akty natury procesowej.

Prawomocność, wykonalność i skuteczność są to odrębne instytucje procesowe, występujące jako samoistne cechy orzekania, wyrażające się w zdolności wywierania pewnych, właściwych im skutków⁶³. Zwykło się też uważać skuteczność i wykonalność orzeczenia za twór (względnie skutek) prawomocności⁶⁴. Ograniczone ramy tego artykułu nie pozwalają odnieść się do wszystkich trzech

⁶¹ Wyrok NSA z 10.04.2000 r., sygn. I SAB 37/00, za: J.P.Tarno: *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., s. 216, pewnego rodzaju odstępstwem od tej zasady jest uwzględnienie skargi na akt lub czynność, o których mowa w art. 3 §2 pkt 4 ppsa, na podstawie art. 146 §2 ppsa, gdzie sąd administracyjny przejawia kompetencję merytoryczną; rozwinięcie tego zagadnienia wychodzi jednak poza ramy tego opracowania.

⁶² Co jest przedmiotem krytyki; por. K.Klonowski: *Bezczynność organu...*, op. cit., s. 34.

⁶³ A. Miączyński: *Skuteczność orzeczeń w postępowaniu cywilnym*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego CCCLXXVII, Prace prawnicze, z. 67, PWN Warszawa – Kraków 1974, s. 15.

⁶⁴ W. Siedlecki: *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1972, s. 412; W. Berutowicz: *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 1971, s. 301.

zagadnień oraz relacji pomiędzy tymi instytucjami⁶⁵. Ze względu więc na charakter tematu, tj. kontrolę, skupić się trzeba na problematyce instrumentów prawnych zapewniających skuteczność wyroków sądu administracyjnego. Chodzi tu o uprawnienia dyscyplinujące i represyjne w stosunku do organu administracji publicznej, który nie wykonuje wyroków sądu.

Zgodnie z art. 154 §1 ppsa, w razie niewykonania wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność oraz w razie bezczynności organu po wyroku uchylającym lub stwierdzającym nieważność aktu lub czynności, strona – po uprzednim pisemnym wezwaniu właściwego organu do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy – może wnieść skargę w tym przedmiocie, żądając wymierzenia temu organowi grzywny. Mamy tu do czynienia z dwoma rodzajami bezczynności. Pierwszy ma charakter pierwotny, tzn. był przedmiotem skargi do sądu administracyjnego. Drugi rodzaj, wtórny, jest wynikiem zaistnienia bezczynności (już na etapie postępowania sądownoadministracyjnego) w sytuacji gdy przedmiotem skargi był konkretny akt lub czynność (a nie ich brak). Skarga ta ma specyficzny charakter, jej celem nie jest bowiem kontrola zgodności z prawem konkretnego aktu lub czynności organu administracyjnego⁶⁶, lecz bezczynność i to o charakterze wtórnym (czyli po wydaniu przez sąd wyroku uwzględniającego skargę). Skargę tę wnosi się zgodnie z ogólnymi zasadami, czyli za pośrednictwem organu, który dopuścił się wtórnej bezczynności, ale po uprzednim pisemnym wezwaniu właściwego organu do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy. Ustawa nie określa jednak terminu ani trybu wnoszenia przedmiotowego wezwania, co należy uznać za lukę prawną. W tej kwestii pozostaje więc stosowanie metod interpretacji⁶⁷.

W wypadku gdy sąd administracyjny stwierdzi, iż organ administracyjny pozostawał w stanie bezczynności po wydaniu prawomocnego wyroku (tj. nie wykonał go) – uwzględni skargę z art. 154 §1 ppsa. Konsekwencją tego będzie nałożenie na organ grzywny do wysokości dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszanego przez prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów (art. 154 §6 ppsa). Wykonanie wyroku lub załatwienie sprawy po wniesieniu skargi nie stanowi przy tym podstawy do umorzenia postępowania lub oddalenia skargi (art. 154 §3 ppsa).

⁶⁵ Dlatego też pominięte zostaną kwestie postępowania prowadzonego w związku z wniesieniem skargi kasacyjnej.

⁶⁶ T. Woś [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska: *Prawo o postępowaniu...*, op. cit., s. 481.

⁶⁷ Por. T. Woś, jw.

Bardzo istotną kwestią jest możliwość merytorycznego orzekania w związku z tym specyficznym instrumentem. Stanowi to wyjątek od kasacyjnego modelu orzekania sądu administracyjnego. W razie wymierzenia organowi administracyjnemu grzywny na podstawie art. 154 §1 ppsa, sąd administracyjny, na podstawie art. 154 §2 ppsa, może bowiem orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego. Kompetencja merytoryczna determinowana będzie więc charakterem pierwotnie wniesionej skargi. Ściślej mówiąc, związana będzie tylko ze skargami na akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Możliwość taka dotyczy sytuacji, gdy organ nie wykonał wyroku uwzględniającego skargę, wydanego na podstawie art. 146 §2 ppsa lub nie wykonał wyroku uwzględniającego skargę, wydanego na podstawie art. 149 ppsa (gdzie skarga dotyczyła bezczynności w zakresie tych aktów i czynności).

Funkcję dyscyplinującą organ administracji publicznej oraz represyjną wobec niego przypisać trzeba również roszczeniu o odszkodowanie. Ma ono charakter niezależny od prawa złożenia skargi na niewykonanie wyroku sądu administracyjnego przewidzianego w art. 154 §1 ppsa. Roszczenie to służy osobie, która poniosła szkodę wskutek niewykonania orzeczenia sądu, na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym. Odszkodowanie przysługuje od organu, który nie wykonał orzeczenia sądu. Natomiast jeżeli organ w terminie trzech miesięcy od dnia złożenia wniosku o odszkodowanie nie wypłacił odszkodowania, uprawniony podmiot może wnieść powództwo do sądu powszechnego.

Na skuteczność wyroków sądów administracyjnych wpływają także uprawnienia sygnalizacyjne. Nie tylko przez regulację zawartą w art. 155 ppsa, ale przede wszystkim przez autorytet sądu administracyjnego jako najwyższej instancji kontrolnej w administracji. Jak wynika z art. 155 §1 i §2 ppsa, w razie stwierdzenia w toku rozpoznawania sprawy istotnych naruszeń prawa lub okoliczności mających wpływ na ich powstanie, skład orzekający sądu może, w formie postanowienia, poinformować właściwe organy lub ich organy zwierzchnie o tych uchybieniach. Natomiast organ, który otrzymał postanowienie, obowiązany jest je rozpatrzyć i powiadomić w terminie trzydziestu dni sąd o swoim stanowisku. Mimo że przedmiotowe postanowienie nie ma charakteru wiążącego w stosunku do organu, to konkluzje w nim zawarte stanowią swoistą wytyczną dla właściwego organu lub organu zwierzchniego. Ustalenia sądu administracyjnego wypływające z tego postanowienia są wynikiem „okołoprocesowej” kontroli tego sądu nad administracją publiczną i jej działalnością. Do tych ustaleń administracja powinna się również dostosować. Trzeba też zaznaczyć, że w razie niepowiadomienia sądu w terminie

trzydziestu dni o zajęтым stanowisku, sąd może nałożyć na ten organ grzywnę na podstawie art. 112 ppsa w wysokości określonej w art. 154 §6 ppsa.

Podsumowanie

Bezczynność organu administracji publicznej jest zagadnieniem wieloaspektowym, będącym właściwie przeciwieństwem form działania administracji publicznej, przyjmującym konkretną postać w zależności od rodzaju formy działania administracji publicznej. Ma ona istotne znaczenie szczególnie ze względu na negatywne skutki, jakie wywiera. Różnorodność tych skutków zależy od konkretnej sytuacji, w której organ administracji publicznej nie wykazuje aktywności, mimo takiego obowiązku. Zawsze jednak wystąpienie beczynności narusza szeroko rozumianą zasadę państwa prawa, a ściślej mówiąc obowiązek działania administracji szybko i sprawnie tam, gdzie wymaga tego interes danego podmiotu. Obowiązkiem administracji jest bowiem działanie nie tylko w ramach i na rzecz państwa, ale i w interesie społecznym.

Konieczność wnikliwej kontroli tego zjawiska jest więc niekwestionowana, co zresztą znalazło odbicie w regulacji dotyczącej postępowania sądownoadministracyjnego – zarówno poprzedniej, jak i obecnej. Istniejący normatywny model kontroli beczynności organu administracji publicznej mógłby być lepszy i bardziej precyzyjny, a to za sprawą zdefiniowania przez ustawodawcę tego pojęcia w sposób dokładny i wnikliwy, z uwzględnieniem wielości aspektów tego zjawiska. Konsekwencją braku takiej definicji są nieścisłości i luki prawne w regulacji dotyczącej sądowej kontroli beczynności, o których jest mowa w artykule. Stąd też wynikają problemy z zastosowaniem czy interpretacją niektórych jej norm.

Chęć ulepszenia przepisów prawnych w omawianej dziedzinie stała się asumptem do podjęcia tych rozważań oraz próby sformułowania definicji, która nie ma co prawda charakteru *stricte* formalnego, ale jest niezmiernie potrzebna w regulacji postępowania sądownoadministracyjnego.

mgr Michał Śmiałowski
Kraków

Stanisław Laskowski

NADZÓR I KONTROLA NAD PRYWATYZACJĄ MIENIA PUBLICZNEGO

Trwająca od ponad 15 lat prywatyzacja majątku publicznego pozostawiła nadal znaczną jego część w rękach państwa i jednostek samorządu terytorialnego, wiele działów gospodarki narodowej stanowi własność państwa (górnictwo węgla, kolejnictwo, porty lotnicze, poczta, telewizja publiczna). Własnością Skarbu Państwa (SP) jest ponad 40% powierzchni kraju (12 mln ha), w tym 8 mln ha lasów i około 3,5 mln ha gruntów rolnych. W gospodarce narodowej funkcjonuje około 1450 spółek z udziałem kapitałowym SP, w tym 470 jednoosobowych spółek SP. Wartość majątku Skarbu Państwa szacuje się na około 100 mld zł. Spółki będące pod kontrolą państwa wytwarzają około 25% dochodu narodowego. W gospodarce komunalnej działa około 2600 spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego (jst), w tym 1600 spółek z wyłącznym udziałem kapitałowym jst.

Procesy prywatyzacji wielu przedsiębiorstw i spółek państwowych przebiegały w sposób nieprawidłowy i nierzetelny, przynoszący szkody Skarbowi Państwa, a nawet zagrażający bezpieczeństwu ekonomicznemu kraju. Dlatego też przekształcenia własnościowe, a szczególnie prywatyzacja mienia publicznego (państwowego i komunalnego), wymagają wzmocnienia nadzoru i kontroli właściwych organów państwa.

Szczególne rolę w ujawnianiu naruszeń prawa i zagrożeń interesów państwa w przekształceniach własnościowych w gospodarce odegrała Najwyższa Izba Kontroli. Wyniki dokonanych przez NIK kontroli prywatyzacji trzech firm państwowych (Państwowego Zakładu Ubezpieczeń SA, Domów Towarowych „Centrum” SA, Telekomunikacji Polskiej SA) były rozpatrzone przez sejmową Komisję

Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Na podstawie ustaleń Komisji Sejm, uchwałą z 27 lipca 2005 r.¹ pociągnął do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu byłego ministra Skarbu Państwa za naruszenie prawa przy prowadzeniu prywatyzacji wspomnianych wyżej spółek SP. Niezrealizowanie drugiej umowy prywatyzacyjnej, zawartej z firmą holenderską „Eureko” w 2001 r., dotyczącej sprzedaży 21% pakietu akcji PZU SA stało się powodem niekorzystnego dla Polski wyroku wydanego 2 sierpnia 2005 r. przez Międzynarodowy Trybunał Arbitrażowy. Trybunał uznał, iż Polska naruszyła w ten sposób postanowienia zawartej 7 września 1992 r. między Polską a Królestwem Holandii umowy o popieraniu i wzajemnej ochronie inwestycji². Przegrana Polski w sprawie PZU daje firmie „Eureko” podstawę do żądania odszkodowania za opóźnioną realizację drugiej umowy prywatyzacyjnej. Holenderski inwestor i największy akcjonariusz spółki „Eureko” – firma „Achmea” żądają od Polski odszkodowania w wysokości 8 mld zł.

Charakteryzując i oceniając aktualny system nadzoru i kontroli nad omawianymi procesami, przedstawiam w tym artykule własne propozycje zmian, wymagających nowych regulacji w tym zakresie.

Nadzór Sejmu nad przekształceniami własnościowymi

Sejm reguluje ustawami zasady i tryb prowadzenia procesów przekształceniowych w gospodarce narodowej. Kluczowym aktem normatywnym regulującym zagadnienie komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw i spółek publicznych (państwowych i komunalnych) jest ustawa z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji³, zwana dalej „ustawą o kip”. Odrębnymi ustawami uregulowano procedury przekształceń własnościowych w niektórych dziedzinach gospodarki narodowej⁴.

Na podkreślenie zasługuje uchwalenie przez Sejm w 2005 r. trzech ustaw dotyczących Skarbu Państwa i przekształceń własnościowych.

Ustawą z 3 czerwca 2005 r. o szczególnych uprawnieniach Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w spółkach kapitałowych o istotnym znaczeniu dla po-

¹ MP nr 46, poz. 621.

² DzU z 1994 r., nr 57, poz. 235.

³ T.j. DzU z 2002 r., nr 171, poz. 1397.

⁴ Ustawa z 30.04.1993 r. o Narodowych Funduszach Inwestycyjnych i ich prywatyzacji (DzU nr 44, poz. 202, ze zm.); ustawa z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (t.j. DzU z 2001 r., nr 57, poz. 603, ze zm.); ustawa z 28.08.1994 r. o przekształceniach własnościowych w przemyśle cukrowym (DzU nr 98, poz. 473, ze zm.); ustawa z 8.09.2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (DzU nr 84, poz. 948, ze zm.).

rządu publicznego lub bezpieczeństwa publicznego⁵ nadano ministrowi SP określone kompetencje w odniesieniu do spółek będących podmiotami istotnymi dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa. Właścicielski nadzór państwa nad tymi spółkami został uzupełniony specjalnymi uprawnieniami ministra SP, pozwalającymi na jego ingerencję w najważniejsze decyzje organów tych podmiotów, jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie, iż naruszałaby one porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwa.

Drugim znaczącym aktem normatywnym jest ustawa z 28 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa⁶, którą powołano instytucję zastępstwa procesowego Skarbu Państwa, zapewniającą ochronę prawną praw i interesów majątkowych państwa. Nadzór nad Prokuratorią powierzono ministrowi SP.

Z przekształceniami własnościowymi wiąże się ustawa z 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno- Prywatnym⁷, mająca na celu stworzenie warunków prawnych do zaangażowania kapitału prywatnego w przedsięwzięcia z zakresu szeroko rozumianej użyteczności publicznej. Przepisy ustawy przewidują tworzenie spółek kapitałowych o kapitale mieszanym (publiczno- Prywatnym), których przedmiotem działania będzie realizacja zadań objętych umową o partnerstwie publiczno- Prywatnym.

Szerzej o zagadnieniach objętych powyższymi aktami normatywnymi mowa będzie dalej.

W ostatnim okresie dochodziło do konfliktów między Sejmem a rządem na tle prywatyzacji spółek Skarbu Państwa o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa ekonomicznego kraju. Posłowie z niektórych klubów kwestionują sens i celowość prywatyzacji określonych spółek SP. Uznając potrzebę wzmocnienia kontroli Sejmu nad procesami prywatyzacji przedsiębiorstw i spółek o znaczeniu strategicznym, posłowie zgłosili projekt nowelizacji ustawy o kip, przewidujący „zakaz sprzedaży i obciążeń majątku podmiotów o znaczeniu strategicznym dla gospodarki narodowej”. Zgodę na zbywanie lub obciążanie majątku tych podmiotów udzielałby Sejm. Rada Ministrów na posiedzeniu 18 stycznia 2005 r.⁸ rozpatrzyła powyższy projekt nowelizacji ustawy o kip i uznała, iż jest on niezgodny z Konstytucją RP, gdyż narusza zasadę trójpodziału władz, przyznając władzy ustawodawczej kompetencje władzy wykonawczej. Sejm – zdaniem RM – nie może decydować o sposobach gospodarowania mieniem Skarbu Państwa.

Sejm, uchwałą z 10 września 2004 r. w sprawie założeń prywatyzacji niektórych przedsiębiorstw ważnych z punktu widzenia strategicznych interesów

⁵ DzU nr 132, poz. 1108.

⁶ DzU nr 169, poz. 1417.

⁷ DzU nr 169, poz. 1420.

⁸ „Przegląd Rządowy” nr 2/2005.

Rzeczypospolitej Polskiej⁹, wezwał rząd do przedłożenia założeń prywatyzacji oraz sprzedaży lub przekazywania podmiotom akcji wybranych spółek Skarbu Państwa z wielu dziedzin gospodarki. Uznał, iż „założenia te muszą uwzględniać strategiczne interesy RP”. W uchwale zapowiedziano przeprowadzenie debaty na temat przedstawionych przez rząd założeń prywatyzacji wymienionych podmiotów i zajęcie wobec nich stanowiska. Do czasu przyjęcia stanowiska przez Sejm rząd powinien wstrzymać ostateczne decyzje dotyczące prywatyzacji tych firm.

Żądania Sejmu ujęte w tej uchwale mogą budzić wątpliwości, czy nie wykraczają poza kompetencje władzy ustawodawczej. Podkreślić jednak należy, iż w ramach sprawowania funkcji kontrolnej (kontrola działalności rządu, wykonania budżetu, realizacji ustaw) Sejm i jego komisje sprawują stały nadzór oraz wykazują permanentne zainteresowanie problematyką prywatyzacji mienia publicznego.

W trakcie uchwalania budżetu państwa Sejm otrzymuje od rządu wraz z projektem ustawy budżetowej uzasadnienie zawierające m.in. kierunki prywatyzacji majątku Skarbu Państwa (art. 87 pkt 3 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych)¹⁰. Po zakończeniu roku budżetowego Rada Ministrów przedstawia Sejmowi własne sprawozdanie z wykonania budżetu, zawierające także ocenę przebiegu prywatyzacji majątku SP. Udzielenie absolutorium Radzie Ministrów za prawidłową realizację budżetu państwa oznacza równoczesną aprobatę Sejmu dla polityki prywatyzacyjnej rządu.

Podkreślić należy, że wpływy z prywatyzacji ujęte w ustawie budżetowej na 2006 r. z 17 lutego 2006 r.¹¹ (5,5 mld zł) stanowią znaczące źródło finansowania państwowych funduszy celowych: Funduszu Reprywatyzacji (820 mln zł), Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców (110 mln zł), Funduszu Skarbu Państwa (110 mln zł) i Funduszu Nauki i Technologii Polskiej (110 mln zł). Plany finansowe tych funduszy stanowią załączniki do ustawy budżetowej. Realizacja wpływów z prywatyzacji jest oceniana przez Sejm w ramach rozpatrywanego sprawozdania Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej.

W celu ustalenia docelowego kształtu sektora państwowego w gospodarce, Sejm powinien w ustawie określić dziedziny gospodarki i działające w nich podmioty, które stanowią własność państwa i są traktowane jako dobra narodowe. W ustawie z 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobów naturalnych kraju¹² określono zasoby naturalne (m.in. lasy państwowe, złoża bogactw naturalnych), które nie podlegają przekształceniom własnościowym (prywatyzacji, reprywatyzacji, komunalizacji). Proponowana ustawa o kształ-

⁹ MP nr 33, poz. 677.

¹⁰ T.j. DzU z 2003 r., nr 15, poz. 148.

¹¹ DzU nr 35, poz. 234.

¹² DzU nr 97, poz. 1051.

cie sektora państwowego przewidywałaby możliwość częściowej prywatyzacji, za zgodą Sejmu, wybranych podmiotów państwowych przy zapewnieniu kontroli państwa nad nimi przez zachowanie przez Skarb Państwa pakietu większościowego lub kontrolnego akcji (udziałów). Niektóre przyszłe wielkie przedsięwzięcia inwestycyjne (np. budowa elektrowni atomowej, zapór wodnych) wymagałyby wsparcia kapitałem prywatnym. Sejm kontrolowałby prywatyzację strategicznych sektorów gospodarki objętych powyższą ustawą, czuwając nad ochroną tych sektorów przed przejściem przez kapitał zagraniczny.

Regułę patriotyzmu ekonomicznego, zapewniającą narodowy charakter wybranych sektorów gospodarki o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, zaczynają stosować bogate kraje Unii Europejskiej. Francuski minister gospodarki i finansów Thierry Breton poinformował w wywiadzie radiowym, iż władze tego kraju wybrały strategiczne sektory gospodarki (m.in. telekomunikację, przemysł obronny, biotechnologię), w obrębie których działające firmy będą chronione przed wrogimi przejęciami przez kapitał zagraniczny. T. Breton oświadczył, iż „telekomunikacja, biotechnologia, technologie chemiczne oraz przemysł obronny – to nasze narodowe dziedzictwo”¹³. W Niemczech przyjęto ustawę chroniącą koncern Volkswagen przed wrogimi przejęciami przez obcy kapitał. Niektóre koncerny wykupują pakiety własnych akcji, aby uniemożliwić wrogie ich przejęcia przez firmy zagraniczne.

Udział organów administracji publicznej w procesach przekształceń własnościowych

Dominująca rola w prowadzeniu i nadzorowaniu procesów prywatyzacji mienia państwowego przypada ministrowi Skarbu Państwa, który spełnia konstytucyjne zadanie zarządzania i gospodarowania majątkiem Skarbu Państwa. Na podstawie przepisów ustawy z 9 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa¹⁴ minister SP korzysta z praw majątkowych SP.

Spółki Skarbu Państwa podlegają nadzorowi właścicielskiemu ministra SP (tzw. dominium). Minister SP jako naczelny organ administracji rządowej – stosownie do przepisów ustawy z 24 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹⁵ – jest odpowiedzialny za cały proces prywatyzacji majątku państwowego, pełni więc funkcje władcze (tzw. imperium). Minister SP sprawuje kontrolę wykonywania uprawnień wynikających z praw majątkowych SP przez państwowe jed-

¹³ „Rzeczpospolita” z 1.09.2005 r., nr 204, dodatek „Ekonomia i rynek”.

¹⁴ DzU nr 106, poz. 493, ze zm.

¹⁵ T.j. DzU z 2003 r., nr 159, poz. 1598.

nostki organizacyjne oraz realizacji przez inne organy administracji państwowej zadań w zakresie przekształceń własnościowych – na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 25 maja 2004 r. w sprawie zakresu, szczegółowych zasad i trybu kontroli przeprowadzonej przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa¹⁶.

Szczegółowe kompetencje i zadania ministra SP w dziedzinie przekształceń własnościowych w gospodarce publicznej określa ustawa o kip. Minister SP dokonuje komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych, tj. przekształcenia tych podmiotów w jednoosobowe spółki SP. Celem komercjalizacji jest w zasadzie stworzenie prawnych warunków do dokonania prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego tzw. metodą pośrednią (kapitałową). Przeprowadzenie komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego w innym celu, niż prywatyzacja, wymaga zgody Rady Ministrów. Komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego dokonuje minister SP z własnej inicjatywy, na wniosek organów przedsiębiorstwa lub organu założycielskiego (ministra, wojewody). Wniosek o komercjalizację przedsiębiorstwa państwowego może przedłożyć ministrowi SP sejmik województwa, na obszarze którego znajduje się siedziba tego podmiotu.

W celu zapewnienia kontroli pracowniczej (społecznej) nad procesami komercjalizacji oraz prywatyzacji bezpośredniej przedsiębiorstwa państwowego nadano radzie pracowniczej – ustawą z 25 września 1984 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego¹⁷ (art. 25) – prawo wyrażania opinii w sprawach dotyczących tych procesów. Właściwe organy publiczne mają obowiązek zasięgnięcia w powyższych sprawach opinii wymienionych organów samorządu pracowniczego. Opinie te nie są wiążące dla organów administracji publicznej przy podejmowaniu decyzji w zakresie przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych. Na podstawie tych opinii organy administracji prowadzą konsultacje z przedstawicielami załóg, aby uniknąć przyszłych ewentualnych konfliktów i uzyskać aprobatę decyzji prywatyzacyjnych.

Spółki z udziałem Skarbu Państwa podlegają prywatyzacji pośredniej (kapitałowej). Prywatyzacja ta może odbywać się dwoma sposobami, polegającymi na:

- zbyciu akcji (udziałów) należących do SP;
- obejmowaniu akcji o podwyższonym kapitale zakładowym spółek SP.

Prywatyzacja kapitałowa może być dokonywana z zastosowaniem obu tych metod, gwarantujących jednocześnie dochód budżetowy (tytułem zbycia akcji SP) oraz zasilenie kapitałowe spółki (przez objęcie akcji w jej kapitale). Prywatyzację kapitałową spółek SP przeprowadza minister SP, natomiast prywatyzacja spółek SP o szczególnym znaczeniu dla gospodarki narodowej wymaga zgody Rady Ministrów, która ustala wykaz tych podmiotów.

¹⁶ DzU nr 140, poz. 1478.

¹⁷ DzU nr 24, poz. 123, ze zm.

Prywatyzacji bezpośredniej przedsiębiorstw państwowych w imieniu Skarbu Państwa dokonują organy założycielskie tych podmiotów (ministrowie, wojewodowie). Prywatyzacja ta może być prowadzona trzema ścieżkami, tj. przez:

- sprzedaż przedsiębiorstwa;
- wniesienie przedsiębiorstwa jako aportu do spółki z udziałem inwestora krajowego lub zagranicznego bądź udziałem wyłącznym pracowników;
- oddanie przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania spółce pracowniczej.

W celu zwiększenia przejrzystości procedury sprzedaży przedsiębiorstwa państwowego Rada Ministrów wydała rozporządzenie z 14 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży przedsiębiorstwa¹⁸.

Prywatyzacja bezpośrednia prowadzona przez organy założycielskie odbywa się pod nadzorem ministra SP. Proces prywatyzacji poprzedza wydanie przez organ założycielski zarządzenia w tej sprawie. Na wydanie tego zarządzenia musi wyrazić zgodę minister SP, w imieniu którego decyzje wydają dyrektorzy delegatur terenowych ministra SP. Przed podjęciem decyzji o prywatyzacji bezpośredniej przedsiębiorstwa państwowego, dokonywanej wyżej opisanymi trzema ścieżkami, organ założycielski na obowiązek – jak wcześniej powiedziano – zasięgnąć opinii od rady pracowniczej. Udzielenie zgody na wydanie wymienionego zarządzenia przez organ założycielski może być poprzedzone przeprowadzeniem przez właściwe służby Ministerstwa Skarbu Państwa (MSP) kontroli tego organu przewidzianej w wymienionym wcześniej rozporządzeniu Rady Ministrów z 25 maja 2004 r. Zakres tej kontroli obejmuje ocenę między innymi:

- wykonywania przez organ założycielski zadań w zakresie przekształceń własnościowych pod względem legalności, gospodarności i zapewnienia ochrony interesów SP;
- zgodności stosowanych procedur przekształceń własnościowych z właściwymi przepisami.

Realizacja zaleceń i wniosków pokontrolnych może być warunkiem otrzymania przez organ założycielski zgody ministra SP na wydanie zarządzenia w sprawie prywatyzacji bezpośredniej.

Po zakończeniu prywatyzacji (tj. zawarciu umowy prywatyzacyjnej) organy założycielskie przekazują całą dokumentację związaną z tym procesem organom MSP, które wykonują – w imieniu ministra SP – prawa i obowiązki wynikające z wymienionych umów. Nadzór nad realizacją ujętych w umowach prywatyzacyjnych zobowiązań pozacenowych (inwestycyjnych, innowacyjnych, technologicznych, socjalnych i ekologicznych) przez inwestorów krajowych i zagranicznych sprawują w imieniu ministra SP dyrektorzy delegatur terenowych MSP.

¹⁸ DzU nr 277, poz. 2744.

W celu zapewnienia skutecznej ochrony praw i interesów Skarbu Państwa w procesach prywatyzacji mienia państwowego, projekty zawieranych w imieniu SP przez organy administracji rządowej (ministra SP, organy założycielskie) umów prywatyzacyjnych – stosownie do art. 10 ust. 1 wymienionej wcześniej ustawy z 8 lipca 2005 r. – podlegać będą opiniowaniu prawnemu przez Prokuratorię Generalną SP – na wniosek podmiotu reprezentującego SP. Zasady współpracy Prokuratorii z podmiotami reprezentującymi Skarb Państwa reguluje rozporządzenie prezesa Rady Ministrów z 20 marca 2006 r. w sprawie zakresu i trybu współdziałania Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa przy wykonywaniu zastępstwa procesowego Skarbu Państwa z podmiotami reprezentującymi Skarb Państwa¹⁹.

Prywatyzacja spółek komunalnych, tj. spółek z udziałem kapitałowym jednostek samorządu terytorialnego, odbywa się na zasadach i według trybu określonego w ustawie o kip. Przedsiębiorstwa komunalne, w stosunku do których rada gminy do 30 czerwca 1997 r. nie postanowiła o wyborze formy organizacyjno-prawnej lub o ich prywatyzacji, uległy z dniem 1 lipca 1997 r. przekształceniu w jednoosobowe spółki gminy z mocy prawa (art. 14, ust. 1 ustawy z 20 grudnia 1990 r. o gospodarce komunalnej²⁰). Określone w ustawie o kip kompetencje ministra SP lub organu założycielskiego realizuje wobec prywatyzowanych przedsiębiorstw i spółek komunalnych organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego (wójt, burmistrz, prezydent miasta, zarząd powiatu, zarząd województwa) lub organ wykonawczy związku jst.

Procesy prywatyzacji spółek z udziałem samorządu terytorialnego muszą uwzględniać kompetencje organów stanowiących jst, określone w ustawach samorządowych²¹. Decyzja organu wykonawczego samorządu w sprawie prywatyzacji spółki jst musi być poprzedzona uchwałą organu stanowiącego (rady gminy lub miasta, rady powiatu, sejmiku województwa) oraz odpowiednio organu wykonawczego związku jst – uchwałą organu stanowiącego związku.

Do wyłącznej właściwości organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych jst (gminy, powiatu, województwa), w tym dotyczących między innymi:

– tworzenia i przystępowania do spółek i spółdzielni oraz rozwiązywania i występowania z nich;

¹⁹ DzU nr 46, poz. 330.

²⁰ DzU z 1997 r., nr 9, poz. 43.

²¹ Ustawy samorządowe: ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1591, ze zm.); ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1592, ze zm.); ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (t.j. DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1590, ze zm.).

– określenia zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez organ wykonawczy jst.

Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym (ppp) przewiduje możliwość tworzenia spółek kapitałowych o mieszanym kapitale publiczno-prywatnym przez podmiot publiczny (organ administracji rządowej lub organ samorządu terytorialnego) i partnera prywatnego. Podmiot publiczny, będący organem administracji rządowej, wykonuje prawa z należących do Skarbu Państwa akcji lub udziałów w tej spółce. Minister SP – stosownie do art. 2 pkt 7 i 8 cytowanej ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących SP – sprawować będzie kontrolę realizowania powyższych praw majątkowych oraz zadań w zakresie przyszłych przekształceń własnościowych tej spółki przez powyższe organy administracji rządowej.

Spółki o mieszanym kapitale publiczno-prywatnym są jedną z form współpracy między partnerem publicznym a partnerem prywatnym w realizacji zadań objętych ppp. Cel i przedmiot ich działalności ograniczony został do zakresu określonego umową o partnerstwie publiczno-prywatnym. Ważne decyzje strategiczne dotyczące zbycia lub obciążenia nieruchomości lub przedsiębiorstwa spółki, zmiany umowy lub statutu spółki są podejmowane wyłącznie za zgodą wszystkich współników (akcjonariuszy) tej spółki. Uchwały w pozostałych sprawach organy spółki będą podejmować według zasad ustalonych w Kodeksie spółek handlowych²². Wielkość udziału partnerów w kapitale zakładowym spółki reguluje umowa lub statut spółki. W celu zapewnienia kontroli nad strukturą kapitałową spółki partnerowi publicznemu przysługuje prawo pierwokupu akcji (udziałów) od partnera prywatnego. Partnerzy spółki (strony) mogą w umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym postanowić, iż po zakończeniu jej realizacji podmiot publiczny – w określonym terminie i warunkach – nabędzie od partnera prywatnego akcje (udziały) posiadane w tej spółce. Przyszła prywatyzacja spółki (po zakończeniu realizacji umowy) będzie prowadzona według zasad i trybu określonego w ustawie o kip.

Istotne znaczenie dla dalszych procesów prywatyzacji strategicznych sektorów gospodarki ma wspomniana wcześniej ustawa o szczególnych uprawnieniach SP. Przepisy tej ustawy, uzupełniając nadzór właścicielski Skarbu Państwa z tytułu posiadanych akcji (udziałów), zapewniają dodatkową kontrolę i ingerencję państwa w działalność spółek kapitałowych o istotnym znaczeniu dla porządku i bezpieczeństwa publicznego, w których Skarb Państwa bezpośrednio bądź pośrednio pozostaje akcjonariuszem lub współnikiem. Celem nadania tych szczególnych uprawnień SP (określanych terminem „złota akcja”) wobec wspomnia-

²² Ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (DzU nr 94, poz. 1037, ze zm.).

nych spółek kapitałowych jest zagwarantowanie bezpieczeństwa ekonomicznego państwa w strategicznych dziedzinach gospodarki. Uregulowania powyższe usunęły obawy pozbycia się przez państwo kontroli nad tymi spółkami po dokonaniu głębszej ich prywatyzacji (zbycia większościowego pakietu akcji lub udziałów SP). Stworzone więc zostały szanse na przyspieszenie prywatyzacji tych sektorów, gdyż istotny (większościowy, kontrolny) udział kapitałowy SP nie będzie konieczny do zapewnienia istotnego wpływu organów państwa na decyzje strategiczne i biznesowe organów tych spółek.

Pojawia się pytanie, czy omawiana ustawa nie narusza konstytucyjnego prawa własności i wolności gospodarczej? Konstytucja w art. 31 zezwala na ustanawianie ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych oraz nie naruszają istoty tych praw.

Szczególnym nadzorem, wynikającym z nadania specjalnych uprawnień Skarbu Państwa, objęte zostały wybrane strategiczne sektory gospodarki, uznane za mające istotne znaczenie dla porządku i bezpieczeństwa publicznego (art. 8 ustawy). Trzeba zwrócić uwagę na to, iż do tych sektorów nie zaliczono: przemysłu zbrojeniowego, hut żelaza i stali, wydobywania węgla brunatnego. Zakres podmiotowy stosowania specjalnych uprawnień SP został ograniczony do spółek z siedzibą w Polsce, mających pozycję dominującą pod względem produkcji lub świadczenia usług w tych wybranych strategicznych sektorach gospodarki. Przykładowo w dziedzinie wytwarzania energii elektrycznej powyższe uprawnienia przysługują Skarbowi Państwa w spółce, jeśli udział w ilości wytworzonej energii na terytorium Polski przekracza 15%. Z kolei w dziedzinach wydobywania węgla kamiennego lub gazu ziemnego tym nadzorem objęta jest spółka, w której udział w wydobyciu na terytorium Polski przekracza 50%.

Specjalne uprawnienia nadzorczo-kontrolne Skarbu Państwa nie mogą być rozszerzone na prywatne spółki kapitałowe funkcjonujące w strategicznych sektorach gospodarki przez nabycie przez SP akcji (udziałów) tych spółek (art. 10 ustawy).

Listę spółek o istotnym znaczeniu dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa państwa (biorąc pod uwagę wyżej przedstawione kryteria) ustalać będzie corocznie (do 30 września) Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. Pierwszą listę tych spółek określono w rozporządzeniu Rady Ministrów z 13 grudnia 2005 r. w sprawie listy spółek o istotnym znaczeniu dla porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego²³. Lista obejmuje 15 dużych spółek z udziałem SP funk-

²³ DzU nr 260, poz. 2174.

cjonujących w strategicznych sektorach gospodarki (m.in. Polski Koncern Naftowy ORLEN SA, Polskie Sieci Elektroenergetyczne SA, Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA, KGHM Polska Miedź SA).

Szczególny nadzór nad omawianymi spółkami kapitałowymi sprawują w imieniu Skarbu Państwa minister właściwy do spraw SP lub inny minister wykonujący prawa z akcji lub udziałów należących do SP. Ministrowie reprezentujący Skarb Państwa zostali wyposażeni w uprawnienia do wyrażania w formie decyzji administracyjnej sprzeciwu wobec podjętych przez zarząd lub walne zgromadzenie (zgromadzenie wspólników) spółki uchwał lub innych czynności prawnych, stanowiących decyzje w sprawach dotyczących:

- rozporządzenia składnikami spółki, podstawowymi z punktu widzenia prowadzonej przez nią działalności;
- rozwiązania spółki;
- przeniesienia siedziby spółki za granicę;
- zmiany przedmiotu działalności przedsiębiorstwa spółki;
- zbycia lub wydzierżawienia przedsiębiorstwa lub jego zorganizowanej części oraz ustanowienia na nich ograniczonego prawa rzeczowego.

Sprzeciw może być wyrażony przez wymienione organy administracji rządowej, jeśli uznają one, że istnieje uzasadnione podejrzenie, iż uchwała organu spółki w wymienionych sprawach narusza porządek publiczny lub bezpieczeństwo publiczne. W decyzji wyrażającej sprzeciw może być określony zakres obowiązku kontynuacji dotychczasowej działalności spółki, a także, w razie potrzeby, odpowiedni termin przywrócenia tej działalności, jeśli jej przedmiot został zmieniony. Do egzekucji obowiązków określonych w tej decyzji stosuje się przepisy ustawy z 17 czerwca 1996 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²⁴. Spółce przysługuje prawo złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy objętej decyzją o sprzeciwie. Ostateczna decyzja ministra może być przez spółkę zaskarżona do sądu.

W sprawowaniu szczególnego nadzoru nad omawianymi spółkami kapitałowymi wspomagają ministrów reprezentujących Skarb Państwa obserwatorzy, którzy są ustanawiani przez te organy. Tryb ustanawiania i odwoływania obserwatorów oraz podstawowe ich zadania określają przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 24 stycznia 2006 r. w sprawie obserwatorów w spółkach kapitałowych o istotnym znaczeniu dla porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego²⁵. Obserwatorem może być mianowany urzędnik służby cywilnej, mający uprawnienia do pełnienia funkcji członka rady nadzorczej w spółce z udziałem

²⁴ DzU z 2002 r., nr 110, poz. 968, ze zm.

²⁵ DzU nr 19, poz. 145.

SP oraz doświadczenie niezbędne do prawidłowego wykonywania powierzonych obowiązków. Obserwator odgrywa istotną rolę w podejmowaniu przez ministrów reprezentujących SP decyzji dotyczących sprzeciwu wobec uchwał organów omawianych podmiotów gospodarczych. Został on wyposażony w określone kompetencje o charakterze nadzorczo-kontrolnym. Przysługuje mu prawo żądania od organów spółki wszelkich dokumentów i przyjmowania wyjaśnień dotyczących spraw wchodzących w zakres szczególnych uprawnień SP. Obserwator ma obowiązek stałego monitorowania w działalności spółki spraw i zagadnień będących przedmiotem szczególnego nadzoru SP, o których była mowa wcześniej. Z własnej inicjatywy może uczestniczyć w posiedzeniach organów spółki. Na podstawie analizy i oceny powyższych dokumentów oraz wyników monitorowania obserwator przedstawia ministrowi swoje stanowisko odnośnie do ewentualnego zgłoszenia sprzeciwu wobec uchwał organów spółki.

Poza wyżej przedstawionymi organami administracji publicznej bezpośrednio prowadzącymi procesy przekształceń własnościowych uczestniczą w nich także inne organy państwa wyposażone w określone kompetencje regulacyjne, licencyjne i nadzorcze wobec inwestorów krajowych i zagranicznych. Organy te mają równocześnie uprawnienia do kontroli realizacji swych decyzji administracyjnych wydanych w ramach procedur prywatyzacyjnych.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (SWiA) jest uprawniony – na podstawie przepisów ustawy z 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców²⁶ – do wydawania cudzoziemcom w drodze decyzji administracyjnej zezwoleń na nabycie nieruchomości. Nabycie nieruchomości rolnych przez cudzoziemców następuje dodatkowo z zachowaniem przepisów ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego²⁷. W wypadku więc nabywania nieruchomości rolnej w ramach prywatyzacji przedsiębiorstw i spółek publicznych (państwowych i komunalnych), w której inwestorem jest cudzoziemiec, uczestniczy w tej procedurze także Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR).

Kompetencje i zadania nadane ANR przepisami wymienionej wcześniej ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi SP zostały rozszerzone wspomnianą ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego. Agencja realizuje zadania wynikające z polityki państwa, w szczególności m.in. w zakresie:

- restrukturyzacji oraz prywatyzacji majątku Skarbu Państwa użytkowanego na cele rolnicze;
- przeciwdziałania nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych.

²⁶ T.j. DzU z 2004 r., nr 167, poz. 1758, ze zm.

²⁷ DzU nr 64, poz. 592.

Ponadto zezwolenia ministra SWiA wymaga nabycie przez cudzoziemca akcji lub udziałów w spółce z siedzibą na terytorium Polski, a także każda inna czynność prawna dotycząca akcji lub udziałów, jeśli w ich wyniku spółka będąca właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości na terytorium Polski stanie się spółką kontrolowaną przez cudzoziemca. Definicję spółki kontrolowanej przez cudzoziemca określa wspomniana ustawa z 24 marca 1920 r. (art. 1 ust. 3). W odniesieniu do cudzoziemców będących obywatelami lub przedsiębiorcami państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego²⁸ przepisy ustawy zwalniają te osoby z obowiązku uzyskiwania wyżej opisanych zezwoleń, z wyjątkami dotyczącymi nieruchomości rolnych i leśnych. Wyjątki te określa omawiana ustawa (art. 8 ust. 2, 2a, 2b i 3).

Procesy przekształceń własnościowych powodują koncentrację przedsiębiorców, która podlega nadzorowi antymonopolowemu. W Unii Europejskiej koncentrację przedsiębiorców podlegają kontroli krajowych organów antymonopolowych i Komisji Europejskiej. Uprawnienia prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), działającego jako organ administracji rządowej, określa ustawa z 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów²⁹. Kompetencje kontrolne Komisji Europejskiej (KE) w omawianym zakresie reguluje rozporządzenie Rady (WE) nr 139/2004 z 20 stycznia 2004 r. w sprawie koncentracji przedsiębiorstw³⁰.

Za działania powodujące koncentrację przedsiębiorstw uznano między innymi:

- objęcie lub nabycie akcji (udziałów) innego przedsiębiorcy, powodujące uzyskanie co najmniej 25% głosów na walnym zgromadzeniu (zgromadzeniu wspólników);
- przejęcie – przez nabycie lub objęcie akcji (udziałów) lub części majątku – bezpośredniej lub pośredniej kontroli nad przedsiębiorcą.

Koncentracje przedsiębiorstw dzielą się na dwie kategorie:

- mające wymiar krajowy, jeśli łączny obrót przedsiębiorstw (uczestników koncentracji) przekracza równowartość 50 mln euro, a nie przekracza progów obrotów ustalonych w wymienionym rozporządzeniu Rady (WE), dotyczących koncentracji o wymiarze wspólnotowym;
- mające wymiar wspólnotowy – jeśli obroty uczestników koncentracji przekroczą progi obrotów ustalone w art. 1 ust. 2 rozporządzenia Rady lub spełniają przesłanki z art. 2 ust. 3 wymienionego rozporządzenia.

²⁸ Europejski Obszar Gospodarczy obejmuje aktualnie kraje Unii Europejskiej oraz kraje Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EETA): Islandię, Lichtenstein, Norwegię i Szwajcarię.

²⁹ T.j. DzU z 2003 r., nr 86, poz. 804, ze zm.

³⁰ DzUrZUE L 024 z 29.01.2004 r.

Koncentracje mające wymiar krajowy podlegają jurysdykcji organów państw członkowskich, czyli w Polsce – prezesowi UOKiK. Zamiar dokonania koncentracji podlega zgłoszeniu temu organowi. Organ ten w drodze decyzji wydaje zgodę na przeprowadzenie koncentracji, jeśli uzna, że w jej wyniku konkurencja na rynku nie zostanie istotnie ograniczona. Koncentracje w wymiarze wspólnotowym podlegają zgłoszeniu do Komisji Europejskiej, która stosuje do ich kontroli i oceny przepisy prawa wspólnotowego.

Prywatyzacja spółek państwowych i komunalnych przez wprowadzenie do obrotu giełdowego akcji Skarbu Państwa lub akcji jednostek samorządu terytorialnego albo akcji wyemitowanych przez te spółki w ramach podwyższenia kapitału jest objęta nadzorem Komisji Papierów Wartościowych i Giełd (KPWiG). Komisja ta jest centralnym organem administracji rządowej, nadzorującym rynek kapitałowy.

Funkcjonowanie rynku kapitałowego (od 24 października 2005 r.) regulują trzy ustawy³¹. KPWiG udziela zezwolenia na dopuszczenie akcji spółki do publicznego obrotu. Tylko akcje Skarbu Państwa nie wymagają zezwolenia KPWiG, lecz emitent tych akcji ma obowiązek zawiadomić ten organ. Emitent akcji zamierzający wejść na giełdę papierów wartościowych ma obowiązek sporządzić prospekt emisyjny, który musi być zatwierdzony przez KPWiG.

Prywatyzacja banku będącego spółką z udziałem Skarbu Państwa odbywa się z udziałem Komisji Nadzoru Bankowego (KNB), która w ramach uprawnień licencyjnych wydaje zezwolenia przyszłym akcjonariuszom (współwłaścicielom) na nabycie każdorazowo określonego pakietu akcji (blokującego, kontrolnego, większościowego), dającego prawo do odpowiedniej liczby głosów na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy. Kompetencje KNB regulują dwie ustawy: z 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim³² i z 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe³³.

Organy nadzoru bankowego przed wydaniem powyższych zezwoleń mają obowiązek sprawdzić i ocenić sytuację prawną i finansową kandydatów do akcji (przyszłych współników) banków, działających w formie spółek akcyjnych. Kandydaci do akcji banku muszą dawać rękojmię ostrożnego i stabilnego zarządzania tą instytucją finansową. Komisja może odmówić kandydatowi na inwestora udzielenia zezwolenia na objęcie lub nabycie akcji banku, jeśli uzna, iż na przykład:

– jego wpływ jako współwłaściciela banku może okazać się niekorzystny dla ostrożnego i stabilnego zarządzania tą instytucją;

³¹ Ustawy regulujące rynek kapitałowy: ustawa z 29.07.2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (DzU nr 183, poz. 1538); ustawa z 29.07.2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz w spółkach publicznych (DzU nr 184, poz. 1539); ustawa z 29.07.2005 r. o nadzorze na rynku kapitałowym (DzU nr 183, poz. 1537).

³² DzU nr 140, poz. 938, ze zm.

³³ T.j. DzU z 2002 r., nr 78, poz. 65, ze zm.

– środki przeznaczone na nabycie akcji pochodzą z pożyczki, kredytu lub źródeł nieudokumentowanych.

Decyzje KNB w sprawie odmowy udzielenia powyższego zezwolenia są ostateczne i nie podlegają odwołaniu. Mogą być zaskarżone do sądu administracyjnego. Przy udzielaniu zezwoleń na nabycie akcji banku mającego istotne znaczenie w systemie bankowym państwa Komisja wymaga od inwestora strategicznego złożenia zobowiązań do podjęcia wobec banku określonych działań, a w szczególności:

– ustalenia strategii rozwoju banku, głównie w zakresie podwyższenia kapitału własnego, rozszerzenia oferty, redukcji kosztów, odpowiedniego podziału zysku;
– utrzymania notowań akcji banku na giełdzie i zapewnienia płynności w obrocie giełdowym (w odniesieniu do banków będących spółkami publicznymi).

Podkreślić należy, iż poza powyższymi zobowiązaniami inwestor strategiczny biorący udział w prywatyzacji banku będącego spółką Skarbu Państwa zostaje zobligowany do realizacji innych zobowiązań ujętych w umowie prywatyzacyjnej zawartej z ministrem SP.

Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych (KNUiFE), jako centralny organ administracji rządowej – stosownie do przepisów ustawy z 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej³⁴ – została uprawniona do kontroli procesu nabywania i zbywania akcji krajowych zakładów ubezpieczeń działających w formie spółek akcyjnych, w tym spółek z udziałem SP.

Podmiot, mający zamiar bezpośrednio lub pośrednio nabyć akcje lub prawa z akcji albo objąć akcje lub prawa z akcji krajowego zakładu ubezpieczeń w liczbie zapewniającej przekroczenie odpowiednio 20%, 33% i 50% głosów na walnym zgromadzeniu lub udziału w kapitale zakładowym, jest obowiązany każdorazowo powiadomić o tym zamiarze powyższy organ nadzoru. Organ ten może złożyć, w drodze decyzji, sprzeciw co do nabycia lub objęcia tych akcji, jeśli nie zostały zachowane (określone w art. 35 ust. 4 wspomnianej ustawy) wymagane warunki, w tym między innymi, jeśli:

– nabywca lub obejmujący akcje lub prawa z akcji krajowego zakładu ubezpieczeń nie daje rękojmi prowadzenia spraw tego zakładu w sposób należyście zabezpieczający interesy ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia;

– środki przeznaczone na nabycie lub objęcie akcji pochodzą z kredytu lub pożyczki albo są w inny sposób obciążone, albo pochodzą z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł.

³⁴ DzU nr 124, poz. 1151, ze zm.

Kontrola przekształceń własnościowych

Kontrolę przekształceń własnościowych w sektorze państwowym i samorządu terytorialnego (komunalnym) przeprowadza Najwyższa Izba Kontroli. W sferze państwowej NIK prowadzi badania powyższego zagadnienia w pełnym zakresie przedmiotowym i podmiotowym, stosując cztery kryteria: legalności, rzetelności, celowości i gospodarności. Sferę samorządową (komunalną) NIK ma prawo kontrolować według trzech kryteriów: legalności, rzetelności i gospodarności.

Uprawnienia do kontroli prawidłowości prywatyzacji majątku Skarbu Państwa mają organy kontroli skarbowej na podstawie przepisów ustawy z 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (art. 2 ust. 1 pkt 9)³⁵.

Zadania w zakresie przekształceń własnościowych, realizowane przez inne niż minister SP organy administracji państwowej oraz państwowe osoby prawne, podlegają kontroli ministra SP. Szczegółowe zasady i tryb tych kontroli reguluje wspomniane wcześniej rozporządzenie Rady Ministrów z 25 maja 2004 r.

Przekształcenia własnościowe w sferze samorządowej powinny być – moim zdaniem – objęte kontrolą ministra SP. Organ administracji rządowej – zgodnie z art. 171 Konstytucji – sprawują nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego z punktu widzenia legalności. Minister SP powinien być wyposażony w prawo do kontroli procesów prywatyzacji spółek komunalnych prowadzonych przez organ samorządu terytorialnego.

W projektach ustawy o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, przedkładanych przez niektóre kluby i koła poselskie, zakładano wyposażenie tego organu państwowego w kompetencje nadzorczo-kontrolne nad tymi procesami. Projekty proponowanych rozwiązań nie zostały jednak uwzględnione w ustawie o Prokuraturii. Uznano bowiem, iż nadanie takich uprawnień Prokuraturii prowadziłyby do konfliktu kompetencyjnego w strukturze organów administracji rządowej. Organ ten został poddany ogólnemu nadzorowi ministra SP, który jest właściwy w tych sprawach – na mocy Konstytucji (art. 218), jak i ustawy o działach administracji rządowej.

Istotnemu wzmocnieniu nadzoru nad procesami prywatyzacji mienia publicznego (państwowego i komunalnego) służyłoby wprowadzenie do procedury obowiązkowej kontroli wstępnej dokonywanej przed zawarciem umowy prywatyzacyjnej. Kontrola ta miałaby jednocześnie charakter kontroli poświadczającej (*audit certification*). Kontrola wstępna obejmowałaby cały proces przygotowawczy prywatyzacji (bezpośredniej i pośredniej) przedsiębiorstwa państwowego i spółki z udziałem Skarbu Państwa oraz spółki z udziałem jednostek samorządu terytorialnego.

³⁵ T.j. DzU z 2004 r., nr 8, poz. 65, ze zm.

Wyniki wstępnej kontroli potwierdzającej prawidłowe, rzetelne, wiarygodne i przejrzyste przeprowadzenie i udokumentowanie procedury prywatyzacji danego przedsiębiorstwa lub spółki stanowiłyby dla organów administracji publicznej (ministra SP, organów założycielskich, organów wykonawczych samorządu terytorialnego) podstawę do zawarcia z inwestorem umowy prywatyzacyjnej. Negatywny wynik kontroli wstępnej wskazałby na konieczność podjęcia przez właściwe organy prowadzące prywatyzację działań zmierzających do usunięcia nieprawidłowości i ponownego dokonania analizy całej dokumentacji prywatyzowanej.

Badaniami kontrolnymi powinny być objęte w szczególności następujące zagadnienia:

- prawidłowość i rzetelność dokonanych analiz prawno-ekonomicznych przedsiębiorstw i spółek, w tym wyceny tych podmiotów;
- wiarygodność sytuacji finansowej inwestora na podstawie sprawozdań finansowych;
- ocena źródeł sfinansowania akcji (udziałów) lub majątku sprzedawanego przedsiębiorstwa;
- ocena zobowiązań inwestorów i środki zabezpieczające ich realizację.

Wstępne kontrole poświadczające w zakresie prywatyzacji majątku Skarbu Państwa powinny być – moim zdaniem – powierzone organom kontroli skarbowej, które są niezależne od ministra SP. Organy te – jak już zaznaczono wcześniej – mają uprawnienia do kontroli prawidłowości prywatyzacji majątku SP. Przekształcenia własnościowe mienia komunalnego mogłyby być poddane wstępnym kontrolom poświadczającym, prowadzonym przez regionalne izby obrachunkowe.

Podkreślić należy, że instytucja kontroli poświadczającej została włączona do procedury realizacji Narodowego Planu Rozwoju, w tym wykonania programów operacyjnych i projektów współfinansowanych ze środków pochodzących z Unii Europejskiej. System oceny i kontroli realizacji Narodowego Planu Rozwoju określa ustawa z 20 kwietnia o Narodowym Planie Rozwoju³⁶ oraz rozporządzenie ministra gospodarki i pracy z 22 września 2004 r. w sprawie trybu, terminów i zakresu sprawozdawczości dotyczącej realizacji Narodowego Planu Rozwoju, trybu kontroli realizacji Narodowego Planu Rozwoju oraz trybu rozliczeń³⁷. Wyniki kontroli potwierdzające prawidłową realizację projektu są warunkiem dokonania płatności końcowej (refundacji wydatków) na rzecz beneficjenta. Ustalenia kontroli wykonania programów operacyjnych (regionalnych i sektorowych) służą poświadczeniu prawidłowości ich realizacji.

³⁶ DzU nr 116, poz. 1206, ze zm.

³⁷ DzU nr 216, poz. 2206.

Organom kontroli skarbowej powierzono ponadto zadanie certyfikacji i wydawania deklaracji zamknięcia pomocy finansowej ze środków Unii Europejskiej, mających na celu potwierdzenie prawidłowości rachunków oraz sprawdzenie poprawności systemów zarządzania i kontroli tych programów (art. 2 ust. 1 i art. 3a ust. 1- 6 ustawy o kontroli skarbowej).

Institucję kontroli wstępnej (uprzedniej) o charakterze kontroli poświadczającej wprowadziły także przepisy ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo o zamówieniach publicznych³⁸. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych przeprowadza kontrolę uprzednią udzielania zamówień publicznych przed zawarciem umowy, jeśli wartość zamówienia lub umowy ramowej przekracza 20 mln euro (dla robót budowlanych) i 10 mln euro (dla dostaw i innych usług). Zalecenia pokontrolne lub informacje o wynikach kontroli uprzedniej mogą wskazywać na obowiązek unieważnienia postępowania z uwagi na istotne naruszenie ustawy (art. 145, ust. 1) lub usunięcia naruszeń prawa przed zawarciem umowy.

*

Przedstawione w artykule propozycje nowych regulacji w systemie nadzoru i kontroli organów władz publicznych nad przekształceniami własnościowymi mają na celu zapewnienie skutecznej ochrony interesów ekonomicznych państwa i wspólnot samorządowych.

mgr Stanisław Laskowski
em. wicedyrektor Delegatury NIK w Łodzi

³⁸ DzU nr 19, poz. 177, ze zm.

Paweł Wieczorek

BEZPIECZEŃSTWO DOSTAW GAZU ZIEMNEGO DO POLSKI W UWARUNKOWANIACH EUROPEJSKIEJ POLITYKI ENERGETYCZNEJ

W bieżącej dekadzie państwa Unii Europejskiej coraz wyraźniej zaczęły odczuwać skutki kumulacji wielu wyzwań w sferze bezpieczeństwa energetycznego, uwidaczniających się w podaży nośników energii oraz popycie na nie, a także na rynkach energii i w organizacji tych rynków (tabela 1). Bieg spraw w sektorze energetycznym Unii rzutuje na dynamikę wzrostu gospodarczego państw Unii, stan środowiska naturalnego oraz standard życia Europejczyków. Trudności ze znalezieniem przez kraje Unii odpowiedzi na zagrożenia w sferze bezpieczeństwa energetycznego pokazały nieskuteczność dotychczasowych działań na poziomie narodowym, potwierdzając zarazem konieczność nadania tej problematyce wymiaru wspólnotowego¹.

Przejęciowe ograniczenia w dostawach rosyjskiego gazu do Polski i innych krajów UE w styczniu 2006 r.² podważyły zaufanie do stabilności importu z kierunku wschodniego i pokazały, że Rosja – rękoma koncernu Gazprom³ – jest skłonna

¹ Por. E. Wyciszkwicz: *Zielona księga w sprawie polityki energetycznej – wybrane zagadnienia*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, „Biuletyn” nr 18 z 16.03.2006 r., s. 1, <<http://www.pism.pl>>.

² Ograniczenia te stanowiły konsekwencję napięć w stosunkach Rosji z Ukrainą. Nie była to pierwsza tego rodzaju sytuacja, bowiem również w lutym 2004 r. – tym razem w efekcie zadrażnień w relacjach Rosji z Białorusią – dostawy rosyjskiego gazu do Polski uległy czasowemu zakłóceniu.

³ Gazprom jest największą firmą gazowniczą na świecie. Kontrolny pakiet akcji należy do Rosji, zaś drugim po rosyjskim Skarbie Państwa akcjonariuszem jest niemiecki koncern energetyczny E.ON Ruhrgas. Gazprom wydobywa rocznie ok. 550 mld m³ gazu, z czego 1/3 sprzedaje za granicą, głównie w krajach UE. Dysponuje złożami zawierającymi co najmniej 28 bln m³ gazu, co odpowiada ok. 16% wszystkich potwierdzonych zasobów gazu na świecie.

wykorzystywać handel nośnikami energii jako instrument nacisku ekonomicznego oraz politycznego⁴. Czynnikiem, który ożywił w Polsce dyskusję na temat bezpieczeństwa energetycznego kraju było rozpoczęcie w grudniu 2005 r. przez Niemcy i Rosję budowy gazociągu Północnego, umożliwiającego bezpośrednie dostawy rosyjskiego gazu do Niemiec (oraz innych państw UE), bez konieczności korzystania z usług dotychczasowych krajów tranzytowych – Polski, Ukrainy, Białorusi i Słowacji. Inwestycja ta jest niekorzystna dla interesów Polski i uwytkła znaczenie zróżnicowania źródeł zaopatrzenia kraju w nośniki energii w celu wyeliminowania możliwości wywierania przez Rosję presji ekonomicznej oraz wpływania w ten sposób na kształt polskiej polityki wschodniej⁵. Gazociąg Północny utrudnia realizację planów dywersyfikacji dostawców gazu do Polski i stanowi konkurencję dla importu gazu z kierunku skandynawskiego. Ponadto stwarza zagrożenia ekologiczne w rejonie Morza Bałtyckiego⁶.

Tabela 1

Wyzwania dla bezpieczeństwa energetycznego Unii

Wymiar problemu	Czynniki zagrażające bezpieczeństwu energetycznemu UE
Popyt na nośniki energii	<ul style="list-style-type: none"> – Wzrost światowego popytu na energię – Rosnąca zależność UE od importu nośników energii – Małe postępy w zakresie racjonalizacji wykorzystania energii
Podaż surowców energetycznych	<ul style="list-style-type: none"> – Konflikty polityczno-wojskowe w regionach, w których zlokalizowane są duże zasoby surowców energetycznych – Ograniczone możliwości dywersyfikacji źródeł zaopatrzenia w surowce energetyczne – Wolny rozwój podaży energii ze źródeł odnawialnych
Sytuacja na rynkach energii oraz organizacja tych rynków	<ul style="list-style-type: none"> – Wysokie i niestabilne ceny energii – Zbyt mała przejrzystość rynków energii oraz ich integracja – Niewystarczająca koordynacja między podmiotami działającymi w sektorze energetycznym – Niewystarczające inwestycje w infrastrukturę energetyczną

⁴ Informacja z 7.02.2006 r., przedstawiona przez ministra gospodarki w odpowiedzi na interpelację nr 270 w sprawie ograniczenia dostaw gazu do Polski. Dostęp do odpowiedzi na poselskie interpelacje i zapytania można uzyskać za pomocą wyszukiwarki działającej pod adresem <<http://ks.sejm.gov.pl:8009/forms/iz.htm>>.

⁵ Informacja z 18.01.2006 r., przedstawiona przez ministra gospodarki w odpowiedzi na interpelację nr 172 w sprawie budowy gazociągu Północnego.

⁶ Wypowiedź ministra gospodarki na konferencji *Bezpieczeństwo energetyczne Polski a polityka energetyczna Unii Europejskiej*, zorganizowanej w Senacie 30.05.2006 r., „Biuletyn Prasowy” nr 23/2006 z 11.06.2006 r., Ministerstwo Gospodarki.

Polsce, podobnie jak wielu pozostałym krajom Unii Europejskiej, trudno będzie całkowicie zrezygnować z importu rosyjskiego gazu. Trzeba jednak szukać sposobów dywersyfikowania źródeł zaopatrzenia w ten surowiec i stworzenia przeciwwagi dla dostaw z Rosji⁷. Dywersyfikacja w wypadku Polski oznacza uzyskanie dostępu do trzeciego – po wydobyciu krajowym i imporcie z kierunku wschodniego – źródła pozyskiwania gazu z wykorzystaniem nowej i niezależnej od już istniejącej infrastruktury przesyłowej⁸. W tym kontekście rozważane są zwłaszcza dwa rozwiązania: wybudowanie kolejnego połączenia sieciowego (rurociąg z Norwegii, projekt Nabucco, gazociąg Sarmacki) oraz zainwestowanie w terminal obsługujący dostawy gazu skroplonego (LNG⁹). Bada się także możliwości zwiększenia krajowego wydobycia gazu i w ten sposób zmniejszenia znaczenia jego importu.

Punktem wyjścia wszystkich planów poprawy bezpieczeństwa energetycznego Polski musi być rachunek ekonomiczny. Nie ulega wątpliwości, że dywersyfikacja źródeł zaopatrzenia w nośniki energii jest ważnym czynnikiem zapewnienia niezawodności dostaw surowców energetycznych. Działania w tym kierunku nie mogą jednak pociągnąć za sobą istotnego wzrostu ceny tych surowców na rynku krajowym i w konsekwencji pogorszenia konkurencyjności polskich przedsiębiorstw wykorzystujących gaz¹⁰.

Początek 2006 r. przyniósł wyraźny postęp w pracach nad europejską polityką energetyczną (EPE), traktowaną jako instrument racjonalizujący unijny rynek energii oraz stabilizujący dostawy nośników energii do Unii Europejskiej, a tym samym wzmacniający bezpieczeństwo energetyczne Unii. Rada UE ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii przyjęła 14 marca 2006 r. przedstawione przez Komisję Europejską w formie tzw. zielonej księgi¹¹ wstępne założenia tej polityki. Dokument ten stał się następnie podstawą decyzji Rady Europejskiej określających zarys EPE, podjętych na posiedzeniu w Brukseli 24 marca 2006 r.¹²

⁷ Zob. wypowiedź S. Rychlickiego z AGH w Krakowie na łamach periodyku „Gigawat. Energia”, nr 1/2006, s. 3, <http://www.rynekgaz.pl/filez/od_gazu_nie_uwolnimy1681954361.pdf>.

⁸ Informacja z 1.03.2006 r., przedstawiona przez ministra gospodarki w odpowiedzi na interpelację nr 914 w sprawie powołania nowego podmiotu gospodarczego do realizacji przedsięwzięcia związanego z zapewnieniem dostaw LNG do Polski.

⁹ LNG (*liquid natural gas*). W transporcie wykorzystuje się właściwość gazu polegającą na przechodzeniu pod dużym ciśnieniem z postaci lotnej w ciekłą i zmniejszaniu w trakcie tego procesu objętości o ponad 600 razy. LNG musi być przewożony w temperaturze minus 165 °C, co wymaga statków o specjalnej konstrukcji, a w portach skomplikowanych instalacji przeładunkowych.

¹⁰ Informacja z 7.02.2006 r. (interpelacja nr 270) ..., op.cit., s. 2.

¹¹ *Zielona księga. Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii*, KOM(2006) 105, wersja ostateczna, Bruksela, 8.03.2006 r.

¹² Posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli 23-24.03.2006 r. *Konkluzje prezydencji*, 7775/06 CONCL 1, Bruksela, 24.03.2006 r., s. 13-17, 29-34.

Kwestie europejskiej polityki energetycznej były również przedmiotem dyskusji na kolejnym posiedzeniu Rady Europejskiej, zorganizowanym w Brukseli w czerwcu 2006 r.¹³

Zapotrzebowanie Unii Europejskiej na gaz ziemny

Zgodnie z prognozami, światowy popyt na gaz ziemny wzrośnie do 2020 r. – w stosunku do 2003 r. – o blisko 50%, natomiast zapotrzebowanie krajów OECD na gaz powiększy się w tym czasie o ponad 30%, zaś w państwach Unii może przekroczyć 40% (tabela 2). Wpływ na to będzie miało wiele czynników, a zwłaszcza: dynamika wzrostu gospodarczego; zmiany w zakresie energochłonności gospodarki; liczba ludności i trendy demograficzne; relacja cen gazu w stosunku do innych nośników energii, w tym ceny węgla; stopień oparcia energetyki na gazie; wymagania w zakresie ochrony środowiska naturalnego, wynikające z postanowień protokołu z Kioto.

Tabela 2

Prognozy zapotrzebowania na gaz ziemny w latach 2010 i 2020 (w mld m³ oraz %)

Wyszczególnienie	2003 r.	2010 r.	2020 r.	Zmiana w latach 2003–2020	
				w mld m ³	w %
Świat ogółem ¹⁾	2 709	3 215	4 061	1 352	49,9
Kraje OECD ¹⁾	1 436	1 617	1 872	436	30,4
Europejskie kraje OECD ¹⁾	520	593	691	171	32,9
Kraje UE-25 ²⁾	456	525-560	590-640	134-184	29,4-40,4

Źródła:

¹⁾ *World Energy Outlook 2005. Middle East and North Africa Insights*, International Energy Agency 2006.

²⁾ Dane Eurogas. Cyt. za: Jean-Marie Devos: *Security of Supply of Natural Gas and the Enlarged European Union*, wystąpienie na konferencji *European Fossil Fuels Forum*, zorganizowanej w październiku 2005 r. w Berlinie, s. 11, <http://www.eurogas.org/databa-se/documents/EOROGAS%20-%20Devos.pdf>.

¹³ Posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli 15-16.06.2006 r. *Konkluzje prezydencji*, 10633/06 CONCL 2, Bruksela, 16.06.2006 r., s. 10-11.

W 2005 r. kraje Unii Europejskiej zużyły łącznie 471 mld m³ gazu, z czego 379 mld m³ (około 81%) pochodziło z importu, w tym z Rosji, która dostarczyła w sumie 128 mld m³ (34% całego importu), a ponadto z Norwegii oraz Algierii¹⁴. W 2020 r. – jak ocenia Eurogas, organizacja skupiająca europejskie firmy gazownicze – zapotrzebowanie Unii na gaz wyniesie 590-640 mld m³, czyli wzrośnie w porównaniu z 2004 r. o 21-32%. Równocześnie z 10% do 17% powiększy się udział gazu skroplonego LNG w imporcie gazu ogółem. Według prognoz Międzynarodowej Unii Gazowniczej (IGU), w 2030 r. handel LNG – w związku z wyczerpywaniem się łatwo dostępnych złóż gazu¹⁵ – może przewyższyć handel gazem przesyłanym połączeniami sieciowymi¹⁶. Zmianom tym będzie towarzyszyć rozbudowa floty gazowców – w 2000 r. takich statków było na świecie łącznie 127, natomiast w 2010 r. będzie ich 380.

Zapotrzebowanie Polski na gaz ziemny

Ile gazu Polska zużyje do końca dekady? – na to pytanie eksperci nie potrafią dać jednoznacznej odpowiedzi. Z tego punktu widzenia istotne znacznie ma energochłonność polskiej gospodarki, która systematycznie maleje, choć nadal – w porównaniu ze starymi krajami UE – jest wysoka. W 2005 r. Polska zużyła w sumie 14 mld m³ gazu, z czego 9,7 mld m³ kupiono za granicą, w tym 6,3 mld m³ w Rosji oraz 2,4 mld m³ w krajach Azji Środkowej¹⁷ (rysunek 1). Według niektórych ocen, w 2010 r. potrzebne będzie 16-17 mld m³, zaś w 2020 r. 18-19 mld m³ gazu, co oznacza konieczność importu na poziomie około 11 mld m³ w 2010 r. oraz około 13 mld m³ w 2020 r.¹⁸ Część niezbędnego importu pokryją dostawy z Rosji w ramach kontraktu jamalskie-

¹⁴ BP Statistical Review of World Energy 2006, June 2006, s. 30, <<http://www.bp.com>>.

¹⁵ Transport gazu rurociągami jest opłacalny na odległość nie większą niż 5000 km, zaś gdy rurociąg biegnie pod wodą, odległość ekonomicznie uzasadniona ulega skróceniu nawet o połowę. Dlatego przy większych odległościach lub przy bardzo trudnych warunkach dostępu do złóż (Morze Barentsa, Sachalin, afrykańskie pustynie) w grę wchodzi jedynie transport gazu w formie skroplonej. J. Balcewicz: *Gorączka LNG*, „Energia. Gigawat” nr 2/2006, s. 1, <http://www.rynekgazow.pl/filez/goroczka_lng497839614.pdf>.

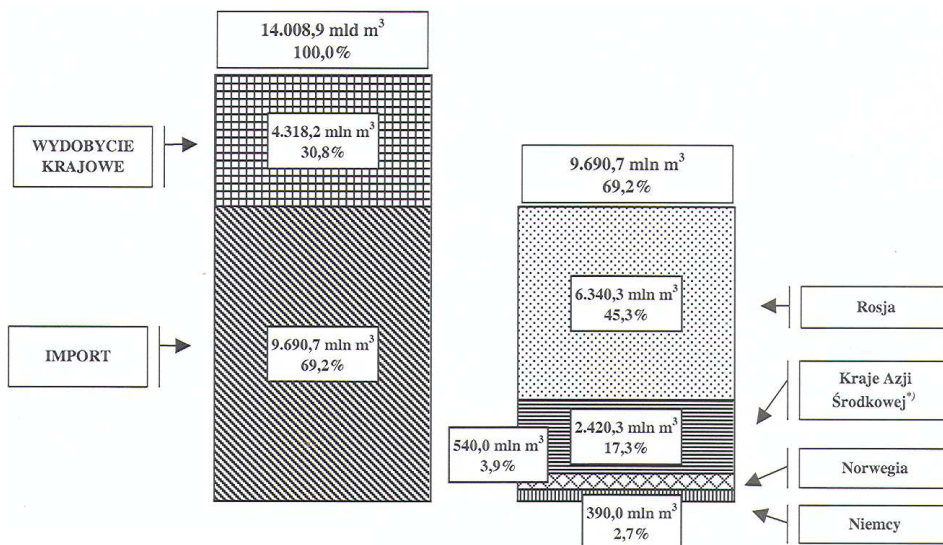
¹⁶ Według przewidywań IGU, w 2010 r. gazociągami będzie przesyłanych 205–225 mld m³ rocznie, natomiast w postaci LNG 195–265 mld m³. Jednak już w 2030 r. handel gazem LNG (340–600 mld m³) może być porównywalny, a nawet większy niż handel gazem przesyłanym gazociągami (340–390 mld m³). Cyt. za: J. Wiśniewski: *Gazociąg czy terminal LNG?*, „Rynki Zagraniczne” z 16.02.2006 r.

¹⁷ Przytoczone dane zostały zaczerpnięte ze *Sprawozdania z działalności Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w 2005 r.*, „Biuletyn URE” nr 3, maj 2006 r., <<http://www.ure.gov.pl>>. Statystyki zużycia gazu w Polsce w 2005 r. komplikuje uruchomienie zapasów gazu zgromadzonych w magazynach. Ze wspomnianego sprawozdania wynika, że w 2005 r. na potrzeby odbiorców pobrano z magazynów łącznie 1,4 mld m³ gazu, następnie jednak ten ubytek został z pewną nadwyżką uzupełniony przez wtłoczenie do magazynów 1,6 mld m³ gazu.

¹⁸ P. Niewiarowski, J. Siemek, S. Nagy: *Estymacja zapotrzebowania na gaz ziemny w Polsce na podstawie krzywych logistycznych na najbliższe 20 lat*, referat wygłoszony na sesji naukowej w AGH

Rysunek 1

Źródła zaopatrzenia odbiorców w gaz ziemny (dane z 2005 r. w mln m³)



¹⁾ Kazachstan, Uzbekistan i Turkmenistan

Źródło: *Sprawozdanie z działalności Prezesa URE w 2005 r.*, „Biuletyn URE” ..., op.cit.

go, część natomiast zakupy w ramach tzw. kontraktów dywersyfikacyjnych, które mają być zawarte z dostawcami gazu spoza kierunku wschodniego¹⁹.

Gaz ziemny w Polsce nie jest najważniejszym źródłem energii²⁰, chociaż jego udział w bilansie energii pierwotnej stopniowo rośnie – w 2002 r. wynosił 11,6%, zaś w 2005 r. 13,3% (rysunek 2). Krajowa energetyka nadal będzie przede wszystkim opierać się na węglu²¹, z tym że rola tego nośnika energii powinna sukcesywnie się zmniejszać, przy równoczesnym wzroście znaczenia gazu ziemnego.

w Krakowie 15.01.2004 r. Dane zawarte w tym referacie przytaczają m.in.: M. Kaliski, D. Staško: *Zależność importowa Polski w zakresie dostaw gazu ziemnego*, „Rurociągi” nr 2-3/2004, s. 21, <http://www.rurociagi.com/spis_art./2004_2/pdf/zalezosc.pdf>.

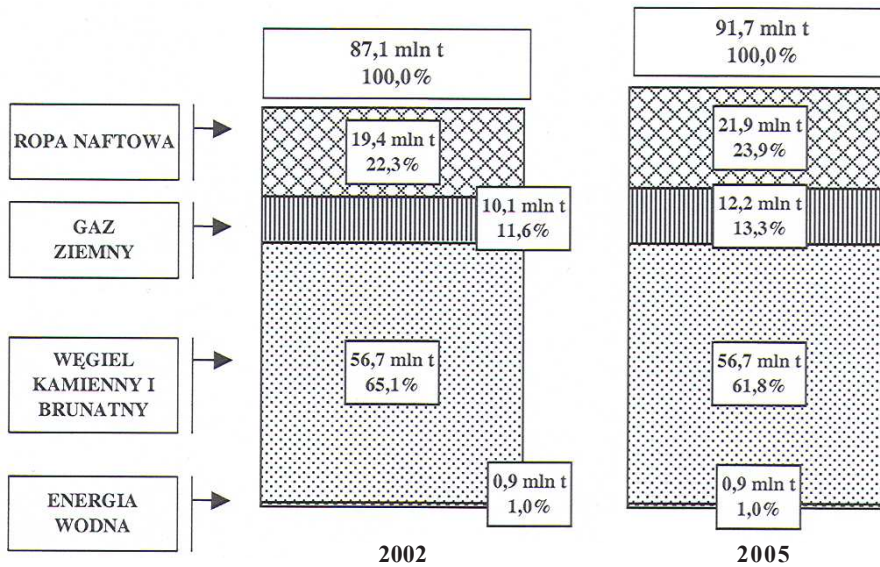
¹⁹ Zakłada się, że w średniookresowej perspektywie udział dostaw gazu w ramach kontraktów dywersyfikacyjnych stanowić będzie co najmniej 1/4 łącznego zapotrzebowania Polski na gaz; „Biuletyn Prasowy”, Ministerstwo Gospodarki, nr 23/2006 z 11.06.2006 r.

²⁰ Nie zmienia to faktu, że w niektórych sektorach przemysłu (np. zakładach wielkiej syntezy) gaz odgrywa bardzo dużą rolę.

²¹ Informacja z 22.03.2006 r., przedstawiona przez ministra gospodarki w odpowiedzi na interpelację nr 977 w sprawie prac rządu w zakresie bezpieczeństwa energetycznego Polski, s. 2. Zob. także: S.Rychlicki, J. Siemek: *Import gazu oraz analiza celowości jego wzrostu*, <<http://www.sitg.pl/4impgaz.doc>>.

Rysunek 2

Struktura zużycia energii pierwotnej w Polsce w latach 2002–2005 (w %)
(w mln ton i % w przeliczeniu na ropę naftową)



Źródło: BP Statistical Review of World Energy, lata 2004–2006, <<http://www.bp.com>>.

Zależność krajów Unii Europejskiej od importu rosyjskiego gazu ziemnego

Europejskie złoża gazu ziemnego są – po pierwsze – niezbyt duże, a po drugie – rozmieszczone nierównomiernie, przede wszystkim na szelfie Morza Północnego, w strefie ekonomicznej Norwegii, Holandii oraz Wielkiej Brytanii (na te trzy kraje przypada 85% zasobów udokumentowanych). W sumie produkcja własna zaspokaja jedynie około 1/4 łącznego zapotrzebowania krajów Unii Europejskiej na gaz i ranga tego źródła energii będzie sukcesywnie malała wraz z przewidywanym w ciągu najbliższych 20-30 lat wzrostem potrzeb Unii, przy równoczesnym wyczerpywaniu się europejskich zasobów tego nośnika energii. W konsekwencji zależność Unii od importu gazu spoza jej obszaru – w tym także z Rosji – zwiększy się, choć trudno obecnie definitywnie określić w jakiej skali. W dającej się przewidzieć przyszłości coraz większa część zapotrzebowania UE na gaz będzie musiała być pokrywana importem z Rosji, co rzutuje oczywiście na

bezpieczeństwo energetyczne Unii. Problem jest o tyle istotny, że już obecnie niektóre kraje Unii (Austria, Finlandia, Grecja, Węgry, Łotwa, Litwa, Czechy, Słowacja) są w 70-100% uzależnione od dostaw gazu z Rosji (tabela 3).

Tabela 3

**Stopień uzależnienia wybranych państw UE od dostaw gazu z Rosji w 2004 r.
(w mld m³ i %)**

Państwa ¹⁾	Zapotrzebowanie na gaz z importu ogółem (mld m ³)	Import gazu z Rosji (mld m ³)	Udział importu gazu z Rosji w pokryciu potrzeb importowych ogółem (w %)
Finlandia	4,20	4,20	100,0
Słowacja	6,40	6,40	100,0
Litwa	2,93	2,93	100,0
Łotwa	1,75	1,75	100,0
Bułgaria ²⁾	2,85	2,85	100,0
Grecja	2,86	2,40	83,9
Austria	8,68	6,80	78,3
Węgry	10,82	8,32	76,9
Czechy	9,48	7,13	75,2
Rumunia ²⁾	6,25	3,95	63,2
Polska ³⁾	10,21	6,40	62,7
Słowenia	1,10	0,56	50,9
Niemcy	90,70	36,54	40,3
Włochy	73,49	23,33	31,8
Francja	49,03	11,50	23,5
Holandia	17,58	2,97	16,9
Belgia	21,90	0,30	1,4
UE ogółem ⁴⁾	378,50	128,30	33,9

¹⁾ Uwzględniono jedynie państwa UE, które importują z Rosji gaz ziemny.

²⁾ Tzw. kraj przystępujący, który zostanie przyjęty do UE w styczniu 2007 r.

³⁾ Bez importu z krajów Azji Środkowej (Kazachstanu, Uzbekistanu, Turkmenistanu).

⁴⁾ Bez Cypru, Danii, Estonii i Malty, natomiast łącznie z krajami przystępującymi.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: *PB Statistical Review* ..., op.cit., s. 28.

Rosyjski gaz dociera do Europy trzema głównymi trasami lądowymi: systemem magistrali biegnących przez Ukrainę i Słowację do Europy Zachodniej (tędy przepływa 90% rosyjskiego eksportu gazu), rurociągiem Jamalskim poprowadzonym przez Białoruś do Polski i dalej do Niemiec, a także rurociągiem idącym na

Bałkany, z odgałęzieniem do Turcji. Wynika z tego, że transport rosyjskiego gazu do Unii jest uzależniony od relacji Rosji z państwami tranzytowymi, w tym zwłaszcza z Ukrainą oraz Polską. Moskwa usilnie dąży do zmiany tej sytuacji przez zdywersyfikowanie tras przesyłowych gazu do Europy.

W latach dziewięćdziesiątych Rosja skupiła uwagę na gazociągu Jamalskim, który docelowo miał się składać z dwóch nitek o łącznej przepustowości ponad 60 mld m³ rocznie. Dotychczas zbudowano tylko jedną nitkę, natomiast z drugiej zrezygnowano z uwagi na zmianę priorytetów rosyjskich jeśli chodzi o trasy przesyłu gazu²². Rosjanie wykorzystali dążenie Polski do obniżenia wielkości dostaw w ramach kontraktu jamalskiego w stosunku do wcześniej ustalonej wielkości importu rosyjskiego gazu²³ jako pretekst do rezygnacji z rozbudowy magistrali jamalskiej i wypromowania koncepcji gazociągu Północnego²⁴.

W ramach działań na rzecz dywersyfikacji rosyjskich szlaków eksportowych gazu Rosja rozważa także możliwość rozbudowy gazociągu Bałkańskiego. Chodzi o wybudowanie drugiej nitki, a także o ewentualne przedłużenie tego połączenia do Grecji i Włoch. Inwestycja ta pozwoliłaby Rosji na zmniejszenie tranzytu gazu przez Ukrainę.

Źródła pokrycia zapotrzebowania Polski na gaz ziemny

Krajowa produkcja gazu i perspektywy jej wzrostu

Wydobycie gazu ze złóż krajowych zaspokaja obecnie (dane z 2005 r.) około 30% łącznego zapotrzebowania Polski na ten nośnik energii. Udokumentowane i możliwe do wydobycia zasoby gazu ziemnego oceniane są na około 106 mld m³

²² Druga nitka gazociągu Jamalskiego miała powstać jeszcze w 2001 r., a do chwili obecnej nie została nawet zaprojektowana. Przez pewien czas rozważano nową trasę dla tego połączenia (projekt Amber), która miała biec z Rosji przez terytorium republik bałtyckich oraz obwodu kaliningradzkiego do Polski i Niemiec.

²³ W 2003 r. Rosja i Polska porozumiały się w kwestii ograniczenia przez Polskę zakupów rosyjskiego gazu w ramach kontraktu jamalskiego. W sumie do 2022 r. import do Polski wyniesie 161 mld m³, zamiast 219 mld m³, jak pierwotnie zakładano.

²⁴ Budowa tego gazociągu – będąca wspólną inwestycją Gazpromu i niemieckich koncernów E.ON Ruhrgas oraz BASF – rozpoczęła się w grudniu 2005 r. i potrwa do 2010 r. Początkowa przepustowość gazociągu będzie wynosić 27,5 mld m³ rocznie, a po zbudowaniu drugiej nitki wzrośnie do 55 mld m³. Z uwagi na to, że odcinek gazociągu o długości 1189 km będzie biegł po dnie Bałtyku, koszt całego przedsięwzięcia jest bardzo wysoki i wyniesie 5,5-6 mld USD, w zależności od szacunków (nie jest pewne, czy kwota ta stanowi koszt wyłącznie odcinka podmorskiego, czy też uwzględnią także koszty odcinków lądowych w Rosji i Niemczech). Istnieje obawa, że prace inżynierskie związane z układaniem rurociągu mogą spowodować groźne skutki ekologiczne, bowiem jego trasa ma przebiegać przez rejon podwodnych składowisk starej broni chemicznej oraz obszary, które w czasach wojen światowych były intensywnie minowane.

i mogą się powiększyć do około 160 mld m³ w ciągu najbliższych 20 lat²⁵. Dlatego zakłada się, że krajowa produkcja gazu – wynosząca w 2004 r. 4,3 mld m³ – wzrośnie w 2008 r. do poziomu 5,5 mld m³ w skali roku²⁶. Możliwości zwiększenia wydobycia krajowego są uwarunkowane wzrostem nakładów na prace poszukiwawcze, jak również rozbudową instalacji wydobywczych, magazynów gazu oraz infrastruktury przetwórczej (służącej wzbogacaniu i odzotowaniu gazu). W tym kontekście eksperci wskazują przede wszystkim na firmę Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo SA (PGNiG), która na tego rodzaju inwestycje może przeznaczyć część wpływów z emisji akcji notowanych od września 2005 r. na Giełdzie Papierów Wartościowych²⁷.

Możliwości magazynowania gazu

Polska aktualnie dysponuje jedynie 6 dużymi podziemnymi magazynami gazu (PMG) o łącznej pojemności roboczej 1,56 mld m³ (dane z 2005 r.). Odpowiada to (w zależności od pory roku) około 30-50 dniom krajowego zapotrzebowania²⁸. Magazyny te są wykorzystywane do wyrównywania przejściowych wahań w poborze gazu; pozwalają także na zapewnienie dostaw podczas awarii infrastruktury przesyłowej i krótkotrwałych przerw w imporcie (PMG Mogilno), jak również pokrycie zwiększonego zapotrzebowania na gaz w okresach jesienno-zimowych (PMG Wierzchowice i PMG Husów)²⁹. Zdaniem ekspertów, Polska powinna dysponować możliwością magazynowania 4-4,5 mld m³ (zapas na około 4 miesiące), choć promowana jest także idea budowy systemu euromagazynów gazu o pojemności sięgającej do 30 mld m³. Struktury geologiczne w Polsce sprzyjają takim konstrukcjom³⁰.

Jako pierwsza powiększona zostanie pojemność magazynu w Wierzchowicach, który docelowo będzie w stanie pomieścić 3,5 mld m³ gazu, siedmiokrotnie więcej niż obecnie³¹. Rozbudowa PMG oraz przechowywanie strategicznych

²⁵ Informacja z 3.03.2006 r., przedstawiona przez ministra gospodarki w odpowiedzi na interpelację nr 942 w sprawie zwiększenia wydobycia gazu ze złóż krajowych, s. 1.

²⁶ Informacja z 1.02.2006 r., przedstawiona przez ministra gospodarki w odpowiedzi na interpelację nr 527 w sprawie bezpieczeństwa energetycznego Polski, s. 1.

²⁷ Informacja z 7.02.2006 r. (interpelacja nr 270)..., op.cit., s. 2.

²⁸ Informacja z 29.03.2006 r., przedstawiona przez ministra gospodarki w odpowiedzi na interpelację nr 1535, s. 2.

²⁹ Informacja z 1.02.2006 r. (interpelacja nr 527) ..., op.cit., s. 1.

³⁰ Wypowiedź S. Rychlickiego ..., op.cit., s. 2.

³¹ Informacja z 26.01.2006 r., przedstawiona przez sekretarza stanu w Ministerstwie Gospodarki w sprawie działań rządu mających na celu dywersyfikację dostaw nośników energii. Stenogram z 9 posiedzenia 26.01.2006 r., s. 258-259.

rezerw gazu są jednak bardzo kosztowne. Szacuje się, że samo utrzymywanie – ze względu na bezpieczeństwo energetyczne kraju – rezerw gazu w ilości 3% importu lub np. 90-dniowego zużycia spowoduje wzrost ceny gazu dla odbiorców końcowych o 3-8%, co będzie wywierać negatywny wpływ na gospodarkę oraz obniży konkurencyjność gazu na rynku paliw w stosunku do innych nośników energii³².

Konieczność dywersyfikacji importu gazu ziemnego

Polska nie może całkowicie zrezygnować z importu rosyjskiego gazu, ale należy dążyć do stworzenia przeciwwagi dla dostaw z kierunku wschodniego w ramach generalnego zróżnicowania źródeł zaopatrzenia kraju. Wyklucza to udział Polski w budowie gazociągu Północnego oraz korzystanie z dostaw gazu tłoczonego tym połączeniem. Oznaczałoby to bowiem zwiększenie importu gazu z Rosji, od której przecież Polska już obecnie kupuje duże ilości surowców energetycznych, podczas gdy dla bezpieczeństwa energetycznego kraju najważniejsze jest zdywersyfikowanie źródeł zaopatrzenia w nośniki energii.

W celu zapewnienia właściwego poziomu zróżnicowania źródeł zaopatrzenia, w listopadzie 2005 r. powołany został pełnomocnik rządu do spraw dywersyfikacji dostaw nośników energii do Polski. Jego głównym zadaniem jest przygotowanie koncepcji ekonomiczno-prawnych, inicjowanie i monitorowanie prac w zakresie zróżnicowania kierunków importu przez Polskę nośników energii, a zwłaszcza gazu ziemnego.

Możliwości dywersyfikacji importu gazu ziemnego

W ramach działań na rzecz zróżnicowania dostaw gazu, co przyczyniłoby się do poprawy bezpieczeństwa energetycznego kraju, rozważenia wymagają dwie zasadnicze opcje: kolejny rurociąg lub terminal LNG. Podstawową zaletą importu gazu skroplonego jest możliwość wyboru dostawcy odpowiedniego z punktu widzenia aktualnych uwarunkowań politycznych i ekonomicznych, a także dopasowania wielkości zakupów do zmieniających się potrzeb polskiej gospodarki w zakresie nośników energii. Dodatkowym argumentem za budową terminalu LNG są zmiany w relacjach cen na korzyść gazu skroplonego, będące efektem postępu technologicznego w technikach skraplania gazu i budowie statków do przewozu LNG³³.

³² Informacja z 17.02.2006 r., przedstawiona przez ministra gospodarki w odpowiedzi na interpelację nr 653 w sprawie stanu rezerw gazu w Polsce, s. 2. Informacja z 1.02.2006 r. (interpelacja nr 527) ..., op.cit.

³³ Koszty dostaw LNG (skraplania, transportu i regazyfikacji) maleją i według Energy International Agency, do 2020 r. powinny zmniejszyć się o połowę. Transport gazu w formie skroplonej nie jest

Pierwszym krokiem w sprawie terminalu LNG będzie przygotowanie studium wykonalności koncepcji gazoportu o przepustowości 3-5 mld m³ gazu rocznie oraz założeń techniczno-ekonomicznych importu gazu skroplonego. Sama budowa obiektu ma się rozpocząć w 2007 r. i potrwać do 2010 r. O lokalizację terminalu na swoim terenie zabiegają Świnoujście oraz Gdańsk. Skroplony gaz mógłby być sprowadzany z różnych kierunków, z Bliskiego Wschodu (Katar, Kuwejt), Afryki (Egipt, Algieria), a także Norwegii. Jednak ostateczna decyzja w sprawie budowy gazoportu, jego lokalizacji, a nawet tej formy zaopatrywania się w gaz, jeszcze nie zapadła³⁴.

Ewentualna budowa terminalu LNG na wybrzeżu Bałtyku może być elementem szerszego planu rozbudowy systemu gazowniczego na północy Polski, który w tej części kraju jest relatywnie słabo rozwinięty. Gazoport mógłby również stanowić instrument dywersyfikacji dostaw gazu nie tylko do Polski, ale także do krajów bałtyckich i wraz z innymi projektami infrastrukturalnymi (gazociągi przesyłowe; połączenia międzysystemowe, czyli tzw. interkonektory; magazyny) może służyć zwiększeniu bezpieczeństwa energetycznego tych krajów i pozytywnie wpływając na zrównoważony rozwój gospodarczy regionu. Byłby to również element integrujący systemy gazownicze i rynek gazu wielu krajów Unii Europejskiej.

Wśród alternatywnych opcji dostaw gazu ziemnego rurociągami, które służyłyby zróżnicowaniu źródeł zaopatrzenia w nośniki energii i poprawie bezpieczeństwa energetycznego – rozważa się przede wszystkim trzy następujące projekty³⁵:

1. Gazociąg Norweski. W ramach podpisanej we wrześniu 2001 r. umowy Polska miała otrzymać w latach 2008–2024 łącznie 78 mld m³ gazu, dostarczonego do Polski wybudowanym przez stronę norweską (koncern Statoil i inne firmy) podmorskim gazociągiem o długości 1200 km (dochodzącym do Niechorza położonego w pobliżu Świnoujścia). Norwegowie uzależniali jednak budowę gazociągu od zapewnienia ekonomicznej opłacalności tego przedsięwzięcia, co według wstępnych analiz wymagało dostaw na poziomie 8 mld m³ rocznie³⁶. Na początku 2004 r. eksperci norwescy i polscy ostatecznie uznali, że aktualne zapotrzebowanie na gaz nie uzasadnia realizacji tak dużej inwestycji. Obecnie bada się możliwości ewentualnego powrotu do koncepcji budowy gazociągu umożli-

jeszcze ewidentnie tańszy od kosztu przesyłania gazu połączeniem sieciowym, ale w niedalekiej przyszłości raczej tak będzie. W miarę bowiem wyczerpywania się łatwo dostępnych zasobów gazu gazociągi będą wydłużane, co wpłynie na wzrost kosztów tłoczenia gazu. K. Kochanowski: *Gaz może stanąć*, „Świat energii”, grudzień 2005 r. J. Balcewicz: *Gorączka LNG...*, op.cit., s. 4.

³⁴ Informacja z 17.02.2006 r. (interpelacja nr 270)..., op.cit., s. 2. Zob. także: Informacja z 7.02.2006 r., przedstawiona przez ministra gospodarki w odpowiedzi na interpelację nr 651 w sprawie dywersyfikacji dostaw gazu.

³⁵ Informacje z 17.02. oraz 22.03.2006 r. (interpelacje nr 653 i 977) ..., op.cit.

³⁶ Informacja z 17.02.2006 r. (interpelacja nr 653) ..., op.cit., s. 1.

wiąjącego dostawy gazu norweskiego do Polski³⁷. Wznowienie współpracy wymaga jednak uwzględnienia zmian w sytuacji rynkowej, jakie nastąpiły od momentu podpisania umowy z Norwegami w 2001 r. oraz dokonania głębokiej wieloaspektowej analizy techniczno-ekonomicznej tego zagadnienia³⁸.

2. Gazociąg Nabucco o długości około 3400 km, którym przez Bałkany do Europy przesyłany byłby gaz irański bądź turkmeński. Projektem – promowanym przez austriacki koncern OMV – od paru lat zainteresowanych jest kilka państw południowoeuropejskich i środkowoeuropejskich (Węgry, Rumunia, Bułgaria, Austria, Grecja, Czechy oraz Słowacja) oraz Turcja. Teoretycznie możliwe jest także przedłużenie gazociągu do Polski. Zdolności przesyłowe gazociągu planowane są na 25–32 mld m³, z czego 1/3 byłaby dostępna na potrzeby państw uczestniczących w budowie, reszta natomiast – w wolnej sprzedaży. Obecnie trudno jednak ocenić możliwość wykorzystania tego projektu w procesie dywersyfikacji źródeł zaopatrzenia Polski w gaz. Wciąż nie uzgodniono z krajami tranzytowymi potencjalnych zdolności przesyłowych, z których mogłaby korzystać Polska. Problemem jest także wysoki koszt przedsięwzięcia (co najmniej 4-5 mld euro). Poza tym dostawy gazu z Iranu stoją pod znakiem zapytaniem ze względów politycznych, z uwagi na kontrowersje wokół irańskiego programu atomowego.

3. Gazociąg Sarmacki transportujący gaz ze złóż znajdujących się w rejonie Morza Kaspijskiego.

W kierunku europejskiej polityki energetycznej

Przesłanki sformułowania europejskiej polityki energetycznej

Unia Europejska jest drugim co do wielkości rynkiem energii na świecie, liczącym ponad 450 mln konsumentów indywidualnych. Kontekst europejskiej polityki energetycznej wyznaczają następujące zjawiska i tendencje o wymiarze globalnym lub regionalnym³⁹:

– Europejska energetyka jest mocno niedoinwestowana. Ocenia się, że aby zaspokoić przewidywane zapotrzebowanie państw UE na energię oraz uzupełnić

³⁷ W 2006 r. Polska została zaproszona do projektu budowy gazociągu z Karsto w Norwegii do rejonu Oslo i dalej do Szwecji, w którym po stronie norweskiej główną rolę odgrywa koncern Gasco. Wypowiedź ministra gospodarki na konferencji pt. „Bezpieczeństwo ...”, op.cit.

³⁸ Informacja z 7.02.2006 r. (interpelacja nr 270) ..., op.cit., s. 1.

³⁹ *Zapewnijmy paliwo na przyszłość: Komisja Europejska prezentuje swoją wizję strategii energetycznej dla Europy*, komunikat prasowy, IP/06/282 z 8.03.2006 r.; *Zielona księga. Europejska strategia...*, op.cit., s. 3-4.

i zmodernizować infrastrukturę techniczną, trzeba będzie w ciągu 20 lat ponieść nakłady w wysokości co najmniej 1 bln euro.

– Rośnie zapotrzebowanie UE na energię, co – wobec wyczerpywania się europejskich zasobów gazu – w nieodległej perspektywie pociągnie za sobą wzrost uzależnienia Unii od importu tego surowca spoza jej obszaru, w tym także z Rosji.

– Po 2004 r. ceny gazu wzrosły w UE niemal dwukrotnie. Konsekwencją tego są m.in. podwyżki cen energii elektrycznej. Przy zwiększającym się światowym zapotrzebowaniu na paliwa kopalne, rozciągniętych łańcuchach zaopatrzenia i wzrastającym uzależnieniu od importu nośników energii, ceny ropy i gazu prawdopodobnie pozostaną na wysokim poziomie. Może to jednak wymusić racjonalizację wykorzystywania nośników energii.

– W następstwie realizacji postanowień protokołu z Kioto zwiększają się wymagania dotyczące ochrony środowiska. Stanowi to jedną z przyczyn wzrostu zapotrzebowania na gaz, który jest uważany za paliwo proekologiczne.

– Unia nie stworzyła jeszcze w pełni konkurencyjnego rynku energii. Dopiero powstanie takiego rynku pozwoli zdyskontować odbiorcom indywidualnym oraz przedsiębiorcom korzyści z tego tytułu w postaci większego bezpieczeństwa dostaw gazu i niższych jego cen. Aby to osiągnąć, należy rozwijać sieć wzajemnych połączeń, stworzyć skuteczne ramy prawne i regulacyjne, jak również zapewnić rygorystyczne przestrzeganie wspólnotowych reguł konkurencji.

– Sprawy energetyki stanowią jedną z istotnych płaszczyzn dialogu zarówno na linii UE – Rosja, jak i Stany Zjednoczone – Rosja. Unia stara się nakłonić Rosję, aby ratyfikowała „Kartę energetyczną” i w konsekwencji zgodziła się na zniesienie barier dla zagranicznych inwestycji w rosyjską infrastrukturę energetyczną oraz złamanie monopolu Gazpromu na eksport gazu. Rosja na razie nie widzi możliwości otwarcia swojego sektora energetycznego, natomiast sama chce skorzystać na liberalizacji rynku energii elektrycznej oraz gazu w Unii Europejskiej i mieć swobodę w przejmowaniu europejskich firm energetycznych. Gaz stał się także kartą przetargową w negocjacjach w sprawie wejścia Rosji do Światowej Organizacji Handlu (WTO). Stany Zjednoczone warunkują zgodę na przyjęcie Rosji do WTO od dopuszczenia firm amerykańskich do eksploatacji złóż gazu w Arktyce⁴⁰. Z kolei Unia Europejska domaga się w tym kontekście od Rosji, aby zaprzestała praktyki zaniżania cen gazu na rynku wewnętrznym⁴¹.

⁴⁰ Chodzi zwłaszcza o pole Sztokmanowskoje na Morzu Barentsa, zawierające co najmniej 3,7 bln m³ gazu.

⁴¹ W 2005 r. rosyjskie przedsiębiorstwa płaciły 43 USD za 1000 m³ gazu, a więc 6-7 razy mniej niż Gazprom uzyskuje na rynku UE. „Gigawat. Energia” nr 6/2006, <http://gigawat.net.pl/ar-ticle/articleprint/752/-1/65/>.

Cele europejskiej polityki energetycznej oraz instrumenty realizacyjne

Polityka energetyczna została po raz pierwszy wymieniona w katalogu działań wspólnotowych w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską, w którym w art. 3 – dotyczącym zakresu działalności WE – uwzględniono „środki w dziedzinach energetyki”, zaś w art. 154-156 wskazano na konieczność rozwoju sieci transeuropejskich, w tym także infrastruktury energetycznej. Cele obecnie realizowanej przez Unię Europejską polityki energetycznej określono w „Białej księdze” z 1995 r.⁴² W dokumencie tym postulowano ograniczenie pomocy państwa do minimum, nieustanny rozwój sektora zgodnie z wymaganiami ochrony środowiska, a także dbałość o ochronę interesów konsumentów oraz o bezpieczeństwo dostaw energii.

W sposób zwięzły cel polityki energetycznej Unii Europejskiej został zdefiniowany w „Zielonej księdze” z 2000 r., w której określono go jako „zapewnienie krótko- i długoterminowego dostępu do zróżnicowanego wachlarza produktów energetycznych po cenach przystępnych dla wszystkich konsumentów (indywidualnych i przemysłowych), z poszanowaniem wymagań ochrony środowiska”⁴³. Impulsem do kolejnych zmian w dziedzinie energetyki stało się wezwanie na liżbońskim szczycie Unii Europejskiej w marcu 2000 r. do szybszego otwarcia rynków energetycznych. Rok później Komisja przedstawiła pakiet propozycji, które miały zapewnić pełną liberalizację rynków energii elektrycznej i gazu do 2005 r.⁴⁴, co jednak w tym terminie okazało się niewykonalne.

Kierunki europejskiej polityki energetycznej – określone w edycji „Zielonej księgi” z 2006 r., a także w konkluzjach szczytu Unii w marcu 2006 r. w Brukseli – nawiązują bezpośrednio do wcześniejszych ustaleń w tym zakresie. We wspomnianych dokumentach wskazano, iż europejska polityka energetyczna powinna zostać tak sformułowana, aby Unia mogła osiągnąć w sposób zrównoważony trzy cele: bezpieczeństwo dostaw nośników energii, konkurencyjność europejskiego sektora energetycznego oraz długoterminową równowagę ekologiczną. Służyć ma temu rozbudowany pakiet narzędzi (tabela 4).

⁴² *White Paper – An energy policy for the European Union*, COM(1995) 682.

⁴³ *Green Paper. Toward a European strategy for the security of energy supply*, COM(2000) 709 final, Brussels, 29.11.2000 r., s. 5.

⁴⁴ *Completing the internal energy market*, COM(2001) 125 final, Brussels, 13.3.2001 r.

Tabela 4

Pakiet instrumentów realizacyjnych EPE

Bezpieczeństwo dostaw	Konkurencyjny rynek i inwestycje	Zrównoważone gospodarowanie energią
<p>Reagowanie na zakłócenia w dostawach:</p> <p>a) zapewnienie skutecznych środków łagodzących skutki perturbacji w dostawach gazu oraz mechanizmów koordynacji działań państw UE w wypadku kryzysu dostaw;</p> <p>b) poprawa zarządzania popytem na energię, w szczególności w sektorze mieszkaniowym i transportowym;</p> <p>c) poprawa racjonalnego wykorzystania gazu i ropy naftowej.</p>	<p>Dalsza integracja rynku energii:</p> <p>a) usprawnienie transgranicznej współpracy w sektorze energetycznym; wzajemne połączenia przesyłowe powinny umożliwiać przesyłanie co najmniej 10% wytworzonej energii;</p> <p>b) stworzenie z różnych sieci jednolitej – z punktu widzenia odbiorcy końcowego – funkcjonalnej całości przez określenie zasad technicznych wymaganych w transgranicznym handlu energią, lepsze wykorzystywanie czynników elastyczności rynku gazu, jak np. możliwości magazynowania, dostęp do różnych sieci oraz usuwanie ograniczeń przesyłowych na rynku energii elektrycznej;</p> <p>c) zapewnienie pełnego, skutecznego i przejrzystego wprowadzenia w życie przepisów prawa dotyczących rynku wewnętrznego, uściślenie współpracy i koordynacja między organami regulacyjnymi a operatorami sieci na szczeblu regionalnym oraz na szczeblu wspólnotowym.</p>	<p>Energia ze źródeł odnawialnych:</p> <p>a) promowanie rozwoju energii ze źródeł odnawialnych, aby do 2015 r. udział tego rodzaju energii w globalnym zużyciu energii w UE wzrósł do 15%; w ramach tego należy upowszechniać stosowanie biopaliw, które do 2015 r. powinny pokrywać 8% zapotrzebowania sektora transportowego;</p> <p>b) propagowanie wykorzystania biomasy do celów ogrzewania, w chłodnictwie, transporcie oraz produkcji energii elektrycznej.</p>
<p>Intensywna dywersyfikacja:</p> <p>a) zwiększenie dywersyfikacji źródeł zaopatrzenia w nośniki energii oraz tras ich dostaw; uruchomienie nowych tras dostaw gazu, w szczególności z regionu Morza Kaspijskiego i Afryki Północnej; wymaga to inwestycji w niezbędną infrastrukturę, w tym w instalacje LNG;</p> <p>b) przyspieszenie ukończenia budowy infrastruktury sieciowej, zarówno na linii wschód-zachód, jak i wzdłuż osi północ-południe oraz instalacji gazu ciekłego;</p> <p>c) rozwiązanie problemu kontraktów długoterminowych w energetyce, z poszanowaniem zasad konkurencji.</p>		<p>Racjonalne wykorzystywanie energii:</p> <p>a) opracowanie planu działania w sprawie racjonalnego wykorzystywania energii, w efekcie którego zapotrzebowanie na energię mogłoby zmniejszyć się nawet o 20%;</p> <p>b) racjonalizacja wykorzystania energii, zwłaszcza w sektorze transportu;</p> <p>c) pełne wdrożenie przepisów dotyczących energooszczędności budynków.</p>

Bezpieczeństwo dostaw	Konkurencyjny rynek i inwestycje	Zrównoważone gospodarowanie energią
<p>Wymiar zewnętrzny bezpieczeństwa dostaw:</p> <p>a) wypracowanie wspólnego stanowiska państw UE w kwestii celów polityki energetycznej, a w kontaktach z państwami trzecimi – propagowanie większej współpracy w zakresie dostępu do nośników energii, stabilności w krajach tranzytowych oraz bezpieczeństwa energii;</p> <p>b) zapewnienie wejścia w życie w 2006 r. <i>Traktatu o Wspólnocie Energetycznej</i> (z państwami Europy Południowo-Wschodniej);</p> <p>c) ożywienie dialogu z Rosją w sprawach energetyki, obejmującego również warunki inwestowania dla firm z UE i Rosji, oraz wzajemności w zakresie dostępu do rynków i infrastruktury.</p>	<p>Propagowanie spójnego rozwoju infrastruktury:</p> <p>a) usprawnienie procedury planowania oraz lepsza koordynacja inwestycji przez zwiększenie przejrzystości i wymianę informacji w zakresie wewnętrznego planowania w krajach UE;</p> <p>b) zapewnienie wyważonych zasad w odniesieniu do kontraktów długoterminowych, co ugruntuje konkurencję na rynku wewnętrznym, a jednocześnie pozwoli utrzymać zachęty do inwestowania;</p> <p>c) przegląd obowiązujących dyrektyw i ramowych rozwiązań prawnych w sektorze energetycznym.</p>	<p>Przeciwdziałanie zmianom klimatu:</p> <p>a) opracowanie średnioterminowej i długoterminowej strategii UE przeciwko zmianom klimatu po 2012 r. oraz strategii realizacji zobowiązań wynikających z protokołu z Kioto;</p> <p>b) sfinalizowanie przeglądu unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS).</p>

Źródło: Posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli 23-24 marca 2006 r. ..., op. cit.

*

Unia potrzebuje polityki energetycznej, która w wyważony sposób łączyłaby kwestie bezpieczeństwa energetycznego, konkurencyjności gospodarki, zaspokojenia potrzeb społecznych oraz ochrony środowiska. Kształt tej polityki dopiero się rodzi. „Zielona księga” oraz zarys sformułowany podczas szczytu UE w Brukseli w marcu 2006 r. – stanowiące jedynie głos w dyskusji – siłą rzeczy nie odpowiadają jeszcze w pełni na wiele wyzwań, przed którymi stoi cała Unia, a także niektórzy jej członkowie, w tym Polska.

„Zielona księga” z 2006 r. przyjmuje założenie, że nowa polityka energetyczna Unii Europejskiej powinna się opierać na trzech równorzędnych co do ważności filarach – zrównoważonym rozwoju, konkurencyjności i bezpieczeństwie dostaw oraz pełnej synergii między nimi. Jednocześnie kładzie się nacisk na konieczność

dokończenia budowy w pełni konkurencyjnego wewnętrznego rynku gazu jako niezbędnego warunku zapewnienia bezpieczeństwa dostaw i niższych cen energii. Zdaniem Polski, ważnym elementem budowy tego rynku musi być uwzględnienie warunków dostępu poszczególnych państw Unii do zasobów gazu ziemnego. Liberalizacja rynku gazu powinna być poprzedzona zagwarantowaniem zróżnicowanych źródeł zaopatrzenia w nośniki energii. Odwrócenie kolejności tych działań może doprowadzić do zmonopolizowania rynku przez zewnętrznych dostawców gazu i w konsekwencji zagrozić bezpieczeństwu energetycznemu oraz uniemożliwić utworzenie w pełni przejrzystego i konkurencyjnego rynku gazu. Z tego powodu pierwszoplanowym zadaniem powinna być dywersyfikacja źródeł dostaw gazu ziemnego i dopiero po jej przeprowadzeniu powstaną warunki do liberalizacji rynku gazu.

Polska stoi na stanowisku, że kwestie bezpieczeństwa energetycznego powinny dominować nad dwoma pozostałymi filarami (zrównoważonym rozwojem i konkurencyjnością). W tym kontekście podkreśla się, że działania zmierzające do poprawy bezpieczeństwa energetycznego realizowane w jednym państwie członkowskim powinny się przyczyniać do poprawy bezpieczeństwa energetycznego w całej Unii oraz nie mogą powodować pogorszenia stanu bezpieczeństwa energetycznego w innym państwie członkowskim⁴⁵. Unia powinna wspierać tylko projekty infrastrukturalne mające na celu otwarcie nowych dróg dostaw surowców energetycznych i dywersyfikację importu nośników energii, które są korzystne dla wszystkich krajów UE i odpowiadają wymaganiom ochrony środowiska⁴⁶.

Dopóki Unia Europejska nie zacznie prezentować konsekwentnego i rzeczywście solidarnego podejścia do problemu dostaw gazu spoza obszaru Unii – w tym zwłaszcza z Rosji – trudno liczyć na ostateczne wykrystalizowanie się polityki energetycznej, która będzie miała wymiar prawdziwie europejski. Na razie widać dwoistość Unii w traktowaniu spraw bezpieczeństwa dostaw gazu. Z jednej bowiem strony Komisja Europejska prowadzi dialog z Rosją w wielu sprawach istotnych dla perspektyw sektora energetycznego UE („Karta energetyczna”, liberalizacja rosyjskiego rynku gazu, możliwości inwestowania przez Gazprom na obszarze UE), z drugiej zaś strony niektóre kraje unijne, w tym szczególnie Niemcy – przy mniej lub bardziej wyraźnym poparciu Komisji – realizują wspólnie z Rosją duże inwestycje w infrastrukturę energetyczną (gazociąg Północny), nie biorąc pod uwagę, że te inwestycje mogą godzić w interesy innych członków UE (Polska,

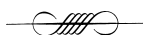
⁴⁵ Stanowisko Rządu RP wobec „Zielonej księgi” z 2006 r. Projekt z maja 2006 r., <<http://www.mg.gov.pl>>.

⁴⁶ Dzięki staraniom Polski zapis o takim brzmieniu znalazł się w konkluzjach wieńczących posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli, w czerwcu 2006 r.

republiki bałtyckie). Unia wykazuje także brak konsekwentnego podejścia do kwestii budowania nowych dróg dostaw surowców, co na przykład jest widoczne w odniesieniu do zasobów gazu, którymi dysponują Kazachstan, Turkmenistan i Azerbejdżan.

Do wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej konieczne są zdecydowane działania na szczeblu wspólnotowym, ukierunkowane na pobudzenie inwestycji w infrastrukturę techniczną, promowanie rozwoju odnawialnych źródeł energii, a także możliwie szybkie zakończenie budowy otwartego na konkurencję i przejrzystego rynku energii elektrycznej oraz gazu. Równie niezbędne jest wzmocnienie solidarności między państwami członkowskimi w obliczu wspólnych wyzwań związanych z bezpieczeństwem energetycznym, stojących przed Unią obecnie i w przyszłości. Większa solidarność znacząco wzmocniłaby zdolność krajów Unii Europejskiej do obrony wspólnych interesów energetycznych na arenie międzynarodowej⁴⁷.

dr Paweł Wieczorek



⁴⁷ Zob. Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie bezpieczeństwa dostaw energii w Unii Europejskiej z 23.03.2006 r., P6_PROV(2006)0110.

USTALENIA NIEKTÓRYCH KONTROLI

Zenobia Kazimierzak

KOSZTY ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ

Wydatki na administrację samorządową i utrzymanie organów stanowiących to często znaczna część samorządowych budżetów. Większość Polaków – według wielu badań opinii publicznej – oczekuje utrzymania, a nawet wzrostu wydatków publicznych, jednak wydatki na administrację są wyjątkiem od tej reguły. Jednocześnie Polacy oczekują, aby świadczone przez urzędy administracji usługi były najwyższej jakości.

Kontrolą w zakresie kosztów funkcjonowania administracji samorządowej objęto okres od 1 stycznia 2003 r. do 30 czerwca 2005 r. i przeprowadzono ją w 84 jednostkach samorządu terytorialnego¹. Do badań wytypowano jednostki o bardzo zróżnicowanych dochodach i wydatkach w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Wśród kontrolowanych znalazły się samorzady, w których te wskaźniki należą do najwyższych i najniższych w kraju. W celu poznania opinii na temat sprawności obsługi interesantów w urzędach i starostwach powiatowych kontrolerzy NIK przeprowadzili w każdej kontrolowanej jednostce badanie ankietowe: „Jakość obsługi w urzędzie gminy i starostwie powiatowym: badanie zadowolenia mieszkańców”. W badaniu tym udział wzięło 4470 respondentów².

Wydatki na administrację samorządową w objętym kontrolą okresie, zrealizowane w 84 jednostkach, wyniosły 1 292 584 tys. zł i stanowiły 9,2% wydatków budżetowych tych jednostek (14 116 133 tys. zł). W zdecydowanej większości

¹ Tj. w 15 miastach na prawach powiatu, 17 powiatach, 17 gminach miejskich, 18 miejsko-wiejskich i 17 wiejskich.

² Badanie przeprowadzono w każdej kontrolowanej jednostce w ciągu 2 dni. Wzięli w nim udział interesanci załatwiający sprawy w urzędzie.

(96,36%) były to wydatki związane z funkcjonowaniem urzędów i starostw. Wydatki na obsługę organów stanowiących skontrolowanych jednostek samorządowych wyniosły 3,64% łącznych wydatków na administrację samorządową.

Wysokość wydatków na administrację samorządową w poszczególnych jednostkach była bardzo zróżnicowana. Największe różnice wystąpiły w gminach wiejskich, najmniejsze w powiatach. Wydatki na administrację w gminie wiejskiej Nowy Targ wyniosły w przeliczeniu na 1 mieszkańca 109 zł, w gminie Kleszczów, najbogatszej w kraju – 1145 zł, w gminie Rewal – 667,3 zł³. Najniższe były w powiecie wołomińskim (46 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca), najwyższe w powiecie buskim (51 zł). Decydującym czynnikiem wpływającym na wielkość wydatków na administrację były możliwości finansowe danej jednostki samorządowej. W bogatych samorządach został znacznie rozbudowany zakres świadczeń pozapłacowych dla pracowników, w tym m.in.: dopłaty do studiów, kursów, system nagród. W tych jednostkach wynagrodzenia pracowników były znacznie wyższe (często ponad dwukrotnie), finansowano liczne wyjazdy zagraniczne i krajowe pracowników, większą liczbę szkoleń „zewnętrznych” oraz większe były zakupy materiałów i wyposażenia.

Gmina Nowy Targ to największa gmina wiejska pod względem liczby ludności spośród objętych kontrolą, gminy Kleszczów i Rewal to gminy znacznie mniejsze⁴. Sytuacja finansowa tych gmin była bardzo zróżnicowana. Dochody w przeliczeniu na 1 mieszkańca zrealizowane w 2004 r. w gminie Nowy Targ wyniosły 1406 zł, w gminie Rewal – 7000 zł i w Kleszczowie – 34 762 zł. W gminie Nowy Targ miesięczne wynagrodzenie skarbnika gminy wynosiło 4475 zł, skarbnika gminy Rewal – 5610 zł, skarbnika gminy Kleszczów – 8172 zł⁵. Wynagrodzenie wójta gminy Nowy Targ, w porównaniu z wynagrodzeniem wójtów pozostałych gmin wiejskich objętych kontrolą, było najniższe.

W gminie Kleszczów, w ramach zakupu materiałów i wyposażenia, kupiono ubrania służbowe (garnitury dla pracowników urzędu) za kwoty: 57 917 zł w 2004 r. i 12 575 zł w 2005 r.

Pracownikom Urzędu Gminy Rewal wypłacano w grudniu każdego roku nagrody uznaniowe (w 2 latach objętych kontrolą – na łączną kwotę 107 835 zł), bez określenia zasad ich przyznawania. Nie utworzono funduszu nagród z przeznaczeniem na nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej, którą to możliwość przewidywały przepisy rozporządzenia w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych, a podstawą wypłaty nagród była decyzja

³ Gmina Rewal znajdowała się na drugim miejscu pod względem dochodów przypadających na 1 mieszkańca wśród objętych kontrolą jednostek.

⁴ W 2004 r. liczba ludności zamieszkałej w gminie Nowy Targ wynosiła 22 166, w gminie Kleszczów – 4014, w gminie Rewal – 3383.

⁵ Według stanu na 30.06.2005 r.

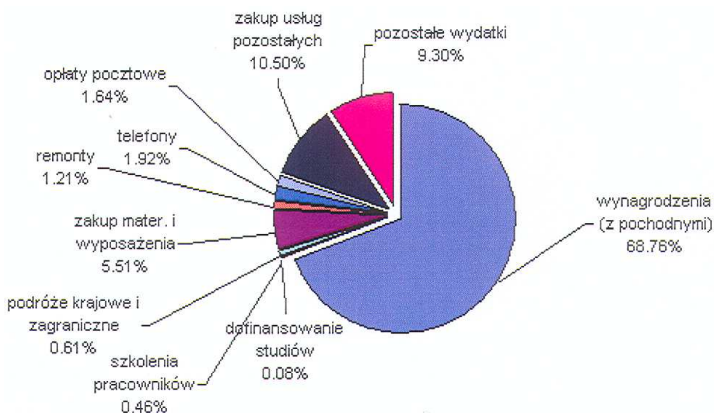
zarządu gminy podjęta w 1991 r. (zapis w protokole posiedzenia zarządu). Jak wyjaśniono, środki na nagrody pozyskiwano z oszczędności w funduszu płac.

W Urzędzie Gminy Nowy Targ na dofinansowanie studiów pracowników, w całym okresie objętym kontrolą, wydano 2,3 tys. zł, w Urzędzie Gminy Nadarzyn⁶ – 63,2 tys. zł. W UG Nowy Targ zatrudnionych było według stanu na 30 czerwca 2005 r. 35 pracowników, w UG Nadarzyn – 44 pracowników⁷. Wydatki na dofinansowanie studiów w przeliczeniu na 1 pracownika w UG Nowy Targ wyniosły 65,7 zł, w UG Nadarzyn – 1436 zł.

W wydatkach na administrację samorządową wydatki bieżące stanowiły 95,5%, wydatki majątkowe związane z funkcjonowaniem administracji samorządowej – 4,5% wydatków ogółem. W wydatkach bieżących najwyższy udział miały wynagrodzenia pracowników (z pochodnymi). Pozostałe wydatki związane z funkcjonowaniem oraz obsługą urzędu i starostwa to koszty stałe: zakup energii, gazu, wody, czynsz oraz koszty remontów, zakupy wyposażenia i materiałów biurowych, opłaty pocztowe, opłaty za usługi telefoniczne, podróże służbowe (krajowe i zagraniczne), szkolenia pracowników. Procentowy udział tych wydatków w wydatkach bieżących na administrację samorządową wszystkich jednostek objętych kontrolą obrazuje rysunek 1.

Rysunek 1

Struktura wydatków bieżących związanych z funkcjonowaniem urzędu/starostwa



Źródło: wyniki kontroli NIK.

⁶ Gmina Nadarzyn należy do gmin, w których dochód w przeliczeniu na 1 mieszkańca jest wysoki.

⁷ Na terenie gminy Nadarzyn zamieszkiwało w 2004 r. 8868 mieszkańców.

Uzależnienie w przepisach prawa wysokości wynagrodzeń kierownictwa urzędów gmin i starostw powiatowych oraz diet radnych od liczby mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego (co było przedmiotem wniosku NIK⁸) miało umożliwić pewne ujednoczenie i obiektywizację wydatków na administrację samorządową. Mimo że wynagrodzenia wójtów, burmistrzów, prezydentów i starostów nie przekroczyły maksymalnych wynagrodzeń, określonych w przepisach prawa⁹, stwierdzono znaczne zróżnicowanie ich wysokości. Podobną tendencję stwierdzono w wysokości wynagrodzeń pracowników samorządowych oraz diet radnych.

Wydatki na wynagrodzenia pracowników samorządowych (z pochodnymi) w 2003 r., w przeliczeniu na 1 mieszkańca, w gminie miejskiej Kraśnik wynosiły 79 zł, w gminie miejskiej Łęknica – 352 zł. Kraśnik to gmina, w której dochody w przeliczeniu na 1 mieszkańca w tymże roku były najniższe, w Łęknicy – najwyższe (spośród objętych kontrolą gmin miejskich).

Wysokość wydatków na funkcjonowanie i obsługę rady gminy (powiatu), w przeliczeniu na 1 radnego, w objętych kontrolą jednostkach samorządu terytorialnego była również bardzo zróżnicowana i wynosiła w gminach wiejskich od 1 333 zł w Płoskini do 17 445 zł w Nadarzynie, w miastach na prawach powiatu od 9 387 zł w Zamościu do 29 332 zł w Zielonej Górze. W bogatych jednostkach radni pobierali wyższe diety, uczestniczyli w szkoleniach, odbywali służbowe podróże krajowe i zagraniczne. W jednostkach, w których dochody w przeliczeniu na 1 mieszkańca należały do najniższych, ograniczano wydatki do zaspokajania niezbędnych potrzeb, a w niektórych (powiaty: kołobrzeski i poddębicki, gminy: Kraśnik i Uniejów) wydatki z tytułu wypłaty diet radnym były jedynymi wydatkami zrealizowanymi w związku z funkcjonowaniem rady. Nie stwierdzono, aby diety radnych przekroczyły maksymalne wysokości diet przysługujących radnemu w ciągu miesiąca, określone w obowiązujących w tym zakresie przepisach prawa¹⁰.

Czynnikiem wpływającym na wysokość kosztów administracji samorządowej była gospodarność kierowników urzędów. Działania skutkujące wymiernymi efektami w postaci zmniejszenia i racjonalizacji kosztów administracji zostały

⁸ Patrz: *Informacja o wynikach kontroli kosztów osobowych funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego*, nr ewid. 4/2000/P/99009/DAiE, Warszawa, styczeń 2000 r.

⁹ Maksymalne wynagrodzenie wójtów, burmistrzów, prezydentów i starostów uzależnione jest od liczby mieszkańców jst i nie może przekroczyć w ciągu miesiąca, łącznie z dodatkiem za wieloletnią pracę, siedmiokrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe.

¹⁰ Patrz: art. 25 ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym i rozporządzenie Rady Ministrów z 26.07.2000 r. w spr. maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (DzU nr 61, poz. 710) oraz art. 21 ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym i rozporządzenie Rady Ministrów z 26.07.2000 r. w spr. maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu powiatu (DzU nr 61, poz. 709).

przeprowadzone w co piątą z kontrolowanych jednostek. Na początku kadencji (po październiku 2002 r.) określono przede wszystkim potrzeby w zakresie zatrudnienia i dostosowano jego stan, często dokonując redukcji. Wydatki na administrację w tych jednostkach, w okresie objętym kontrolą, mimo wzrostu wynagrodzeń pracowników zmniejszyły się, podczas gdy w pozostałych samorządach znacznie wzrosły. W zdecydowanej większości jednostek (około 80%) albo nie analizowano kosztów zatrudnienia i funkcjonowania administracji samorządowej i nie podejmowano działań w celu zrationalizowania wydatków na administrację, albo analizy te były czynione wyłącznie przy sporządzaniu projektu budżetu i sprawozdań z jego wykonania. Wyjaśniano, że żaden przepis prawa nie nakłada na organy jednostek samorządu terytorialnego takiego obowiązku lub uznawano, że przy stałym wzroście zadań dla samorządów konieczny jest wzrost zatrudnienia oraz związany z tym wzrost kosztów administracji samorządowej.

Tylko w bogatych samorządach realizowano wydatki majątkowe związane z funkcjonowaniem urzędu i rady. Wydatki te w wysokości powyżej 10% wydatków ogółem miały miejsce tylko w gminach wiejskich, a dotyczyły przede wszystkim zakupu sprzętu komputerowego, samochodów i modernizacji siedzib urzędów. Z pozostałych jednostek samorządu terytorialnego (gminy miejskie, powiaty, miasta na prawach powiatu) tylko nieliczne (8) poniosły wydatki majątkowe w wysokości powyżej 10% wydatków na administrację ogółem.

Ustalenie pełnych i rzetelnych wielkości wydatków na administrację samorządową w znacznej części (41,7%) skontrolowanych jednostek było utrudnione. W wyniku nierzetelnej klasyfikacji wydatków stanowiących koszty administracji samorządowej „zafalszowywano” faktyczną wysokość wydatków na administrację, np. służbowe podróże zagraniczne radnych i kierownictw urzędów klasyfikowano jako służbowe podróże krajowe lub księgowano w innych działach niż dział „Administracja publiczna”¹¹. Wykazane więc w sprawozdawczości dane nie odpowiadały faktycznym wydatkom poniesionym z budżetu samorządu na funkcjonowanie urzędu i obsługę rady. Ukrywano w ten sposób, przede wszystkim w jednostkach bogatych, wyjazdy zagraniczne pracowników i radnych. W trakcie kontroli stwierdzono również inne nieprawidłowości finansowe, np. nieterminowe regulowanie zobowiązań wobec ZUS z tytułu składek ubezpieczeniowych pracowników, zobowiązań wobec wykonawców, zapłatę odsetek za zwłokę w sytuacji gdy jednostka samorządu dysponowała środkami i znajdowały się one na jej rachunku bankowym.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, przyczyną nieprawidłowości był brak rzetelnej kontroli finansowej. Izba negatywnie ustosunkowała się do niepodej-

¹¹ Wydatki na administrację powinny być wykazane w dziale 750 – Administracja publiczna.

mowania przez większość kierowników objętych kontrolą urzędów gmin i starostw powiatowych działań zapewniających skuteczne mechanizmy kontroli finansowej. Izba skierowała do organów wykonawczych 83 jednostek samorządu terytorialnego¹² 408 wniosków pokontrolnych dotyczących przede wszystkim:

- ewidencjonowania wydatków stanowiących koszty funkcjonowania administracji samorządowej zgodnie z zasadami określonymi w przepisach dotyczących szczegółowej klasyfikacji;

- podjęcia działań na rzecz poprawy funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej, zwłaszcza w zakresie kontroli finansowej;

- podjęcia działań w celu zapewnienia gospodarnego wydatkowania środków finansowych jednostki samorządu terytorialnego oraz zgodnego z przeznaczeniem określonym w planie finansowym;

- podjęcia (kontynuowania) działań na rzecz sprawnego funkcjonowania urzędu oraz poprawy obsługi interesantów.

W ramach kontroli kosztów administracji samorządowej zbadano terminowość składania oświadczeń o stanie majątkowym za 2003 i 2004 r. przez radnych i pracowników samorządowych. Ustalono, że pracownicy samorządowi w zdecydowanej większości wywiązali się z tego obowiązku (oświadczenia za 2003 r. złożyło 98,5%, za 2004 r. – 98,8% zobowiązanych). Wobec tych, którzy nie złożyli w ustawowym terminie oświadczeń zastosowano sankcje: potrącono część wynagrodzenia lub odwołano z funkcji kierowników jednostek organizacyjnych. Nie podejmowano żadnych działań w celu wyegzekwowania obowiązku złożenia oświadczenia majątkowego od pracowników, z którymi rozwiązano umowy o pracę. Wyjaśniono, że ustawa w takich wypadkach nie przewiduje sankcji.

Spośród radnych: 2,6% łącznej liczby radnych w 2004 r. i 2,3% w 2005 r. nie złożyło oświadczeń majątkowych za poprzedni rok w ustawowym terminie. Pięciu radnych nie złożyło oświadczeń majątkowych za 2003 i 2004 r. i od 1 maja 2004 r. (tj. od pierwszego dnia po ustawowym terminie złożenia oświadczenia za 2003 r.) zrezygnowali z pobierania diet. W wielu wypadkach (10 w 2004 r. i 14 w 2005 r.) nie potrącono radnym diet za okres opóźnienia w złożeniu oświadczenia o stanie majątkowym.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, stosowanie ustawowych sankcji za złożenie oświadczeń po ustawowym terminie jest czynnikiem mobilizującym do zgodnego z prawem wywiązywania się z obowiązku składania oświadczeń przez pracowników samorządowych. W wypadku radnych sankcje te nie są wystarczająco mobilizujące. Rezygnacja z pobierania diety i niezłożenie oświadczeń majątko-

¹² W wystąpieniu pokontrolnym do prezydenta Tarnowa, w związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, nie zostały sformułowane wnioski pokontrolne.

wych może świadczyć o tym, że mandat radnego wykorzystywany jest do innych celów niż wypełnianie woli wyborców.

Kontrola i wyniki badania ankietowego wykazały brak korelacji pomiędzy wysokością wydatków na administrację samorządową a poziomem zadowolenia mieszkańców z jakości usług świadczonych przez urzędy i starostwa powiatowe.

W większości objętych kontrolą jednostek podejmowano działania na rzecz poprawy obsługi mieszkańców. W 21 urzędach i starostwach utworzono biura obsługi mieszkańców, a w 22 – punkty informacyjne, w których interesanci mieli możliwość załatwienia wielu spraw lub uzyskania informacji. We wszystkich urzędach wywiązano się z obowiązku udostępniania informacji publicznej za pośrednictwem witryny Biuletynu Informacji Publicznej. Większość jednostek (67) utworzyła własne strony internetowe, co umożliwiło pobranie z Internetu formularzy i druków niezbędnych do załatwienia spraw w urzędzie.

W 15 urzędach wdrożono System Zarządzania Jakością. Spośród kontrolowanych, 24 jednostki wzięły udział w akcji „Przejrzysta gmina”, w związku z czym wydano liczne broszury informacyjne, poradniki interesanta, opracowano karty usług w urzędzie. Tylko w części objętych kontrolą jednostek (28) budynki urzędów zostały dostosowane do pełnej obsługi osób niepełnosprawnych. W 29 jednostkach nie podejmowano żadnych działań w celu dostosowania budynków dla osób niepełnosprawnych. Jak wyjaśniano – powodem był przede wszystkim brak środków finansowych na ten cel. Zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 253 Kodeksu postępowania administracyjnego, w 55 urzędach i starostwach wyznaczono dni i godziny przyjęć interesantów w sprawach skarg i wniosków również po godzinach pracy urzędu (w tym w 4 w trakcie kontroli NIK). W pozostałych (29) objętych kontrolą jednostkach albo nie podano informacji na tablicach ogłoszeń o dniach i godzinach przyjęć interesantów (4 jednostki) albo dni i godziny przyjęć nie odpowiadały wymaganiom określonym w k.p.a. Przyczyną nieprawidłowości – jak wyjaśniano – była błędna interpretacja ustawowych przepisów albo uznawano, że wyznaczone terminy spełniają oczekiwania interesantów, ponieważ nie wnoszą oni skarg w tym zakresie. Jednak w okresie objętym kontrolą wpłynęło do urzędów i starostw 1025 skarg (w tym 543 złożone w urzędach miast na prawach powiatu), w których sformułowano zarzuty w stosunku do pracowników i zasad funkcjonowania urzędów.

Działania podejmowane na rzecz poprawy jakości usług wymagały dodatkowych kosztów, jednak – jak ustalono – nie zawsze przynosiły zakładane efekty. Wyniki badania ankietowego wykazały, że największe znaczenie w ocenie urzędu przez mieszkańców miała „szybkość załatwiania spraw”, natomiast sprawy organizacyjne były mniej ważne. Poza tym kryterium, jakość działania urzędu

czy starostwa była oceniana przede wszystkim przez pryzmat postawy urzędników załatwiających sprawy administracyjne.

Prawie połowa respondentów oceniła, że w ciągu ostatnich 2 lat jakość obsługi w urzędzie (starostwie) poprawiła się, a około 1/3 biorących udział w badaniu stwierdziła, że nic się nie zmieniło. Ze względu na wysoką pozytywną ocenę poszczególnych cech funkcjonowania urzędu należy stwierdzić, iż jest to dobra tendencja. Najbardziej zadowoleni z działalności urzędów byli respondenci z gmin wiejskich, a najmniej z miast na prawach powiatu. Uogólniając, można powiedzieć, że czym większa jednostka, tym poziom zadowolenia maleje.

Mimo ogólnej pozytywnej oceny jakości usług świadczonych przez urząd czy starostwo, znaczny odsetek respondentów nie wypowiedział się ani pozytywnie, ani negatywnie. Oznacza to, że władze gminne i powiatowe powinny podjąć odpowiednie kroki w celu poprawy jakości świadczonych usług.

mgr Zenobia Kazimierczak
Departament Administracji Publicznej w NIK

Jan Jasiński

KONTROLA WYKONANIA ZADAŃ W PARKACH NARODOWYCH

W 2005 r. Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała funkcjonowanie parków narodowych w zakresie zachowania, zrównoważonego użytkowania oraz odnawiania zasobów przyrody w latach 2002–2005. Ustaleń dokonano w 12 parkach narodowych oraz w Ministerstwie Środowiska. Równolegle Najwyższy Urząd Kontroli Republiki Słowackiej prowadził kontrolę przygranicznych parków narodowych.

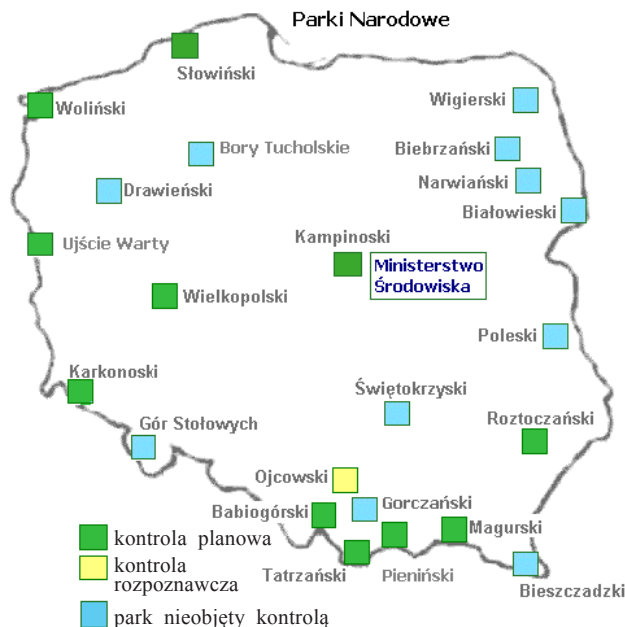
Podczas przygotowywania kontroli z inicjatywy NIK została sporządzona, przy udziale i aprobach ekspertów, lista dobrych praktyk w zakresie ochrony przyrody w parkach narodowych. Opracowano ją z uwzględnieniem przepisów prawa, informacji i dokumentów uzyskanych w wybranych parkach narodowych oraz literatury na temat najlepszych praktyk krajowych i zagranicznych. Wzięto także pod uwagę zalecenia Państwowej Rady Ochrony Przyrody, praktyków w dziedzinie ochrony przyrody, środowisk naukowych i głównego konserwatora przyrody oraz organizacji pozarządowych. Zasady te, będące zbiorem reguł gospodarnego postępowania, zawierają wskazówki metodyczne do kontroli i zostały wykorzystane jako uzupełnienie do ocen działalności parków narodowych.

W trakcie kontroli przeprowadzono badania ankietowe wybranych organizacji ekologicznych współpracujących z parkami narodowymi poddanych kontroli oraz wylosowanych właścicieli gruntów, innych niż Skarb Państwa. Celem badania ankietowego było zgromadzenie opinii na tematy związane z funkcjonowaniem parków, planowaniem, realizacją i monitorowaniem prowadzonych w nich działań ochronnych, gospodarczym i turystycznym użytkowaniem zasobów przyrody, działalnością edukacyjną, a także gospodarką gruntami.

Bezpośrednio po zakończeniu kontroli przeprowadzono także dyskusję problemową poświęconą implikacjom wynikającym z ustaleń w kontekście aktualnej sytuacji w ochronie dziedzictwa przyrody. W spotkaniu uczestniczyli dyrektorzy lub zastępcy dyrektorów wszystkich parków narodowych, przedstawiciele ministra środowiska, Państwowej Rady Ochrony Przyrody oraz Instytutu Ochrony Przyrody PAN.

Ponieważ podobne kontrole wykonywały najwyższe organy kontroli (NOK) w innych państwach, dlatego w trakcie przygotowania oraz realizacji kontroli zespół koordynujący utrzymywał kontakt z przedstawicielami NOK Anglii, Australii, Francji, Kanady oraz Słowacji. Uzyskane tą drogą raporty pokontrolne, a także inne materiały, posłużyły do porównań międzynarodowych w zakresie najlepszej praktyki ochrony dziedzictwa przyrody.

Rysunek 1



Planowanie działań ochronnych

W świetle obowiązujących od 1991 r. przepisów prawnych, podstawą działań ochronnych parku narodowego był dwudziestoletni plan ochrony. Plan ten rozumiany był jako komplet opracowań dotyczących zarówno biotopu, jak i biocenozy.

Na podstawie przeprowadzonego rozpoznania miał ustalać działania ochronne na obszarze parku i zezwalać dyrektorowi parku na dokonywanie uzgodnień oraz wyrażanie opinii o przedsięwzięciach planistycznych mogących mieć wpływ na obszar chroniony. Jednak po nowelizacji ustawy z 1991 r.¹, z dniem 2 lutego 2002 r. istniejące plany straciły moc obowiązującą. Przyczyną uznania ich za nieważne był obowiązek opublikowania w Dzienniku Urzędowym. W następstwie tej nowelizacji ustawy, rozporządzeniem ministra środowiska z 15 kwietnia 2002 r.² została określona procedura sporządzania tych planów, jednak na jej podstawie nie doszło do ustalenia planu ochrony dla żadnego z parków narodowych. W ustawie o ochronie przyrody z 2004 r. utrzymano poprzednio określoną normę i ustalono, że tryb i zasady sporządzania tego planu dla parku narodowego określa minister środowiska oraz ustanawia go w drodze rozporządzenia. W dotychczasowym rozumieniu, a także wobec wymagań kolejnego rozporządzenia ministra środowiska z 12 maja 2005 r.³, plany te dotyczą dużych obszarów, co powoduje, iż muszą składać się ze zbioru obszernych operatów, a zatem ich publikacja w pełnym zakresie w Dzienniku Ustaw, zdaniem dyrektorów parków narodowych, jest utrudniona lub niemożliwa.

Do lutego 2002 r., tj. do momentu, w którym na mocy ustawy utraciły ważność wieloletnie plany ochrony, 18 parków narodowych dysponowało planami, z których 13 było już zatwierdzonych przez ministra środowiska. Łączne nakłady finansowe parków narodowych na ten cel wyniosły 27 635 tys. zł. Ponadto, w opracowaniu znajdowały się plany ochrony dla kolejnych 4 parków narodowych, dla których do lutego 2002 r. koszty opracowania wyniosły 6692 tys. zł. Unieważnienie pracochłonnych i kosztownych wieloletnich planów ochrony było działaniem osłabiającym skuteczność ochrony przyrody. Do końca 2005 r. żaden z 23 parków narodowych nie miał aktualnego planu ochrony, a działalność ochronna w latach 2002–2005 opierała się na rocznych zadaniach ochronnych. Zakres rocznych zadań ochronnych, opracowywanych przez poszczególne parki i zatwierdzanych przez ministra środowiska, był wypadkową potrzeb ochronnych i możliwości finansowych.

¹ Ustawa z 7.12.2000 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody (DzU z 2001 r., nr 3, poz. 21).

² Rozporządzenie ministra środowiska z 15.04.2002 r. w spr. szczegółowych zasad sporządzania projektu planu ochrony dla parku narodowego (DzU nr 55, poz. 495). Obszar objęty planem miał zawierać charakterystyki ekosystemów, opis występującej roślinności, zwierząt i wartości kulturowych, charakterystykę stanu zagospodarowania przestrzennego, mapy tematyczne. Plan powinien zawierać m.in. zasady użytkowania gleb, zagadnienia wodno-ściekowe, sposoby ochrony ekosystemów leśnych i nieleśnych oraz gatunków zwierząt i roślin, opis utrzymania wartości kulturowych, miejsc lokalizacji obiektów infrastruktury turystycznej oraz ustaleń do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

³ Rozporządzenie ministra środowiska z 12.05.2005 r. w spr. sporządzania projektu planu ochrony parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego, dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, tworów i składników przyrody (DzU nr 94, poz. 794) – weszło w życie z dniem 14.06.2005 r.

W wyniku przedłużającej się procedury opracowania, rozporządzenie ministra środowiska, które regulowało zasady ustalania takich planów, zostało wydane dopiero po upływie 1 roku od wejścia w życie ustawy o ochronie przyrody. Mimo wcześniejszego braku tego rozporządzenia, dyrektorzy parków narodowych jeszcze w 2004 r. byli zobowiązani do przedkładania kolejnych projektów planów ochrony i ich uzgadniania z organami samorządu terytorialnego. Zarówno zobowiązanie dyrektorów parków narodowych do przedkładania projektów planów ochrony przed wydaniem tego rozporządzenia, jak i opóźnienie wydania tego aktu wykonawczego, należy uznać za działania niecelowe i niegospodarne.

Plan ochrony parku narodowego jest jedynym publikowanym aktem prawnym, w którym powinny być wskazane obszary i miejsca udostępniane dla celów naukowych, edukacyjnych, turystycznych, rekreacyjnych, sportowych, amatorskiego połowu ryb i rybactwa oraz określone sposoby ich udostępniania. W planie powinny być także wskazane miejsca, w których można prowadzić działalność wytwórczą, handlową i rolniczą. Ponadto ma on zawierać ustalenia do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (poprzednio ustalenia do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego) i planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, dotyczące eliminacji lub ograniczenia zagrożeń zewnętrznych. Brak uregulowań prawnych w tym zakresie od lutego 2002 r. uniemożliwił zatem dyrektorom parków narodowych właściwą ochronę dziedzictwa przyrody i kultury. Nie mogli oni bowiem skutecznie chronić parku narodowego np. przed zabudową korytarzy ekologicznych i przeciwdziałać powstawaniu zwartej zabudowy w bezpośrednim sąsiedztwie granicy obszaru chronionego. Przykładem jest projekt budowy osiedla mieszkaniowego w bezpośrednim sąsiedztwie **Ojcowskiego Parku Narodowego**, którego realizacja doprowadzi do likwidacji korytarzy ekologicznych, istotnych dla migracji zwierząt tego parku narodowego.

Do 2003 r. zarządy parków narodowych były zobowiązane do sporządzania rocznych analiz z wykonania zadań, jednak od 2004 r. Ministerstwo Środowiska nie wymagało składania takiego dokumentu. Mimo że ustawa o ochronie przyrody z 2004 r. nakłada obowiązek publikowania planów ochrony parków narodowych⁴, to jednak nie obliuguje do sprawozdawczości z ich wykonania, pomimo że art. 61 Konstytucji RP, który przyznaje każdemu obywatelowi m.in. prawo do uzyskiwania informacji jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują majątkiem Skarbu Państwa. Do dobrej praktyki zaliczyć należy okresowe publikowanie sprawozdań rzecz-

⁴ Art. 19 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody z 2004 r.

wych z wykonywania przedsięwzięć w zakresie ochrony dziedzictwa przyrody i kultury.

Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody z 2004 r., projekt planu ochrony wymaga zaopiniowania przez właściwe miejscowo rady gmin. Niezbędne są także uzgodnienia z właściwymi miejscowo radami gmin, dotyczące infrastruktury technicznej, zagospodarowania turystycznego, sposobu użytkowania gruntów, eliminacji lub ograniczania zagrożeń zewnętrznych oraz ustaleń do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w odniesieniu do nieruchomości niebędących własnością Skarbu Państwa. Podejmowane przez dyrektorów parków narodowych próby opiniowania i uzgodnień projektów planów ochrony w latach 2002–2004 kończyły się niepowodzeniem w każdym wypadku dążenia do ograniczenia rozwoju infrastruktury budowlanej na atrakcyjnych terenach. Przedkładanie do zaopiniowania całości projektu planu ochrony powodowało, iż niektóre rady gmin składały zastrzeżenia także do działań ochronnych, które w niczym nie ograniczały społeczności lokalnej, ale istotnie wydłużały procedurę opiniowania.

Stabilizacji systemu ochrony przyrody nie służyły zmiany koncepcji zarządzania ochroną przyrody w parkach narodowych, jakie wprowadzali kolejni główni konserwatorzy przyrody⁵. Także likwidacja Krajowego Zarządu Parków Narodowych (KZPN), bez równoczesnego zapewnienia koordynacji działań parków narodowych oraz kontynuacji prac nad ujednoczonym systemem monitorowania niekorzystnie wpłynęła na skuteczność ochrony przyrody.

Zdaniem dyrektorów parków narodowych⁶, należy zdecydować o ostatecznym kształcie planu ochrony przyrody i utrzymać stabilność wymagań w tym zakresie. Działania ochronne wewnątrz parku narodowego, które nie ograniczają społeczności lokalnej, powinny być ujmowane w planie wieloletnim i publikowane jako akt wewnętrzny w zarządzeniu ministra środowiska, a horyzont czasowy takich planów powinien umożliwiać przewidywanie zmian w ekosystemach i przeciwdziałanie zmianom niepożądanym. Planem długookresowym – publikowanym w rozporządzeniu ministra środowiska – należy obejmować tylko te elementy strategii ochrony parku, które mogą oddziaływać na interesy społeczności lokalnych.

⁵ Prof. Ewa Symonides, prof. Zbigniew Witkowski.

⁶ W lutym 2006 r. NIK zorganizowała dyskusję problemową z udziałem dyrektorów 23 parków narodowych, przedstawicieli ministra środowiska i Państwowej Rady Ochrony Przyrody (PROP) oraz Instytutu Ochrony Przyrody PAN w Krakowie. Celem tej dyskusji było m.in. wypracowanie stanowiska w zakresie usprawnienia systemu ochrony przyrody w parkach narodowych.

Dyrektor parku narodowego, według Państwowej Rady Ochrony Przyrody (PROP), sam kreuje i realizuje zadania publiczne dotyczące tego skarbu natury i nikt nie jest w stanie ich zweryfikować. Weryfikacja taka nie jest prosta, nawet dla rady naukowej, która w praktyce pozytywnie opiniuje wszelkie przedsięwzięcia, bo ufa dyrektorowi parku. PROP również wydaje opinie pozytywne, bo ma zaufanie do rady naukowej, a minister zatwierdza projekt nie wnikając w szczegóły przedsięwzięć.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, w celu usprawnienia systemu planowania ochrony przyrody w parkach narodowych należy przyjąć zasady odnoszące się do planów ochrony parków narodowych, powierzyć weryfikowanie tych planów ekspertom oraz powiązać działania ochronne w nich określone z oszacowaniem niezbędnych nakładów.

Monitoring przyrodniczy

Aktualny stan rozpoznania zasobów przyrodniczych w poszczególnych parkach narodowych pochodzi z lat 90., kiedy to przygotowywano poszczególne materiały do ówczesnych planów ochrony. Rozpoznanie bądź inwentaryzowanie w kolejnych latach realizowane było na ogół w drodze indywidualnych badań. Rozpoznanie to nie obejmuje jednak wszystkich reprezentatywnych składników chronionych ekosystemów, a wyniki opracowań nie zostały usystematyzowane.

Podstawą skutecznych, wydajnych i oszczędnych działań w zakresie ochrony przyrody jest realizacja planu ochrony. Skuteczność podejmowanych działań ochronnych powinna być monitorowana, a wyniki tego monitoringu należy wykorzystywać w planowaniu i realizacji ochrony. Zasada ta dotyczy więc:

- wskazania w planie ochrony obszarów podlegających obowiązkowemu monitorowaniu, a w tym także określenia częstotliwości i metod monitoringu;
- rzeczywistej realizacji procedur monitorowania poszczególnych obszarów (jednostek fitosocjologicznych) i bieżącego ich dokumentowania;
- wdrażania wyników i analiz monitorowania, z zapewnieniem funkcjonowania mechanizmu weryfikującego skuteczność ochrony.

W dotychczasowej działalności większości parków narodowych nie prowadzono usystematyzowanego monitoringu realizacji działań ochronnych i ich skuteczności. W praktyce monitoring ograniczał się do wybranych elementów ekosystemów lub użytkowania turystycznego obszaru parków narodowych. Nie stwierdzono też, by jego rezultaty były powszechnie wykorzystywane w planowaniu i realizacji ochrony przyrody na kolejne okresy. Wprawdzie w 2003 r. rozpoczęto prace nad przygotowaniem jednolitych dla wszystkich parków narodo-

wych zasad monitorowania stanu i zmian w dziedzictwie przyrody, ale z chwilą likwidacji Krajowego Zarządu Parków Narodowych prac tych nie kontynuowano.

Wody **Karkonoskiego Parku Narodowego** zajmują około 49 ha, w tym wody stojące około 11 ha. Park dotychczas nie dokonywał na tych obszarach monitoringu ichtiofauny, a dopiero zamierzał zlecić takie opracowanie.

Polska, jako sygnatariusz Konwencji o różnorodności biologicznej, zobowiązała się do odpowiedniej identyfikacji i monitorowania zmian zachodzących w przyrodzie⁷. Państwowy monitoring przyrodniczy, o którym mowa w art. 112 ustawy o ochronie przyrody z 2004 r., realizowany przez głównego inspektora ochrony środowiska, nie został właściwie powiązany z monitoringiem prowadzonym przez poszczególne parki narodowe.

Zarządy parków narodowych dotychczas gromadziły w różnych systemach (informatycznych, tradycyjnych) wiele danych dotyczących bogactwa naturalnego na ich obszarach. Jednak dostęp do tych informacji był utrudniony, a zakres treści zróżnicowany, co uniemożliwiało sprawną ich analizę. Kilkuosobowy Wydział Parków Narodowych w Departamencie Ochrony Środowiska nie byłby w stanie przetworzyć takich ilości informacji. W takiej sytuacji celowe było zaaprobowanie przez głównego konserwatora przyrody projektu Karkonoskiego Parku Narodowego i przystąpienie Ministerstwa Środowiska do opracowania spójnego, jednolitego dla wszystkich jednostek systemu informatycznego „Parki Narodowe”, opartego na systemie informacji przestrzennej GIS (*Geographic Information System*). System ten może w przyszłości przetwarzać wyniki monitorowania zasobów przyrodniczych w parkach narodowych.

Zdaniem Państwowej Rady Ochrony Przyrody, większy nacisk należałoby położyć na podstawowy sens monitoringu: sprzężenie zwrotne między monitoringiem i jego wynikami a planowaniem ochrony przyrody. Sednem działania parku narodowego powinna być skuteczna ochrona przyrody, a nie tylko poprawność formalna.

Najwyższa Izba Kontroli zaproponowała, aby – w celu usprawnienia monitorowania zmian zachodzących w ekosystemach – dążyć do opracowania i wdrożenia jednolitego dla wszystkich parków narodowych systemu monitorowania skuteczności działań ochronnych, a także do ustalenia mechanizmu aktualizacji planu ochrony zależnie od wyników monitoringu przyrodniczego.

⁷ Konwencja o różnorodności biologicznej, sporządzona w Rio de Janeiro 5.06.1992 r. (DzU z 2002 r., nr 184, poz. 1532). Każda umawiająca się strona, w szczególności dla celów ochrony przyrody w parkach narodowych: identyfikuje elementy różnorodności biologicznej istotne dla jej ochrony i zrównoważonego użytkowania; monitoruje elementy różnorodności biologicznej z uwzględnieniem tych elementów, które wymagają pilnych działań ochronnych oraz mają największą potencjalną wartość dla zrównoważonego użytkowania; identyfikuje procesy i kategorie działań, które mają lub mogą mieć znaczny negatywny wpływ na ochronę i zrównoważone użytkowanie różnorodności biologicznej, oraz monitoruje ich skutki; gromadzi i opracowuje wyniki identyfikacji i monitoringu.

Edukacja przyrodnicza

Celem ochrony przyrody jest m.in. kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec jej zasobów przez edukację, informowanie i promocję ochrony. Cele te były realizowane w każdym z kontrolowanych parków narodowych i odpowiadały ustawowym zadaniom z zakresu edukacji oraz informowania o dziedzictwie przyrody. Pomiedzy poszczególnymi parkami występowało jednak znaczne zróżnicowanie co do form prowadzonej edukacji ekologicznej. Do 2005 r. w parkach narodowych nie funkcjonowały standardy w tym zakresie. Każdy z parków dysponował ośrodkiem (lub wydzieloną salą edukacyjną), w którym realizowano szkolenia. Oceniając działalność parków narodowych trzeba stwierdzić, że parki zasadniczo miały opracowane oferty edukacyjne skierowane do różnych grup społecznych, aczkolwiek nie w każdym wypadku opracowania te były sformalizowane i kompletne. Oferty były propagowane w Internecie, a osoby odwiedzające park mogły zapoznać się z nimi również na miejscu.

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła, aby którykolwiek z kontrolowanych parków narodowych sformułował i stosował najlepsze praktyki w zakresie edukacji przyrodniczej. Najlepsze praktyki w tej dziedzinie popularyzuje wiele zagranicznych parków narodowych. Na przykład w parkach Victorii w Australii, w 1999 r. pod protektoratem ANZECC⁸, wydano „Najlepsze praktyki w zakresie interpretacji i edukacji”. Publikacja zawiera wskazania dotyczące najlepszych praktyk w przyswajaniu wiedzy o przyrodzie, a przede wszystkim uświadamianiu jej znaczenia dla ludzkości. Opracowanie to m.in. wskazuje na możliwość organizowania tzw. zielonych szkół, które w naturze prowadzą edukację uczniów na terenie parku narodowego.

„Największym wyzwaniem, jakiemu muszą sprostać zarządzający obszarami chronionymi i osoby zaangażowane w ochronę środowiska, jest znalezienie nowych sposobów udowodnienia, że ochrona przyrody i zrównoważone korzystanie z zasobów naturalnych ma zasadnicze znaczenie dla wszystkich ludzi – nawet tych, którzy mogą nigdy nie odwiedzić obszarów chronionych. [...] Trzeba podnosić społeczną świadomość możliwości rekreacyjnych stwarzanych przez obszary chronione. Powszechnym podejściem do edukacji ekologicznej jest organizacja ośrodków edukacji ekologicznej i informacji dla turystów. Budowa drogiego ośrodka jest często wykorzystywana do zilustrowania sukcesu programu edukacyjnego w obszarze chronionym. Jednak w aspekcie czysto edukacyjnym trudno uzasadnić istnienie takich ośrodków, a przy tym potrzebny jest ścisły rachunek zysków i strat. Na przykład zapoczątkowane w latach 60. w Wielkiej Brytanii

⁸ Australian and New Zealand Environment and Conservation Council.

terenowe ośrodki edukacji wszędzie poddawane są krytyce i w każdym roku kolejne z nich są zamykane. Niektóre obszary chronione wprowadzają natomiast obecnie koncepcję 'terenowego ośrodka badawczego w plecaku'. Sponsor może sfinansować budowę centrum informacyjno-edukacyjnego, lecz koszty jego utrzymania mogą pochłaniać znaczne sumy. Liczba odwiedzających ośrodek nie jest wskaźnikiem jego wartości. Konieczna jest dokładniejsza ocena wykorzystania i wartości takich centrów informacyjnych na obszarach chronionych⁹.

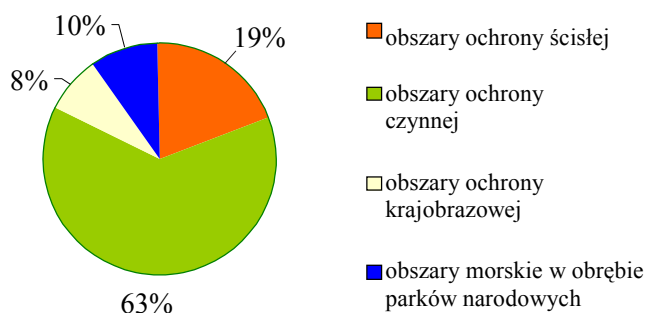
We wnioskach pokontrolnych Najwyższa Izba Kontroli zaproponowała racjonalizację wykorzystania potencjału parków narodowych, a w dążeniu do tego celu Ministerstwo Środowiska powinno podjąć działania koordynacyjne w zakresie edukacji i nauki realizowanej przez te parki.

Użytkowanie zasobów przyrody w parkach narodowych

Parki narodowe objęte kontrolą NIK zajmowały w 2004 r. obszar 160,4 tys. ha, tj. 50,5% całkowitej powierzchni wszystkich polskich parków narodowych. Grunty Skarbu Państwa będące w trwałym zarządzie parków narodowych stanowiły 85% tego areału. Ochronie czynnej (a do 2003 r. ochronie częściowej) podlegało 100,8 tys. ha. Pod ochroną ścisłą w kontrolowanych parkach znajdowało się łącznie 31 tys. ha. Obszary objęte ochroną krajobrazu łącznie stanowiły 12,8 tys. ha.

Strukturę powierzchniową poszczególnych obszarów objętych ochroną przedstawia rysunek 2.

Rysunek 2



⁹ Por. materiały z Międzynarodowej Sesji Ekspertów ds. Społecznych Form Ochrony Środowiska – *Społeczne formy ochrony przyrody, budowanie partnerstwa i poparcia społecznego dla parków narodowych*, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Sekcja Parków Narodowych Polskiego Klubu Ekologicznego, Kraków 2001.

W parkach narodowych odstrzały redukcyjne i sanitarne zwierzyny przeprowadzone były zgodnie z zadaniami ochronnymi, zatwierdzanymi przez ministra środowiska, każdorazowo w wielkości proponowanej przez dyrektora parku narodowego. Praktyką było występowanie o wyższą redukcję zwierzyny płowej w stosunku do zrealizowanej (od 20% do 40% wielkości planowanej) i jednocześnie akceptowanie strat w ekosystemach leśnych spowodowanych przez „niezredukowaną” populację tych zwierząt. Ponadto w żadnym z kontrolowanych parków narodowych nie stwierdzono, aby nadmiar zwierzyny w okresie kilku kolejnych lat spowodował obniżenie różnorodności biologicznej. Problem zatem sprowadza się do braku wiarygodnych metod dokładnego ustalania liczebności zwierzyny płowej w ekosystemach leśnych i nieleśnych, a także ustalania pojemności tych ekosystemów. Szacowanie szkód opierano na metodach przyjmowanych w uprawach leśnych, podczas gdy rzeczywistość park nie jest miejscem, w którym powinna być prowadzona gospodarczo uzasadniona uprawa lasu. Według ekspertów, wszelkie oceny populacji na podstawie śladów w miejscach gromadzenia się zwierząt lub na podstawie obserwacji uznać należy jedynie za metody pozwalające na orientacyjne ustalenie liczebności danego gatunku.

Każdorazowo park uzasadniał potrzebę redukcji zwierzyny płowej szkodami w uprawach leśnych, jednak w uzasadnieniach brakowało udokumentowania zagrożenia zmniejszenia różnorodności biologicznej – potwierdzonego monitorowaniem lub inwentaryzowaniem szkód. Brakowało także udokumentowania, iż szkody powodowane przez tę zwierzynę w ciągu kolejnych lat zagrażają bioróżnorodności ekosystemów leśnych. Odstrzały redukcyjne w parkach narodowych w okresie objętym kontrolą miały charakter ciągły. Spośród 12 parków narodowych tylko **Ojcowski** i **Tatrzański Park Narodowy** zdecydowały się na całkowite odstępianie od redukcji populacji zwierzyny płowej. Największe odstrzały realizował **Magurski Park Narodowy**, w którym redukcja jeleni i saren wynosiła 200 sztuk rocznie.

Parki nie opracowywały wspólnie z sąsiadującymi obwodami łowieckimi planów gospodarowania populacjami zwierzyny. Zmiana ustawy z 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie¹⁰, nałożyła (art. 8 ust. 3c) obowiązek opiniowania przez dyrektorów parków narodowych rocznych planów łowieckich dla obwodów łowieckich graniczących z tymi parkami, co powinno sprzyjać współpracy parków z obwodami łowieckimi.

Odławianie ryb w parkach narodowych objętych kontrolą, poza nadmorskimi parkami narodowymi, miało charakter racjonalnej gospodarki populacjami poszczególnych gatunków. Zapewniono takie działania, by techniki odłowów nie

¹⁰ T. j. DzU z 2005, nr 127, poz. 1066.

wpływały negatywnie na inne gatunki ryb, roślinność zbiornika wodnego ani inne elementy jego przyrody.

W ekosystemach leśnych pozyskiwano drewno z przebudowy wcześniej przekształconych przez człowieka lasów, zamierzając im nadać charakter, jaki prawdopodobnie miały pierwotnie w XIX wieku w danym rejonie. Brak planów ochrony parków narodowych, w których powinny być określone zasady przebudowy ekosystemów leśnych, uniemożliwił ocenę prawidłowości wdrożonego postępowania. Badania kontrolne NIK w większości parków narodowych potwierdziły przykłady dobrej praktyki w zakresie przebudowy lasu, w tym także pozostawienie enklaw dla właściwie postępującej sukcesji naturalnej. Zarządy parków narodowych, nie monitorując w sposób usystematyzowany efektów przebudowy, a także przebiegu sukcesji naturalnej oraz tendencji zmian, nie dysponowały dowodami co do skuteczności tych działań.

Ekosystemy leśne, zdaniem ekspertów, charakteryzują się relatywnie wysoką stabilnością, mimo to nakłady na ich ochronę w kontrolowanych parkach były wysokie. W 9 parkach narodowych¹¹, w których przeprowadzono analizę stosownych danych, nakłady na ochronę ekosystemów leśnych w latach 2002–2004 wyniosły 18 562 tys. zł. W kosztach tych działań mieściły się głównie wydatki związane z pozyskiwaniem surowca drzewnego. W przeciwieństwie do tych wielkości, nakłady na ochronę ekosystemów nieleśnych wyniosły zaledwie 996 zł.

Szczegółonej troski wymagają cenne przyrodniczo ekosystemy nieleśne, powstałe wskutek wcześniejszej działalności człowieka, w ostatnich latach zanikłej z powodów przemian cywilizacyjnych. Ekosystemy te, usytuowane zwykle na obrzeżach lasów, podlegają naturalnej sukcesji, tzn. najpierw zarastają krzakami, a następnie lasem. W ten sposób cenne przyrodniczo obszary tracą poprzedni charakter i wypierane są te elementy ekosystemów, które należy chronić ze względu na potrzebę utrzymania różnorodności biologicznej. Warunkiem zachowania ich poprzedniego charakteru jest utrzymywanie tych terenów w stanie zachowawczego użytkowania rolniczego lub prowadzenia na nich zabiegów ochronnych (odkrzaczenia, wykaszania itp.). Na ogół są to jednak tereny prywatne, a wskutek braku racji ekonomicznych spadkobiercy nie są nawet zainteresowani regulowaniem stanu prawnego tych gruntów. Park narodowy, bez zgody właściciela nie może prowadzić na tych gruntach zabiegów ochronnych. Wobec takiej sytuacji, zdaniem dyrektorów niektórych parków narodowych, rozważenia wymaga wprowadzenie instrumentów prawno-ekonomicznych, motywujących władających gruntami na terenie parku narodowego do rolniczego, zachowawczego ich użytkowania w celach ochronnych.

¹¹ Ze względu na nieporównywalność danych, w prezentowanych kwotach nie uwzględniono kosztów i przychodów parków: Ojcowskiego, Tatrzańskiego i Ujście Warty.

O ile powierzchnia parków oraz długość szlaków turystycznych w latach 2000–2004 pozostawały względnie stałe, to w kolejnych latach sukcesywnie wzrastała liczba turystów odwiedzających parki narodowe. Liczbę tę ustalono na podstawie liczby sprzedanych biletów wstępu oraz szacunków w wypadku szlaków, na których nie pobierano opłat. W 2004 r. objęte kontrolą NIK parki narodowe odwiedziło prawie 10 mln osób, a oszacowano, że w 2005 r. liczba turystów przekroczyła 10,8 mln osób.

Tabela 1*

Park Narodowy	Powierzchnia (w ha)	Długość szlaków (w km)	Gęstość szlaków (m na 1 ha)	Liczba odwiedzających (w tys. osób)	Liczba osób odwiedzających (na 1 km szlaku)
Babiogórski	3 391	52	15.8	70	1 346
Kampinoski	35 548	360	9.3	1 000	2 700
Karkonoski	5 580	117.6	21.0	2 000	13 393
Pieniński	2 346	35	15.0	700	20 010
Magurski	19 439	85	4.4	58	682
Roztoczański	8 483	43.3	5.1	ok. 100	2 309
Słowiński	32 744	144.3	12.1	182	1 263
Tatrzański	21 164	245	11.5	2 662	10 866
Ujście Warty	8 038	62	7.7	20	323
Wielkopolski	7 584	85	28.3	1 200	5 581
Woliński	10 937	48	4.4	1 500	31 250
Ojcowski	2 146	23	11.0	ok. 400	17 391

* Dane we wszystkich tabelach i rysunkach - obliczenia własne autora

Można wyróżnić dwa modele udostępniania zwiedzania parków narodowych. W pierwszym przyjmowano założenie, że należy je udostępniać w jak najszerszym zakresie, na jaki tylko pozwala przyroda parku narodowego, przy zapewnieniu właściwej organizacji ruchu, odpowiednio poprowadzonych szlaków, punktów widokowych itp. Model ten charakteryzował się poszukiwaniem nowych form i możliwości zwiedzania. W parkach wdrażających ten model nie stwierdzono istotnych strat w ekosystemach na skutek ruchu turystów. W modelu drugim unikano wytyczania szlaków do atrakcyjnych miejsc, kładąc nacisk na minimalizację presji odwiedzających na ekosystem parku. Uznawano bowiem, iż sieć szlaków turystycznych jest wystarczająca i nie można jej rozszerzać. Model ten był stosowany w powierzchniowo małych parkach narodowych, o dużej frekwencji odwiedzających.

W górskich parkach narodowych dochodziło do „rozdeptywania” szczególnie uczęszczanych szlaków. Dobrą praktyką w zapobieganiu niszczenia roślinności poza wyznaczonymi szlakami było ustawianie zapór, płotków, budowa utwardzonej drogi, kładek lub tzw. potykaczy. Na odcinkach tras, na których zastosowano takie urządzenia, odnawiała się uprzednio zniszczona roślinność i nie następowało dalsze „rozdeptywanie” szlaków.

Zarządy kontrolowanych parków narodowych nie określały maksymalnej liczby turystów, którzy mogli przebywać jednocześnie w uczęszczanych miejscach¹², a jeśli nawet liczby takie były umieszczane w zdezaktualizowanych planach ochrony, to w rzeczywistości nie stosowano żadnych ograniczeń. Przekroczenia dopuszczalnej liczby odwiedzających następowały w miejscach atrakcyjnych turystycznie, do których wstęp był odpłatny. Jednak nie ograniczano ruchu z uwagi na wiążące się z tym zmniejszenie wpływów z biletów wstępu.

Państwowa Rada Ochrony Przyrody wyraziła pogląd, że ekosystemy nieleśne pozostawione bez zabiegów utracą dotychczasową różnorodność biologiczną, natomiast lasy jej nie utracą. W tym kontekście wątpliwości budzą wysokie nakłady na ochronę ekosystemów leśnych.

Według jednego ze stowarzyszeń zajmujących się ochroną przyrody, najtańszą formą ochrony, często stosowaną w niektórych parkach, jest ochrona bierna. Mogłaby ona być szeroko stosowana w celu ochrony ekosystemów leśnych. W praktyce, w niektórych polskich parkach, w poszukiwaniu źródeł środków finansowych wprowadza się przebudowę lasu. Ponadto objęcie ochroną ścisłą wyklucza polowania, co także zmniejsza przychody gospodarstwa pomocniczego.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, w celu zminimalizowania negatywnych oddziaływań użytkowania przez człowieka terenów parkowych należy wdrożyć zasady dobrej praktyki, zwłaszcza dotyczące zrównoważonego użytkowania zasobów przyrodniczych.

Organizacja ochrony przyrody w parkach narodowych

W toku kontroli NIK stwierdzono, że gospodarstwa pomocnicze, utworzone przez dyrektorów parków narodowych, stanowią wraz z jednostką macierzystą organizm, w którym nie ma rozdzielności organizacyjnej i finansowej. Gospodarstwa pomocnicze uzyskiwały przychody z tytułu użytkowania mienia Skarbu Państwa, takie jak np. wpłaty z udostępniania turystycznego czy ze sprzedaży drewna. W kontekście zgodności z art. 20 ustawy o finansach publicznych, przychody

¹² Obowiązek wynikający z art. 12 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody z 2004 r.

te powinny być przychodami jednostki budżetowej, której zadaniem jest zlecenie gospodarstwu pomocniczemu określonych zadań ochronnych, z zapewnieniem pokrycia kosztów ich realizacji. Istniejący obecnie mechanizm zapewnia funkcjonowanie gospodarstwa pomocniczego niezależnie od wielkości wykonywanych zadań ochronnych, a także od sposobu gospodarowania zasobami. Niedostatek środków budżetowych na utrzymanie administracji parku (jednostka budżetowa) powodował finansowanie pewnych operacji gospodarczych niezwiązanych bezpośrednio z ochroną przyrody, np. w formie opłacania kosztów mediów w budynkach administracji parku czy też pokrywania kosztów remontów tych budynków. W obecnym stanie prawnym nie jest możliwe rozdzielenie organizacyjne parku narodowego i gospodarstwa pomocniczego, co wynika z art. 20 ustawy o finansach publicznych. Najwyższa Izba Kontroli wyraziła opinię, że należy poszukiwać takiej formy organizacyjnej dla jednostki administrującej parkiem narodowym, której działalność nie będzie kolidować z przepisami innych ustaw, a jednocześnie zostaną dla tej jednostki stworzone instrumenty zapewniające skuteczne, oszczędne i wydajne gospodarowanie zasobami.

Gospodarstwo pomocnicze, wykonując zadania z zakresu przebudowy ekosystemów leśnych parku narodowego, pozyskiwało drewno będące rzeczywiście własnością Skarbu Państwa, którą zarządza dyrektor parku narodowego. Gospodarując tym surowcem, w określonej części pozostawiano go do mineralizacji, w części zagospodarowywano do użytku wewnętrznego, natomiast główną masę drewna gospodarstwa pomocnicze sprzedawały, uzyskując przychody na własny rachunek. Żadne z gospodarstw pomocniczych kontrolowanych parków narodowych nie zostało wyposażone w zasoby leśne, jako składnik majątkowy przydzielony gospodarstwu przez jednostkę budżetową¹³, która sprawowała trwały zarząd w rozumieniu ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁴. A zatem przychody ze sprzedaży drewna powinny być przychodami jednostki budżetowej. Po pokryciu kosztów ich pozyskania nadwyżka powinna zostać odprowadzona do budżetu państwa.

Zdaniem stowarzyszenia zajmującego się problemami ochrony przyrody w parkach narodowych, dyrektorzy parków nie przestrzegali zasady rozdzielności gospodarstwa pomocniczego i jednostki budżetowej, a także nie stosowali zasad ekonomicznych przy rozliczaniu zrealizowanych zadań. Środki „wypracowane” przez gospodarstwo pomocnicze i dotacja budżetowa służą głównie utrzymaniu mało produktywnych pracowników i zasobów majątkowych.

¹³ Art. 20 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

¹⁴ T. j. DzU z 2004 r., nr 261, poz. 2603, ze zm.

Państwowa Rada Ochrony Przyrody uważa, że działanie parków narodowych usprawniłaby każda forma organizacyjna, w której park narodowy stanowiłby jednolity podmiot publiczny otrzymujący określone i przewidywalne w skali kilku lat środki budżetowe.

Do ukształtowanych rodzimych form ochrony przyrody, określonych w ustawie o ochronie przyrody z 1991 r., (wraz ze zmianą tej ustawy) od 1 maja 2004 r. wprowadzono nową formę ochrony – obszary Natura 2000, obejmujące tereny specjalnej ochrony ptaków i siedlisk¹⁵. Kontrolowane parki narodowe zasadniczo weszły w skład zgłoszonych Komisji Europejskiej obszarów siedliskowych Natura 2000, które znacznie wykraczały poza granice parków¹⁶. Wprawdzie do końca 2005 r. obszary te nie zostały wyznaczone rozporządzeniem ministra środowiska, jednak były one w fazie uzgodnień z Komisją Europejską. Już w tym okresie, zgodnie z art. 5 ust. 4 dyrektywy Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r.¹⁷, państwo członkowskie jest zobowiązane m.in. do działania w celu uniknięcia pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków.

W art. 31 ustawy o ochronie przyrody z 2004 r. użyto sformułowania: „sprawujący nadzór nad obszarem Natura 2000 sporządza i przekazuje ministrowi właściwemu do spraw środowiska, co 6 lat w odniesieniu do specjalnego obszaru ochrony siedlisk oraz co 3 lata w odniesieniu do obszaru specjalnej ochrony ptaków, ocenę realizacji ochrony tego obszaru, zawierającą informacje dotyczące podejmowanych działań ochronnych oraz wpływu tych działań na stan ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, a także wyniki monitorowania i nadzoru tych działań”. Oznacza to, że sprawujący nadzór jest organem innym niż minister właściwy do spraw środowiska. Jednak w art. 32 ust. 1 podano, że minister ten „nadzoruje funkcjonowanie obszarów Natura 2000”, ale nadzór ma polegać na: wydawaniu zaleceń i wytycznych w zakresie ochrony i funkcjonowania obszarów Natura 2000, określaniu zakresu i żądaniu informacji dotyczących ochrony i funkcjonowania tych terenów, kontroli realizacji ustaleń planów ochrony. W zakres tego nadzoru nie wchodzi zatem sporządzenie projektu planu ochrony obszaru Natura 2000. W art. 29 ust. 2 ustanowiono, że projekt planu ma wykonywać „sprawujący nadzór nad obszarem”. Zgodnie z treścią art. 28, sprawującego nadzór nad obszarem Natura 2000 ma wyznaczyć w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw środowiska. Skoro jednak nadzór nad parkiem narodowym

¹⁵ Art. 6 ust. 1 pkt 5 i art. 25 ustawy o ochronie przyrody z 2004 r.

¹⁶ W wypadku Biebrzańskiego Parku Narodowego obszar Natura 2000 jest dwukrotnie większy niż sam park.

¹⁷ Dyrektywa w spr. ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (DzUE L.92.206.7). Obszar łądowy lub wodny, wyodrębniony na podstawie cech geograficznych, abiotycznych i biotycznych.

sprawuje ten minister (art. 9 ustawy o ochronie przyrody), to w myśl art. 91 ustawy, tylko wojewodzie może zostać powierzone nadzorowanie nad tym samym terytorium, będącym równocześnie obszarem Natura 2000, czyli analogicznie jak to uczyniono dla ustanowionych już obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000, które także występują na terenach parków narodowych¹⁸.

Dyrektor parku narodowego, zgodnie z art. 94 ustawy, wykonuje zadania wojewody w zakresie ochrony przyrody na obszarze parku. Jednak w wypadku powierzenia mu przez ministra środowiska wykonywania zadań poza granicami parku narodowego (na podstawie art. 103 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody z 2004 r.), będzie nadzorowany (w ramach realizacji jednego planu ochrony) w części działań przez tego ministra (art. 9 ustawy) oraz w części obszaru Natura 2000 wykraczającej poza obręb parku narodowego – przez właściwego wojewodę. Nakładanie się kompetencji w zakresie nadzoru nad obszarami Natura 2000, obejmującymi częściowo parki narodowe, wymaga zmiany obecnych uregulowań przez ich doprecyzowanie.

Obszary Natura 2000 we Francji nie pokrywają się z obszarami parków narodowych. Niektóre obszary Natura 2000 znajdują się wewnątrz parków narodowych, ale istnieje też wiele innych konfiguracji terytorialnych. W formie ochrony Natura 2000 obowiązkiem państw członkowskich jest ustalenie sposobu działań ochronnych, natomiast krajowi członkowskiemu pozostawiono wybór środków tej ochrony, stąd Francja wybrała zawieranie umów (kontraktowanie) z właścicielami terenów, na których powstał obszar Natura 2000. Dla każdego obszaru Natura 2000 powstał dokument zawierający cele ochronne, zatwierdzony zarządzeniem prefekta departamentu (odpowiednik wojewody), który zawiera wykaz obowiązków wynikających z dobrej praktyki. Dla stosowania metod działania zawartych w wykazie zobowiązań, umowy zawierane są między prefektem i każdym władającym gruntem, który jest położony w obszarze Natura 2000.

Dla obszarów Natura 2000, znajdujących się na terytoriach parków narodowych, sytuacja jest zróżnicowana. Przykładowo:

– Park Narodowy Cevennes: posiada 19 obszarów Natura 2000 – Park nadzoruje opracowanie celów (zadań ochronnych) dla 3 obszarów;

– Park Narodowy Mercantour: zawiera 1 bardzo rozległy obszar Natura 2000, dla którego Park ustala cele i zadania, zapewnia wdrożenie instrukcji zarządzania przez umowy funkcjonowania, zapewnia spójność postanowień tych umów w terenie, a także zawiera je z konkretnymi podmiotami;

¹⁸ §6 rozporządzenia ministra środowiska z 21.07.2004 r. w spr. obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 (DzU nr 229, poz. 2313).

– Park Narodowy Vanoise: ma 1 obszar bardzo rozległy, dla którego Park jest czynnikiem sprawczym, a także 1 obszar o mniejszym zasięgu terytorialnym, gdzie czynnikiem takim jest Państwowe Biuro Lasów.

Najwyższa Izba Kontroli we wnioskach pokontrolnych sformułowała opinię, że w celu usprawnienia organizacji zarządzania ochroną przyrody w parkach narodowych należy ustalić taką formę organizacyjną funkcjonowania parków, która umożliwi realizowanie ich zadań w sposób zgodny z prawem, a jednocześnie zlikwiduje dotychczasowy brak rozdzielności organizacyjnej i finansowej jednostki budżetowej oraz gospodarstwa pomocniczego.

Ochrona przyrody w nadmorskich parkach narodowych

W trakcie badań kontrolnych ustalono, że skuteczne zarządzanie ochroną przyrody na obszarze pasa technicznego i pasa ochronnego, a szczególnie na wodach morskich wchodzących w obszar parku narodowego było wręcz niemożliwe, gdyż nakładają się kompetencje administracyjne m.in. urzędów morskich i nadmorskich parków narodowych. Administrowanie obszarami morskimi położonymi w granicach parku narodowego, zgodnie z art. 10 ust. 4 ustawy o ochronie przyrody, odbywa się na podstawie działu III ustawy z 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej¹⁹. Przepisy tego działu nie uwzględniają jednak uregulowań dotyczących zarządzania ochroną przyrody na obszarach morskich wchodzących w skład parku narodowego. W istocie dyrektor takiego parku narodowego był zobowiązany do ochrony dziedzictwa przyrodniczego na tym terenie, ale jego kompetencje nie zostały szczegółowo określone w ustawie o ochronie przyrody. Z kolei właściwy urząd morski nie zajmował się ochroną przyrody parku narodowego, ale zarządzał obszarem wchodzącym w skład parku narodowego.

Dyrektor **Wolińskiego Parku Narodowego** nie miał wpływu na zasady i reguły udostępnienia wód morskich dla rybołówstwa, gospodarki rybackiej i wędkowania oraz kontrolowania tej działalności na terenie wchodzącym w skład Parku. Obowiązujące reguły udostępnienia wód morskich na obszarze Wolińskiego Parku Narodowego dla rybołówstwa i wędkowania nie służyły minimalizacji presji w tym zakresie i nie wynikają ze strategii udostępnienia Parku czy z zadań ochronnych. Jest to skutek niespójności ustaw i przepisów wykonawczych. Postanowienia §5 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z 3 stycznia 1996 r. w sprawie Wolińskiego Parku Narodowego²⁰ dopuszczają prowadzenie gospo-

¹⁹ DzU z 2003 r., nr 153, poz. 1502, ze zm.

²⁰ DzU nr 4, poz. 30.

darki rybackiej, wędkowanie, jachting i żeglarstwo na jeziorze Wicko Małe, Wicko Wielkie oraz Zalewie Szczecińskim i Zatoce Pomorskiej, wchodzących w skład obszarów Parku.

Ustawa z 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie²¹ nie zobowiązuje okręgowego inspektora rybołówstwa morskiego do jakichkolwiek uzgodnień gospodarki rybackiej na wodach morskich w obszarze parku narodowego z jego dyrektorem. Inspektorat Rybołówstwa Morskiego w Szczecinie udostępnił dane dotyczące ilości odłowionych ryb przez wszystkie zespoły rybackie w 2004 r. prowadzące połowy na morskich wodach wewnętrznych znajdujących się w granicach Wolińskiego Parku Narodowego. Z dokumentacji można określić gatunki oraz ilości odłowionych ryb. Porównanie tych danych w odniesieniu do 2003 r. wykazało wzrost populacji ryb o małym znaczeniu przemysłowym (ryb roślinożernych), a zanik ryb szlachetnych, np. sandacza, węgorza (ryb drapieżnych), co może świadczyć o „przełowieniu” akwenu Zalewu Szczecińskiego i zachwianiu równowagi biologicznej tego zbiornika.

Państwowa Rada Ochrony Przyrody wyraziła pogląd, że na morzu dyrektor Urzędu Morskiego, analogicznie jak wojewoda, powinien być organem ochrony przyrody. Dyrektor parku narodowego powinien wykonywać zadania ochrony przyrody w granicach parku.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, w celu ochrony przyrody w obszarze parku narodowego, stanowiącego jednocześnie część wód Morza Bałtyckiego, pas techniczny i pas ochronny, należy opracować i wdrożyć systemowe uregulowania zapewniające ochronę cennych ekosystemów na tych obszarach.

Wykup i zamiana gruntów

W latach 2002–2005 wykup gruntów w parkach narodowych realizowano głównie ze środków budżetowych, zadysponowanych przez ministra środowiska. Dotychczas Ministerstwo Środowiska nie opracowało jednak strategii wykupu gruntów w parkach narodowych. Przydział środków budżetowych na ten cel odbywał się w drodze indywidualnych decyzji. Niektóre grunty zostały zakupione przy współfinansowaniu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

W latach 2002–2005 wykupiono w kontrolowanych parkach łącznie 510 ha gruntów, za 15,6 mln zł. Wykup gruntów przez dyrektorów parków narodowych w latach 2002–2005 objął zaledwie 4,4% powierzchni gruntów innych niż Skarbu

²¹ DzU nr 62, poz. 574, ze zm.

Państwa na obszarach kontrolowanych parków narodowych. Przeciętna cena za 1 ha gruntu na obszarach parków narodowych wyniosła 30,5 tys. zł. Przeprowadzony wykup nie budzi uwag krytycznych w aspekcie celowości, legalności i gospodarności.

Zamiany gruntów w latach 2002–2005 dokonywały tylko **Kampinoski Park Narodowy** oraz **Magurski Park Narodowy**. Pierwszy z tych parków wydał 23,6 ha, a otrzymał w zamian 72,1 ha. Magurski Park Narodowy wydał 2,2 ha, natomiast otrzymał w zamian 1,76 ha. Kontrola NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w tym zakresie.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody z 2004 r., utworzenie lub powiększenie obszaru parku narodowego obejmujące obszary, które stanowią nieruchomości niebędące własnością Skarbu Państwa, następuje za zgodą właściciela, a w razie braku jego zgody – w trybie wywłaszczenia określonym w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami²². Wszystkie parki narodowe utworzone zostały przed wejściem w życie tej ustawy i przy poprzednim stanie prawnym zgoda taka nie była wymagana. Respondenci ankiet kierowanych do prywatnych właścicieli gruntów znajdujących się na terenach parków narodowych podali, że nikt ich wówczas nie pytał o włączenie ich własności do obszaru parku narodowego, a aktualne użytkowanie tych gruntów jest ograniczone.

Wieloletnie nieużytki rolne podlegają naturalnej sukcesji lasu, co dla zachowania ich dotychczasowych wartości przyrodniczych wymaga ponoszenia nakładów na ochronę czynną ekosystemów nieleśnych. Ze względów ekonomicznych, właściciele tych gruntów nie byli zainteresowani ich ekstensywnym użytkowaniem. Zarządy parków narodowych mogą wprawdzie ponosić koszty wykonywania zabiegów ochronnych na gruntach prywatnych, ale warunkiem realizacji tych działań jest uzyskanie zgody właściciela. Wobec braku racji ekonomicznych, właściciele lub ich następcy prawni nawet nie regulują stanów prawnych tych nieruchomości, stąd w praktyce trudno ustalić prawowitego właściciela takiego gruntu. Dotychczas w Polsce nie stworzono instrumentów prawno-ekonomicznych motywujących do utrzymywania tych terenów w stanie zapewniającym zachowanie cennych zbiorowisk przyrodniczych. Właściciele prywatnych gruntów położonych na terenie parku narodowego nie otrzymywali żadnych rekompensat z tytułu ograniczeń wynikających z ustaw o ochronie przyrody, co zdaniem dyrektorów parków narodowych mogłoby usprawnić proces zarządzania ochroną przyrody. Przepisy prawne nie przewidują takich rekompensat w odniesieniu do gruntów innych niż Skarbu Państwa, których właściciele nie wyrażali zgody na włączenie ich do obszaru parku narodowego. Problem rekompensat został jednak rozwiązany

²² DzU z 2000 r., nr 46, poz. 543, ze zm.

w odniesieniu do gruntów włączonych do obszarów Natura 2000, dla których w art. 36 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody z 2004 r. przewidziano rekompensaty za utracone dochody wynikające z wprowadzonych ograniczeń.

Departament Ochrony Przyrody Ministerstwa Środowiska nie dysponował danymi dotyczącymi powierzchni gruntów leżących w granicach parków narodowych, niebędących własnością Skarbu Państwa, których wykup był lub będzie niezbędny ze względu na walory przyrodnicze, w celu objęcia ich ochroną ścisłą, czynną lub krajobrazową. Ministerstwo nie określiło też szacunkowej wielkości środków potrzebnych na wykupienie gruntów w tym celu, mimo że jeszcze w 2001 r. NIK postulowała opracowanie strategii przyspieszenia porządkowania stosunków własnościowych gruntów wchodzących w skład parków narodowych²³.

Według Państwowej Rady Ochrony Przyrody, na gruntach prywatnych w parkach narodowych znajdują się istotne wartości przyrodnicze. Ochrona przyrody na tych gruntach powinna mieć integralne miejsce w działaniach parku narodowego i wymaga negocjacji i uzgodnień, a także instrumentów ekonomicznych do kompensacji utraty korzyści z powodu realizowanego programu ochrony. Wykup gruntów powinien być objęty spójnym programem, uwzględniającym strategiczne potrzeby ochrony przyrody.

W celu racjonalizowania wydatków ponoszonych na wykup gruntów innych niż Skarbu Państwa położonych na terenie parku narodowego, Najwyższa Izba Kontroli postulowała wypracowanie i wdrożenie strategii ich wykupu, a także poszukiwanie instrumentów prawno-ekonomicznych, które zapewnią ochronę przyrody na gruntach innych niż Skarbu Państwa.

Finansowanie ochrony przyrody w parkach narodowych

Większość środków finansowych przeznaczanych na potrzeby parków narodowych pochodziła z budżetu państwa. W okresie objętym badaniem kontrolnym ich wysokość wahała się od 59 855 tys. zł w 2001 r. do 52 823 tys. zł w 2005 r. (według planu), czyli sukcesywnie ulegała obniżeniu. Dysponentem środków budżetowych w dziale „Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody” był minister środowiska, który – jak ustalono – dotychczas nie określił algorytmu ich podziału dla parków narodowych. Przydzielana kwota zależała od wysokości środków przeznaczonych na parki oraz potrzeb zgłaszanych przez te jednostki. Pieniądzy było jednak zbyt mało, aby zapewnić bieżące funkcjonowanie tych jednostek budżetowych. Z budżetu pań-

²³ Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania parków narodowych, 2001.

stwa w parkach pokrywane były przede wszystkim wynagrodzenia pracowników oraz nakłady inwestycyjne. Całość działań ochronnych, zatwierdzanych przez ministra środowiska, była finansowana ze środków pozabudżetowych, z przychodów gospodarstw pomocniczych, Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, EkoFunduszu, a także innych źródeł zewnętrznych. Udział pieniędzy pozyskanych przez parki z funduszy ekologicznych w 2004 r. stanowił 15,3% przychodów parków narodowych łącznie.

Ministerstwo Środowiska nie miało udokumentowanych danych o wielkości środków przeznaczonych przez parki na ochronę poszczególnych ekosystemów w latach 2004–2005. Z drugiej strony, minister środowiska określając zakres zadań ochronnych dla danego roku budżetowego, przy zachowaniu najlepszej staranności w doborze tych zadań, powinien brać pod uwagę możliwość ich sfinansowania. Bez takiego rozwiązania park, za pośrednictwem gospodarstwa pomocniczego, szczególnie przy braku odpowiednio wysokich przychodów z udostępniania zasobów przyrodniczych, zachowuje się jak jednostka biznesowa poszukująca wpływów na pokrycie kosztów. Przy zmniejszaniu dotacji budżetowych wzrastały bowiem przychody tych gospodarstw ze sprzedaży produktów i usług, które w 2004 r. wyniosły 62,3 mln zł, czyli 45% przychodów parków i ich gospodarstw pomocniczych łącznie.

Parki narodowe w znikomym stopniu wykorzystwały środki unijne, granty i fundusze przedakcesyjne, bowiem w 2003 r. było to tylko 560 tys. zł, a w 2004 r. 362 tys. zł, co stanowi zaledwie 0,3% przychodów wszystkich 23 parków ogółem. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, sytuacja ta wynikała z braku możliwości pokrycia przez parki narodowe udziału własnego, wymaganego w projektach działań, gdyż w budżecie nie zapewniono środków na ten cel. Dodatkowymi barierami w pozyskiwaniu środków pomocowych była zbyt wysoka dla polskich parków narodowych progowa wartość projektów przyjmowanych do wsparcia finansowego oraz wieloletni okres ich realizacji, co wymagało zabezpieczeń wkładu własnego parków w kolejnych latach realizacji. Ponadto, park narodowy jako jednostka budżetowa nie mógł być beneficjentem niektórych programów objętych wsparciem finansowym. Mimo tych trudności parki miały jednak możliwość skorzystania z pomocy unijnej, m.in. dzięki uczestnictwu w kolejnych edycjach programu LIFE.

Szkolenia i narady organizowane przez Ministerstwo Środowiska w latach 2004–2005, poświęcone wykorzystaniu funduszy Unii Europejskiej, na które byli zapraszani dyrektorzy parków narodowych, nie przyczyniły się jednak do zwiększenia liczby wniosków o wsparcie finansowe programów ochrony czynnej. Przebiegający polski park narodowy jest zbyt słabą ekonomicznie, kadrowo i organizacyjnie jednostką, by móc skutecznie ubiegać się o międzynarodowe wsparcie przedsięwzięć w zakresie ochrony cennych ekosystemów. Pozyskanie takiego

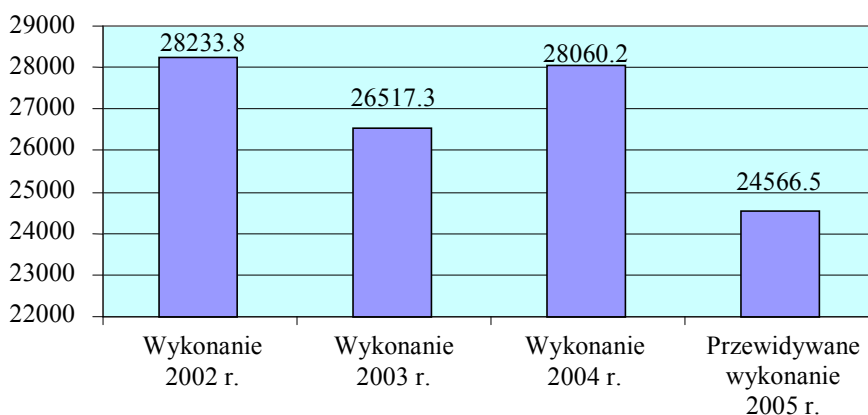
wsparcia wymaga bowiem, z jednej strony, wcześniejszego wypromowania walorów przyrodniczych danego parku, a z drugiej – przygotowania projektu realizacyjnego wraz z zapewnieniem udziału własnego, co na ogół przekracza możliwości pojedynczego parku narodowego.

Dla porównania, działalność parku narodowego we Francji finansuje przede wszystkim budżet Republiki, a dotacje przyznane z Ministerstwa Ekologii i Zrównoważonego Rozwoju dostarczają parkom 2/3 przychodów na funkcjonowanie i ponad 3/4 środków na inwestycje. Parki otrzymują też pomoc finansową od samorządów lokalnych, organizacji międzynarodowych i z mecenatu osób prawnych i fizycznych (fundacje) – około 1/4 przychodów ogółem. Pomoc międzynarodową stanowią głównie środki unijne, a zwłaszcza fundusze w ramach programów: Leader, LIFE, Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Ponadto w finansowaniu działań parków narodowych partycypuje Narodowy Fundusz Zagospodarowania i Rozwoju Terytorialnego. Inne organizacje międzynarodowe mają udział marginalny.

Dochody własne francuskich parków narodowych stanowią od 2 do 5% budżetu parku i pochodzą ze sprzedaży produktów pochodnych, świadczenia usług (wycieczki z przewodnikiem, staże, wystawy itp.), opłat i należności, przychodów z nieruchomości (noclegi, wynajem czasowy i długoterminowy, dzierżawy własności rolnej, opłaty z tytułu najmu).

W latach 2002–2005 (przewidywane wykonanie) 12 kontrolowanych parków narodowych otrzymało z budżetu łącznie następujące kwoty (w tys. zł):

Rysunek 3



Przychody z udostępniania turystycznego 9 parków narodowych za lata 2002–2004 wyniosły łącznie 14 145 tys. zł, natomiast ta sama grupa parków uzyskała ze sprzedaży drewna 28 991 tys. zł. W grupie tej parki, które uzyskiwały relatywnie wysokie przychody z udostępniania turystycznego, wykazywały stosunkowo niskie przychody ze sprzedaży drewna.

Nakłady na ochronę ekosystemów leśnych (w tym pozyskanie drewna) w tej samej grupie 9 parków narodowych w latach 2002–2004 wyniosły 18 562 tys. zł, natomiast nakłady na ochronę ekosystemów nieleśnych zaledwie 996 tys. zł. Zatem gospodarka leśna dała nadwyżkę przychodów nad kosztami w wysokości 10 429 tys. zł (średnio rocznie na 1 park przypadało po 386 tys. zł). Tendencja taka potwierdza tezę sformułowaną przez kilka organizacji ekologicznych, że niektóre parki narodowe „przebudowują” drzewostany w celu pozyskania środków finansowych przez gospodarstwa pomocnicze.

Według organizacji ekologicznych, obecny system finansowania parków narodowych nie sprzyja racjonalizacji wydatkowania środków. Gospodarstwa pomocnicze i jednostki budżetowe nie mają motywacji by odprowadzać do budżetu pieniądze zarobione na majątku Skarbu Państwa. Proponowanym rozwiązaniem jest jawność większości operacji finansowych. W przyszłości należy zlikwidować gospodarstwa pomocnicze, a wszystkie środki pozyskane przez park powinny być odprowadzane do budżetu państwa. Jednocześnie trzeba stworzyć mechanizm zwrotny, polegający na dofinansowaniu działalności parków z wygospodarowanych środków. Włączenie pracowników gospodarstw pomocniczych do jednostek budżetowych i wspólne działania parków powinny dzięki synergii dać znaczne oszczędności. Motywacyjny system pracy oraz zarządzanie przez cele pozwoli zrationalizować zatrudnienie oraz zachęcić do zdobywania pieniędzy w kraju i za granicą.

W wyniku badań kontrolnych Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wniosek, iż usprawnienie systemu finansowania parków narodowych powinno się łączyć ze wspieraniem organizacyjnym parków w przedsięwzięciach dotyczących ich finansowania i ubiegania się o unijne środki pomocowe.

Nadzorowanie i koordynacja

Parki narodowe, szczególnie po zmianie w 2004 r. ustawy o ochronie przyrody, zetknęły się z wieloma trudnymi do rozwiązania problemami, zwłaszcza dotyczącymi presji na wykorzystanie do celów rekreacyjnych i budowlanych atrakcyjnego turystycznie i rekreacyjnie otoczenia parków. Pozbawione aktualnych planów ochrony i niemające aktualnego udokumentowania oddziaływań antropo-

genicznego otoczenia parku, przy jednoczesnym braku usystematyzowanego monitoringu, borykały się m.in. z uzgadnianiem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Nasileniu tych problemów towarzyszyło oczekiwanie na pomoc prawną i ekonomiczną, a także wsparcie merytoryczne ze strony Ministerstwa Środowiska, które nie zawsze mogło takiej pomocy udzielić. Likwidacja jednostki koordynującej i wspierającej działalność parków – Krajowego Zarządu Parków Narodowych – uwidoczniła, że realizował on wiele zadań, którym później nie były w stanie sprostać komórki organizacyjne ministerstwa. Dotyczyło to zwłaszcza takich sytuacji, gdy niezwłoczna reakcja ministerstwa była warunkiem pomyślnego załatwienia sprawy przez zarząd parku.

Ministerstwo Środowiska, mimo ustawowego obowiązku nałożonego art. 9 ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie przyrody, w istocie nie koordynowało działalności naukowej parków narodowych, a koordynację zadań edukacyjnych należy ocenić jako niewystarczającą. Ministerstwo ograniczało się jedynie do uczestnictwa w realizacji inicjatyw poszczególnych parków narodowych. Dopiero w lipcu 2005 r., wewnętrznym regulaminem organizacyjnym Departamentu Ochrony Przyrody, zadania te zostały przydzielone Wydziałowi Parków Narodowych, w którego strukturze wyodrębniono stanowisko ds. nauki.

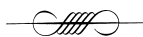
Wprawdzie nie sformułowano uwag krytycznych do prawidłowości prowadzenia przez Biuro Kontroli i Audytu Wewnętrznego Ministerstwa Środowiska kontroli w parkach narodowych, jednak ich przedmiotem nie były istotne z punktu widzenia ochrony przyrody zagadnienia, jak np. badanie: skuteczności działań ochronnych realizowanych przez kontrolowane parki, zasad i metod monitorowania zmian w ekosystemach, funkcjonowania gospodarstw pomocniczych w aspekcie zgodności z ustawą o finansach publicznych.

Sprawność funkcjonowania parków narodowych zależy przede wszystkim od ich organizacji wewnętrznej i „gorsetu prawnego”, a nie od istnienia organu pośredniego czy organu koordynującego. Jednostka zarządzająca parkiem narodowym, zdaniem Państwowej Rady Ochrony Przyrody, powinna mieć prawo zarządzania własnym majątkiem i racjonalnego gospodarowania zasobami ludzkimi, ale jednocześnie nie może traktować chronionych zasobów przyrody jako własnego majątku (w tym także lasów).

Najwyższa Izba Kontroli wyraziła pogląd, że w celu usprawnienia nadzoru nad ochroną przyrody w parkach narodowych, należy ustalić i wdrożyć zasady weryfikacji oraz kontroli oszczędnego, wydajnego i skutecznego realizowania działań w zakresie ochrony ekosystemów.

Reasumując, wyniki kontroli pozwoliły na wyrażenie pozytywnej oceny starań parków narodowych o zapewnienie właściwej ochrony zasobów przyrody. Stwierdzono jednak występowanie istotnych przeszkód natury prawnej i organizacyjnej w wykonywaniu powierzonych im zadań. Środki będące w dyspozycji parków narodowych zasadniczo były wykorzystywane w sposób oszczędny i wydajny, ale ujawniono także wypadki nieprawidłowego gospodarowania. Brak planów ochrony parków narodowych i powiązanego z nimi systemu monitorowania stanu różnorodności przyrodniczej uniemożliwił ocenę skuteczności działań ochronnych. Do istotnych nieprawidłowości zaliczono ponadto brak spójności w obowiązujących przepisach prawa, w tym zarówno w przepisach dotyczących gospodarstw pomocniczych, jak i uregulowaniach w zakresie ochrony przyrody w nadmorskich parkach narodowych.

mgr Jan Jasiński
Delegatura NIK w Krakowie



RELACJE, POLEMIKI

Stanisława Golinowska

KONIECZNY PRIORYTET DLA TWORZENIA PRACY

W 1998 r. odwrócił się pozytywny trend rozwoju polskiego rynku pracy. W szybkim tempie zaczęło wzrastać bezrobocie. Stopa bezrobocia w Polsce od kilku już lat należy do najwyższych w Europie (patrz rysunek 1). Nieco niższe bezrobocie występuje na Słowacji, a następnie w Grecji.

Dramatyczną sytuację polskiego rynku pracy odzwierciedla także inny wskaźnik – stopa pracujących. Wskaźnik ten informuje, jaka część ludności w wieku 15-64 lata wykonuje pracę na legalnym rynku pracy; zarówno w formie pracy najemnej, samozatrudnienia czy pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym. Ten wskaźnik obniżył się gwałtownie na początku lat dziewięćdziesiątych – o prawie 10 punktów procentowych. Był to przede wszystkim rezultat przejścia na wcześniejsze emerytury i renty bardzo licznej aktywnej zawodowo ludności¹. Kolejny spadek stopy pracujących obserwujemy od 1998 r. (rysunek 2). Jego skala jest tylko nieco mniejsza od tej z początku dekady lat dziewięćdziesiątych – około 7 punktów procentowych.

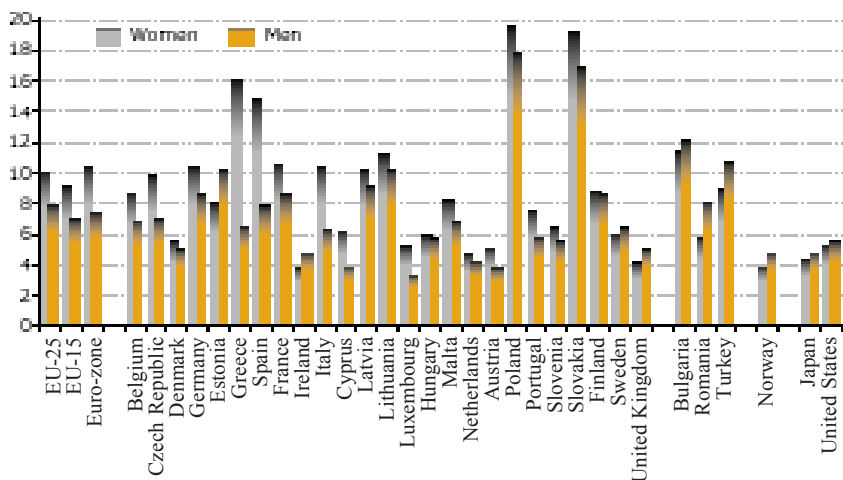
Także pod względem tego wskaźnika sytuacja Polski w Europie jest najtrudniejsza (rysunek 3). U nas niewiele więcej niż 50% ludności (51,7%) w wieku aktywności zawodowej pracuje legalnie i uzyskuje dochód z tej pracy.

Najwyższa stopa pracujących występuje w krajach skandynawskich: Danii, Norwegii oraz Szwecji – około 75%. W Strategii lizbońskiej dotyczącej rynku pracy zakłada się, że kraje Unii Europejskiej (także nowi członkowie) do 2010 r. powinny osiągać wskaźnik stopy pracujących na poziomie 70%.

¹ G. M. Grotkowska W. Socha, U. Sztanderska: *Misbalancing employment flexibility and security during the period of structural slumps in Poland*, Geneva, ILO, 2005.

Rysunek 1

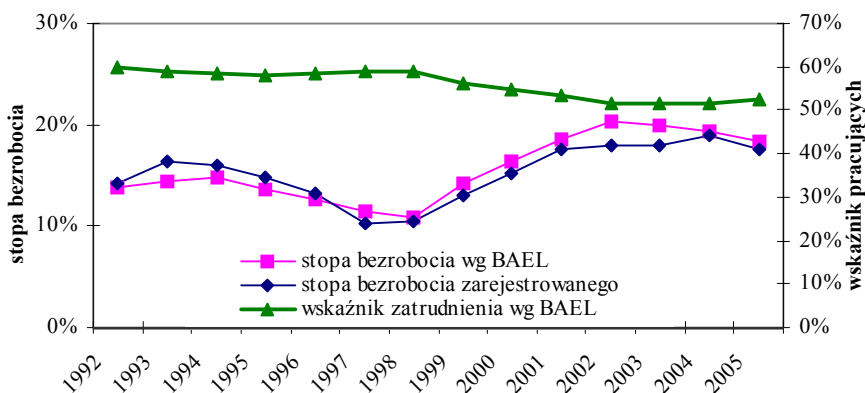
Stopa bezrobocia w krajach europejskich oraz w Japonii i USA



Źródło: Rocznik Statystyczny Eurostat 2005.

Rysunek 2

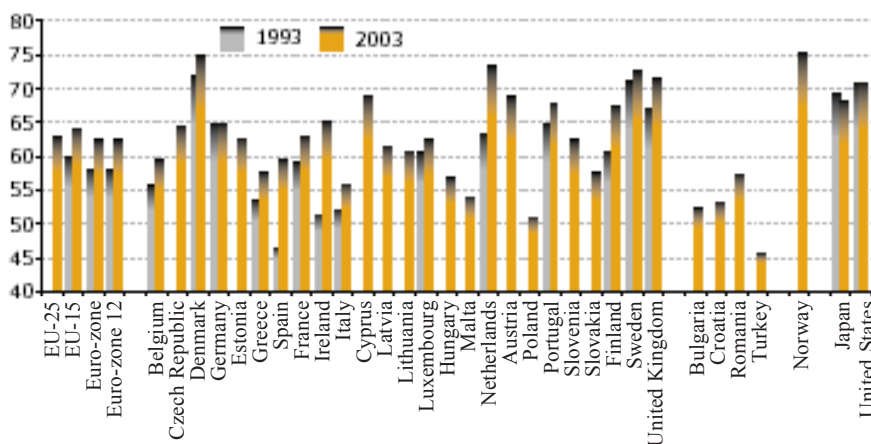
Stopa pracujących i stopa bezrobocia w Polsce w latach 1992–2005



Źródło: Zestawienie własne na podstawie danych GUS.

Rysunek 3

Stopa pracujących (*employment rate*) w krajach europejskich oraz w Japonii i USA



Źródło: *Rocznik Statystyczny Eurostat 2005*.

Dramatyzm polskiej sytuacji obrazuje wskaźnik utrwalania się bezrobocia (rysunek 4). Udział bezrobocia długookresowego wzrósł z około 35% w 1998 r. do około 50% w latach 2002–2005, co stanowi 5,5–6% ogółu ludności w wieku 15–64 lata. Przeciętny czas pozostawania bez pracy wynosił w końcu 2004 r. ponad 16,5 miesiąca, radykalnie zmniejszając szanse powrotu na rynek pracy nawet w okresie wyższego wzrostu gospodarczego. Utrwalanie się sytuacji braku pracy jest obecnie głównym źródłem ubóstwa i wykluczenia społecznego.

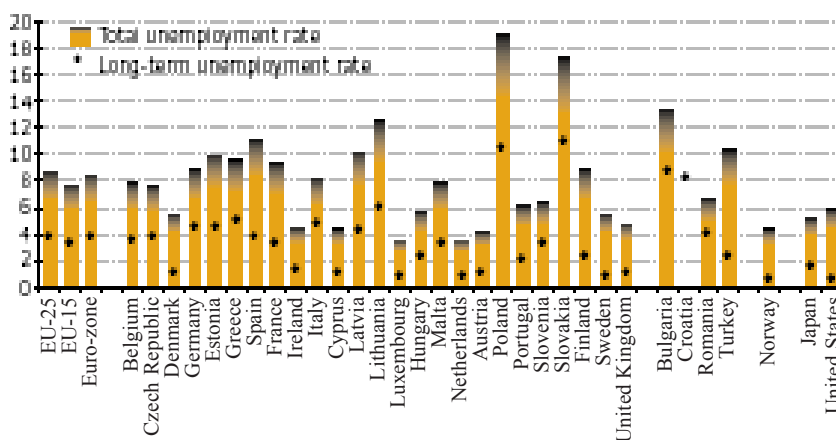
Dlaczego osiągnęliśmy tak wysokie wskaźniki dezaktywizacji zawodowej oraz bezrobocia na przełomie dekad?

Liczne badania trudnej sytuacji na polskim rynku pracy akcentują wybrane czynniki, rzadko obejmując analizą całość zmiennych i oceniając, jaki jest udział poszczególnych z nich w osiągnięciu obecnego stanu dezaktywizacji i bezrobocia. Przede wszystkim zwraca się uwagę na czynniki zewnętrzne: kryzys rosyjski (dowodząc istotnej ciągle zależności polskiej gospodarki od rynku rosyjskiego²), silne oddziaływanie procesów globalizacyjnych, zwiększających konkurencję do wymiaru światowego, a następnie nasiloną restrukturyzację gospodarki, związaną także z wymaganiami akcesyjnymi. W wyniku działania tych czynników masowo upadały firmy i miejsca pracy.

² *Zatrudnienie w Polsce 2005*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa.

Rysunek 4

Wskaźniki bezrobocia długookresowego (ponad 12 miesięcy) w krajach europejskich oraz w Japonii i USA



Źródło: *Rocznik Statystyczny Eurostat 2005*.

Następna grupa czynników – w krótkim okresie także niezależnych – to wysokie i niedostosowane pod względem kwalifikacji do potrzeb firm zasoby pracy, a także niska mobilność tych zasobów.

Wreszcie wskazuje się czynniki wewnętrzne o charakterze ekonomicznym, uwarunkowane nie tylko funkcjonowaniem rynków, ale prowadzoną polityką gospodarczą i społeczną. Mówi się zwłaszcza o niskim poziomie oszczędności oraz inwestycji i tzw. klimacie inwestycyjnym, następnie o wysokich kosztach pracy lub wysokiej cenie kapitału czy relacji cen obu czynników, a także o niskiej elastyczności rynku pracy.

Nie aspirując do całościowej analizy przyczyn niskiej stopy pracujących i wysokiego bezrobocia w Polsce, w prezentowanym tekście pragnę zwrócić uwagę na znaczenie realizowanej polityki pracy oraz wprowadzanych i zaniechanych rozwiązań instytucjonalnych.

Gdyby scharakteryzować politykę państwa wobec pracy w okresie przełomu dekad, to trzeba powiedzieć, że lekceważono negatywne zjawiska dotyczące rynku pracy, a przede wszystkim utrwalania się tendencji spadku zatrudnienia. Tworzenie pracy nie było priorytetem żadnego programu gospodarczego. Nawet cele restrukturyzacyjne i polityczne realizowano kosztem zatrudnienia – dezaktywizacji dużych grup zawodowych bez poważnych programów ponownego włączania

ich do rynku pracy. Nie realizowano programów działań przeciwstawiających się skutkom szoków zewnętrznych dla rynku pracy. Właściwie zrezygnowano ze stosowania instrumentów aktywnej polityki zatrudnienia wobec bezrobotnych. Ten brak priorytetu dla zatrudnienia i przedsiębiorczości oraz liczne zaniechania dotyczące polityki rynku pracy wymagają zrozumienia i wyjaśnienia, dlaczego – mając w Polsce tak niską stopę zatrudnienia – nie prowadzi się odpowiedniej polityki, aby to zmienić. Dlaczego nie dąży się, aby zatrudnienie było faktycznie realizowanym priorytetem, a nie tylko przedwyborczym hasłem niektórych partii.

Jakie były źródła wyborów dokonywanych w polskiej polityce gospodarczej, które mają wpływ na politykę wobec pracy i są w niej ciągle obecne oraz w dużym stopniu kształtują świadomość polityków, ich ekspertów oraz środowisk opiniotwórczych? Może warto niektóre z nich przedstawić.

Skoncentruję rozważania na polityce dotyczącej popytu na pracę. Wzrost popytu na pracę – to rozwój nowych firm oraz miejsc pracy. W kraju przeprowadzającym transformację i w kraju z dużymi ambicjami modernizacyjnymi rozwój firm musi dokonywać się jednocześnie z ich restrukturyzacją, z dynamicznym dostosowywaniem do zmieniających się warunków rynku światowego oraz ogromnej presji konkurencyjnej. To nie polityka obrony dotychczasowych miejsc pracy miałaby tu zasadnicze znaczenie, lecz polityka takiego wspierania procesu tworzenia nowych miejsc, aby saldo było zawsze dodatnie: aby więcej miejsc pracy tworzono niż likwidowano, a nowe miejsca były bardziej wydajne (produktywne) niż likwidowane. Jakie problemy³ w związku z tym są do rozstrzygnięcia w polityce na rzecz pracy?

1. Pierwszy problem, jaki się ujawnia w debacie oraz w treści ekonomicznych programów na temat zwalczania bezrobocia, to **przekonanie, że wzrost gospodarczy jest wystarczającym czynnikiem tworzenia pracy**. To przekonanie znalazło wyraz także w dyskusji przedwyborczej w 2005 r., kiedy próbowano przeciwstawić sobie dwie koncepcje dotyczące relacji zatrudnienia i wzrostu gospodarczego. W jednej – to zatrudnienie miało rangę najwyższą i wzrost gospodarczy miał temu służyć. W drugiej – wzrost gospodarczy miał rangę najwyższą, a dzięki niemu inne cele, także zatrudnienie, realizowane byłyby automatycznie. Obie koncepcje zakładały proste relacje między pracą i gospodarką. Tymczasem świat współczesny, poprzemysłowy, skomplikował związki między wzrostem gospodarczym a zatrudnieniem. Przede wszystkim **wzrost gospodarczy nie prowadzi automatycznie do wzrostu zatrudnienia**. Chodzi zarówno

³ Problemy przedstawione w pkt 1-5 stanowią rozwinięcie wypowiedzi autorki zawartej w pracy: M. Golinowska, M. Boni: *Nowe dylematy polityki społecznej*, CASE, Warszawa 2006.

o skalę tego wzrostu, jak i jego czynniki. W bardzo wydajnej i otwartej gospodarce, o zasadniczym udziale usług informacyjnych, źródłem wzrostu gospodarczego (i jego skutkiem) nie musi być ekspansja czynnika pracy. To jakość i produktywność tego czynnika jest decydująca. W takiej sytuacji znalazła się Polska, w której nastąpiła znaczna poprawa wydajności pracy, przy występujących jednocześnie trudnościach strukturalnych oraz instytucjonalnych, utrudniających mobilność i procesy dostosowawcze.

Na występowanie w polskiej gospodarce zjawiska bezzatrudnieniowego wzrostu gospodarczego zwrócili w swych analizach uwagę Tito Boeri i Eugeniusz Kwiatkowski. Ten ostatni wyprowadził z nich wniosek o potrzebie osiągnięcia relatywnie wysokiej stopy wzrostu PKB (ponad 5%), aby w efekcie przyrastała liczba nowych miejsc pracy. Osiągnięcie takiego poziomu wzrostu gospodarczego wymaga odpowiednio wysokiego poziomu inwestycji, znacznie wyższego niż 20%, co uznaje się za graniczny poziom niezbędny do osiągnięcia wzrostu gospodarczego⁴. W Polsce potrzebny byłby wzrost udziału inwestycji do 30-35% PKB⁵, gdy tymczasem w latach 1999–2004 udział ten przeciętnie nie był wyższy niż 20%, a w dodatku bardzo fluktuował.

2. Kolejny spośród zasadniczych problemów procesu tworzenia pracy dotyczy źródeł kapitału. Skąd brać kapitał na inwestycje i tworzenie nowych miejsc pracy? Polityka tworzenia pracy wymaga odpowiedniej koncepcji i kierunków wspierania dostępu do kapitału, zasadniczego czynnika wzrostu. W Polsce przyjęto, że głównym źródłem kapitału są inwestycje zagraniczne, wraz z którymi wzrasta dostęp do nowych technologii i dokonuje się modernizacja kraju. W kraju biednym kapitałowo oraz technologicznie, odległym od głównego nurtu rozwoju innowacji, założenie takie jest naturalne. Jednocześnie jednak, wraz z przyjęciem tego założenia i podporządkowaniem mu procesu prywatyzacyjnego oraz inwestycyjnego, zlekceważono politykę wspierania wewnętrznych źródeł kreacji kapitału oraz jego transmisji do przedsiębiorczości i rozwoju rodzimej innowacyjności. W rezultacie, gdy proces dopływu kapitału z zewnątrz jest niedostateczny, a atrakcyjność krajowa nie jest głównym źródłem jego przyciągania, kraj bez własnych źródeł inwestycji traci zdolność wpływania na swój rozwój. Dlatego polityka przyciągania inwestycji zagranicznych – *notabene* także wymagająca ukierunkowywania i wsparcia, w którym zasadnicze znaczenie powinien mieć rozwój infrastruktury – nie może być jednocześnie polityką lekceważenia wspie-

⁴ Kraje znacznie wyższego udziału inwestycji w regionie Europy Środkowej i Wschodniej, to: Czechy, Estonia, Słowacja i Łotwa (World Bank 2005).

⁵ Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej, *Tworzenie nowych miejsc pracy*, Raport nr 47, Warszawa 2004.

rania dostępu do kapitału oraz rozwoju rodzimej przedsiębiorczości, a także innowacyjności.

Współczesny rynek pracy, w przeciwieństwie do rynku pracy epoki przemysłowej, jest rynkiem bardzo różnorodnym, a w tym – stymulowanym rozwojem usług, usług nowych w swej treści oraz wymagających nowych form organizacyjnych. W ramach tej tendencji szczególnie dobrze sprawdzają się małe i średnie przedsiębiorstwa. Dlatego ten sektor, opierający się na nowych kwalifikacjach, dostosowanych do zmieniającego się popytu na pracę, powinien być równie ważnym elementem strategii gospodarczej, jak tworzenie warunków do przyciągania korzystnych innowacyjnie inwestycji zagranicznych wielkich koncernów.

Dostęp do kapitału dla średnich i małych firm był w Polsce bardzo ograniczony⁶, a następujące obecnie pewne korzystne zmiany przychodzą wraz z wprowadzaniem regulacji unijnych, dotyczących zmniejszenia zbyt ostrożnościowych przepisów działania sektora bankowego oraz wraz z pojawieniem się źródeł kapitału w postaci europejskich funduszy strukturalnych, z wyraźnymi preferencjami dla projektów inwestycyjnych o charakterze regionalnym oraz lokalnym. Te zmiany nie są jednak wystarczające do rozwiązania narosłej skali problemu braku miejsc pracy w Polsce.

3. Najbardziej dyskutowany problem ostatniego czasu w kontekście procesu tworzenia pracy dotyczy roli podatków. W dążeniu do obniżenia podatków używa się przede wszystkim argumentu oszczędności, które są ważnym czynnikiem kreacji i przyciągania kapitału. Tymczasem promocja oszczędności i ich znaczenia dla inwestycji wymaga polityki znacznie bardziej kompleksowej niż tylko obniżania podatków. Sprowadzanie rozwiązania dramatycznego problemu bezrobocia do obniżania podatków było przesadne, a w dodatku nie lokowało trafnie ważnych problemów w tej dziedzinie. Polska stopa indywidualnych oszczędności (około 15% bez składek ubezpieczeniowych i o ponad 10 punktów procentowych więcej ze składkami) nie jest dramatycznie niska. Analizy kształtowania się oszczędności w Polsce pokazują, że przy dotychczasowym tempie wzrostu dochodów gospodarstw domowych oraz dotychczasowej skłonności do oszczędza-

⁶ Ograniczenia wynikały nie tylko ze względu na inne priorytety polityki makroekonomicznej oraz wysoką cenę kapitału, lecz także z powodu licznych niesprzyjających regulacji. Pisaliśmy o tym między innymi w raporcie CASE/UNDP *W trosce o pracę*, Warszawa 2004. Zwracają na to uwagę także raporty Banku Światowego: The World Bank, *Doing Business*, Washington D.C., 2004; The World Bank and International Finance Corporation, *Doing Business. Usuwanie barier wzrostu*, Washington D.C., 2005. Na tle porównań międzynarodowych, szczególnie widać w Polsce braki regulacji sprzyjających udzielaniu kredytów dla MSP, np. regulacje dotyczące publicznych rejestrów o przedsiębiorcach, ochrona prawna inwestorów oraz gwarancje państwowe przy kredytach udzielanych początkującemu przedsiębiorcy.

nia, nie należy spodziewać się istotnej zmiany⁷. Stopa oszczędności dostosowana jest do poziomu rozwoju materialnego społeczeństwa⁸. Natomiast oszczędności te w zbyt wielkim zakresie przeznaczane są na konsumpcję. To raczej konsumpcyjny charakter oszczędności w Polsce⁹, a nie ich wielkość, stanowi barierę wzrostu inwestycji. Także w istotnej mierze konsumpcyjny charakter ma zadłużanie się gospodarstw domowych w bankach¹⁰.

Również przedsiębiorstwa potrzebują motywacji do przeznaczania w większej skali nadwyżek oraz zysków na inwestycje. Niezbędne są więc instrumenty motywujące do wzrostu inwestycji przedsiębiorstw¹¹ i działania ukierunkowujące politykę banków na zwiększanie oszczędności długookresowych oraz podzielenie się państwa i banków kosztami ryzyka kredytów inwestycyjnych. Każda tego rodzaju polityka i interwencja wymaga, oczywiście, poruszania się w ramach wyznaczonych przez rynkowy charakter systemu. Jednak jej zaniechanie albo działanie w kierunku przeciwnym – czego przykładem jest opodatkowanie przyrostu oszczędności z tytułu oprocentowania – jest w gruncie rzeczy działaniem antyoszczędnościowym.

Z punktu widzenia bezpośredniego znaczenia podatków dla poprawy sytuacji na rynku pracy, znacznie większe znaczenie dla motywacji rodzimego pracodawcy mają obecnie pozapłacowe koszty pracy niż podatki dochodowe CIT oraz PIT (rysunek 5).

O znacznej wysokości pozapłacowych kosztów pracy w Polsce decydują przede wszystkim składki emerytalno-rentowe. Tutaj istnieje jednak pewna pułapka. Realizowana jest bowiem kosztowna reforma emerytalna przy ograniczonych możliwościach obniżania wydatków emerytalnych na bieżąco. Jeśli jednak celem jest doprowadzenie reformy emerytalnej do zakładanego skutku, to trzeba wysokie składki emerytalne wytrzymać, natomiast skuteczniej kontrolować podmioty uczestniczące w realizacji reformy. Ciągłe aktualne są pytania o to, czy ZUS funk-

⁷ B. Liberta: *Oszczędzanie w gospodarce polskiej według teorii cyklu życia*, „Ekonomista” nr 5-6/1997, s. 49-661; B. Szopa: *Zmiany dochodów w Polsce na tle uwarunkowań systemowych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2005.

⁸ Porównania międzynarodowe wskazują wyjątki dotyczące tej zależności, tzn. przykłady krajów, w których stopa oszczędności jest wyższa niż wynikałoby to z poziomu PKB *per capita* lub istotnie niższa. W pierwszym wypadku są to Chiny, a w drugim – Stany Zjednoczone.

⁹ Trzeba mieć świadomość wysokich aspiracji konsumpcyjnych polskiego społeczeństwa na obecnym etapie jego materialnego rozwoju. Takie aspiracje można jednak bardziej wpręgnać – przez odpowiednie motywacje – w procesy inwestycyjne, analogicznie jak to miało miejsce na podobnym etapie rozwoju w innych krajach. Na razie mamy do czynienia raczej z podnoszeniem konsumpcyjnego „rauszu” przez bardzo skuteczną politykę promocyjną wielkich koncernów handlowych oraz reklamę.

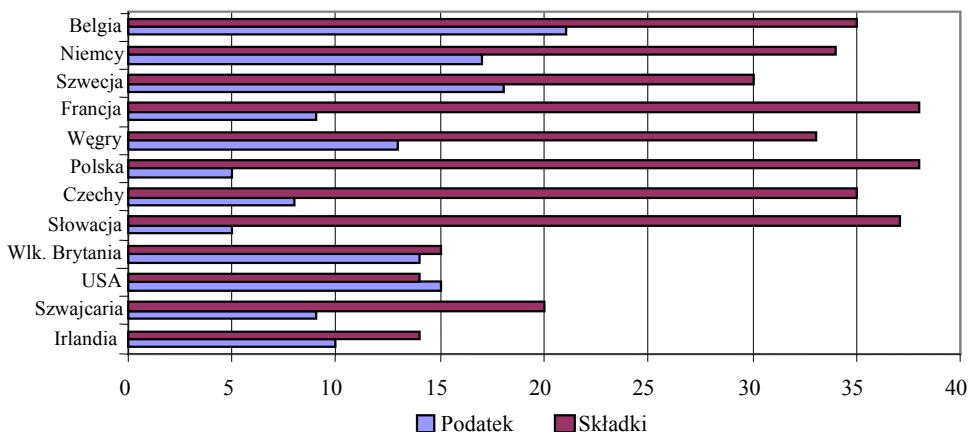
¹⁰ W latach 1996–2002 dochody do dyspozycji gospodarstw domowych wzrosły realnie o 22%, a realne zadłużenie w bankach z tytułu kredytów konsumpcyjnych o 160% (NBP, 2004).

¹¹ Polskie przedsiębiorstwa, po okresie spadku rentowności na przełomie dekad, osiągają już znaczące zyski, ale ich stopa inwestycji jest ciągle bardzo niska.

cjonuje dostatecznie efektywnie, czy regulacje państwa sprzyjają funduszom emerytalnym w ich efektywnym ekonomicznym rozwoju.

Rysunek 5

Obciążenia dochodów podatkami i składkami ubezpieczeniowymi w wybranych krajach



Źródło: Dane OECD 2004 – *Taxing wages*.

Wśród pozapłacowych kosztów pracy istotną pozycję stanowią składki na rentową część ubezpieczeń społecznych (13%). Teoretycznie można by je zmniejszyć, chociaż bardziej przez systematyczne rozwiązania porządkujące system i dyscyplinujące orzecznictwo lekarskie, niż przez akcję w postaci weryfikacji starych rent. Ulżyć pracodawcom można byłoby natomiast przez większy zakres finansowania ubezpieczeń społecznych z podatków ogólnych, czyli ze środków budżetowych niż ze składek, ale to z kolei stoi w sprzeczności z dążeniem do zmniejszenia deficytu budżetowego, czyli z obniżaniem podatków. Akcent na obniżanie podatków bez porządkowania wydatków publicznych (podkreślam – porządkowania z kierunkiem na restrukturyzację i stopniowe zmniejszanie, a nie ślepego obcinania) jest kolejnym dowodem na brak kompleksowego regulowania spraw finansowych, gospodarczych i społecznych¹². Skutki społeczne takich decyzji mogłyby być zapewne jeszcze bardziej dramatyczne niż tego doświadczamy obecnie.

¹² Wskazane kierunki wspólnie ujmowanej polityki podatków i wydatków publicznych w aktualnej polskiej sytuacji. Zob. S. Golinowska, J. Neneman: *Reforma finansów publicznych. Podatki i wydatki publiczne*, [w:] Zeszyty BRE Bank – CASE, memo.

4. Polityka tworzenia pracy wymaga ekspansji firm, która jest w Polsce niska na skutek barier instytucjonalnych. Bariery instytucjonalne, to nie tylko bariery administracyjne, które w gruncie rzeczy stosunkowo łatwo można usunąć. Dowodem jest to, że w czołówce największych reformatorów w tworzeniu warunków sprzyjających działalności gospodarczej sytuują się kraje postkomunistyczne i nasi sąsiedzi: Słowacja i Litwa.

Bariery instytucjonalne – to przede wszystkim niechętny klimat dla przedsiębiorczości, prezentowany nie tylko indywidualnie i po cichu, ale także w działaniu podstawowych instytucji publicznych: sądowniczych, skarbowych i samorządowych. Znany przypadek właściciela ekspansywnej firmy informatycznej, zniszczonej przez niesłuszne decyzje podatkowe, jest tego dramatycznym symbolem. Bariery instytucjonalne mają bowiem swe źródło także w barierach kulturowych¹³. Polski dylemat polega na tym, że społeczna akceptacja kapitalizmu dotyczy wyłącznie efektów gospodarki rynkowej: dobrego rynku, technicznie dobrych produktów, lepszej organizacji życia. W znacznie mniejszym stopniu dotyczy metod osiągania tych efektów: istnienia kapitalistów (szczególnie rodzimych), trudniejszego rynku pracy, większego zaangażowania w pracę oraz nierówności. Ponadto nie dostrzega się wysiłku i ryzyka tych, którzy podejmują pracę na własny rachunek, nie szanuje się ich i nie wspiera.

Niedocenywanie barier instytucjonalnych w rozwoju polskiego biznesu powoduje, że nawet jeżeli już opracowywane są raporty (od 2003 r. w MGPIPS opracowano trzy) i programy w tej dziedzinie („Program promocji gospodarczej Polski do 2005 r.” oraz Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004–2006 konstruowane były zgodnie z hasłem „przedsiębiorczość – rozwój – praca”), to dość słabo znajdują odzwierciedlenie w realnych działaniach.

5. Tworzenie pracy w uwarunkowaniach współczesnego rynku pracy wymaga elastyczności, która obejmuje przyjmowanie i zwalnianie pracowników, czas i organizację pracy, formy zatrudniania i zasady wynagradzania. Dążenie do wzrostu elastyczności rynku pracy jest odpowiedzią na konieczność szybszego

¹³ Bariery tego rodzaju wywodzą się z dość oczywistego braku akceptacji dla bogacących się w starym systemie handlarzy, cinkciarzy oraz pewnej grupy tzw. prywaciarzy, którzy w nowym ustroju zasiliли klasę rodzimych kapitalistów. Niezależnie jednak od tego, w polskim społeczeństwie ciągle obecna jest inteligencka pogarda dla biznesu. Na dowód jej istnienia przytaczam wiadomość od studentów, którzy opowiadali mi o tym, jak znany warszawski profesor w 2004 r. (!) przekonywał ich, że „biznes – to złodziej” i nie należy w to wchodzić. W ten sposób potwierdzał utrzymujące się przekonanie, że typowy prywatny przedsiębiorca nie przestrzega prawa i jest nieuczciwy, mimo dostrzegania i rosnącego uznania dla inwestowania w firmę kosztem zysków. Por. B. Roguska: *Właściciel, pracodawca, obywatel – rekonstrukcja wizerunku prywatnego przedsiębiorcy*, [w:] L. Kolarska-Bobińska: *Świadomość ekonomiczna społeczeństwa i wizerunek biznesu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.

dostosowania się przedsiębiorców do zwiększonej przez globalizację konkurencji. Promocja polityki deregulacji i elastyczności prowadzona jest od dłuższego już czasu, także w ramach europejskiej polityki zatrudnienia¹⁴, ale z coraz większą świadomością możliwości wystąpienia jej niekorzystnych konsekwencji, a to prowadzi do poszukiwania sposobów na zmniejszanie ryzyka społecznego realizowania takiej polityki. Dla kompleksowej polityki elastyczności i koordynowania jej potencjalnie negatywnych skutków próbuje się też znaleźć odpowiednie ramy teoretyczne. Na uwagę zasługuje próba opisanego tego w kategoriach tzw. przejściowych rynków pracy, zaproponowana przez niemieckiego ekonomistę rynku pracy Guenthera Schmida¹⁵.

Dążenie do wzrostu elastyczności w polityce rynku pracy jest obecnie oczywiste i sprzyjanie mu przez odpowiednie przepisy prawa pracy i poprawę funkcjonowania instytucji otoczenia biznesu przynosi zmniejszenie bezrobocia. Jednak wraz z ujawnianiem występowania efektów przewrotnych i niekorzystnych społecznie, wzmacniają się głosy nawołujące do niedopuszczania polityki elastycznego rynku pracy¹⁶.

Zwracanie uwagi na przewrotne i negatywne społecznie efekty omawianej polityki nie powinno służyć jej zaniechaniu. Przeciwnie. W warunkach presji globalnej konkurencji jest ona jak najbardziej racjonalna. Jednak polityka ta powinna być prowadzona jednocześnie z działaniami budowania nowego ładu społecznego, zmniejszającego uciążliwość elastycznego rynku pracy (polityka koordynacji ryzyka społecznego). Dlatego skutki elastycznego rynku pracy nie powinny być ukrywane, lecz w porę dostrzegane i zmniejszane.

Szczególnej uwagi wymagają efekty przewrotne. Elastyczność rynku pracy, która prowadzi do mniej stabilnych i gorszych warunków pracy zmniejsza motywację do pracy i sprzyja ucieczce z rynku pracy. Jeśli bowiem elastyczny rynek pracy występuje z szerokimi uprawnieniami i wysokimi świadczeniami zabezpieczenia społecznego (jak ma to miejsce prawie wszędzie w Europie), to następuje szybsza rezygnacja z pracy i przejście na utrzymywanie się ze świadczeń społecznych. To właśnie w Wielkiej Brytanii, realizującej wyraźnie polity-

¹⁴ Elementy tej promocji znajdujemy już w dokumencie UE z 1994 r. European Commission, *Growth, Competitiveness, Employment. The Challenges and Ways Forward into the 21st Century*, White paper, Luxembourg 1994.

¹⁵ G. Schmid: *Towards a Theory of Transitional Labour Markets*, [w:] G. Schmid, B. Gazier (red.), *The Dynamic of Full Employment*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2002. Jego koncepcję szeroko opisał w Polsce Kamil Zawadzki w pracy doktorskiej obronionej na Uniwersytecie Toruńskim; por. K. Zawadzki: *Przejściowe rynki pracy. Koncepcja – implementacje – perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2005.

¹⁶ Opisane w sposób najszerszy w angielskiej literaturze przedmiotu, w kontekście nowej polityki wobec pracy realizowanej pod hasłem *New Deal* w latach 1997–2001.

kę elastycznego rynku pracy, nasiliła się tendencja szybszego wychodzenia z rynku pracy (po 50 roku życia)¹⁷. W tym celu dość powszechnie wykorzystywany jest system rentowy. A więc nie jest to zjawisko charakterystyczne jedynie dla Polski, chociaż skala wykorzystywania zabezpieczenia społecznego do dezaktywizacji zawodowej była dotychczas w Polsce niewspółmiernie większa niż w innych krajach.

Zmienność form organizacyjnych pracy i zwiększona fluktuacja zatrudnienia przyczynia się do tego, że stosunki między pracodawcą i pracownikiem są bardziej „bezosobowe”. To powoduje, że z jednej strony gubi się lojalność pracowniczą, a z drugiej – odpowiedzialność pracodawcy za los pracownika. W konsekwencji znaczna część potrzebnej ludziom „socjalności” przenosi się do sfery poza pracę; do środowiska lokalnego, organizacji społecznych oraz coraz częściej – wchodzi na rynek. Na to potrzebne są większe środki i czas, a obu zasobów jest relatywnie mniej.

Podkreśla się też, że pracownicy dostosowujący się aktywnie do zmiennych warunków i wzrostu wymagań tracą kontrolę nad procesem własnej reprodukcji: szybciej wypalają się, ogarnia ich frustracja, tracą motywację do przyjmowania innych zobowiązań, w tym rodzinnych i obywatelskich. Stają się też gorszymi konsumentami, a przecież wysoka skłonność do konsumpcji (która wymaga czasu) napędza produkcję.

Elastyczny rynek pracy może też sprzyjać dyskryminacji niektórych grup pracowników, których zdolności dostosowawcze są ograniczone, np. osób niepełnosprawnych, a także kobiet. To z kolei wzmacnia tworzenie regulacji antidyskryminacyjnych, które nie zawsze sprzyjają korzystnym efektom zatrudnieniowym dla tych grup.

Elastyczny rynek pracy sprzyja też nierównościom społecznym. Wyższe nierówności dochodowe występują w krajach o bardziej zderegulowanym rynku pracy, aczkolwiek analiza w długim okresie ukazuje obraz dość zmienny ze względu na podejmowanie zróżnicowanych działań redystrybucyjnych. Anthony Atkinson zwraca uwagę na to, że obraz nierówności dochodowych bardzo silnie związany jest z prowadzoną polityką społeczną i jej wpływ na łagodzenie nierówności występuje w każdym kraju, także w państwach zaliczanych do realizujących liberalny jej model, jak Stany Zjednoczone czy Wielka Brytania¹⁸. Otóż po okresie wzrostu nierówności, np. w Wielkiej Brytanii w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych występował okres ich łagodzenia. W Irlandii natomiast obserwuje się

¹⁷ K. Blakemore: *Social Policy*, Open University Press, Berkshire 2003.

¹⁸ A. B. Atkinson: *Income Inequality in OECD Countries: Data and Explanations*, CESIFO Working Paper No 881, European Policy Centre, Brussels 2003.

wzrost nierówności w ostatnich kilkunastu latach, gdy jeszcze w latach 1973–1987 tendencja była spadkowa¹⁹.

Świadomość przewrotnych i negatywnych społecznie efektów elastycznego rynku pracy prowadzi do równoległego wprowadzania rozwiązań, które z jednej strony łagodzą działania niekorzystne dla pracowników, a z drugiej – pozwalają im łatwiej dostosować się do nowych warunków. Wśród pierwszej grupy działań sytuuje się koncepcja *flexicurity*, pochodząca z duńskiego doświadczenia polityki rynku pracy²⁰. Koncepcja ta odwołuje się do dialogu społecznego jako podstawowego mechanizmu wyśrodkowywania elastyczności i bezpieczeństwa socjalnego. Swoboda pracodawcy idzie w parze z mądrą opieką nad człowiekiem zwalnianym z pracy. Nie jest on zostawiony samemu sobie. Decydujące znaczenie ma tu aktywna polityka rynku pracy, nastawiona na skuteczne włączenie bezrobotnego z powrotem do rynku pracy.

Inny rodzaj działań towarzyszących procesom deregulacji rynku pracy nastawiony jest zarówno na pomoc w dostosowywaniu się pracowników do nowych wymagań i ich szybkich zmian, jak również na wprowadzanie udogodnień, pozwalających ludziom wypełniać także ich role rodzinne i obywatelskie. Działania te adresowane są do władz publicznych, na ogół w środowisku lokalnym. Wśród nich szczególne znaczenie mają wszelkie udogodnienia i usługi, pozwalające pracującym zmniejszać wysiłek związany z dotarciem i wykonywaniem pracy, z godzeniem obowiązków zawodowych z rodzinnymi, a także ułatwiające aktywność ukierunkowaną na reprodukcję sił fizycznych i psychicznych.

Adresatem działań na rzecz społeczeństwa jest także biznes. Paternalistyczna troska pracodawcy o pracownika, charakterystyczna dla epoki przemysłowej, kształtuje obecnie nową świadomość i formułę społecznej odpowiedzialności. W epoce globalizacji nie jest to już troska o los konkretnego pracownika, ale troska o ludzkość, troska o świat. Wszystkim ludziom potrzebna jest bowiem równowaga demograficzna, ekologiczna i globalny ład społeczny, będący podstawą demokracji i pokoju. Do tego przyczyniają się w równym stopniu producenci, władze publiczne i społeczeństwo. Na przykład dyskryminacyjne zachowania pra-

¹⁹ S. Cantillon: *Equality in Economic and other Dimensions*, [w:] O'Hagan and Newman eds., *The Economy of Ireland*, Dublin 2005.

²⁰ Rozwiązania w duchu *flexicurity* od dłuższego czasu były promowane przez M. Boniego w jego wystąpieniach i publicystyce (m.in. na łamach „Rzeczpospolitej”). W ostatnim okresie podejściem tym zainteresował się też M. Rymsza, organizując konferencję w Instytucie Spraw Publicznych, dzięki której powstało opracowanie przybliżające zagadnienie *flexicurity*, aczkolwiek nie zawsze w zgodzie z pierwotną ideą tego podejścia. Por. *Elastyczny rynek pracy i bezpieczeństwo socjalne. Flexicurity po polsku?*, red. M. Rymsza, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005; H. Jensen J. N. Larsen: *The Nordic labour markets and the concept of flexicurity*, Working Paper No 20, European Policy Centre, Nordic Council of Ministers, Brussels, 2005.

codawców wobec młodych kobiet i brak wsparcia w okresie macierzyństwa ograniczają możliwość osiągnięcia tej równowagi, zaś brak odpowiedzialności w sprawach ochrony środowiska – popycha do poważnych zagrożeń ekologicznych. Z kolei eksploatacyjne traktowanie pracownika, zagrażające jego zdrowiu i samopoczuciu, przyczynia się do wzrostu wydatków społecznych na rozwiązywanie konfliktów i świadczenia lecznicze w ochronie zdrowia.

Wszelkie udogodnienia w wykonywaniu pracy korzystnie wpływają na motywację do zatrudnienia oraz produktywność. Jak wielkie mogą to być korzyści, pokazują doświadczenia krajów skandynawskich, a szczególnie Szwecji, która ma jedną z najwyższych w świecie stopę pracujących, wysoki poziom zabezpieczenia społecznego, a jednocześnie plasuje się w czołówce krajów o najwyższej absorpcji innowacyjności.

Elastyczny rynek pracy wymaga dwóch równoległych kierunków działań: symetrycznego wprowadzania różnych sprzężonych rozwiązań z punktu widzenia efektu zatrudnieniowego oraz działań związanych z wyrównaniem korzyści elastycznego rynku pracy także dla pracowników oraz w konsekwencji – dla gospodarki.

W Polsce udało się osiągnąć elastyczne warunki na rynku pracy w wyniku nowych regulacji dotyczących zatrudniania i zwalniania pracowników, ale w innych dziedzinach, bezpośrednio sprzyjających zatrudnieniu – znacznie gorsze. Niesymetryczne działania mogą więc nie tylko nie poprawić sytuacji w dziedzinie zatrudnienia, a wręcz ją pogorszyć. Z kolei brak aktywnych rozwiązań socjalnych dla osób tracących pracę w wyniku wprowadzenia instrumentarium elastycznego rynku pracy może przyczyniać się do eskalacji problemu społecznego wykluczenia.

*

Podsumowując – praca jest problemem natury zarówno gospodarczej, jak i społecznej. Skuteczny wzrost efektywnego zatrudnienia można osiągać tylko wówczas, gdy: problem będzie traktowany w sposób kompleksowy; polityka makroekonomiczna nie będzie abstrahowała od jej efektów zatrudnieniowych; polityce restrukturyzacyjnej będzie towarzyszyć równie skuteczna polityka wspierania przedsiębiorczości; regulacjom na rzecz elastyczności rynku pracy będą towarzyszyć rozwiązania umożliwiające dostosowanie się do nowych wymagań i zmian oraz poprawiające warunki wykonywania pracy i to nie tylko w zakładzie pracy, ale i w środowisku życia ludzi oraz w ich innych rolach: rodzinnych oraz obywatelskich.

Kompleksowe traktowanie problemu, ukazywanie związków oraz wzmocnionego oddziaływania różnych posunięć (synergia) – to pierwszy warunek skutecznej strategii na rzecz pracy, jednak niewystarczający. Taka strategia wymaga priorytetu, a wskazywane instrumenty jej realizacji muszą być dlań zasadnicze²¹.

prof. dr hab. Stanisława Golinowska



²¹ Priorytet polityki gospodarczej i społecznej polegający na tworzeniu miejsc pracy, por. np. S. Golinowska: *Od państwa opiekuńczego (welfare state) do państwa wspierającego pracę (workfare state)*, [w:] IPiSS: *Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji*, IPiSS, Warszawa 2003; *W trosce o pracę*, UNDP/CASE, Warszawa 2004 postulowany jest od wielu lat, ale polityczne przekonanie do tego jest ciągle ograniczone.

SYGNAŁY O KSIĄŻKACH

Borusowski Janusz: **Społeczno-kulturowe uwarunkowanie korupcji**, Śląskie Wydawnictwa Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Nauk Społecznych w Tychach, Tychy 2006, s.178.

Zjawisko korupcji w każdym państwie jest jednym z istotnych determinantów życia publicznego. W Polsce nabrało znaczenia czynnika kluczowego, wręcz rozstrzygającego o tym, czy kraj będzie w stanie szybko się rozwijać i utrzymać demokratyczny charakter swych instytucji. Praca jest próbą całościowego ujęcia problemu, przede wszystkim w wymiarze teoretycznym. Opierając się na bogatej literaturze przedmiotu, autor starał się wszechstronnie zdefiniować korupcję oraz zrekonstruować jej podstawowe mechanizmy i modele. Ciekawym aspektem jest analiza problemu w kontekście psychologii społecznej i szeroko rozumianej kultury. Materiał empiryczny, ilustrujący przedstawiane tezy, autor zaczerpnął z doświadczeń kilku krajów Afryki Północnej, co w interesujący sposób wzbogaca ogólnopoznawcze walory książki.

Małgorzata Kutera, Artur Hołda, Stanisława T. Surdykowska: **Oszustwa księgowe. Teoria i praktyka**, Centrum Doradztwa i Informacji DIFIN, Warszawa 2006, s. 277.

Oszustwa księgowe stały się w ostatnich dekadach ogromnym zagrożeniem dla światowego systemu finansowego. Są jednym z ubocznych skutków postępującej globalizacji w sferze przepływu kapitałów, towarów i usług. Autorzy podjęli próbę wyczerpującego scharakteryzowania tego patologicznego zjawiska, pokazali też teoretyczne i praktyczne możliwości jego zwalczania. Pierwszy rozdział zawiera rozbudowaną definicję oszustwa księgowego na tle normatywnych i kreatywnych cech rachunkowości. W następnych trzech przeprowadzono analizę biznesowych powodów popełnianych oszustw, ich techniki oraz opisano najbardziej spektakularne przykłady zaczerpnięte z polskiej praktyki gospodarczej. Ostatnia część książki dotyczy problematyki rozpoznawania i zwalczania przestępstw księgowych, a także możliwości ograniczania ich destrukcyjnych konsekwencji.

Uwarunkowania ochrony środowiska. Aspekty krajowe, unijne, międzynarodowe, redakcja Ewa Katarzyna Czech, Centrum Doradztwa i Informacji DIFIN, Warszawa 2006, s. 232.

Problematyka ochrony środowiska jest jednym z centralnych zagadnień nie tylko współczesnej gospodarki, lecz także współczesnej cywilizacji. Dotyczy wszystkich aspektów i wymiarów życia zbiorowego, zarówno na szczeblu lokalnym, jak i globalnym. Dlatego też kwestia ochrony środowiska została naświetlona z perspektywy różnych dyscyplin naukowych i pokazana jako niezbywalny element każdego odpowiedzialnego i całościowego projektu rozwojowego. Publikacja składa się z trzech części, podzielonych na liczne rozdziały. Pierwsza część, najbardziej ogólna, określa miejsce ekologii w nowoczesnym, nastawionym na szybki rozwój społeczeństwie. Część druga pokazuje prawne, ekonomiczne i polityczne uwarunkowania ochrony środowiska w skali konkretnego kraju, zaś ostatnia charakteryzuje te same uwarunkowania w wymiarze europejskim i światowym.

Alojzy Z. Nowak, Dariusz Milczarek: **Europeistyka w zarysie**, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2006, s. 476.

Europeistyka to nowa dziedzina wiedzy i nowa akademicka dyscyplina badawcza. Jest intelektualnym skutkiem rozwijających się w Europie procesów integracyjnych oraz towarzyszącej im ideologii zjednoczeniowej. Dlatego punktem ciężkości książki jest Unia Europejska i związana z nią problematyka integracyjna. Wychodząc od rekonstrukcji idei zjednoczenia Europy pojawiających się od starożytności, autorzy opisali proces powstawania Wspólnot Europejskich. Następnie przedstawili różne aspekty europejskiej teraźniejszości, poczynając od systemu instytucjonalno-prawnego Unii, przez instytucje integracji ekonomicznej, aż po wymiar polityczny i kulturowy wspólnego europejskiego ładu. W ostatnich rozdziałach pokazano Europę w kontekście wyzwań współczesnego świata oraz Polskę jako element i podmiot europejskich problemów.



SPIS TREŚCI

Wystąpienie prezesa Najwyższej Izby Kontroli w Sejmie:	
Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2005 r.	3
Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2005 r.	14



Elżbieta Jarzęcka-Siwik – Etyka zawodowa kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli	25
Andrzej Pogoda – Kontrola wykonania zadań a pomiar wykonania zadań i ewaluacja programów	35
Michał Śmiałowski – Sądowa kontrola bezczynności organu administracji publicznej	50
Stanisław Laskowski – Nadzór i kontrola nad prywatyzacją mienia publicznego	70
Paweł Wieczorek – Bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego do Polski w uwarunkowaniach europejskiej polityki energetycznej	88

USTALENIA NIEKTÓRYCH KONTROLI

Zenobia Kazimierczak – Koszty administracji samorządowej	107
Jan Jasiński – Kontrola wykonania zadań w parkach narodowych	115

RELACJE, POLEMIKI

Stanisława Golinowska – Konieczny priorytet dla tworzenia pracy	140
Sygnaly o książkach	155

CONTENTS

Address Delivered by the President of the Supreme Chamber of Control at the Sejm	3
---	----------

At the 22nd Session of the Lower Chamber of the Parliament [i.e., Sejm] of the Republic of Poland two documents were debated, both of them tabled by the President of the Supreme Chamber of Control. The first document was titled “Analysis of 2005 State Budget Execution and Monetary Policy Guidelines’ Implementation” , with an opinion on the vote of acceptance for the Council of Ministers enclosed by the SCC Council. The second document was titled “2005 Report on the Supreme Chamber of Control’s Activity”, with an opinion enclosed by the State Audit Committee. We publish texts of both speeches delivered by the President of the Supreme Chamber of Control in the course of the Parliamentary debate.



Elżbieta Jarzęcka-Siwik – A SCC Auditors’ Professional Ethic	25
---	-----------

The issue of professional ethics has recently become topical, in particular in the context of the declarations made in public on the need to have ethical councilors employed with Polish public administration. In the author’s opinion, a debate over professional ethics should involve the SCC auditors, on a par with other groups discussing their professional standards. Professional preparation for the job should be focused equally on technical and ethical performance standards.

Andrzej Pogoda – **Performance Audit, Performance Measurement and Program Evaluation** 35

*A few years ago Polish glossary of audit and inspection related terms was expanded to include a new concept – **performance audit**. Audits of this kind study economy, efficiency, effectiveness of task and – quite often – program execution by the public sector. All the three - task performance, program evaluation, and measuring task performance require adopting a completely new approach to the problems studied.*

Michał Śmiałowski – **Cases of Neglect by a Public Administration Organs Audited by Courts** 50

Cases of neglect by public administration organs are manifold, but always grave because of negative consequences they generate. The nature of those consequences always ensues from the specific features of the situations in public life, when particular public administration organs choose to neglect performing their duties despite the existing formal obligations. It must be remembered, however, that acting in the public interest, and not only within the structures and in the interest of the state, makes another public administration's obligation.

Stanisław Laskowski – **Audit and Supervision of Public Property Privatizations** 70

The process of privatizing public property, which has continued for over 15 years now, has still left a considerable part of that property in the hands of the state and local Governments. Ownership transformations in general, and privatizing public property in particular, require strengthening the proper organs of the state in their audit and supervision functions. While describing and assessing the currently existing system of audit and supervision, with the above in mind, the author presents a number of improvements which require adopting new regulations.

- Paweł Wieczorek – **Safety of Natural Gas Supplies to Poland in the Context of the European Energy Manufacturing Policy** 88

In the current decade EU member states have experienced painful consequences of a number of problems cumulated in the sphere of energy safety, all of them related to the balance between demand and supply in the energy carriers' market. Difficulty with finding the optimum response to similar threats on the part of individual EU member states only exposes ineffectiveness of actions pursued so far at the national level, and the necessity to look for solutions at the Community level.

THE SETTLEMENTS OF SOME CONTROLS

- Zenobia Kazimierczak – **Cost of Local Government Administration** 107

Levels of expenditures incurred in local Government administration vary from unit to unit. Greatest differences occur in rural communities, and smallest – at the powiat [i.e., administrative district] level. Financial capacity of a given unit turns out to be the decisive factor to shape expenditure levels in local Government administration. In rich local Government units the offer of non-monetary benefits for employees has been greatly expanded, and supplemented with substantial purchases of materials and equipment.

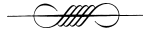
- Jan Jasiński – **Performance Audit at National Parks** 115

The audit provided grounds for a positive assessment of efforts made by National Parks towards adequate protecting of the resources of nature. Yet, occurrence of serious obstacles of legal and organizational character to impair task performance in some spheres was also disclosed.

RELATIONS, POLEMICS

Stanisława Golinowska – **Job Creation As the Necessary Priority** 140

Notes About New Books 155



KOMITET REDAKCYJNY:

Zbigniew Cieślak, Barbara Dolińska (z-ca red. nacz.), Jacek Jagielski,
Adam Lipowski, Teresa Liszcz, Jacek Mazur,
Małgorzata Niezgódka-Medek, Czesława Rudzka-Lorentz,
Janusz Witkowski, Marek Zająkała.

WYDAJE NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Adres redakcji: Najwyższa Izba Kontroli, 00-950 Warszawa, ul. Filtrowa 57, Telefon: centrala NIK: (022) 444-5000; z-ca red. nacz. Barbara Dolińska, p. 5011, tel. (022) 444-5739; red. Joanna Kulicka, red. Barbara Odolińska, p. 5012, tel. (022) 444-5781; prenumerata: tel. (022) 444-5781, p.5012. Nasz adres w sieci INTERNET: e-mail: KPred@nik.gov.pl; <http://www.nik.gov.pl>

Cena egzemplarza – 12 zł. Prenumerata roczna – 72 zł.

Wpłaty na konto:

NBP O/O Warszawa, nr 14 1010 1010 0036 8122 3100 0000, Najwyższa Izba Kontroli.

Nakład 1000 egz. Papier xerox 80 g.

Druk okładek: Oficyna Drukarska WiP, Mszczonów.

Oddano do druku w sierpniu 2006 r.

Druk i oprawa: Poligrafia NIK.

