NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KONTROLA PAŃSTWOWA

„... ktokolwiek grosz publiczny
do swego rozporządzenia odbiera,
wydatek onegoż usprawiedliwić winien." *

WARSZAWA

ROCZNIK LI – NR 5 (310) – WRZESIEŃ – PAŹDZIERNIK 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.

Tadeusz Chrościcki

PERSPEKTYWY POLSKIEJ GOSPODARKI

Wprowadzenie

Lata transformacji przyniosły zasadnicze zmiany w funkcjonowaniu naszej gospodarki. Dokonany został ogromny postęp w procesie budowy systemu rynkowego. W wyniku przekształceń własnościowych struktura gospodarki jest obecnie zbliżona do istniejącej w krajach wysoko rozwiniętych. Udział sektora prywatnego w wytwarzaniu produktu krajowego brutto wynosi już 75%. Rolnictwo, handel wewnętrzny i budownictwo są w zasadzie prywatne. W produkcji przemysłu przetwórczego i w obrotach handlowych z zagranicą udział przedsiębiorstw prywatnych oscyluje wokół 90%. Nastąpiło pełne otwarcie na konkurencję międzynarodową. W efekcie umacniania się wiarygodności Polski, jako miejsca do inwestowania, restrukturyzowane są stare i coraz dynamiczniej rozwijają się nowoczesne działy przemysłu, budownictwa i usług. Wejście do Unii Eropejskiej poprzedziło przeprowadzenie szeregu reform strukturalnych. W rezultacie wartość PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca (liczona według siły nabywczej walut), wzrosła z 4,5 tys. USD w 1991 r. do 15,5 tys. USD w 2005 r.

Obok tych pozytywnych zmian występują jednak też uwarunkowania i zjawiska negatywne, zagrażające długotrwałemu, stabilnemu wzrostowi. Zaliczyć do nich należy między innymi:

– zapóźnienia rozwojowe i niedoiwestowanie wielu dziedzin gospodarki;

– mały postęp w modernizacji przedsiębiorstw, a w rezultacie ciągle niedostateczną ich innowacyjność i konkurencyjność;

– zacofaną infrastrukturę techniczną (drogi, koleje, sieć kanalizacyjna i wodociągowa);

– bariery w podejmowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej;
– rozdrobnione i mało efektywne rolnictwo;
– wysokie jawne i ukryte bezrobocie;
– trudną sytuację finansów publicznych;
– pogłębiające się dysproporcje w rozwoju regionalnym kraju.

Dlatego też potrzebne są dalsze zmiany, zmierzające głównie do budowy społeczeństwa i gospodarki opartych na wiedzy i przedsiębiorczości, co pozwoli na zmniejszenie dystansu dzielącego nas od rozwiniętych państw Unii Europejskiej.

„Strategia rozwoju kraju", opracowana na lata 2007–2015 przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego[1], określa główny cel prognozowanych zmian oraz priorytety, dzięki którym możliwe będzie jego osiągnięcie.

Cel główny – to podniesienie poziomu i jakości życia społeczeństwa, przez co rozumie się m.in. wzrost realnych dochodów gospodarstw domowych, ułatwienie dostępu do edukacji, poprawę zdrowotności i bezpieczeństwa obywateli, możliwość korzystania z funkcjonalnej i łatwo dostępnej infrastruktury, życie w czystym środowisku przyrodniczym.

Realizację tego celu umożliwi szybki długookresowy rozwój kraju, a priorytetami wiodącymi ku temu są:
– wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki;
– poprawa stanu infrastruktury technicznej i społecznej;
– wzrost zatrudnienia i podniesienie jego jakości;
– budowa zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwo;
– rozwój obszarów wiejskich;
– rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej.

Ciągle duży dystans do Europy

Mimo olbrzymiego postępu, jaki dokonał się w okresie transformacji, Polska nadal jest jednym z najmniej zamożnych krajów Unii Europejskiej. W 2005 r.

[1] „Strategia rozwoju kraju" jest nadrzędnym, wieloletnim dokumentem strategicznym rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, stanowiącym odniesienie dla innych strategii i programów zarówno rządowych, jak i opracowywanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Spaja ona wszelkie działania podejmowane na rzecz długofalowego, zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Jej zadaniem jest odważne, a jednocześnie realistyczne zaprogramowanie rozwoju i modernizacji kraju, ze szczególnym uwzględnieniem atutów, jakie stwarza obecność Polski w Unii Europejskiej. „Strategia" została wstępnie zaakceptowana przez Radę Ministrów 27.06.2006 r. Aktualnie dokument ten jest szeroko konsultowany, a partnerami strony rządowej są organizacje społeczne, samorządowe, pozarządowe, przedstawiciele świata nauki oraz przedsiębiorstw. Ocenia się, że ostateczna wersja „Strategii" zostanie przedłożona do akceptacji Radzie Ministrów w październiku 2006 r.

wartość PKB na jednego mieszkańca stanowiła zaledwie 50% średniej unijnej (UE-25). Do czynników mogących stanowić podstawę ograniczenia tego zróżnicowania zaliczyć należy: potencjał ludnościowy Polski, znaczną przedsiębiorczość, poziom rozwoju kultury społeczeństwa, środowisko naturalne, strukturę zagospodarowania przestrzennego kraju, unijne środki pomocowe. Dziś Polska może swoje członkostwo w Unii Europejskiej, swój udział w wielkim rynku europejskim, wykorzystać do przyspieszenia rozwoju. Problemem polskich władz jest to, jak tej szansy nie zaprzepaścić. Skala dostępu unijnych środków finansowych na najbliższe lata – nieporównywalnie większa niż w latach 2004–2006 – otwiera nowe, szerokie perspektywy. Wsparcie, którego Unia udzieli Polsce w latach 2007–2013 (okres ten obejmuje nową perspektywę finansową Unii), to największe wsparcie, jakie do tej pory otrzymał jakikolwiek kraj członkowski z funduszu unijnego. Polska będzie miała do dyspozycji około 91 mld euro, wobec 12,8 mld euro w latach 2004–2006.

Trzeba sobie jednak uświadomić, że gdyby nawet udało się przyspieszyć średnie roczne tempo wzrostu gospodarczego z 3% w latach 2001–2005 do 4,7% w latach 2006–2010 i 5% w latach 2011–2015 (taką projekcję przyjęto w „Strategii") i gdyby w tym czasie kraje UE-25 rozwijały się o 3 pkt. proc. wolniej niż Polska, to w 2010 r. nasz kraj osiągnąłby zaledwie 57% średniej unijnej, a w 2015 r. 66% .

Inflacja pod kontrolą

Nie ma zagrożenia wysoką inflacją. W latach 2006–2015 średni roczny wzrost cen może oscylować wokół 2,5%, wobec 2,1% w 2005 r. i 2,2% w tymże roku w krajach UE-25. Antyinflacyjnie oddziaływać będzie przewaga podaży nad popytem produktów spożywczych i artykułów nieżywnościowych, wzrastająca konkurencja na rynku towarów i usług, powolna aprecjacja złotego. Presję inflacyjną wywierać natomiast mogą, w niektórych latach, czynniki popytowe. Wyraźnie będzie się zwiększać dochodowość gospodarstw domowych i spadać bezrobocie. Dużą niewiadomą jest kształtowanie się cen paliw płynnych na rynkach światowych.

Dobra koniunktura szansą dla zmniejszenia nierównowagi finansów publicznych

Jednym z największych problemów polskiej gospodarki pozostanie, obok bezrobocia, nierównowaga budżetowa. Scenariusz rozwoju kraju zakłada co prawda wdrożenie kompleksowej reformy finansów publicznych, ale jej powodzenie za-

leży głównie od restrukturyzacji i ograniczenia wydatków, w tym na cele socjalne, co – jak uczy doświadczenie minionych lat – jest niezmiernie trudne do zrealizowania. Mimo to, na 2010 r. zakłada się redukcję relacji deficytu finansów publicznych do PKB do 2%, a na 2015 r. – do zaledwie 1%. Rezultatem dostosowywania wydatków do możliwości finansowych państwa ma być zahamowanie, a następnie zmniejszanie się długu publicznego, i to w warunkach całkowitej likwidacji wpływów z prywatyzacji.

Ograniczenie ubóstwa i poprawa zdrowia społeczeństwa

Rozwój gospodarki rynkowej spowodował nieuchronny, ale zarazem dość żywiołowy proces materialnego rozwarstwiania się społeczeństwa. W konsekwencji wzrosła rozpiętość dochodów zarówno między grupami gospodarstw domowych, jak i wewnątrz tych grup. Z narastaniem zróżnicowania materialnego wiąże się powiększanie obszaru sfery ubóstwa. Z przeprowadzonych szacunków wynika, że aktualnie prawie 12% ogółu ludności żyje poniżej minimum egzystencji.

Rozwarstwienie materialne społeczeństwa, a zwłaszcza obszerna strefa niskich dochodów, pociągają za sobą wiele niekorzystnych zjawisk, zwłaszcza w sferze społecznej (m.in. zagrożenie patologią czy nierówność szans rozwojowych, co oznacza „dziedziczenie biedy"). Wywołuje to poczucie niesprawiedliwości, a w konsekwencji nasila postawy roszczeniowe i wykluczenie społeczne.

Przyspieszony wzrost gospodarczy, a w rezultacie systematyczny spadek bezrobocia, wzrost zatrudnienia, realnych wynagrodzeń i świadczeń społecznych, umożliwią ograniczenie zasięgu ubóstwa do 9,5% w 2010 r. i 6% w 2015 r. Nadal jednak, za 10 lat, ponad 2 mln osób nie będzie miało dostatecznych środków do zaspokojenia podstawowych potrzeb.

Systematycznie poprawia się stan zdrowia polskiego społeczeństwa. Liczba zgonów na 1 tysiąc ludności zmalała z 10,2 w 1990 r. do 9,6 w 2005 r., w tym niemowląt z aż 19,3 do 6,4. W rezultacie zwiększyła się przeciętna długość życia. Mężczyźni żyją dłużej niż 15 lat temu o 4,2 roku, a kobiety o 3,7 roku. Stan zdrowia Polaków jest jednak gorszy niż mieszkańców Unii Europejskiej. Poziom umieralności w Polsce jest wyższy od przeciętnego w tych krajach we wszystkich prawie grupach wiekowych. Strategia zakłada, że życie mężczyzn wydłuży się z 70,7 lat w 2004 r. do 73,3 lat w 2010 r. i 74,5 w 2015 r. Będzie to jednak wskaźnik niższy od notowanego w krajach Unii w 2003 r. (75,1 lat). Natomiast przeciętna długość życia kobiet wydłuży się z 79,2 lat w 2004 r. do 80,6 lat w 2010 r. i 81,2 lat w 2015 r., osiągając poziom zbliżony do aktualnego w krajach unijnych.

Wzrost konkurencyjności polskiej gospodarki

Wśród priorytetów warunkujących realizację głównego celu strategicznego warto zwrócić uwagę na poprawę konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, a szczególnie na nakłady na działalność badawczo-rozwojową (B + R).

Cechami charakterystycznymi finansowania działalności B+R są niskie aktualnie nakłady na ten cel w relacji do PKB, a także dominacja finansowania budżetowego i niewielki udział podmiotów gospodarczych w tych nakładach. W 2004 r. nakłady na działalność badawczo-rozwojową, finansowaną zarówno ze środków budżetowych, jak i pozabudżetowych, wyniosły w relacji do PKB 0,58%. Szczególnie niepokojące jest pogarszanie się tego wskaźnika (w 2000 r. – 0,66). Dla porównania, w 2004 r. dla UE-25 wskaźnik ten miał wartość 1,9%, przy czym najwięcej na B+R przeznaczono w Szwecji (3,74% PKB) i Finlandii (3,51%). Przyjęto, że w 2010 r. wartość nakładów na B+R będzie stanowiła 2,2% PKB, a w 2015 r. – 2,5%, przy czym zasadniczo zmienia się źródło finansowania tych nakładów. O ile w 2004 r. zaledwie 22,6% środków przeznaczonych na ten cel pochodziło od podmiotów gospodarczych (w UE ponad 54%) , to w 2010 r. będzie to już 40%, a w 2015 r. – 60%.

Efektem poprawy konkurencyjności stanie się dalsza dynamizacja eksportu. I na tym polu nasze opóźnienie jest bardzo duże. W 2005 r. wartość eksportu w przeliczeniu na jednego mieszkańca wynosiła niecałe 1,9 tys. euro, podczas gdy w krajach UE – ponad 6,6 tys. euro. Są szanse, żeby w 2010 r. relacja ta osiągnęła u nas 3,2 tys. euro, a w 2015 r. – 5,4 tys. euro. Warunkiem jest jednak, by tempo wzrostu eksportu było co najmniej 2-krotnie wyższe od tempa PKB. Coraz bardziej proeksportowe nastawienie firm wskazuje na realność tego celu.

Zwiększy się rola inwestycji jako czynnika kształtującego dynamikę PKB. W latach 2006–2015 średnie roczne tempo wzrostu nakładów brutto na środki trwałe osiągnie około 10%, a więc – podobnie jak eksportu – ponad 2-krotnie przekroczy wzrost gospodarczy. Inwestowaniu będą sprzyjać rozwiązania zachęcające krajowe firmy do działalności prorozwojowej. Jednocześnie coraz bardziej znaczącym segmentem gospodarki staną się spółki z kapitałem zagranicznym. Warto podkreślić, że ich udział w potencjale i aktywności ogółu podmiotów gospodarczych zbliża się już do 50%, podczas gdy 10 lat temu wynosił zaledwie 13%. Polska jest w stanie zaabsorbować rocznie około 10 mld USD bezpośrednich inwestycji zagranicznych i taką wielkość założono w „Strategii" jako w pełni osiągalną na najbliższe 10 lat. Notuje się znaczne zainteresowanie Polską zarówno ze strony dużych zagranicznych koncernów, jak też małych i średnich przedsiębiorstw. Nasz kraj jest coraz lepiej oceniany jako miejsce potencjalnych inwestycji, m.in. z uwagi na perspektywę wejścia do strefy euro, dostępność miejsca

i koszt ziemi, działania podejmowane dla wzrostu przedsiębiorczości. Atutem są także tani i wysoko wykwalifikowani pracownicy oraz relatywnie niskie koszty pracy.

Nadal niedostateczna infrastruktura

Priorytet dotyczący infrastruktury – to przede wszystkim budowa dróg i autostrad. W tej dziedzinie nasze opóźnienie jest szczególnie duże. Polska, leżąca na szlaku komunikacyjnym między krajami UE a WNP, dysponuje tylko 580 kilometrami autostrad i pod względem ich odsetka w ogólnej długości dróg zajmuje jedno z ostatnich miejsc w Europie. Poza tym, drogi publiczne charakteryzuje niska jakość techniczna – zły stan nawierzchni, kolizyjne skrzyżowania, brak obwodnic. Większość dróg jest przygotowana do ruchu pojazdów o nacisku 8-10 t/oś. Normy unijne przewidują natomiast 11,5 t/oś. Standard ten spełnia obecnie jedynie 13% dróg. Oznacza to, że należy spodziewać się szybszego, niż pierwotnie zakładano, ich niszczenia, a tym samym spadku bezpieczeństwa drogowego. Małą pociechą jest więc to, że w 2010 r. będzie 1230 km autostrad, a w 2015 r. – 2085 km.

Lepsze warunki do rozwoju przedsiębiorczości

Rozwój przedsiębiorczości będzie kreowany przez stworzenie przyjaznego otoczenia prawnego, finansowego oraz instytucjonalnego, przyczyniającego się do powstawania i wzrostu przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora MSP oraz kształtowania przedsiębiorczych postaw. Wspomaganie konkurencyjności gospodarki, wzrostu gospodarczego oraz zmian jego struktury wymaga m.in. wspierania przedsiębiorstw w tworzeniu i wdrażaniu innowacji produktowych, procesowych i organizacyjnych. W tym celu przewiduje się poprawę warunków dla przedsiębiorców – większą swobodę podejmowania działalności w efekcie kształtowania bardziej przyjaznych regulacji systemowych (uproszczenie prawa i procedur administracyjnych, obniżanie kosztów funkcjonowania firm, ułatwienia w dostępie do technologii i kapitału). Podejmowane będą działania na rzecz rozwoju rynku pieniężnego i kapitałowego, w celu zapewnienia dogodnych warunków finansowania przedsiębiorczości. Pobudzaniu jej będzie służyć łatwiejszy dostęp do wysokiej jakości usług świadczonych przez instytucje otoczenia biznesu, ułatwienie możliwości finansowania inwestycji, działania na rzecz rozbudowy nowoczesnej infrastruktury prowadzenia działalności gospodarczej oraz po-

moc w dostępie do wiedzy i doradztwo. Rozwojowi przedsiębiorczości będzie sprzyjać wzmocnienie powiązań między sektorem badawczo-rozwojowym a przedsiębiorstwami.

Dostęp do kapitału stanowi dla polskich przedsiębiorców, zwłaszcza małych i średnich, główną barierę prowadzenia działalności inwestycyjnej. Ze względu na wysokie koszty i trudne warunki pozyskania kredytu oraz nadal nie najlepiej rozwiniętą ofertę bankową, szczególnego znaczenia nabiera rozwój systemu gwarancji, poręczeń kredytowych i funduszy pożyczkowych. Powinno to dotyczyć w szczególności przedsięwzięć innowacyjnych, głównie MSP, przede wszystkim we wczesnej fazie rozwoju. Wspierany będzie także rozwój alternatywnych instrumentów finansowania działalności gospodarczej i inwestycyjnej (fundusze wysokiego ryzyka, finansowanie w ramach wierzytelności i inne). Przedsiębiorcy rozpoczynający i prowadzący działalność gospodarczą będą mieli możliwość szerszego dokapitalizowania z funduszy pomocowych Unii Europejskiej. Członkostwo Polski w zjednoczonej Europie zwiększa także dostęp i poprawia warunki korzystania przez polskie podmioty gospodarcze z zasilania kapitałem zagranicznym, w tym zarówno z kredytów organizacji i banków międzynarodowych (np. EBI, Bank Światowy), jak i banków komercyjnych.

Lepiej na rynku pracy

Największym problemem dziś i polskim atutem na jutro jest liczba młodzieży wkraczającej na rynek pracy[2], której sytuacja jest bardzo trudna w związku z wysokim poziomem bezrobocia i długim okresem poszukiwania pierwszej pracy. W końcu 2005 r. stopa bezrobocia ludzi młodych (w wieku do 24 lat) wynosiła 34,6%, wobec 17,6% stopy bezrobocia ogółu osób w wieku produkcyjnym. Aktywizacja zawodowa tej grupy społecznej jest niedostateczna, na co wskazuje szybki wzrost liczby niewykorzystanych ofert pracy. Są to często oferty dla osób z wysokimi lub specyficznymi kwalifikacjami, którym nie mogą sprostać poszukujący pracy bezrobotni. Oznacza to niedopasowanie wykształcenia do potrzeb rynku pracy. Mimo to prognozy wskazują, że w efekcie zwiększenia zainteresowania kształceniem się i przyrostu nowych miejsc zatrudnienia, sytuacja osób wkraczających na rynek pracy zacznie się szybko poprawiać. Ocenia się, że w 2010 r. stopa bezrobocia młodych ludzi w wieku do 24 lat zmaleje do 26%, a w 2015 r. nie przekroczy 20%. W tym czasie ogólna stopa bezrobocia spadnie odpowiednio

[2] W 2005 r. Polacy stanowili około połowy ogólnego przyrostu osób w wieku produkcyjnym w krajach unijnych.

do: 13% i 9,5%. Wskaźnik zatrudnienia, liczony jako relacja pracujących do populacji w wieku 15-64 lata, wzrośnie z 53,7% w 2005 r. do 56% w 2010 r. i 60% w 2015 r. Mimo to nadal pozostanie na niższym poziomie od notowanego w krajach Unii Europejskiej (63,8% w 2005 r.).

Pogorszą się uwarunkowania demograficzne. Obecnie Polska jest co prawda nadal krajem ludzi młodych, jednak zwiększa się mediana wieku (w 2004 r. wynosiła 35,6, wobec 34 w 1995 r.), co oznacza starzenie się społeczeństwa. Szacuje się, że w 2020 r. liczba ludności w wieku produkcyjnym wyniesie 22,6 mln osób, wobec 24,4 mln w 2005 r. Jednocześnie liczba osób w wieku poprodukcyjnym wzrośnie do 8,5 mln (w 2005 r. – 5,9 mln). W wyniku tego procesu współczynnik obciążenia demograficznego, tj. relacja liczby osób w wieku poprodukcyjnym do liczby osób w wieku produkcyjnym, zwiększy się z 24% obecnie do 38%.

Pozytywnym zjawiskiem, obserwowanym w ostatnich latach, jest stały wzrost poziomu wykształcenia Polaków, związany z rosnącymi aspiracjami edukacyjnymi. Jednak, mimo że w latach 1990–2005 liczba studentów zwiększyła się prawie 5-krotnie, tylko niespełna 14% obywateli (populacji 15-64 lata) ma wyższe wykształcenie, podczas gdy w krajach UE-15 – około 20%. Należy też zauważyć, że wzrostowi liczby studentów nie towarzyszy równoległe i adekwatne do potrzeb zwiększenie kadry naukowej, co wpływa na obniżanie się jakości kształcenia akademickiego. Wadliwa jest także struktura uczelni. Profil naukowy wielu z nich nie jest dostosowany do potrzeb rynku pracy. Świadczą o tym trudności w znalezieniu zatrudnienia przez osoby z wyższym wykształceniem, których stopa bezrobocia w końcu 2005 r. osiągnęła 7,3%. W 2010 r. odsetek osób po wyższych studiach zwiększy się do 15%, a w 2015 r. do 18%. Nacisk położony zostanie na zmianę profilu studiów. O ile w 2004 r. na tysiąc mieszkańców w wieku 20-29 lat przypadało tylko 9,4 absolwentów szkół wyższych o kierunku technicznym, informatycznym, nauk ścisłych, to w 2010 r. będzie ich 11, a w 2015 r. – 14.

Szanse dla rolnictwa

Szczególnej uwagi wymaga rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich. Obszary te zajmują 93% powierzchni Polski. Wśród krajów Unii Europejskiej tylko Francja, Hiszpania i Niemcy dysponują większym areałem użytków rolnych. Na obszarach wiejskich żyje około 38% społeczeństwa, a odsetek osób pracujących w rolnictwie wynosi 18%, podczas gdy średnio w UE-15 nie przekracza 4% (najwyższy jest w Grecji – 12,6%, a najniższy w Wielkiej Brytanii – 1,3%).

Generalnie, polskie rolnictwo zachowało tradycyjny charakter. Cechuje je znaczne rozdrobnienie, niedoinwestowanie i nadmiar siły roboczej. Przeciętna

powierzchnia użytków rolnych przypadających na jedno indywidualne gospodarstwo to 7,6 ha, podczas gdy w Unii Europejskiej – 18,7 ha. Gospodarstwa rolne w większości prowadzą produkcję wielokierunkową, stosując metody ekstensywne. Wydajność pracy w rolnictwie stanowi niespełna 25% średniej wydajności w gospodarce narodowej. Ze względu na relatywnie niską intensywność produkcji (małe zużycie nawozów sztucznych i środków ochrony roślin), rolnictwo nie wpływa negatywnie na środowisko. W połączeniu z dużymi zasobami siły roboczej tworzy to warunki do rozwoju gospodarstw nastawionych na produkcję ekologiczną.

Konieczna jest jednak diametralna zmiana sytuacji na polskiej wsi. Prowadzona wobec niej od lat polityka doprowadziła do zwiększenia różnic między terenami wiejskimi a miastem. Obszary wiejskie powinny stać się konkurencyjnym miejscem do zamieszkania i prowadzenia działalności gospodarczej. Konkurencyjność taka oznacza dobrze funkcjonujące usługi, dobrą infrastrukturę, sprawny transport. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej i zobowiązania traktatowe przyspieszą przekształcenia strukturalne w rolnictwie oraz modernizację przetwórstwa rolnego. Złagodzona zostanie jedna z głównych barier rozwojowych – niedostatek kapitału. Pozwoli to nie tylko na intensyfikację produkcji rolnej, ale przede wszystkim na rozwój działalności okołorolniczej (handlowej, usługowej, turystycznej, rzemieślniczej). W celu poprawy konkurencyjności gospodarstw będzie wspierana ich modernizacja, inwestycje w nowe technologie, wysoko wydajny sprzęt itp. Przewiduje się wspieranie postępu biologicznego w produkcji zwierzęcej i roślinnej, co podniesie ich efektywność i dostosowanie do wymagań konsumentów krajowych i zagranicznych.

Będzie następowała powolna koncentracja produkcji. Przeciętna powierzchnia gospodarstwa rolnego wzrośnie do 8,5 ha w 2010 r. i 9 ha w 2015 r. Udział powierzchni gospodarstw o obszarze co najmniej 15 ha w ogólnej powierzchni wszystkich gospodarstw, który w 2005 r. wynosił 51,5%, w 2010 r. może osiągnąć 54%, a w 2015 r. – 60%. Dla porównania, tak liczony dla Unii Europejskiej udział, ale gospodarstw o powierzchni powyżej 20 ha, wynosił w 2003 r. ponad 75%.

Przedstawiony w dużym skrócie kierunek zasadniczych zmian w polskiej gospodarce, jakie mogą przynieść najbliższe lata, oznacza powolną, ale systematyczną likwidację różnic rozwojowych między Polską a krajami Unii Europejskiej. Będzie to proces wieloletni, uzależniony głównie od utrzymania trwałej dynamiki wysokiego wzrostu gospodarczego. Wymaga to jak najlepszego wykorzystania atutów i szans rozwojowych, w tym wynikających z integracji europejskiej i unijnej polityki spójności, a jednocześnie przezwyciężenia zagrożeń i słabości strukturalnych i systemowych.

Tabela 1

Podstawowe wskaźniki realizacji „Strategii rozwoju kraju”

Cele i priorytety	Wskaźniki	Wartość wskaźnika w roku bazowym	Zakładana wartość wskaźnika	
			2010 r.	2015 r.
1	2	3	4	5
Cel	Średnie roczne tempo wzrostu PKB (%)	3,0 (2001-2005)	4,7 (2006-10)	5,0 (2011-15)
	PKB na mieszkańca wg PPS – tys. EUR (ceny 2005)	11,6 (2005)	14,6	18,6
	PKB na mieszkańca wg PPS (UE-25=100)	50 (2005)	57	66
	Średnia roczna inflacja	2,1 (2005)	2,5	2,5
	Deficyt sektora finansów publicznych w % PKB	2,5 (2005)	2,0	1,0
	Dług publiczny w % PKB	48,8 (2005)	52,0	47,0
	Przeciętny miesięczny dochód na osobę w gospodarstwach domowych (zł)	706 (2004)	1000	1350
	Zasięg ubóstwa [1)] (% ogółu ludności)	11,8 (2004)	9,5	6,0
	Przeciętna długość życia (lata): -kobiet -mężczyzn	 79,2 (2004) 70,7 (2004)	 80,6 73,3	 81,2 74,5
	Umieralność niemowląt na 1000 urodzeń żywych	6,4 (2005)	5,5	5,0
Priorytet I Wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki	Nakłady ogółem na działalność badawczą i rozwojową w % PKB	0,58 (2004)	2,2	2,5
	Udział podmiotów gospodarczych w nakładach na działalność B+R (%)	22,6 (2004)	40	60
	Eksport na 1 mieszkańca – EUR	1 871 (2005)	3 200	5 400
	Udział produktów wysokiej techniki w eksporcie ogółem (%)	2,3 (2004)	5,0	8,0
	Wydajność pracy na 1 pracującego (UE-25=100)	62,7 (2005)	70,0	80,0
	Średnia stopa inwestycji (%)	18,8 (2001–05)	21 (2006-10)	25 (2011-15)
	Napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych (mld USD)	7,7 (2005)	10,0	10,0
	Liczba udzielonych patentów (na 1 mln mieszkańców)	46,9 (2004)	60	80
	Wydatki na technologie informacyjne w % PKB	2,0 (2004)	3,0	4,0
	Wydatki na technologie telekomunikacyjne w % PKB	5,2 (2004)	5,0	4,5
	Odsetek osób fizycznych korzystaj¹cych z Internetu	29 (2005)	60	75

1	2	3	4	5
Priorytet II Poprawa stanu infrastruktury technicznej i spo³ecznej	£¹czna d³ugoœæ dróg ekspresowych (km)	247 (2005)	1080	2100
	£¹czna d³ugoœæ autostrad (km)	580 (2005)	1230	2085
	Œrednie roczne tempo spadku energoch³onnoœci[2)] PKB (%)	2,3 (2001-2004)	3,2 (2006-2010)	3,3 (2011-2015)
	Udzia³ energii elektrycznej ze Ÿróde³ odnawialnych w ogólnym jej zu¿yciu (%)	2,66 (2005)	7,5	7,5
	Emisje zanieczyszczeñ powietrza (kg na mieszkañca) – SO_2 – NO_x	 36 (2003) 21 (2003)	 22 17	 15 15
	Odpady komunalne zebrane (kg na mieszkañca)	260 (2003)	410	570
	Deficyt mieszkañ [3)] (mln)	1,75 (2002)	1,50	1,30
Priorytet III Wzrost zatrudnienia i podniesienie jego jakoœci	Struktura pracuj¹cych wg sektorów gospodarki[4)] (%) - sektor I - sektor II - sektor III	 18,0 (2004) 28,8 (2004) 53,2 (2004)	 13,0 27,5 59,5	 8,0 27,0 65,0
	WskaŸnik zatrudnienia: (%) - osób w wieku 15-64 lata - kobiet - osób w wieku 50-64 lata - niepe³nosprawnych	 53,7 (2005) 46,4 (2004) 28,0 (2004) 13,1 (2004)	 56,0 50,0 – 22,0	 60,0 52,0 – 25
	Stopa bezrobocia (%)	17,6 (2005)	13,0	9,5
	Stopa bezrobocia osób w wieku 15-24 lata (%)	34,6 (2005)	26,0	20,0
	Odsetek osób z wykszta³ceniem œrednim w populacji 15-64 lata (bez zasadniczego zawodowego)	35,2 (2005)	38,0	41,0
	Odsetek osób z wykszta³ceniem wy¿szym w populacji 15-64 lata	13,9 (2005)	15	18
	Absolwenci szkó³ wy¿szych (nauki œcis³e, kierunki techniczne, informatyczne) na 1000 mieszkañców w wieku 20-29 lat	9,0 (2003)	11	14
	Odsetek osób w wieku 25-64 lata ucz¹cych siê i dokszta³caj¹cych	5,0 (2005)	7	10
Priorytet IV Budowa zintegrowanej wspólnoty spo³ecznej i jej bezpieczeñstwa	Odsetek dzieci objêtych wychowaniem przedszkolnym	38 (2005)	42	48
	Poziom zaufania do administracji publicznej	38 (2006)	45	50
	WskaŸnik postrzeganej korupcji [5)]	3,4 (2005)	5,0	6,0
	WskaŸnik wykrywalnoœci sprawców przestêpstw (%)	56,2 (2004)		
	WskaŸnik poczucia bezpieczeñstwa (%)[6)]	46 (2005)	–	–

1	2	3	4	5
Priorytet V Rozwój obszarów wiejskich	Stopa bezrobocia na wsi (%)	16,1 (2005)	14,6	12,5
	Udzia³ powierzchni gospodarstw rolnych o obszarze co najmniej 15 ha UR w ogólnej powierzchni UR (%)	51,5 (2005)	54,0	60,0
	Przeciêtna powierzchnia indywidualnego gospodarstwa rolnego (ha u¿ytków)[7)]	7,6 (2005)	8,5	9,0
	Liczba pracuj¹cych na 100 ha u¿ytków rolnych[7) i 8)]	15 (2005)	12	10
Priorytet VI Rozwój regionalny	Zró¿nicowanie stopy bezrobocia pomiêdzy podregionami (na poziomie NTS 3)	1:5,7 (2005)	1:5,1	1:4,7
	Poziom urbanizacji[9)]	61,4 (2005)	61,8	62,5

[1)] Według minimum egzystencji (szacowanego przez IPiSS na podstawie stałego koszyka obejmującego najniezbędniejsze potrzeby, których długotrwałe niezaspokojenie prowadzi do biologicznego wyniszczenia), traktowanego jako granica ubóstwa skrajnego.

[2)] Liczonej globalnym zużyciem energii pierwotnej.

[3)] Liczony jako różnica między liczbą gospodarstw domowych a liczbą zamieszkałych zasobów mieszkaniowych.

[4)] I – rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo; II – przemysł i budownictwo; III – usługi.

[5)] Indeks percepcji korupcji (10 – oznacza brak korupcji).

[6)]Według badań CBOS.

[7)]Dotyczy gospodarstw powyżej 1 ha.

[8)] W przeliczeniu na pełnozatrudnionych w rolnictwie indywidualnym.

[9)] Odsetek ludności zamieszkałej w miastach.

Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

opracowanie
Tadeusz Chrościcki
Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Jarosław Szymanek

O KONTROLI PAŃSTWOWEJ – TEORETYCZNIE

Kontrola państwowa jest częścią prawnego systemu kontroli każdego państwa, jednak trudno jednoznacznie wskazać datę czy też okres, w którym kontrola taka powstała. W większości krajów europejskich kontrola państwowa wyodrębniała się w osobny dział względnie zakres działalności państwa w XIX wieku[1], co wiąże się z tym, że wówczas nastąpił gwałtowny proces konsolidacji całego aparatu administracyjnego państwa, którego jednym z głównych elementów[2] była kontrola. Z drugiej jednak strony, już dużo wcześniej – bo w średniowieczu – funkcjonowały instytucje, które w swoich założeniach spełniały funkcję kontrolną czy choćby parakontrolną. I jest to oczywiste, gdyż kontrola jako taka jest nieodłączną częścią państwa, stąd powstanie państwa i jego późniejsze okrzepnięcie, umocnienie i stabilizacja musiały być związane z ukształtowaniem się i sukcesywnym rozwojem kontroli, która – w swoistym sprzężeniu zwrotnym – była elementem konsolidacji państwa i jego poszczególnych struktur. Warto przy tym pamiętać, iż od samego początku istnienia kontroli oraz najrozmaitszych jej form i postaci była ona ukierunkowana na kontrolowanie skarbu państwa czy też szeroko ujmowanych finansów publicznych; jej działania zawierały się przede wszystkim w kontrolowaniu rachunków państwa, a w niektórych wypadkach odgrywała również rolę „trybunału skarbowego”[3]. Kontrola, w tym zwłaszcza „kontrola nad sakiewką”, legła więc u podstaw organizacji całego państwa, kształtując, a przynajmniej współkształtując większość jego instytucji[4]. Dość wskazać przykład

---

[1] Por. I. Sierpowska: *Funkcje kontroli państwowej. Studium prawnoporównawcze*, Wrocław 2003, s. 9.

[2] Szerzej na ten temat zob. H. Izdebski, M. Kulesza: *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 25 i nast.

[3] Por. M. Sczaniecki: *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 1994, s. 166.

[4] Szerzej na ten temat zob. *Geneza i funkcjonowanie wczesnych form państwowości na tle porównawczym*, red. M. Tymowski, M. Ziółkowski, Warszawa 1992, s. 51 i nast.

parlamentu, który przecież w swoim założeniu miał być organem jedynie kontrolującym monarchę, zwłaszcza w zakresie jego działalności związanej z nakładaniem i egzekwowaniem podatków, czego najlepszą egzemplifikacją jest oczywiście parlament Anglii i jego historyczna geneza oraz późniejsze doświadczenia[5]. To wokół parlamentu (a mówiąc ściślej wokół rozmaitych instytucji o *quasi*-reprezentacyjnym charakterze) oraz wokół monarchy zaczęły się formować różnego rodzaju gremia kontrolne, które z czasem obejmowały zasięgiem swojego działania coraz rozleglejszy obszar spraw, wyraźnie przy tym specjalizując i profesjonalizując swoją działalność kontrolną. W tym właśnie sensie można śmiało powiedzieć, że kontrola i jej ewolucja, zarówno co do jej form, struktury, jak i organizacji, stała się jednym z zasadniczych czynników rozwoju i późniejszego wzmocnienia państwa. Dlatego, w pewnym uproszczeniu można powiedzieć, że kształt i charakter państwa jest także, choć oczywiście nie tylko, ani tym bardziej nie wyłącznie, funkcją ewolucji jakiej poddana została kontrola, poczynając od państwa feudalnego, aż po współczesność. Sukcesywnie wszak starano się dostosowywać kontrolę do zmian ustrojowych, do nowych potrzeb państw, a to powodowało nie tylko jej rozrost i coraz dalej idącą specjalizację, ale także zmiany samego państwa. W tym znaczeniu zmiany państwa i zmiany kontroli były dwoma nie tylko paralelnymi procesami, ale także mocno współzależnymi[6].

Niemniej kontrola, w takim sensie, jaki nadajemy jej obecnie, jest produktem wieku XIX albo szerzej – epoki konstytucjonalizmu, która – jak wiadomo – datuje się od końca wieku XVIII, a kanonem wszelkiego typu rozwiązań ustrojowych stała się w następnym, czyli XIX wieku[7]. Idea konstytucjonalizmu, wraz z jej kluczowymi pojęciami, takimi jak: rządy prawa, podział władz, wolności obywatelskie czy choćby odpowiedzialność rządzących, wzmacniała ideę kontroli czyniąc ją już w pełnym tego słowa znaczeniu centralnym elementem w konstrukcji demokratycznego ładu państwowego. Można wręcz powiedzieć, że kontrola, bez jej detalizacji czy szczegółowej specyfikacji, stała się swoistą kwintesencją konstytucjonalizmu, z jego naczelnym hasłem legalizmu, jako kluczowego elementu rządów umiarkowanych. Dodatkowo konstytucjonalizm uczynił kontrolę działaniem dużo bardziej rozciągliwym, całościowym, obejmującym coraz więcej sfer aktywności państwa i jego instytucji. Poza bowiem tradycyjnym obszarem działań kontrolnych, tj. finansami czy jeszcze szerzej – gospodarką, kontrola objęła także m.in. administrację czy wolności obywatelskie[8]. W konsekwencji rozszerzył się

[5] Por. I. Jaworski: *Zarys powszechnej historii państwa i prawa*, Warszawa 1996, s. 160 i nast.
[6] Por. I. Sierpowska: *Funkcje kontroli...*, op. cit., s. 10.
[7] Por. M. Wąsowicz: *Historia ustroju państw Zachodu. Zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 131 i nast.
[8] Por. I. Sierpowska: *Funkcje kontroli...*, op. cit., s. 19.

również repertuar instytucji zajmujących się kontrolą[9], a za nim także i arsenał środków kontrolnych, co w całokształcie swoich zdarzeń i skutków miało zapewnić poszanowanie naczelnej idei konstytucjonalizmu oraz całego szeregu zawartych w niej, *implicite* czy *explicite*, pomniejszych zasad i wartości.

Oczywiście państwo konstytucyjne nie jest strukturą *constans*, co oznacza, że zupełnie inaczej wyglądało ono u progu XX wieku, a inaczej sto czy dwieście lat później. Obserwujemy ciągły rozrost państwa, jego funkcji, struktur i instytucji, co powoduje, że zmieniają się również postacie kontroli. Ciągła rozbudowa administracji i biurokracji państwowej, wkraczanie przez państwo w coraz to nowe obszary życia, chociażby za sprawą daleko posuniętej reglamentacji prawnej – wszystko to powoduje, że kontrola staje się powoli coraz bardzie szczegółowa, drobiazgowa i wszechstronna. Stąd też rozwój i rozrost państwa powodował (i ciągle jeszcze powoduje) rozrost kontroli (zarówno organizacyjny, jak i funkcjonalny), co raz jeszcze potwierdza tylko tezę o współzależności obu procesów, czyli z jednej strony adaptacji i akomodacji państwa, z drugiej zaś takiej samej adaptacji i modyfikacji kontroli państwowej.

Coraz bardziej szeroka rozbudowa aparatu państwowego (administracji) i coraz głębiej postępująca ingerencja w życie jednostki może jednak pociągać za sobą, obok oczywistych modyfikacji kontroli, rozmaitego rodzaju patologiczne stany, nazywane w skrócie przerostem kontroli[10]. Stany takie oznaczają, że działania kontrolne nie tylko obejmują coraz większe obszary życia społecznego i jednostkowego oraz że nie tylko są coraz bardziej drobiazgowe, konkretne i profesjonalne, ale także, że sama kontrola znajduje się poza jakąkolwiek kontrolą, co sprzyja jej ewolucji w kierunku znacznie wykraczającym poza definicję kontroli, przybierając kształty działań władczych, kierowniczych[11]. W efekcie okazuje się, że w kontroli, tak zresztą jak i w każdej innej działalności państwa, konieczna jest reguła „złotego środka". Tak samo bowiem jak patologiczna jest sytuacja braku kontroli czy jej niewystarczającej siły, tak równie patologiczna jest sytuacja przerostu czy nadmiaru kontroli, oznaczająca nadanie jej niekontrolowanego, totalnego charakteru[12]. Idea konstytucjonalizmu zakłada więc zawsze kontrolowany charakter kontroli, bo tylko wtedy kontrola będzie spełniała w sposób optymalny swoje wszystkie funkcje, w tym zwłaszcza funkcję protekcyjną i gwarancyjną.

---

[9] Można tutaj wskazać chociażby takie instytucje jak: ombudsman, sądy administracyjne, różnie kształtowane i instytucjonalizowane organy prokuratury, itp.

[10] Por. I. Sierpowska: *Funkcje kontroli...*, op. cit., s. 26.

[11] Szerzej na ten temat zob. E. Ochendowski: *Prawo administracyjne*, Toruń 1997, s. 251, 252.

[12] Co jest jedną z wyróżniających cech wszelkiego rodzaju państw niedemokratycznych, tj. autorytarnych, a szczególnie totalitarnych, w których z jednej strony kontrola względem jednostek była bardzo rozbudowana i drobiazgowa, z drugiej zaś brakowało kontroli aparatu państwowego.

Podsumowując można zatem powiedzieć, że przeobrażenia systemu kontroli są procesem ciągle aktualnym, wręcz permanentnym i dotyczą również (jeśli nie przede wszystkim) kontroli państwowej, co jest oczywiste, skoro samo państwo podlega nieustannym przekształceniom, zmieniającym nieraz w sposób zasadniczy jego oblicze[13]. Wśród czynników wpływających na reorientację kontroli państwowej można wskazać chociażby przemiany ustrojowe, procesy zmian gospodarczych, współpracę międzynarodową, postępującą integrację i wreszcie globalizację[14]. Widać z tego, że wszystkie te czynniki (niewskazane tutaj przecież w sposób enumeratywny) to czynniki zmieniające nie tylko kontrolę, ale także – a nawet w szczególności – państwo, przy czym znowu trzeba pamiętać o współzależności obu tych kategorii, tj. państwa i kontroli. O ile bowiem można sobie wyobrazić kontrolę bez państwa albo obok państwa (np. kontrola społeczna), o tyle nie sposób sobie wyobrazić państwa bez kontroli.

Pojęcie kontroli może być bardzo różnie ujmowane i definiowane[15]. Z drugiej strony należy pamiętać, że kontrola nie jest nigdy pojęciem abstrakcyjnym. Zawsze funkcjonuje w określonym układzie i zależna jest od zmian w nim zachodzących. Na kontrolę ogromny wpływ wywiera m.in. organizacja i sposoby działania aparatu państwowego, ale obok tego można wymienić wiele innych czynników, które określają każdorazowy rodzaj i charakter kontroli. Niemniej w największym stopniu funkcje, zasięg, specjalizację i rodzaje kontroli kształtuje typ państwa, jego ustrój i metody organizacji. Z oczywistych też względów kontrolę można podzielić na wiele sposobów, według wielu różnych kryteriów, a tzw. kontrola państwowa jest zaledwie jednym z wielu rodzajów kontroli jako takiej, kontroli w ogóle. Pamiętać przy tym należy, że pojęcie kontroli państwowej jest pojęciem umownym, konwencjonalnym, będącym w głównej mierze wytworem określonej tradycji. Ten typ (rodzaj) kontroli jest też dość jednomyślnie kojarzony z działalnością Najwyższej Izby Kontroli, względnie z inną niezależną, centralną instytucją kontrolującą finanse państwowe[16]. Niemniej warto może wskazać, że już w okresie II Rzeczypospolitej NIK nie wyczerpywała bynajmniej pojęcia „kontroli państwowej", skoro zgodnie z ustawą o kontroli państwowej z 1921 r. w skład Kontroli Państwowej wchodzili: prezes NIK i dwaj wiceprezesi, NIK oraz Izby Okręgowe Kontroli[17]. W rezultacie postać kontroli państwowej, jaką przyjęto w ustawie z 1921 r., była złożona, a NIK była zaledwie jednym z ele-

[13] Por. M. Bankowicz, J.W. Tkaczyński: *Oblicza współczesnego państwa*, Toruń 2002.

[14] Por. I. Sierpowska: *Funkcje kontroli*..., op. cit., s. 26.

[15] Por. np. J. Jagielski: *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 1999, s. 7 i nast.; S. Jędrzejewski: *Kontrola administracji*, Toruń 1979, s. 11 i nast.

[16] Por. I. Sierpowska: *Funkcje kontroli*..., op. cit., s. 27.

[17] Por. A. Sylwestrzak: *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Gdańsk 2001, s. 57.

mentów tej kontroli[18] . Historycznie więc rozłączano Najwyższą Izbę Kontroli od kontroli państwowej, gdyż ta ostatnia była instytucją o wiele szerszą, obejmującą poza NIK także i inne substraty. Niemniej, w wyniku pewnej tradycji i konwencji, zaczęto identyfikować kontrolę państwową z kontrolą prowadzoną przez Najwyższą Izbę Kontroli, czemu jednak należy nadać wymiar umowny i traktować jako rezultat stosowania na swój sposób technicznej terminologii, która bierze się z historycznej tradycji łączenia przez przepisy prawne organu typu Najwyższej Izby Kontroli z przymiotem kontroli o państwowym charakterze[19] . Dlatego właśnie, choć niesłusznie, to jednak często w sposób skrótowy i dość intuicyjny, kontrolę państwową identyfikuje się z naczelnymi organami kontroli państwowej, choć jest to co najwyżej zabieg retoryczny, a przy tym mocno upraszczający[20] . Kontrola państwowa nie jest więc równoznaczna, ani tym bardziej tożsama, z kontrolą prowadzoną przez NIK (względnie inny organ o podobnym charakterze), gdyż ten ostatni jest jedynie wyspecjalizowanym organem kontroli państwowej, którą w związku z tym należy oceniać znacznie szerzej[21] .

Oczywiście nakaz rozłącznego traktowania pojęcia kontroli państwowej od kontroli sprawowanej przez NIK nie wyczerpuje jeszcze kwestii właściwego zdefiniowania samego pojęcia kontroli. Wskazuje jedynie, że pośród wielu możliwych rodzajów czy typów kontroli znajduje się kontrola państwowa, a tę z kolei realizuje, choć nie na zasadzie wyłączności, Najwyższa Izba Kontroli (bądź organ do niej podobny). Porządkując w związku z tym kwestie terminologiczne, należałoby najpierw wskazać czym jest kontrola jako taka, kontrola w ogóle; dalej – sprecyzować istotę kontroli państwowej i na końcu dookreślić charakter kontroli sprawowanej przez NIK, jako jeden z przejawów kontroli państwowej.

Można przyjąć, że kontrola jako taka ma przynajmniej trzy znaczenia: po pierwsze, używa się jej do oznaczenia funkcji korygującej w całokształcie działalności danego organu, a więc łącznie z funkcją władczą. Po drugie, można nią oznaczać takiego rodzaju działania korygujące, które polegają wyłącznie na badaniu i ocenianiu działalności jednostki kontrolowanej, zbieraniu informacji o stanie faktycznym związanym z tą działalnością, w szczególności o popełnionych odchyleniach od zalecanych wzorców postępowania, oraz na wydawaniu wiążących zaleceń bez możliwości podejmowania aktów władczych, zmierzających do korekcji zaistniałych dewiacji. Po trzecie wreszcie, kontrolą może być kontrola

---

[18] Przy czym taki złożony, wieloelementowy charakter kontroli państwowej utrzymał się przez cały okres II RP. Por. Z. Witkowski: *Pozycja ustrojowa i zadania NIK w okresie 80-lecia*, „Kontrola Państwowa" nr 2/1999, s. 47 i nast.

[19] Por. J. Jagielski: *Kontrola administracji publicznej*..., op. cit., s. 97.

[20] Por. J. Mazur: *Najwyższa Izba Kontroli na tle najwyższych organów kontroli innych państw*, „Kontrola Państwowa" nr 1/2004, s. 31 i nast.

[21] Por. A. Sylwestrzak: *Najwyższa Izba Kontroli*, Warszawa 1997.

w pierwszym lub drugim z podanych znaczeń, prowadzona przez wyodrębniony i specjalnie w tym celu powołany organ[22]. W tym wyliczeniu możliwych znaczeń kontroli, zawarty jest *implicite* podział kontroli na kontrolę przedmiotową (bez wnikania w szczegóły, zawierającą się w gromadzeniu informacji o stanie faktycznym i ich konfrontowaniu ze stanem zakładanym, czyli stanem, jaki powinno przynieść kontrolowane działanie) i na kontrolę podmiotową, którą z kolei identyfikuje się przez wzgląd na podmiot, jaki do prowadzenia działań kontrolnych został ustanowiony. Przesłanką kwalifikacji kontroli w znaczeniu przedmiotowym jest w związku z tym specyfika materii (treści) działań kontrolnych, natomiast w drugim, czyli podmiotowym ich forma (organizacja), a zatem to, że są one przeprowadzone przez specjalnie do tego celu powołaną instytucję.

Z pewnością przy tym najistotniejsze jest przedmiotowe rozumienie kontroli. Może być ono pojmowane m.in. jako „obserwowanie, ustalanie czy wykrywanie stanu faktycznego – porównywanie rzeczywistości z zamierzeniami, występowanie przeciwko zjawiskom niekorzystnym i sygnalizowanie kompetentnym jednostkom o dokonanych spostrzeżeniach – bez decydowania jednak o zmianie kierunku działania jednostki skontrolowanej”[23]. Można też powiedzieć, że kontrolą jest „obserwowanie określonych zjawisk, analizowanie ich charakteru i przedstawianie spostrzeżeń organom kierującym działalnością administracji”[24]. Inaczej ujmując, istotą kontroli jest „obserwowanie, ustalanie czy wykrywanie stanu faktycznego, porównywanie rzeczywistości z zamierzeniami, występowanie przeciwko zjawiskom niekorzystnym i sygnalizowanie właściwym jednostkom o dokonanych spostrzeżeniach, bez decydowania o zmianie kierunku działania jednostki skontrolowanej”[25]. Jak z tego widać, istota kontroli zawiera się w „sprawdzaniu stanu faktycznego”[26] albo – ujmując rzecz nieco szerzej – ustalaniu istniejącego stanu rzeczy oraz dokonywaniu porównań stanu istniejącego ze stanem pożądanym, czyli takim, jaki uznany został za powinny, a w razie zauważenia rozłączności obu tych stanów formułowaniu ocen, uwag i wniosków, mających na celu usunięcie stwierdzonych braków czy niedostatków lub zapobieżeniu ich powstaniu w przyszłości[27].

Takie ujęcie kontroli odpowiada jej słownikowej definicji, zakładającej, iż przez kontrolę (bez jej konkretyzacji) należy rozumieć ocenę, badanie, dochodzenie, rozpatrywanie, skrupulatne analizowanie, wgląd, wnikanie czy porównywanie[28]. Już z tego choćby pobieżnego przeglądu widać doskonale, że kontrola nie

---

[22] Por. S. Jędrzejewski: *Kontrola administracji*..., op. cit., s. 11.
[23] J. Starościak: *Prawo administracyjne*, Warszawa 1969, s. 363.
[24] S. Jędrzejewski: *Kontrola administracji*..., op. cit., s. 11.
[25] E. Ochendowski: *Prawo administracyjne*..., op. cit., s. 251.
[26] M. Jaroszyński: *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1956, s. 440.
[27] Por. W. Dawidowicz: *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 34.
[28] Por. *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, Warszawa 1988, t. 1, s. 1001.

ma charakteru władczego czy też imperatywnego, nie polega bowiem ani na zawiadywaniu pewnymi sprawami czy działaniami, ani na kierowaniu czy też zarządzaniu. Jej istotą jest bowiem zbieranie oraz porównywanie informacji, co jest logiczne jeśli założymy, że celem każdej postaci kontroli jest zbadanie zgodności stanu istniejącego ze stanem zakładanym. Dlatego można przyjąć, że kontrola to działalność sprowadzająca się do: po pierwsze, ustalenia stanu rzeczywistego (tzw. wykonań); po drugie, określenia stanu obowiązującego (czyli tzw. wyznaczeń) i, po trzecie, porównania wykonań z wyznaczeniami w celu stwierdzenia ich zgodności lub niezgodności, a przy założeniu ich istnienia – stwierdzenia przyczyn kolizji pomiędzy wyznaczeniami a wykonaniami[29]. Oznacza to, że kontrola to jedynie „badanie określonego problemu bez ingerencji w funkcjonowanie podmiotu kontrolowanego"[30]. W rezultacie kontrola prowadzi jedynie do uformowania obrazu działania jednostki kontrolowanej i choć może się z tym wiązać także formułowanie wniosków mających na celu poprawę tej działalności, to jednak organ kontrolujący nie ma żadnych uprawnień w zakresie ingerencji władczej. Kontrola, i to jest jej cechą szczególną, ma więc zawsze charakter działania niewładczego, nieimperatywnego, pozbawionego możliwości jakiegokolwiek kierowania poczynaniami podmiotu podległego kontroli. Jeśli natomiast w gestii organu prowadzącego czynności kontrolne znajduje się uprawnienie do podejmowania bezpośredniej ingerencji w działalność jednostki kontrolowanej, to kontrola przekształca się w nadzór. O ile więc warunkiem koniecznym nadzoru jest kontrola, o tyle sam nadzór nie wyczerpuje się w kontroli i zawiera w sobie dodatkowo elementy kierownictwa. Nadzór jest bowiem pojęciem szerszym niż kontrola. Nadzór obejmuje zatem zawsze kontrolę, natomiast wykonywanie kontroli nie musi się łączyć z prawem stosowania środków nadzorczych. Te wszak, zawierają się w wiążącym ukierunkowywaniu działań podmiotu kontrolowanego, mającym postać m.in. wydawania poleceń, wiążących instrukcji czy dyrektyw co do zmiany kierunków działania. Mówiąc krótko, nadzór nie ogranicza się do obserwacji i ustaleń stanu faktycznego (co wyczerpuje pojęcie kontroli), ale łączy się z możliwością stosowania różnego rodzaju środków nadzoru, w tym także tzw. sankcji pokontrolnych. Cechą, która najbardziej odróżnia nadzór od kontroli jest zatem wkraczanie z urzędu (tzw. ingerencja władcza), gdyż w momencie podjęcia ingerencji kończy się właściwa kontrola, a zaczyna nadzór.

Ścisłe rozróżnienie kontroli od nadzoru nie zawsze jest możliwe. Stąd też czasami przyjmuje się, że kontrola ma jednocześnie charakter władczy, jak i niewładczy. Oznacza to, że organ kontrolujący może nie tylko kierować na podsta-

[29] Por. H. Zięba-Załucka: *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2000, s. 11.

[30] A. Sylwestrzak: *Kontrola administracji*, Koszalin 1998, s. 10.

wie ustaleń kontrolnych wystąpienia z wnioskiem o przeprowadzenie niezbędnych korektur bez prawa władczego korygowania czynności organów kontrolowanych, ale także przez działanie władcze uchylić, zmienić bądź zmodyfikować w inny sposób zakwestionowane akty lub inne czynności kontrolowanych podmiotów[31]. Wyraźna dystynkcja pomiędzy kontrolą a nadzorem ulega dodatkowemu zatarciu w wypadku szczególnego rodzaju kontroli, jaką jest kontrola państwowa. Tutaj bowiem – jak się zauważa – niejako z istoty kontroli, jako funkcji publicznej, z działaniami sprawdzającymi wiążą się integralnie kompetencje polegające na „podejmowaniu pewnych reakcji"[32], które wykraczałyby już poza obszar czynności kontrolnych i ewoluowały w kierunku działań nadzorczych. Niemniej wyraźne rozróżnienie między kontrolą a nadzorem jest konieczne, gdyż kontrola to w żadnym razie nie nadzór[33]. Właściwa kontrola to jedynie: 1) ustalenie istniejącego stanu rzeczy; 2) ustalenie zakładanego stanu rzeczy i 3) ustalenie stopnia konwergencji, tj. zbieżności obu tych stanów. Rozszerzając nieco te rudymentarne składniki działań kontrolnych można zdefiniować ostatecznie kontrolę jako proces badania zgodności stanu istniejącego ze stanem postulowanym, a następnie ustalenie stopnia i przyczyn ewentualnych niezgodności pomiędzy nimi, i na końcu przekazanie wniosków z tego ustalenia, a z czasem także wynikających stąd dyspozycji, zarówno podmiotowi kontrolowanemu, jak i podmiotowi organizacyjnie zwierzchniemu[34].

Tak zdefiniowana kontrola jest kontrolą „w ogóle", kontrolą jako taką. Obok niej, jako szczególną, kwalifikowaną postać kontroli można wyodrębnić kontrolę państwową, której jednym z głównych egzekutorów jest Najwyższa Izba Kontroli. Wyodrębnienie kontroli państwowej zakłada, że obok niej istnieje inna, niepaństwowa forma czy też postać kontroli, zgodnie z regułą logicznego podziału. W efekcie często kontrolę dzieli się na państwową, oraz – *a contrario* – społeczną. Kryterium tego podziału stanowi oczywiście charakter prawny ciała (organu) kontrolującego[35]. Ta pierwsza, mówiąc najogólniej, jest więc realizowana przez państwo, a mówiąc ściślej – przez podmioty państwowych jednostek organizacyjnych, podczas gdy ta druga, tj. kontrola społeczna, realizowana jest przez niepaństwowe podmioty (organizacje, stowarzyszenia, grupy społeczne itp.).

---

[31] Por. B. Szmulik: *Najwyższa Izba Kontroli*, [w:] *Ustrój organów ochrony prawnej*, red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Lublin 2001, s. 181, 182.

[32] Por. P. Sarnecki: *Status prawny Najwyższej Izby Kontroli w świetle Konstytucji*, „Kontrola Państwowa" nr 2/2002, s. 30 i nast.

[33] Por. A. Sylwestrzak: *Kontrola administracji*..., op. cit., s. 10.

[34] Por. H. Zięba-Załucka: *Organy kontroli*..., op. cit., s. 12. Te elementy kontroli są uznawane w doktrynie za bezsporne. Por np. E. Ochendowski: *Prawo administracyjne*..., op. cit., s. 251; B. Szmulik: *Najwyższa Izba Kontroli*..., op. cit., s. 182; S. Jędrzejewski: *Kontrola administracji*..., op. cit., s. 11, 12.

[35] Por. B. Banaszak: *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 559.

W konsekwencji kontrolę państwową wykonują organy państwa (szeroko rozumiane), natomiast kontrolę społeczną wykonuje albo obywatel, albo grupa obywateli, albo organizacja społeczna[36]. Przy czym warto zauważyć, że pojęcie kontroli społecznej ma dwojakie znaczenie. Pierwsze obejmuje kontrolę obywatelską, sprawowaną nad administracją publiczną przez jej „klientów", a zarazem mocodawców, gdzie o społecznym charakterze kontroli decyduje natura podmiotu kontrolującego. Drugie zaś odnosi się do utartego, socjologicznego pojmowania kontroli społecznej, a więc kontroli sprawowanej przez grupę społeczną nad jednostką.

Pojęcie kontroli państwowej, jako szczególnego typu (rodzaju) kontroli, oznacza więc kontrolę wykonywaną przez specjalny organ państwowy, co ważne – nieadministracyjny, nieresortowy i nierządowy[37]. Jest to jednak tylko jedna z dwóch możliwych interpretacji pojęcia kontroli państwowej, zawężająca to pojęcie do kontroli wykonywanej przez specjalnie w tym celu powołany organ państwa, którego głównym, jeśli wręcz nie jedynym zadaniem jest właśnie kontrola. Druga interpretacja zakłada, że kontrolę taką wykonują wszystkie organy państwa, a w każdym razie, że nie jest ona zastrzeżona dla organów specjalnych, szczególnych, ale że mogą się nią zajmować wszystkie jednostki organizacyjne aparatu państwowego, zarówno administracyjnego, rządowego, jak i jeszcze innego[38]. O ile więc kwestią bezsporną jest to, że kontrola państwowa jest wykonywana przez organ państwa, o tyle sprawą dyskusyjną pozostaje, czy kontrola taka jest wykonywana wyłącznie przez specjalny, szczególny i odrębny organ państwa, czy też nie ma tutaj reguły takiego zawężenia, wobec czego każdy organ państwa może być egzekutorem kontroli państwowej[39].

Problem ten został rozstrzygnięty w dość prosty sposób, mianowicie uznano, że kontrola państwowa może mieć znaczenie zarówno ścisłe, dosłowne, jak i szerokie[40]. W pierwszym wypadku kontrolą państwową będzie kontrola realizowana przez NIK, jako wyspecjalizowany organ państwowy w zakresie kontroli; natomiast w drugim kontrolę wykonują rozmaitego rodzaju państwowe jednostki organizacyjne[41]. W ten sposób kontrola państwowa jest wykonywana zarówno przez organ specjalistyczny kontroli państwowej (tzn. NIK) – tutaj funkcja kontrolna konsumuje całokształt jego funkcji, oraz przez wszystkie inne organy państwowe, dla których jednak funkcja kontrolna jest funkcją wyraźnie akcesoryjną

---

[36] Por. H. Zięba-Załucka: *Organy kontroli*..., op. cit., s. 17.

[37] Por. E. Iserzon: *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 179.

[38] Por. M. Jaroszyński: *Kontrola administracji państwowej*, [w:] *Polskie prawo administracyjne*, red. M. Jaroszyński, M. Zimmerman, W. Brzeziński, Warszawa 1956, s. 450.

[39] Szerzej na ten temat zob. I. Sierpowska: *Funkcje kontroli*..., op. cit., s. 28 i nast.

[40] Por. J. Łętowski: *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 311.

[41] J. Lang: *Kontrola administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 1997, s. 329.

względem innych, głównych funkcji. W związku z tym mówi się o kontroli państwowej *sensu largo*, wykonywanej m.in. przez Sejm, Radę Ministrów, Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu, Rzecznika Praw Obywatelskich, oraz kontroli *sensu stricto*, którą na zasadzie wyłączności realizuje Najwyższa Izba Kontroli[42]. Trzeba jednak zauważyć, że pojęcie kontroli państwowej ujmowanej *sensu largo* jest pojęciem wykraczającym poza konwencjonalnie pojmowaną kontrolę państwową. Ta bowiem oznacza jedynie kontrolę scedowaną na specjalnie w tym celu utworzony organ, względnie grupę organów, a więc takich organów, których głównym, jeśli wręcz niewyłącznym zadaniem jest sprawowanie funkcji kontrolnej, w tym zwłaszcza kontroli finansowej. Dzisiaj też najczęściej w tym właśnie konwencjonalnym, wąskim i dosłownym, a więc *sensu stricto* znaczeniu ujmuje się kontrolę państwową. W związku z tym jest ona ujmowana jako kontrola realizowana przez Najwyższą Izbę Kontroli, a często sama NIK nazywana jest po prostu kontrolą państwową[43]. Rezultatem takiego podejścia jest stawianie znaku równości pomiędzy NIK a kontrolą państwową[44]. Stąd właśnie bierze się ekwiwalentne traktowanie takich terminów, jak: kontrola państwowa, naczelny organ kontroli państwowej, najwyższa instytucja kontrolująca albo zwyczajnie NIK[45].

Takie konwencjonalne ujęcie zagadnień terminologicznych, będące w pewnym sensie skrótem myślowym, nie powinno jednak likwidować, tego, że NIK sama przez się nie jest kontrolą państwową, a ściślej mówiąc nie wyczerpuje w sposób zupełny pojęcia kontroli państwowej. Dowodzi tego najlepiej regulacja konstytucyjna, definiująca NIK jako „naczelny organ kontroli państwowej". NIK *de lege lata*, i to zarówno na poziomie konstytucyjnym, jak i podkonstytucyjnym, nie została więc określona jako kontrola państwowa, ale „jedynie" jako naczelny organ tej kontroli, co sugeruje, że obok niego w charakterze organów kontrolnych występują, a w każdym razie mogą występować także i inne organy. Dlatego też za uprawnione można uznać, iż NIK jest organem kontroli państwowej *sensu stricto*, co sugeruje, że obok niego istnieje kontrola pojmowana *sensu largo*[46]. W ten sposób siatka pojęciowa wygląda następująco: pojęciem najszerszym jest pojęcie kontroli (kontroli jako takiej, kontroli „w ogóle"), węższym od niego jest pojęcie kontroli państwowej, a więc kontroli realizowanej przez organy państwa, w ramach której możemy wyodrębnić kontrolę państwową *sensu largo*, czyli kontrolę realizowaną przez ogół organów państwa, i kontrolę *sensu stricto*, będącą w tej

[42] Por. H. Zięba-Załucka: *Organy kontroli*..., op. cit., s. 17. Szerzej na ten temat zob. E. Jarzęcka-Siwik: *Najwyższa Izba Kontroli a inne organy kontroli*, Kontrola Państwowa" nr 2/2003, s. 3 i nast.

[43] Por. J. Szreniawski: *Prawo administracyjne – część ogólna*, Lublin 1994, s. 153.

[44] Por. A. Sylwestrzak: *Najwyższa Izba Kontroli*..., op. cit., s. 359 i nast.

[45] Por. I. Sierpowska: *Funkcje kontroli*..., op. cit., s. 33.

[46] Por. J. Galster: *Najwyższa Izba Kontroli*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 1998, s. 411.

konstrukcji najwęższym pojęciem, odnoszonym wyłącznie do kontroli sprawowanej przez wyspecjalizowany organ kontroli państwowej, jakim jest NIK[47]. I tylko przy takim założeniu, tj. organizacyjnej (podmiotowej) wielostopniowości kontroli można uznać, że NIK jest pojęciem równoznacznym z kontrolą państwową. Jest tak, gdyż z kontrolą państwową zwykło się łączyć kontrolę finansów publicznych, a tę sprawuje właśnie NIK. Jeśli w związku z tym mówimy o kontroli państwowej, a zwłaszcza kontroli odnoszonej do sfery finansów, to synonimem takiej kontroli może być NIK. Natomiast inne obszary kontroli, nawet realizowanej przez organy państwowe (a więc i kontroli państwowej), nie muszą już być zawężane wyłącznie do NIK i mogą być wykonywane, co prawda w różnym stopniu i zakresie, przez inne organy państwa.

Cechą uprawniającą więc do utożsamiania kontroli państwowej z kontrolą prowadzoną przez NIK jest zatem nie tylko to, że NIK to organ merytorycznie ukierunkowany na prowadzenie działalności kontrolnej, ale także to, iż jest to organ, który na zasadzie wyłączności zajmuje się kontrolą finansową, a ta – jak wiadomo – stanowi główny punkt wszelkich działań kontrolnych. W związku z tym to instytucjonalizacja kontroli finansów państwa w postaci NIK uprawnia do postawienia znaku równości pomiędzy nim a kontrolą państwową w ogóle, choć trzeba pamiętać, że właściwie jest to jedynie kontrola państwowa *sensu stricto*[48], gdyż obok niej istnieje również kontrola państwowa, a zatem kontrola realizowana przez rozmaitego rodzaju organy państwowe, w szerokim znaczeniu[49]. Kontrola jako taka polega na sprawdzeniu zgodności stanu faktycznego ze stanem zakładanym (nakazanym, postulowanym, pożądanym) i dokonywaniu ocen według ustalonych kryteriów. Tak bardzo ogólnie zdefiniowana kontrola nie odnosi się przy tym do żadnego rodzaju, postaci czy też jakiejś jej szczegółowej formy. Każda wszak kontrola, bez względu na jej cechy specyficzne, sprowadza się zawsze do konfrontowania wykonań z wyznaczeniami i formułowania na tej podstawie ocen merytorycznych co do stopnia i powodów ewentualnych różnic pomiędzy oboma tymi wartościami (stanami). Oczywiście tak bardzo ogólnie, jeśli wręcz nie ogólnikowo nazwana kontrola może przybierać w rzeczywistości bardzo wiele realnych kształtów, co w całej złożoności i wielopostaciowości kontroli

[47] W efekcie powstaje pewna piramida pojęciowa, na samym dole jest kontrola jako taka, później kontrola państwowa *sensu largo*, zaś na samej górze kontrola państwowa *sensu stricto*, przypisana jednemu, specjalistycznemu organowi państwa, jakim jest NIK.

[48] Por. J. Galster: *Najwyższa Izba Kontroli*..., op. cit., s. 411.

[49] Dlatego też można powiedzieć, że kontrola realizowana przez NIK (kontrola *sensu stricto*) jest jednocześnie tzw. kontrolą instytucjonalna, a zatem kontrolą, w której czynności kontrolne wykonuje odpowiedni, wyspecjalizowany organ kontroli. Z kolei kontrola państwowa *sensu largo* jest tzw. kontrolą funkcjonalną, oznaczającą, że każdy organ dokonuje odpowiednich czynności kontrolnych, podejmując stosowne do tego decyzje, nie odwołując się w tym zakresie do ustaleń jakiegoś wyspecjalizowanego organu kontroli.

pozwala wyodrębnić określone jej rodzaje, typy czy też formy. I jest to oczywiste, gdyż kontrola może być rozpatrywana w różnych aspektach, np. z punktu widzenia jej zasięgu przedmiotowego, sposobów wykonywania, stosowanych kryteriów oceny działalności poddanej kontroli itd.

Jednym z takich podziałów rodzajów kontroli, mających za punkt wyjścia charakter organu kontrolującego, jest właśnie podział na kontrolę państwową (czy nawet szerzej – publiczną, a więc państwową i samorządową) oraz na kontrolę społeczną. Z podziałem tym wiąże się inny, mocno do niego zbliżony, podział na kontrolę funkcjonalną i instytucjonalną. W wypadku tej pierwszej organ kontrolny nie konsumuje swoich funkcji w momencie wykonywania działań kontrolnych, gdyż mają one charakter wtórny, natomiast w kontroli instytucjonalnej działania kontrolne stanowią zasadniczy rdzeń funkcji organu kontrolującego, który z tej racji jest fachowym organem kontrolnym, wyodrębnionym funkcjonalnie spośród innych organów specjalnie w celu wykonywania czynności kontrolnych[50].

Innym kryterium podziału kontroli jest kryterium zasięgu kontroli, które pozwala wyodrębnić kontrolę zupełną (nieograniczoną) oraz kontrolę fragmentaryczną (czyli częściową albo ograniczoną), przy czym należy podkreślić, że kryterium zasięgu odnosi się do możliwości oddziaływania kontrolnego wobec określonego podmiotu kontrolowanego, w związku z tym nie oznacza ani podmiotowego, ani przedmiotowego zakresu danej instytucji kontrolnej w ogóle. Przy takim założeniu kontrola zupełna będzie kontrolą obejmującą cały zakres działania podmiotu kontrolowanego i która w związku z tym może być wykonywana z uwzględnieniem wszystkich możliwych kryteriów oceny podmiotu poddanego kontroli[51]. Kontrola fragmentaryczna będzie natomiast kontrolą obejmującą część działalności podmiotu kontrolowanego i sprawowaną według niektórych tylko, a nie wszystkich możliwych kryteriów kontroli. Częściowo z tym podziałem koresponduje inny, wyodrębniający – z punktu widzenia zakresu prowadzonej kontroli – kontrolę kompleksową (generalną) oraz kontrolę odcinkową, zwaną również kontrolą problemową. Pierwsza z nich odnosi się do całokształtu działalności podmiotu kontrolowanego, podczas gdy kontrola problemowa (wycinkowa) nastawiona jest na badanie i ocenę tylko jednego, określonego problemu (aspektu, wycinka) w działalności danego podmiotu[52].

Inny jeszcze podział kontroli opiera się na kryterium sposobu prowadzenia kontroli, co pozwala wyróżnić kontrolę bezpośrednią oraz – *a contrario* – kontrolę pośrednią. Pierwsza z nich, tj. kontrola bezpośrednia, polega na tym, że organ kontrolujący zapoznaje się z działalnością podmiotu kontrolowanego wskutek

[50] Por. A. Sylwestrzak: *Kontrola administracji*..., op. cit., s. 8.
[51] Szerzej na ten temat zob. S. Jędrzejwski: *Kontrola administracji*..., op. cit., s. 27 i nast.
[52] Por. J. Jagielski: *Kontrola administracji publicznej*..., op. cit., s. 19.

bezpośredniego sprawdzenia tej działalności i efektów jakie ona przyniosła. Z kolei kontrola pośrednia polega na sprawdzeniu i ocenianiu podmiotu kontrolowanego na podstawie badań, analiz, sprawozdań i innych podobnych materiałów dostarczanych przez jednostkę kontrolowaną.

Kolejny podział kontroli zakłada wyodrębnienie kontroli ciągłej (permanentnej) i kontroli doraźnej. Kontrola ciągła, zwana też planową, polega na prowadzeniu systematycznej działalności kontrolnej w jakiejś dziedzinie[53]. Jej przeciwieństwem jest kontrola doraźna, a więc taka, która pozbawiona jest cech planowości, ponieważ zostaje podjęta *ad hoc*, na skutek jakichś wydarzeń, które nie pozwalały jej zaplanować lub których nie można zaplanować[54].

Według kryterium relacji zachodzących pomiędzy podmiotem kontrolującym a kontrolowanym można wyróżnić kontrolę wewnętrzną, tj. taką, w której oba podmioty należą do tej samej struktury organizacyjnej, oraz kontrolę zewnętrzną – gdy kontrolę sprawuje podmiot wyłączony ze struktury organizacyjnej, do której należy podmiot kontrolowany[55].

Najczęściej spotykanym i chyba najczęściej eksploatowanym podziałem kontroli jest podział zasadzający się na kryterium czasu podjęcia działań kontrolnych; pozwala on wyróżnić trzy rudymentarne rodzaje kontroli[56]. Pierwszy to kontrola wstępna (uprzednia, prewencyjna), drugi – kontrola faktyczna (zwana również kontrolą bieżącą lub kontrolą w toku), trzeci – kontrola następcza, czyli inaczej represyjna. Kontrola wstępna ma miejsce wówczas gdy działania kontrolne poprzedzają podjęcie czynności będącej przedmiotem kontroli i z tego punktu widzenia jest ona kontrolą nie tyle czynności, co raczej jej planów czy zamierzeń[57]. Kontrola faktyczna zawiera się w kontroli prowadzonej w trakcie dokonywania czynności będącej przedmiotem kontroli, zaś kontrola następcza oznacza, że działania kontrolne podejmowane są po zakończeniu czynności objętej kontrolą.

---

[53] Przykładem takiej ciągłej kontroli jest chociażby kontrola wykonania budżetu państwa sprawowana przez NIK. Szerzej na ten temat zob. C. Kosikowski: *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Warszawa 2004, s. 138 i nast.

[54] Por. A. Sylwestrzak: *Kontrola administracji*..., op. cit., s. 10.

[55] Por. J. Lang: *Kontrola administracji*..., op. cit., s. 325, 326.

[56] Por. S. Jędrzejewski: *Kontrola administracji*..., op. cit., s. 30 i nast.; H. Zięba-Załucka: *Organy kontroli*..., op. cit., s. 14 i nast.; A. Sylwestrzak: *Kontrola administracji*..., op. cit., s. 9; B. Banaszak: *Prawo konstytucyjne*..., op. cit., s. 559; B. Szmulik: *Najwyższa Izba Kontroli*..., op. cit., s. 182; E. Ochendowski: *Prawo administracyjne*..., op. cit., s. 254 i nast.

[57] Z tego punktu widzenia ma ona swoje wady i zalety. Wadą tego rodzaju kontroli jest to, że poprzez sprawdzenie i ocenę zamierzeń zawęża się kontrolę, która nie ma charakteru pełnego w tym sensie, że nie da się *a priori* ocenić (skontrolować) wszystkiego, gdyż ten rodzaj kontroli nie daje możliwości oceny całokształtu działalności, w czasie której mogłoby dojść do naprawy czy też wyeliminowania nieprawidłowości założeń wyjściowych. Poza tym opóźnia się funkcjonowanie podmiotów kontrolowanych i komplikuje tok realizacji ich działań. Natomiast dobrą stroną tej kontroli jest możliwość niedopuszczenia do podjęcia działalności, która okazałaby się niecelowa, wadliwa, szkodliwa itp.

Kontrola następcza pozwala więc na całościowe, bardziej wszechstronne spojrzenie na funkcjonowanie podmiotu kontrolowanego oraz dokonanie dokładniejszej i bardziej wnikliwej analizy i oceny tego funkcjonowania[58]. Z tego też powodu jest ona najbardziej typową i najczęściej spotykaną formą kontroli[59]. Jest tak dlatego, że kontrola represyjna ocenia całościowo przedmiot kontroli, mając możliwość kompleksowej diagnozy zarówno założeń działań, jak i sposobu ich rzeczywistego wykonania, a co ważniejsze, nie ma bynajmniej skutków jedynie, ani też wyłącznie retrospekcyjnych. Na podstawie wyników kontroli organ kontrolny może wszak zająć stanowisko co do działalności organu kontrolowanego nie tylko w odniesieniu do stanu faktycznego czy dokonanego, ale i do stanu przyszłego, bowiem stanowisko podmiotu kontrolującego będzie wpływać na linię i sposób postępowania organu kontrolowanego także w przyszłości[60]. Tym sposobem, choć kontrola tego rodzaju ma wyłącznie charakter następczy, to jednak jej skutki daleko wykraczają (a w każdym razie mogą wykraczać) poza ocenę stanu wykonań i mogą wpływać także na przyszłe wyznaczenia oraz metody ich praktycznej realizacji.

Przytoczone przykłady rozmaitych klasyfikacji kontroli, w których kryterium wyróżnienia poszczególnych typów czy też form kontroli są bardzo różne podstawy, nie mają oczywiście zamkniętego charakteru. Można w związku z tym wymienić jeszcze i inne możliwe podziały kontroli. Dość wskazać chociażby podział na kontrolę prowadzoną z urzędu i kontrolę prowadzoną na wniosek. Kontrola z urzędu oznacza kontrolę „wykonywaną z inicjatywy własnej podmiotu kontrolowanego, stanowiącej konsekwencję obowiązku realizowania zadań kontrolnych nałożonych przez prawo na ten podmiot”[61]. Przy czym ma ona na celu, przede wszystkim albo co do zasady, ochronę interesu społecznego czy publicznego[62]. Z kolei kontrolę wszczynaną na wniosek, w swoim założeniu ukierunkowaną na ochronę interesu indywidualnego, cechuje to, iż inspiracja do podjęcia i prowadzenia określonej kontroli pochodzi z zewnętrz, od uprawnionego przez przepisy prawa podmiotu, tj. właściwego organu, jednostki organizacyjnej czy np. osoby fizycznej. Obok temporalnych czy też przedmiotowych kryteriów w rozróżnianiu poszczególnych typów czy rodzajów kontroli można przyjąć również kryterium podmiotowe, które umożliwia wydzielenie kontroli parlamentarnej[63], a obok niej

[58] Por. H. Zięba-Załucka: *Organy kontroli*..., op. cit., s. 15.

[59] Por. J. Jagielski: *Kontrola administracji publicznej*..., op. cit., s. 21, 22.

[60] Por. E. Ochendowski: *Prawo administracyjne*..., op. cit., s. 255.

[61] H. Zięba-Załucka: *Organy kontroli*..., op. cit., s. 16.

[62] Por. E. Ochendowski: *Prawo administracyjne*..., op. cit., s. 256.

[63] Kontrolę parlamentarną często szczególnie się akcentuje, podkreślając jej specyfikę. Por. H. Zięba-Załucka: *Organy kontroli*..., op. cit., s. 17. Ta postać kontroli zasługuje na osobną uwagę nie tylko ze względu na specyfikę podmiotu, w którego gestii znajduje się sprawowanie uprawnień kontrolnych

także kontroli prowadzonej przez inne organy państwa, w tym wyspecjalizowane organy kontrolne, takie jak: izby obrachunkowe, izby kontroli, izby audytorskie itd.

Widać więc, że kontrola może być rozpatrywana w bardzo różnych aspektach, np. z punktu widzenia jej zasięgu przedmiotowego, podmiotowego, sposobów wykonywania czy stosowanych kryteriów oceny kontrolowanej działalności. Dlatego też przy wyodrębnieniu różnych rodzajów kontroli mogą występować klasyfikacje mniej lub bardziej rozbudowane, w zależności od tego, jak szczegółowe kryteria brane są pod uwagę. Trzeba pamiętać, że podziały te mają w dużym stopniu charakter umowny, a więc i redukcjonistyczny, a zatem i schematyczny. W rzeczywistości bowiem działania kontrolne często wyczerpują kilka rodzajów czystych czy też modelowych rodzajów kryteriów, zawierają się w co najmniej kilku czysto teoretycznych, a więc także i abstrakcyjnych konstrukcjach, które nie zawsze i niekoniecznie odpowiadają w sposób wierny rzeczywistym, realnie podejmowanym działaniom kontrolnym.

Prawidłowo zorganizowana kontrola powinna spełniać pewne wymagania, nazywane cechami lub warunkami kontroli. Jest to oczywiste, gdyż kontrola nie ma nigdy charakteru samoistnego, nie jest wartością samą w sobie, ale ma do spełnienia pewne, istotne zadania (cele), które będą mogły być osiągnięte tylko wtedy, kiedy działania kontrolne będą odpowiadać określonego rodzaju wymaganiom, których stopień realizacji zawsze będzie decydować o „jakości" każdej kontroli, a zatem i o możności spełnienia przez nią założonych celów (funkcji)[64]. Najczęściej przy tym uznaje się, że cechami (warunkami, wymaganiami) kontroli powinny być: po pierwsze – bezstronność, po drugie – fachowość, po trzecie – efektywność[65].

Kontrola powinna być więc przede wszystkim bezstronna, a co za tym idzie i obiektywna. Bezstronność kontroli jest wtedy zapewniona, kiedy podmiot kontrolujący nie jest powiązany z jednostką kontrolowaną stosunkiem nadzoru, gdy nie ponosi za jej działalność odpowiedzialności. Zachodzące pomiędzy tymi organami ewentualne związki (np. kierownictwa czy nadzoru) mogą wszak powodować, iż będzie się unikać zbyt krytycznej oceny działalności jednostki poddanej czynnościom kontrolnym, choćby z tej przyczyny, że negatywna ocena może świadczyć w jakimś stopniu także i o nieprawidłowości wykonania zadań nadzorczych przez organ kontrolujący. Bezstronność kontroli uzyskuje się w związku z tym przez nieobciążanie organu kontrolującego odpowiedzialnością za działalność jednostek kontrolowanych, a zwłaszcza przez uniezależnienie jednostek kon-

(tj. parlamentu), ale również na charakter tej kontroli, która wykracza poza typowy zakres uprawnień kontrolnych, przybierając często postać działań nadzorczych, zawierających w sobie elementy kierownictwa.

[64] Por. J. Starościak: *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 345, 346.

[65] Por. E. Ochendowski: *Prawo administracyjne*..., op. cit., s. 256, 257.

trolowanych od podmiotów wykonujących zadania kontrolne. Dlatego m.in. z punktu widzenia cechy bezstronności kontrolą niepełną, niedoskonałą czy ułomną jest tzw. kontrola wewnętrzna, która właśnie z tego powodu nie może być kontrolą w pełni obiektywną, wolną od bezstronnej oceny jednostki kontrolowanej. Nakaz bezstronności kontroli jest też jedną z głównych przyczyn powoływania w państwie wyspecjalizowanych, fachowych organów kontrolnych, niepowiązanych w żaden sposób z podmiotami poddanymi zabiegom kontrolnym. Przykładem takiego organu jest oczywiście Najwyższa Izba Kontroli, ale obok niej można również wskazać np. Rzecznika Praw Obywatelskich, Państwową Inspekcję Pracy, Trybunał Konstytucyjny czy Trybunał Stanu[66].

Kontrola, poza tym, że bezstronna, powinna być również fachowa. Fachowość należy rozumieć jako „zdolność oceny działalności kontrolowanej z określonego punktu widzenia"[67]. Kluczowym dla fachowości kontroli jest znajomość kryteriów, którymi należy posługiwać się w działalności kontrolnej. Fachowość, poza samą merytorycznością, oznacza także wieloaspektowość kontroli, gdyż kontrola fachowa to także umiejętność oceny badanych zjawisk czy działalności w szerszej perspektywie, co jest niezbędne nie tylko w samej, wąsko ujmowanej kontroli (badania), ale także do formułowania ocen pokontrolnych i innego rodzaju uwag, które miałyby na celu zapobieganie na przyszłość nieprawidłowościom, jakie ewentualnie wykazała kontrola. Wreszcie fachowość kontroli oznacza umiejętność wyboru takiej metody jej prowadzenia, aby przy możliwie najmniejszym nakładzie pracy uzyskać możliwie największe wyniki. Jest wszak oczywiste, że w zależności od charakteru kontrolowanej działalności, do form jej wykonania i stosowanych kryteriów oceny czynności kontrolne muszą być odpowiednio zróżnicowane. Dobór właściwej metody oceny (kontroli) jest więc także, ze zrozumiałych względów, istotną częścią składową jej fachowości[68].

Wreszcie kontrola powinna być efektywna. Zadaniem kontroli jest ocena prawidłowości działania podmiotu kontrolowanego, ujawnienie w tym działaniu błędów i wad, wskazanie źródeł ich powstania. Oczywiście skutkiem kontroli powinno być nie tylko zebranie informacji na temat badanej działalności, ale takie ich wykorzystanie, aby w przyszłości zoptymalizować działania jednostki kontrolowanej, a w każdym razie wyeliminować błędy i niedoskonałości. Dlatego też sama kontrola powinna być w odpowiednim stopniu zainteresowana, aby pod-

---

[66] Por. J. Lang: *Kontrola administracji*..., op. cit., s. 329.

[67] E. Ochendowski: *Prawo administracyjne*..., op. cit., s. 257.

[68] Dodatkowo trzeba zauważyć, że kontrola oddziałuje również i na kontrolowanego. W efekcie niefachowa kontrola może wywierać negatywny wpływ. Mówi się nawet czasami, że lepszy jest brak kontroli niż kontrola niefachowa. Kontrola taka nigdy bowiem nie prowadzi do poprawy istniejącego stanu rzeczy, może natomiast spowodować jego pogorszenie.

jęte zostały właściwe środki bezpośredniego oddziaływania na podmioty kontrolowane. Efektywność kontroli to więc nie tylko efektywne (a zatem fachowe i bezstronne) zebranie materiału dowodowego do oceny funkcjonowania podmiotu poddanego czynnościom kontrolnym, ale także – jeśli nie przede wszystkim – należyte wykorzystanie wyników kontroli do poprawy działalności jednostki kontrolowanej, co w konsekwencji ma służyć realizacji tzw. funkcji profilaktycznej kontroli.

Oczywiście na problem efektywności kontroli można spojrzeć w jeszcze inny sposób, tj. bez związku z celami kontroli. Efektywność kontroli może być bowiem mierzona także przez jej oszczędność, a zatem to, iż na kontrolę są przeznaczane możliwie najniższe nakłady; dalej – skuteczność, czyli osiąganie najlepszych wyników; wreszcie możliwie najlepszą relację pomiędzy nakładami a wynikami kontroli. I bardzo często to właśnie stosunek między nakładami a wynikami kontroli określa się jako efektywność kontroli, często nazywaną również produktywnością[69].

Oczywiście poza wymienionymi, najczęściej stosowanymi wymaganiami (cechami) prawidłowej kontroli można również wskazać i na inne warunki, jakie musi spełniać prawidłowa (optymalna) kontrola. Zaliczyć do nich można m.in. oficjalność, aktywność czy chociażby proporcjonalność[70]. Spełnienie tych i innych jeszcze cech właściwej kontroli będzie sprzyjać nie tylko zapewnieniu najlepszej z możliwych kontroli, ale także, a nawet szczególnie, realizacji wszystkich funkcji (zadań), jakie kontroli się przypisuje. Każdy rodzaj działalności (działania, aktywności) zmierza do realizacji jakieś funkcji, celu czy zadania. Pojęcie funkcji jest przy tym bardzo rozmaicie definiowane. Przez funkcję można rozumieć m.in. cel działania, jego następstwa, główny kierunek, powinność realizacji jakiegoś celu, efekt działalności czy też zadania, jakie są do realizacji. Mimo różnic w definicjach występuje jednak niewątpliwie jeden element zbieżny dla każdego sposobu określenia funkcji. Elementem tym jest związek pomiędzy funkcją a takimi pojęciami, jak działanie, cel, zadanie, sposób czy metoda działania[71]. Działanie jest wykonywaniem określonego zadania. Zadanie zaś urzeczywistnia wyznaczony cel za pomocą konkretnych środków i form działania. Podstawowymi elementami funkcji są więc zawsze zadania i cele, do tego stopnia nawet, że czasami samą funkcję utożsamia się z celami i zadaniami. Niemniej, jak się wydaje, obok zadania (celu) funkcja musi jeszcze zawierać w sobie konkretny

[69] Por. E. Ochendowski: *Prawo administracyjne*..., op. cit., s. 258.

[70] Szerzej na ten temat zob. S. Jędrzejewski: *Kontrola administracji*..., op. cit., s. 43 i nast.

[71] Por. B. Adamiak: *Funkcje prawa w postępowaniu administracyjnym i prawa w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski: *Polskie postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2000, s. 14, 15.

środek działania (kompetencję), bo dopiero to pozwala na realizację jakiegoś zadania po to, by osiągnąć cel. Stąd też do właściwej identyfikacji poszczególnych funkcji kontroli konieczna wydaje się korelacja celów kontroli ze środkami, jakie pozwalają w możliwie najlepszy sposób osiągnąć owe cele.

Celem działania każdej kontroli – zwłaszcza zaś naczelnej, wyspecjalizowanej i fachowej kontroli państwowej – jest „ochrona środków publicznych, a w konsekwencji również ochrona zbiorowego interesu obywateli”[72]. Oczywiście realizacja tego podstawowego celu odbywa się przez osiąganie pewnych celów cząstkowych, stąd właśnie ich istnienie pozwala skatalogować bardziej już zdetalizowane funkcje kontroli. Kryterium odróżnienia jednej funkcji od drugiej jest przy tym „możliwość sformułowania zrozumiałego celu, mającego choćby podporządkowane, lecz względnie samodzielne znaczenie, do którego realizacji wystarcza dany zespół czynności”[73].

Oczywiście w całym katalogu funkcji, jakie spełnia kontrola, najważniejsze miejsce zajmuje funkcja kontrolna[74]. Jest ona rozumiana jako działanie, proces, który polega na badaniu zgodności stanu istniejącego ze stanem postulowanym. Efekt weryfikacji wykonań z wyznaczeniami jest więc nie tylko zasadniczym przedmiotem kontroli, ale także i celem, po spełnieniu którego można mówić dopiero o innych wtórnych, akcesoryjnych czy też subsydiarnych celach. Pośród nich można wymienić m.in. koordynacyjną, informacyjno-sygnalizacyjną, represyjną, prewencyjną. Zaprezentowany katalog nie jest oczywiście ani jedyny, ani tym bardziej wyłączny. W innym nieco ujęciu można wymienić np. funkcje: informacyjną, korygującą podejmowane decyzje, utrwalania wzorców właściwego postępowania, pogłębiania gwarancji praworządności, ogólnego podnoszenia kultury prawa[75].

W jeszcze innym, bardzo zresztą prostym ujęciu, można wyodrębnić dwie rudymentarne funkcje kontroli, mianowicie funkcję profilaktyczną oraz funkcję naprawczo-usprawniającą[76]. Pierwsza polega, z jednej strony, na zapobieganiu analogicznym nieprawidłowościom, które mogłyby powstać w przyszłości w danej jednostce kontrolowanej oraz, z drugiej, na wykorzystaniu dokonanych ustaleń do zapobiegania takim samym nieprawidłowościom w innych jednostkach, w danym momencie niekontrolowanych, ale znajdujących się w sferze działania tego samego kierownictwa. Funkcja naprawczo-usprawniająca polega z kolei na ujaw-

---

[72] I. Sierpowska: *Funkcje kontroli*..., op. cit., s. 35.

[73] J. Zieleniewski: *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1976, s. 398.

[74] Szerzej na ten temat zob. J. Jagielski: *Współczesna funkcja kontroli administracji publicznej (kilka refleksji teoretycznych)*, „Kontrola Państwowa” nr 1/2004, s. 13 i nast.

[75] Por. A. Sylwestrzak: *Kontrola administracji publicznej*..., op. cit., s. 17 i nast.

[76] Por. H. Zięba-Załucka: *Organy kontroli*..., op. cit., s. 20.

nianiu oraz usuwaniu nieprawidłowości i błędów, a dokładnie mówiąc, wpływaniu na ich usuwanie, skoro kontrola pozbawiona jest elementów władczych (jeśli nie oscyluje w kierunku działań o charakterze nadzorczym). Organy kontroli państwowej, chociaż nie są władzą, która może wymuszać wdrożenie wniosków pokontrolnych, nie powinny być całkowicie bierne, tym bardziej że dysponują określonymi przez prawo środkami oddziaływania, z których też powinny korzystać, nie uzurpując sobie jednak uprawnień władczych[77].

Poza wskazanymi funkcjami, kontrola – zwłaszcza zaś kontrola państwowa – może, a wręcz powinna realizować inne jeszcze funkcje, cele czy zadania[78]. Z pewnością jednak kluczowe są: funkcja ochronna, polegająca na ochronie interesu publicznego (społecznego), dalej – funkcja prewencyjna i naprawczo-usprawniająca. Nie można jednak zapominać o funkcji koordynacyjnej, zwłaszcza w szerszej perspektywie rozdzielenia władz, kiedy to kontrola, utożsamiana zwłaszcza z kontrolą jednej władzy nad drugą, jest jednym z podstawowych składników koncepcji podziału władz. Zinstytucjonalizowana kontrola państwowa jest więc – w modelu zakładającym podział władz, a zatem jej rozproszenie i brak koncentracji – istotnym elementem gwarancji konstytucyjnej zasady podziału władz.

dr Jarosław Szymanek
Instytut Nauk Politycznych
Uniwersytetu Warszawskiego

[77] Por. C. Trepner: *Co warunkuje skuteczność kontroli*, „Kontrola Państwowa" nr 6/1999, s. 143.

[78] Co więcej, można śmiało powiedzieć, że właściwa kontrola powinna realizować różne (najlepiej wszystkie), ale zawsze przecież współzależne względem siebie funkcje, bo tylko wtedy będzie spełniała warunki kontroli optymalnej.

Czesław Trepner
Stanisław Kałużny

ZAWÓD – KONTROLER WEWNĘTRZNY

Według danych szacunkowych, wspartych wynikami „Raportu o stanie kontroli w Polsce”[1], w administracji publicznej w charakterze kontrolerów wewnętrznych było zatrudnionych prawie 7 tysięcy osób, jednak bez urzędowego uznania zawodu kontrolera wewnętrznego. Dopiero od 1 stycznia 2003 r., rozporządzeniem ministra pracy i polityki społecznej w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności dla potrzeb rynku pracy oraz zakresu jej stosowania[2], uznano zawód kontrolera wewnętrznego.

W urzędowym wykazie zawodów, w dziale „specjaliści do spraw ekonomicznych i zarządzania”, uzyskiwanych na studiach wyższych zawodowych, studiach magisterskich i studiach podyplomowych – obok zawodu kontroler państwowy – znalazł się również zawód kontroler wewnętrzny, oznaczony numerem statystycznym (kod) 241904.

Klasyfikacja zawodów występujących na polskim rynku pracy została opracowana na podstawie Międzynarodowego Standardu Klasyfikacji Zawodów ISCO, dostosowanego do potrzeb Unii Europejskiej. Klasyfikacja oparta jest na systemie pojęć, z których najważniejsze to: zawód, specjalność, umiejętności oraz kwalifikacje zawodowe. W klasyfikacji uwzględniono cztery poziomy kwalifikacji, które zdefiniowano w odniesieniu do poziomów wykształcenia określonych w Międzynarodowej Klasyfikacji Standardów Edukacyjnych (ISCED), przyjętej na 29 sesji UNESCO.

---

[1] Wyd. PTM, 2003.
[2] DzU nr 222, poz. 1868.

Pojęcie i opis zawodu

Definicja zawodu zawarta została w publikacji Głównego Urzędu Statystycznego pt. „Klasyfikacja zawodów i specjalności". Przez zawód rozumie się oparte na posiadanych kwalifikacjach (wiadomościach i umiejętnościach) wykonywanie zespołu czynności społecznie użytecznych, wynikających z podziału pracy, w celu uzyskania środków na utrzymanie. W literaturze naukowej (m.in. prof. Jan Szczepański) przez termin „zawód" rozumie się wewnętrznie spójny system czynności, wymagający określonych kwalifikacji wykonywanych w uregulowany sposób i systematycznie, stanowiący podstawę utrzymania i zapewniający pozycję w społeczeństwie. W świetle obu tych definicji, czynności wykonywanych przez kontrolera wewnętrznego trudno nie zaliczyć do kategorii zawodowej.

Opis zawodu „kontroler wewnętrzny", przyjęty przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, zakłada, że kontroler wewnętrzny zajmuje się: przeprowadzaniem zgodnie z planem, lub na doraźne polecenie kierownictwa, kontroli merytorycznej i finansowej wszelkich ogniw jednostki, wydawaniem opinii o funkcjonujących procedurach, analizą przyczyn stwierdzonych odstępstw i wskazywaniem ich tendencji, sporządzaniem protokołów z kontroli i przedstawianiem wniosków z jej wyników.

W szerszym ujęciu zadania kontrolera wewnętrznego obejmują:

– sporządzanie okresowych planów kontroli oraz szczegółowych planów kontroli poszczególnych jednostek;

– przeprowadzanie kontroli planowych, doraźnych i kontroli sprawdzających (rekontroli);

– analizę zgodności procedur i przepisów w świetle obowiązujących aktów prawnych wyższego rzędu;

– analizę odstępstw od obowiązujących procedur i wyjaśnianie ich przyczyn, ewentualnie formułowanie wniosków w kwestii odpowiedzialności, a także wniosków co do zmiany procedur;

– pobieranie wyjaśnień, oświadczeń bądź zastrzeżeń;

– prowadzenie dokumentacji kontrolnej i pokontrolnej;

– sporządzanie protokołów z kontroli oraz projektów wystąpień pokontrolnych, wymienionych wcześniej w opisie zawodu;

– uczestniczenie w naradach śródkontrolnych i pokontrolnych;

– instruktaż i doradztwo;

– składanie kierownikowi okresowych sprawozdań z wykonania zadań.

Ponadto: przeprowadzanie oględzin i ich dokumentowanie; zabezpieczanie dowodów wymagających dalszej interwencji; nadzorowanie wniosków pokontrolnych sformułowanych przez upoważnione organy nadzoru i kontroli zewnętrznej.

Kontrolerzy wewnętrzni, aby efektywnie kontrolować poszczególne czynności wymienione w zadaniach kontrolera wewnętrznego, muszą znać się na wszystkich podlegających kontroli zakresach działalności jednostki (urzędu), a także na informatyce, księgowości, finansach, prawie administracyjnym. Powinni również nie tylko znać, ale i rozumieć psychosocjologiczne, prakseologiczne oraz etyczne problemy działalności kontrolnej, których znaczenie jest na ogół dotychczas niedoceniane. Jak z tego przeglądu widać, zawód kontrolera jest to zawód szczególny, do wykonywania którego niezbędne są nie tylko wysokie, ale również szczególne kwalifikacje. Chodzi jednocześnie o kwalifikacje zawodowe i predyspozycje – traktowane na równi z kwalifikacjami zawodowymi, a także o kwalifikacje kontrolerskie, czyli praktyczne umiejętności przeprowadzania kontroli, inaczej mówiąc znajomość metodologii przeprowadzania kontroli.

Czynniki statusu zawodowego

Umieszczenie zawodu kontrolera wewnętrznego w urzędowym wykazie zawodów występujących w Polsce jest niewątpliwie ważnym wydarzeniem, określającym status kontrolera wewnętrznego i jego pozycję w jednostce, która go zatrudnia. Naprawdę jednak ta pozycja zależy od tego, jak kontrolera wewnętrznego postrzega kierownictwo, zaś postrzeganie zależy od tego, kim jest kontroler wewnętrzny, jakie ma kwalifikacje (zawodowe, kontrolerskie, predyspozycje), stosunek do pracy i do jednostki (urzędu), w której pracuje. Taka jest kontrola wewnętrzna, jakie są jej kadry. Kontroler musi się wyróżniać brakiem cech negatywnych i posiadaniem zespołu cech pozytywnych. Nie będzie profesjonalnym kontrolerem wewnętrznym (i każdym innym) ten, kto nie potrafi nawiązać kontaktu z osobą kontrolowaną, nie ma zdolności analitycznych, nie potrafi dokonać syntezy zebranych informacji, nie umie poradzić sobie w sytuacji konfliktowej, wyzbyć się uprzedzeń, ma nadmierne mniemanie o swoich kwalifikacjach i jest głuchy na argumenty, kto wreszcie nie jest lojalny w stosunku do urzędu, w którym jest zatrudniony i na rzecz którego pracuje.

Trudno przecenić znaczenie wiedzy fachowej kontrolera wewnętrznego, ale wiedzę można zdobyć, mówi się nawet, że wszystkiego można się nauczyć. Natomiast charakteru, zwłaszcza już ukształtowanego, raczej nie daje się zmienić. Stąd znaczenia nabiera ocena cech osobowościowych kandydatów na kontrolerów wewnętrznych (i wszystkich innych) przy rekrutacji do zawodu kontrolera. Niektóre instytucje kontrolne doceniają znaczenie predyspozycji jako ważnego ele-

mentu kwalifikacji kontrolera. Takim przykładem może być od dawna Najwyższa Izba Kontroli, w której cechy osobowościowe kandydatów do pracy stały się trwałym elementem oceny kwalifikacji kontrolerskich.

Kierownik urzędu a kontrola wewnętrzna

Kontrola wewnętrzna – zawsze potrzebna – nabrała jeszcze znaczenia po wprowadzeniu gospodarki rynkowej, tj. przy wzroście samodzielności w podejmowaniu decyzji gospodarczych i samorządności w innych sferach życia publicznego. Dlatego prowadzenie permanentnej kontroli staje się koniecznym elementem każdego procesu kierowania (zarządzania), choćby ze względu na odpowiedzialność zarządu przed jego właścicielami. Działania kontrolne urzeczywistniają się poza tym jako integralny atrybut władzy. Każdy kierownik, aby sprawdzić, czy jego decyzje są rzeczywiście i prawidłowo wykonywane, musi mieć możliwość kontrolowania wykonawców, a do tego celu niezbędna jest kontrola wewnętrzna.

W powszechnym przekonaniu kontrolerów, kontrola wewnętrzna to pierwszy własny sygnalizator zagrożeń i błędów, pierwszy system ochrony, nie tylko ujawniający nieprawidłowości, ale stwarzający również warunki do ich naprawy zanim ewentualnie zrobi to kontrola zewnętrzna; to mechanizm samoobrony oraz źródło nieupiększonej prawdy.

Bez kontroli, a zatem i kontrolera, nie może sprawnie i efektywnie funkcjonować żaden system zarządzania czy gospodarowania. Kontrola wewnętrzna jest instrumentem służącym nie tylko ujawnianiu nieprawidłowości i zapobieganiu im. Jako jedyny rodzaj kontroli pozwala na niezwłoczne wykorzystywanie jej wyników do usuwania stwierdzonych błędów i korygowania prowadzonej działalności, jest to bowiem organ kierownictwa, które może od razu podejmować wszystkie niezbędne decyzje naprawcze i usprawniające, gdyż sprawuje funkcje władcze wobec jednostek (komórek) poddawanych kontroli.

Komórka kontroli wewnętrznej, będąca głównym ogniwem całego systemu kontroli (kontrola funkcjonalna i instytucjonalna), stanowi podsystem w systemie kierowania, powinna więc być dostosowana do założeń i zasad funkcjonowania systemu kierowania (administrowania). Dlatego istnieje konieczność organizacyjnego i funkcjonalnego sprzężenia systemu kontroli z systemem zarządzania.

Kontrola wewnętrzna musi być przede wszystkim zawsze kompetentna, ale również wszechstronna, ogarniać cały wachlarz zjawisk i procesów zagrożonych występowaniem nieprawidłowości oraz powinna być nastawiona na działania wyprzedzające, zgodnie z hasłem: zdążyć przed błędem. Do takich zagrożeń należy nowe zjawisko: korupcja, w walce z którą kontrola wewnętrzna ma do speł-

nienia również ważną rolę, ujawniając zjawiska i sytuacje sprzyjające korupcji. Pozycji kontrolera wewnętrznego powinno sprzyjać ustawowe unormowanie statusu kontroli w administracji publicznej, do czego może posłużyć projekt ustawy o przeprowadzaniu kontroli w administracji publicznej (druk sejmowy nr 1824), co oznaczałoby nie tylko unormowanie sytuacji kontroli w administracji publicznej, ale również wyższe prawne jej umocowanie. Do chwili wygaśnięcia jej ważności prawną podstawą działalności kontrolnej w administracji publicznej była bowiem uchwała Rady Ministrów.

Przygotowanie do zawodu

Od momentu ustanowienia zawodu kontrolera wewnętrznego osoby już pracujące na takich stanowiskach (a niemające formalnych kwalifikacji) zaczęły szukać odpowiednich uczelni, które kształcą lub podwyższają kwalifikacje kontrolerów wewnętrznych. Wówczas okazało się, że w Polsce nie ma szkoły wyższej, która byłaby przygotowana do takiego nauczania. Nie ma nawet uczelni, w której funkcjonowałby choćby zakład (katedra) kontroli, rozumianej jako immanentna funkcja zarządzania.

Badania wykazały, że większość kontrolerów wewnętrznych legitymuje się dyplomem studiów pierwszego lub drugiego stopnia, które nieraz są dalekie od autentycznych potrzeb tego zawodu. Badania przeprowadzone przez Stowarzyszenie Polski Instytut Kontroli, Audytu i Kontrolingu (2005 r.) wykazały, że kontrolerzy rekrutują się nie tylko spośród absolwentów takich kierunków studiów, jak: zarządzanie, administracja publiczna, finanse i rachunkowość, bankowość, ale również takich, jak: pedagogika, filologia, socjologia, a nawet filozofia i wychowanie fizyczne.

Od trzech lat kontrolerzy oraz kandydaci na kontrolerów szukają w wyższych uczelniach możliwości zdobycia formalnych kwalifikacji, potwierdzonych odpowiednim dokumentem. Odpowiadając na to zapotrzebowanie, zaczęto organizować różnego rodzaju studia podyplomowe w zakresie: zarządzania i kontroli, nadzoru i kontroli, kontroli i kontrolingu, kontroli i audytu wewnętrznego.

Według tych badań, sporo obecnie organizowanych studiów podyplomowych odbiega swoimi programami, a także sposobem prowadzenia zajęć od rzeczywistych potrzeb nowoczesnego kontrolera wewnętrznego. Bywa, że program takich studiów jest układany bardziej pod zainteresowania i kwalifikacje kadry uczelnianej, aniżeli pod zapotrzebowanie studentów. W rezultacie takiego podejścia studia te są w większości przeteoretyzowane i przez to mniej użyteczne.

W tej sytuacji, grupa specjalistów praktyków z instytucjonalnej kontroli państwowej oraz kontroli wewnętrznej powołała do życia stowarzyszenie zawodowe, którego członkami są wykładowcy (teoretycy i praktycy), autorzy przedmiotowych publikacji oraz absolwenci kwalifikowanych studiów podyplomowych. Stowarzyszenie przygotowało przed dwoma laty specjalny program kształcenia podyplomowego, który został zweryfikowany na kilkunastu uczelniach w całej Polsce. Program ten uwzględnia wymagania, jakie wyznaczył Instytut Pracy w trakcie opracowania zakresu umiejętności profesjonalnych kontrolerów wewnętrznych. W dydaktyce przydatna okazała się również wiedza wykładowców, wyniesiona z Najwyższej Izby Kontroli, której organizacja, metody pracy, kryteria ocen wyników kontroli i sposobów ich wykorzystania ciągle stanowi wzorzec nadający się do adaptacji w innych systemach kontroli, w tym również w kontroli wewnętrznej.

Studia według tego programu są organizowane przez Stowarzyszenie wspólnie z uczelniami, np. Uniwersytetem Zielonogórskim, Wyższą Szkołą Zarządzania i Prawa w Warszawie, najczęściej z ich wydziałami zarządzania. W Warszawie, w Wyższej Szkole Zarządzania i Prawa, mającej certyfikat wiarygodności, w trzecim już z kolei roku akademickim w każdym semestrze rozpoczyna się nowa edycja dwusemestralnych, kwalifikacyjnych studiów podyplomowych pn. kontrola i audyt wewnętrzny. Grono doświadczonych kontrolerów i audytorów w sposób profesjonalny łączy teorię z praktyką, posługując się specjalnie przygotowanymi skryptami oraz metodyką najlepiej jak to możliwe dostosowaną do potrzeb słuchaczy, pragnących doskonalić i unowocześniać swój kontrolerski warsztat pracy.

Program składa się z dwóch bloków zagadnieniowych. Pierwszy, podstawowy blok realizowany jest przez kadrę naukowo-dydaktyczną uczelni, a drugi, specjalistyczny – przez praktyków, którzy bazując na wiedzy podstawowej z pierwszego semestru budują model kwalifikacyjny profesjonalnego kontrolera wewnętrznego. Praktycy prowadzą tzw. warsztaty kontrolersko-audytorskie oraz zajęcia symulacyjne, posługując się również metodą przypadków i inscenizacji, które zyskują sobie uznanie słuchaczy jako zbliżające ich do praktyki. Studia kończą się egzaminem oraz obroną samodzielnie wykonanej pracy dyplomowej pod kierunkiem promotora z zakresu kontroli. Absolwenci studium, oprócz świadectwa uczelni otrzymują certyfikat zawodowy podpisany przez rektora uczelni oraz prezesa Stowarzyszenia Polski Instytut Kontroli.

Kwalifikacje zawodowe

Kontrolerzy, aby mogli należycie wykonywać swoją specyficzną pracę, muszą mieć podwójne kwalifikacje: w zakresie przedmiotu kontroli, czyli wiedzę, jaką

reprezentują osoby, których działalność podlega kontroli oraz wiedzę i umiejętności niezbędne im samym do przeprowadzenia kontroli. Dzisiaj już nie wystarczy nawet kompetentne ustalenie istniejącego stanu rzeczy, czyli konsultacja. Obecnie coraz częściej oczekuje się od kontrolera wskazywania obszarów ryzyka i propozycji, jak ryzyku najskuteczniej zapobiegać lub co najmniej minimalizować jego skutki. „Zdążyć przed błędem" – staje się zadaniem kontroli. A to oznacza przestawianie mentalności kontrolerów i całej dotychczasowej działalności kontrolnej na nowe tory, bardziej użytecznego, konstruktywnego rozumienia roli kontroli. Niezbędne staje się pokonywanie utrwalonych w środowisku kontrolerskim barier i przyzwyczajeń, które przestały być już użyteczne, a nawet stają się przeszkodą w unowocześnieniu procesu kontroli. Usuwaniu tych barier i przystosowywaniu działalności kontrolnej do dzisiejszych potrzeb mogą i powinny służyć właśnie kwalifikowane studia podyplomowe.

Istnieje potrzeba zapewnienia takich warunków (programy, wykładowcy, formy studiów, organizacja dydaktyki, środki dydaktyczne itp.), które gwarantowałyby nowoczesność przekazu merytorycznego, większą sprawność oraz wyższą użyteczność tej formy doskonalenia zawodowego kontrolerów. Ponadto, muszą one dawać odpowiednią satysfakcję osobistą absolwentom. Od jakości tego kształcenia w dużej mierze zależeć będzie awans zawodowy kontrolerów oraz prestiż tego zawodu w społeczeństwie.

Z cytowanych badań nad motywacjami podjęcia studiów podyplomowych wynika jednoznacznie, że kontrolerzy zdają sobie sprawę z procesu starzenia się wiedzy, którą zdobyli podczas studiów pierwszego lub drugiego stopnia. Ich wypowiedzi wskazują, że wraz z motywacją natury ekonomicznej rolę odgrywają także względy ambicjonalne (aspiracje). Do najczęściej wymienianych powodów podejmowania studiów podyplomowych należy chęć zdobycia nowego zawodu i pogłębienia specjalizacji zawodowej, jak również zapoznania się z najnowszymi osiągnięciami w wykonywanym zawodzie, zwiększenie szans na zatrudnienie, a także perspektywa uzyskania wyższego stanowiska i większych zarobków.

Nad rozwojem zawodowym kontrolerów wewnętrznych czuwa powstałe niedawno Stowarzyszenie Zawodowe Kontrolerów Wewnętrznych, które ma status placówki naukowo-badawczej i edukacyjnej. Stanowi ono bazę zawodową dla jego członków zwyczajnych i honorowych oraz sympatyków, a także dla naukowców i wybitnych praktyków. Jest ono organizatorem w uczelniach specjalizacji pod nazwą „Systemy kontroli w zarządzaniu" oraz inicjatorem powoływania „Zakładów kontroli". Wydaje podręczniki, skrypty i pomoce naukowe dla kontrolerskich studiów podyplomowych oraz studentów nauk o zarządzaniu. Prowadzi ponadto doradztwo i ekspertyzy oraz bada skuteczność i ekonomiczność kontroli

wewnętrznej. Szczególnie zasłużonym dla rozwoju kontroli wydaje dyplomy honorowe. Absolwenci kwalifikowanych studiów podyplomowych są objęci opieką Stowarzyszenia przez cały okres aktywności w zawodzie kontrolerskim.

Wydaje się oczywiste, że wszyscy kontrolerzy wewnętrzni powinni mieć możliwość aktualizowania i doskonalenia posiadanej wiedzy i umiejętności zarówno fachowych, jak również metodologii kontroli, potocznie nazywanej warsztatem kontrolerskim. Nie da się obecnie prawidłowo wykonywać obowiązków kontrolera wewnętrznego bez głębokiej, wielostronnej wiedzy i umiejętności, które trzeba nieustannie aktualizować wraz z postępem nauki.

Potrzeba ustawicznego kształcenia kadr kontrolerskich wynika ze zrozumienia specyfiki ich pracy. Jest to praca odmienna od każdej innej. Nowocześnie wykonywana instytucjonalna kontrola wewnętrzna to coraz trudniejszy, bardziej złożony proces. To, co do niedawna było jeszcze celem, dzisiaj jest co najwyżej wstępem do celu. Od kontrolera wewnętrznego oczekuje się odpowiedzi na coraz trudniejsze pytania i jego pozycja będzie coraz bardziej zależała od tego, czy potrafi na nie udzielić sensownej odpowiedzi.

Przykładem zrozumienia znaczenia ustawicznego dokształcania kadr kontrolerskich może być Najwyższa Izba Kontroli, w której istnieje od dawna zorganizowany system stałego dokształcania kadr kontrolerskich.

Czesław Trepner
Stanisław Kałużny

Michał Goj

INTERPRETACJE PRAWA PODATKOWEGO – SZKIC INSTYTUCJI

Instytucja interpretacji prawa podatkowego, budząca obecnie wiele kontrowersji, kształtowała się w Polsce od początku 1998 r. Jest ona bardzo potrzebna, gwarantuje pewność i zrozumienie prawa, choć przez swój nietypowy charakter jest stosunkowo trudna do uregulowania.

Aktualny kształt regulacji dotyczącej wiążących interpretacji podatkowych wynika w przeważającej mierze z przepisów, które weszły w życie 1 stycznia 2005 r.[1] Kilkunastomiesięczna praktyka stosowania tej instytucji, odzwierciedlona przede wszystkim w orzecznictwie sądów administracyjnych, odsłoniła liczne mankamenty uregulowań. Powszechne stają się głosy, że przepisy wprowadzające wiążące interpretacje prawa podatkowego są jedną z najgorszych (pod względem jakości legislacji) regulacji ostatnich lat. Otwarcie wytyka się jej wady oraz wskazuje na niezgodność z normami wyrażonymi w konstytucji[2].

Niniejszy artykuł poświęcony jest jednak analizie najważniejszych elementów konstrukcyjnych instytucji wiążących interpretacji prawa podatkowego. Ze względu na konieczność zachowania zwięzłości wywodu, abstrahuje on od komplikacji związanych ze zgodnością z konstytucją uregulowań wprowadzających tę instytucję.

---

[1] Art. 27 pkt 1 i 2 ustawy z 2.07.2004 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej (DzU nr 173, poz. 1808).

[2] Por. np. R. Mastalski: *Hit roku czy bubel dekady*, „Rzeczpospolita" z 11.01.2005 r., http://www.rzeczpospolita.pl.; E. Ruśkowski: *Wiążące interpretacje prawa podatkowego a konstytucja*, 22.02.2005 r., http://www.rzeczpospolita.pl; B. Brzeziński, M. Masternak: *Instytucja wiążących interpretacji w Ordynacji podatkowej*, „Monitor Podatkowy" nr 4/2005 r. s. 11.

Instytucja wiążących interpretacji prawa podatkowego uregulowana jest w art. 14a–14e Ordynacji podatkowej[3] oraz w art. 10 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej[4].

Zgodnie z art. 10 ust. 1 usdg, przedsiębiorca może złożyć do właściwego organu wniosek o wydanie pisemnej interpretacji co do zakresu i sposobu zastosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę daniny publicznej, w jego indywidualnej sprawie. Artykuł 10 ust. 3 usdg przewiduje, iż zasady udzielania interpretacji zostaną uregulowane w odrębnych ustawach.

Z kolei z art. 14a §1 Ordynacji podatkowej wynika obowiązek naczelnika urzędu skarbowego, naczelnika urzędu celnego lub wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty albo marszałka województwa – stosownie do ich właściwości – udzielania na pisemny wniosek podatnika, płatnika lub inkasenta pisemnych interpretacji co do zakresu i sposobu zastosowania prawa podatkowego w ich indywidualnych sprawach, w których nie toczy się postępowanie podatkowe lub kontrola podatkowa albo postępowanie przed sądem administracyjnym.

Zakres regulacji

Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej ustanawia prawo do żądania pisemnych interpretacji o zakresie i sposobie zastosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia daniny publicznej.

Zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych[5], do danin publicznych zalicza się podatki, składki, opłaty oraz inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw niż ustawa budżetowa.

Artykuł 14a Ordynacji podatkowej reguluje interpretacje dotyczące prawa podatkowego. Pojęcie prawa podatkowego nie zostało jednak zdefiniowane w żadnym akcie o charakterze normatywnym. Tak nieostre zakreślenie obowiązku organów, skorelowanego z uprawnieniami podatników, może prowadzić do sporów w razie odmowy udzielenia żądanej interpretacji.

Warto zauważyć, że do końca 2004 r. ustawodawca w art. 14a Ordynacji podatkowej, określając zakres przedmiotowy informacji udzielanych przez organy

[3] Ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (DzU z 2005 r., nr 8, poz. 60, t.j. ze zm.); dalej: Ordynacja podatkowa.

[4] Ustawa z 2.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (DzU nr 173, poz. 1807, ze zm.); dalej w skrócie: usdg.

[5] DzU nr 249, poz. 2104 – t.j. ze zm.; dalej: ufp.

podatkowe, posługiwał się pojęciem „przepisów prawa podatkowego". Pojęcie to zostało zaczerpnięte z art. 3 pkt 2 Ordynacji podatkowej. Zgodnie ze wskazanym przepisem, ilekroć w Ordynacji podatkowej jest mowa o „przepisach prawa podatkowego – rozumie się przez to przepisy ustaw podatkowych oraz przepisy wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych". Pojęcie ustaw podatkowych zostało dodatkowo zdefiniowane w art. 3 pkt 1 Ordynacji podatkowej i rozumie się przez nie „ustawy dotyczące podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych określające podmiot, przedmiot opodatkowania, powstanie obowiązku podatkowego, podstawę opodatkowania, stawki podatkowe oraz regulujące prawa i obowiązki organów podatkowych, podatników, płatników i inkasentów, a także ich następców prawnych oraz osób trzecich".

Odstąpienie od użycia zdefiniowanego w ustawie pojęcia należy (zgodnie z założeniem racjonalności ustawodawcy) odczytywać jako zmianę zakresu kompetencji organów podatkowych. W moim odczuciu, nie ulega wątpliwości, że zastąpienie pojęcia „przepisy prawa podatkowego", pojęciem „prawo podatkowe" prowadzi do rozszerzenia uprawnień podatników i skorelowanych z nimi obowiązków organów.

W literaturze prawo podatkowe definiuje się jako ogół norm prawnych regulujących ustalanie i pobieranie podatków[6]. Wskazuje się, że w jego skład wchodzi zarówno prawo podatkowe materialne, jak i prawo regulujące zasady pobierania i ustalania podatków oraz prowadzenia postępowania podatkowego, czyli proceduralne prawo podatkowe[7].

Wśród źródeł tak pojmowanego prawa podatkowego przyjęło się wymieniać – za art. 87 Konstytucji RP – konstytucję, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, rozporządzenia oraz akty prawa miejscowego. Po akcesji Polski do Unii Europejskiej katalog tych źródeł należy uzupełnić odpowiednimi aktami prawa Wspólnot Europejskich. Bezpośrednie stosowanie prawa europejskiego dopuszcza bowiem art. 91 ust. 3 Konstytucji RP. Organy podatkowe – w przeciwieństwie do stanu sprzed 1 stycznia 2005 r. – nie mogą ograniczać interpretacji analizy ustaw oraz wydanych na ich podstawie rozporządzeń.

Instytucja wiążących interpretacji prawa podatkowego a prawo Unii Europejskiej

Jak wskazano wyżej, źródłem prawa podatkowego, obok Konstytucji, ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego, mogą być akty prawa wspólnoto-

[6] H. Litwińczuk: *Prawo podatkowe przedsiębiorców,* Warszawa 2003, s. 29.
[7] J. Harasimowicz: *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1988, s. 129.

wego (w szczególności rozporządzenia oraz dyrektywy). Możliwe jest zatem, że pytanie skierowane przez podatnika do organu podatkowego będzie wymagać dokonania wykładni prawa Wspólnot Europejskich. W takim wypadku art. 14 §1 Ordynacji podatkowej nakłada na organy podatkowe obowiązek dokonania wykładni prawa europejskiego w zakresie niezbędnym do prawidłowej oceny prawnej stanu faktycznego opisanego we wniosku.

Rozwiązanie takie nie koliduje z samym prawem europejskim. Zgodnie z art. 220 TWE[8], Trybunał Sprawiedliwości i sąd pierwszej instancji, każdy w zakresie swojej właściwości, czuwają nad poszanowaniem prawa w wykładni i stosowaniu prawa Wspólnot Europejskich. Jak jednak wskazuje S. Biernat, „jest oczywiste, że do wykładni prawa UE są upoważnione wszystkie organy stosujące to prawo. Są to zarówno orany WE, jak i organy państw członkowskich, w tym zwłaszcza sądy krajowe”[9].

Wydaje się zatem, że zarówno na gruncie prawa europejskiego, jak i prawa polskiego dopuszczalne jest kierowanie wniosków i wydawanie interpretacji również w zakresie prawa wspólnotowego. Odrębnym zagadnieniem wymagającym rozważenia jest natomiast – wobec wprowadzenia konstrukcji zaskarżania decyzji interpretacyjnych do sądów – kwestia dopuszczalności kierowania pytań prejudycjalnych do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) w sprawach wynikłych na gruncie stosowania przepisów o wiążących interpretacjach. Gdyby przyjąć, że zadanie takiego pytania przez sąd krajowy badający legalność interpretacji wydanej przez organy podatkowe jest dopuszczalne, byłaby to jedna z najprostszych dróg inicjowania postępowań przed ETS.

Zgodnie z art. 234 TWE, Europejski Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym o wykładni prawa europejskiego. Gdy pytanie związane z taką wykładnią zostanie skierowane do sądu jednego z państw członkowskich, sąd ten może, jeśli uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku, zwrócić się do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o rozpatrzenie tego pytania. Jeżeli takie pytanie dotyczy sprawy zawisłej przed sądem krajowym, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, sąd ten jest zobowiązany wnieść sprawę do ETS.

Wydaje się zatem, że z prawa Wspólnot Europejskich nie tylko nie wynika zakaz kierowania do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości pytań prejudycjalnych w zakresie spraw rozpoznawanych w *sui generis* trybie prejudycjalnym,

---

[8] Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską z 25.03.1957 r. (t.j. DzU UE z 24.12.2002 r., seria C, nr 325).

[9] S. Biernat: *Źródła prawa Unii Europejskiej* [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe,* red. J. Barcz, Warszawa 2002, s.199.

ale wręcz obowiązek zadania takiego pytania przez Naczelny Sąd Administracyjny, jeśli jest to niezbędne do wydania orzeczenia przez ten sąd (art. 234 zd. 3 TWE).

Warto podkreślić, że w przeszłości ETS orzekał już co do pytań zadanych przez sądy w trakcie postępowań dotyczących tzw. *advance rulings*, czyli odpowiedników instytucji wiążących interpretacji prawa podatkowego[10].

Organy właściwe do udzielania interpretacji

Zgodnie z art. 14a §1 Ordynacji podatkowej, „stosownie do swojej właściwości naczelnik urzędu skarbowego, naczelnik urzędu celnego lub wójt, burmistrz (prezydent miasta), starosta albo marszałek województwa" mają obowiązek udzielać wiążących interpretacji podatkowych w indywidualnych sprawach podatników, płatników i inkasentów. Z dniem 1 września 2005 r. regulację tę uzupełniono wprowadzając art. 14e §1, w myśl którego w zakresie postanowień umów o unikaniu podwójnego opodatkowania oraz innych ratyfikowanych umów międzynarodowych dotyczących problematyki podatkowej do udzielenia interpretacji właściwy jest minister do spraw finansów publicznych.

Właściwość organów podatkowych regulują przepisy rozdziału 2 działu II Ordynacji podatkowej oraz inne ustawy bądź rozporządzenia, w zakresie, w jakim odsyła do nich Ordynacja podatkowa. Zgodnie z art. 15 §1 Ordynacji podatkowej, organy podatkowe przestrzegają z urzędu swojej właściwości rzeczowej i miejscowej. W celu ustalenia właściwości rzeczowej organów podatkowych art. 16 Ordynacji podatkowej odsyła do przepisów regulujących zakres działania poszczególnych organów.

Zgodnie z art. 17 §1 Ordynacji podatkowej, jeżeli ustawy podatkowe nie stanowią inaczej, właściwość miejscową organów podatkowych ustala się według miejsca zamieszkania albo adresu siedziby podatnika, płatnika, inkasenta lub podmiotu wymienionego w art. 133 §2 Ordynacji podatkowej.

Ponieważ przepisy nie ustanawiają odrębnej metody ustalania właściwości rzeczowej dla potrzeb udzielania interpretacji podatkowych, należy przyjąć, że odpowiednie w tym zakresie są organy, które są kompetentne w sprawach będących przedmiotem zapytania podatnika.

Problem może jednak sprawić ustalenie organów właściwych miejscowo w sprawie udzielenia interpretacji podatkowej. Z jednej bowiem strony można przyjąć, że właściwe będą zawsze organy, na obszarze działania których podatnik ma miejsce zamieszkania lub siedzibę (reguła z art. 17 §1 Ordynacji podatkowej).

[10] Wyrok ETS z 12.09.2002 r., C-351/00; wyrok ETS z 26.06.2003 r., C-422/01.

Z drugiej jednak, można utrzymywać, że o właściwości miejscowej decyduje przedmiot zapytania (czyli, że właściwość w sprawie interpretacji jest identyczna, jak przy orzekaniu o wysokości zobowiązań podatkowych). Za takim stanowiskiem zdaje się przemawiać wykładnia funkcjonalna przepisów o interpretacjach podatkowych. Pożądane wydaje się bowiem, aby interpretacji podatkowej udzielał organ, który potem byłby właściwy przy rozstrzyganiu spraw będących przedmiotem zapytania zawartym we wniosku podatnika. Trudno jednak przyjąć, że wydawanie interpretacji prawa podatkowego jest tożsame z orzekaniem w sprawie wymiaru konkretnego podatku.

Ewentualny spór – choć pozornie nieistotny – może powodować komplikacje w wypadku złożonych, kompleksowych zapytań dotyczących np. skutków podatkowych transakcji na gruncie podatku dochodowego od osób prawnych oraz podatku od towarów i usług czy zapytań dotyczących przedmiotu opodatkowania podatkiem od czynności cywilnoprawnych oraz podatkiem od towarów i usług.

W pewnych okolicznościach – np. przy przyjęciu stanowiska, że o właściwości organów decyduje przedmiot zapytania – może dojść do sytuacji, w której dla danego zapytania właściwe są dwa lub więcej organów podatkowych. W skrajnych wypadkach może to prowadzić do sytuacji, że np. organ właściwy w sprawach podatku od czynności cywilnoprawnych wydaje interpretację, zgodnie z którą dana czynność podlega opodatkowaniu tym właśnie podatkiem, podczas gdy organ właściwy w sprawach podatku od towarów i usług na to samo zapytanie (złożone równolegle lub przekazane zgodnie z właściwością) udziela interpretacji, zgodnie z którą ta sama czynność podlega podatkowi od towarów i usług.

Organy podatkowe obowiązane są przy tym do kontroli swojej właściwości w sprawie. Jeśli wniosek zostanie złożony do niewłaściwego organu, zgodnie z art. 14a §5 Ordynacji podatkowej, odpowiednie zastosowanie znajduje art. 170 §1 Ordynacji. W myśl tego przepisu, jeżeli organ podatkowy, do którego podanie wniesiono, jest niewłaściwy w sprawie, powinien niezwłocznie przekazać je organowi właściwemu, zawiadamiając o tym wnoszącego podanie.

Analizując właściwość organów, nie sposób pominąć właściwości instancyjnej. W zasadzie regulacja dotycząca wiążących interpretacji prawa podatkowego nie budzi większych trudności w tym zakresie. Należy jednak wskazać na – być może katastrofalną w skutkach – niekonsekwencję przy powierzeniu ministrowi finansów kompetencji do wydawania interpretacji w zakresie umów o unikaniu podwójnego opodatkowania. Ustawodawca, wbrew przyjętej wcześniej technice legislacyjnej, nie wskazał organu odwoławczego od wydanych przez ministra finansów postanowień interpretacyjnych.

Artykuł 13 §2 pkt 2 Ordynacji podatkowej wymienia ministra finansów jako organ odwoławczy wyłącznie w sprawach odwołań od decyzji wydanych w sprawach stwierdzenia nieważności decyzji, wznowienia postępowania, zmiany lub uchylenia decyzji lub stwierdzenia jej wygaśnięcia – z urzędu (art. 13 §2 pkt 1 Ordynacji podatkowej). W art. 13 §2 pkt 4 Ordynacji stwierdza się jedynie, że minister właściwy do spraw finansów publicznych jest organem podatkowym, jako organ właściwy w sprawach interpretacji postanowień umów o unikaniu podwójnego opodatkowania oraz innych ratyfikowanych umów międzynarodowych dotyczących problematyki podatkowej. Niestety, nie przesądza to o właściwości tego organu jako organu odwoławczego. W myśl ogólnej reguły, wyrażonej w art. 220 §2 Ordynacji podatkowej, organem odwoławczym jest organ wyższego stopnia. Pomijając nawet to, że art. 13 §3 Ordynacji dość enigmatycznie stwierdza, iż organami wyższego stopnia są organy odwoławcze (doprowadzając tym samym do swoistego zapętlenia z art. 220 §2 tej samej ustawy), nie sposób dociec, jaki organ jest organem odwoławczym od postanowień wydanych przez ministra finansów (nie ma bowiem jakichkolwiek podstaw, aby przyjąć, że jest to właśnie minister finansów – a kompetencji organu nie wolno domniemywać).

Ma to o tyle istotne znaczenie, że w myśl art. 14b §5 Ordynacji podatkowej to właśnie organowi odwoławczemu przysługuje kompetencja do zmiany lub uchylenia postanowienia wydanego w pierwszej instancji. O ile brak zdefiniowanego organu odwoławczego nie powoduje istotnych komplikacji dla adresatów interpretacji zmierzających do jej zaskarżenia[11], o tyle ograniczeniu ulega możliwość działania ministra finansów z urzędu (art. 14b §5 pkt 2 Ordynacji podatkowej). Dlatego szczególnie istotne wydaje się, aby minister finansów wydawał interpretacje nie przekraczając przewidzianego terminu 6-miesięcznego oraz aby interpretacje te były zgodne z prawem.

Podmioty uprawnione do wystąpienia z wnioskiem o wydanie interpretacji

Kwestia prawidłowego określenia kręgu podmiotów uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem o wydanie pisemnej interpretacji jest jednym z najbardziej istotnych zagadnień związanych z regulacją zawartą w Ordynacji podatkowej.

Jak już wskazano, art. 14a §1 Ordynacji podatkowej wśród podmiotów uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem o wydanie interpretacji wymienia podatników, płatników i inkasentów. Artykuł 14d stanowi, że przepisy art. 14a-14c sto-

[11] Można bowiem przyjąć, że przysługiwać im będzie od razu skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego po wezwaniu ministra finansów do usunięcia stanu niezgodności z prawem na podstawie art. 52 §4 ustawy z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

suje się odpowiednio do następcy prawnego podatnika, a także do osoby trzeciej odpowiedzialnej za zaległości podatkowe.

Literalna wykładnia art. 14a §1 Ordynacji podatkowej prowadzi do wniosku, że jedynie te podmioty, które w chwili wystąpienia z wnioskiem są podatnikami, płatnikami lub inkasentami mogą uzyskać pisemną interpretację organu podatkowego. Poza tak wyznaczonym kręgiem uprawnionych podmiotów pozostawałyby zatem podmioty, które nie spełniają tego kryterium – a w szczególności, podmioty mające status „potencjalnych podatników", którymi mogą się stać w wyniku dokonania planowanej transakcji lub restrukturyzacji. W szczególności dotyczy to podmiotów zagranicznych, rozważających wstąpienie w rolę podatnika polskich podatków lub podmiotów rozważających podjęcie transakcji lub inwestycji, która może spowodować powstanie po ich stronie obowiązku podatkowego, a w konsekwencji może uczynić je podatnikami, płatnikami lub inkasentami.

W literaturze wskazuje się, że obowiązująca regulacja nie zapewnia możliwości uzyskania interpretacji przez podmioty, które „nie są podatnikami, ale chcą i mogłyby nimi być (np. spółka zagraniczna planująca utworzenie zakładu na terenie Polski) lub nie są i nie będą podatnikami, ale bez wątpienia w ich interesie leży uzyskanie takich interpretacji (np. potencjalny udziałowiec lub akcjonariusz spółki, która ma powstać na terenie Polski)"[12] . Zwraca się uwagę na enumeratywny charakter wyszczególnienia w art. 14a §1 Ordynacji podatkowej, wykluczający zastosowanie tej regulacji do innych podmiotów[13] . Wskazuje się przy tym na wątpliwości, jakie mogą wystąpić w wypadku wniosków składanych przez następców prawnych podatnika. Nie jest zwłaszcza jasne, czy konieczne jest wykazanie legitymacji do wystąpienia z wnioskiem oraz w jakim trybie okoliczność ta podlegałaby weryfikacji[14] .

Problem określenia kręgu podmiotów uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem o wydanie interpretacji wymaga również odwołania się do przepisów art. 10 usdg oraz do określenia relacji między tym przepisem a regulacją zawartą w Ordynacji podatkowej. Jak wskazano wyżej, art. 10 usdg wymienia przedsiębiorcę jako podmiot uprawniony do wystąpienia z odpowiednim wnioskiem. Przepisy Ordynacji podatkowej zarazem rozszerzają tak określony krąg podmiotów[15]

---

[12] W. Nykiel: *Wiążące interpretacje prawa podatkowego w indywidualnych sprawach podatników, płatników i inkasentów* [w:] *Procedury podatkowe – gwarancje procesowe czy instrument fiskalizmu,* red. H. Dzwonkowski, Warszawa 2005, s. 19.

[13] B. Brzeziński, M. Masternak: *Instytucja wiążących interpretacji w Ordynacji podatkowej,* [w:] *Procedury podatkowe – gwarancje…*, jw., s. 3.

[14] Tamże.

[15] Por. W. Nykiel: *Wiążące interpretacje prawa podatkowego w indywidualnych sprawach podatników, płatników i inkasentów – niektóre możliwe rozwiązania,* [w:] *W kręgu prawa podatkowego i finansów publicznych,* red. H. Dzwonkowski, J. Głuchowski, A. Pomorska i in., Lublin 2005, s. 279.

oraz go zawężają. Z jednej bowiem strony, art. 14a §1 Ordynacji podatkowej przyznaje uprawnienie do uzyskania wiążącej interpretacji również tym podatnikom, którzy nie wypełniają definicji przedsiębiorcy zawartej w usdg, z drugiej jednak nie wskazuje takiej możliwości w wypadku przedsiębiorców, którzy w konkretnym przypadku nie zaliczają się do podatników, płatników, inkasentów bądź ich następców prawnych.

Pewną wskazówką może być zarówno treść art. 10 ust. 3 usdg, jak i sposób nowelizacji art. 14a–14e Ordynacji podatkowej[16]. Instytucja wiążących interpretacji podatkowych została bowiem włączona do polskiego porządku prawnego w ramach prac nad nową ustawą regulującą działalność gospodarczą w Polsce. To właśnie w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej postanowiono, że każdy przedsiębiorca może złożyć do właściwego organu wniosek o wydanie pisemnej interpretacji co do zakresu i sposobu zastosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę daniny publicznej, w jego indywidualnej sprawie. Jednocześnie w art. 10 ust. 3 tej ustawy przewidziano, że zasady udzielania interpretacji zostaną określone w odrębnych przepisach. W konsekwencji poprawne wydaje się założenie, że zmiany wprowadzone tą ustawą do innych ustaw należy interpretować jako zmiany dostosowujące te przepisy do przepisów o działalności gospodarczej, względnie uszczegóławiające normy wyrażone w usdg[17].

Właściwym rozwiązaniem wydaje się więc przyjęcie, że do wystąpienia z wnioskiem o pisemną interpretację prawa podatkowego uprawnione są wszystkie te podmioty, które spełniają warunki określone w art. 10 ust. 1 usdg lub w art. 14a §1 Ordynacji podatkowej, czyli podatnicy, płatnicy, inkasenci, ich następcy prawni, osoby trzecie odpowiedzialne za zobowiązania podatkowe, a także ci przedsiębiorcy, którzy nie mieszczą się w wymienionych kategoriach podmiotów. Regulację tę należy również stosować do podmiotów będących dopiero „potencjalnymi podatnikami". Inne uregulowanie kręgu podmiotowego w wykonaniu art. 10 ust. 1 i ust. 3 usdg nie może powodować wyłączenia uprawnienia płynącego z tego przepisu – rozszerzenie tego zakresu należy zaś uznać za w pełni uprawnione. Wynika to z przyjętej techniki prawodawczej i zawarcia uregulowań w aktach o jednakowej randze w systemie źródeł prawa.

---

[16] Przepisy te zostały wprowadzone do ordynacji podatkowej ustawą z 2.07.2004 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej (DzU nr 173, poz. 1808; dalej: wprowadzenie usdg). Sam tytuł aktu, jak i okoliczności jego uchwalenia wskazują, że funkcjonalnie (bo nie formalnie – wszak nie ma on charakteru rozporządzenia) był on zbiorem przepisów „wykonawczych" i przejściowych do usdg.

[17] Tak np. A. Bartosiewicz, R. Kubacki: *Wiążące interpretacje podatkowe – fatalne zmiany,* „Glosa" nr 11/2004, s. 15.

Treść wniosku o wydanie pisemnej interpretacji

Artykuł 14a §1 i §2 reguluje minimalne wymagania dotyczące treści wniosku o wydanie pisemnej interpretacji. Wynika z nich, że wniosek taki powinien zawierać: żądanie – tj. wniosek o interpretację prawa, wyczerpujące przedstawienie stanu faktycznego, a także własne stanowisko w sprawie.

W zasadzie nie jest jasne, czy podatnik, płatnik i inkasent, a szczególnie następca prawny lub osoba trzecia odpowiedzialna za zobowiązania podatkowe, mają obowiązek wykazywania swojej legitymacji do złożenia zapytania[18].

Z art. 14a §1 Ordynacji podatkowej można natomiast wywieść, że treść wniosku powinna zawierać oświadczenie, że w sprawie będącej przedmiotem wniosku nie toczy się postępowanie podatkowe, kontrola podatkowa lub postępowanie sądowoadministracyjne[19] – wobec braku wyraźnego uregulowania niezamieszczenie takiego oświadczenia nie powinno jednak czynić wniosku nieskutecznym. Nie jest przy tym jasne, czy i w jakim zakresie organy mają obowiązek zweryfikować, czy wnioskodawca spełnia warunek, o którym mowa w art. 14a §1 Ordynacji podatkowej. Wydaje się jednak, że chcąc uniknąć ewentualnych wątpliwości co do związania postanowieniem oraz trybem jego ewentualnego uchylenia, organy powinny przeprowadzić formalne badanie dopuszczalności wystąpienia z wnioskiem.

Z formalnego punktu widzenia treść wniosku podlega ocenie organu, do którego wniosek wpłynął. W razie stwierdzenia braków formalnych wniosku odpowiednie zastosowanie – na mocy art. 14a §5 Ordynacji podatkowej – znajdują art. 169 §1 i §2 tej ustawy. Zgodnie z tymi przepisami, jeżeli podanie nie spełnia wymagań określonych przepisami prawa albo strona nie wniosła wymaganych prawem opłat, organ podatkowy wzywa wnoszącego podanie do usunięcia braków w terminie 7 dni, z pouczeniem, że niewypełnienie tego warunku spowoduje pozostawienie podania bez rozpatrzenia.

Istotnym elementem wniosku o wydanie interpretacji jest wyczerpujące przedstawienie stanu faktycznego. Wątpliwości doktryny oraz praktyki budzi znaczenie pojęcia stanu faktycznego użytego w art. 14a §2 Ordynacji podatkowej.

---

[18] B. Brzeziński, M. Masternak: *Instytucja wiążących interpretacji* ..., op. cit., s. 12.

[19] Istnieją poważne wątpliwości dotyczące znaczenia pojęcia „sprawa", którym posłużył się ustawodawca. Nie może być to pojęcie sprawy administracyjnej, ponieważ w takim wypadku nigdy nie dochodziłoby do tożsamości sprawy wymiarowej ze sprawą dotyczącą interpretacji. Oczywiste jest również, że nie wystarczy, aby wobec wnioskodawcy toczyło się jakiekolwiek postępowanie lub kontrola – nawet jeśli dotyczy ono tego samego podatku, o który pyta wnioskodawca. Wydaje się, że elementem łączącym wszelkie inne sprawy z wnioskiem o wydanie interpretacji są konkretne, podatkowo istotne, elementy stanu faktycznego. Oznacza to, że jeśli identyczny stan faktyczny jest objęty przedmiotem trwającego postępowania lub kontroli, to nie może być on przedmiotem zapytania.

Do głosu doszły bowiem dwa przeciwstawne stanowiska. Pierwsze stanowisko odnosiło pojęcie stanu faktycznego do rzeczywiście zaistniałych zdarzeń, co wykluczało możliwość złożenia wniosku dotyczącego zdarzeń, które dopiero miały nastąpić. Drugie stanowisko wskazywało, że pojęcie stanu faktycznego ma znaczenie ogólne i dotyczy stanu, do którego odnosić się ma interpretacja. Tak pojęty stan faktyczny może być zarówno stanem znajdującym odzwierciedlenie w rzeczywistości, jak i sytuacją hipotetyczną.

Pierwotnie za niedopuszczalnością kierowania pytań dotyczących hipotetycznych stanów faktycznych opowiedział się minister finansów[20]. W niespełna miesiąc zmienił jednak swoje stanowisko, dopuszczając wyraźnie wydawanie interpretacji w zakresie niezaistniałych jeszcze zdarzeń[21].

Obecnie zdaje się dominować stanowisko przemawiające za dopuszczalnością kierowania zapytań w sprawach, które nie znajdują oparcia w rzeczywiście zaistniałym stanie faktycznym. Jak wynika z zaleceń ministra finansów, stan faktyczny powinien być jednak opisywany we wniosku bez użycia form przypuszczających lub wskazywania wariantów tak, aby umożliwić organom odniesienie się do konkretnego stanu faktycznego[22].

Milcząca interpretacja

Artykuł 14b §3 Ordynacji podatkowej reguluje instytucję tzw. milczącej interpretacji. Zgodnie z tym przepisem, „w przypadku niewydania przez organ postanowienia w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wniosku, o którym mowa w art. 14a §1, uznaje się, że organ ten jest związany stanowiskiem podatnika, płatnika lub inkasenta zawartym we wniosku. Przepis §5 stosuje się odpowiednio".

Wprowadzono nowy – na gruncie Ordynacji podatkowej – instrument dyscyplinowania organów podatkowych. Terminy procesowe wynikające z art. 139 Ordynacji mają bowiem wyłącznie charakter instrukcyjny – nie są obwarowane sankcją automatycznego ziszczenia się wniosku podatnika. Swoistą sankcję za niedotrzymywanie terminów procesowych przewidują za to przepisy o nadpłacie oraz o odsetkach od zaległości. W pierwszym wypadku niewydanie w terminie decyzji lub niedokonanie zwrotu powoduje obowiązek naliczania odsetek od nadpłaty, w drugim – art. 54 Ordynacji podatkowej przewiduje nienaliczanie odsetek od zaległości w razie przedłużającego się postępowania.

---

[20] Pismo ministra finansów z 28.12.2004 r., nr SP/8010-5/2240/04/EZ.
[21] Pismo ministra finansów z 26.01.2005 r., nr SP1/76/8010-4/170/05/AA.
[22] Jw.

Z artykułu 14b §3 wynika, że po upływie 3 miesięcy (termin ten może zostać wydłużony do 4 miesięcy – choć przepisy nie są w tym zakresie precyzyjne[23]) organ nie może wydać postanowienia, względnie może to uczynić, ale jego treść nie może odbiegać od stanowiska podatnika zawartego we wniosku.

Powołany wyżej przepis stanowi, inaczej niż ma to miejsce w art. 14 §2 Ordynacji podatkowej, że wnioskiem podatnika związany jest organ, do którego wniosek został skierowany. Bywa to interpretowane w ten sposób, że w wypadku milczących interpretacji ochrona podatnika rozciągnięta jest wyłącznie do relacji z tym właśnie organem. Takie stanowisko przyjął między innymi Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego pytaniu o zgodność z Konstytucją RP poszczególnych przepisów dotyczących wiążących interpretacji prawa podatkowego[24].

Stanowisko takie, moim zdaniem, wynika z błędnego odczytania przepisu i ograniczania się wyłącznie do jego literalnego brzmienia. „Związanie", o którym mowa w art. 14b §3 Ordynacji podatkowej, konstruuje jedynie fikcję prawną, zgodnie z którą przyjmuje się, że organ podatkowy musiałby wydać (a nie może tego uczynić wyłącznie z powodu upływu terminu) postanowienie o treści zgodnej z wnioskiem podatnika. Wszelkie skutki prawne, jakie z tego wynikają, należy natomiast wyprowadzać z przepisów odnoszących się do interpretacji wydanych w formie postanowienia. Podobny pogląd został wyrażony przez S. Ostrowicza, który stwierdza, że „wysnucie odrębnego wniosku byłoby niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, wymienioną w art. 2 Konstytucji, a w szczególności wynikającą z tego przepisu zasadą zaufania obywatela, w tym przypadku podatnika, do organów państwa, a także *ratio legis* nowelizacji przepisów od 1 stycznia 2005 r."[25]

Wnioski te potwierdza zawarte w art. 14b §3 Ordynacji podatkowej odwołanie do odpowiedniego stosowania art. 14b §5. Zgodnie z tym przepisem, zmiany lub uchylenia „milczącej interpretacji" może dokonać wyłącznie organ odwoławczy. Zmiana taka jest niezbędna do zastosowania art. 14b §1 Ordynacji.

Stanowisko to znajduje wreszcie oparcie w treści art. 14c Ordynacji podatkowej, zgodnie z którym podatnikowi nie może szkodzić zastosowanie się do interpretacji wydanej przez organ podatkowy. Skoro zaś organ ów związany jest wnioskiem podatnika, nie może podatnikowi szkodzić stosowanie własnej wykładni prawa, która nie została w odpowiednim terminie zanegowana.

---

[23] W interpretacjach wydawanych przez ministra finansów termin ten wynosi 6 miesięcy (art. 14e Ordynacji podatkowej).

[24] Postanowienie WSA w Warszawie z 28.10.2005 r. (III SA/Wa 2065/05), http://bip.warszawa.wsa.gov.pl.

[25] S. Ostrowicz: *Wiążąca interpretacja prawa podatkowego a kontrola UKS,* „Fiskus" nr 11/2005, s. 27.

Zakres ochrony w czasie

Artykuł 14b §5 *in fine* oraz §6 Ordynacji podatkowej dotyczą obowiązywania w czasie postanowienia wydanego w trybie art. 14a §1.

Zgodnie z art. 14b §5, „Zmiana albo uchylenie postanowienia wywiera skutek począwszy od rozliczenia podatku za miesiąc następujący po miesiącu, w którym decyzja została doręczona podatnikowi, płatnikowi lub inkasentowi, a gdy zmiana lub uchylenie postanowienia dotyczy podatków rozliczanych za rok podatkowy – począwszy od rozliczenia podatku za rok następujący po roku, w którym decyzja została doręczona podatnikowi, płatnikowi lub inkasentowi".

Powyższy przepis tworzy odrębne reżimy prawne dla podatków rozliczanych w cyklach rocznych oraz pozostałych podatków. W odniesieniu do tych pierwszych interpretacja wydana przez organ pierwszej instancji przestaje obowiązywać dopiero od momentu rozliczenia podatku za rok następujący po roku, w którym została formalnie uchylona. Posłużenie się przez ustawodawcę pojęciem „rozliczenie za rok" może rodzić wątpliwości. Zwłaszcza co do podatku dochodowego nie jest jasne, czy „nowa" interpretacja wiąże w wypadku składania deklaracji miesięcznych, czy też nie. Wydaje się, że sposób sformułowania przepisu dopuszcza przyjęcie interpretacji, że decyzja organu odwoławczego wywiera skutek dopiero od momentu złożenia rozliczenia za rok następujący po roku, w którym decyzja taka została doręczona (np. w wypadku podatku dochodowego od osób fizycznych doręczona 10 maja 2005 r., wywierałaby skutek dopiero począwszy od złożenia rozliczenia za 2006 r., tj. od 30 kwietnia 2007 r.).

Powodowałoby to istotne rozszerzenie zakresu obowiązywania interpretacji wydanych przez organ pierwszej instancji, nieuzasadnione nawet działaniem zasady pewności prawa (art. 2 Konstytucji RP). W efekcie bowiem, uchylona interpretacja obowiązywałaby nie tylko w odniesieniu do całego roku, w którym doręczona została decyzja organu odwoławczego, ale i w odniesieniu do całego następnego roku oraz do części roku kolejnego.

Jakkolwiek wydaje się mało prawdopodobne zaakceptowanie takiej wykładni zarówno przez władze skarbowe, jak i sądy administracyjne, warto wskazać, że niedbałość legislacyjna doprowadziła do sytuacji, w której mogą pojawiać się wskazane wyżej wątpliwości.

Powyższe uwagi zachowują aktualność również w stosunku do pierwszej części przytoczonego wyżej przepisu. O ile jednak w odniesieniu do podatków rozliczanych w cyklach miesięcznych oraz rocznych art. 14b §5 Ordynacji podatkowej nie nastręcza dodatkowych wątpliwości, o tyle w stosunku do wszystkich pozo-

stałych podatków w zasadzie nie daje się zastosować. Nie ma regulacji dotyczącej obowiązywania w czasie interpretacji dotyczących podatków niecyklicznych (np. podatek od czynności cywilnoprawnych) oraz podatków rozliczanych w cyklach innych niż miesięczne oraz roczne (np. podatek od towarów i usług w wypadku podatników korzystających z rozliczeń kwartalnych). Problem obowiązywania w czasie interpretacji dotyczących podatków niecyklicznych oraz rozliczanych np. kwartalnie wydaje się więc nierozwiązywalny na gruncie obowiązującej regulacji.

Obok „skuteczności" decyzji uchylających bądź zmieniających postanowienia wydane w trybie art. 14a §1 Ordynacji podatkowej ustawodawca w sposób szczególny unormował także ich wykonalność. Zgodnie z art. 14b §6 Ordynacji podatkowej, „wykonanie decyzji, o której mowa w §5, podlega wstrzymaniu do dnia upływu terminu wniesienia skargi do sądu administracyjnego, a jeżeli na decyzję zostanie złożona skarga do sądu administracyjnego – do czasu zakończenia postępowania przed sądem administracyjnym. Wstrzymanie wykonania decyzji nie pozbawia podatnika, płatnika lub inkasenta prawa do wykonywania takiej decyzji".

Zacytowany przepis zawiesza wykonalność często nieskutecznej jeszcze decyzji do czasu upływu terminu wniesienia skargi do sądu administracyjnego, a w razie skutecznego jej wniesienia – do czasu zakończenia postępowania przed sądem administracyjnym. W wypadku skarg w sprawie wiążących interpretacji podatkowych obowiązuje zatem – i stanowi wyjątek od zasady ogólnej postępowania sądowoadministacyjnego[26] – suspensywność skarg (podobna sytuacja dotyczy art. 224a Ordynacji podatkowej). Krytycznie do takiej konstrukcji ustosunkowuje się R. Mastalski, którego zdaniem „trudno znaleźć jakiekolwiek uzasadnienie merytoryczne dla przyjęcia tu wyjątku od generalnej zasady wyrażonej w Ordynacji podatkowej"[27].

Kontynuując swoją myśl, autor tego komentarza wskazuje, że wstrzymanie wykonania decyzji zmieniającej lub uchylającej postanowienie rażąco sprzeczne z prawem (wstrzymanie wykonania decyzji ma nikłe znaczenie przy decyzjach wydawanych w wyniku złożonego zażalenia) pogłębia *„chaos prawny"* stworzony przez regulację. Przewlekłość postępowania przed sądami administracyjnymi może bowiem prowadzić do długotrwałego związania organów podatkowych uchyloną bądź zmienioną interpretacją. Należy podkreślić, że w skrajnych sytuacjach skutek wstrzymania wykonania decyzji może prowadzić do przedawnienia zobo-

[26] B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz,* Zakamycze 2005, s.164.

[27] B. Adamiak, J. Borkowski, R. Mastalski, J. Zubrzycki: *Ordynacja podatkowa. Komentarz,* Wrocław 2005, s.120.

wiązań podatkowych (art. 70 Ordynacji podatkowej) lub prawa do wydania decyzji (art. 68 Ordynacji). Decyzja uchylająca lub zmieniająca postanowienie wydane w trybie art. 14a §1 nie jest bowiem, moim zdaniem, decyzją dotyczącą konkretnego zobowiązania podatkowego – wniesienie skargi od takiej decyzji nie powoduje zatem skutków przewidzianych w art. 70 §6 pkt 2 Ordynacji podatkowej (wstrzymanie biegu przedawnienia).

Warto podkreślić, że wstrzymanie wykonania decyzji oraz odroczenie momentu wywarcia przez nią skutku nie jest tożsame w świetle zastosowania art. 14c oraz art. 14b §1 i §2 Ordynacji podatkowej (ochrona podatnika). Zgodnie z tymi przepisami, nie jest możliwe określenie lub ustalenie zobowiązania podatkowego, wbrew interpretacji z art. 14a §1, za okres do momentu wywarcia skutku decyzji wydanej w trybie art. 14b §5 Ordynacji. Wstrzymanie wykonania decyzji oznacza zaś, że nie jest możliwe określenie lub ustalenie zobowiązania w drodze decyzji wydanej w okresie, w którym decyzja taka nie stanie się wykonalna[28].

Kwestia obowiązywania w czasie wiążących interpretacji w świetle unormowań art. 14b §5 może mieć także znaczenie w wypadku decyzji wydawanych w wyniku wniesionego przez wnioskodawcę zażalenia, tj. korzystnych dla podatnika. Możliwa, choć mało prawdopodobna, jest bowiem sytuacja, w której organy podatkowe odmówią zastosowania art. 14b §1 oraz 14c Ordynacji podatkowej, powołując się na odroczoną skuteczność decyzji zmieniającej lub uchylającej niekorzystną dla podatnika interpretację wydaną w trybie art. 14a §1 Ordynacji. Decyzje takie, jako sprzeczne z celem regulacji, należałoby oceniać jako wadliwe i niedopuszczalne. Tym niemniej błędy legislacyjne w tym zakresie mogą powodować liczne wątpliwości.

*

Przedstawione powyżej zagadnienia niewątpliwie nie wyczerpują tematu wiążących interpretacji prawa podatkowego. Należy jednak pamiętać, że instytucja wiążących interpretacji prawa podatkowego ciągle ewoluuje. Wprowadzona – w okrojonej jeszcze formie – do pierwotnego tekstu Ordynacji podatkowej (przypis), na przestrzeni lat podlegała czterem nowelizacjom, z których żadna nie rozwiązała wszystkich wątpliwości, zgłaszanych zarówno przez przedstawicieli doktryny, jak i praktyki gospodarczej.

[28] A. Nowak, A. Zubik: *Wiążąca interpretacja przepisów podatkowych,* „Monitor Podatkowy" nr 11/2004, s. 31; G. Dźwigała podaje w wątpliwość sens i znaczenie wykonalności decyzji organów odwoławczych w przedmiocie interpretacji podatkowych (G. Dźwigała: *Wiążące interpretacje prawa podatkowego – problemy postępowania,* „Przegląd Podatkowy" nr 11/2004).

Podstawowym problemem dotyczącym wiążących interpretacji prawa podatkowego jest brak ładu w przepisach, które zostały stworzone z pogwałceniem podstawowych zasad poprawnej legislacji. Powoduje to, że znakomita część przedstawicieli doktryny odwróciła się od tej instytucji i poddaje ją stałej i ostrej krytyce. Chciałbym tu odwołać się do słów Z. Kmieciaka, który stwierdza: „warto wszakże przypomnieć znaną prawdę, iż ustawodawca występuje poniekąd w roli kompozytora. Rezultaty jego pracy wymagają interpretacji, która przynajmniej w pewnym stopniu pozwala usunąć ułomności powstałego utworu. Tak ramowa – zawierająca szereg oryginalnych elementów, ale i pułapek (zarówno dla podatników, organów podatkowych, jak i sądów) – regulacja, stwarza niezwykle wdzięczne pole dla twórczej, wolnej od dogmatycznego nastawienia interpretacji. Ważne jest, by cechowała ją dostateczna spójność i konsekwencja, wsparte wiedzą na temat mechanizmów umożliwiających rzeczywistą ochronę wartości, którymi są pewność prawa i działanie w zaufaniu do niego”[29].

Wielką niedogodnością w stosowaniu instytucji wiążących interpretacji podatkowych może być, niestety, mnogość owych interpretacji.

mgr Michał Goj
Warszawa

[29] Z. Kmieciak: *Interpretacje organów podatkowych w trybie art. 14a §1 ordynacji podatkowej,* „Glosa” nr 1/2006, s. 131.

Paweł Wieczorek

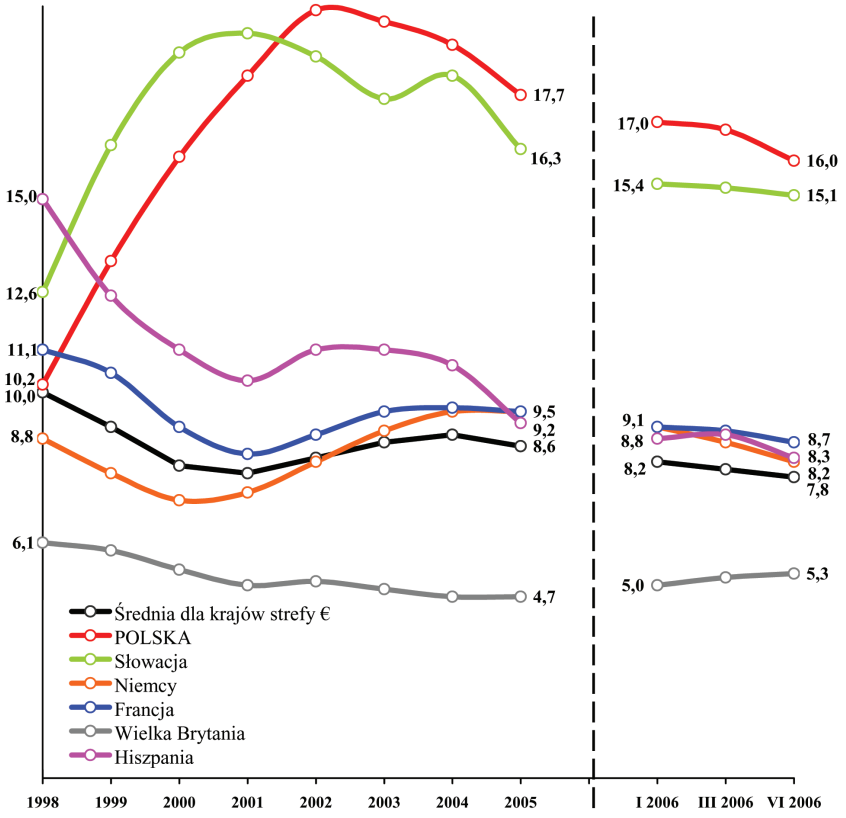
POLACY NA RYNKU PRACY STARYCH PAŃSTW UNII EUROPEJSKIEJ

Swoboda przepływu pracowników na obszarze Unii Europejskiej mieści się w szerszym pojęciu, jakim jest swoboda przepływu osób[1], uznawana za jedno z podstawowych praw gwarantowanych przez ustawodawstwo wspólnotowe i kluczowy element rynku wewnętrznego, a także obywatelstwa europejskiego. To, iż w Polsce występuje znacznie wyższa niż w państwach dawnej Unii (UE-15) stopa bezrobocia (rysunek 1) powoduje, że Polacy poszukują pracy nie tylko w kraju, ale także za granicą, obecnie najczęściej w starych państwach Unii. Stopień otwartości rynku pracy krajów UE-15 jest jednak zróżnicowany, bowiem w części z nich przybysze z nowych państw Unii nadal muszą ubiegać się o pozwolenie na pracę. Definitywne zniesienie tego rodzaju utrudnień nastąpi dopiero w maju 2011 r., chociaż już teraz obywatele z krajów akcesyjnych mogą bez uzyskania urzędowej zgody zatrudniać się w 8 krajach starej Unii. Oczywiście objęcie emigrantów z Polski zasadą swobody przepływu pracowników na całym obszarze Unii Europejskiej nie pociągnie za sobą automatycznie skokowego spadku bezrobocia w Polsce. Jednak przykład Hiszpanii – kraju, który kiedyś (zwłaszcza w latach 1984–1987 i 1993–1996) musiał zmierzyć się z problemem potężnego bezrobocia – pokazuje, że w dłuższej perspektywie możliwość legalnego zatrudniania się za granicą pozwala na „eksport" nadwyżek siły roboczej i w ten sposób przyczynia się do stabilizacji rynku pracy, a zarazem do racjonalnego wykorzystania potencjału ludzkiego.

[1] *Acquis communautaire* w odniesieniu do zasady swobodnego przepływu osób obejmuje – oprócz swobody przepływu pracowników – także trzy inne ważne obszary problemowe: prawa obywatelskie (prawa wyborcze oraz prawo pobytu), wzajemne uznawanie kwalifikacji zawodowych oraz koordynację systemów ubezpieczeń społecznych.

Rysunek 1

Stopa bezrobocia w wybranych krajach UE w latach 1998–2006 (w %)



Kraje UE	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006		
									I	II	III
Kraje strefy euro	10,0	9,1	8,1	7,9	8,3	8,7	8,9	8,6	8,2	8,0	7,8
POLSKA	10,2	13,4	16,1	18,2	19,9	19,6	19,0	17,7	17,0	16,8	16,0
Słowacja	12,6	16,4	18,8	19,3	18,7	17,6	18,2	16,3	15,4	15,3	15,1
Niemcy	8,8	7,9	7,2	7,4	8,2	9,0	9,5	9,5	9,1	8,7	8,2
Francja	11,1	10,5	9,1	8,4	8,9	9,5	9,6	9,5	9,1	9,0	8,8
Wielka Brytania	6,1	5,9	5,4	5,0	5,1	4,9	4,7	4,7	5,0	5,2	5,3
Hiszpania	15,0	12,5	11,1	10,3	11,1	11,1	10,7	9,2	8,8	8,9	8,3

Źródło: Dane Eurostat.

Uregulowania przejściowe w „Akcie przystąpienia" z 2003 r.

Podstawę prawną 7-letniego okresu przejściowego (realizowanego według formuły 2+3+2) – ograniczającego obywatelom z Polski i pozostałych krajów akcesyjnych z Europy Środkowej i Wschodniej[2] możliwość podejmowania pracy na obszarze UE-15 – stanowią zapisy w „Akcie przystąpienia" z 16 kwietnia 2003 r.[3], przewidujące możliwość czasowego zawieszenia stosowania art. 1-6 rozporządzenia Rady Ministrów nr 1612 z 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty[4]. Utrudnienia wynikające z rozwiązań przejściowych dotyczą wyłącznie dostępu pracowników[5] do rynku pracy i nie odnoszą się do innych aspektów swobodnego przepływu osób, które nie podlegają ograniczeniom.

Zgodnie z formułą 2+3+2, od momentu akcesji do końca kwietnia 2006 r. dostęp do rynku pracy państw UE-15 dla obywateli z nowych krajów mógł być regulowany na mocy ustawodawstwa narodowego lub międzyrządowych umów w sprawie zatrudnienia. Kraje dawnej Unii miały więc prawo do utrzymania wymagań obowiązujących przed dniem 1 maja 2004 r., w tym zwłaszcza systemu

---

[2] „Akt przystąpienia" zawarty z Cyprem i Maltą nie zawiera ograniczeń w swobodnym przepływie pracowników. W przypadku Malty przewidziano jedynie możliwość odwołania się do tzw. klauzuli ochronnej. Dziennik Urzędowy (dalej DzUrz) L 236 z 23.09.2003 r.

[3] Warunki dostępu do rynku pracy państw UE-15 dla pracowników z Polski zostały szczegółowo określone w pkt 2 załącznika XII, dołączonego do art. 24 „Aktu przystąpienia" (DzUrz L 236 z 23.09.2003 r., s. 876-878).

[4] Art. 1-6 rozporządzenia Rady Ministrów nr 1612/68 stanowią, iż: każdy obywatel państwa członkowskiego UE, bez względu na miejsce pobytu, ma prawo do podjęcia działalności jako pracownik najemny i prowadzenia tej działalności w innym państwie członkowskim. W szczególności ma on prawo do podjęcia zatrudnienia dostępnego w innym państwie członkowskim z takim samym pierwszeństwem, z jakiego korzystają obywatele tego państwa (art. 1); obywatele państw członkowskich i ich pracodawcy mogą swobodnie zawierać umowy o pracę i wykonywać je bez dyskryminacji ze względu na obywatelstwo (art. 2); niedozwolone są wszelkie regulacje prawa krajowego ograniczające, w sposób nieprzewidziany dla własnych obywateli, zatrudnienie i wykonywanie pracy przez obywateli innych państw członkowskich (art. 3); bezskuteczne są środki krajowe, które by ograniczały liczbowo lub procentowo zatrudnienie cudzoziemców w przedsiębiorstwie, branży, regionie lub w skali kraju (art. 4); obywatel państwa członkowskiego, który poszukuje zatrudnienia w innym państwie członkowskim powinien uzyskać taką samą pomoc, jakiej biura pracy w tym państwie udzielają swoim obywatelom poszukującym zatrudnienia (art. 5); zatrudnienie i rekrutacja obywateli jednego państwa członkowskiego na stanowisko pracy w innym państwie członkowskim nie mogą być uzależnione od kryteriów zdrowotnych, zawodowych lub innych, które mają charakter dyskryminujący ze względu na przynależność państwową (art. 6); DzUrz L 257 z 19.10.1968 r., s. 0002-0012.

[5] Pojęcie pracownika zostało zdefiniowane w ramach orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS). Za podstawowe kryteria wyróżniające ETS przyjął w tym wypadku: wykonywanie pracy, podporządkowanie poleceniom innego podmiotu oraz otrzymywanie wynagrodzenia. B. Skolimowska: *Prawne ramy swobodnego przepływu pracowników*, [w:] *Europejskie prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, pod red. L. Florka, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1996, s. 93-94.

pozwoleń na pracę. Wielka Brytania, Irlandia i Szwecja nie skorzystały jednak z tej możliwości i od razu po rozszerzeniu Unii zliberalizowały dostęp do swojego rynku pracy. W sensie formalnoprawnym oznaczało to objęcie obywateli z krajów akcesyjnych regulacjami zawartymi w art. 1-6 rozporządzenia Rady Ministrów nr 1612/68. Przed rozpoczęciem drugiej fazy okresu przejściowego – obejmującej kolejne 24 miesiące i sięgającej do maja 2009 r. – każdy ze starych krajów UE, który jeszcze nie otworzył rynku pracy, musiał się zdecydować, czy w wypadku pracowników z państw nowo przyjętych nadal zamierza stosować ustawodawstwo krajowe, czy też rezygnuje z tej możliwości i zgadza się na wprowadzenie w życie zawieszonych do tej pory przepisów prawa wspólnotowego (rozporządzenie Rady Ministrów nr 1612/68). Na początku 2006 r. na liberalizację rynku pracy zdecydowały się Hiszpania, Portugalia, Finlandia i Grecja, zaś w lipcu 2006 r. Włochy (od stycznia 2007 r. do tej grupy państw prawdopodobnie dołączy także Holandia). Pozostałe kraje zachowały system zezwoleń na pracę, z tym że Belgia, Francja i Dania zapowiedziały złagodzenie procedur uzyskiwania takiej zgody. Ostatni etap okresu przejściowego, trwający maksymalnie do maja 2011 r., zastrzeżony jest wyłącznie dla krajów UE-15, które obawiają się wystąpienia poważnych zakłóceń na swoim rynku pracy w następstwie napływu emigrantów zarobkowych z nowych państw UE. W praktyce może to dotyczyć tylko Niemiec i Austrii. Dodatkowo, w okresie stosowania rozwiązań przejściowych Niemcy i Austria mogą ograniczyć prawo do świadczenia niektórych usług (budownictwo, sprzątanie przemysłowe) przez firmy z krajów akcesyjnych, jeśli jest to związane z koniecznością czasowego zatrudnienia pracowników tych firm w Niemczech i Austrii.

Rozwiązania przejściowe nie mają zastosowania do obywateli nowych państw, którzy 1 maja 2004 r. byli dopuszczeni do pracy w danym kraju UE-15 nieprzerwanie przez 12 miesięcy lub którzy po akcesji uzyskali pozwolenie na pracę na taki okres. Oznacza to, że po legalnym przepracowaniu roku można zmienić pracodawcę bez konieczności uzyskania zezwolenia na kolejną pracę w tym państwie[6] . Gdy taki pracownik zechce się przenieść do państwa, które korzysta z rozwiązań okresu przejściowego, będzie musiał od nowa ubiegać się o pozwolenie na pracę.

Kraje UE-15 nie mogą pogorszyć warunków dostępu do rynku pracy w stosunku do stanu obowiązującego w momencie podpisania „Aktu przystąpienia" (tzw. klauzula *status quo*). Każdy kraj dawnej Unii (a także kraj akcesyjny w relacjach z innym nowym krajem), który zliberalizuje swój rynek pracy, ma prawo – w sytuacji wystąpienia poważnych zakłóceń na tym rynku – do zastosowania tzw. klauzuli ochronnej i ponownego wprowadzenia ograniczeń w sferze zatrud-

[6] Prawo do podjęcia pracy obejmuje również członków rodziny legalnie zatrudnionego pracownika.

nienia. Taką możliwość przewidywały wszystkie dotychczas zawarte traktaty rozszerzające Unię, ale klauzula ochronna nigdy jeszcze nie została uruchomiona.

Dyskryminacja kandydatów do pracy ze względu na obywatelstwo jest zakazana. Jeżeli do firmy poszukującej pracowników zgłoszą się chętni z krajów akcesyjnych i z państw trzecich (spoza UE), obywatele nowych krajów będą mieli pierwszeństwo w skorzystaniu z oferty zatrudnienia. Niektóre stanowiska w sektorze publicznym (np. żołnierzy zawodowych czy policjantów) mogą być jednak zarezerwowane wyłącznie dla obywateli danego kraju członkowskiego.

Rozwiązania ograniczające dostęp do rynku pracy starych krajów Unii Europejskiej określone w „Akcie przystąpienia" z 2003 r. są porównywalne z zasadami, jakie w tym względzie zastosowano przy akcesji Hiszpanii i Portugalii w styczniu 1986 r. Również w trakcie tamtego rozszerzenia Unii wprowadzono w odniesieniu do swobody przepływu pracowników okres przejściowy i dopiero od stycznia 1993 r. Hiszpanie i Portugalczycy mogli bez przeszkód zatrudniać się w innych państwach Unii. Przy okazji rozszerzenia UE w styczniu 1995 r., związanego z akcesją Austrii, Finlandii i Szwecji, problem swobodnego przepływu pracowników miał marginalne znaczenie i pojawił się wyłącznie w kontekście jednej szczegółowej kwestii odnoszącej się do drugiego miejsca zamieszkania[7].

Okres przejściowy dotyczy jedynie pracowników i nie stanowi przeszkody w osiedlaniu się osób, które pracują na własny rachunek, świadczą usługi lub korzystają z usług na terenie państwa członkowskiego. Swoboda przemieszczania się takich osób została zagwarantowana odrębnymi przepisami prawa wspólnotowego[8]. Z nieograniczonej możliwości przemieszczania się korzystają także turyści, studenci, emeryci itp. Mogą oni osiedlać się w innych państwach członkowskich, ale muszą mieć ubezpieczenie zdrowotne oraz wystarczające zasoby finansowe, aby nie stali się ciężarem dla systemu świadczeń socjalnych w okresie pobytu poza krajem macierzystym.

W toku negocjacji akcesyjnych Polska zastrzegła sobie prawo do stosowania klauzuli wzajemności wobec państw Unii Europejskiej, które będą ograniczały dostęp Polaków do rynku pracy. Oznacza to, że obywatele z krajów korzystających z rozwiązań przejściowych muszą – jeśli chcą się zatrudnić w Polsce – uzyskać od władz polskich zezwolenie na podjęcie pracy. Analogiczne zasady obowiązują w Czechach i na Węgrzech.

---

[7] Okresy przejściowe w traktatach o przystąpieniu do Unii Europejskiej (wybrane przykłady: Hiszpania, Portugalia, Austria, Finlandia, Szwecja). Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmu RP, Raport nr 145, Warszawa 1999, <http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/r-145.htm>.

[8] Dyrektywa 73(148) EWG z 21.05.1973 r. w sprawie zniesienia ograniczeń w zakresie przemieszczania się i pobytu obywateli państw członkowskich, które dotyczą przedsiębiorczości i świadczenia usług (DzUrz L 172 z 28.06.1973 r., s. 14-16).

Okres przejściowy w zakresie dostępu do rynku pracy państw UE-15 został wprowadzony na żądanie większości krajów dawnej Unii, które obawiały się skutków masowego napływu imigrantów zarobkowych ze Wschodu. Źródłem tych obaw była wysoka stopa bezrobocia w Polsce i na Słowacji[9] (rysunek 1), a także bardzo duża różnica w poziomie zarobków (tabela 1) oraz zabezpieczeń społecznych między nowymi i starymi krajami Unii[10]. Na tym tle szczególnie zagrożone czują się Niemcy i Austria, bezpośrednio graniczące z pięcioma państwami akcesyjnymi. Taka sytuacja oczywiście zachęca bezrobotnych Polaków, Czechów czy Węgrów do poszukiwania pracy na przygranicznych terenach Niemiec oraz Austrii, bowiem wówczas – w następstwie rozwoju tanich linii lotniczych oraz komunikacji autobusowej, ułatwień w przekraczaniu granic, a także upowszechnienia się telefonii komórkowej – emigracja zarobkowa nie musi wiązać się ze zmianą miejsca zamieszkania. Dlatego też raczej należy się spodziewać, że Niemcy oraz Austria w pełni wykorzystają możliwości stosowania ograniczeń w swobodzie przepływu pracowników, jakie daje „Akt przystąpienia" i otworzą swoje rynki pracy dla imigrantów z nowych krajów Unii dopiero w maju 2011 r.

Tabela 1

Wysokość zarobków[1)] w wybranych krajach UE w 2002 lub 2003 r. (w euro)

Kraj	Wysokość zarobków	Kraj	Wysokość zarobków
Dania	44 692	Francja	28 068[2)]
Wielka Brytania	40 553[2)]	Hiszpania	19 220
Niemcy	40 375	Cypr	17 740[2)]
Luksemburg	39 587	Grecja	16 739
Holandia	35 200[2)]	Malta	13 460[2)]
Belgia	34 330[2)]	Portugalia	13 450[2)]
Średnia dla UE-15	32 914[2)]	POLSKA	6 434
Szwecja	32 177	Węgry	5 871[2)]
Finlandia	29 844[2)]	Słowacja	4 582[2)]

[1)] Średnioroczna płaca brutto pełnoetatowych pracowników w przedsiębiorstwach przemysłowych i usługowych zatrudniających 10 i więcej osób; [2)] Dane dotyczą 2002 r.
Źródło: Eurostat Yearbook 2005, s. 168.

[9] W latach 2000–2002 – a więc w okresie finałowej fazy negocjacji w sprawie warunków członkostwa nowych krajów w UE – stopa bezrobocia w Polsce, według ocen Eurostat, wzrosła z 16,1% do 19,9%, zaś na Słowacji cały czas utrzymywała się na poziomie około 19%. Średnia stopa bezrobocia w krajach strefy euro wahała się wtedy w granicach 7,9-8,3%.

[10] Por. *Dlaczego Niemcy obawiają się rozszerzenia UE o Polskę i inne kraje Europy Środkowo-Wschodniej?,* pod red. M. A. Cichockiego, Centrum Stosunków Międzynarodowych, „Raporty i Analizy" nr 8/2000, s. 6.

Władze niemieckie i austriackie nie mają wątpliwości, że kilkuletnia zwłoka jest niezbędna, gdyż szeroki strumień relatywnie taniej siły roboczej z państw akcesyjnych mógłby doprowadzić do:

– pogorszenia sytuacji na rynku pracy w Niemczech i Austrii, zwłaszcza w regionach przygranicznych, czego wyrazem będzie wzrost stopy bezrobocia wśród ludności miejscowej; trzeba pamiętać, że wschodnie kraje związkowe Niemiec – podobnie jak Polska – borykają się z problemem nadmiaru siły roboczej, zaś stopa bezrobocia jest tam dwukrotnie wyższa od średniej krajowej (tabela 2); natomiast w Austrii problemem jest relatywnie niewielka chłonność austriackiego rynku pracy[11];

– nasilenia się zjawiska „turystyki socjalnej", czyli wzrostu liczby osób chcących skorzystać z dobrodziejstw niemieckiego czy austriackiego systemu ubezpieczeń społecznych i stwarzających dla tego systemu dodatkowe obciążenia finansowe;

– obniżenia dotychczasowej wysokości płac w Niemczech oraz Austrii (w efekcie pojawienia się dużej liczby pracowników z nowych krajów, „psujących" rynek pracy przez godzenie się na niższe wynagrodzenie i gorsze warunki BHP);

– utrudnienia działań podejmowanych przez władze niemieckie i austriackie w celu przyspieszenia procesu asymilacji imigrantów, w tym pracowników pochodzących spoza obszaru UE.

Tabela 2

Stopa bezrobocia we wschodnich krajach związkowych Niemiec w latach 2003–2004 (w %)

Kraj związkowy	Stopa bezrobocia			
	ogółem		wśród osób w wieku 15-24 lat	
	2003 r.	2004 r.	2003 r.	2004 r.
Średnia dla Niemiec	9,9	10,3	11,6	12,6
Berlin	17,9	18,4	21,2	20,7
Brandenburgia	18,2	18,4	20,0	23,0
Meklemburgia-Pomorze Przednie	20,4	21,2	19,5	18,9
Saksonia	17,9	18,3	16,7	16,5
Saksonia-Anhalt	20,2	21,6	15,9	18,0

Źródło: „Eurostat News Release" nr 126/2005 z 7.10.2005 r.

[11] Według ocen Eurostat, w 2005 r. w austriackiej gospodarce pracowało łącznie 3798 tys. osób. „Statistic in focus. Population and social conditions", nr 11/2006, s. 4.

Niemcy i Austriacy podkreślają, że przejściowe ograniczenia w dostępie do rynku pracy nie mają na celu całkowitego zablokowania napływu pracowników z krajów akcesyjnych, a jedynie służą sterowaniu migracją zarobkową z sąsiadujących nowych państw. Do zbliżonej argumentacji odwołują się inne państwa UE-15, które dotychczas nie zdecydowały się na zliberalizowanie swojego rynku pracy.

Skala zainteresowania Polaków podjęciem pracy w starych krajach Unii Europejskiej

Dane uzyskane w ramach programu statystycznego pn. Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL) wskazują, że po 1 maja 2004 r. nadal zwiększała się mobilność Polaków, której wzrost obserwuje się od końca lat dziewięćdziesiątych. Po akcesji Polski do Unii Europejskiej liczba mieszkańców kraju czasowo przebywających poza granicami wzrosła w porównaniu z 2003 r. o około 20% lub nawet o ponad 50%, jeśli za punkt odniesienia przyjmie się 2002 r. Równocześnie zaczęły przeważać wyjazdy krótkookresowe (poniżej 12 miesięcy), podczas gdy poprzednio dominowały pobyty trwające ponad 1 rok. W poszerzonej Unii najważniejszym miejscem docelowym dla Polaków szukających zatrudnienia poza krajem stała się Wielka Brytania (w związku z decyzją o otwarciu rynku pracy dla obywateli z nowych państw bez okresu przejściowego), chociaż nadal w sensie ilościowym najwięcej Polaków pracuje w Niemczech, które są niejako tradycyjnym kierunkiem emigracji zarobkowej z Polski po 1990 r.[12]

Dokładne określenie liczby Polaków, którzy po akcesji podjęli pracę w starych krajach UE nie jest jednak w praktyce możliwe. Dlatego też oceny eksperckie bardzo się w tym względzie różnią – wahają się od 1 do 2 mln osób, w dodatku przy założeniu, że mogą to być jeszcze wielkości zaniżone[13] . Pewne jest tylko, że w 2004 r. Polacy uzyskali łącznie 622 tys., a w 2005 r. 629 tys. pozwoleń na

---

[12] P. Kaczmarczyk, M. Okólski: *Migracje specjalistów wysokiej klasy w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa, listopad 2005 r., s. 25 i 133. Streszczenie opracowania zostało przedstawione na seminarium zorganizowanym przez UKIE 10.02.2006 r. Obydwa materiały są dostępne na stronie internetowej UKIE <http://www1.ukie. gov.pl>.

[13] W tym kontekście w prasie przytacza się np. szacunki Wojciecha Łukowskiego z Ośrodka Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego, który ocenia liczbę Polaków pracujących (legalnie i „na czarno") w krajach dawnej UE przynajmniej na 1,5-2 mln osób. Cyt. za: „Gazeta Wyborcza" z 12 i 27.06.2006 r. Z kolei według wyliczeń Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS), w 2005 r. próbę uzyskania pracy w krajach Europejskiego Obszaru Gospodarczego podjęło około 1 mln Polaków. Zob. Informacja rządu na temat sytuacji i prognozowanych tendencji na rynku pracy w 2006 r., Warszawa, maj 2006 r., s. 12, <http://www.mpips.gov.pl/index.php?gid=949>. Z nowszych ocen MPiPS wynika, że po rozszerzeniu UE w celu podjęcia pracy za granicą z Polski wyjechało ok. 600 tys. osób. Konferencja prasowa w MPiPS nt. rynku pracy, zorganizowana 25.07.2006 r., <http://www.mpips.gov.pl>.

podjęcie pracy (tabela 3). Dla porównania: w 2000 r. za granicą pracowało w sumie 550–600 tys. obywateli Polski, z czego około 350 tys. było zatrudnionych legalnie, głównie na podstawie dwustronnych umów, jakie Polska zawarła z kilkoma krajami Unii (Niemcy, Francja, Hiszpania, Luksemburg).

Tabela 3

Liczba pozwoleń na pracę uzyskanych przez Polaków w krajach starej UE w latach 2004–2005

Kraj	2004 r.	2005 r.	Kraj	2004 r.	2005 r.
Austria	16 731	19 609	Irlandia	27 295	64 731
Belgia	1 777	3 442	Luksemburg	b.d.	b.d.
Dania	1 700	1 832	Niemcy	412 509	321 757
Finlandia	130	152	Portugalia	b.d.	b.d.
Francja	9 202	9 672	Szwecja	3 118	3 060
Grecja	3 041	3 274	Wielka Brytania	75 455	129 440
Hiszpania	13 824	11 639	Włochy	36 980	33 547
Holandia	20 190	26 474	Razem	621 952	628 629

Źródło: Zestawiono na podstawie niepublikowanych danych MPiPS z kwietnia 2006 r.

Liczba pozwoleń na pracę wydanych w latach 2004–2005 nie odzwierciedla rzeczywistej aktywności zarobkowej Polaków za granicą. Wynika to z następujących powodów:

– dostępne dane dotyczą tylko pracy legalnej i nie obejmują co najmniej równie licznej grupy osób zatrudnionych w szarej strefie gospodarki;

– pracownicy z Polski przeważnie wykonują prace dorywcze lub sezonowe, w konsekwencji czego liczna grupa Polaków przebywa za granicą jedynie przez stosunkowo krótki okres i po wygaśnięciu umowy wraca do kraju, by za jakiś czas ponownie wyjechać na zarobek; oznacza to, że te same osoby wielokrotnie ubiegają się o pozwolenie na pracę w innych państwach UE i w konsekwencji są wielokrotnie ujmowane w statystykach dotyczących cudzoziemców;

– wielu Polaków pracujących obecnie w krajach UE to osoby, które wyjechały za granicę przed akcesją i po przyjęciu Polski do Unii jedynie zalegalizowały swój pobyt oraz zatrudnienie;

– część Polaków pracuje legalnie przez okres dłuższy niż 12 miesięcy (w tym na podstawie zezwoleń udzielonych jeszcze przed 1 maja 2004 r.), osoby te zgodnie z „Aktem przystąpienia" nie są zobligowane do uzyskania pozwoleń na pracę;

– obowiązująca w niektórych państwach UE swoboda przepływu pracowników oznacza brak konieczności uzyskiwania zezwoleń na pracę, a tym samym najczęściej nie ma ścisłej ewidencji obcokrajowców;

– statystyki dotyczące obecności cudzoziemców na rynku pracy dostępne w poszczególnych krajach UE są niekompletne i częściowo nieporównywalne.

Skutki napływu imigrantów zarobkowych z nowych krajów Unii Europejskiej dla rynku pracy starych państw Unii

Pojawienie się po 1 maja 2004 r. w krajach dawnej Unii Europejskiej liczniejszej – w porównaniu ze stanem sprzed jej rozszerzenia – grupy pracowników z państw Europy Środkowej i Wschodniej nie stworzyło dotychczas szczególnych problemów na rynku pracy UE-15. Ruchy migracyjne między nową a starą częścią Unii okazały się po prostu zbyt małe, aby wywołać odczuwalne skutki w sferze zatrudnienia w dawnych krajach Unii. W 2005 r. obywatele państw akcesyjnych stanowili niewielki w sumie odsetek siły roboczej w państwach UE-15, wahający się od 0,1% we Francji czy Holandii do 1,4% w Austrii i 2% w Irlandii (tabela 4). Dla sytuacji na rynku pracy w starych krajach Unii dużo większe znaczenie ma imigracja zarobkowa z udziałem pracowników z innych państw UE-15, a przede wszystkim napływ imigrantów spoza obszaru Unii. Pracownicy z dawnych krajów UE stanowili bowiem 2,1%, a imigranci z państw trzecich aż 5,1% ogółu siły roboczej działającej na obszarze starej części UE, podczas gdy analogiczny wskaźnik dla pracowników z krajów akcesyjnych wyniósł jedynie 0,4%.

Z opublikowanego w lutym 2006 r. raportu Komisji Europejskiej na temat funkcjonowania okresu przejściowego w sferze przepływu pracowników wynika, że otwarcie przez Wielką Brytanię, Irlandię i Szwecję[14] dostępu do rynku pracy dla obywateli z krajów akcesyjnych nie pogorszyło pozycji ludności miejscowej pod względem możliwości znalezienia zatrudnienia. Imigranci ze Wschodu zajmują na ogół nieobsadzone albo nowo powstałe stanowiska robocze i tym samym nie występuje zjawisko wypychania z rynku pracy rdzennych mieszkańców państw UE-15. W tym kontekście raczej można mówić o uzupełnianiu braków fachowej siły roboczej, widocznych w wielu krajach dawnej Unii, zwłaszcza w zawodach

[14] Wielka Brytania, Irlandia i Szwecja zdecydowały się na szybkie otwarcie rynku pracy dla obywateli z nowych państw UE z uwagi na duże zapotrzebowanie na siłę roboczą, będące efektem szybkiego wzrostu gospodarczego, a także ze względu na niską stopę bezrobocia. Ważnym powodem było również dążenie do zmniejszenia skali nielegalnej imigracji zarobkowej ze wszystkimi tego negatywnymi konsekwencjami ekonomicznymi i społecznymi. Zob. P. Kaczmarczyk, M. Okólski: *Migracje specjalistów* ..., op.cit., s. 28.

mało atrakcyjnych pod względem warunków pracy i płacy, ale także wśród lekarzy i informatyków[15].

Tabela 4

Znaczenie migracji zarobkowej na rynku pracy krajów UE-15 w 2005 r. (zasób siły roboczej w poszczególnych krajach = 100%)

Docelowy kraj imigracji zarobkowej	Miejscowa siła robocza	Imigracja zarobkowa ogółem	Kierunki napływu imigrantów		
			z innych krajów UE-15	z nowych krajów UE	spoza obszaru UE
Austria	89,2	10,8	1,9	1,4	7,5
Belgia	91,3	8,7	5,9	0,2	2,6
Dania	96,4	3,6	1,1	0,1	2,4
Finlandia	98,3	1,7	0,4	0,3	1,0
Francja	94,4	5,6	1,9	0,1	3,6
Grecja	94,0	6,0	0,3	0,4	5,3
Hiszpania	90,5	9,5	1,2	0,2	8,1
Holandia	95,7	4,3	1,4	0,1	2,8
Irlandia	92,3	7,7	3,0	2,0	2,7
Luksemburg	57,9	42,1	37,6	0,3	4,2
Niemcy	89,5	10,5	2,8	0,7	7,0
Portugalia	97,0	3,0	0,4	0,1	2,5
Szwecja	94,8	5,2	2,3	0,2	2,7
Wielka Brytania	93,8	6,2	1,7	0,4	4,1
Średnia dla krajów UE-15	92,4	7,6	2,1	0,4	5,1
Średnia dla nowych krajów	98,4	1,6	0,2	0,2	1,2
Średnia dla całej UE	93,7	6,3	1,7	0,3	4,3

Źródło: *Sprawozdanie z funkcjonowania ustaleń przejściowych określonych w Traktacie o przystąpieniu z 2003 r. (w okresie od 1.05.2004 r. do 30.04.2006 r.)*, COM(2006) 48 końcowy, Bruksela, 8.2.2006 r., s. 20, <http://eur-lex.europa.eu/LexUri-Serv/site/pl/com/2006/com2006_0048pl01.pdf>.

W żadnym z krajów UE-15 nie stwierdzono występowania na szerszą skalę „turystyki socjalnej" – dane dotyczące stopy zatrudnienia w grupie pracowników

[15] W wypadku imigrantów z nowych państw chodzi przeważnie o zatrudnienie krótkoterminowe, związane z sezonowym wzrostem zapotrzebowania na pracowników w rolnictwie, ogrodnictwie, leśnictwie, budownictwie, gastronomii, hotelarstwie, a także ze świadczeniem usług sprzątania oraz opieki nad dziećmi. We Włoszech i Francji 71-76% wydanych w latach 2004–2005 zezwoleń na pracę dotyczyło takich właśnie zajęć, w Austrii – 85%, zaś w Niemczech – 95%. *Sprawozdanie z funkcjonowania ustaleń przejściowych* ..., op. cit., s. 11-12.

z nowych państw wskazują, że celem imigrantów z tych krajów jest podjęcie pracy zarobkowej, a nie korzystanie ze świadczeń socjalnych[16]. W sumie więc pracownicy z państw akcesyjnych nie tylko nie okazali się ciężarem dla systemu ubezpieczeń społecznych oraz budżetu starych krajów Unii Europejskiej, a wręcz przeciwnie – płacąc podatki oraz składki na ubezpieczenia społeczne – zasilają sektor finansów publicznych. Można także przypuszczać, że w tych krajach dawnej Unii, które otworzyły swój rynek pracy dla obywateli z nowych państw ograniczeniu uległa szara strefa gospodarki oraz inne patologiczne zjawiska w sferze zatrudnienia (pozorna praca na własny rachunek, fikcyjne świadczenie usług podwykonawstwa, narzucanie przez przedsiębiorców nieuczciwych warunków pracy oraz wyzyskiwanie obcokrajowców).

Na podstawie doświadczeń Wielkiej Brytanii, Irlandii i Szwecji Komisja Europejska doszła do wniosku, że dalsze utrzymywanie ograniczeń w dostępie do rynku pracy państw dawnej Unii Europejskiej nie ma uzasadnienia ekonomicznego i wezwała rządy tych państw do możliwie szybkiego wprowadzenia pełnej swobody przepływu pracowników z krajów akcesyjnych[17]. W podobnym duchu wypowiedział się także Parlament Europejski w rezolucji przyjętej 5 kwietnia 2006 r.[18]

Chociaż Komisja Europejska uznała, że imigracja zarobkowa z nowych państw nie stwarza specjalnych zagrożeń dla rynku pracy dawnej UE, to jednak oceny bazujące na zagregowanych i uśrednionych danych siłą rzeczy nie oddają całej złożoności zjawisk w obszarze zatrudnienia i wszystkich problemów, jakie w tej materii mogą się pojawić w wymiarze sektorowym i lokalnym. Dotyczy to zwłaszcza regionów Niemiec i Austrii graniczących z nowymi krajami Unii. Inną sprawą jest, że państwa UE-15 nie powinny zbytnio zwlekać ze znoszeniem ograniczeń w swobodzie przepływu pracowników, jeśli chcą uniknąć nasilenia negatywnych zachowań pracodawców oraz pracobiorców na rynku pracy.

W dłuższym przedziale czasu imigracja zarobkowa ze Wschodu będzie łagodziła napięcia na rynku pracy starych państw Unii, wywołane niekorzystnymi

---

[16] Świadczy o tym wysoka stopa zatrudnienia (odsetek osób pracujących w liczbie ludności w wieku 15 i więcej lat) wśród imigrantów zarobkowych z państw akcesyjnych, zatrudnionych w krajach UE-15. W 2005 r. wskaźnik ten wyniósł 68% i był wyraźnie wyższy od stopy zatrudnienia w samych nowych państwach (57%). W niektórych krajach dawnej Unii (Irlandia, Francja) imigranci z państw akcesyjnych odznaczają się w ogóle najwyższą stopą zatrudnienia na rynku pracy tych krajów. Szczegółowe dane na ten temat zostały przedstawione w *Sprawozdaniu z funkcjonowania ustaleń przejściowych* ..., op. cit., s. 13.

[17] Tamże, s. 16-18.

[18] Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie uregulowań przejściowych ograniczających swobodny przepływ pracowników w obrębie rynków pracy UE, P6_TA-PROV(2006)0129. Zob. także: Sprawozdanie Komisji Zatrudnienia i Spraw Socjalnych z 22.03.2006 r., poświęcone tej problematyce, A6-0069/2006, wersja ostateczna.

tendencjami demograficznymi. Społeczeństwa krajów UE-15 wyraźnie się starzeją, w konsekwencji czego udział ludności w wieku produkcyjnym w populacji Europejczyków zmniejszy się z 67,2% w 2004 r. do 56,7% w 2050 r., przy równoczesnym podwojeniu się (wzrost z 16,4% do 29,9%) odsetka osób w wieku poprodukcyjnym[19]. W tej sytuacji napływ pracowników z nowych krajów Unii może okazać się rozwiązaniem bardzo pożądanym czy też wręcz niezbędnym z punktu widzenia możliwości rozwojowych państw UE-15.

Długofalowe skutki emigracji zarobkowej Polaków do starych państw Unii Europejskiej dla krajowego rynku pracy

Naturalną konsekwencją akcesji Polski do Unii Europejskiej jest stopniowe włączanie się Polaków – w tym także osób z wyższym wykształceniem oraz studentów – w proces przepływu pracowników między krajami Unii, który jest jedną z charakterystycznych cech wspólnego rynku. Ponieważ Polska jest tradycyjnie krajem emigracji zarobkowej, istnieje niebezpieczeństwo odpływu licznej grupy pracowników dobrze wykształconych i wyszkolonych (tzw. drenaż mózgów). Zdaniem ekspertów, zjawisko to nie przybrało jednak na razie niepokojących rozmiarów. Tym niemniej migracje osób przedsiębiorczych i dobrze przygotowanych pod względem zawodowym mogą wywoływać niekorzystne efekty sektorowe oraz na poziomie lokalnym czy regionalnym[20].

Już obecnie coraz częściej pojawiają się sygnały o ujawnianiu się w Polsce (np. na Dolnym Śląsku) luki poemigracyjnej, wyrażającej się w braku rąk do pracy w usługach, handlu i budownictwie[21]. Efektem takiej sytuacji jest także wzrost oczekiwań płacowych polskich pracowników, co wpływa negatywnie na konkurencyjność firm krajowych. Wobec pogłębiających się problemów z pokryciem popytu na siłę roboczą w następstwie emigracji zarobkowej Polaków, przedsiębiorcy wskazują na potrzebę zliberalizowania dostępu do polskiego rynku pracy dla obywateli z krajów Europy Wschodniej (Ukraina, Rosja). Zwiększony napływ legalnych imigrantów z tych państw nie powinien utrudnić rodzimym pracownikom znalezienia zatrudnienia[22].

---

[19] „Eurostat News Release" nr 48/2005 z 8.04.2005 r.

[20] P. Kaczmarczyk, M. Okólski: *Migracje specjalistów* ..., op. cit., s. 107,122 i 145.

[21] Por. M. Bunda: *Dziura po emigrantach,* „Polityka" nr 28 z 15.07.2006 r., s. 4-5.

[22] W Polsce w odniesieniu do imigrantów zarobkowych dawno już wykształcił się dwusegmentowy rynek pracy, charakteryzujący się niewielką liczbą legalnie pracujących cudzoziemców (ok. 20 tys. osób, głównie z krajów Europejskiego Obszaru Gospodarczego i USA, przybyłych w następstwie napływu kapitału zagranicznego), a równocześnie wielokrotnie większym zatrudnieniem nielegalnym, ocenianym na 50-300 tys. osób rocznie. Ponieważ imigranci z Europy Wschodniej podejmują pracę, którą Polacy często nie są zainteresowani, napływ obcokrajowców do Polski nie powinien pogorszyć sytuacji

Grupą zawodową, w przypadku której wyjazd z Polski w celach zarobkowych wzbudza obecnie duże emocje, są pracownicy służby zdrowia. Czynnikiem ułatwiającym podjęcie decyzji o szukaniu zatrudnienia poza krajem jest uznawalność na obszarze całej Unii dyplomów oraz kwalifikacji zawodowych zdobytych w Polsce, a także to, że większość krajów zachodnioeuropejskich boryka się z poważnymi niedoborami personelu medycznego. Dokładnie nie wiadomo, ilu lekarzy oraz pielęgniarek zamierza zatrudnić się za granicą, a tym bardziej – ile osób faktycznie już to zrobiło albo zrobi w niedalekiej przyszłości. Jedynym instrumentem pozwalającym na przybliżone oszacowanie tego zjawiska są wnioski o potwierdzenie kwalifikacji zawodowych. Z danych Ministerstwa Zdrowia wynika, że od 1 maja 2004 r. do końca grudnia 2005 r. o wydanie wspomnianych zaświadczeń wystąpiło w sumie 5,72 tys. lekarzy (co odpowiada 4,8% ogólnej liczby lekarzy czynnych zawodowo), a ponadto 1,39 tys. dentystów (4,6%) oraz 3,37 tys. pielęgniarek i położnych (1,13%)[23]. Blisko 4/5 ogólnej liczby wniosków w sprawie potwierdzenia kwalifikacji zawodowych, jakie złożono od dnia przystąpienia Polski do Unii do końca 2005 r., wpłynęło w okresie od połowy 2004 r. do połowy 2005 r. W drugim półroczu 2005 r. zainteresowanie uzyskaniem wspomnianych zaświadczeń wyraźnie się zmniejszyło[24]. Zdaniem resortu zdrowia, migracja tzw. białego personelu jest zjawiskiem zauważalnym, ale na razie jego skala nie jest na tyle duża, by stanowiła zagrożenie dla systemu ochrony zdrowia w Polsce[25]. Odpływ lekarzy może jednak okazać się dotkliwy w niektórych specjalnościach – dotyczy to zwłaszcza anestezjologów (w tym wypadku wnioski o wydanie dokumentów niezbędnych do wykonywania zawodu za granicą do końca czerwca 2005 r. złożyło 11,7% praktykujących anestezjologów), chirurgów plastycznych (9,2%) oraz chirurgów klatki piersiowej (8,9%)[26]. Zainteresowanie lekarzy podjęciem pracy w innych krajach Unii Europejskiej jest zróżnicowane w zależności od regionu, w którym ci lekarze praktykują. Najwięcej chętnych do

---

na krajowym rynku pracy. Możliwość legalnego zatrudnienia w Polsce zmniejszy liczbę pracowników z państw Europy Wschodniej, działających w szarej strefie gospodarki. J. Korczyńska: *Zapotrzebowanie na pracę obcokrajowców w Polsce. Próba analizy i wniosków dla polityki migracyjnej (streszczenie),* Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, 31.01.2005 r., s. 3, 5 i 8.

[23] Informacje datowane na 24 i 28.04.2006 r., przedstawione przez Annę Gręziak, podsekretarza stanu w Ministerstwie Zdrowia, w odpowiedzi na: interpelację nr 1997 w spr. opuszczania naszego kraju przez wykwalifikowane kadry medyczne po przystąpieniu Polski do UE oraz interpelację nr 1970 w spr. emigracji polskich lekarzy za granicę. 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>.

[24] Wypowiedź A. Gręziak, w trakcie posiedzenia Sejmu 12.07.2006 r., stenogram nr 21/2006, s. 44 <http://orka.sejm.gov.pl/ StenoInter5.nsf/main?OpenForm>.

[25] Informacja z 22.12.2005 r., przedstawiona przez A. Gręziak w odpowiedzi na interpelację nr 159 w spr. emigracji zarobkowej lekarzy. Por. P. Kaczmarczyk, M. Okólski: *Migracje specjalistów*..., op.cit., s. 137.

[26] Informacja z 24.04.2006 r. (interpelacja nr 1997)..., op. cit.

emigracji zarobkowej odnotowuje się w województwach zachodnich oraz województwie gdańskim, gdzie polscy lekarze od dawna rozwijają kontakty zawodowe z placówkami służby zdrowia w Niemczech i Skandynawii. Wskazuje na to duża liczba wniosków o potwierdzenie kwalifikacji, złożonych w okręgowych izbach lekarskich (OIL) w zachodniej i północnej części Polski, znacznie przekraczająca średnią liczbę wniosków w tej sprawie dla całego kraju[27]. Gdyby proces naprawy publicznej służby zdrowia w Polsce przedłużał się, jest prawdopodobne, że skala emigracji zarobkowej personelu medycznego znacznie się zwiększy.

Podejmowanie przez polskich specjalistów zatrudnienia w innych państwach Unii Europejskiej nie powinno być postrzegane wyłącznie w kategoriach swoistej straty dla jakości krajowych zasobów pracy. Po pierwsze bowiem, międzynarodowa mobilność pracowników jest nieodzownym warunkiem udziału Polski w procesie dokonującej się w ramach Unii cyrkulacji wiedzy, informacji i technologii. Oczywiście istotne jest w tym kontekście, aby Polacy wykonywali za granicą pracę adekwatną do ich kwalifikacji zawodowych, co na razie niestety nie jest regułą[28].

Po drugie, częściowe otwarcie rynku pracy dawnych państw Unii dla Polaków łagodzi problem bezrobocia w Polsce, zwłaszcza wśród osób młodych. Według niektórych ocen, na skutek wyjazdu licznej grupy Polaków do pracy za granicą na krajowym rynku pracy ubyło 300 tys. bezrobotnych, a równocześnie przybyło co najmniej 30 tys. nowych miejsc pracy[29]. Przyrost podaży miejsc pracy jest efektem wzrostu krajowego popytu konsumpcyjnego (głównie na materiały i usługi budowlane, samochody, sprzęt komputerowy i RTV) w następstwie dopływu na rynek środków finansowych przesyłanych przez osoby pracujące za granicą[30].

---

[27] Do OIL w Gorzowie Wielkopolskim o potwierdzenie kwalifikacji zawodowych wystąpiło aż 15,8% ogółu lekarzy zarejestrowanych w tej izbie, przy średniej wartości tego wskaźnika dla Polski wynoszącej 4,8%. Z kolei do OIL w Szczecinie wpłynęły wnioski 9,5% zarejestrowanych lekarzy, do OIL w Opolu oraz Dolnośląskiej Izby Lekarskiej we Wrocławiu – po 6,7%, do OIL w Gdańsku – 5,8% oraz do OIL w Zielonej Górze – 5,7%. Dane Naczelnej Izby Lekarskiej, cyt. za: „Gazeta Wyborcza" z 14.07.2006 r.

[28] Często wynika to ze świadomego wyboru emigrantów zarobkowych z Polski i nastawienia się przede wszystkim na gromadzenie kapitału, a nie na rozwój zawodowy. Inną sprawą jest, że atrakcyjne miejsca pracy dla Polaków są na ogół trudno dostępne, także dla osób mających dyplomy szkół wyższych (efekt słabości krajowego systemu edukacji i niedostatecznej znajomości mechanizmów rządzących rynkiem pracy w krajach UE-15).

[29] M. Bunda: *Dziura po emigrantach*..., op. cit., s. 6.

[30] Tylko za pośrednictwem NBP w 2005 r. do Polski napłynęło netto 19,1 mld zł w formie prywatnych przelewów bankowych (w kwocie tej mieszczą się zarówno przekazy zarobków osób pracujących za granicą, jak i spadki, emerytury czy odszkodowania za pracę w III Rzeszy); zob. <http://www.nbp.gov.pl/statystyka/bilans_platniczy/BOP_Q_PLN.xls>. Większość zarobionych za granicą pieniędzy jest przewożona do Polski przez emigrantów bezpośrednio, bez korzystania z usług bankowych.

Po trzecie, Polska stoi wobec konieczności zreformowania rynku pracy tak, aby polskim przedsiębiorcom opłacało się zwiększać zatrudnienie, co automatycznie wpłynie na spadek bezrobocia. Przebudowa rynku pracy przy dużych nadwyżkach siły roboczej jest zadaniem szczególnie trudnym i kosztownym. Doświadczenia Hiszpanii i innych państw południa Europy pokazują jednak, że ekonomiczne i społeczne koszty tego rodzaju zmian można skuteczne zmniejszyć przez odpowiednio sterowaną emigrację zarobkową[31] .

*

Doświadczenia państw UE-15, które zliberalizowały swój rynek pracy, są w wypadku imigracji zarobkowej ze Wschodu zdecydowanie pozytywne. Negatywny stereotyp polskiego hydraulika zabierającego pracę miejscowym fachowcom generalnie nie znalazł potwierdzenia w faktach. Wiązanie przez wielu Polaków swojej pomyślności z podjęciem pracy za granicą w coraz większym stopniu jest traktowane jako przejaw aktywności zawodowej i typowy dla wspólnego rynku proces przepływu ludzi, umiejętności oraz idei. Istotnym krokiem w kierunku nadania imigracji zarobkowej niejako normalnego wymiaru będzie ostateczne zniesienie przez wszystkie kraje UE-15 ograniczeń w dostępie do rynku pracy. Z punktu widzenia interesów polskiej gospodarki istnieje potrzeba sformułowania długofalowej polityki imigracyjnej adresowanej do Polaków obecnie pracujących za granicą. Powinna ona zachęcać do powrotu do kraju i wykorzystania zgromadzonych kapitałów, zdobytych umiejętności i doświadczeń oraz nawiązanych kontaktów międzynarodowych do wsparcia społeczno-ekonomicznego rozwoju Polski.

dr Paweł Wieczorek

[31] M. Okólski, dyrektor Ośrodka Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego, szacuje, że z tego punktu widzenia pożądany byłby wyjazd w celach zarobkowych co najmniej 1 mln osób. Wypowiedź M. Okólskiego na łamach „Gazety Wyborczej" z 11.05.2006 r.

Lech Witecki
Joanna Nurkiewicz

FUNKCJONOWANIE SYSTEMU WEWNĘTRZNEJ KONTROLI FINANSOWEJ FUNDUSZY STRUKTURALNYCH

Fundusze strukturalne są instrumentem polityki spójności społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej, którego zadaniem jest wspieranie restrukturyzacji i modernizacji gospodarek krajów członkowskich. Fundusze są kierowane do tych sektorów gospodarki i regionów, które bez pomocy finansowej nie są w stanie osiągnąć średniego poziomu ekonomicznego Unii i wpływają na zwiększenie jej spójności ekonomicznej i społecznej. Polska w latach 2004–2006 może wykorzystać z zasobów funduszy strukturalnych 8,6 mld euro. Kwota ta zostanie przyznana i spożytkowana, jeżeli liczba projektów kwalifikowanych będzie wystarczająca oraz Polska będzie miała sprawny i efektywny system zarządzania i kontroli projektów. Oba te warunki są nierozerwalne, bowiem pełna gotowość administracyjna przy braku projektów nie wystarczy do wykorzystania środków pomocowych. Z drugiej strony, jeszcze gorsza może być sytuacja, gdy przy wystarczającej liczbie projektów zabraknie sprawnego systemu zarządzania, a zwłaszcza systemu kontroli. W tym wypadku sam system może nie uchronić od popełniania błędów skutkujących powstaniem nieprawidłowości. Wszelkie środki finansowe wydane w sposób nieprawidłowy będą podlegały zwrotowi, co przy trudnościach, jakie mogą wystąpić z ich odzyskiwaniem doprowadzić może do konieczności zwrotu pieniędzy Komisji Europejskiej z budżetu państwa.

Celem przeprowadzonej przez NIK kontroli[1] była ocena realizacji zadań związanych z ustanowieniem i funkcjonowaniem wybranych elementów systemu kon-

[1] Kontrolę przeprowadzono od września do grudnia 2005 r. z inicjatywy własnej NIK. Badania dotyczyły okresu od maja 2004 r. do grudnia 2005 r. i objęły wszystkie poziomy zarządzania funduszami strukturalnymi, tj. instytucję zarządzającą podstawami wsparcia Wspólnoty, odpowiedzialną za nadzór

troli wewnętrznej środków z funduszy strukturalnych[2] w ramach trzech sektorowych programów operacyjnych (SPO): „Wzrost konkurencji przedsiębiorstw" (SPO WKP), „Rozwój zasobów ludzkich" (SPO RZL) oraz SPO „Transport". Przedmiotem kontroli była także ocena stanu kadr wykonujących zadania związane z wdrażaniem funduszy strukturalnych oraz prawidłowości procesu wyłaniania projektów do realizacji wobec zmian kryteriów naboru i analizy wniosków.

Programy operacyjne SPO WKP, SPO „Transport" oraz SPO RZL współfinansowane są z dwóch spośród czterech istniejących funduszy strukturalnych Unii Europejskiej: Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR).

Europejski Fundusz Społeczny został utworzony w celu wspierania wspólnotowej polityki społecznej. Finansuje działania państw członkowskich w zakresie przeciwdziałania bezrobociu i rozwoju zasobów ludzkich. Ze środków funduszu finansowane są projekty realizowane w ramach SPO RZL, obejmujące szkolenia zawodowe, stypendia, praktyki zawodowe, doradztwo i pośrednictwo zawodowe, analizy i badania dotyczące rynku pracy.

Celem Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego jest zmniejszanie dysproporcji regionalnych – przez niwelowanie różnic w poziomach rozwoju – oraz zacofania regionów. Fundusz wspomaga zwłaszcza środowisko produkcyjne i konkurencyjność przedsiębiorstw, badania naukowe i rozwój technologiczny, inwestycje infrastrukturalne, ochronę środowiska, rozwój turystyki i inwestycji kulturalnych, a także rozwój społeczeństwa informacyjnego oraz współpracę przygraniczną. Z EFRR finansowane są projekty w ramach SPO „Transport" oraz SPO WKP.

Odpowiedzialność w zakresie stworzenia systemu kontroli wewnętrznej oraz zarządzania procesem wydawania środków pomocowych w ramach tych funduszy została nałożona rozporządzeniami Rady i Komisji Europejskiej (KE), wydanymi w związku z procesem wdrażania funduszy strukturalnych, na kraje człon-

---

nad wykorzystaniem funduszy strukturalnych w Ministerstwie Gospodarki i Pracy; instytucję płatniczą w Ministerstwie Finansów; 3 instytucje zarządzające (w Ministerstwie Infrastruktury – zarządzającym SPO „Transport" oraz w ówczesnym Ministerstwie Gospodarki i Pracy – zarządzającym SPO RZL i SPO WKP); 3 instytucje pośredniczące (w ówczesnym Ministerstwie Gospodarki i Pracy, Ministerstwie Edukacji Narodowej i Sportu oraz Ministerstwie Nauki i Informatyzacji) oraz 23 instytucje wdrażające (w ministerstwach, Polskiej Agencji Rozwoju Regionalnego i wojewódzkich urzędach pracy) oraz 16 regionalnych instytucji finansujących.

[2] Kontrolą objęto następujące elementy systemu wewnętrznej kontroli finansowej: 1) przygotowanie i przesyłanie wniosków o płatność oraz wniosków o refundację; 2) system informowania o nieprawidłowościach; 3) podział obowiązków i odpowiedzialności pracowników wykonujących i nadzorujących czynności związane z zatwierdzaniem i dokonywaniem płatności, księgowaniem i sprawdzaniem operacji finansowych dla funduszy strukturalnych; 4) archiwizowanie dokumentacji związanej z wdrażaniem i finansowaniem projektów; 5) funkcjonowanie audytu wewnętrznego.

kowskie (wyznaczone przez nie odpowiednie jednostki). Państwa członkowskie mają obowiązek zarządzania tym procesem w sposób gwarantujący efektywne i prawidłowe wykorzystanie funduszy Wspólnoty.

Według „Standardów kontroli wewnętrznej" opracowanych przez Komisję Europejską, kontrola wewnętrzna obejmuje zasady i procedury przyjęte przez kierownictwo jednostki, których stosowanie (zgodne z obowiązującymi przepisami i wytycznymi) zapewni osiągnięcie wyznaczonych celów w sposób oszczędny, wydajny i efektywny. Ponadto, zastosowane rozwiązania powinny służyć zapobieganiu i wykrywaniu błędów i nieprawidłowości, rzetelnemu i terminowemu wykonywaniu zadań oraz ochronie zasobów jednostki w procesie zarządzania.

W prawie polskim ramy systemu zarządzania i kontroli funduszy strukturalnych stanowi zarówno ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju[3], jak i rozporządzenie Rady Ministrów z 22 czerwca 2004 r. w sprawie przyjęcia NPR[4], w którym opisano funkcje wykonywane w tym zakresie przez poszczególne instytucje, 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 NPR oraz trybu rozliczeń[5].

Na podstawie ustawy o NPR, właściwi ministrowie zostali zobowiązani do przyjęcia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego, w drodze rozporządzenia, programów operacyjnych współfinansowanych z publicznych środków wspólnotowych, mając na uwadze ustalenia negocjacji z Komisją Europejską. Uzupełnienia programów operacyjnych, będące uszczegółowieniem ich zapisów, zostały przyjęte w drodze rozporządzenia właściwego ministra. Uzupełnienia programów operacyjnych zawierają m.in. następujące informacje: listę, opis i wstępną ocenę działań wskazującą ich spójność z celami priorytetów operacyjnych; szacunkowy plan finansowy programu, priorytetów operacyjnych i działań; szczegółowe zasady dofinansowania i jego maksymalną wysokość w ramach działań; zasady kwalifikacji wydatków oraz zasady wyboru projektów.

W ramach alokacji na lata 2004–2006 Polsce przyznano: na sektorowy program operacyjny „Rozwój zasobów ludzkich" – 1470 mln euro, na sektorowy program operacyjny „Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw" – 1251,1 mln euro i na sektorowy program operacyjny „Transport" – 1163,4 mln euro (łącznie 3884,5 mln euro).

---

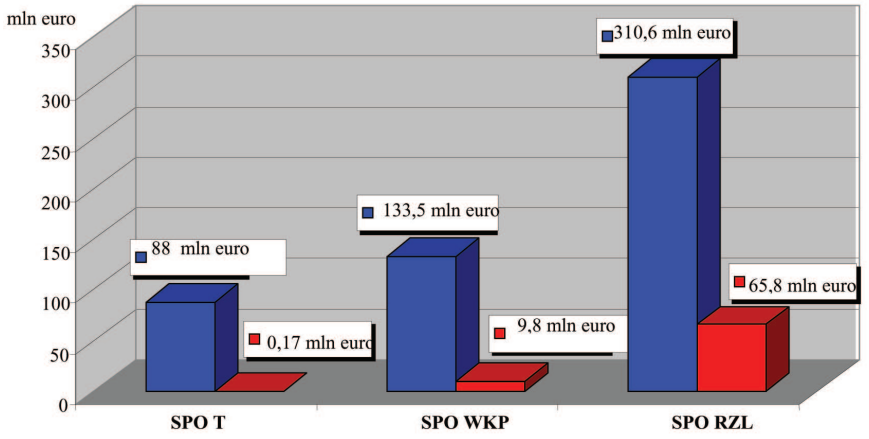
[3] DzU nr 116, poz. 1206.
[4] DzU nr 149, poz. 1567, ze zm.
[5] DzU nr 216, poz. 2206.

Realizacja objętych kontrolą programów operacyjnych w 2005 r. była zróżnicowana. Najbardziej zaawansowane były działania współfinansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego, realizowane w ramach SPO RZL, na które instytucja zarządzająca SPO RZL uzyskała do końca 2005 r. refundację z Komisji Europejskiej w wysokości 9,6 mln euro, co stanowiło 2,8% alokacji EFS na 2004 r. Natomiast w ramach działań współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego do końca 2005 r. Komisja Europejska zrefundowała wydatki w wysokości 0,9 mln euro, co stanowiło 0,2% alokacji na 2004 r.[6]

Do końca grudnia 2005 r. wysokość wydatków, o których refundację instytucje zarządzające wystąpiły do instytucji płatniczej, wyniosła łącznie 75,8 mln euro, co stanowiło 14% wydatków zaplanowanych na 2005 r., z tego na realizację w SPO RZL wydano 65,8 mln euro (21%), na SPO WKP – 9,8 mln euro (7,3%), a na SPO „Transport" jedynie 174,1 tys. euro (0,2%).

Rysunek 1

Wydatkowanie funduszy strukturalnych w roku 2005 w ramach: SPO Transport, SPO WKP oraz SPO RZL, według stanu na 31.12.2005 r. w stosunku do planu wydatków Ministerstwa Finansów



Źródło: Opracowanie własne.

[6] W tym: SPO WKP – 0,7 mln euro, SPO „Transport" – 0,2 mln euro.

Wartości płatności dokonanych z rachunków programowych są większe niż wysokość środków, o refundację których występowały poszczególne instytucje zarządzające do instytucji płatniczej, czy wysokość środków wypłaconych tym instytucjom przez instytucję płatniczą jako refundacja z Komisji Europejskiej poniesionych już wydatków. Do końca 2005 r. wartość dokonanych płatności wyniosła łącznie 519,5 mln euro[7], co stanowiło prawie 98% planu na 2005 r.

Zgodnie z obowiązującą w procesie wydatkowania środków funduszy strukturalnych tzw. zasadą n+2, jeśli zobowiązanie Komisji Europejskiej ujęte w budżecie wspólnotowym w danym roku (roku „n") nie zostanie zrealizowane wnioskami o płatność przekazywanymi przez instytucję płatniczą państwa członkowskiego do końca roku n+2, to różnica między kwotą zobowiązania a kwotą wniosków o płatność zostanie automatycznie anulowana. Oznacza to, że do końca 2006 r. Polska powinna w całości wykorzystać alokację funduszy strukturalnych w ramach SPO „Transport", SPO WKP oraz SPO RZL za 2004 r., jeśli chce uniknąć utraty tych środków.

Najgorsza sytuacja występuje w wykorzystaniu pieniędzy w ramach SPO „Transport", finansowanego z EFRR. Utrzymanie dotychczasowego, niewielkiego ich wykorzystania w ramach tego programu (0,1% alokacji EFRR na 2004 r.) niesie poważne ryzyko utraty części środków z funduszu EFRR. Wartość wniosków o refundację, przekazanych przez instytucję zarządzającą SPO „Transport" do instytucji płatniczej, obejmujących wydatki poniesione przez beneficjentów do końca 2005 r., wynosiła niespełna 0,2 mln euro. Środki przekazane przez Komisję Europejską w tym okresie były znacznie niższe.

Aby strona polska nie utraciła części środków EFRR z alokacji na 2004 r., to zgodnie z zasadą n+2 instytucja płatnicza do końca 2006 r. powinna w ramach SPO „Transport" oraz SPO WKP przekazać Komisji Europejskiej wnioski o płatność o łącznej wartości 554,2 mln euro. W praktyce oznacza to konieczność znacznie wcześniejszego poniesienia przez beneficjentów wydatków w wysokości 347 mln euro, sporządzenia przez nich poprawnych wniosków o płatność oraz zweryfikowania tych wniosków przez właściwe instytucje zaangażowane we wdrażanie programów operacyjnych (przed przesłaniem wniosku do KE).

Kontrola wykazała, że do powstawania opóźnień w wykorzystaniu funduszy strukturalnych na poziomie beneficjentów końcowych, instytucji wdrażających, pośredniczących i zarządzających przyczynił się system zarządzania i kontroli funduszy strukturalnych. Choć spełnia on wymagania określone przez Komisję Europejską i na ogół zapewnia wykrywanie nieprawidłowości w wykorzystaniu

[7] Z tego: w ramach SPO RZL wydano 302,5 mln euro (97,4% planowanych w 2005 r. wydatków), SPO WKP – 215,6 mln euro (161,6%) i SPO „Transport" – 1,5 mln euro (1,7% planu).

tych środków, to jednak w ramach poszczególnych programów operacyjnych zawiera procedury zbyt rozbudowane i wprowadzające obowiązki niewymagane przepisami prawa wspólnotowego.

Przyczynami powstawania opóźnień w wykorzystaniu funduszy strukturalnych były między innymi:

1. Opóźnienia w przygotowaniu aktów prawnych, wytycznych i procedur realizacji programów oraz konieczność ich wielokrotnego poprawiania i nowelizowania. Wdrażanie programów utrudniał zarówno długotrwały proces uzgadniania projektów procedur, jak i konieczność dokonywania wielokrotnych zmian już przyjętych procedur. Z ustaleń kontroli wynika, że objęte kontrolą instytucje w większości należycie wywiązały się z obowiązków określonych w umowach, porozumieniach oraz zaleceniach audytu Komisji Europejskiej dotyczących opracowania podręczników zarządzania i kontroli. (Obowiązek ten nie dotyczył regionalnych instytucji finansujących, które w podpisanych z Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości umowach zobowiązane zostały do stosowania procedur opracowanych przez Agencję). Podręczniki opracowało 28 spośród 30 instytucji. Zgodnie z przyjętymi zasadami, podręczniki przygotowane przez instytucje zarządzające podlegały zatwierdzeniu przez instytucję płatniczą, natomiast procedury instytucji wdrażających oraz instytucji pośredniczących powinny zostać zatwierdzone przez właściwe instytucje zarządzające. Zarówno opracowanie projektów podręczników, jak i proces ich uzgodnień były długie i trwały od 1 do 13 miesięcy. Kontrola wykazała wprowadzanie zmian do zatwierdzonych już przez właściwe instytucje podręczników. Na przykład, w okresie od 5 do 12 miesięcy od chwili zatwierdzenia pierwotnej wersji podręcznika procedur i kontroli w ramach SPO RZL, 17 spośród 22 instytucji (zarówno zarządzających, jak i zaangażowanych we wdrażanie tego programu instytucji wdrażających oraz pośredniczących) przesłało w celu zatwierdzenia nowe wersje podręczników.

2. Ustanowienie zbyt złożonego systemu weryfikacji wniosków o płatność i refundację, utrudniającego ich należyte i terminowe sporządzanie oraz weryfikację. W dokumentach programowych dla każdego z objętych kontrolą programów operacyjnych[8] przewidziano odmienny system dokonywania płatności. Kontrola wykazała, że dla niektórych działań realizowanych w ramach SPO WKP oraz SPO RZL weryfikacja wniosków o płatność i wniosków o refundację prowadzona była dwukrotnie. Wnioski o płatność przygotowywane przez projektodawców

[8] T.j. w: 1) uzupełnieniach SPO; 2) porozumieniu zawartym pomiędzy instytucją płatniczą (Minister Finansów) a instytucją zarządzającą; 3) umowach (porozumieniach) pomiędzy instytucjami zarządzającymi a instytucjami pośredniczącymi i instytucjami wdrażającymi oraz instytucjami wdrażającymi a regionalnymi instytucjami finansującymi; 4) podręcznikach procedur instytucji zarządzających, instytucji płatniczych oraz instytucji wdrażających, dotyczących zarządzania i kontroli.

były weryfikowane przez instytucje wdrażające (w zależności od wdrażanych działań umiejscowione w wojewódzkich urzędach pracy, regionalnych instytucjach finansujących, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości i Ministerstwie Gospodarki i Pracy). Weryfikacja wniosków o refundację opracowanych i sprawdzanych przez instytucje wdrażające dokonywana była (w zależności od wdrażanych działań) przez instytucje pośredniczące oraz instytucje zarządzające. Pomimo wielopoziomowej weryfikacji wniosków, polegającej na dokonywaniu przez różne instytucje szeregu tych samych czynności, przyjęty system nie zapewnia skutecznego eliminowania błędów we wnioskach. Nieprawidłowości dotyczące sporządzania i weryfikacji wniosków o płatność oraz wniosków o refundację występowały na każdym poziomie wdrażania programu operacyjnego. We wszystkich instytucjach zaangażowanych w proces wdrażania programów operacyjnych, które w okresie objętym kontrolą sporządzały i (lub) weryfikowały wnioski o płatność oraz wnioski o refundację, wystąpiły przypadki nierzetelnego i nieterminowego wywiązywania się z obowiązków nałożonych przez procedury oraz umowy. Przyjęte rozwiązania powodowały rozproszenie odpowiedzialności, wydłużenie i powtarzanie czynności w procesie wielopoziomowej weryfikacji wniosków. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, odpowiedzialność za weryfikację wniosków powinna spoczywać na jednostkach dysponujących pełną dokumentacją finansową realizowanych projektów. Pozostałe instytucje ograniczałyby się do kontroli weryfikacji wniosków na podstawie doboru próby, a instytucja zarządzająca sprawdzałaby dodatkowo prawidłowość funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej na poszczególnych poziomach. Takie rozwiązanie przyniosłoby przyspieszenie dokonywania płatności z funduszy strukturalnych.

3. Ustanowienie nadmiernie rozbudowanego i skomplikowanego systemu informowania o nieprawidłowościach oraz jego funkcjonowanie. Zgodnie z opracowanym przez Ministerstwo Finansów „Systemem informowania o nieprawidłowościach w zakresie wykorzystania funduszy strukturalnych", instytucje zaangażowane w proces wdrażania poszczególnych programów operacyjnych (tj. instytucje wdrażające oraz instytucje pośredniczące) mają obowiązek m.in. wykrywania nieprawidłowości i zgłaszania ich na bieżąco właściwej instytucji zarządzającej. W dokumencie tym określono wzory dokumentów dotyczących nieprawidłowości[9] oraz terminy ich sporządzania i przekazywania do instytucji płatniczej i Komisji Europejskiej, wprowadzając w tym zakresie więcej wymagań niż wynika to z przepisów wspólnotowych. Przykładowo, podmioty zaanga-

[9] Informacje o nieprawidłowościach przekazywane są w formie: raportu bieżącego, raportu kwartalnego, noty o nieprawidłowościach (na podstawie art. 56 ustawy z 20.04.2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju), miesięcznych zestawień nieprawidłowości podlegających raportowaniu do KE oraz kwartalnych zestawień nieprawidłowości niepodlegających raportowaniu do KE.

żowane w realizację programów operacyjnych były zobowiązane do opracowywania i przekazywania do usytuowanego w Ministerstwie Finansów Biura Międzynarodowych Relacji Skarbowych (BMRS) dokumentów (np. not o nieprawidłowościach oraz kwartalnych zestawień nieprawidłowości), pomimo że Komisja Europejska nie wymaga tego rodzaju dokumentów. Określenie w „Systemie" konieczności opracowywania 4 dokumentów informujących o wykrytej nieprawidłowości oraz przyjęte na tej podstawie rozwiązania w podręcznikach procedur instytucji zaangażowanych w proces wdrażania spowodowało, że te same podmioty są wielokrotnie informowane o tej samej nieprawidłowości. W okresie od 1 maja 2004 r. do 31 lipca 2005 r. przesłano łącznie 185 informacji o nieprawidłowościach[10]. Kontrola wykazała, że 9 spośród 45 instytucji zaangażowanych we wdrażanie programów operacyjnych nierzetelnie wywiązywało się z obowiązku przesyłania informacji o nieprawidłowościach lub ich braku.

4. Niejasne procedury dotyczące rozliczania projektów, liczne interpretacje wytycznych powodujące trudności w przygotowaniu i rozliczaniu projektów przez beneficjentów. Przyczyniły się one do nierzetelnego przygotowywania przez beneficjentów dokumentów finansowych związanych z realizacją projektów. Ponad 70% złożonych wniosków o płatność wymagało uzupełnienia, co powodowało wydłużenie procesu ich weryfikacji.

Wpływ na powstanie opóźnień miało również niewdrożenie systemu informatycznego monitoringu i kontroli finansowej (SIMIK). Do dnia zakończenia kontroli system ten nie został wprowadzony dla objętych kontrolą programów operacyjnych, pomimo wydania na ten cel łącznie 12,6 mln zł. Brak tego systemu spowodował konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów przez instytucje zaangażowane we wdrażanie programów operacyjnych. Działania Ministerstwa Finansów związane z przygotowaniem systemu rozpoczęto w 2002 r. Zgodnie z terminami wynikającymi z „Programu przygotowań Polski do członkostwa w Unii Europejskiej" [11], system SIMIK powinien funkcjonować od końca lutego 2004 r. Pomimo formalnego odbioru w grudniu 2004 r. oprogramowania SIMIK przez Międzyresortowy Zespół ds. Informatycznego Systemu Monitoringu i Kontroli Finansowej Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności, do dnia zakończenia kontroli NIK system ten nie został uruchomiony. W trakcie wdrażania SIMIK wielokrotnie zmieniano harmonogramy realizacji poszczególnych zadań. Nadal jednak powstają opóźnienia w realizacji aktualizowanych harmonogramów.

---

[10] Nieprawidłowości wykryto w ramach SPO RZL. Zarówno w SPO WKP, jak i SPO „Transport" nie stwierdzono nieprawidłowości, o których zgodnie z obowiązującym systemem powinny być przesyłane informacje do instytucji zarządzającej oraz instytucji pośredniczącej.

[11] „Program przygotowań Polski do członkostwa w Unii Europejskiej" został przyjęty przez Radę Ministrów 5.07.2003 r.

Ustalono, że do SIMIK nie wprowadzono pełnych danych z wniosków projektowych dla badanych programów operacyjnych[12] co powoduje, że kolejne funkcje systemu w zakresie monitorowania, kontroli oraz sprawozdawczości nie funkcjonują.

Na powstanie opóźnień wpłynęły również: nieprawidłowa organizacja pracy, duża rotacja kadr, niewielkie doświadczenie pracowników, a niekiedy niedostosowanie poziomu zatrudnienia do potrzeb. W objętych kontrolą jednostkach zatrudnionych było łącznie 1,5 tys. osób wykonujących prace związane z wdrażaniem funduszy strukturalnych. Najwięcej pracowników zajmujących się tymi zadaniami było zatrudnionych w Ministerstwie Gospodarki i Pracy (157), a najmniej w Ministerstwie Nauki i Informatyzacji (25), w wojewódzkich urzędach pracy – łącznie 587 pracowników (średnio 37), a w regionalnych instytucjach finansujących 347 (średnio 22). Ponad trzyletni staż pracy w dziedzinie obsługi funduszy pomocowych miało zaledwie 16% pracowników zatrudnionych w instytucjach objętych kontrolą (najwięcej w Ministerstwie Finansów – 53%). Staż żadnej spośród 33 osób zaangażowanych we wdrażanie funduszy strukturalnych w Ministerstwie Edukacji Narodowej i Sportu nie przekroczył 3 lat.

Staż pracy w dziedzinie obsługi funduszy pomocowych krótszy niż rok miało 22% pracowników komórek zajmujących się wdrażaniem funduszy strukturalnych. W największym stopniu dotyczyło to Ministerstwa Nauki i Informatyzacji – 48%, w najmniejszym PARP – 9%. W badanym okresie wystąpiła duża rotacja tych pracowników. Najwięcej osób odeszło z Ministerstwa Nauki i Informatyzacji (32%), a najmniej z Polskiej Agencji Rozwoju Regionalnego (6%). Łącznie w jednostkach objętych kontrolą z pracy zrezygnowało 263 pracowników, tj. około 17%. Znaczna rotacja kadr, jak również stosunkowo niewielki, bo nieprzekraczający roku staż pracy w zakresie obsługi funduszy pomocowych wpłynęły na nienależytą i nieterminową realizację zadań.

Kontrola wykazała duże rozbieżności w wysokości wynagrodzeń w poszczególnych jednostkach. Najwyższy poziom wynagrodzeń stwierdzono w Ministerstwie Finansów (5,6 tys. zł), a najniższy w wojewódzkich urzędach pracy (średnio 1,9 tys. zł). Przeciętne wynagrodzenie pracowników zaangażowanych w proces wdrażania funduszy strukturalnych wyniosło 3,3 tys. zł i było niższe (średnio o 500 zł) od przeciętnego wynagrodzenia w jednostce. Największa różnica wystąpiła w Ministerstwie Infrastruktury i wyniosła około 900 zł.

*

[12] Do SIMIK wprowadzano wnioski dotyczące programu operacyjnego „Pomoc techniczna".

Na 2006 r. zaplanowano wydatkowanie środków w ramach objętych kontrolą programów operacyjnych w łącznej wysokości 1339,4 mln euro, tj. na poziomie dwuipółkrotnie wyższym niż na 2005 r. W ramach SPO WKP przewidziano wydanie 541,5 mln euro, tj. czterokrotnie więcej niż w 2005 r., natomiast w ramach SPO „Transport" i SPO RZL odpowiednio: 208,6 mln euro i 589,3 mln euro, tj. około dwa razy więcej niż w planie na 2005 r. Opóźnienia w realizacji programów operacyjnych w latach 2004 i 2005 będą powodować znaczne spiętrzenie płatności koniecznych do realizacji w kolejnych latach (plan wydatkowania objętych kontrolą programów operacyjnych w 2005 r. zrealizowano jedynie w 14%). Może to doprowadzić do sytuacji, w której instytucje nie będą w stanie terminowo i rzetelnie wykonywać powierzonych im zadań, np. w zakresie weryfikacji płatności zrealizowanych przez beneficjentów. To z kolei może powodować ryzyko zrefundowania wydatków niekwalifikujących się do wsparcia z funduszy strukturalnych, a w konsekwencji konieczność zwrotu środków do budżetu Unii Europejskiej. Ustalenia kontroli wskazują również, że do powstawania opóźnień w realizacji programów operacyjnych przyczynia się brak odpowiedniej koordynacji oraz przejrzystego podziału kompetencji w zarządzaniu funduszami strukturalnymi, jak również tendencja do nakładania na instytucje zaangażowane w proces wdrażania funduszy strukturalnych dodatkowych obowiązków, niewymaganych przepisami wspólnotowymi.

Usprawnienia i wzmocnienia wymaga zatem zarządzanie i koordynacja przez instytucje zarządzające działań realizowanych przez podmioty zaangażowane w proces wdrażania programów operacyjnych. Powinno się dążyć do uproszczenia obecnego systemu wdrażania, m.in. przez wyeliminowanie tych procedur, które powodują dublowanie na różnych etapach tych samych czynności. Warunkiem zwiększenia stopnia wykorzystania funduszy strukturalnych jest też zdecydowana poprawa zdolności instytucjonalnej podmiotów zaangażowanych w realizację programów, zwłaszcza przez zapewnienie adekwatnej do zadań liczby pracowników oraz odpowiedniego ich wynagradzania w celu zapobiegania nadmiernej rotacji kadr.

mgr Lech Witecki
mgr Joanna Nurkiewicz
Departament Administracji Publicznej w NIK

Piotr Wasilewski

KSZTAŁCENIE LEKARZY

Najwyższa Izba Kontroli, prowadząc od lat kontrole systemu ochrony zdrowia, aż do 2005 r. nie badała kompleksowo funkcjonowania systemu kształcenia studentów w uczelniach medycznych. Czy negatywna, w większości wypadków, ocena sposobu funkcjonowania i finansowania służby zdrowia, sformułowana w kolejnych informacjach pokontrolnych NIK, odnosi się również do działalności dydaktycznej uczelni medycznych? Próbę odpowiedzi na to pytanie podjęto realizując, w drugiej połowie 2005 r., kontrolę funkcjonowania systemu przygotowania kandydatów do zawodu lekarza. Badaniami kontrolnymi objęto Ministerstwo Zdrowia, 11 szkół wyższych, w których prowadzono studia na kierunku lekarskim i lekarsko-dentystycznym[1] oraz Centrum Egzaminów Medycznych w Łodzi[2].

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła organizację działalności dydaktycznej realizowanej w okresie objętym kontrolą na podstawie ustawy z 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym[3], mimo pewnych nieprawidłowości. Uczelnie medyczne, nadzorowane przez ministra zdrowia, realizowały statutowe zadania związane z procesem kształcenia studentów, a wprowadzenie lekarskiego egzaminu państwowego umożliwiło weryfikację przygotowania absolwentów do samodzielnego wykonywania zawodu.

Kontrola ujawniła jednak niekorzystne zjawiska związane z funkcjonowaniem wyższych szkół medycznych, które mogą prowadzić do obniżenia jakości kształcenia i skutkować pogorszeniem przygotowania zawodowego lekarzy. Stwierdzone

---

[1] Spośród zbadanych uczelni jedynie Akademia Medyczna w Bydgoszczy nie prowadziła kierunku lekarsko-dentystycznego.

[2] Kontrola obejmowała okres od początku 2002 r. do końca I półrocza 2005 r.

[3] DzU nr 65, poz. 385, ze zm. Została ona obecnie zastąpiona ustawą z 27.07.2005 – Prawo o szkolnictwie wyższym (DzU nr 164, poz. 1365).

nieprawidłowości, o ile nie zostaną wyeliminowane, mogą mieć w przyszłości negatywne konsekwencje społeczne. Wszyscy bowiem, w większym lub mniejszym stopniu, korzystamy przecież z usług tej grupy zawodowej.

Rekrutacja na studia

Studia na kierunku lekarskim i lekarsko-dentystycznym prowadzone były, w okresie objętym kontrolą, w systemie bezpłatnych studiów dziennych oraz płatnych studiów wieczorowych. Na tych kierunkach, podobnie zresztą jak i na innych rodzajach studiów medycznych, minister zdrowia miał przyznane ustawowo prawo do limitowania przyjęć na pierwszy rok nauki.

W nowelizacji ustawy o szkolnictwie wyższym, ustawą z 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o zawodzie lekarza oraz o zmianie innych ustaw[4], wprowadzono delegację dla ministra właściwego do spraw zdrowia do ustalenia limitu przyjęć na studia w poszczególnych uczelniach medycznych lub uczelniach prowadzących działalność dydaktyczną i badawczą w dziedzinie nauk medycznych, z uwzględnieniem poszczególnych kierunków i trybów kształcenia. Zgodnie z art. 4 ust. 3a ustawy o szkolnictwie wyższym, który wszedł w życie 1 lutego 2002 r., ustalanie limitów powinno następować w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw szkolnictwa wyższego, po zasięgnięciu opinii właściwych naczelnych organów samorządów zawodów medycznych, z uwzględnieniem możliwości dydaktycznych uczelni oraz zapotrzebowania na ich absolwentów.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła przebieg rekrutacji na kierunku lekarskim i lekarsko-dentystycznym w ramach studiów dziennych. Kryterium decydującym o przyjęciu na studia było uzyskanie określonej liczby punktów na egzaminie wstępnym w ramach ustalonych limitów. Wypadki przekroczenia limitów przyjęć występowały sporadycznie i miały niewielką skalę [5].

Negatywna ocena dotyczy natomiast naboru na studia wieczorowe. Uczelnie medyczne nie dostosowały bowiem rekrutacji na kierunku lekarskim i lekarsko-dentystycznym do limitów ustalonych przez ministra zdrowia[6]. Przykładowo, w roku akademickim 2004/2005 na Akademii Medycznej w Białymstoku limit

---

[4] DzU nr 126, poz.1383.

[5] Minister zdrowia, na podstawie delegacji zawartej w art. 4 ust. 3a znowelizowanej ustawy z 12.09.1990 r. o szkolnictwie wyższym (DzU nr 65 poz. 385, ze zm.), ustalał w drodze rozporządzenia limity przyjęć na pierwszy rok studiów w uczelniach medycznych poczynając od roku akademickiego 2003/2004 (rozporządzenie ministra zdrowia z 24.04.2003 r. w sprawie limitów przyjęć na studia medyczne – DzU nr 99, poz. 917, ze zm.).

[6] Nieprzestrzeganie limitów nastąpiło mimo zwiększenia przez ministra zdrowia limitów przyjęć na kierunek lekarski i lekarsko-dentystyczny w latach 2003–2005 zarówno w odniesieniu do studiów dziennych, jak i wieczorowych.

przyjęć na kierunku lekarskim na studia dzienne wynosił 140 osób, a na wieczorowe 28. Faktycznie naukę rozpoczęło na studiach dziennych 147 osób (przekroczenie limitu o 5%), a na wieczorowych 71 (153,6% ponad limit).

Odstępstwa uzasadniano m.in. własną interpretacją przepisów rozporządzenia ministra zdrowia z 24 kwietnia 2003 r. w sprawie limitów przyjęć na studia medyczne, która odbiegała od wersji przyjętej przez ministerstwo. Należy jednak podkreślić, iż w 4 uczelniach (36,4% kontrolowanych) komisje rekrutacyjne naruszyły także zasady i kryteria przyjęć określone w uchwałach senatów tych jednostek[7]. Istotne było również późne ogłaszanie przez ministra limitów przyjęć obowiązujących w danym roku akademickim. Nowelizacja rozporządzenia określająca limity przyjęć na rok akademicki 2004/2005 weszła w życie dopiero 5 lipca 2004 r., a więc już w trakcie trwania procesu rekrutacyjnego.

W efekcie na studia wieczorowe przyjmowano osoby, które uzyskały słabe wyniki podczas egzaminu, niekiedy nawet 25% poprawnych odpowiedzi, wobec ponad dwukrotnie wyższego progu obowiązującego na studiach dziennych. Kryteria naboru były także obniżane już podczas postępowania rekrutacyjnego. W trakcie rekrutacji w niektórych uczelniach naruszano również przepisy ustawy z 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym oraz stosowano uznaniowe, pozamerytoryczne kryteria oceny kandydatów w toku procedury odwoławczej, co NIK oceniła jako działanie nierzetelne.

Ponadto w 4 uczelniach wysokość czesnego na studiach wieczorowych ustalano w sposób niezgodny z przepisami § 9 rozporządzenia Rady Ministrów z 27 sierpnia 1991 r. w sprawie zasad gospodarki finansowej uczelni[8], zgodnie z którym podstawą ustalania odpłatności powinien być planowany koszt zajęć dydaktycznych. Stwierdzono również, że w niektórych uczelniach nie kalkulowano planowanych kosztów rekrutacji i pobierano opłaty rekrutacyjne na dany rok akademicki w maksymalnej wysokości.

Limitowanie przyjęć wprowadzono także na innych kierunkach studiów medycznych, również na tych, na których absolwentów nie obowiązywał staż podyplomowy i dalsze szkolenie specjalizacyjne. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli regulowanie przez ministra zdrowia dostępu do studiów było zasadne jedynie w odniesieniu do kierunku lekarskiego i lekarsko-dentystycznego, z uwagi na konieczność zapewnienia absolwentom tych kierunków odpowiedniej liczby miejsc stażowych i dalszej możliwości specjalizacji. Wielkości te są określone możliwościami budżetu państwa. Wprowadzenie limitów na tych kierunkach było także wskazane ze względu na jakość kształcenia (odpowiednia liczebność grup stu-

[7] Zgodnie z art. 141 ustawy o szkolnictwie wyższym, senaty poszczególnych uczelni określały w stosownych uchwałach warunki i tryb przyjęć na studia w danym roku akademickim.

[8] DzU nr 84, poz. 380, ze zm.

denckich w trakcie ćwiczeń praktycznych z chorymi, ograniczona baza kliniczno-dydaktyczna). W wyjaśnieniach składanych w toku kontroli urzędnicy Ministerstwa Zdrowia nie wskazali jednak kontrolerom racjonalnych przesłanek, które uzasadniałyby limitowanie przyjęć na wszystkie kierunki studiów medycznych (np. biotechnologia, kosmetologia).

Najwyższa Izba Kontroli uznała zatem za celowe zainicjowanie zmian w obowiązujących regulacjach prawnych, zmierzających do ograniczenia liczby kierunków studiów, na których rekrutacja jest limitowana przez ministra. Należy podkreślić, iż minister zdrowia w pełni zgodził się z ustaleniami Izby w tym zakresie. Stosowny wniosek dotyczący propozycji zmiany ustawy zgłoszono do Ministerstwa Edukacji i Nauki, które miało być inicjatorem nowelizacji ustawy[9].

Przebieg procesu dydaktycznego

W 6 uczelniach (54,5%) stwierdzono zatrudnianie nauczycieli akademickich w godzinach ponadwymiarowych z przekroczeniem ustawowych limitów[10]. Natomiast w 4 spośród nich zjawisko to przybrało znaczne rozmiary. Prowadzenie zajęć w godzinach ponadwymiarowych, które powinno mieć miejsce w szczególnych wypadkach, stało się obowiązującą regułą – dochodziło nawet do 20-krotnego przekroczenia ustawowego limitu.

Brak nadzoru prowadził do zlecania realizacji zadań dydaktycznych za dodatkowym wynagrodzeniem pracownikom, którzy nie wykonali pensum i nie wykorzystali limitu godzin ponadwymiarowych. Akademia Medyczna w Poznaniu np. zawierała z pracownikami dydaktycznymi umowy-zlecenia na prowadzenie zajęć dydaktycznych na wydziałach lekarskich I i II. Badanie kontrolne 100 umów wykazało, że Akademia zawarła 20 umów z nauczycielami akademickimi, którzy jednocześnie nie wykonali pensum bądź limitu godzin ponadwymiarowych. Było to – zdaniem Najwyższej Izby Kontroli – działanie nierzetelne i niegospodarne. Gdyby bowiem tylko w tych 20 wypadkach pracownicy wykonali najpierw pen-

[9] Nowelizacja ma dotyczyć zmiany art. 6 ust. 1 ustawy z 27.07.2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (DzU nr 164, poz. 1365), która zastąpiła obowiązującą w okresie objętym kontrolą ustawę z 12.09.1990 r. o szkolnictwie wyższym.

[10] Czas pracy nauczyciela akademickiego był określony zakresem jego obowiązków dydaktycznych, naukowych i organizacyjnych (art. 101 ust. 1 ustawy o szkolnictwie wyższym). Rodzaje zajęć dydaktycznych rozliczanych w ramach pensum i wymiar pensum w granicach określonych w ust. 3 i 4 ustalał senat uczelni. W szczególnych wypadkach, uzasadnionych koniecznością realizacji programu nauczania, nauczyciel akademicki mógł być zobowiązany do prowadzenia zajęć dydaktycznych w godzinach ponadwymiarowych. Liczba tych godzin nie powinna przekraczać dla pracowników naukowo-dydaktycznych 1/4, a dla pracowników dydaktycznych 1/2 pensum (art. 102 ust. 1).

sum, następnie zajęcia w ramach godzin ponadwymiarowych, a dopiero potem najwyżej opłacane umowy-zlecenia, oszczędności z tego tytułu wyniosłyby 42,9 tys. zł.

Ustawa z 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym wyznaczyła 9-letni okres zatrudnienia na stanowisku adiunkta osób, które nie uzyskały stopnia doktora habilitowanego, oraz jednocześnie przewidywała – w art. 88 ust. 2 – możliwość jego wydłużenia. Skorzystały z niej wszystkie skontrolowane uczelnie. W większości ich statutów wprowadzono postanowienia o 3-letnim okresie prolongaty (12 lat na uzyskanie habilitacji), w skrajnych wypadkach okres zatrudnienia wydłużono do 20, a nawet 30 lat. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, było to niekorzystne dla jakości dydaktyki oraz rozwoju kadry naukowej uczelni. Należy również podkreślić, iż w 5 uczelniach (45,5%) stwierdzono wypadki zatrudniania na stanowisku adiunkta osób, które nie uzyskały stopnia doktora habilitowanego nawet w wydłużonym terminie określonym przez statut uczelni.

Negatywnie oceniono także niewystarczający udział zajęć praktycznych i kontaktu z chorym w toku studiów medycznych. Dalsze przekraczanie limitów rekrutacji może spowodować pogłębienie tych niekorzystnych tendencji, ponieważ ćwiczenia praktyczne, aby były efektywne, nie mogą się odbywać w zbyt licznych grupach. Problem ten był również sygnalizowany zarówno przez Państwową Komisję Akredytacyjną, jak i samych studentów.

Zespół powołany przez Państwową Komisję Akredytacyjną, oceniając jakość kształcenia na kierunku lekarskim Pomorskiej Akademii Medycznej w Szczecinie wskazał, iż pożądane byłoby przeznaczanie około 60% godzin zajęć dydaktycznych na kliniczne zajęcia z chorymi. Udział ten wynosił tymczasem jedynie 50,8%.

W raporcie oceniającym Państwowej Komisji Akredytacyjnej, dotyczącym kierunku lekarskiego Akademii Medycznej w Białymstoku, w części odnoszącej się do spotkań pacjentów ze studentami podano, iż studenci odczuwają niedosyt zajęć klinicznych z chorymi, przewidzianych w planie praktycznej nauki zawodu, a zbyt liczne grupy ćwiczeniowe na zajęciach z kierunkowych przedmiotów klinicznych mają niekorzystny wpływ na jakość kształcenia.

Z kolei studenci Collegium Medicum Uniwersytetu Jagiellońskiego w ankietach przeprowadzonych przez samą uczelnię, oceniając ćwiczenia kliniczne sygnalizowali m.in., że zajęcia z neurochirurgii i neurotraumatologii odbywały się w grupach 20-osobowych i trudno było o kontakt z pacjentem oraz że za duża była grupa studentów zarówno w grupie ćwiczeniowej, jak i w całym bloku szpitalnym, a razem z wydziałem lekarskim ćwiczyły pielęgniarki.

Finansowanie działalności dydaktycznej uczelni medycznych

Dotacje przekazane uczelniom medycznym przez Ministerstwo Zdrowia w ramach działu „Działalność dydaktyczna" wyniosły w latach 2002–2005 (I połowa) odpowiednio 696 046,2 tys. zł, 766 999 tys. zł, 904 477,9 tys. zł oraz 564 279,8 tys. zł[11]. Na pomoc materialną dla studentów przekazano natomiast w tym okresie ogółem 273 179,1 tys. zł. Zaniepokojenie Najwyższej Izby Kontroli wywołały nieprawidłowości w systemie nadzoru uczelni nad uzyskanymi środkami.

W 4 skontrolowanych uczelniach nie ustalono procedur kontroli finansowej dotyczących procesów gromadzenia i rozdysponowania środków publicznych oraz gospodarowania mieniem, do czego zobowiązywały przepisy art. 35a ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych[12]. W 6 uczelniach stwierdzono wadliwe funkcjonowanie audytu wewnętrznego, polegające na opóźnieniach realizacji zadań audytowych, bądź też w ogóle odstąpieniu od ich wykonania.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła także finansowanie niektórych zakupów inwestycyjnych uczelni środkami pochodzącymi z wpłat uczelni dokonywanych na rachunek Ministerstwa Zdrowia w ramach tzw. scentralizowanych odpisów amortyzacyjnych[13]. Instytucja scentralizowanych odpisów amortyzacyjnych nie była dostosowana, w ocenie NIK, do regulacji prawnych zawartych w ustawie z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, które nie przewidują gromadzenia i wydatkowania przez dysponentów budżetu państwa tego rodzaju środków.

Ministerstwo Zdrowia kierowało się w znacznej mierze kryteriami uznaniowymi, dokonując dystrybucji tych środków. W badanym okresie ze środków gromadzonych jako scentralizowane odpisy amortyzacyjne skorzystało ogółem 6 uczelni medycznych, w największym stopniu Akademia Medyczna w Warszawie.

Należy podkreślić, iż na podstawie otrzymywanej od uczelni sprawozdawczości minister zdrowia nie miał możliwości ustalenia wysokości kwoty należnej wpłaty. Rzetelność obliczeń można było stwierdzić tylko przez zbadanie tego zagadnienia w uczelni. Jednak w kontrolach prowadzonych w uczelniach medycznych przez Departament Nadzoru i Kontroli Ministerstwa Zdrowia nie badano nigdy prawidłowości naliczania i przekazywania przez uczelnie medyczne środków na rachunek scentralizowanych odpisów amortyzacyjnych ministerstwa.

---

[11] Wliczając dotacje przekazane Centrum Medycznego Kształcenia Podyplomowego.

[12] T.j. DzU z 2003 r., nr 15, poz. 148, ze zm.

[13] Zgodnie z §5 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 27.08.1991 r. w sprawie gospodarki finansowej uczelni (DzU nr 84, poz. 380, ze zm.), odpisy amortyzacyjne, z wyjątkiem odpisów od środków trwałych zakładowej działalności socjalnej oraz użytkowanych w ramach wydzielonej działalności gospodarczej, podlegają centralizacji na rachunku właściwego ministra.

Lekarski egzamin państwowy

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła wprowadzenie w 2004 r. lekarskiego egzaminu państwowego. Jednak czteroletnie przesunięcie tego terminu[14] skutkowało nie tylko brakiem istotnego narzędzia weryfikującego jakość kształcenia, ale również finansowo, w związku z nakładami ponoszonymi na prace przygotowawcze, które nie zostały sfinalizowane. Już w 2000 r. szacowano, że koszty podjętych działań przygotowawczych wyniosły około 400 tys. zł.

Kontrola postępowań egzaminacyjnych ujawniła uchybienia formalne. Jednocześnie NIK wskazała, iż w przyjętych regulacjach prawnych nie ma możliwości odwołania się od wyników egzaminu. Możliwość zgłaszania zastrzeżeń do pytań testowych istnieje jedynie w trakcie egzaminu i bezpośrednio po jego zakończeniu, a komisja egzaminacyjna rozpatruje je przed obliczeniem wyników[15]. Dotyczy to ponadto jedynie tych wypadków, w których stwierdzono w książeczce testowej błędy edycyjne lub zgłoszono uwagi merytoryczne do zadań testowych.

Problem pojawił się już podczas pierwszego postępowania egzaminacyjnego. Stwierdzono, iż 11 lekarzy, którzy przystąpili do pierwszego egzaminu w listopadzie 2004 r., skierowało do podsekretarza stanu w Ministerstwie Zdrowia prośbę o weryfikację wyników, motywując to tym, że odpowiedź prawidłowa na jedno z pytań egzaminacyjnych, według stanu na dzień przeprowadzenia egzaminu, była oceniana jako błędna i nie przyznawano za nią punktu. Wspomniane pytanie było związane z kalendarzem szczepień ochronnych, a więc dotyczyło zagadnienia, które jest często aktualizowane. Nie było jednak możliwości skorygowania punktacji, pomyłka została bowiem ujawniona po ustaleniu wyników egzaminu i dotyczyła nie samej poprawności merytorycznej pytania, ale sposobu oceny odpowiedzi.

Procedura przeprowadzenia lekarskiego egzaminu państwowego powinna umożliwiać nie tylko sprawny jego przebieg i szybkie ogłoszenie wyników, ale także zapewniać w pełni rzetelną i obiektywną ocenę przygotowania zawodowego osób zdających. Konieczne jest zatem wprowadzenie procedury odwoławczej. Należy podkreślić, iż analogiczny pogląd wyraził rzecznik praw obywatelskich, który wskazał, iż prawo powinno przyznać lekarzowi uprawnienie do odwołania się od wyników egzaminu. W przeciwnym razie może dojść do naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu, prawa do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji oraz prawa do swobodnego wyboru i wykonywania zawodu.

---

[14] Na podstawie ustawy z 5.12.1996 r. o zawodzie lekarza i lekarza dentysty można było przeprowadzić ten egzamin już w 2000 r. Kolejne nowelizacje, na skutek inicjatyw poselskich, zmieniały jednak ten termin. Ostatecznie egzamin został wprowadzony 12.11.2004 r.

[15] Por. Regulamin porządkowy ustalony przez dyrektora CEM i zatwierdzony przez ministra zdrowia.

Podjęte działania przyniosą zapewne w przyszłości pozytywne skutki. Ministerstwo Zdrowia planuje bowiem nowelizację rozporządzenia z 24 marca 2004 r. w sprawie stażu podyplomowego lekarza i lekarza dentysty. Ma zostać wykreślony przepis mówiący, że wynik egzaminu nie stanowi decyzji administracyjnej w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego. Ponadto, do rozporządzenia zostanie wpisany tryb odwoławczy dla osób zadających egzamin[16].

Emigracja lekarzy

Istotny wpływ na przebieg kariery zawodowej lekarzy będzie miało w nadchodzących latach członkostwo Polski w Unii Europejskiej. Konsekwencją swobodnego przepływu pracowników jest migracja personelu medycznego.

Dane o liczbie zaświadczeń wydanych lekarzom na potrzeby uznawania kwalifikacji w zawodzie lekarza wskazują, iż obecny odpływ specjalistów medycznych nie ma jeszcze cech procesu masowego i nie jest na tyle istotny, aby mógł spowodować w krótkim czasie zagrożenie dla systemu ochrony zdrowia w Polsce[17]. Istnieją jednak specjalizacje medyczne, w których migracja lekarzy jest już znacząca, co może mieć negatywny wpływ na dostęp do niektórych usług medycznych. Dotyczy to przede wszystkim anestezjologii.

Liczba zaświadczeń wydanych anestezjologom przez Izbę Lekarską na potrzeby uznania kwalifikacji w zawodzie lekarza w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej od 1 maja 2004 r. do 30 czerwca 2005 r. wyniosła 436. W stosunku do liczby lekarzy aktywnych zawodowo w tej specjalizacji (3723) stanowi to 11,71%.

Jednocześnie, w latach 2001–2004 systematycznie obniżała się liczba rozpoczętych specjalizacji realizowanych w ramach rezydentur[18] w zakresie anestezjologii (w poszczególnych latach uruchomiono ich odpowiednio 79, 45, 44 i 26). Etaty rezydenckie są jedną z podstawowych dróg uzyskiwania specjalizacji. Z uwagi na to, iż są finansowane z budżetu państwa, dają ministrowi zdrowia możliwość kształtowania polityki kadrowej wobec przyszłych specjalistów.

---

[16] Por. E. Szarkowska: *LEP: będzie tryb odwoławczy, ale nie wiadomo kiedy,* „Puls Medycyny" nr 9 z 26.04.2006 r.

[17] Dane zebrane przez izby lekarskie, udostępnione NIK w trakcie kontroli prowadzonej w Ministerstwie Zdrowia.

[18] Zgodnie z § 14 ust. 1 rozporządzenia ministra zdrowia z 20.10.2005 r. w sprawie specjalizacji lekarzy i lekarzy dentystów (DzU nr 213, poz. 1779), lekarz może odbywać specjalizację na podstawie umowy o pracę w pełnym wymiarze czasu pracy, zawartej z jednostką organizacyjną prowadzącą specjalizację na czas określony, w celu doskonalenia zawodowego obejmującego realizację programu specjalizacji zwaną rezydenturą.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, konieczne jest dokonywanie okresowej oceny zjawiska emigracji personelu medycznego z Polski, zarówno w ramach poszczególnych specjalizacji, jak i regionów kraju. Wnioski wynikające z tych analiz powinny być wykorzystywane przy ustalaniu limitów przyjęć na uczelnie medyczne oraz brane pod uwagę przy przyznawaniu etatów specjalizacyjnych finansowanych z budżetu państwa.

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

Krzysztof Kieres

NAUCZANIE JĘZYKÓW OBCYCH W SZKOŁACH PUBLICZNYCH

Nauka języków obcych w szkołach publicznych w Polsce jest obowiązkowa od 10 roku życia (od IV klasy szkoły podstawowej), w wymiarze 1-3 godzin tygodniowo na jeden język (w liceach i technikach obowiązuje nauka dwóch języków) w klasach IV-VI szkół podstawowych (8 godz. tygodniowo), gimnazjach (9 godz. tygodniowo) i szkołach ponadgimnazjalnych (15 godz. tygodniowo w liceach i technikach, 3 godz. w zasadniczych szkołach zawodowych i 11 godzin w liceach i technikach uzupełniających na podbudowie zasadniczej szkoły zawodowej)[1] .

Zakres nauki języków obcych może być zwiększany przez: dodatkowe godziny dydaktyczne na zajęcia obowiązkowe (przydzielane przez organ prowadzący), wprowadzenie nauki języków w formie przedmiotu dodatkowego lub zorganizowanie zajęć pozalekcyjnych.

Wśród nauczanych w szkołach publicznych obowiązkowo języków obcych najpowszechniejsze są języki angielski i niemiecki; w roku szkolnym 2004/2005 języków tych uczyło się odpowiednio 65,3% i 34,2% ogółu uczniów w Polsce. Pozostałe języki obce nowożytne nauczane w ramach zajęć obowiązkowych, to: rosyjski (6,7% ogółu uczniów), francuski (3,4%), włoski (0,2%) i hiszpański (0,2%).

Kontrola pn. „Warunki nauczania języków obcych w szkołach publicznych”[2] została przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli, ze względu na istotne znaczenie znajomości języków obcych dla rozwoju społeczeństwa informacyjnego i udziału Polaków w życiu społecznym i gospodarczym oraz szerokie zainteresowanie opinii publicznej tą problematyką. Kontrolę przeprowadzono w okresie od 4 kwietnia do 30 czerwca 2005 r.

---

[1] W nawiasach podano łączny tygodniowy wymiar zajęć w cyklu nauczania poszczególnych typów szkół.

[2] *Informacja o wynikach kontroli warunków nauczania języków obcych w szkołach publicznych*, nr P/05/073 z 21.11.2005 r.

Celem kontroli była ocena:

– organizacji nauczania języków obcych w szkołach publicznych (a zwłaszcza: przestrzegania obowiązującego wymiaru zajęć obowiązkowych i dopuszczalnej liczby uczniów w grupie zajęciowej oraz stosowania programów i podręczników dopuszczonych do użytku szkolnego);

– zakresu dodatkowego nauczania języków obcych;

– kwalifikacji nauczycieli języków obcych;

– warunków lokalowych i wyposażenia w środki dydaktyczne do nauki języków obcych.

Kontrolę przeprowadzono w 67 szkołach publicznych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego we wszystkich województwach, z uwzględnieniem wszystkich etapów kształcenia, tj. w 17 szkołach podstawowych, 17 gimnazjach, 12 liceach ogólnokształcących, 12 szkołach i zespołach szkół zawodowych oraz 9 zespołach szkół różnych typów.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie warunki nauczania języków obcych w szkołach publicznych. Ocena ta wynika z ujawnienia istotnych nieprawidłowości w większości skontrolowanych szkół (tj. w 57, co stanowi 85,1% skontrolowanych placówek), do których zaliczono:

– nieprzestrzeganie wymagań w zakresie dopuszczalnej liczebności grup zajęciowych (w 36 szkołach, tj. 53,7%);

– stosowanie programów nauczania niedopuszczonych do użytku szkolnego lub nieodpowiednich dla danego typu szkoły (w 9 szkołach, tj. 13,4%);

– powierzanie zajęć edukacyjnych nauczycielom niemającym wymaganych kwalifikacji językowych i pedagogicznych (w 33 szkołach, tj. 49,3%);

– stosowanie podręczników niedopuszczonych do użytku szkolnego lub nieodpowiednich dla danego typu szkoły (w 15 szkołach, tj. 22,4%);

– niezrealizowanie w cyklu nauczania wymaganego (minimalnego) wymiaru zajęć obowiązkowych (w 2 szkołach, tj. 3%);

– niezapewnienie uczniom gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych możliwości kontynuacji nauczania języka obcego nauczanego na niższym etapie edukacji (w 3 szkołach, tj. 4,5%);

– zlecanie prowadzenia obowiązkowych zajęć z języków obcych w szkole przedsiębiorcom (w 3 szkołach, tj. 4,5%).

Tylko w co siódmej skontrolowanej szkole (tj. w 10 szkołach – 14,9%) zapewniono warunki nauczania języków obcych określone w ramowych planach nauczania[3] oraz niezbędną liczbę nauczycieli mających wymagane kwalifikacje.

[3] Rozporządzenie ministra edukacji narodowej i sportu z 12.02.2002 r. w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych (DzU nr 15, poz. 142, ze zm.).

Należy zauważyć, że faktycznie realizowana liczba godzin zajęć edukacyjnych z języków obcych jest zaniżona (w stosunku do planowanej w cyklu nauczania) ze względu na absencję nauczycieli języków obcych. W szkołach objętych kontrolą w roku szkolnym 2004/2005 nie odbyło się z tego powodu około 11% planowanych zajęć lekcyjnych z języków obcych.

W grupie porównywalnych państw Unii Europejskiej Polska należy do krajów (wraz z Portugalią, Słowacją i Islandią), w których obowiązkowa nauka języków obcych w szkołach publicznych rozpoczyna się najpóźniej (w wieku 10 lat). W innych państwach nauka ta rozpoczyna się wcześniej, np. w Norwegii w wieku 6 lat, w Finlandii, Szwecji i Estonii w wieku 7 lat, a w Niemczech i Francji w wieku 8 lat.

Obowiązkowa nauka języków obcych

Do skontrolowanych 67 szkół uczęszczało w roku szkolnym 2004/2005 łącznie około 36,2 tys. uczniów, w tym obowiązkową nauką języków obcych objętych było 31,6 tys. uczniów (87,3%)[4]. Struktura nauczania języków była następująca: angielskiego – 66,3% uczniów, niemieckiego – 45,9%, rosyjskiego – 10,7%, francuskiego – 3,8%, hiszpańskiego – 0,1% i łacińskiego – 0,05%.

W 18 szkołach podstawowych[5] prowadzono łącznie dla 5,2 tys. uczniów, obowiązkową naukę języków: angielskiego (72,8% uczniów) lub niemieckiego (27,2% uczniów). W 14 spośród tych szkół uczniowie nie mieli możliwości wyboru języka obcego w ramach zajęć obowiązkowych, bowiem był to jedyny język nauczany w tych szkołach. Obowiązkową nauką języków obcych w wymienionych 14 szkołach obejmowano łącznie 3,7 tys. uczniów. Według wyjaśnień dyrektorów tych placówek, o takim ograniczeniu oferty edukacyjnej decydowały: niedobór nauczycieli języków obcych w rejonie funkcjonowania szkoły, mała liczba godzin dydaktycznych języków ogółem w szkole – niezapewniająca utworzenia kolejnego pełnego etatu nauczycielskiego (w małych szkołach wiejskich) oraz brak zainteresowania środowiska szkolnego innym językiem obcym.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, ograniczona możliwość wyboru przez uczniów języka obcego do nauki w ramach zajęć obowiązkowych w szkole podstawowej jest zjawiskiem niekorzystnym. Wybór nauczanego języka obcego

[4] Nauka języków obcych nie jest obowiązkowa na I etapie edukacji, tj. w klasach I-III szkoły podstawowej, stąd nie wszyscy uczniowie kontrolowanych szkół byli objęci obowiązkową nauką języków obcych.

[5] Kontrolą objęto 17 samodzielnych szkół podstawowych oraz 1 szkołę podstawową funkcjonującą w strukturze zespołu szkół.

w szkole podstawowej przesądza bowiem o kontynuacji nauczania tego samego języka w gimnazjum i szkole ponadgimnazjalnej (jako pierwszego języka obcego).

W objętych kontrolą 19 gimnazjach[6] prowadzono łącznie dla 8,1 tys. uczniów, obowiązkową naukę języków: angielskiego (65,2% uczniów), niemieckiego (dla 34,5% uczniów) i francuskiego (0,3% uczniów).

W 20 liceach ogólnokształcących[7] obowiązkową nauką języków obcych obejmowano łącznie 7 tys. uczniów. Jako pierwszego języka obcego (będącego kontynuacją języka nauczanego na wcześniejszym etapie edukacji) nauczano: angielskiego (82,3% uczniów), niemieckiego (17,2% uczniów) i rosyjskiego (0,5% uczniów). Jako drugiego języka obcego (w szkołach dla młodzieży) nauczano: angielskiego (26,3% uczniów), niemieckiego (53,1% uczniów), francuskiego (11,9% uczniów), rosyjskiego (7,9% uczniów), hiszpańskiego (0,6% uczniów) i łacińskiego (0,2% uczniów).

Do skontrolowanych 20 szkół i zespołów szkół zawodowych różnych typów (szkoły zasadnicze, technika, licea profilowane) uczęszczało ogółem 11,2 tys. uczniów, z czego obowiązkową nauką dwóch języków obcych obejmowano 6,5 tys. uczniów (58%), a dla pozostałych 4,7 tys. uczniów (42%) obowiązkowa była nauka tylko jednego języka obcego[8]. Jako pierwszego języka obcego (jedynego w szkołach z obowiązkową nauką jednego języka obcego) nauczano: angielskiego (50,2% uczniów), niemieckiego (27,7% uczniów), rosyjskiego (20,4% uczniów) i francuskiego (1,7% uczniów). Jako drugiego języka obcego nauczano: angielskiego (26% uczniów), niemieckiego (53,1% uczniów), rosyjskiego (15,4% uczniów) i francuskiego (5,5% uczniów).

W 17 jednostkach z grupy 20 szkół zawodowych istniały zasadnicze szkoły zawodowe, do których uczęszczało ogółem 2,5 tys. uczniów. W szkołach tych nauczano: rosyjskiego (67,9% uczniów), angielskiego (16,7% uczniów) i niemieckiego (15,4% uczniów). Trzeba zwrócić uwagę na odmienną, niż przeciętnie w innych typach szkół, tendencję kształtowania się struktury nauczanych języków obcych w szkołach zasadniczych – dominującym językiem obcym w tych szkołach jest język rosyjski, podczas gdy ogółem w badanych szkołach, jak również w całym kraju, dominujący w obowiązkowym nauczaniu jest język angielski. Świadczy to o zróżnicowaniu oferty językowej dla uczniów zależnie od typu szkoły.

---

[6] Kontrolą objęto 17 samodzielnych gimnazjów oraz 2 gimnazja funkcjonujące w strukturze zespołów szkół.

[7] Kontrolą objęto 12 samodzielnych liceów ogólnokształcących i 8 funkcjonujących w strukturze zespołów szkół, w tym 3 szkoły dla dorosłych.

[8] Wśród jednostek objętych kontrolą istniały szkoły, dla których ramowe plany nauczania (obowiązujące w roku szkolnym 2004/2005) przewidywały naukę jednego języka obcego; były to: zasadnicze szkoły zawodowe, szkoły dla dorosłych, technika na podbudowie szkoły podstawowej.

W ustaleniach kontroli podkreślono istotny problem organizacji obowiązkowego nauczania języków obcych, jakim jest niezapewnienie w niektórych szkołach ciągłości nauczania języka obcego z niższego etapu edukacji. Zarówno z podstawy programowej języka obcego, jak i rozporządzenia w sprawie ramowych planów nauczania wynika zasada kontynuacji nauczania jednego języka obcego od szkoły podstawowej aż do szkoły ponadgimnazjalnej.

Tylko w 3 jednostkach wśród 17 zasadniczych szkół zawodowych prowadzono nauczanie dwóch języków obcych (łącznie dla około 0,7 tys. uczniów) – różnych w poszczególnych oddziałach, a w pozostałych 14 tego typu szkołach (łącznie dla około 1,8 tys. uczniów) – tylko jednego języka obcego, tego samego dla wszystkich uczniów. Ze względu na rekrutację do szkół ponadgimnazjalnych uczniów z obwodów szkolnych różnych gimnazjów (w których nauczano różnych języków obcych), dla części uczniów w zasadniczej szkole zawodowej nauka języka obcego zaczynała się od podstaw – nie kontynuowano języka nauczanego w gimnazjum. Należy zauważyć, że w objętych kontrolą gimnazjach w ogóle nie nauczano języka rosyjskiego jako przedmiotu obowiązkowego, natomiast ogółem w Polsce w roku szkolnym 2004/2005 jedynie 3,3% uczniów gimnazjów uczyło się tego języka jako przedmiotu obowiązkowego[9]. Przeciętny udział uczniów uczących się w szkołach ponadgimnazjalnych języka rosyjskiego jako pierwszego z języków obcych, w tym w zasadniczych szkołach zawodowych, powinien być zbliżony do udziału uczniów uczących się tego języka w gimnazjach (pewne zróżnicowanie może wynikać ze stopniowego zmniejszania się zakresu nauczania języka rosyjskiego w szkołach).

Odpowiedzialność za te nieprawidłowości spoczywa na dyrektorach szkół, ustalających dla poszczególnych klas i oddziałów szkolny plan nauczania[10].

Dodatkowe nauczanie języków obcych

Według danych statystyki publicznej, w roku szkolnym 2004/2005 zakres objęcia uczniów dodatkową nauką języków obcych ogółem w Polsce był następujący: angielskiego – 737,9 tys., niemieckiego – 577 tys., francuskiego – 60,4 tys., innych języków – 201,3 tys. Dodatkowa nauka języków obcych organizowana była głównie na początkowych etapach edukacji – np. języka angielskiego w 6,1 tys. szkół podstawowych oraz 1,7 tys. gimnazjów i tylko w 76 szkołach ponadgimnazjalnych. W stosunku do roku szkolnego 2003/2004 wzrosła liczba uczniów obję-

[9] Źródło: Raport *Powszechność nauczania języków obcych w roku szkolnym 2004/2005*, wyd.: Centralny Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli, Warszawa 2005, s. 22.

[10] Patrz: §3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ramowych planów nauczania.

tych dodatkową nauką języków obcych: angielskiego – o 34,9%, niemieckiego – o 33,5%, francuskiego – o 14,4%, innych języków – o 18,4%[11].

W skontrolowanych 67 szkołach dodatkową nauką języków obcych w roku szkolnym 2004/2005 obejmowano łącznie 7,8 tys. uczniów, tj. 21,5% ogółu uczniów tych szkół. W znaczącym zakresie dodatkowe nauczanie języka obcego odbywało się jedynie w szkołach podstawowych – dla 3,5 tys. uczniów (35,7% uczniów ogółem badanych szkół podstawowych) i gimnazjach – dla 3,9 tys. uczniów (48,1% uczniów ogółem badanych gimnazjów). W szkołach ponadgimnazjalnych dodatkową nauką języków obcych objęto łącznie tylko 0,4 tys. uczniów (2,2% uczniów ogółem badanych szkół ponadgimnazjalnych).

Dodatkowo języka obcego nauczano w 15 szkołach podstawowych (83% objętych kontrolą) i 15 gimnazjach (79% objętych kontrolą). W szkołach podstawowych było to w 14 wypadkach wcześniejsze wprowadzenie (na I etapie edukacji) nauki języka obowiązującego od II etapu edukacji – dla 2,9 tys. uczniów (83,6%), a w 3 – wprowadzenie drugiego języka obcego na II etapie edukacji – dla 0,6 tys. uczniów (16,4%). Wszystkich uczniów szkoły obejmowano nauką języka obcego już od pierwszej klasy w 9 szkołach podstawowych, a drugi język obcy dla wszystkich uczniów wprowadzono w jednej szkole podstawowej i 6 gimnazjach. W pozostałych szkołach podstawowych i gimnazjach dodatkową naukę języka obcego organizowano tylko w wybranych oddziałach lub tylko dla zainteresowanych uczniów. Według wyjaśnień dyrektorów szkół, o takim ograniczeniu oferty edukacyjnej decydowały: niedobór nauczycieli języków obcych w rejonie funkcjonowania szkoły oraz niewystarczająca pula godzin do dyspozycji dyrektora szkoły na wprowadzenie takiego przedmiotu w wymiarze godzin umożliwiającym realizację podstawy programowej. Zauważyć też należy, że drugi język obcy nauczany był w wymiarze 1 lub 2 godzin tygodniowo, tj. niższym niż wymiar nauczania obowiązkowego języka obcego.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, znaczny zasięg dodatkowego nauczania języków obcych w szkołach podstawowych i gimnazjach należy uznać za zjawisko korzystne dla edukacji językowej młodzieży, odpowiadające kierunkom polityki edukacyjnej Unii Europejskiej[12] i polityki oświatowej państwa polskiego[13].

---

[11] Źródło: Raport *Powszechność*..., op. cit., s. 4 i 8.

[12] W dokumencie Komisji Europejskiej *Promowanie nauki języków i różnorodności językowe. Plan działań 2004–2006* za priorytetowe zadanie uznano zapewnienie skutecznej nauki języków obcych w szkole podstawowej i zamieszczono wezwanie do nauczania co najmniej dwóch języków obcych od najmłodszych lat.

[13] W przyjętej przez Radę Ministrów *Strategii rozwoju edukacji narodowej na lata 2001–2006* w działaniach na te lata przewidziano m.in. wprowadzenie obowiązkowego nauczania dwóch języków obcych, zgodnie z tendencjami panującymi w Unii Europejskiej (s. 67 tego dokumentu).

W 10 szkołach stwierdzono nieprawidłowości w organizowaniu nauki języków obcych w formie przedmiotu dodatkowego, które polegały na:

– nierzetelnym wykazywaniu w dokumentacji szkolnej wprowadzonych dodatkowo zajęć lekcyjnych z języków obcych dla wszystkich uczniów z danego oddziału jako koła zainteresowań, mimo że faktycznie miały one charakter przedmiotu dodatkowego;

– organizowaniu zajęć w formie przedmiotu dodatkowego tylko dla części uczniów danego oddziału, zgodnie z ich zainteresowaniami.

Z przepisów §3 ust. 1 pkt 3 w związku z §2 ust. 5 pkt 2 rozporządzenia w sprawie ramowych planów nauczania wynika, że dodatkowe zajęcia organizowane z wykorzystaniem godzin do dyspozycji dyrektora szkoły powinny być zorganizowane dla całego oddziału. Zgodnie z przepisami §2 ust. 5 pkt 4 tego rozporządzenia, zajęcia organizowane w ramach godzin do dyspozycji dyrektora szkoły dla grupy uczniów, zgodnie z ich zainteresowaniami, nie mają charakteru przedmiotu dodatkowego. Odpowiedzialność za nieprawidłowości w tym zakresie ponoszą dyrektorzy szkół, którzy zgodnie ze swoimi kompetencjami przygotowują projekty organizacyjne szkół.

Zajęcia pozalekcyjne wspierające nauczanie języków obcych

W 20 spośród 67 szkół objętych kontrolą (tj. 29,9%) prowadzone były dla wybranych uczniów systematyczne zajęcia pozalekcyjne z zakresu nauki języków obcych i kultury krajów odpowiedniego obszaru językowego. Ta forma zajęć kierowana była do uczniów o szczególnych zainteresowaniach językowych. W 12 szkołach zajęcia te wprowadzono wykorzystując dodatkowe środki przyznane na ten cel przez organ prowadzący szkołę, w pozostałych przeznaczono na nie godziny będące w dyspozycji dyrektorów szkół.

W wymianie międzynarodowej, organizowanej w okresie wakacji poprzedzających rok szkolny 2004/2005, oraz w programach międzynarodowych uczestniczyli uczniowie 31 szkół objętych kontrolą, w tym 16 spośród 33 szkół ponadgimnazjalnych. W każdym wypadku dotyczyło to jedynie niewielkiej liczby uczniów wyjeżdżających na pobyt do współpracujących szkół zagranicznych. Świadczy to o niezapewnieniu uczniom niezbędnego kontaktu z osobami pochodzącymi z obszaru terytorialnego stosowania nauczanego języka obcego. Należy zauważyć, że w podstawie programowej języka obcego nauczanego jako pierwszego w liceach ogólnokształcących, liceach profilowanych, technikach oraz uzupełniających liceach ogólnokształcących i technikach wśród zadań szkół przewidziano między innymi: dążenie do zapewnienia uczniom maksimum kontaktu

z językiem obcym, w szczególności przez wymianę ze szkołami z innych krajów lub uczestnictwo w programach międzynarodowych.

W 51 szkołach (tj. 76,1%) podejmowane były w formach pozalekcyjnych różne inne działania wspierające nauczanie języków obcych. Polegały głównie na udziale uczniów w zewnętrznych konkursach i olimpiadach językowych, organizowaniu w szkołach dni europejskich, zakładaniu klubów europejskich, przeprowadzaniu szkolnych konkursów recytatorskich poezji obcojęzycznej i prezentacji kultury krajów odpowiedniego obszaru językowego, jak też organizowaniu zajęć wyrównawczych dla uczniów, o których mowa w §2 ust. 5 pkt 4 rozporządzenia w sprawie ramowych planów nauczania.

Nauka języków obcych w formach pozaszkolnych

Z przeprowadzonych podczas kontroli badań ankietowych wśród około 8,5 tys. uczniów (tj. 23,5% uczniów szkół objętych kontrolą) wynika, że 23% uczniów korzystało w roku szkolnym 2004/2005 z systematycznej nauki języków obcych w formach pozaszkolnych. Uczniowie ci pogłębiali głównie znajomość języków obcych będących przedmiotem nauki szkolnej, bowiem dla 80% uczniów korzystających z takiej nauki był to ten sam lub jeden spośród języków obcych nauczanych w szkole[14].

Największa intensyfikacja pozaszkolnej nauki języków obcych miała miejsce wśród uczniów liceów ogólnokształcących (36,9% uczniów), a najniższa wśród uczniów szkół zawodowych. Zauważalna jest zależność udziału uczniów w doskonaleniu języków obcych w formach pozaszkolnych od wielkości miejscowości, w której jest siedziba szkoły – najmniej w szkołach położonych na wsi (10%), najwięcej w szkołach położonych w dużych miastach (28,8%)[15].

Języki obce doskonalone w formach pozaszkolnych to głównie angielski (67,9%) i niemiecki (20,5%); udział pozostałych języków obcych w kształceniu pozaszkolnym wynosił od 1,3% do 3,8%. Tendencja ta wystąpiła jednakowo we wszystkich typach szkół.

---

[14] Badaniem ankietowym objęto ogółem ok. 8,5 tys. uczniów z ostatnich klas szkół podstawowych, gimnazjów i zasadniczych szkół zawodowych oraz uczniów z klas przedmaturalnych liceów ogólnokształcących, liceów profilowanych i techników.

[15] W analizie tej przyjęto następującą kwalifikację miejscowości: duże miasto – miasto będące siedzibą województwa lub miasto na prawach powiatu; średnie miasto – miasto będące siedzibą powiatu; małe miasto – miasto będące siedzibą gminy; wieś – miejscowość niebędąca miastem.

Przestrzeganie dopuszczalnej liczebności uczniów w grupach zajęciowych

W 36 spośród 67 szkół objętych kontrolą (tj. 53,7%) stwierdzono prowadzenie wszystkich lub części zajęć lekcyjnych z języków obcych w grupach przekraczających dopuszczalną liczebność 24 uczniów, ustaloną przepisami §6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie ramowych planów nauczania. Dotyczyło to zarówno zajęć obowiązkowych, jak i dodatkowych[16]. W 31 wypadkach wiązało się to z zatwierdzeniem przez organ prowadzący przygotowanego przez dyrektora szkoły projektu organizacji szkoły bez wymaganego podziału oddziałów na grupy, przy czym w 29 wypadkach nastąpiło to po pozytywnym zaopiniowaniu przez przedstawicieli organów nadzoru pedagogicznego tak wadliwie zaplanowanej organizacji szkoły.

Pozytywne opiniowanie przez organy nadzoru pedagogicznego projektów organizacji szkół, przygotowanych przez dyrektorów, bez zachowania dopuszczalnej liczebności grup na zajęciach z języków obcych oraz zatwierdzanie takiej organizacji przez organy prowadzące, jest – zdaniem Najwyższej Izby Kontroli – działaniem nielegalnym i stanowi istotną nieprawidłowość w działalności tych organów. Skutkuje to pogorszeniem warunków nauczania języków obcych w szkołach publicznych (ze względu na dużą liczebność uczniów w grupie zajęciowej).

Przekroczenie dopuszczalnej liczebności uczniów w grupie zajęciowej dotyczyło zwłaszcza języków obcych nauczanych jako przedmiot dodatkowy. Taka sytuacja wystąpiła w 11 szkołach podstawowych i 6 gimnazjach. Z wyjaśnień dyrektorów szkół wynika, że dążyli oni do wprowadzenia dodatkowej nauki języków obcych, ponieważ oczekiwała tego społeczność szkolna. Mogli to zrealizować jedynie w ramach będących w ich dyspozycji godzin dyrektorskich. Organizacja tych zajęć w podziale na grupy wymagałaby wykorzystania na ten cel dwukrotnie większej liczby godzin dyrektorskich, co ograniczałoby możliwość wprowadzenia innych zajęć, na które te godziny mogą być wykorzystywane. Powszechnie uznawano, że dla dobra ucznia lepsze jest wprowadzenie dodatkowej nauki języków obcych dla większej liczby oddziałów, przy braku podziału na grupy zajęciowe, niż rezygnacja z takich zajęć w ogóle lub ograniczenie ich zakresu do mniejszej liczby oddziałów. Wskazywano też na niedobór nauczycieli języków obcych, powodujący konieczność ograniczania ogólnej liczby realizowanych w szkole godzin zajęć dydaktycznych z języków obcych.

Trzeba zwrócić uwagę na powszechność tolerowania nieprawidłowości w liczebności grup zajęciowych z języków obcych przez organy nadzoru pedago-

[16] Dotyczyło to zarówno szkół podstawowych, gimnazjów oraz szkół ponadgimnazjalnych i ponadpodstawowych.

gicznego (kuratorów oświaty) w procesie opiniowania projektów organizacji szkół, przed ich zatwierdzeniem przez organy prowadzące szkoły. Z ustaleń kontroli wynika, że ma to związek z nieprawidłową interpretacją przez niektóre organy nadzoru pedagogicznego obowiązujących w tym zakresie norm prawnych.

Najwyższa Izba Kontroli w swoich ocenach nie podzieliła powyższych opinii kuratorów oświaty. Przepisy §6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie ramowych planów nauczania ustalają obowiązek podziału na grupy oddziałów i zespołów międzyoddziałowych liczących więcej niż 24 uczniów – bez ograniczania tego warunku jedynie do przedmiotów obowiązkowych. Z ustaleń kontroli wynika, że dyrektorzy szkół podstawowych wprowadzali język obcy na I etapie edukacji na podstawie przepisów §2 ust. 5 pkt 2 rozporządzenia w sprawie ramowych planów nauczania. Przepisy te pozwalają na przeznaczenie godzin dyrektorskich zarówno na realizację dodatkowych zajęć edukacyjnych nieujętych w ramowym planie nauczania, dla których została opracowana podstawa programowa, jak i zajęć edukacyjnych, dla których nie została ustalona podstawa programowa, lecz program nauczania tych zajęć został włączony do szkolnego zestawu programów nauczania[17].

Prawidłowość doboru programów nauczania

W 9 spośród 67 szkół objętych kontrolą (tj. 13,4%) stwierdzono niewłaściwy dobór programów nauczania języków obcych. W 2 placówkach polegało to na zastosowaniu programów nauczania nieujętych w aktualnych wykazach programów dopuszczonych do użytku szkolnego przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania; w 4 – programów, które były dopuszczone do użytku szkolnego z przeznaczeniem do innych typów szkół; w 3 – programów własnych nauczycieli, które zostały włączone do zestawu szkolnych programów nauczania bez uzyskania pozytywnej opinii innego nauczyciela mianowanego lub dyplomowanego z wykształceniem wyższym w zakresie odpowiedniego języka obcego oraz opinii przedstawicielstwa rodziców, tj. z naruszeniem obowiązującego trybu[18]. Opracowane przez nauczycieli własne programy nauczania stosowano w 4 szkołach. Niewłaściwie dobrane programy stosowano przeciętnie w około 21% ogółu zajęć z zakresu języków obcych w wymienionych 9 szkołach, przy czym w jed-

[17] W publikowanym przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania wykazie programów nauczania dopuszczonych do użytku szkolnego znajdują się m.in. programy nauczania języków obcych (angielskiego, niemieckiego, francuskiego) na I etapie edukacji.

[18] Patrz: §24 ust. 9 i 11 rozporządzenia ministra edukacji narodowej i sportu z 5.02.2004 r. w sprawie dopuszczania do użytku szkolnego programów wychowania przedszkolnego, programów nauczania i podręczników oraz cofania dopuszczenia (DzU nr 25, poz. 220).

nym przypadku (SP w Białymstoku) całość zajęć z języka angielskiego prowadzona była na podstawie szkolnych programów nauczania, które wprowadzono do stosowania bez uzyskania wymaganej opinii innego nauczyciela z odpowiednimi kwalifikacjami.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że niewłaściwy dobór programów nauczania świadczy o nierzetelnej realizacji zadań przez nauczycieli języków obcych, którzy mają prawo doboru spośród programów dopuszczonych do użytku szkolnego, oraz przez dyrektorów szkół, którzy dopuszczają do użytku w danej szkole programy nauczania opracowane przez nauczycieli[19].

Prawidłowość doboru podręczników szkolnych

W 15 szkołach (22,4%) stwierdzono niewłaściwy dobór podręczników szkolnych do nauki języków obcych. W 12 placówkach stosowano podręczniki nieujęte w wykazie podręczników dopuszczonych do użytku szkolnego przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, natomiast w 7 – podręczników, które były dopuszczone do użytku szkolnego z przeznaczeniem do innych typów szkół. Niewłaściwie dobrane podręczniki stosowano przeciętnie w około 28% ogółu zajęć z języków obcych w wymienionych 15 szkołach.

Najwyższa Izba Kontroli uznała, że nieodpowiedni dobór podręczników świadczy o nierzetelnej realizacji zadań przez nauczycieli języków obcych, którzy mają prawo wybrać podręcznik spośród dopuszczonych do użytku szkolnego[20].

Za czynnik niekorzystny dla jakości nauczania języków obcych należy uznać zróżnicowany stopień wyposażenia uczniów w zalecane przez nauczycieli podręczniki szkolne. Badania kontrolne przeprowadzone w najstarszych klasach szkół podstawowych, gimnazjów i zasadniczych szkół zawodowych oraz klasach przedmaturalnych wykazały, że tylko w 22 (tj. 32,8%) spośród szkół objętych kontrolą wszyscy uczniowie mieli zalecone przez nauczycieli podręczniki szkolne do nauki języków obcych. Istotne braki podręczników – obejmujące powyżej 30% uczniów poszczególnych oddziałów – stwierdzono w 20 szkołach, w tym: 2 gimnazjach, 2 liceach ogólnokształcących i 16 innych szkołach ponadgimnazjalnych. Z wyjaśnień dyrektorów szkół wynika, że było to spowodowane głównie ograniczonymi możliwościami finansowymi rodziców uczniów oraz wysokimi cenami podręczników do nauki języków (w stosunku do przeciętnych cen podręczników do innych przedmiotów).

[19] Patrz: art. 22a ust. 1 ustawy o systemie oświaty i §24 ust. 1 rozporządzenia, jw.
[20] Patrz: art. 22a ust. 1 ustawy o systemie oświaty.

Uczniowie niekorzystający z zaleconych przez nauczyciela podręczników szkolnych mają ograniczoną możliwość doskonalenia nauki języka obcego w warunkach domowych. Ponadto jest to także ograniczenie w doborze form i metod pracy podczas zajęć lekcyjnych przez nauczyciela.

Wyposażenie szkół w środki dydaktyczne wspomagające nauczanie

Badania kontrolne wykazały zróżnicowane warunki lokalowe i techniczne do nauczania języków obcych. W 60 szkołach (tj. 89,6%) zorganizowano ogółem 211 sal z przeznaczeniem do nauczania języków obcych, w tym 3 placówki miały laboratoria językowe (tj. specjalistyczne sale, wyposażone w indywidualne stanowiska pracy dla uczniów wraz z odpowiednim systemem połączeń fonicznych). W salach językowych odbywało się przeciętnie 69,4% wszystkich zajęć lekcyjnych z zakresu języków obcych. Na pozostałe zajęcia wykorzystywano sale o ogólnym przeznaczeniu lub ze specjalistycznym wyposażeniem do nauczania innych przedmiotów szkolnych. Brak sal językowych w niektórych szkołach oraz organizacja nauczania poza takimi salami wynikały przede wszystkim z ogólnego niedostatku izb lekcyjnych w obiektach szkolnych.

Zróżnicowany był też stan wyposażenia szkół w środki dydaktyczne wspierające pracę nauczycieli języków obcych. Badanie stanu wyposażenia istniejących sal językowych wykazało, że tylko w 111 z nich (52,6%) nauczyciele mieli do dyspozycji środki dydaktyczne odpowiednie dla każdej z grup treści programowych wyszczególnionych w podstawie programowej nauczania języków obcych w badanych typach szkół (szkoły podstawowej, gimnazjum oraz ponadgimnazjalnych: liceów ogólnokształcących, liceów profilowanych i techników).

We wszystkich szkołach objętych kontrolą nauczyciele języków obcych stwierdzali, że istniejący stan wyposażenia szkół w środki dydaktyczne nie stanowi dla nich przeszkody w realizacji podstawy programowej. Wskazywali natomiast na utrudnienia w pracy spowodowane niedoborem technicznych środków nauczania, zwłaszcza na brak możliwości korzystania z technik wideo i komputerowych.

Najwyższa Izba Kontroli uznała, że wyposażenie szkół w środki dydaktyczne do nauczania języków obcych jest niezadowalające, głównie ze względu na to, że wiele zajęć dydaktycznych prowadzi się w salach lekcyjnych, w których nie ma potrzebnych nauczycielowi pomocy dydaktycznych, w tym nowoczesnego sprzętu technicznego. Przy dużej liczebności grup zajęciowych (od 12 do 24 uczniów, a nawet więcej – w wypadku niewprowadzenia zalecanego podziału na grupy), stosowanie środków dydaktycznych należy uznać za istotnie poprawiające efektywność wykorzystania czasu zajęć.

Nauczyciele języków obcych

W kontrolowanych szkołach zatrudniano łącznie 433 nauczycieli języków obcych, w tym 19 nauczało 2 języków, 71 (16,4%) było stażystami lub nauczycielami bez stopnia awansu zawodowego, 135 (31,2%) – nauczycielami kontraktowymi, 169 (39%) – mianowanymi oraz 58 (13,4%) – dyplomowanymi[21] . Najwyższy poziom doświadczenia zawodowego i związana z tym stabilizacja kadry nauczycielskiej wystąpiły w liceach ogólnokształcących, gdzie nauczyciele mianowani i dyplomowani stanowili łącznie 70,6% ogółu nauczycieli języków obcych. Znacznie mniej korzystnie pod tym względem wyglądała sytuacja w szkołach podstawowych i gimnazjach, gdzie nauczycieli mianowanych i dyplomowanych było odpowiednio 41,5% i 43%. Zauważalne jest zróżnicowanie poziomu doświadczenia zawodowego nauczycieli zależnie od wielkości miejscowości, w której zlokalizowana jest szkoła. Najgorzej było w szkołach wiejskich, w których nauczyciele mianowani i dyplomowani stanowili łącznie 40,4% ogółu nauczycieli języków obcych, natomiast w najlepszej sytuacji były szkoły zlokalizowane w dużych miastach, gdzie nauczyciele mianowani i dyplomowani stanowili łącznie 56,7% ogółu nauczycieli języków obcych.

W 33 spośród 67 szkół objętych kontrolą (tj. 49,3%) nie zapewniono nauczycieli języków obcych, którzy mieli pełne kwalifikacje. Zatrudniano w nich łącznie 49 nauczycieli (11,3% ogółu nauczycieli języków obcych w kontrolowanych szkołach) niemających wymaganego dla danego typu szkoły poziomu znajomości nauczanego języka lub odpowiedniego przygotowania pedagogicznego[22] . Dyrektorzy szkół wyjaśniali, że wynikało to z niedoboru wykwalifikowanych nauczycieli.

W 30 (tj. 44,8%) szkołach języki obce były wykładane przez nauczycieli, którzy nie legitymowali się wymaganym poziomem wykształcenia lub potwierdzoną certyfikatem znajomością nauczanego języka obcego. Brak tych kwalifikacji istotnie obniża jakość kształcenia językowego w szkołach publicznych.

Języka angielskiego w szkołach objętych kontrolą nauczało 233 nauczycieli, z których 31 (13,3%) nie miało wymaganych kwalifikacji językowych. Poziom kwalifikacji tych nauczycieli był różny, zależnie od wielkości miejscowości będącej siedzibą szkoły. Niekorzystne warunki kadrowe wystąpiły głównie w szkołach położonych na wsi i w małych miastach, ze względu na dużą liczbę nauczycieli bez kwalifikacji i małą – nauczycieli z wykształceniem wyższym w zakresie filologii i lingwistyki stosowanej.

---

[21] W liczbie tej nie ujęto 5 osób odbywających zajęcia lekcyjne na podstawie umów o świadczenie usług edukacyjnych na rzecz szkół przez przedsiębiorstwa.

[22] Dotyczyło to zarówno szkół podstawowych, gimnazjów, jak i szkół ponadgimnazjalnych i ponadpodstawowych.

Język niemiecki był wykładany przez 150 nauczycieli, w tym 13 (8,7%) niemających wymaganych kwalifikacji językowych. Mniej korzystne warunki kadrowe wystąpiły w szkołach na wsi i w małych miastach, w stosunku do szkół w większych ośrodkach miejskich. Wynika to z większego udziału nauczycieli bez kwalifikacji w szkołach położonych w mniejszych ośrodkach.

Ogółem 45 nauczycieli niemających wymaganego przygotowania pedagogicznego – odpowiadającego nauczanemu językowi obcemu – uczyło języków w 30 szkołach. W 40 wypadkach dotyczyło to nauczycieli niemających równocześnie wymaganego poziomu znajomości języka obcego, a w 5 – nauczycieli legitymujących się odpowiednim certyfikatem.

Tylko w stosunku do 16 osób dyrektorzy szkół uzyskali wymaganą w tej sytuacji zgodę organu nadzoru pedagogicznego na zatrudnienie nauczyciela bez odpowiednich kwalifikacji[23] . Nieprawidłowość ta miała dwojaki charakter: zatrudniono 13 nauczycieli bez wymaganych kwalifikacji z początkiem lub w trakcie roku szkolnego 2004/2005 oraz 20 osobom zatrudnionym w latach wcześniejszych jako nauczyciele innych specjalności lub nauczyciele języków obcych bez wymaganych kwalifikacji powierzono prowadzenie zajęć dydaktycznych. Takie praktyki Najwyższa Izba Kontroli oceniła jako działanie nielegalne ze strony dyrektorów szkół, a także jako nierzetelne wykonywanie ich uprawnień.

Inne ustalenia kontroli

Zajęcia dydaktyczne w ramach godzin ponadwymiarowych prowadziło 311 nauczycieli języków obcych, tj. około 72% spośród 433 zatrudnionych w szkołach objętych kontrolą. Ich obciążenie ponad obowiązujące pensum wyniosło średniorocznie 4,6 godzin tygodniowo. W 6 spośród 67 szkół (tj. 9%) stwierdzono po jednym przypadku obciążenia nauczyciela języka obcego zajęciami dydaktycznymi realizowanymi w godzinach ponadwymiarowych powyżej dopuszczalnego wymiaru (1/2 pensum), określonego przepisami art. 35 ust. 1 „Karty nauczyciela". Spowodowane to było, jak wyjaśniali dyrektorzy szkół, brakiem kandydatów do podjęcia stałej pracy w szkole lub na czas okresowych nieobecności nauczycieli (urlopy wychowawcze i macierzyńskie).

Z ustaleń kontroli wynika, że nauczyciele języków obcych mają ograniczone możliwości korzystania z pomocy doradców metodycznych. W roku szkolnym 2004/2005 dla 40 szkół (59,7%), we właściwych rejonowo publicznych placówkach doskonalenia nauczycieli (wojewódzkich, powiatowych, gminnych lub bezpośrednio w szkole) nie powołano doradców metodycznych w zakresie żadnego

[23] Patrz: art. 10 ust. 10 „Karty nauczyciela" i art. 7 ust. 1a ustawy o systemie oświaty.

z języków obcych nauczanych w tych szkołach. Doradcy specjalizujący się w języku angielskim, nauczanym w 65 szkołach powołani byli tylko dla 17 szkół, natomiast doradcy języka niemieckiego, nauczanego w 53 szkołach – dla 14 szkół. Dla 6 szkół powołano doradców z zakresu języków obcych, bez określania w ich zadaniach specjalizacji językowej.

Zapewnienie nauczycielom języków obcych możliwości korzystania z pomocy doradców metodycznych było znacznie zróżnicowane w zależności od regionu. Z danych Centralnego Ośrodka Doskonalenia Nauczycieli w Warszawie wynika, że w roku szkolnym 2003/2004 ogółem w kraju powołanych było 134 doradców metodycznych z zakresu języków obcych, przy czym w poszczególnych województwach stan osobowy był następujący: 2 w woj. lubuskim, 3 w podkarpackim i 4 w świętokrzyskim do 20 w śląskim, 14 w dolnośląskim i 12 w wielkopolskim[24].

Z analizy 37 raportów zewnętrznego mierzenia jakości pracy szkół objętych kontrolą, prowadzonego w latach 2001–2005 przez odpowiednich kuratorów oświaty, wynika, że problematyka warunków kształcenia językowego nie była traktowana przez organy nadzoru pedagogicznego jako wyodrębniony obszar zewnętrznego mierzenia jakości pracy szkół publicznych. Tylko w odniesieniu do 8 szkół w raportach tych znalazły się bezpośrednie odniesienia do warunków nauczania języków obcych, jako słabych lub mocnych stron ocenianej szkoły. Wśród mocnych stron pracy szkoły wskazywano: wprowadzanie nauki języków obcych na I etapie edukacji w szkole podstawowej, wprowadzanie nauki drugiego języka obcego na II etapie edukacji w szkole podstawowej, wprowadzanie nauki drugiego języka obcego w gimnazjum (III etap edukacji) i rozwijanie współpracy międzynarodowej młodzieży. Za słabe strony pracy szkoły uznawano: nieprzestrzeganie dopuszczalnej liczebności grup na zajęciach z języków obcych, niedostateczne wyposażenie w środki dydaktyczne i niezapewnienie możliwości poszerzania znajomości języków obcych w formie zajęć pozalekcyjnych.

Wewnętrzne mierzenie jakości pracy szkół, prowadzone przez ich dyrektorów w roku szkolnym 2004/2005, w odniesieniu do nauczania języków obcych obejmowało głównie: hospitacje zajęć lekcyjnych, analizę ocen kwalifikacyjnych uczniów i analizę ocen próbnej matury. Powszechne było badanie poziomu znajomości języka obcego uczniów klas pierwszych szkół ponadgimnazjalnych, organizowane indywidualnie przez poszczególnych nauczycieli języków obcych w celu zakwalifikowania uczniów do grup zajęciowych o różnym poziomie zaawansowania.

---

[24] Źródło: Raport *Doradcy metodyczni w Polsce w roku szkolnym 2003/2004*, wyd. Centralny Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli, Warszawa 2003.

W ramach mierzenia jakości pracy szkoły (zewnętrznego i wewnętrznego) w jednostkach objętych kontrolą nie prowadzono w roku szkolnym 2004/2005 badań efektywności nauczania języków obcych przy wykorzystaniu standardowych narzędzi badawczych.

W roku szkolnym 2004/2005 odbył się pierwszy egzamin maturalny w liceach ogólnokształcących i liceach profilowanych, w którym część pisemna – obejmująca między innymi język obcy nowożytny – była oceniana poza szkołą. Z analizy wyników tego egzaminu, prezentowanej przez Centralną Komisję Egzaminacyjną w Warszawie, wynika między innymi, że:

– w grupie języków obcych najczęściej wybierany był jako przedmiot egzaminu maturalnego język angielski (w 76%);

– wystąpiło jedynie niewielkie zróżnicowanie w wyborze egzaminu pisemnego z języka angielskiego między typami szkół (liceami ogólnokształcącymi i liceami profilowanymi) oraz między szkołami z różnych kategorii miejscowości (pod względem liczby mieszkańców);

– znaczące zróżnicowanie wystąpiło w przeciętnych wynikach egzaminu pisemnego z języka angielskiego; wyższe przeciętne wyniki uzyskały licea ogólnokształcące w stosunku do liceów profilowanych oraz szkoły położone w dużych miastach w stosunku do wsi i mniejszych miast[25].

Działania podjęte po zakończeniu kontroli

Wyniki kontroli warunków nauczania języków obcych spotkały się z dużym zainteresowaniem sejmowej Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży. Po rozpatrzeniu „Informacji" Najwyższej Izby Kontroli w tej sprawie (na posiedzeniu 22 lutego 2006 r.) Komisja wystąpiła do prezesa Rady Ministrów z dezyderatem, wnosząc o niezwłoczne podjęcie przez ministra edukacji i nauki systemowych działań zmierzających do optymalizacji warunków nauczania języków obcych.

Podzielając uwagi przedstawione przez Izbę, za najważniejsze Komisja uznała:

– wypracowanie efektywniejszego systemu kształcenia i doskonalenia nauczycieli oraz uruchomienie mechanizmów motywujących nauczycieli do podejmowania zatrudnienia w szkołach, szczególnie w małych miejscowościach i wsiach;

– opracowanie szczegółowego harmonogramu działań umożliwiających wprowadzenie obowiązkowej nauki języka obcego od pierwszej klasy szkoły podstawowej od roku szkolnego 2007/2008 oraz sformułowanie etapów i określenie

[25] Źródło: strona internetowa Centralnej Komisji Egzaminacyjnej w Warszawie: www.cke.edu.pl (*Matura 2005. Podstawowe informacje*).

terminów wprowadzenia drugiego obowiązkowego języka obcego w starszych klasach szkoły podstawowej;

– określenie standardów wyposażenia szkół w pomoce i środki dydaktyczne oraz zagwarantowanie niezbędnych pieniędzy na ich realizację;

– wprowadzenie zewnętrznego systemu mierzenia osiągnięć językowych uczniów po każdym etapie kształcenia;

– rozwijanie różnych form kontaktów międzynarodowych jako stałego elementu edukacji językowej w Polsce.

Realizacja proponowanych przedsięwzięć pozwoli młodym Polakom lepiej zaistnieć na rynku pracy, a także współtworzyć dorobek naukowy i kulturowy zjednoczonej Europy.

mgr Krzysztof Kieres
wicedyrektor w Departamencie Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego w NIK

Ryszard Ostaszewski

FUNKCJONOWANIE NADZORU BUDOWLANEGO

W latach ubiegłych Najwyższa Izba Kontroli prowadziła kontrole z zakresu stosowania i przestrzegania przepisów ustawy – Prawo budowlane. Jednak z uwagi na wprowadzenie od 11 lipca 2003 r. istotnych zmian w tej ustawie, zaplanowano ponowną kontrolę organów nadzoru budowlanego[1]. Kontrolę podjęto z inicjatywy NIK, zgodnie z sugestią Komisji Infrastruktury Sejmu RP IV kadencji. Celem kontroli była ocena działalności organów nadzoru budowlanego w zakresie realizacji zadań i kompetencji nałożonych znowelizowaną ustawą – Prawo budowlane.

Zakres przedmiotowy i podmiotowy działania organów nadzoru budowlanego określa ustawa z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane[2]. Organami nadzoru budowlanego, zgodnie z art. 80 ust. 2 ustawy, są:

– powiatowy inspektor nadzoru budowlanego;

– wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego jako kierownika wojewódzkiego nadzoru budowlanego wchodzącego w skład zespolonej administracji wojewódzkiej;

– Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego.

Z dniem 1 stycznia 1999 r. wprowadzony został podział administracji publicznej działającej w sferze budownictwa na: organy administracji architektoniczno-budowlanej i organy nadzoru budowlanego. Podziału państwowego nadzoru budowlanego dokonano zgodnie z zasadą oddzielania funkcji inspekcyjno-kontrolnych (organy nadzoru budowlanego) od funkcji administracyjno-prawnych dotyczących nadawania prawa, czyli wydawania pozwoleń (organy administracji architektoniczno-budowlanej). Organy administracji architektoniczno-bu-

---

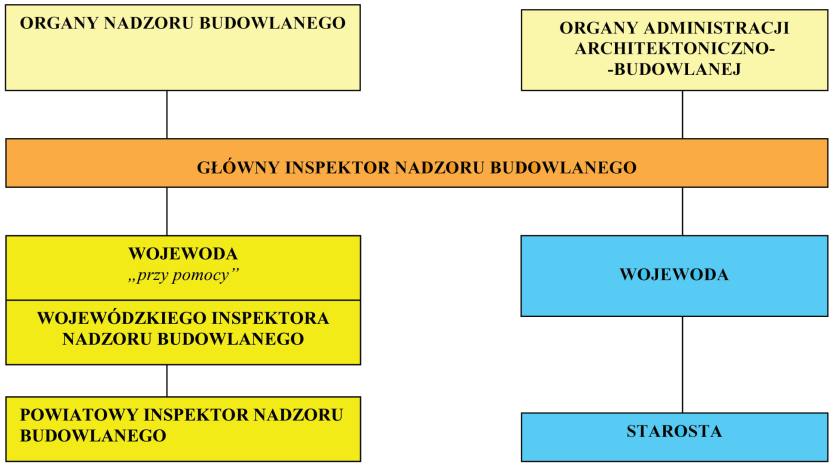
[1] Kontrolę przeprowadzono w okresie od 11.08.2005 r. do 30.12.2005 r.

[2] DzU z 2003 r., nr 207, poz. 2016, ze zm.

dowlanej i nadzoru budowlanego działają w ramach administracji publicznej zespolonej, przy czym te drugie w formie wydzielonych organizacyjnie inspektoratów. Nad tymi pionami administracji publicznej w budownictwie nadzór merytoryczny i instancyjny sprawuje Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego (por. rysunek 1).

Rysunek 1

Organizacja funkcjonowania organów nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej



Z analizy przeprowadzonej w Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego (GUNB) wynika, że w 2004 r. utrzymał się, występujący od kilku lat spadek ogólnej liczby wydawanych decyzji o pozwoleniu na budowę, który wyniósł 16,8%[3] w stosunku do 2003 r. W 2004 r. wydano ogółem 162 623 takich decyzji dla 178 458 obiektów budowlanych, podczas gdy w 2003 r. – 195 383 decyzji dla 202 617 obiektów. Największy wpływ na obniżenie się liczby wydanych decyzji (od 36,7% do 15%) miało zmniejszenie zapotrzebowania na budowę w kategoriach takich, jak: budowle wodne, obiekty pozostałe, budynki gospodarczo-inwentarskie oraz obiekty infrastruktury transportu. W kategoriach takich, jak: budynki wielorodzinne, budynki zamieszkania zbiorowego i budynki użyteczności publicznej nastąpił wzrost liczby decyzji od 5,2% do 32,8%. Ogólna liczba decyzji o pozwoleniu na budowę zmalała we wszystkich województwach, a szczególnie

[3] Źródło: GUNB, „Ruch budowlany w 2004 roku”.

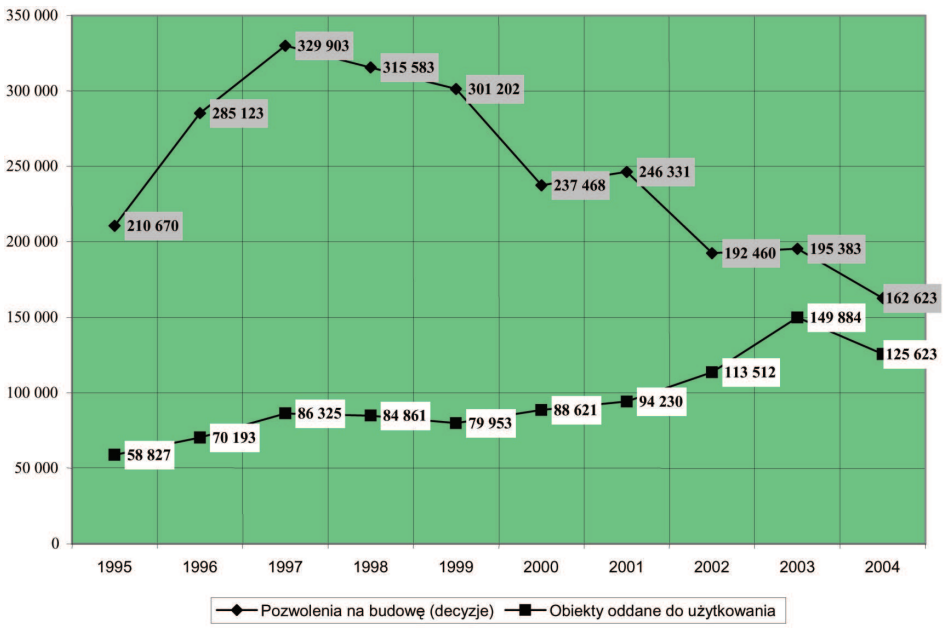
w świętokrzyskim, łódzkim i małopolskim, głównie z powodu braku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Średni cykl inwestycyjny od wydania decyzji o pozwoleniu na budowę do „zgłoszenia zamiaru przystąpienia do użytkowania obiektu lub uzyskania pozwolenia na jego użytkowanie" trwał przeciętnie od 1,5 roku do 3 lat.

W 2004 r. w porównaniu z rokiem poprzednim liczba obiektów przekazywanych do użytkowania zmalała o 16%, tj. z 149 884 w 2003 r. do 125 623 w 2004 r. Zdecydowanie najwięcej przekazywanych jest do użytkowania budynków jednorodzinnych. Jest to podstawowa kategoria, która stanowi 52,7% wszystkich obiektów oddanych do użytkowania w 2004 r. Pomimo ogólnego spadku liczby obiektów przekazywanych do użytkowania, nastąpił wzrost w porównaniu z 2003 r. w takich kategoriach, jak: budynki przemysłowo-magazynowe o 22%, obiekty infrastruktury transportu o 21,5% oraz budynki użyteczności publicznej o 11,8%. Najbardziej zmniejszyła się liczba obiektów oddawanych do użytkowania w porównaniu z 2003 r. w województwach: opolskim, świętokrzyskim i podkarpackim. Liczbę wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę i liczbę obiektów przekazywanych do użytkowania w latach 1995–2004 przedstawia rysunek 2.

Rysunek 2

Ruch budowlany w latach 1995–2004



Najwyższa Izba Kontroli od 11 sierpnia 2005 r. do 30 grudnia 2005 r. przeprowadziła kontrole w Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego, w 16 wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego oraz w 48 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego. Wyniki tych kontroli przyniosły negatywną ocenę funkcjonowania organów nadzoru budowlanego w zakresie wykonywanych zadań, nałożonych ustawą – Prawo budowlane po 11 lipca 2003 r.[4]

Pomimo istotnej zmiany przepisów Prawa budowlanego przez m.in. przeniesienie części kompetencji z organów administracji architektoniczno-budowlanej na organy nadzoru budowlanego, nie dostosowano struktury organizacyjnej tych organów do obowiązków nałożonych ustawą. Skutkowało to niewydolnością ich funkcjonowania.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, jako centralny organ administracji rządowej w sprawach m.in. nadzoru budowlanego, sprawując nadzór i kontrolę nad działalnością wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego oraz kontrolując działania powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, nie podejmował wystarczających działań w celu wyeliminowania nieprawidłowości w funkcjonowaniu organów nadzoru budowlanego.

Działania Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego (GINB) polegały głównie na:

– przeprowadzeniu 19 kontroli organów nadzoru budowlanego, w tym 8 wojewódzkich (50%) i 11 powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego (tj. około 3%), 14 kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanej, 44 kontroli rejestrów wniosków o pozwolenie na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na budowę, 433 kontroli obiektów budowlanych, 190 kontroli z zakresu stosowania w budownictwie wyrobów budowlanych;

– zorganizowaniu 22 narad i szkoleń z zakresu stosowania przepisów prawa dla pracowników zatrudnionych w organach nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej.

Nie doprowadziły one jednak do wyeliminowania naruszeń przepisów Prawa budowlanego oraz Kodeksu postępowania administracyjnego przez organy nadzoru budowlanego. Ponadto z kontroli przeprowadzonych przez GINB wynikało, że wzrost liczby czynności administracyjno-biurowych oraz działalność orzecznicza spowodowały ograniczanie działalności inspekcyjno-kontrolnej realizowanej w organach nadzoru budowlanego. Wystąpiło zatem niekorzystne zjawisko osłabienia funkcji kontrolnej tych organów. Mimo powyższych ustaleń, GINB nie podjął skutecznych działań w celu jego wyeliminowania.

---

[4] *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania nadzoru budowlanego*, nr ewid. 28/2006/P05106/KSR.

Jednocześnie stwierdzono, że w 2004 r. w porównaniu z 2003 r. zwiększyła się liczba skarg i wniosków na:

– bezczynność lub przewlekłość postępowań prowadzonych przez organy nadzoru budowlanego (szczebla wojewódzkiego i powiatowego) o około 19,4%;

– działania organów nadzoru budowlanego w zakresie prowadzonych postępowań administracyjnych o około 10,9%;

– bezczynność Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego o około 17,1% oraz na rzetelność działań prowadzonych w GUNB o około 35,3%.

Pomimo licznych skarg na nienależyte wykonywanie zadań przez organy nadzoru budowlanego niższego stopnia, Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego nie dokonywał okresowych ocen przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków przez te organy, co było niezgodne z art. 259 k.p.a. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzanie takiej analizy mogłoby pomóc GINB w podjęciu odpowiednich działań, w trybie nadzorczym lub kontrolnym, w celu wyeliminowania nieprawidłowości przy wykonywaniu zadań przez organy nadzoru budowlanego.

Odnotowano również niewłaściwą interpretację przepisów Prawa budowlanego przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, co przyczyniło się do wzrostu liczby wadliwych rozstrzygnięć podejmowanych przez organy nadzoru budowlanego. Stwierdzono wypadki uchylania postanowień wydanych przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, nakładających kary na inwestorów za nielegalne użytkowanie obiektów budowlanych, wskazujących błędnie, iż podmiotem ukaranym powinien być faktyczny użytkownik. Wojewódzcy inspektorzy nadzoru budowlanego w uzasadnieniu tych postanowień powoływali się na stanowisko Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego[5]. Skutkowało to zaniechaniem wydawania rozstrzygnięć administracyjnych. Na przykład, Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego uchylił 2 postanowienia Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego – Warszawskiego Zachodniego, nakładające karę w łącznej wysokości 100 tys. zł na inwestora z tytułu nielegalnego użytkowania budynków mieszkalnych. Organ odwoławczy, powołując się na stanowisko Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, zawarte w piśmie z 4 maja 2005 r., wskazał, że odpowiedzialnym za przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia jest faktyczny użytkownik obiektu, tj. mieszkańcy.

W okresie objętym kontrolą 16 wojewódzkich i 48 powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego przeprowadziło ogółem 31 655 kontroli obiektów budowlanych w trakcie budowy, użytkowanych obiektów budowlanych oraz wyrobów budowlanych:

[5] W piśmie z 4.05.2005 r., skierowanym do wszystkich wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego, przedstawiono stanowisko Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w sprawie nakładania kar za nielegalne użytkowanie obiektu budowlanego.

– 16 wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego przeprowadziło 5711 kontroli, w tym 411 podjęto w wyniku złożonych skarg (7,2 %), 523 na skutek zgłoszeń organów i urzędów (9,2%) oraz 4554 kontroli planowych (79,7%); uwzględniając średnią liczbę pracowników zatrudnionych w 16 wojewódzkich inspektoratach, tj. 433 osoby, w tym liczbę pracowników zajmujących się kontrolą, tj. 205 osób, jeden pracownik wojewódzkiego inspektoratu nadzoru budowlanego wykonujący czynności kontrolne przeprowadził w ciągu roku średnio około 11 kontroli planowych;

– 48 powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego przeprowadziło 25 944 kontroli, w tym 16 885 (tj. 65,1%) podjęto w wyniku złożonych skarg, 3907 (tj. 15%) na skutek zgłoszeń od organów i urzędów, a tylko 4690 (tj. 18,1%) kontroli planowych; na 48 skontrolowanych powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego 20 w ogóle nie wykonywało kontroli na podstawie planu; uwzględniając średnią liczbę pracowników zatrudnionych w 48 powiatowych inspektoratach, tj. 327 osób, w tym średnią liczbę pracowników zajmujących się kontrolami, tj. 213 osób, jeden pracownik powiatowego inspektoratu nadzoru budowlanego wykonujący czynności kontrolne przeprowadził w ciągu roku średnio około 11 kontroli planowych.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli niska liczba kontroli planowych przeprowadzonych przez organy nadzoru budowlanego podczas realizacji inwestycji i w trakcie użytkowania obiektów budowlanych nie mogła w wystarczającym stopniu poprawić bezpieczeństwa realizacji robót budowlanych oraz wyeliminować uchybień w trakcie użytkowania obiektu.

Aktualna struktura organizacyjna organów nadzoru budowlanego nie zapewniła pełnej realizacji zadań określonych przepisami ustawy – Prawo budowlane. Nałożenie na te organy obowiązków: wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie; przeprowadzania obowiązkowych kontroli (od 1 stycznia 2004 r.) i nakładania kar za stwierdzone nieprawidłowości; „legalizacji" obiektów budowlanych wybudowanych bez wymaganego pozwolenia na budowę; przyjmowania zawiadomień o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych; prowadzenia ewidencji, rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych oraz decyzji, postanowień i zgłoszeń – spowodowało ograniczenie liczby kontroli planowych w terenie przeprowadzonych przez te organy.

Wykonywanie nowych zadań spowodowało także wzrost liczby czynności administracyjno-biurowych w inspektoratach nadzoru budowlanego. Realizacja zadania określonego w art. 59 ust. 1 ustawy, tj. wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, spowodowała konieczność zawiadamiania inwestora o terminie przeprowadzenia obowiązkowej kontroli. Po wydaniu decyzji organ zobowiązany jest przesłać ją: stronom postępowania; organowi, który wydał decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu; organowi administracji architek-

toniczno-budowlanej oraz organowi właściwemu w sprawach podatku od nieruchomości. Ponadto, zgodnie z art. 59d ust. 1 ustawy – Prawo budowlane, powiatowy inspektor jest zobowiązany doręczyć jeden egzemplarz protokołu z obowiązkowej kontroli inwestorowi bezzwłocznie po jej przeprowadzeniu, a od 31 maja 2004 r. drugi egzemplarz przekazywać wojewódzkiemu inspektorowi nadzoru budowlanego. Również od 31 maja 2004 r. wprowadzono zasadę bezzwłocznego zwrotu inwestorom dokumentów, które dotychczas pozostawały w organie, tj.: oryginału dziennika budowy, protokołu badań i sprawdzeń oraz inwentaryzacji geodezyjnej powykonawczej.

Pomimo zwiększenia zatrudnienia pracowników w 48 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego średnio o 52,5%, w tym wykonujących czynności kontrolne średnio o 39,4%, nie nastąpiła poprawa terminowości załatwiania spraw. W 48 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego procentowy wskaźnik decyzji niezałatwionych w ciągu 2 miesięcy w II półroczu 2003 r. wynosił 25,5%, w 2004 r. 26,7% i w I połowie 2005 r. 19,8%. Jednocześnie stwierdzono, że procentowy wskaźnik decyzji niezałatwionych pomimo upływu 1 roku lub załatwionych po upływie 1 roku w 48 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego w II półroczu 2003 r. wynosił 4,2%, w 2004 r. 4,6% i w I połowie 2005 r. 1%.

W badanym okresie 16 wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego przeprowadziło 162 kontrole powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego. Stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia dotyczyły: bezczynności organu, naruszenia przepisów prawa w prowadzonych postępowaniach oraz niesprawdzania wykonywania obowiązków wynikających z wydanych decyzji i postanowień. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, świadczy to o nieprawidłowym wykonywaniu zadań i obowiązków przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego.

Kontrola 4 wojewódzkich i 14 powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego wykazała, że nie byli oni przygotowani organizacyjnie do obowiązkowych kontroli. Nie dotrzymywali 21-dniowego terminu ich przeprowadzenia oraz 7-dniowego terminu zawiadamiania inwestora o przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli, co było niezgodne z art. 59c ustawy – Prawo budowlane.

Nieprawidłowo ewidencjonowano rozpoczynane i oddawane do użytkowania obiekty budowlane w 7 wojewódzkich oraz w 27 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego. W ewidencjach brakowało bieżących i pełnych informacji o liczbie realizowanych i zakończonych obiektów budowlanych, objętych decyzjami o pozwoleniu na budowę. Stwierdzono wypadki prowadzenia ewidencji niezgodnie ze wzorem określonym w rozporządzeniu[6], usuwania zapisów korektorem oraz

[6] Rozporządzenie ministra infrastruktury z 5.06.2003r. w sprawie określenia wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych (DzU nr 120, poz. 1130).

nieumieszczania w niej wymaganych informacji, co było niezgodne z §2 i §3 ust. 2 wymienionego rozporządzenia. Ponadto stwierdzono, że w 3 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego w ogóle nie prowadzono ewidencji.

Wojewódzcy i powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego nie podejmowali działań, określonych przepisami Prawa budowlanego, w wypadkach naruszeń przez inwestorów obowiązku zawiadamiania organów nadzoru budowlanego o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych. Brak takich zawiadomień stwierdzono w 12,3% skontrolowanych postępowań administracyjnych w wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego oraz 18,1% w powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego.

Pomimo upływu trzech lat od wydania rozporządzenia prezesa Rady Ministrów z 16 października 2002 r. w sprawie nadania pracownikom organów nadzoru budowlanego uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego[7] i obowiązku posiadania takich upoważnień od właściwych wojewodów, zgodnie z §3 pkt 2 i 3 tego rozporządzenia, pracownicy 1 wojewódzkiego i 4 powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego nie uzyskali tych upoważnień. Ponadto ustalono, że nastąpił procentowy spadek udziału liczby pracowników wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego mających upoważnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, w stosunku do liczby pracowników wykonujących czynności kontrolne średnio z 81,6% w II półroczu 2001 r. do średnio 67% w I półroczu 2005 r., tj. o 14,6%. W powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego odsetek ten utrzymywał się na prawie niezmienionym poziomie i wynosił odpowiednio średnio 71,5% i 75,2%.

W 1 wojewódzkim inspektoracie oraz w 14 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego, mimo naruszeń przepisów ustawy – Prawo budowlane przez inwestorów i właścicieli obiektów budowlanych, nie nakładano grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone w art. 93 Prawa budowlanego. Były to działania nielegalne i nierzetelne. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli brak regulacji prawnej w zakresie różnicowania wysokości kwot mandatowych za poszczególne rodzaje wykroczeń z art. 93 ustawy – Prawo budowlane może stanowić czynnik korupcjogenny.

W 1 wojewódzkim i 7 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego pisma o treści skarg kwalifikowano jako wnioski, co było niezgodne z art. 227 k.p.a. Ustalono, że w większości wypadków skargi dotyczyły nieprawidłowości przy wykonywaniu robót budowlanych. Zdaniem Izby, taki tryb postępowania organów nadzoru budowlanego nie przedstawiał rzeczywistego stanu funkcjonowania tych organów. Ponadto ustalono, że w 1 wojewódzkim inspektoracie nad-

[7] DzU nr 120, poz. 1130.

zoru budowlanego oraz w 9 powiatowych nie prowadzono rejestru skarg i wniosków, co było niezgodne z art. 254 k.p.a. oraz §3 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków[8].

Stwierdzono, że 41 powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, tj. 85,4% skontrolowanych, przyjmowało od organów samorządu terytorialnego pomoc rzeczową i finansową. Na przykład około 37% wydatków Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla miasta stołecznego Warszawy, tj. 2373,8 tys. zł, sfinansowanych zostało w badanym okresie ze środków finansowych przyznanych przez samorząd m.st. Warszawy. Takie postępowanie powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego – jako organu administracji rządowej – może nie zapewniać bezstronności i niezależności tych organów przy wykonywaniu zadań z zakresu ustawy – Prawo budowlane.

Po przeprowadzonej kontroli, w celu poprawy funkcjonowania organów nadzoru budowlanego, Najwyższa Izba Kontroli wystąpiła z wnioskami m.in. o:

– dostosowanie kadrowe i organizacyjne organów nadzoru budowlanego, zapewniające realizację zadań nałożonych ustawą – Prawo budowlane;

– wzmocnienie nadzoru sprawowanego nad Głównym Inspektorem Nadzoru Budowlanego, zwłaszcza w zakresie wykonywania odpowiednio nadzoru i kontroli nad funkcjonowaniem wojewódzkich i powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego.

Po otrzymaniu informacji o wynikach kontroli funkcjonowania nadzoru budowlanego minister transportu i budownictwa poinformował, że oczekujący na rozpatrzenie przez Radę Ministrów projekt nowelizacji ustawy – Prawo budowlane przewiduje radykalną zmianę struktury organizacyjnej nadzoru budowlanego, która powinna zdecydowanie poprawić efektywność funkcjonowania jego terenowych organów. Planuje się utworzenie, w miejsce powiatowych inspektorów, nie więcej niż 100 okręgowych inspektorów, jako organów rządowej administracji niezespolonej, co powinno znacznie wpłynąć na efektywność ich działania. Jednocześnie zwiększy się stopień niezależności powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego od uwarunkowań lokalnych.

mgr inż. Ryszard Ostaszewski
Departament Środowiska, Rolnictwa
i Zagospodarowania Przestrzennego w NIK

[8] DzU nr 5 poz. 46.

Marek Szydło

WPISY W REJESTRZE PRZEDSIĘBIORCÓW TELEKOMUNIKACYJNYCH – WYBRANE ZAGADNIENIA PRAWNE

Rejestr przedsiębiorców telekomunikacyjnych jako przykład rejestru publicznego

Rejestr przedsiębiorców telekomunikacyjnych, którego normatywne podstawy funkcjonowania tworzą art. 10-13 ustawy – Prawo telekomunikacyjne[1] oraz art. 64-74 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (dalej w skrócie: usdg)[2], należy do szerszej zakresowo kategorii prawnej, jaką są tzw. rejestry publiczne. Najogólniej rzecz ujmując, każdy rejestr publiczny jest to taki zbiór danych (informacji) o określonych podmiotach, rzeczach lub prawach, który charakteryzuje się łącznie następującymi cechami. Po pierwsze, jest utworzony zgodnie z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, określającymi sposób jego utworzenia, kompetencje oraz właściwość prowadzących go organów, stosowane w nim reguły proceduralne (jak np. postępowanie o wpis), zasady rejestru oraz obowiązki podmiotów podlegających wpisowi do rejestru. Po drugie, rejestr taki jest prowadzony przez określony organ rejestrowy mający charakter publiczny, a konkretnie przez sąd powszechny lub też przez organ administracji publicznej (rządowy lub samorządowy). Po trzecie, przyjęcie, a następnie utrwalenie w rejestrze określonych danych (informacji) następuje w wyniku podjęcia przez organ prowadzący rejestr określonej czynności urzędowej (np. orzeczenia lub decyzji), będącej zawsze aktem stosowania prawa (aczkolwiek mogącej mieć bardzo różny charakter prawny). Po czwarte, dokonanie wpisu w rejestrze wywołuje ściśle określone

[1] Ustawa z 16.07.2004 r. (DzU nr 171, poz. 1800, ze zm.).
[2] Ustawa z 2.07.2004 r. (DzU nr 173, poz. 1807, ze zm.).

skutki materialnoprawne, przy czym skutki te dotyczą zawsze organu prowadzącego rejestr oraz podmiotu podlegającego wpisowi, zaś niekiedy mogą także dotyczyć wszystkich innych osób (wpis może więc wywoływać skutki *erga omnes*). Po piąte, rejestr jest jawny, a więc dostępny nie tylko dla organu go prowadzącego, ale także dla innych organów władzy publicznej oraz dla podmiotu podlegającego wpisowi. Bardzo często zresztą rejestr taki jest również dostępny (jawny) dla wszystkich innych zainteresowanych nim osób[3]. Nie ulega przy tym wątpliwości, że rejestr przedsiębiorców telekomunikacyjnych spełnia wszystkie powyższe warunki (przesłanki), a więc może zostać zaliczony do kategorii rejestrów publicznych. Jest to przy tym rejestr o charakterze administracyjnym (a nie sądowym), gdyż jest prowadzony przez organ administracji publicznej, jakim jest Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (Prezes UKE).

Rejestr przedsiębiorców telekomunikacyjnych jako rodzaj rejestru działalności regulowanej

Wyżej wspomniałem już, że rejestr przedsiębiorców telekomunikacyjnych został unormowany zarówno przepisami ustawy – Prawo telekomunikacyjne, jak też przepisami ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. O ile przy tym Prawo telekomunikacyjne *expressis verbis* mówi o „rejestrze przedsiębiorców telekomunikacyjnych" (zob. art. 10 ust. 1), o tyle usdg wspomina jedynie ogólnie o „rejestrze działalności regulowanej" (zob. art. 64 ust. 1 usdg). Zastanawiając się wszakże nad wzajemną relacją, w jakiej pozostają do siebie „rejestr przedsiębiorców telekomunikacyjnych" oraz „rejestr działalności regulowanej" należałoby uznać, że ten pierwszy jest po prostu pewną szczególną odmianą (rodzajem) rejestru działalności regulowanej w rozumieniu usdg. Trzeba bowiem pamiętać, że – zgodnie z art. 10 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego – „działalność telekomunikacyjna będąca działalnością gospodarczą jest działalnością regulowaną" w rozumieniu usdg[4] i jako taka podlega – tak samo jak każda inna działalność regulo-

[3] Por. T. Stawecki: *Rejestry publiczne. Funkcje instytucji*, Warszawa 2005, s 28-30; R. Moszyński, L. Policha, A. Izdebska: *Księgi wieczyste*, Warszawa 1960, s. 21-22; M. Wrzołek-Romańczuk: *Rejestr handlowy – zagadnienia materialnoprawne i procesowe,* część I, *Materialnoprawna problematyka rejestru handlowego*, „Palestra" nr 3-4/1992, s. 23 i n.; Z. Żabiński: *Rejestr handlowy*, Kraków 1946, s. 10-11.

[4] Działalność regulowana, o której jest mowa w przepisach usdg jest szczególnym przypadkiem reglamentowanej działalności gospodarczej. W wypadku działalności regulowanej nabycie uprawnień do jej podjęcia i wykonywania następuje – z mocy samego prawa – po spełnieniu przez danego przedsiębiorcę dwojakiego rodzaju warunków, a mianowicie: warunków materialnych (czyli tzw. szczególnych warunków, określonych dokładnie w przepisach odrębnych ustaw, jak chociażby w ustawie – Prawo telekomunikacyjne) oraz warunków formalnych (czyli po wpisaniu danego przedsiębiorcy do specjalnego rejestru działalności regulowanej). Zob. szerzej M. Szydło: *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005,

wana – obligatoryjnemu wpisowi do rejestru działalności regulowanej (art. 64 ust. 1 usdg). W tym zaś wypadku (czyli telekomunikacyjnej działalności gospodarczej) takim rejestrem działalności regulowanej (w rozumieniu art. 64-74 usdg) jest właśnie rejestr przedsiębiorców telekomunikacyjnych (o którym jest szczegółowo mowa w ustawie – Prawo telekomunikacyjne). Brakuje więc uzasadnienia dla tezy, że rejestr przedsiębiorców telekomunikacyjnych jest w sensie prawnym czymś zupełnie innym (odmiennym) niż rejestr działalności regulowanej (w rozumieniu usdg)[5].

Wiedząc już zatem, że rejestr przedsiębiorców telekomunikacyjnych jest pewnym szczególnym rodzajem rejestru działalności regulowanej oraz że podlega unormowaniom zawartym w ustawie – Prawo telekomunikacyjne oraz w usdg, należałoby się jeszcze zastanowić nad tym, które konkretnie kwestie związane z prowadzeniem omawianego rejestru reguluje Prawo telekomunikacyjne, a które usdg. W istocie chodzi tu o wzajemną relację, w jakiej pozostają do siebie – w omawianym tutaj zakresie – przepisy Prawa telekomunikacyjnego oraz usdg.

Biorąc pod uwagę literalne brzmienie przepisów usdg, należałoby stwierdzić, że jakkolwiek jej art. 64-74 stosunkowo szczegółowo normują wiele istotnych zagadnień dotyczących rejestru działalności regulowanej (a tym samym rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych), to jednak – z mocy wyraźnego odesłania zawartego w art. 65 ust. 4 usdg – takie kwestie, jak „treść oświadczenia" przedsiębiorcy wpisywanego do rejestru, „sposób prowadzenia rejestru" oraz „dane podlegające wpisowi do rejestru" mają określać przepisy ustaw odrębnych, regulujących daną działalność (w tym też ustawa – Prawo telekomunikacyjne). Z kolei art. 74 usdg stanowi, że w sprawach nieuregulowanych w usdg stosuje się przepisy ustaw odrębnych, określających wykonywanie działalności gospodarczej na podstawie wpisu do rejestru działalności regulowanej. Oznaczałoby to *a contrario*, że w sprawach wprost (i *expressis verbis*) uregulowanych w usdg stosuje się właśnie przepisy tej ustawy, z pominięciem przepisów ustaw odrębnych (w tym ustawy – Prawo telekomunikacyjne)[6].

---

s. 278 i n.; K. Kohutek: *Zasady podejmowania działalności regulowanej*, „Przegląd Prawa Handlowego" nr 6/2005, s. 35 i n.; M. A. Waligórski: *Działalność gospodarcza regulowana* [w:] *Granice samodzielności wspólnot samorządowych*, red. E. Ura, Rzeszów 2005, s. 317 i n.

[5] Por. K. Kohutek: *Zasady podejmowania działalności regulowanej*, op. cit., s. 36.

[6] W rezultacie, jeżeli np. art. 66 ust. 5 usdg stanowi, iż „Przedsiębiorca jest obowiązany zgłosić zmianę danych wpisanych do rejestru w terminie 14 dni od dnia zajścia zdarzenia, które spowodowało zmianę tych danych", to tym samym – o ile akceptujemy wspomniany wyżej pogląd – przepis ten ma bezwzględne pierwszeństwo przed tymi przepisami ustaw odrębnych, które kwestię terminu zgłaszania zmiany danych do rejestru regulują inaczej (a tak właśnie się sprawa przedstawia w wypadku rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych, jako że zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy – Prawo telekomunikacyjne, „Jeżeli nastąpiła zmiana danych [...], przedsiębiorca telekomunikacyjny jest obowiązany niezwłocznie złożyć pisemny wniosek do Prezesa UKE o dokonanie zmiany wpisu w rejestrze".

Wydaje się wszak, że akurat jeśli chodzi o rejestr przedsiębiorców telekomunikacyjnych (będący jednym z rejestrów działalności regulowanej), to kwestia wzajemnych relacji zachodzących pomiędzy przepisami usdg a przepisami Prawa telekomunikacyjnego nie powinna być rozstrzygana jakąś jedną ogólną formułą, jednoznacznie określającą pierwszeństwo którejś z wymienionych ustaw. W zdecydowanej bowiem większości przepisy ustawy – Prawo telekomunikacyjne jedynie konkretyzują oraz uszczegóławiają (doprecyzowują) ogólnie brzmiące przepisy usdg. Nie ma zatem żadnych przeszkód, aby przepisy obydwu ustaw stosować w omawianym wypadku w sposób łączny (kumulatywny), bez ryzyka zaistnienia jakichś dalej idących sprzeczności czy też niezgodności. W tych zaś nielicznych sytuacjach, w których pojawiłyby się ewentualne kolizje, można by przyjąć, że przepisy ustawy – Prawo telekomunikacyjne są przepisami szczególnymi (*lex specialis*) oraz późniejszymi (*lex posterior*) w stosunku do przepisów usdg. Tym samym powinny mieć one pierwszeństwo i być stosowane przed przepisami zawartymi w usdg[7].

Dwa rozumienia pojęcia „wpis" do rejestru

Nie jest bynajmniej celem niniejszego opracowania szczegółowe i wyczerpujące omówienie wszystkich zagadnień i problemów prawnych, jakie się wiążą z istnieniem oraz z prowadzeniem rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Zasadnicza bowiem uwaga zostanie poświęcona problematyce „wpisu" do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Inne zagadnienia będą poruszane jedynie w sposób incydentalny, w zakresie, w jakim będzie to ewentualnie potrzebne do zrozumienia charakteru prawnego oraz istoty wzmiankowanego wpisu.

W doktrynie dotyczącej rejestrów publicznych zwraca się uwagę na to, że pojęcie „wpis" jest zazwyczaj używane w dwóch odrębnych znaczeniach. Po pierwsze – w znaczeniu językowym i oznacza wówczas tyle, co określona treść lub też wypowiedź znajdująca się w rejestrze. W takim układzie wpis jest po prostu synonimem danych lub też informacji zamieszczonych i figurujących w rejestrze. Po drugie, pojęcie „wpis" bywa używane w znaczeniu pozajęzykowym (faktycznym) i oznacza określoną czynność polegającą na wciągnięciu pewnych danych do rejestru. W tym drugim znaczeniu wpis jest czynnością (działaniem) organu prowadzącego rejestr, którego istota wyraża się w zarejestrowaniu (wpisaniu do rejestru) określonych danych[8]. Warto przy tym zauważyć, że w piśmiennictwie prawniczym nie zawsze dostrzega się tę dwuznaczność pojęcia „wpis", czego

[7] S. Piątek: *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 178.
[8] T. Stawecki: *Rejestry publiczne*, op. cit., s. 62-63.

przejawem jest nieco bezrefleksyjne posługiwanie się omawianym pojęciem, bez zdawania sobie sprawy ze wskazanej powyżej dystynkcji. Co więcej, również w niektórych konkretnych aktach prawnych pojęcie „wpis" bywa używane równocześnie w obu wskazanych znaczeniach (tak jest chociażby w wypadku ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym)[9]. To ostatnie jest już znacznie bardziej groźne niż niekonsekwencja spotykana w doktrynie prawa, jako że utrudnia dokonywanie racjonalnej wykładni przepisów poszczególnych ustaw.

Również w wypadku ustawy o swobodzie działalności gospodarczej ustawodawca nie był do końca konsekwentny i nie potrafił się ustrzec przed niespójnym posługiwaniem się pojęciem „wpis". Prawdą jest oczywiście, że w zdecydowanej większości wypadków omawiane pojęcie jest na gruncie usdg używane w znaczeniu pozajęzykowym (faktycznym), a więc w znaczeniu określonej czynności (zob. art. 64, art. 65 ust. 1, art. 66 ust. 2, art. 67 ust. 1, art. 68, art. 72 ust. 1 usdg). Spotyka się też jednak i takie przepisy, w których pojęcie „wpis" występuje w znaczeniu językowym i oznacza po prostu tyle, co określone dane (informacje) figurujące w rejestrze (działalności regulowanej). Tak jest chociażby w wypadku art. 66 ust. 3 usdg, stanowiącego, iż „Wpis do rejestru może być wykreślony...", czy też art. 73 usdg, w którym mówi się, że „Organ prowadzący rejestr działalności regulowanej wykreśla wpis przedsiębiorcy w rejestrze na jego wniosek". Jasne jest przecież, że wykreśleniu podlegają określone „dane" znajdujące się w rejestrze, a nie dokonana wcześniej „czynność" wciągnięcia danych do rejestru. Dlatego też określenie „wpis" oznacza tu właśnie dane lub informacje figurujące w rejestrze i nie jest bynajmniej synonimem – tak jak ma to miejsce w innych przepisach ustawy – określonej „czynności". Biorąc powyższe pod uwagę byłoby lepiej, gdyby w powołanych przepisach ustawodawca użył po prostu sformułowania: „dane zawarte w rejestrze podlegają wykreśleniu", względnie: „przedsiębiorca podlega wykreśleniu z rejestru". Wówczas bowiem można byłoby powiedzieć, że ustawodawca jest w pełni konsekwentny i że na gruncie usdg pojęciem „wpis" posługuje się jednolicie w znaczeniu określonej czynności.

Podobna niekonsekwencja jest też widoczna w przepisach ustawy – Prawo telekomunikacyjne. Wprawdzie przeważa tam rozumienie „wpisu" jako określonej „czynności" (tj. czynności wciągnięcia pewnych danych do rejestru), tym niemniej w art. 12 tej ustawy w ewidentny sposób użyto określenia „wpis" w znaczeniu pewnych „danych" wpisywanych do rejestru[10]. Również i w tym wypadku

---

[9] M. Wrzołek-Romańczuk: *„Wpis niedopuszczalny" w Krajowym Rejestrze Sądowym*, PPH nr 4/2002, s. 1-2.

[10] Przepis ten ma następujące brzmienie: „1. Jeżeli nastąpiła zmiana danych, o których mowa w art. 10 ust. 4 pkt 1-8, przedsiębiorca telekomunikacyjny jest obowiązany niezwłocznie złożyć pisemny wniosek do Prezesa UKE o dokonanie zmiany wpisu w rejestrze. [...] 3. Prezes UKE na podstawie wniosku, o którym mowa w ust. 1, dokonuje zmiany wpisu w rejestrze i wystawia aktualne zaświadczenie".

byłoby lepiej, aby przepis ten został przeredagowany i aby „wpis" konsekwentnie znaczył tyle, co określona „czynność"[11].

Wpis do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych jako czynność materialno-techniczna

W doktrynie dotyczącej rejestrów publicznych zwraca się uwagę na to, że „wpis", konsekwentnie rozumiany jako określona „czynność", polegająca na wciągnięciu do rejestru (zarejestrowaniu) określonych danych, może mieć bardzo różny charakter prawny, przy czym charakter ten zależy m.in. od tego, czy dany rejestr ma charakter sądowy, czy też administracyjny. W wypadku rejestrów administracyjnych (do której to kategorii należy też rejestr przedsiębiorców telekomunikacyjnych) wpis taki może mieć zasadniczo – w ujęciu modelowym – trojaki charakter prawny[12]. Po pierwsze, może być określoną decyzją administracyjną[13]. Po drugie, może mieć charakter tzw. czynności materialno-technicznej[14]. Po trzecie wreszcie, może być czynnością czysto techniczną, polegającą na ujawnieniu w rejestrze treści wydanej wcześniej przez dany organ decyzji administracyjnej[15].

Jeśli chodzi o rejestr przedsiębiorców telekomunikacyjnych (podobnie jak każdy inny rejestr działalności regulowanej), przyjęto rozwiązanie, zgodnie z którym wpis do rejestru ma charakter czynności materialno-technicznej. Wprawdzie ani usdg, ani też ustawa – Prawo telekomunikacyjne czynności zarejestrowania danych nie określają wprost (a więc *expressis verbis*) takim mianem[16], tym niemniej doktryna nie ma żadnych wątpliwości co do tego, że wpis ów ma taki wła-

[11] Przepis ten *de lege ferenda* mógłby zatem mieć następujące brzmienie: „1. Jeżeli nastąpiła zmiana danych, o których mowa w art. 10 ust. 4 pkt 1-8, przedsiębiorca telekomunikacyjny jest obowiązany niezwłocznie złożyć pisemny wniosek do Prezesa UKE o dokonanie wpisu zmienionych danych do rejestru. [...] 3. Prezes UKE na podstawie wniosku, o którym mowa w ust. 1, dokonuje wpisu zmienionych danych w rejestrze i wystawia aktualne zaświadczenie".

[12] Zob. T. Stawecki: *Rejestry publiczne*, op. cit., s. 69.

[13] Tak jest np. w wypadku czynności rejestracyjnych z zakresu rejestracji stanu cywilnego; zob. art. 7 ust. 1 ustawy z 29.09.1986 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (t.j. DzU z 2004 r., nr 161, poz. 1688, ze zm.).

[14] W takiej właśnie formie dokonywany jest wpis zameldowania osoby fizycznej w ewidencji ludności; zob. art. 47 ust. 1 ustawy z 10.04.1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (t.j. DzU z 2001 r., nr 87, poz. 960, ze zm.).

[15] Tak jest np. w wypadku rejestru nieruchomości, udziałów i akcji nabytych lub objętych przez cudzoziemców na podstawie wymaganych zezwoleń wydawanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych; zob. art. 8 ust. 4 ustawy z 24.03.1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (t.j. DzU z 2004 r., nr 167, poz. 1758, ze zm.).

[16] Na marginesie warto dodać, że określenie „czynność materialno-techniczna" nie jest bynajmniej tylko i wyłącznie tworem języka prawniczego. Jest to bowiem również pojęcie prawne, występujące w niektórych aktach normatywnych; zob. np. art. 31a ust. 2 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych.

śnie charakter prawny[17]. Z całą natomiast pewnością wpis ten nie jest dokonywany w formie decyzji administracyjnej. Skoro bowiem we wspomnianych ustawach prawodawca wprost i wyraźnie nie rozstrzygnął o decyzyjnym trybie wpisywania danych do rejestru, to nie ma podstaw prawnych, aby domniemywać, iż powinno to następować w formie decyzji.

W doktrynie prawa administracyjnego zwraca się uwagę, że czynności materialno-techniczne są rodzajem czynności faktycznych administracji[18], mających charakter władczy. Czynności te wywołują określone skutki prawne, przy czym odbywa się to nie przez tworzenie nowych norm prawnych (jak to ma miejsce w wypadku aktów administracyjnych), lecz przez pewne fakty (zdarzenia)[19]. Istotne jest przy tym spostrzeżenie, że w zdecydowanej większości skutki prawne tych czynności nie są ich bezpośrednim następstwem (tzn. bezpośrednim efektem tychże czynności), lecz następują raczej z mocy samego prawa. Oznacza to, że skutki te zachodzą *ex lege*, zaś sama czynność materialno-techniczna jest tylko ustawową przesłanką wystąpienia wspomnianych skutków. Stąd też o wiele bliższe prawdy jest stwierdzenie, że czynności materialno-techniczne wywołują skutki prawne nie tyle bezpośrednio, co raczej pośrednio: są po prostu ustawową przesłanką zaistnienia *ex lege* pewnych prawnych następstw.

To, co powiedziano wyżej o skutkach prawnych czynności materialno-technicznych, dotyczy również wpisu do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Najistotniejszy bowiem skutek prawny tego wpisu, a więc nabycie (uzyskanie) przez danego przedsiębiorcę telekomunikacyjnego uprawnień do wykonywania regulowanej działalności telekomunikacyjnej, następuje właśnie z mocy samego prawa (*ex lege*), a nie z mocy samej tylko tej czynności (wpisu)[20]. Kwestia ta zostanie jeszcze poruszona w dalszych rozważaniach, gdy będzie mowa o deklaratoryjnym charakterze omawianego tutaj wpisu.

---

[17] Por. M. Szydło: *Swoboda działalności gospodarczej*, op. cit., s. 289; tenże: *Działalność gospodarcza regulowana*, „Prawo Spółek" nr 1/2005, s. 45; M. A. Waligórski: *Działalność gospodarcza regulowana*, op. cit., s. 319; K. Kiczka: *Administracyjnoprawne środki kształtowania sytuacji prawnej przedsiębiorców* [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski: *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2005, s. 454; M. Strzelbicki: *Wpis do rejestru działalności regulowanej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" nr 4/2005, s. 74.

[18] Por. Z. Kmieciak: *Czynności faktyczne administracji państwowej*, „Studia Prawno-Ekonomiczne", 1987 r., tom XXXIX, s. 73 i n.

[19] J. Starościak: *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 299; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska: *Prawne formy działania administracji* [w:] Z. Cieślak, J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska: *Prawo administracyjne*, Warszawa 2001, s. 313; B. Jaworska-Dębska [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl: *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000, s. 364; E. Ura, E. Ura: *Prawo administracyjne*, Warszawa 2001, s. 98; G. Łaszczyca, A. Matan: *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym*, Zakamycze 1998, s. 38.

[20] M. Szydło: *Swoboda działalności gospodarczej*, op. cit., s. 289.

Dane (informacje) wpisywane w rejestrze przedsiębiorców telekomunikacyjnych

Będący czynnością materialno-techniczną wpis do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych polega na wprowadzeniu do rejestru ściśle określonych danych (informacji). Dane te dotyczą przy tym nie tylko samego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego jako takiego, lecz również działalności gospodarczej, którą zamierza on w przyszłości wykonywać. Jest to zresztą rozwiązanie zgodne z pewną szerszą (ogólniejszą) tendencją czy też prawidłowością, polegającą na tym, że w rejestrach określanych co do zasady mianem podmiotowych (a rejestr przedsiębiorców telekomunikacyjnych jest właśnie przykładem rejestru podmiotowego) wpisywane są również dane (informacje) o charakterze przedmiotowym, a więc dotyczące np. działalności prowadzonej przez wpisany do rejestru podmiot[21]. Należy przy tym zauważyć, że „przedsiębiorcą telekomunikacyjnym" wpisywanym do omawianego tutaj rejestru jest – w myśl art. 2 pkt 27 Prawa telekomunikacyjnego – przedsiębiorca lub inny podmiot uprawniony do wykonywania działalności gospodarczej na podstawie odrębnych przepisów, który wykonuje działalność gospodarczą polegającą na dostarczaniu sieci telekomunikacyjnych, udogodnień towarzyszących lub świadczeniu usług telekomunikacyjnych. Z powyższego wynika, że „przedsiębiorcą telekomunikacyjnym" może być zarówno „przedsiębiorca" (w rozumieniu art. 4 ust. 1 usdg[22], względnie też w rozumieniu art. 43^1 k.c.[23]), jak też „inny podmiot uprawniony do wykonywania działalności gospodarczej na podstawie odrębnych przepisów" (np. szkoła wyższa, stowarzyszenie, fundacja).

Dane, które podlegają wpisowi do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych określa art. 10 ust. 13 ustawy – Prawo telekomunikacyjne[24]. Najpierw wpisowi do rejestru podlega kolejny numer wpisu, zwany w ustawie „numerem z rejestru" (art. 10 ust. 13 pkt 1). Numer ten ma charakter typowo porządkowy i odzwierciedla po prostu chronologiczną kolejność dokonywanych w rejestrze wpisów przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Drugim rodzajem danych wpisywanych do rejestru jest data wpływu wniosku o wpis do rejestru oraz data doko-

---

[21] Por. T. Stawecki: *Rejestry publiczne*, op. cit., s. 70-72.

[22] Zgodnie z art. 4 ust. 1 usdg, „Przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą".

[23] Art. 43^1 k.c. stanowi, że „Przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna, o której mowa w art. 33^1 §1, prowadząca we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową".

[24] Jest to przy tym rozwiązanie zgodne z treścią art. 65 ust. 4 usdg, stanowiącego, że „dane podlegające wpisowi do rejestru" mają określać przepisy ustaw odrębnych, normujących dany rodzaj działalności regulowanej.

nania wpisu (art. 10 ust. 13 pkt 2). W dacie wpływu wniosku o wpis wszczynana jest cała procedura administracyjna, której przedmiotem jest dokonanie wpisu. Prezes UKE (podobnie jak każdy inny organ administracji prowadzący określony rejestr działalności regulowanej) ma następnie 7 dni na dokonanie wpisu przedsiębiorcy w rejestrze, względnie też na wezwanie go do uzupełnienia wniosku o wpis, jeżeli wniosek ten zawiera określone formalne braki (zob. art. 67 usdg). Po ewentualnym uzupełnieniu przez wnioskodawcę treści wniosku Prezes UKE ma ponownie 7 dni na wpisanie go do rejestru. W rezultacie ujawniana w rejestrze data dokonania wpisu może być co najwyżej o 7 dni późniejsza w stosunku do daty wpływu wniosku o wpis, względnie też o 7 dni późniejsza w stosunku do daty uzupełnienia wniosku.

Trzecim elementem podlegającym wpisowi do rejestru jest firma przedsiębiorcy lub nazwa innego podmiotu uprawnionego do wykonywania działalności gospodarczej na podstawie odrębnych przepisów, a także jego siedziba i adres (art. 10 ust. 13 pkt 3 w zw. z art. 10 ust. 4 pkt 1). W myśl przepisów Kodeksu cywilnego, firma jest obowiązkowym oznaczeniem każdego przedsiębiorcy w rozumieniu art. 43^1 k.c., występującego w obrocie prawnym (zob. art. 43^2 §1 k.c.). W wypadku przedsiębiorców będących osobami fizycznymi ich firmą jest ich imię i nazwisko (co nie wyklucza włączenia do firmy pseudonimu lub określeń wskazujących na przedmiot działalności przedsiębiorcy, miejsca jej prowadzenia oraz innych określeń dowolnie obranych – art. 43^4 k.c.). Natomiast w wypadku przedsiębiorców będących osobami prawnymi (lub też tzw. ułomnymi osobami prawnymi, o których jest mowa w art. 33^1 §1 k.c.) firmą jest ich nazwa, która zawiera określenie formy prawnej osoby prawnej (ułomnej osoby prawnej), która może być podana w skrócie, a ponadto może wskazywać na przedmiot działalności, siedzibę tej osoby oraz inne określenia dowolnie obrane (zob. art. 43^5 k.c.).

Trzeba wszak pamiętać, że „przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi" wpisywanymi do rejestru są nie tylko „przedsiębiorcy" *sensu stricto* (w rozumieniu art. 4 ust. 1 usdg lub art. 43^1 k.c.), ale również „inne podmioty" uprawnione do wykonywania działalności gospodarczej na podstawie odrębnych przepisów. W ich wypadku do rejestru wpisywana jest nie firma, lecz nazwa, którą określa się stosownie do przepisów zawartych w dotyczących ich ustawach odrębnych.

Po czwarte, wpisowi do rejestru podlega oznaczenie formy prawnej przedsiębiorcy lub innego podmiotu uprawnionego do wykonywania działalności gospodarczej na podstawie odrębnych przepisów (art. 10 ust. 13 pkt 3 w zw. z art. 10 ust. 4 pkt 2). Dane wskazane w tym przepisie stanowią swoiste *superfluum* (tzn. są zbędne), gdyż przecież oznaczenie formy prawnej przedsiębiorcy lub innego podmiotu zawarte jest już w firmie przedsiębiorcy lub też w nazwie innego podmiotu.

Piątym elementem wpisywanym do rejestru jest numer identyfikacji podatkowej (art. 10 ust. 13 pkt 3 w zw. z art. 10 ust. 4 pkt 3), nadawany w sposób określony w ustawie o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników[25] . Zgodnie z art. 2 ust. 1 tej ustawy, osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, które na podstawie odrębnych ustaw są podatnikami, podlegają obowiązkowi ewidencyjnemu oraz otrzymują numery identyfikacji podatkowej (NIP). Zwraca uwagę to, że każdy przedsiębiorca jest obowiązany umieszczać swój numer identyfikacji podatkowej we wszelkich oświadczeniach pisemnych, skierowanych w zakresie swojej działalności do oznaczonych osób i organów, oraz posługiwać się tym numerem w obrocie prawnym i gospodarczym (art. 16 ust. 1 usdg). Ponadto, zgodnie z art. 16 ust. 3 usdg, identyfikacja przedsiębiorcy w poszczególnych urzędowych rejestrach (co dotyczy też rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych) następuje właśnie na podstawie numeru identyfikacji podatkowej.

Szóstym elementem podlegającym wpisowi jest numer w rejestrze przedsiębiorców albo ewidencji działalności gospodarczej lub innym właściwym rejestrze (art. 10 ust. 13 pkt 3 w zw. z art. 10 ust. 4 pkt 4). Jest to prostą konsekwencją tego, że każdy przedsiębiorca ma obowiązek wpisania się – jeszcze przed podjęciem przez siebie działalności gospodarczej – do sądowego rejestru przedsiębiorców prowadzonego na zasadach określonych w ustawie o Krajowym Rejestrze Sądowym[26] lub też – jeżeli jest osobą fizyczną – do ewidencji działalności gospodarczej prowadzonej przez organy gminy na podstawie przepisów rozdziału 3 usdg (zob. art. 14 ust. 1). Z kolei „inne podmioty" będące przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi w rozumieniu art. 2 pkt 27 Prawa telekomunikacyjnego mogą figurować w innych jeszcze rejestrach publicznych („właściwych rejestrach"), np. w rejestrze stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej, będącym elementem Krajowego Rejestru Sądowego.

Po siódme, do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych wpisuje się oznaczenie osoby, która jest upoważniona do kontaktowania się z Prezesem UKE w imieniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu uprawnionego do wykonywania działalności gospodarczej na podstawie odrębnych przepisów, a także jej siedzibę, adres lub numer telefonu (art. 10 ust. 13 pkt 3 w zw. z art. 10 ust. 4 pkt 5).

Z kolei ósmym elementem wpisywanym do rejestru jest imię, nazwisko, adres i numer telefonu osoby, która jest upoważniona do kontaktowania się w imieniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu uprawnionego do wykonywania działalności gospodarczej na podstawie odrębnych przepisów w nagłym wypadku

[25] Ustawa z 13.10.1995 r. (t.j. DzU z 2004 r., nr 269, poz. 2681, ze zm.).
[26] Ustawa z 20.08.1997 r. (t.j. DzU z 2001 r., nr 17, poz. 209, ze zm.).

związanym z funkcjonowaniem sieci telekomunikacyjnej lub świadczeniem usługi telekomunikacyjnej (art. 10 ust. 13 pkt 3 w zw. z art. 10 ust. 4 pkt 6). W doktrynie słusznie zauważono, że obie wymienione wyżej osoby, które są upoważnione do kontaktowania się w imieniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu, nie muszą bynajmniej być pełnomocnikami czy też prokurentami wyznaczonymi zgodnie z zasadami zawartymi w Kodeksie cywilnym, jak też członkami organów przedsiębiorcy lub innego podmiotu[27]. Mogą to być zatem dowolne osoby. Inna sprawa, że w praktyce najczęściej będą to właśnie pełnomocnicy (prokurenci) lub też członkowie organu zarządzającego.

Po dziewiąte, w rejestrze umieszcza się ogólny opis sieci telekomunikacyjnej, usługi telekomunikacyjnej lub udogodnień towarzyszących, które są wskazane we wniosku przedsiębiorcy telekomunikacyjnego (art. 10 ust. 13 pkt 3 w zw. z art. 10 ust. 4 pkt 7). Sposób, w jaki należy dokonać wzmiankowanego wyżej opisu został przy tym określony w przepisach specjalnego rozporządzenia wykonawczego, wydanego przez ministra infrastruktury na podstawie art. 13 Prawa telekomunikacyjnego[28].

Dziesiątym wreszcie elementem wpisywanym do rejestru jest obszar, na którym będzie wykonywana dana działalność telekomunikacyjna (art. 10 ust. 13 pkt 3 w zw. z art. 10 ust. 4 pkt 8). Obszarem tym może być obszar całego kraju lub też jego części[29].

Artykuł 10 ust. 13 pkt 4 Prawa telekomunikacyjnego stanowi, że do rejestru mogą być wpisywane inne jeszcze informacje (dane) wskazane w ustawie. Ustawodawca zatem założył, że zawarty w art. 10 ust. 13 Prawa telekomunikacyjnego zakres wpisywanych do rejestru danych niekoniecznie ma charakter zamknięty

---

[27] Por. S. Piątek: *Prawo telekomunikacyjne*, op. cit., s. 183.

[28] Zob. rozporządzenie ministra infrastruktury z 21.12.2004 r. w sprawie wzoru wniosku o wpis lub zmianę wpisu do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych (DzU nr 283, poz. 2831); sposób opisu działalności telekomunikacyjnej, która będzie wykonywana przez danego przedsiębiorcę telekomunikacyjnego został wskazany w punkcie E wzoru wniosku, stanowiącym załącznik do wymienionego wyżej rozporządzenia.

[29] Jeśli przedsiębiorca telekomunikacyjny zamierza wykonywać swoją działalność na obszarze jedynie części kraju, powinien wskazać obszar, na którym zlokalizowana będzie infrastruktura telekomunikacyjna sieci oraz jej zakończenia, przy czym dla publicznej sieci telefonicznej należy podać nazwy stref numeracyjnych zgodnie z planem numeracji krajowej dla publicznych sieci telefonicznych, a w sytuacji, gdy wnioskodawca zamierza prowadzić działalność na obszarze mniejszym niż strefa numeracyjna, powinien wskazać nazwy własne gmin wchodzących w skład danej strefy numeracyjnej, na których terenie zamierza prowadzić działalność telekomunikacyjną. Z kolei w wypadku publicznej sieci telekomunikacyjnej przeznaczanej do rozpowszechniania lub rozprowadzania programów radiofonicznych lub telewizyjnych należy podać nazwy województw oraz adresy usytuowania stacji czołowych, a w sytuacji, gdy wnioskodawca zamierza prowadzić działalność na obszarze mniejszym niż województwo, powinien wskazać nazwy własne gmin wchodzących w skład danego województwa, na których terenie zamierza prowadzić działalność telekomunikacyjną oraz adresy stacji czołowych; zob. punkt F wzoru wniosku, stanowiącego załącznik do rozporządzenia wskazanego w przyp. 28.

(wyczerpujący) i że dalsze przepisy ustawy mogą jeszcze ten katalog danych rozszerzyć (w każdym bądź razie muszą to być dane wyraźnie wskazane w ustawie). Jednakże w kolejnych przepisach, przynajmniej w obecnym stanie prawnym, ustawa – Prawo telekomunikacyjne nie wspomina już o żadnych tego typu – ujawnianych w rejestrze – danych.

Wpisy pierwotne oraz wtórne, a także wpisy pozytywne oraz negatywne w rejestrze przedsiębiorców telekomunikacyjnych

Omawiając problematykę wpisów w poszczególnych rejestrach publicznych, doktryna wyróżnia zazwyczaj różne rodzaje tychże wpisów, w zależności od przyjętego kryterium. Biorąc pod uwagę kryterium porządkowe, można wyróżnić takie rodzaje wpisów, jak wpisy pierwotne oraz wtórne, a także wpisy pozytywne oraz negatywne[30].

Wpis pierwotny powoduje pierwsze pojawienie się danego podmiotu w rejestrze publicznym. Nie ulega wątpliwości, że w wypadku rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych dokonanie wpisu pierwotnego jest niezbędną przesłanką warunkującą nabycie przez dany podmiot uprawnień do wykonywania regulowanej działalności telekomunikacyjnej. Bez tego wpisu dany podmiot wspomnianych uprawnień nie ma i wykonując w takiej sytuacji działalność telekomunikacyjną popełnia wykroczenie z art. 63 §1 Kodeksu wykroczeń[31]. Jest już natomiast zupełnie inną kwestią, czy przed wpisem do rejestru dany podmiot ma status „przedsiębiorcy". Otóż można, jak się wydaje, przyjąć, że przed wpisem może on już mieć status „przedsiębiorcy" w rozumieniu przepisów usdg (lub w rozumieniu przepisów k.c.). Jak się bowiem słusznie zauważa, dla uzyskania tego statusu nie jest konieczne faktyczne i rzeczywiste „wykonywanie" określonej działalności gospodarczej (w tym też działalności telekomunikacyjnej). W tym kontekście w pełni wystarczające jest natomiast „podejmowanie" tej działalności, a więc dokonywanie całego szeregu czynności wstępnych oraz przygotowawczych, mających w swoim założeniu prowadzić do przyszłego „podjęcia" („uruchomienia") tejże działalności[32]. Nie ma przy tym żadnych przeszkód ku temu, aby tego rodzaju

---

[30] T. Stawecki: *Rejestry publiczne*, op. cit., s. 72.

[31] Art. 63 §1 Kodeksu wykroczeń stanowi, że „Kto bez złożenia pisemnego wniosku o dokonanie wpisu do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych wykonuje działalność telekomunikacyjną, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności lub grzywny"; zob. też art. 60^1 §1 Kodeksu wykroczeń, stanowiący, iż „Kto wykonuje działalność gospodarczą bez wymaganego zgłoszenia do ewidencji działalności gospodarczej, wpisu do rejestru działalności regulowanej lub bez wymaganej koncesji albo zezwolenia, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny"; zob. szerzej W. Kotowski: *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Zakamycze 2004, s. 259 i n.

[32] Por. M. Szydło: *Swoboda działalności gospodarczej*, op. cit., s. 101 i n.

przygotowawcze działania były dokonywane jeszcze przed wpisem do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych i powodowały w efekcie uzyskanie przez dany podmiot statusu przedsiębiorcy (w rozumieniu przepisów usdg lub k.c.).

Z całą natomiast pewnością danemu przedsiębiorcy przed uzyskaniem wpisu pierwotnego w rejestrze przedsiębiorców telekomunikacyjnych nie przysługuje status „przedsiębiorcy telekomunikacyjnego" w rozumieniu art. 2 pkt 27 ustawy – Prawo telekomunikacyjne. „Przedsiębiorcą telekomunikacyjnym" w rozumieniu tego przepisu jest bowiem przedsiębiorca (lub też inny podmiot uprawniony do wykonywania działalności gospodarczej na podstawie odrębnych przepisów), który „wykonuje" działalność gospodarczą polegającą na dostarczaniu sieci telekomunikacyjnych, udogodnień towarzyszących lub świadczeniu usług telekomunikacyjnych. Aby zaś „wykonywać" tego rodzaju działalność, konieczne jest posiadanie przez danego przedsiębiorcę stosownych uprawnień, których nabycie następuje dopiero z momentem wpisu do rejestru. Stąd też wpis pierwotny do omawianego rejestru kreuje przedsiębiorcę telekomunikacyjnego, bo jest to najwcześniejszy moment, od którego można rozpocząć „wykonywanie" wzmiankowanej działalności[33].

Z kolei wpisy wtórne w rejestrze publicznym odzwierciedlają zmiany dokonane w stosunku do stanu (danych) ujawnionego (ujawnionych) w rejestrze przez wpis pierwotny lub też ujawniają nowe dane dotyczące podmiotu, dla którego prowadzony jest dany rejestr[34]. Zgodnie z art. 12 Prawa telekomunikacyjnego, „1. Jeżeli nastąpiła zmiana danych, o których mowa w art. 10 ust. 4 pkt 1-8, przedsiębiorca telekomunikacyjny jest obowiązany niezwłocznie złożyć pisemny wniosek do Prezesa UKE o dokonanie zmiany wpisu w rejestrze. [...]. 3. Prezes UKE na podstawie wniosku, o którym mowa w ust. 1, dokonuje zmiany wpisu w rejestrze".

Można w tym miejscu postawić pytanie, w jakim zakresie wpisy wtórne w rejestrze przedsiębiorców telekomunikacyjnych mogą odzwierciedlać zmiany (transformacje) podmiotowe zachodzące w ramach danego (wpisane już wcześniej do rejestru) przedsiębiorcy telekomunikacyjnego. Panuje w tej mierze przekonanie, że „W przypadku zmiany przedsiębiorcy prowadzącego działalność telekomuni-

[33] S. Piątek: Prawo telekomunikacyjne, op. cit., s. 82; zdaniem tego autora, „Pewne wątpliwości może budzić ta część definicji [definicji przedsiębiorcy telekomunikacyjnego – przyp. M. Sz.], która stanowi, że przedsiębiorcą jest podmiot, który wykonuje działalność określoną w omawianej definicji. Ściśle językowa interpretacja prowadziłaby do wniosku, że nabycie statusu przedsiębiorcy telekomunikacyjnego jest w świetle ustawy uzależnione od powstania stanu faktycznego, w którym przedsiębiorca wykonuje już czynności mieszczące się w zakresie działalności telekomunikacyjnej. Taka wykładnia bardzo utrudniałaby prace przygotowawcze związane z zawarciem umów o dostępie telekomunikacyjnym lub połączeniu sieci. Wykładnia funkcjonalna dyrektyw oraz Prawa telekomunikacyjnego prowadzi do wniosku, że przedsiębiorcą telekomunikacyjnym jest podmiot, który został wpisany do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych": *ibidem*.

[34] T. Stawecki: *Rejestry publiczne*, op. cit., s. 72.

kacyjną objętą zgłoszeniem [...], należy zgłosić zaprzestanie działalności przez dotychczasowego przedsiębiorcę, a następnie dokonać nowej rejestracji. Nie jest dopuszczalne zgłaszanie zmiany podmiotu prowadzącego działalność w trybie art. 12”[35].

Wydaje się, iż powyższy pogląd nie w całej pełni może być podzielony oraz że wymaga uściśleń. Przede wszystkim budzi wątpliwości użyte w powyższym cytacie sformułowanie „zmiana przedsiębiorcy”, jako że w pojęciu „zmiana przedsiębiorcy” potencjalnie może się mieścić bardzo wiele różnych stanów faktycznych, związanych z modyfikacją czy też transformacją podmiotową przedsiębiorcy. O ile przy tym niektóre z owych stanów faktycznych (równoznacznych z transformacją czy też zmianą podmiotową przedsiębiorcy) rzeczywiście nie mogą być wpisywane do rejestru w trybie art. 12 Prawa telekomunikacyjnego, o tyle w wypadku innych tego typu stanów faktycznych nie ma – jak się wydaje – przeszkód ku temu, by mogły one być do tego rejestru wpisywane oraz odzwierciedlane w efekcie przez wpisy wtórne. Powstaje tylko pytanie, gdzie leży granica pomiędzy obydwoma rodzajami wzmiankowanych stanów faktycznych oraz które z nich mogą być wpisywane do rejestru w omawianym trybie.

Należy przyjąć, że w trybie art. 12 Prawa telekomunikacyjnego nie można wpisywać do rejestru takich zmian (transformacji) podmiotowych, które prowadzą w efekcie do zmiany tożsamości (identyczności) prawnej danego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego wpisanego już i figurującego w rejestrze przedsiębiorców telekomunikacyjnych. To zaś, kiedy dochodzi do takiej właśnie zmiany tożsamości (identyczności) prawnej przedsiębiorcy, można pokazać dopiero na przykładzie konkretnych form organizacyjnoprawnych przedsiębiorców telekomunikacyjnych oraz zachodzących w ich ramach transformacji. I tak, z całą pewnością tego typu zmianą – która nie może zostać wpisana do rejestru – jest przejęcie (np. w wyniku sprzedaży) przedsiębiorstwa w znaczeniu przedmiotowym prowadzonego dotychczas przez określoną osobę fizyczną (będącą przedsiębiorcą telekomunikacyjnym) przez zupełnie inny podmiot, tj. przez inną osobę fizyczną lub prawną (względnie ułomną osobę prawną). Nie można też wpisać do rejestru w trybie art. 12 zmiany podmiotowej polegającej na przejęciu (inkorporowaniu) określonego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego przez inny podmiot. Podobnie będzie w wypadku, gdy wpisana do rejestru spółka handlowa połączy się z inną spółką przez zawiązanie nowej spółki (art. 492 §1 pkt 2 k.s.h.)[36] albo też gdy

[35] S. Piątek: *Prawo telekomunikacyjne*, op. cit., s. 193.

[36] Zob. szerzej A. Szumański [w:] S. Sołtysiński, A. Szajkowski, A. Szumański, J. Szwaja: *Kodeks spółek handlowych,* tom IV, *Komentarz do artykułów* 459-633, Warszawa 2004, s. 204 i n.; P. Pinior [w:] *Kodeks spółek handlowych*, tom II, *Komentarz. Orzecznictwo do artykułów 301-633*, red. J. A. Strzępka, Warszawa 2005, s. 509 i n.; A. Kidyba: *Prawo handlowe*, Warszawa 2002, s. 418 i n.

spółka taka podzieli się przez przejęcie, przez zawiązanie nowych spółek lub też przez przejęcie i zawiązanie nowej spółki (art. 529 §1 pkt 1-3 k.s.h.)[37]. W wymienionych bowiem wypadkach po dokonaniu się połączenia określonych spółek (przez zawiązanie nowej spółki) lub po dokonaniu podziału określonej spółki (przez przejęcie, przez zawiązanie nowych spółek lub też przez przejęcie i zawiązanie nowej spółki) bynajmniej nie mamy już do czynienia z tym samym w sensie tożsamości prawnej podmiotem (przedsiębiorcą telekomunikacyjnym), który istniał przed przeprowadzeniem danej transformacji (trzeba przecież pamiętać, że spółki łączące się przez zawiązanie nowej spółki ulegają rozwiązaniu, podobnie jak rozwiązaniu ulega spółka dzielona) i nie zmienia tego fakt, że równocześnie dochodzi też wówczas do tzw. sukcesji generalnej (zob. art. 494 oraz art. 531 k.s.h.). Dlatego też jeżeli wpisanym do rejestru przedsiębiorcą telekomunikacyjnym jest któraś ze spółek łączących się przez zawiązanie nowej spółki albo też spółka dzielona, to po dokonaniu wzmiankowanych wyżej operacji transformacyjnych spółka taka powinna zostać z rejestru wykreślona. Natomiast wpisana tam powinna zostać – przy czym wpisana przez wpis pierwotny, a nie wtórny – spółka nowo zawiązana lub też któraś ze spółek powstałych w wyniku podziału, jeżeli oczywiście będą one dalej zamierzały prowadzić telekomunikacyjną działalność gospodarczą oraz gdy będą równocześnie spełniały wszystkie związane z tym stosowne warunki („szczególne warunki" w rozumieniu art. 64 ust. 1 usdg).

Zupełnie inaczej wygląda sprawa, gdy wpisana do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych określona spółka handlowa zostaje poddana takim transformacjom podmiotowym, jak: połączenie się z inną spółką przez przejęcie (art. 492 §1 pkt 1 k.s.h.), podział tejże spółki przez wydzielenie (art. 529 §1 pkt 4 k.s.h.), względnie przekształcenie się tejże spółki handlowej, mającej wówczas status tzw. spółki przekształcanej, w inną spółkę handlową, tj. w spółkę przekształconą (art. 551 k.s.h.).W powyższych bowiem stanach faktycznych po dokonaniu wzmiankowanych operacji nadal mamy w istocie do czynienia z tym samym w sensie tożsamości prawnej podmiotem (przedsiębiorcą telekomunikacyjnym), co podmiot istniejący przed dokonaniem którejś z tychże operacji. Dlatego też, jeżeli owe wpisane do rejestru spółki po dokonaniu wspomnianych transformacji nadal zamierzają wykonywać telekomunikacyjną działalność gospodarczą oraz spełniają wszystkie związane z tym stosowne warunki („szczególne warunki"), to wówczas konieczne jest jedynie zgłoszenie oraz wpisanie do rejestru – w trybie art. 12 Prawa telekomunikacyjnego – zmienionych (w trakcie omówionych wyżej operacji) danych (np. nowej formy organizacyjnoprawnej przedsiębiorcy teleko-

[37] Zob. szerzej A. Szumański [w:] S. Sołtysiński, A. Szajkowski, A. Szumański, J. Szwaja: *Kodeks spółek handlowych*, op. cit., s. 704 i n.; P. Pinior [w:] *Kodeks spółek handlowych*, op. cit., s. 599 i n.; A. Kidyba: *Prawo handlowe*, op. cit., s. 430 i n.

munikacyjnego). Będzie to przy tym wpis wtórny do rejestru (a nie wpis pierwotny), gdyż nie będzie wówczas zachodziła konieczność wykreślania takiego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego z rejestru.

Była już wyżej mowa o tym, iż ze względów porządkowych można jeszcze wyróżnić takie rodzaje wpisów, jak wpisy pozytywne oraz negatywne. Mówiąc zaś bardziej precyzyjnie, tego rodzaju wpisy wyróżnia się ze względu na skutek, jaki one wywierają wobec dotychczasowej treści danego rejestru. Mianowicie, wpisy pierwotne ujawniają w rejestrze zupełnie nowe dane (nowe informacje), natomiast wpisy negatywne polegają na wykreśleniu dotychczas figurujących w określonym rejestrze danych[38] .

Jeśli chodzi o wpisy pozytywne dokonywane w rejestrze przedsiębiorców telekomunikacyjnych, to zostały one już (bardzo szeroko) przedstawione wyżej, gdy była mowa o konkretnych danych (informacjach) wpisywanych i ujawnianych w omawianym rejestrze. W tym zatem miejscu warto przyjrzeć się nieco bliżej dokonywanym w rejestrze przedsiębiorców telekomunikacyjnych wpisom negatywnym.

Przede wszystkim należy zauważyć, że żaden organ prowadzący rejestr działalności regulowanej (co dotyczy również Prezesa UKE) nie może dokonywać wpisów negatywnych w sposób zupełnie dowolny i swobodny (uznaniowy), lecz może to czynić jedynie w wypadkach określonych ustawowo (zob. art. 66 ust. 3 usdg). Biorąc przy tym pod uwagę rozwiązania prawne znajdujące się w usdg oraz w ustawie – Prawo telekomunikacyjne, należy wskazać na dwa zasadnicze rodzaje wpisów negatywnych (czyli w istocie wykreśleń z rejestru). Pierwszym rodzajem wpisów negatywnych są wpisy dokonywane na wniosek samego przedsiębiorcy, który został już wcześniej wpisany i figuruje w rejestrze. Może on bowiem w każdej chwili zwrócić się do Prezesa UKE o wykreślenie go z rejestru, zaś organ ten ma obowiązek uczynić zadość owemu wnioskowi (zob. art. 73 usdg). Przedsiębiorca telekomunikacyjny będzie przy tym wzmiankowany wniosek składał wówczas, gdy będzie miał zamiar definitywnie zaprzestać (zaniechać) dalszego wykonywania telekomunikacyjnej działalności gospodarczej, względnie też gdy ostatecznie ustanie jego byt prawny (np. w wyniku zakończenia postępowania upadłościowego lub likwidacyjnego z jego udziałem lub też w wyniku podziału tego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego lub inkorporowania go przez inny podmiot).

Drugi rodzaj dokonywanych w rejestrze przedsiębiorców telekomunikacyjnych wpisów negatywnych ma charakter sankcyjny i następuje wówczas, gdy dany – figurujący już w rejestrze – przedsiębiorca telekomunikacyjny naruszy

[38] T. Stawecki: *Rejestry publiczne*, op. cit., s. 73.

określone przepisy ustawowe. Kwestie z tym związane reguluje przy tym zarówno art. 71 usdg, jak też art. 201 Prawa telekomunikacyjnego.

Artykuł 71 usdg stanowi, że organ prowadzący rejestr działalności regulowanej wydaje decyzję o zakazie wykonywania przez danego przedsiębiorcę działalności objętej wpisem, gdy: 1) złożone przez przedsiębiorcę przed dokonaniem wpisu i wymagane od niego oświadczenie, iż spełnia określone ustawowo warunki (tzw. szczególne warunki) wykonywania danej działalności regulowanej (o którym to oświadczeniu jest mowa w art. 65 usdg) okazało się niezgodne ze stanem faktycznym; 2) przedsiębiorca nie usunął naruszeń warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej w wyznaczonym przez organ terminie; 3) organ stwierdzi rażące naruszenie warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej przez przedsiębiorcę (ust. 1). Po wydaniu wspomnianej wyżej decyzji organ z urzędu wykreśla danego przedsiębiorcę z rejestru działalności regulowanej (ust. 3)[39].

Z kolei art. 201 Prawa telekomunikacyjnego stanowi, że jeżeli w wyniku kontroli działalności telekomunikacyjnej wykonywanej przez określonego przedsiębiorcę stwierdzono, że przedsiębiorca ten nie wypełnia odnoszących się do niego obowiązków wynikających z ustawy lub z decyzji wydanej przez Prezesa UKE, Prezes UKE wydaje zalecenia pokontrolne, w których wzywa podmiot kontrolowany do usunięcia nieprawidłowości lub udzielenia wyjaśnień. Usunięcie nieprawidłowości lub udzielenie wyjaśnień powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia doręczenia zaleceń pokontrolnych przedsiębiorcy telekomunikacyjnemu (ust. 1). Jeżeli po upływie 30 dni od dnia doręczenia zaleceń pokontrolnych podmiot kontrolowany nie usunie wskazanych nieprawidłowości lub udzielone wyjaśnienia okażą się niewystarczające, Prezes UKE wydaje decyzję, w której nakazuje usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości oraz może: 1) wskazać środki, jakie powinien zastosować podmiot kontrolowany w celu usunięcia nieprawidłowości; 2) określić termin, w którym ma nastąpić usunięcie nieprawidłowości; 3) nałożyć na przedsiębiorcę karę pieniężną (ust. 3). Jeżeli natomiast wspomniane wyżej nieprawidłowości występowały w przeszłości i mają poważny charakter, a podmiot kontrolowany nie zastosował się do decyzji, o której mowa w ust. 3, Prezes UKE może, w drodze decyzji, zakazać podmiotowi kontrolowanemu wykonywania działalności telekomunikacyjnej (ust. 4). Prezes UKE może zakazać

[39] Powyższy przepis stanowi dosłownie, że „organ z urzędu wykreśla wpis przedsiębiorcy w rejestrze działalności regulowanej". W niniejszym opracowaniu była już wszakże mowa o tym, iż tak naprawdę chodzi tutaj nie tyle o wykreślenie określonego „wpisu" (bowiem wpis jako taki jest określoną czynnością), co raczej o wykreślenie określonych „danych" znajdujących się w rejestrze oraz o wykreślenie danego przedsiębiorcy; szerzej na temat art. 71 usdg zob. C. Kosikowski: *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 227 i n.; M. Szydło: *Swoboda działalności gospodarczej*, op. cit., s. 290 i n.

danemu przedsiębiorcy (podmiotowi kontrolowanemu) wykonywania działalności telekomunikacyjnej również wówczas, gdy działalność ta mogłaby zagrozić obronności, bezpieczeństwu państwa lub bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu (ust. 5).

Można postawić w tym miejscu pytanie, w jakiej relacji względem siebie pozostają oba wspomniane wyżej przepisy, tj. art. 71 usdg oraz art. 201 Prawa telekomunikacyjnego, gdyż do pewnego stopnia w odmienny sposób opisują one okoliczności uzasadniające wydanie przez Prezesa UKE decyzji zakazującej danemu przedsiębiorcy wykonywania działalności telekomunikacyjnej (która to decyzja skutkuje następnie dokonaniem wpisu negatywnego, a więc wykreśleniem danego przedsiębiorcy z rejestru). Otóż wydaje się, że art. 201 Prawa telekomunikacyjnego jest przepisem o wiele bardziej szczegółowym niż art. 71 usdg, gdyż zdecydowanie precyzyjniej oraz dokładniej reguluje sposób (procedurę) postępowania z przedsiębiorcą, który nie wypełnia należycie spoczywających na nim obowiązków (wynikających z ustawy – Prawo telekomunikacyjne lub z decyzji wydawanych przez Prezesa UKE). Dlatego też należałoby, jak się wydaje, przyjąć, że w razie stwierdzenia w działalności danego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego jakichkolwiek naruszeń nie powinien on być wzywany do ich usunięcia w trybie art. 71 ust. 1 pkt 2 usdg, lecz powinny zostać skierowane do niego najpierw zalecenia pokontrolne (o których jest mowa w art. 201 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego), a następnie – w razie ich niewykonania – powinna zostać wydana decyzja administracyjna nakazująca usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości (art. 201 ust. 3 Prawa telekomunikacyjnego). Dopiero w razie niezastosowania się do tej decyzji oraz gdy równocześnie stwierdzone nieprawidłowości występowały już w przeszłości i mają poważny charakter, można wydać decyzję zakazującą danemu przedsiębiorcy wykonywania działalności telekomunikacyjnej (art. 201 ust. 4). Podobną decyzję można też wydać w razie wystąpienia zagrożeń, o których jest mowa w art. 201 ust. 5 Prawa telekomunikacyjnego. Jednocześnie nie ma żadnych przeszkód, by decyzję zakazującą wykonywania działalności telekomunikacyjnej wydawać też w sytuacji, o której jest mowa w art. 71 ust. 1 pkt 1 usdg (a więc gdy złożone przez przedsiębiorcę oświadczenie okazało się niezgodne ze stanem faktycznym), gdyż w tej części przepis ten nie jest sprzeczny z art. 201 Prawa telekomunikacyjnego.

Po wydaniu przez Prezesa UKE decyzji zakazującej danemu przedsiębiorcy wykonywania działalności telekomunikacyjnej organ ten powinien niezwłocznie wykreślić tegoż przedsiębiorcę z rejestru, przy czym wzmiankowane wykreślenie – podobnie jak sam wpis – dokonywane jest w formie czynności materialno-technicznej. Wykreślenie to zatem (czyli wpis negatywny) jest określoną czynnością faktyczną organu prowadzącego rejestr, która to czynność jest wprawdzie praw-

nie odrębna od decyzji zakazującej przedsiębiorcy wykonywania działalności telekomunikacyjnej, tym niemniej jej dokonanie jest w sensie prawnym warunkowane wcześniejszym wydaniem takiej decyzji (z zastrzeżeniem art. 73 usdg).

Wpisy zgodne z prawem, wpisy niedopuszczalne, wpisy błędne (nieprawidłowe) oraz wpisy bezpodstawne

Kolejnymi rodzajami wpisów występującymi w rejestrach publicznych są wpisy zgodne z prawem, wpisy niedopuszczalne, wpisy błędne (nieprawidłowe) oraz wpisy bezpodstawne. Wyróżnienie wymienionych rodzajów wpisów ma związek z szeroko rozumianą zasadą legalności, nakazującą wpisywanie w rejestrze tylko takich danych, które – po pierwsze – są przewidziane przez ustawę; po drugie – w wypadku wpisów dokonywanych na wniosek odpowiadają ściśle tym danym, które zostały wskazane we wniosku podmiotu ubiegającego się o wpis; po trzecie – odzwierciedlają (ujawniają) określone czynności, które zostały dokonane zgodnie ze wszystkimi stosownymi przesłankami ustawowymi; po czwarte – są zgodne ze stanem faktycznym (a więc są prawdziwe). Wpisy danych dokonywane w sposób zgodny z opisaną wyżej zasadą legalności należałoby uznawać za wpisy zgodne z prawem. Natomiast wpisy niedopuszczalne, błędne (nieprawidłowe) oraz bezpodstawne są wpisami, które w określony – choć w bardzo różny – sposób odbiegają od wzmiankowanej zasady[40].

Wpisy niedopuszczalne są to takie wpisy, które ujawniają w rejestrze dane nieprzewidziane w ustawie stanowiącej podstawę funkcjonowania danego rejestru. Należy bowiem przyjąć zasadę, że w rejestrze mogą być każdorazowo ujawniane (wpisywane) jedynie te dane, które przewiduje i które dopuszcza ustawa, na podstawie której prowadzony jest dany rejestr. Zasada wpisywania jedynie danych przewidzianych ustawowo wynika przy tym albo wyraźnie (*expressis verbis*) z przepisów prawa[41], albo też jest konsekwencją uznawania przepisów ustawy mówiących o danych wpisywanych do danego rejestru za przepisy bezwzględnie wiążące (*ius cogens*), a nie przepisy dyspozytywne (*iuris dispositivi*). Jeżeli zatem określona ustawa stanowi, iż „Do rejestru wpisuje się następujące dane: (...)" lub też „Rejestr obejmuje następujące dane: (...)", oznacza to, iż tylko takie dane, jak w tej ustawie wymienione – a już nie żadne inne – mogą zostać wpisane do określonego rejestru[42].

---

[40] Zob. T. Stawecki: *Rejestry publiczne*, op. cit., s. 76 i n.

[41] Np. art. 13 nieobowiązującego już Kodeksu handlowego stanowił, że „rejestr handlowy służy do uskuteczniania wpisów przez prawo przewidzianych".

[42] T. Stawecki: *Rejestry publiczne*, op. cit., s. 77.

Z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w ustawie – Prawo telekomunikacyjne, której art. 10 ust. 13 stanowi, iż „Rejestr obejmuje następujące dane: (...)", po czym w przepisie tym wymienia się w czterech punktach te kategorie danych, które podlegają wciągnięciu do rejestru. Znamienny jest przy tym punkt 4 art. 10 ust. 13, mówiący, iż rejestr przedsiębiorców telekomunikacyjnych obejmuje też „inne [tj. inne niż zawarte w art. 10 ust. 13 pkt 1-3 ustawy – przyp. M. Sz.] informacje wskazane w ustawie". Z powyższej stypulacji wynika zatem jednoznacznie, iż ustawodawca dopuszcza zamieszczanie w rejestrze przedsiębiorców telekomunikacyjnych wyłącznie takich danych, o których jest wyraźnie mowa w samej ustawie, natomiast inne dane nie powinny być tam wpisywane. Ta ostatnia uwaga dotyczy chociażby przewidywanej daty rozpoczęcia wykonywania działalności telekomunikacyjnej. Wprawdzie przedsiębiorca ubiegający się o wpisanie go do rejestru zobowiązany jest podać w składanym przez siebie wniosku wspomnianą datę (art. 10 ust. 4 pkt 9 Prawa telekomunikacyjnego), tym niemniej wpisowi do samego rejestru już ona nie podlega, gdyż nie ma o niej mowy w art. 10 ust. 13 ustawy. Podobnie jest też np. z numerem REGON przedsiębiorcy telekomunikacyjnego lub też z informacjami na temat przedsiębiorcy dominującego wobec danego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego (jeżeli ten ostatni jest członkiem określonej grupy kapitałowej).

Dokumenty czy też inne pisma zawierające dane niepodlegające – zgodnie z przepisami ustawy – wpisowi do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych (a przekazywane Prezesowi UKE w związku z postępowaniem o wpis lub też w innych sytuacjach) powinny być zasadniczo przechowywane w aktach rejestrowych, które prowadzi się dla każdego przedsiębiorcy wpisanego do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych (zob. art. 66 ust. 2 usdg)[43]. Wprawdzie ani usdg, ani też ustawa – Prawo telekomunikacyjne nie zawierają normy prawnej będącej odpowiednikiem art. 9 ust. 2 ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym (przepis ten stanowi, że „Jeżeli przepis szczególny nakazuje zgłoszenie określonych danych sądowi rejestrowemu lub wpisanie ich do Rejestru, a dane te nie podlegają według przepisów ustawy wpisowi do określonego działu Rejestru, dokumenty zawierające te dane składa się do akt rejestrowych"), tym niemniej należałoby bez żadnej wątpliwości przyjąć, że miejsce dokumentów zawierających dane niepodlegające wpisowi do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych jest właśnie w aktach rejestrowych.

Warto w tym miejscu dodać, że w poszczególnych rejestrach publicznych stosuje się zazwyczaj określone rozwiązania techniczno-organizacyjne, które mają

[43] Art. 66 ust. 2 usdg stanowi, że „Dla przedsiębiorcy wpisanego do rejestru prowadzi się akta rejestrowe, obejmujące w szczególności dokumenty stanowiące podstawę wpisu oraz decyzje dotyczące wykreślenia wpisu".

zapobiegać wpisywaniu do danego rejestru tych informacji (danych), które nie zostały przewidziane przez ustawę stanowiącą podstawę funkcjonowania danego rejestru (a więc które mają niejako charakter ponadnormatywny). Takim najprostszym rozwiązaniem jest chociażby normatywne ustalenie wzoru formularza wniosku o wpis, w którym będzie miejsce jedynie na te dane, o których wyraźnie wspomina określona ustawa (rozwiązanie takie zastosowano również w wypadku rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych)[44]. Wpisywaniu do rejestru ponadnormatywnych (nieprzewidzianych przez ustawę) danych zapobiega również prowadzenie takiego rejestru w systemie informatycznym. Jak się bowiem słusznie zauważa, „Operator takiego systemu dokonuje czynności technicznej wpisania danych rejestrowych w ten sposób, że wprowadza je do określonych rubryk (okien) elektronicznej karty rejestrowej. Nawet gdyby z jakiegoś powodu chciał on zamieścić wpis inny niż wynikający z konstrukcji formularza wniosku o wpis oraz odpowiadającego mu programu komputerowego, zwykle nie ma takiej technicznej możliwości"[45]. W tym kontekście należy przypomnieć, że zgodnie z art. 10 ust. 14 Prawa telekomunikacyjnego, rejestr przedsiębiorców telekomunikacyjnych może być prowadzony w systemie informatycznym.

Można wszakże postawić zasadne pytanie, co dzieje się z wpisami tych danych, które nie zostały przewidziane przez ustawę i które nie powinny być do danego rejestru w ogóle wpisywane. Otóż bardzo często jest tak, że ustawa stanowiąca podstawę funkcjonowania danego rejestru przewiduje specjalne postępowanie, którego przedmiotem jest wykreślenie z rejestru danych (informacji) ponadnormatywnych[46]. Jednakże ustawa – Prawo telekomunikacyjne takiego specjalnego postępowania nie przewiduje. Stąd też można, jak się wydaje, przyjąć, że w razie wpisania do rejestru danych nieprzewidzianych w art. 10 ust. 13 tej ustawy, pozostaną one w rejestrze jako nierodzące (niewywołujące) żadnych skutków prawnych.

Kolejnym rodzajem wpisów dokonywanych w rejestrach publicznych są wpisy błędne (nieprawidłowe). Wpisami błędnymi (nieprawidłowymi) są te spośród wpisów dokonywanych w określonym rejestrze na wniosek, które polegają na

---

[44] Zob. wzór formularza wniosku o wpis do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych zawarty w załączniku do rozporządzenia ministra infrastruktury z 21.12.2004 r. w sprawie wzoru wniosku o wpis lub zmianę wpisu do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

[45] T. Stawecki: *Rejestry publiczne*, op. cit., s. 77.

[46] Zob. np. art. 12 ust 3 ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym, stanowiący, iż „Jeżeli w Rejestrze są zamieszczone dane niedopuszczalne ze względu na obowiązujące przepisy prawa, sąd rejestrowy, po wysłuchaniu zainteresowanych osób na posiedzeniu lub po wezwaniu do złożenia oświadczenia pisemnego, wykreśla je z urzędu"; zob. też art. 18 ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego, zgodnie z którym: „1. Akt stanu cywilnego powinien zawierać tylko dane wymagane przez prawo [...]. 2. Na wniosek osób zainteresowanych, organów państwowych lub z urzędu skreśla się część wpisu dotyczącą danych, które stosownie do ust. 1 nie mogą być zamieszczone w akcie stanu cywilnego".

wciągnięciu do rejestru danych w sposób niezgodny z treścią wniosku[47]. Są to zatem wpisy, których sprzeczność z prawem jest rezultatem pomyłki czy też błędu ze strony organu prowadzącego dany rejestr.

Wpisy błędne (nieprawidłowe) mogą się również przytrafić w rejestrze przedsiębiorców telekomunikacyjnych (np. wpisanie do rejestru błędnego – innego niż podany we wniosku – numeru identyfikacji podatkowej przedsiębiorcy lub innego numeru z rejestru przedsiębiorców lub z ewidencji działalności gospodarczej). W razie dokonania takiego wpisu Prezes UKE powinien sprostować jego treść – zgodnie z art. 66 ust. 4 usdg. Ten ostatni przepis stanowi, że organ prowadzący rejestr działalności regulowanej ma obowiązek sprostować z urzędu wpis do rejestru zawierający „oczywiste błędy". Jednym z takich „oczywistych błędów" (prostowanych w trybie art. 66 ust. 4 usdg) jest właśnie dokonanie wpisu w rejestrze w sposób niezgodny z treścią złożonego przez przedsiębiorcę wniosku.

Na zakończenie rozważań o wpisach niezgodnych z prawem należałoby jeszcze wspomnieć o wpisach bezpodstawnych. Wpisy bezpodstawne są to takie wpisy, które albo ujawniają w rejestrze czynności prawne dokonane w sposób sprzeczny z przepisami prawa (a więc ujawniają wadliwe czynności prawne), albo też są niezgodne z rzeczywistym stanem faktycznym lub prawnym (a więc są nieprawdziwe)[48]. Trzeba przy tym przyznać, że rejestr przedsiębiorców telekomunikacyjnych (podobnie zresztą jak każdy inny rejestr działalności regulowanej) jest szczególnie mocno narażony na dokonywanie w nim wpisów bezpodstawnych. Powodem tego jest to, że przed dokonaniem wpisu Prezes UKE (jak też każdy inny organ prowadzący rejestr działalności regulowanej) nie jest upoważniony do weryfikowania prawidłowości dokonanych wcześniej czynności prawnych, ujawnianych następnie w rejestrze (np. nie może badać, czy dany przedsiębiorca w sposób zgodny ze stosownymi przepisami prawa obrał swoją firmę), jak też nie jest upoważniony do badania prawdziwości (zgodności z rzeczywistym stanem faktycznym lub prawnym) podawanych przez przedsiębiorcę we wniosku danych (np. nie może badać, czy zgodny z prawdą jest numer w rejestrze przedsiębiorców lub też podana przez przedsiębiorcę jego forma organizacyjnoprawna). Wprawdzie każdy przedsiębiorca ma obowiązek wyraźnie oświadczyć w składanym przez siebie wniosku, że zawarte w nim dane (tj. we wniosku o wpis do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych) są zgodne z prawdą[49], tym niemniej nie elimi-

[47] T. Stawecki: *Rejestry publiczne*, op. cit., s. 79.

[48] Tamże, s. 80.

[49] Jak stanowi art. 10 ust. 5 Prawa telekomunikacyjnego, „Wraz z wnioskiem przedsiębiorca lub inny podmiot uprawniony do wykonywania działalności gospodarczej na podstawie odrębnych przepisów składa oświadczenie następującej treści: „Świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia wynikającej z art. 233 §6 Kodeksu karnego oświadczam, że: 1) dane zawarte we wniosku o wpis do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych są zgodne z prawdą; 2) znane mi są

nuje to przecież całkowicie wpisywania do rejestru danych nieprawdziwych (nie ma przy tym znaczenia, czy nieprawdziwość ta jest celowa i zamierzona przez przedsiębiorcę, czy też jest wynikiem nieumyślnego działania ze strony przedsiębiorcy). W sytuacji, gdy do rejestru zostaną wpisane dane nieprawdziwe, zaś Prezes UKE uzyska następnie wiadomość o nieprawdziwości tychże danych, powinien z urzędu sprostować te dane, dokonując wpisu zgodnego z prawdą (zob. art. 66 ust. 4 usdg)[50].

Warto w tym miejscu zauważyć, że rejestr przedsiębiorców telekomunikacyjnych (tak samo jak każdy inny rejestr działalności regulowanej) jest jawny. Każdy ma prawo dostępu do zawartych w nim danych za pośrednictwem Prezesa UKE (lub za pośrednictwem innego organu prowadzącego dany rejestr, zob. art. 66 ust. 1 usdg). Każda osoba może zatem przeglądać te dane (znajdujące się w specjalnej księdze rejestrowej, a w przyszłości zapewne w systemie informatycznym), a także ma prawo sporządzać z tych danych (na swój użytek) stosowne odpisy lub streszczenia. Ponadto, jeżeli określona osoba trzecia ma interes prawny w urzędowym potwierdzeniu pewnych faktów albo stanu prawnego, wynikających z prowadzonego przez Prezesa UKE rejestru, wówczas na organie tym spoczywa obowiązek wydania stosownego zaświadczenia, potwierdzającego wspomniane fakty lub też stan prawny (art. 218 §1 k.p.a.). Biorąc powyższe pod uwagę, należałoby stwierdzić, że jeżeli do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych zostaną wpisane dane nieprawdziwe (tj. niezgodne ze stanem faktycznym lub prawnym), to powstaje potencjalne ryzyko (niebezpieczeństwo), że osoby trzecie, poszukujące w rejestrze informacji na temat tych danych, zostaną wprowadzone w błąd, gdyż albo same odpiszą sobie z rejestru dane, które są nieprawdziwe albo też dane niezgodne z prawdą będzie zawierało zaświadczenie wydawane im przez Prezesa UKE. Aby zatem chronić dobrą wiarę osób trzecich oraz ich zaufanie do rejestru (w tym do wydawanych przez Prezesa UKE zaświadczeń o znajdujących się w rejestrze danych), w doktrynie prawa oraz w praktyce funkcjonowania rejestrów administracyjnych (do których należy też rejestr przedsiębiorców telekomunikacyjnych) przyjmuje się obowiązywanie zasady prawdziwości oraz wiarygodności tych rejestrów[51]. Wprawdzie w wypadku rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych zasada ta nie została *expressis verbis* zapisana w przepisach usdg ani też w przepisach Prawa telekomunikacyjnego, tym

---

i spełniam warunki wykonywania działalności telekomunikacyjnej, której dotyczy wniosek, wynikające z ustawy z 16.07.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne".

[50] Art. 66 ust. 4 usdg stanowi, że „Organ prowadzący rejestr [działalności regulowanej – przyp. M. Sz.] sprostuje z urzędu wpis do rejestru zawierający oczywiste błędy lub niezgodności ze stanem faktycznym".

[51] Por. T. Stawecki: *Rejestry publiczne*, op. cit., s. 162 i n.

niemniej można przyjąć, że wynika ona w sposób pośredni z treści art. 76 §1 k.p.a., stanowiącego, iż „Dokumenty urzędowe sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone". W praktyce oznacza to, że dokumentom urzędowym przysługuje domniemanie prawdziwości, a więc domniemanie nakazujące uznawać za zgodne z prawdą (tj. za zgodne ze stanem faktycznym oraz prawnym) to, co zostało we wspomnianych dokumentach w sposób urzędowy, tj. w granicach przysługujących danemu organowi kompetencji, stwierdzone (zaświadczone)[52] . Nie ulega przy tym wątpliwości, że do dokumentów urzędowych w rozumieniu art. 76 §1 k.p.a. (którym to dokumentom przysługuje opisane wyżej domniemanie prawdziwości) należą też księgi rejestrowe znajdujące się w rejestrze przedsiębiorców telekomunikacyjnych (lub ewentualnie ich informatyczne odpowiedniki) oraz wydawane przez Prezesa UKE zaświadczenia o danych figurujących w rejestrze. Nawet zatem, jeżeli w konkretnym wypadku pewne figurujące w omawianym rejestrze lub też w zaświadczeniu dane będą niezgodne ze stanem faktycznym lub prawnym, to i tak każdy organ państwowy (a przede wszystkim sąd lub organ administracji) – aż do czasu wykazania przeciwieństwa, a więc aż do czasu przeprowadzenia przeciwdowodu – będzie zobowiązany uznawać te dane za prawdziwe (za zgodne ze stanem faktycznym lub prawnym) i będzie związany tym, co zostało urzędowo w rejestrze lub w zaświadczeniu stwierdzone. W rezultacie pośrednio będzie w ten sposób chroniona również dobra wiara osób trzecich, działających w zaufaniu do prawdziwości danych znajdujących się bądź to w rejestrze przedsiębiorców telekomunikacyjnych, bądź też w zaświadczeniach wydawanych przez Prezesa UKE.

Wpisy dokonywane na wniosek, wpisy dokonywane z urzędu oraz wpisy obligatoryjne i fakultatywne

Wśród ogółu wpisów do rejestrów publicznych można jeszcze wyróżnić wpisy dokonywane na wniosek oraz wpisy dokonywane z urzędu. Kryterium wyróżniającym oba te rodzaje wpisów jest podstawowa przesłanka (podstawa) dokonania wpisu. W wypadku pierwszej kategorii wpisów podstawą ich dokonania jest złożony przez uprawniony podmiot stosowny wniosek, a więc dokonanie zgłoszenia. Dokonanie owego zgłoszenia (złożenie wniosku) aktualizuje przy tym

[52] Na temat art. 76 §1 k.p.a. zob. szerzej B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 396 i n.; P. Przybysz: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 179 i n.; A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Zakamycze 2000, s. 447 i n.

obowiązek działania po stronie organu rejestrowego. Z kolei w wypadku drugiej kategorii wpisów są one dokonywane *ex officio*, a więc bez konieczności występowania przez podmiot uprawniony ze stosownym wnioskiem. Dokonując bowiem wpisu z urzędu, organ prowadzący dany rejestr wykonuje swój ustawowy obowiązek, zaś podstawową przesłanką upoważniającą ten organ do działania jest powzięcie (w jakikolwiek zresztą sposób) wiadomości na temat tego, co powinno być ujawnione (wpisane) w rejestrze[53].

W wypadku rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych większość dokonywanych w nim wpisów następuje na wniosek uprawnionego podmiotu, tj. na wniosek samego przedsiębiorcy. W ten właśnie sposób następują zarówno wpis pierwotny danego przedsiębiorcy do rejestru[54], jak też wpisy wtórne, związane bądź to z aktualizowaniem danych figurujących w rejestrze (w razie następczej ich zmiany)[55], bądź też polegające na wykreśleniu danego przedsiębiorcy z rejestru[56] (np. w razie, gdy przedsiębiorca ten zaprzestaje prowadzenia telekomunikacyjnej działalności gospodarczej lub też gdy ulega rozwiązaniu czy likwidacji). Istnieje wszakże pewna grupa wpisów w omawianym rejestrze, które są dokonywane z urzędu. Jest przy tym charakterystyczne, że o wpisach dokonywanych z urzędu mowa jest nie w ustawie – Prawo telekomunikacyjne, lecz w usdg. Tym samym przytoczone niżej sytuacje dokonywania wpisów z urzędu odnoszą się również do każdego innego niż rejestr przedsiębiorców telekomunikacyjnych rejestru działalności regulowanej. I tak, z urzędu dokonywane są następujące wpisy: 1) wpis polegający na sprostowaniu ujawnionych już wcześniej w danym rejestrze danych, zawierających oczywiste błędy (np. wpisanych do rejestru w sposób niezgodny z wnioskiem przedsiębiorcy) lub też niezgodnych ze stanem faktycznym, a więc nieprawdziwych (art. 66 ust. 4 usdg) oraz 2) wpis polegający na wykreśleniu danego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego z rejestru w razie uprzedniego wydania przez Prezesa UKE decyzji administracyjnej, zakazującej takiemu przedsiębiorcy wykonywania telekomunikacyjnej działalności gospodarczej (art. 71 ust. 3 usdg w zw. z art. 71 ust. 1 usdg oraz w zw. z art. 201 ust. 4 i 5 Prawa telekomunikacyjnego).

Z innego jeszcze punktu widzenia wpisy dokonywane w rejestrach publicznych można podzielić na wpisy obligatoryjne oraz fakultatywne. Kryterium wyróżnienia obu tych rodzajów wpisów jest istnienie bądź też nieistnienie prawnego obowiązku zgłoszenia do rejestru oraz wpisania określonych danych. W wypadku wpisów obligatoryjnych przepisy prawa nakładają na określony podmiot obo-

[53] T. Stawecki: *Rejestry publiczne*, op. cit., s. 84.
[54] Art. 10 ust. 4 Prawa telekomunikacyjnego.
[55] Art. 12 Prawa telekomunikacyjnego.
[56] Art. 73 usdg.

wiązek zgłoszenia pewnych danych do rejestru (w celu ich ujawnienia w tymże rejestrze), względnie też nakładają obowiązek wpisania pewnych danych do rejestru z urzędu, a więc na organ prowadzący dany rejestr. Z kolei przy wpisach fakultatywnych wzmiankowanego wyżej obowiązku nie ma, zaś podmiot uprawniony może samodzielnie zdecydować o tym, czy zgłosi pewne dane (fakty) do rejestru (czasami bywa też tak, że organ prowadzący określony rejestr może fakultatywnie wpisać z urzędu pewne dane do rejestru). Najczęściej przy tym jest tak, że o ile wpisy dokonywane na wniosek mają charakter fakultatywny lub obligatoryjny, o tyle wpisy ujawniane w rejestrze z urzędu dokonywane są w sposób obligatoryjny[57].

W odniesieniu do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych fakultatywny charakter ma wpis pierwotny danego przedsiębiorcy do rejestru. Wprawdzie dokonanie tego wpisu jest niezbędną przesłanką warunkującą prawną możliwość podjęcia i wykonywania telekomunikacyjnej działalności gospodarczej, tym niemniej z formalnego punktu widzenia przepisy prawa nie obligują przedsiębiorcy do występowania z wnioskiem o wpis. Jeżeli przedsiębiorca z wnioskiem tym nie wystąpi, wówczas uprawnień do wykonywania omawianej działalności gospodarczej po prostu nie nabędzie. Fakultatywny charakter ma również wykreślenie przedsiębiorcy telekomunikacyjnego z rejestru w trybie art. 73 usdg, gdyż następuje to zgodnie ze swobodnie wyrażoną w tym zakresie wolą danego przedsiębiorcy.

Z kolei obligatoryjny charakter ma wpis zmieniający te dane, które zostały już uprzednio ujawnione w rejestrze, jako że na każdym przedsiębiorcy telekomunikacyjnym spoczywa prawny obowiązek wystąpienia ze stosownym wnioskiem o taki wpis, w razie następczej zmiany figurujących w rejestrze danych (art. 12 Prawa telekomunikacyjnego). Obligatoryjny charakter mają również te wszystkie wpisy do rejestru, które są dokonywane przez Prezesa UKE z urzędu (zob. art. 66 ust. 4 oraz art. 71 ust. 3 usdg).

Konstytutywny oraz deklaratoryjny charakter wpisu pierwotnego w rejestrze przedsiębiorców telekomunikacyjnych

Doktryna zajmująca się rejestrami publicznymi wśród ogółu wpisów do tych rejestrów wyróżnia wpisy konstytutywne oraz deklaratoryjne. Te pierwsze tworzą (kreują) lub też znoszą określone prawa podmiotowe, zaś mówiąc bardziej precyzyjnie – są niezbędną przesłanką wykreowania lub też zniesienia takich praw. W wypadku zatem wpisów konstytutywnych wpis w rejestrze wywołuje skutek

[57] T. Stawecki: *Rejestry publiczne*, op. cit., s. 82-84.

materialnoprawny w postaci powstania (ewentualnie zmiany) lub też ustania określonego stosunku prawnego. Z kolei wpisy deklaratoryjne nie tworzą oraz nie znoszą żadnych praw podmiotowych i nie są niezbędną przesłanką ich powstania lub ustania. One jedynie w sposób następczy ujawniają (ewidencjonują) w rejestrze fakt uprzedniego powstania lub zniesienia określonego prawa. W takim układzie pewne prawo powstaje lub ustaje przed wpisem, zaś wpis do rejestru pełni w tym kontekście nie funkcję prawotwórczą (jak to ma miejsce w wypadku wpisów konstytutywnych), lecz jedynie funkcję ewidencyjną oraz informacyjną[58].

W tym kontekście powstaje zasadne pytanie, jaki charakter – konstytutywny, czy deklaratoryjny – ma wpis pierwotny w rejestrze przedsiębiorców telekomunikacyjnych, a więc, czy tworzy on określone prawo, czy też przeciwnie – żadnego prawa nie tworzy i tylko co najwyżej je ujawnia.

Odpowiadając na powyższe pytanie, należałoby stwierdzić, że jeśli chodzi o kwestię nabycia uprawnień (praw) do wykonywania telekomunikacyjnej działalności gospodarczej, to w tym zakresie wpis pierwotny do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych nie ma charakteru konstytutywnego, lecz jedynie deklaratoryjny. Jak już bowiem powiedziano, nabycie uprawnień do wykonywania telekomunikacyjnej działalności gospodarczej (jak też każdej innej działalności gospodarczej regulowanej) następuje z mocy samego prawa (a więc *ex lege*), po spełnieniu przez danego przedsiębiorcę określonych warunków materialnych (tzw. „szczególnych warunków") oraz warunku formalnego w postaci wpisu do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych (rejestru działalności regulowanej)[59]. Wpis do rejestru (dokonywany w formie czynności materialno-technicznej) nie kreuje wszak uprawnień po stronie przedsiębiorcy (do wykonywania telekomunikacyjnej działalności gospodarczej), lecz jest jedynie ustawową przesłanką ich powstania. W tym też sensie wpis ten ma charakter jedynie deklaratoryjny.

Jest już natomiast zupełnie inną kwestią, że ów deklaratoryjny wpis (wpis pierwotny) do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych wywołuje także, niejako ubocznie, pewne skutki prawne, co by mogło wskazywać na jego w pewnej mierze konstytutywny charakter. Wprawdzie nie kreuje on – co zostało już powiedziane – uprawnień do wykonywania telekomunikacyjnej działalności gospodarczej, tym niemniej dopiero po jego dokonaniu przedsiębiorca może podjąć tę działalność i dalej ją wykonywać. W tym więc zakresie ujawnia się dosyć wyraźnie konstytutywny charakter tego wpisu. Ponadto, o czym także była już mowa, dokonanie wpisu do omawianego rejestru sprawia, że dany podmiot (będący już

[58] Jw., s. 88 i n.

[59] Por. M. Szydło: *Swoboda działalności gospodarczej*, op. cit., s. 280; K. Kiczka: *Administracyjnoprawne środki kształtowania sytuacji prawnej przedsiębiorców*, op. cit., s. 453-454.

przed wpisem przedsiębiorcą w rozumieniu usdg oraz w rozumieniu przepisów k.c.) uzyskuje status „przedsiębiorcy telekomunikacyjnego" w rozumieniu art. 2 pkt 27 Prawa telekomunikacyjnego. Także i ten element świadczy o w pewnej mierze konstytutywnym charakterze omawianego wpisu.

Na zakończenie niniejszych rozważań warto przy tym zauważyć, że ów dwoisty charakter omawianego tutaj wpisu (mającego cechy zarówno wpisu deklaratoryjnego, jak też konstytutywnego) nie jest bynajmniej niczym wyjątkowym na tle wielu innych czynności administracyjnoprawnych, a zwłaszcza na tle aktów administracyjnych (choć oczywiście wpis do rejestru nie jest aktem administracyjnym, lecz czynnością materialno-techniczną). Również co do aktów administracyjnych twierdzi się, że większość z nich ma charakter zarówno deklaratoryjny, jak też konstytutywny. Z jednej bowiem strony akty uważane dość powszechnie za akty deklaratoryjne, a więc potwierdzające pewne prawo, wykazują także pewne twórcze działanie w zakresie prawa, gdyż dopiero od ich wydania możliwe jest korzystanie z określonych praw. Z drugiej zaś strony, akty uważane za konstytutywne mają także wiele cech aktów deklaratoryjnych, gdyż, podobnie jak te ostatnie, stwierdzają działanie prawa w określonym stanie faktycznym[60] . Tym samym – zdawałoby się dychotomiczny – podział na administracyjnoprawne czynności o charakterze konstytutywnym oraz deklaratoryjnym jawi się jako podział w dużej mierze względny. Ta ostatnia uwaga dotyczy również wpisu (pierwotnego) do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

dr Marek Szydło
Zakład Prawa Administracyjnego Gospodarczego
Uniwersytet Wrocławski

[60] Por. A. Merkl: *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien und Berlin 1927, Nachdruck: Wien 1999, s. 187 i n.; H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober: *Verwaltungsrecht,* band 2, München 2000, s. 52; H. Maurer: *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 1997, s. 203; J. Filipek: *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne,* część II, Zakamycze 2001, s. 63 i n.

Spotkanie Komitetu Sterującego Grupy Roboczej INTOSAI ds. Kontroli Środowiska

W dniach 6-8 września 2006 r. odbyło się w Vancouver w Kanadzie piąte spotkanie Komitetu Sterującego Grupy Roboczej INTOSAI ds. Kontroli Środowiska. Wzięło w nim udział 16 (spośród 21) członków Komitetu najwyższych organów kontroli (NOK) Austrii, Brazylii, Chin, Czech, Egiptu, Fidżi, Holandii, Indonezji, Kamerunu, Kanady, Norwegii, Nowej Zelandii, Polski, W. Brytanii, Stanów Zjednoczonych i Zimbabwe) oraz w charakterze obserwatorów, przedstawiciele NOK Estonii i Etiopii. Z ramienia Najwyższej Izby Kontroli w spotkaniu udział wzięli: wiceprezes Jacek Jezierski oraz Zbigniew Wesołowski – pełnomocnik ds. Kontroli Międzynarodowych, a zarazem koordynator Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska i Ewa Borkowska-Domańska – gł. specjalista kp. w Zespole ds. Kontroli Międzynarodowych.

Gospodarzem spotkania był NOK Kanady – Przewodniczący Grupy Roboczej INTOSAI ds. Kontroli Środowiska. W otwarciu spotkania uczestniczyli i słowo wstępne wygłosili Arn van Iersel – tymczasowy audytor generalny Prowincji Kolumbii Brytyjskiej oraz Bob Mills – członek parlamentu Kanady, przewodniczący komisji ds. środowiska i rozwoju zrównoważonego.

Celem spotkania było omówienie realizacji planu prac Grupy Roboczej INTOSAI od listopada 2005 r. (tj. od 10. spotkania członków Grupy Roboczej w Moskwie) do chwili obecnej i zaprezentowanie planu działania do czasu Kongresu INTOSAI, który odbędzie się w Meksyku w listopadzie 2007 r. Głównymi punktami programu zebrania były:

1. Ocena pierwszych wersji opracowań przygotowywanych w ramach pięciu projektów realizowanych aktualnie przez Grupę Roboczą INTOSAI. Ocenie poddano następujące opracowania:

– Kontrole ochrony bioróżnorodności (projekt realizowany pod kierownictwem Brazylii i Kanady).

Jest to trzecie z kolei opracowanie Grupy Roboczej, zawierające szersze omówienie zagadnień związanych z kontrolą wybranej problematyki ochrony środowiska. Dwa poprzednie opracowania poświęcone były kontrolom gospodarki wodą

(dokument przygotowany pod kierownictwem Holandii) i kontrolom gospodarki odpadami (dokument przygotowany przez Norwegię);

– Współpraca między najwyższymi organami kontroli – w kontrolach międzynarodowych (projekt realizowany pod kierownictwem Holandii i Polski).

Celem tego opracowania jest przekazanie doświadczeń w zakresie planowania i prezentowania wyników kontroli prowadzonych razem lub równolegle przez kilka najwyższych organów kontroli. Opracowanie zawiera ponad trzydzieści rad dotyczących tego co czynić lub czego należy unikać na poszczególnych etapach realizacji takich kontroli. Rady ilustrowane są konkretnymi przykładami doświadczeń zdobytych przez najwyższe organy kontroli w trakcie międzynarodowych kontroli ochrony środowiska. Jak wynika z zestawienia załączonego do projektu opracowania, do tej pory przeprowadzono na świecie 49 takich kontroli. Większość z nich to kontrole równoległe przeprowadzone przez najwyższe organy kontroli krajów europejskich;

– Ewolucja i trendy w kontrolach środowiska (projekt realizowany pod kierownictwem Kanady).

Opracowanie prezentuje zmiany, jakie można zaobserwować na przestrzeni lat w kontrolach zagadnień ochrony środowiska oraz wzrastającą rolę, jaką w zarządzaniu środowiskiem pełnią najwyższe organy kontroli. Dodatkową część opracowania stanowi próba odpowiedzi na najczęstsze pytania zadawane przez te organy kontroli, które chcą prowadzić kontrole środowiskowe, a nie mają jak dotąd w tej dziedzinie żadnych doświadczeń;

– Kontrola realizacji zobowiązań Szczytu Ziemi w Johannesburgu (projekt realizowany pod kierownictwem W. Brytanii).

Jak wykazały badania NAO, kontrole realizacji zobowiązań Szczytu Ziemi w Johannesburgu podjęło na świecie do tej pory bardzo niewiele najwyższych organów kontroli. W tej sytuacji NAO podjęło decyzje, iż w miejsce opracowania prezentującego doświadczenia NOK w tym zakresie, opracuje podręcznik zawierający rady – w jaki sposób kontrole takie przeprowadzać. Warto w tym miejscu nadmienić, że nie jest to podręcznik zawierający wiadomości na temat roli jaką mogą pełnić NOK w kontrolach realizacji zrównoważonego rozwoju. Tego rodzaju raport, wraz z konkretnymi radami jak kontrolować realizację rozwoju zrównoważonego, został opracowany przez Grupę Roboczą kilka lat temu. W aktualnie przygotowywanym przez NAO opracowaniu prezentowane są rady dotyczące oceny realizacji zobowiązań przyjętych podczas Szczytu Ziemi w Johannesburgu;

– Projekty stron internetowych, na których zamieszczane będą stale aktualizowane dane dotyczące kontroli gospodarki odpadami i kontroli gospodarki wodą, zawarte w opracowaniach dotyczących tych zagadnień przygotowanych (przez NOK Norwegii i Holandii) w 2004 r.

Zgodnie z założeniami cztery pierwsze z wymienionych powyżej opracowań mają być ostatecznie przyjęte przez Grupę Roboczą INTOSAI na 11. spotkaniu jej członków w czerwcu 2007 r., w Tanzanii. Jedno z tych opracowań (przygotowywany przez Kanadę raport *Ewolucje i trendy w kontrolach środowiska*) ma być następnie zaprezentowane przez Grupę na XIX Kongresie INTOSAI w Meksyku, w listopadzie 2007 r.

2. Piąta ankieta Grupy Roboczej INTOSAI w sprawie kontroli środowiska.

Ankieta została rozprowadzona przez NOK Kanady w maju br. Przewiduje się, że jej wyniki będą wykorzystane przy tworzeniu planu pracy Grupy Roboczej na lata 2008–2010 przez nowego już przewodniczącego Grupy.

3. Realizacja Planu Komunikacji Grupy Roboczej INTOSAI.

W ramach realizacji Planu Komunikacji Grupy Roboczej opracowana została krótka broszura o Grupie i jej działaniach. Dwa razy w roku wydawany jest także biuletyn „Zielone Linie" (Greek Lines). Biuletyn dostępny jest na stronie internetowej Grupy.

4. Uwagi Grupy Roboczej do przygotowanej przez UNEP (Program Środowiskowy Narodów Zjednoczonych) pierwszej wersji 4. raportu „Globalny Przegląd Środowiskowy" (Global Environmental Outlook – 4).

W maju 2006 r. UNEP zwrócił się z prośbą do Grupy Roboczej INTOSAI o zaopiniowanie pierwszej wersji 4. raportu. Projekt opinii Grupy został opracowany przez NOK Kanady i przyjęty w Vancouver przez Komitet Sterujący. Zgłoszona opinia odnosi się do dziesiątego rozdziału raportu i zawiera propozycje wprowadzenia w niej uzupełnień dotyczących kontroli środowiskowych i roli jaką pełnią w nich najwyższe organy kontroli.

5. Działania regionalnych Grup Roboczych ds. Kontroli Środowiska (w tym działania koordynowanej przez NIK Grupy Roboczej EUROSAI).

Z informacji przekazanych przez koordynatorów regionalnych wynika, że wzrasta zainteresowanie najwyższych organów kontroli współdziałaniem w zakresie kontroli środowiska. Obok – jak zawsze aktywnej w tej dziedzinie – Europy nowe międzynarodowe inicjatywy kontrolne podjęte zostały ostatnio w regionie ASOSAI (chińsko-koreańska kontrola zapobiegania burzom piaskowym) i OLACEF (brazylijsko-kolumbijska kontrola regionu Amazonii i kolumbijsko-peruwiańskie plany kontroli równoległej, dotyczącej warunków środowiskowych rzeki Putumayo). Pojawiają się też nowe, dotychczas niepodejmowane, tematyki kontroli. Przykładem mogą być próby objęcia kontrolą zagadnień związanych ze zmianami klimatycznymi.

6. Zmiana na stanowisku przewodniczącego Grupy Roboczej INTOSAI ds. Kontroli Środowiska – ocena kandydatury NOK Estonii na to stanowisko.

7. Doświadczenia najwyższych organów kontroli w zakresie kontroli wybranych problemów środowiskowych (Prezentacja Austrii, Kanady, Nowej Zelandii, Polski i W. Brytanii).

*

Spotkanie Komitetu Sterującego w Vancouver wskazało na ogrom i zróżnicowanie prac realizowanych aktualnie w ramach Grupy Roboczej INTOSAI. Wiąże się z tym olbrzymi wysiłek koordynacyjny spoczywający na przewodniczącym Grupy i członkach Komitetu Sterującego, którzy podjęli się realizacji poszczególnych projektów. NOK Kanady, pełniący funkcję przewodniczącego Grupy od 2001 r., zamierza podczas Kongresu INTOSAI w Meksyku, jesienią 2007 r., oficjalnie przekazać funkcję przewodniczącego Grupy NOK Estonii. Kandydaturę tę Kanada zgłosiła formalnie. Po wnikliwej analizie Komitet Sterujący pozytywnie odniósł się do tej propozycji.

Ewa Borkowska-Domańska
Zespół ds. Kontroli Międzynarodowych

Wizyta prezesa Najwyższej Izby Kontroli w Danii

Na zaproszenie audytora generalnego Danii w tamtejszym Urzędzie Kontroli Państwowej 31 maja i 1 czerwca br. gościł prezes Najwyższej Izby Kontroli Mirosław Sekuła. Podczas dwudniowej wizyty prezes NIK i audytor generalny Danii rozmawiali o kontrolach międzynarodowych, zwłaszcza w obszarze Morza Bałtyckiego, a także o aktualnym i przyszłym udziale obydwu najwyższych organów kontroli w kontrolach funduszy Unii Europejskiej. Poruszono także kwestię przeglądu partnerskiego Najwyższej Izby Kontroli realizowanego obecnie przez zespół ekspertów z Urzędu Kontroli Państwowej Danii.

Prezes Mirosław Sekuła spotkał się również z przedstawicielami firm i instytucji państwowych kontrolowanych przez UKP Danii.

A.R.

Spotkanie najwyższych organów kontroli państw bałtyckich i nordyckich

Prezes Najwyższej Izby Kontroli Mirosław Sekuła wziął udział w dorocznym spotkaniu najwyższych organów kontroli państw bałtyckich i nordyckich, poprzednie – również we wrześniu – miało miejsce w Gdańsku. Oprócz NIK w spotkaniu, które odbyło się w Rydze 7 i 8 września 2006 r., udział brały najwyższe organy kontroli (NOK) z Danii, Estonii, Finlandii, Litwy, Łotwy, Norwegii i Szwecji.

Sesje merytoryczne poświęcone były: 1) Kontroli i zapewnieniu jakości w pracy najwyższych organów kontroli (m.in. prezentacja E. Matuszewskiej z Departamentu Strategii Kontrolnej w NIK); 2) Kontroli skonsolidowanych sprawozdań finansowych w sektorze publicznym (m.in. prezentacja W. Długołęckiego, dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów w NIK); 3) Wskaźnikom wykonania zadań przez najwyższe organy kontroli oraz 4) Kontroli samorządów przez najwyższe organy kontroli (m.in. prezentacja A. Kubiaka z Departamentu Administracji Publicznej w NIK).

Poza tym szefowie poszczególnych delegacji tradycyjnie już przedstawili najciekawsze „nowinki" z pracy swoich urzędów. Prezes NIK omówił nową metodykę ustalania rezultatów finansowych kontroli prowadzonych przez Izbę.

A. K.

XXXI zebranie Zarządu EUROSAI

W Reykjaviku 11 i 12 września br. prezes Najwyższej Izby Kontroli Mirosław Sekuła wziął udział w XXXI zebraniu Zarządu EUROSAI. Na zebraniu dyskutowano m.in. o przygotowaniach do VII Kongresu EUROSAI, który odbędzie się w czerwcu 2008 r. w Krakowie.

Zarząd EUROSAI zatwierdził tematy, które będą przedmiotem obrad kongresu w brzmieniu proponowanym przez NIK. Oto one:

1) Jakość procesu kontrolnego – sposoby i instrumenty zapewnienia wysokiej jakości kontroli i efektów kontroli (Quality in the Audit Process: Ways and Means to Assure High Quality of the Audit Work and the Resulting Products);

2) Kontrola programów socjalnych w edukacji (Audit of Social Programmes – Audit of Education);

3) Kontrola programów socjalnych dla aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych (Audit of Social Programmes – Audit of Programmes for Professional Integration of the Disabled).

Zarząd powołał też do życia międzynarodową grupę roboczą ds. przygotowania kongresu, w skład której (oprócz NIK) weszły najwyższe organy kontroli z następujących krajów: Niemiec (obecna prezydencja EUROSAI), Hiszpanii (Sekretariat Generalny EUROSAI), Węgier (sprawozdawca tematu nr 1), Portugalii (sprawozdawca tematu nr 2) oraz Wielkiej Brytanii (sprawozdawca tematu nr 3). Pierwsze zebranie tej grupy odbędzie się w Warszawie 20 października br.

Na zebraniu Zarządu EUROSAI prezes Najwyższej Izby Kontroli Mirosław Sekuła przedstawił też sprawozdanie z działalności Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska, koordynowanej przez NIK od 1999 r.

A. K.

W piętnastą rocznicę śmierci Prezesa Waleriana Pańki

Okres piętnastu lat nie jest zbyt długi, ale w tym czasie wielu pracowników, którzy znali Prezesa Pańkę odeszło z naszej instytucji, a wielu nowych zaczęło tu pracę i właśnie tym „nowym i najnowszym" pracownikom chcemy przybliżyć sylwetkę pierwszego, w czasach powojennych, demokratycznie wybranego przez Sejm Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Walerian Pańko urodził się 8 października 1941 r. w Turzym Polu k. Brzozowa. W 1964 r. ukończył studia na Wydziale Prawa Uniwersytetu Wrocławskiego. Już w 1989 r. uzyskał stopień profesora z zakresu prawa cywilnego. Związał się z Uniwersytetem Śląskim w Katowicach, gdzie był m.in. kierownikiem zakładu, katedry, prodziekanem Wydziału Prawa i Administracji. Był członkiem komitetów i komisji Polskiej Akademii Nauk. Ukazało się kilkadziesiąt publikacji naukowych Jego autorstwa lub współautorstwa. Pracował jako ekspert NSZZ Rolników Indywidualnych „Solidarność" m.in. przygotowując „Porozumienie rzeszowsko-ustrzyckie" (1981 r.). Był współzałożycielem i wiceprezesem Zarządu Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej. W 1989 r. był posłem na Sejm z okręgu katowickiego, przewodniczącym sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego, członkiem Komisji Konstytucyjnej i Komisji Prac Ustawodawczych.

I właśnie z takim dorobkiem (ujętym hasłowo) Profesor Walerian Pańko został w maju 1991 r. wybrany na stanowisko Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Pracownicy NIK nie ukrywali radości, bowiem uważnie obserwowali zmagania wyborcze i nie wszystkie kandydatury na szefa NIK byli w stanie zaakceptować. Tym większa była satysfakcja i nadzieja na mądre i kompetentne kierowanie Izbą. Do tego – po przybyciu nowo wybranego Prezesa na Filtrową – doszły jeszcze cechy osobiste Profesora-Prezesa: bezpośredniość, skromność i uśmiech w kontaktach z pracownikami, które to cechy były rzadkością u poprzedników.

Zaczął się więc nowy okres w dziejach NIK, okres intensywnej pracy, współdziałania z nowym Szefem i nowymi członkami Kolegium NIK, a także z grupą nowych pracowników, którzy zachęcani przez Prezesa rozpoczęli pracę w Najwyższej Izbie Kontroli. Prezes ujmował pracowników wielokrotnym powtarzaniem, iż NIK jest niesłychanie ważną instytucją, zwłaszcza w obecnym

okresie transformacji ustrojowej, że musi dobrze poznać mechanizmy jej funkcjonowania, aby podjąć działania korygujące, usprawniające lub zgoła nowatorskie. Ciągle zadawał mnóstwo pytań i uważnie słuchał nawet przydługich wywodów. To także było dla nas nowością. Osobiście chciał poznać nie tylko dyrektorów zespołów, departamentów i delegatur, ale możliwie najwięcej inspektorów, których praca oraz opinie o procesie kontrolnym bardzo Prezesa interesowały.

Tak biegły tygodnie i miesiące. Zły los nie pozwolił jednak, aby Izba mogła pracować i przeobrażać się pod kierownictwem tak wybitnego człowieka. Na początku października, w przededniu 50. rocznicy swoich urodzin Walerian Pańko zginął w wypadku samochodowym. Jechał na uroczystość rozpoczęcia roku akademickiego na swoim ukochanym Uniwersytecie Śląskim.

Nie mogliśmy i nie chcieliśmy uwierzyć komunikatom donoszącym o tej tragedii. Powoli jednak to do nas docierało, napawając smutkiem i głębokim żalem. Na pogrzeb w rodzinnych stronach Prezesa wybrał się każdy, kto tylko mógł. W tym dniu w Izbie były pustki, cisza, a ci, którzy musieli zostać, nie mogli przestać myśleć o Prezesie i tragicznym wydarzeniu, które tak nieoczekiwanie zakończyło etap historii NIK pełen nadziei i optymizmu.

Od śmierci Prezesa Waleriana Pańki upływa właśnie 15 lat, ale pamięć o Nim ciągle towarzyszy pracownikom Izby, nawet tym, którzy zetknęli się z Prezesem choć na krótko. Przy różnych okazjach przypominają się Jego wypowiedzi, oceny, projekty i przewidywania. Zresztą nie tylko Najwyższa Izba Kontroli pamięta o swoim Prezesie – Profesor Pańko był ceniony jako pracownik naukowy i wykładowca; na Uniwersytecie Śląskim wmurowano tablicę pamiątkową i nazwano jedną z sal Jego imieniem; samorządowcy z Brzozowa wybrali piękną ulicę, której patronuje Walerian Pańko; w Turzym Polu, gdzie nadal stoi dom rodzinny Prezesa Pańki, szkoła podstawowa nosi Jego imię. To tylko niektóre dowody pamięci i uznania dla tego niezwykłego człowieka, który tak wiele zrobił w swoim życiu, choć trwało ono zbyt krótko.

W tym czasie, kiedy Profesor Walerian Pańko przyszedł do NIK nie znaliśmy wszystkich dziedzin, w których działał i zostawił trwały ślad – nie wiedzieliśmy np. o Jego działalności publicystycznej. Dopiero w 2001 r. w Wydawnictwie Sejmowym ukazał się tomik felietonów Waleriana Pańki z lat 1990–1991, zatytułowany „Wybór pory wyborów". Felietony te mówią sporo o Autorze, świadczą o tym, jakim był człowiekiem i dają też odpowiedź na pytanie – dlaczego pamięć o Nim jest ciągle żywa.

Redakcja wybrała jeden z felietonów o znamiennym tytule „Rzecz najważniejsza Polska" i publikuje go, aby także w ten sposób uczcić pamięć swego Prezesa.

Barbara Matosiuk

Fot. Marek Orman

Przed szkołą w Turzym Polu (maj 2004 r.), stoją od lewej: Barbara Matosiuk, redaktor naczelna „Kontroli Państwowej"; Bożena Anyszewska, dyrektorka szkoły i Wiktoria Orlik, najmłodsza siostra Profesora Waleriana Pańki, wraz z mężem Władysławem.

Fot. Marek Orman

Popiersie Patrona umieszczone na jednej ze ścian holu szkoły w Turzym Polu.

Fot. Marek Orman

Pokój w rodzinnym domu Prof. Waleriana Pańki, tu bardzo często przyjeżdżał, tu czuł się najlepiej, jak twierdzi siostra Wiktoria (w środku). Słuchaczami opowieści rodzinnych są Barbara Matosiuk i Marek Orman z NIK.

„Rzecz najważniejsza Polska”*

„Jest więc sprawa zupełnie jasna dla każdego choćby najbardziej powierzchownego obserwatora, najmniej zdolnego do syntezy obywatela, że samo utrwalenie zdobytej niezależności i zjednoczenia Polski wymaga nieprzerwanego łańcucha napięcia energii i celowej woli całego społeczeństwa i jego kierowniczych instytucji, olbrzymiego wysiłku pracy zharmonizowanej i jednokierunkowej, składającej się z elementów choćby różnorodnych, ale nie paraliżujących się wzajemnie. Jakże zaś potęguje się postulat wydobycia najwyższej energii twórczej ze społeczeństwa polskiego, gdy się realne stanie wpośród rzeczywistości dzisiejszej z jej poważnymi groźbami i niezliczonymi brakami, wpośród rzeczywistości, która zewsząd domaga się przebudowy wszystkich składników i elementów życia! W odniesieniu do położenia geograficznego, do gęstości zaludnienia, do potencjalnego bogactwa ziemi – całe istnienie nasze wydaje się niemal anachronizmem lub paradoksem, każdy szczegół woła o reformę, każdy kilometr ziemi woła o zorganizowaną pracę, a każdy dzień protestuje przeciwko wszelkiemu opóźnieniu i bezwładowi”.

Jakże to celne stwierdzenie i jakże prawdziwe. Słowo w słowo. Może z jednym wyjątkiem. Owa wzmianka o „zjednoczeniu Polski”. Gdyby nie ona, to cytowane wyżej zdania można by przypisać komuś współczesnemu. Można by uznać je za wypowiedziane miesiąc temu, wczoraj lub dzisiaj. Można by... Czy jednak tylko owo nawiązanie do zjednoczenia wskazuje na międzywojenny rodowód cytowanej wypowiedzi? Chyba nie. I niestety nie. Pozostaje jeszcze sprawa miłości do ojczyzny. Jakże rzadko mówimy o niej i do niej się przyznajemy. Jakże rzadko odwołujemy się do niej, do woli i energii społecznej, która z patriotyzmu wypływa. Wolimy wierzyć w mechanizmy systemu politycznego i gospodarczego. W prawa demokracji i rynku. To ważne. Ale jest jeszcze ten człowiek, który w te prawa musi uwierzyć. Jakieś uczucie musi go do tego popchnąć. Zasady prawa bankowego i handlowego, tworzenie spółek z kapitałem..., zasady wejścia do

* E. Kwiatkowski, *Rzecz najważniejsza Polska.* Wybór myśli politycznych i społecznych, Kraków 1988.

Europy itd., itp. To hasła ważne dla nowej edukacji obywatelskiej i gospodarczej, ale gdyby więcej uczucia na tej nowej drodze kształtowania Polaków. Dlaczego takich uczuć nie wstydził się Eugeniusz Kwiatkowski, którego słowa (1932) przedstawione były na wstępie? Słowa człowieka ogromnej pracy. Niezmiernie konkretny, spójny, konsekwentny we wszystkim, co robił. W walce, polityce, pracy organizacyjnej i produkcyjnej. Warto go dzisiaj wspomnieć nie tylko dlatego, że jest przykładem Polaka, któremu przyszło się zmierzyć z ogromnym trudem reformowania naszego państwa. I z ogromnym powodzeniem trud ten pokonywał. Był on nie tylko budowniczym Gdyni i Centralnego Okręgu Przemysłowego. Był głównym strategiem gospodarczym w ostatnim pięcioleciu Polski międzywojennej. Ze Śląskiem łączyły go szczególne więzi. Zasłużył się w dziele przyłączenia Śląska do Macierzy, łączył też Śląsk z polskim morzem słynną magistralą węglową, budował nowoczesny przemysł śląski, kierując wraz z Ignacym Mościckim „Azotami" w Chorzowie. Zawsze wierzył w Śląsk jako w gwarancję polskiej suwerenności gospodarczej i niezwykle żarliwie wierzył w polskość Śląska. Posłuchajmy, co mówił tuż przed samą wojną, bo w 1938 roku: „Wsłuchajmy się w mowę dorosłych i dzieci tu, na Śląsku, tej dzisiaj najbardziej polskiej i aktywnej narodowo dzielnicy, wejdźmy do szkół i fabryk, do nowych osiedli i nowych domów robotniczych i odpowiedzmy sobie samym, czy nie nastąpił tu cud takiej odbudowy potęgi polskości, o jakiej przed kilkunastu jeszcze laty nie mogliśmy marzyć".

A jakie dzisiaj mamy marzenia i czy je mamy?

PS. Honorarium za felieton przekazuję na rzecz Komitetu Budowy Szpitala dla Chronicznie Chorych w Katowicach-Bogucicach, ul. Karoliny 15. Czytelników proszę o pomoc w budowie**.

„Trybuna Śląska", 17 maja 1991 r.

*

** O Autorze świadczy także i to, że w całym tomiku felietonów takich dopisków jest znacznie więcej (przyp. B.M.).

Piętnasta rocznica śmierci Profesora Waleriana Pańki – pierwszego Prezesa Najwyższej Izby Kontroli w III Rzeczypospolitej

W dziesiątą rocznicę śmierci Wielkiego Prezesa przytoczyłem w swoim wspomnieniu słowa urzędującego Prezesa Najwyższej Izby Kontroli – Mirosława Sekuły: „ Nie umiera, kto żyje we wdzięcznej pamięci" – i dodałem od siebie; „Mijają lata od tamtego pożegnania, a coraz więcej ludzi chciałoby poznać sylwetkę Waleriana Pańki". Tym wszystkim, którym nie było dane poznać śp. Prezesa – opowiadam:

Był wspaniałym człowiekiem, politykiem, posłem na Sejm, znakomitym prawnikiem i legislatorem. Był sprawnym organizatorem, sprawiedliwym i wymagającym szefem. Wymagającym przede wszystkim od siebie. Dla studentów był wzorowym nauczycielem akademickim. W trudnych latach przełomu swoją wiedzą służył ludziom i organizacjom. Doradzał rodzącym się związkom zawodowym, uczestniczył w formułowaniu porozumienia rzeszowsko-ustrzyckiego, pomagał sieci organizacji zakładowych „Solidarność" na Śląsku. Po strajkach w 1988 r. uczestniczył w reaktywowaniu „Solidarności" w szkołach wyższych. Brał udział w historycznych negocjacjach Okrągłego Stołu – w podzespołach do spraw rolnictwa i do spraw samorządu terytorialnego. 25 maja 1991 r. Sejm powołał Go na sternika Najwyższej Izby Kontroli. Był świadom ogromu obowiązków i czekających na rozwikłanie trudnych spraw. Do dzieła – jak powiadał – „pilnowania grosza publicznego" przysposabiał całą Izbę. Widział potrzebę doskonalenia zawodowego pracowników. Swój program strukturalnej reformy departamentów chciał omawiać bez mała z każdym. To zjednywało Mu pracowników. Był lubiany i szanowany.

Niestety, 7 października 1991 r., w niespełna 5 miesięcy od objęcia urzędu Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, tragiczna śmierć pokrzyżowała te plany. Wiele zamierzeń podjęli jednak Jego następcy. Jego myśli i Jego troski są wciąż obecne w działalności Izby.

Dla uczczenia pamięci Waleriana Pańki Jego imieniem nazwano ulicę, szkołę i aulę akademicką. Ustanowiono nagrody Jego imienia, wmurowano tablice pamiątkowe – także w parafialnym kościele Jego dzieciństwa i młodości. Ta szlachetna i żywa pamięć, jaką po sobie pozostawił, dla wielu przerodziła się już w legendę o wspaniałym Człowieku.

Co więc wyznaczało Jego wielkość?

Myślę, że był człowiekiem szczególnej misji. Sprawy egzystencjalne były dla Niego zupełnie nieważne. Był człowiekiem wielkich ideałów – zakorzenionych w wierze, rozwijanych w studiach, które nieraz prowadziły Go do intelektualnych rozterek, a nawet udręki. Był jednak otwartym na przyjaciół, zwierzał się im, ufał. To wyzwalało wzajemność. Rodziły się trwałe przyjaźnie wspomagane i pielęgnowane, które prostowały życiowe drogi i nie pozwalały zbłądzić. Brakuje nam dziś, w tym pośpiesznym życiu, pięknie żyjących ludzi. Staram się – z perspektywy czasu – odnaleźć tę naczelną zasadę, którą kierował się w swoim życiu Profesor, a może zasadę, która kierowała Jego życiem i za sprawą której łatwiej było Mu obdarzać ludzi szacunkiem i zaufaniem. Myślę, że realizował wyniesione najpierw z domu, a potem z pogłębionej refleksji – przykazanie miłości bliźniego. Ono ułatwiało Mu życie, czyniło to życie i Jego samego pogodnym. Jego prawość zjednywała Mu ludzi także wtedy, gdy ich pouczał, a nawet karcił. Wiedzieli przecież, że robił to z zatroskania o nich samych.

Ciągle coś organizował, a wkrótce potem już przewodził. To przywództwo było Mu jednak zawsze powierzane. Nie zdobywał władzy. A może to właśnie czyni sprawowanie władzy publicznej misją godną? Jest o czym myśleć. Nadal.

Chwilami zadaję sobie pytanie – gdzie byłoby dziś Jego miejsce, miejsce w państwie niepogodzonym? Odpowiedź wymaga śmiałości, za którą przepraszam wszystkich. Wiem jednak, że nie był człowiekiem konfliktowym, a już z pewnością nie żerowałby na niezgodzie. Jego życiowe zasady eliminowałyby Go z grona skłóconych. Byłaby to samoeliminacja.

Gdyby dziś miał jeszcze dość sił – bo nie był najlepszego zdrowia – byłby człowiekiem mediacji, człowiekiem godzenia, łączenia i prawdziwego pojednania. Potrafiłby to czynić bez rozgłosu, bo w mediacji nie szukałby korzyści dla siebie. Strony sporu zdołałby przekonać, że pojednanie skieruje ich energię i umiejętności na służbę publiczną. Myślę, że tak byłoby nawet wówczas, gdyby los powierzył Mu misję przewodzenia innym. Takim G o zapamiętałem.

Najwyższa Izba Kontroli miała wiele szczęścia, że była kierowana przez Wielkiego Człowieka. Są następcy, którzy pamięć o Prezesie-Profesorze Walerianie Pańce pielęgnują. Żyje więc nadal we wdzięcznej pamięci wielu, bardzo wielu.

Józef Nadler

*

W kościele św. Aleksandra na placu Trzech Krzyży w Warszawie 7 października 2006 r., w 15 rocznicę śmierci Prezesa Najwyższej Izby Kontroli Profesora Waleriana Pańki, została odprawiona uroczysta Msza Święta w Jego intencji. W mszy uczestniczyli przedstawiciele kierownictwa i pracownicy Izby.

red.

SYGNAŁY O KSIĄŻKACH

Małgorzata Jaworek: **Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w prywatyzacji polskiej gospodarki**, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności „Dom organizatora", Toruń 2006, s. 375.

Problematyka prywatyzacji i inwestycji zagranicznych w Polsce należy do najbardziej drażliwych tematów polskiego życia publicznego i gospodarczego. Dzieje się tak dlatego, że powstawanie własności prywatnej – zwłaszcza na gruzach dawnej własności państwowej – odbierane jest jako proces moralnie dwuznaczny i słabo kontrolowany przez opinię publiczną. Książka M. Jaworek poświęcona jest analizie zjawiska prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w Polsce z udziałem inwestorów zagranicznych oraz stanowi próbę zobiektywizowania oceny znaczenia kapitału zagranicznego w tym procesie. Praca ma charakter zarówno teoretyczny, jak i empiryczny. Pierwsze jej rozdziały dotyczą teoretycznych aspektów bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz teorii prywatyzacji. Kolejne poświęcono szczegółowej i wieloaspektowej analizie inwestycji zagranicznych w Polsce w latach 1990–2005 oraz ich ekonomicznym skutkom. Ostatni rozdział jest opisem prywatyzacji z udziałem inwestorów zagranicznych konkretnych trzech firm farmaceutycznych.

Piotr Gut: **Kreatywna księgowość a fałszowanie sprawozdań finansowych**, Wydawnictwo C.H.BECK, Warszawa 2006, s. 291.

Początek XXI wieku przyniósł głośne skandale księgowe, połączone ze spektakularnymi bankructwami znanych firm (Enron, WorldCom, Parmalat). Okazało się, że ich przyczyną było specyficzne stosowanie zasad rachunkowości prowadzące do subtelnych fałszerstw niezauważanych nawet przez wytrawnych audytorów. W kręgach biznesu pojawiło się pojęcie „kreatywnej" lub „agresywnej" księgowości, której celem jest idealizowanie sytuacji finansowej spółek i tym

samym zawyżanie ich wartości giełdowej. Książka Piotra Guta poświęcona jest temu problemowi, który stał się także problemem polskiej gospodarki i rachunkowości. Autor rekonstruuje fenomen kreatywnej księgowości na tle obowiązujących standardów rachunkowości, analizuje znane przykłady tego zjawiska, przedstawia też systemy zapobiegania i wykrywania nieprawidłowości w pracy księgowych. W ostatnich częściach pracy omówione zostały nowe instytucje kontroli i nadzoru nad sprawozdaniami finansowymi oraz perspektywa ich ewolucji na świecie i w Polsce.

Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy, Uniwersytet Rzeszowski, Katedra Teorii Ekonomii, Rzeszów 2006, s. 648.

Jest to niezwykle interesująca praca zbiorowa, poświęcona różnym zagadnieniom teorii ekonomii i praktyki gospodarczej ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji w Polsce. Przeważają teksty opisujące różne problemy współczesnego polskiego życia gospodarczego w kontekście kwestii demograficznych, politycznych i społecznych. Kluczowym lejtmotywem wielu artykułów jest kwestia wzajemnych relacji istniejących między szeroko pojętą zamożnością społeczeństwa a wzrostem gospodarczym. Konkluzje przedstawionych analiz są raczej dla Polski pesymistyczne, wskazują one bowiem, iż model ekonomiczny, który nie liczy się z sytuacją materialną większości społeczeństwa nigdy nie wygeneruje ani szybkiego wzrostu gospodarczego, ani zrównoważonego rozwoju.

SPIS TREŚCI

Tadeusz Chrościcki – **Perspektywy polskiej gospodarki** 3
Jarosław Szymanek – **O kontroli państwowej – teoretycznie** 15
Czesław Trepner, Stanisław Kałużny – **Zawód – kontroler wewnętrzny** ... 34
Michał Goj – **Interpretacje prawa podatkowego – szkic instytucji** 42
Paweł Wieczorek – **Polacy na rynku pracy starych państw Unii Europejskiej** 58

USTALENIA NIEKTÓRYCH KONTROLI

Lech Witecki, Joanna Nurkiewicz – **Funkcjonowanie systemu wewnętrznej kontroli finansowej funduszy strukturalnych** 74
Piotr Wasilewski – **Kształcenie lekarzy** 84
Krzysztof Kieres – **Nauczanie języków obcych w szkołach publicznych** .. 93
Ryszard Ostaszewski – **Funkcjonowanie nadzoru budowlanego** 110

RELACJE, POLEMIKI

Marek Szydło – **Wpisy w rejestrze przedsiębiorców telekomunikacyjnych – wybrane zagadnienia prawne** 119

WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA

Ewa Borkowska-Domańska – **Spotkanie Komitetu Sterującego Grupy Roboczej INTOSAI ds. Kontroli Środowiska** 147

Wizyta prezesa Najwyższej Izby Kontroli w Danii – A. R. 150
Spotkanie najwyższych organów kontroli państw bałtyckich i nordyckich – A. K. 151
XXXI zebranie Zarządu EUROSAI – A. K. 151

Z ŻYCIA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

W piętnastą rocznicę śmieci Prezesa Waleriana Pańki – Barbara Matosiuk 153
Rzecz najważniejsza Polska – przedruk felietonu Prof. Waleriana Pańki 157
Piętnasta rocznica śmierci Profesora Waleriana Pańki – pierwszego Prezesa NIK w III Rzeczypospolitej – Józef Nadler 159

Sygnały o książkach 162

Informacja dla Prenumeratorów 170

CONTENTS

Tadeusz Chrościcki – **Polish Economy Perspectives** …..... 3

The years of transformation have brought about essential changes to the functioning of the Polish economy. A tremendous progress in the process of market system construction has been made. As a result of ownership transformations the structure of our economy is at present similar to the economic systems existing in highly developed countries. The article in short presents the principal direction of the change in the Polish economy that may be followed in the years to come for slow but systematic bridging of the developmental gap between Poland and the other EU member states.

Jaros³aw Szymanek – **On State Audit Theory** …..... 15

State audit makes part of the legal audit system present in every country. Its historical origins (in terms of the exact date or period when it came to exist) still remain difficult to trace. In XIX c., however, in the majority of European countries state audit had already evolved into a separate chapter, or sphere, of state activity. The author presents state audit transformations as a continuous process, discusses the definition and function of state audit, and criteria for audit classification.

Czesław Trepner, Stanisław Kałużny – **Profession: Internal Auditor** 34

Only since 2003, when Minister for Labor and Social Policy published the ordinance on job classifications and specialisms for the needs of the job market, and specified the scope of its application, the profession of internal

auditor has gained formal recognition. Performed in a modern way, institutionalized internal audit turns into an increasingly difficult and complex process. Internal Auditor is confronted with more and more difficult questions, while his or her position ultimately depends on the ability to meet the expectations in terms of providing sensible answers.

Michał Goj – **Institution of Tax Law Interpretations – an Outline** 42

The basic problem related to binding Tax Law interpretations stems from lack of order, typical of legal regulations created against the rules of correct legislation. Yet it is necessary to remember that the institution of binding Tax Law interpretations is evolving constantly. Established – in a narrow format – in the original version of the Tax Regulations, it was four times amended in subsequent years; none of those amendments, however, managed to solve all the doubts voiced both by the representatives of the legal doctrine and economic practice.

Paweł Wieczorek – **Poles in the Old EU Member States' Job Market** 58

Experiences with economic immigration from the East, collected by these old EU 15 member states which liberated their labor market, are definitely positive. Associating personal success with taking up a job abroad is to an ever increasing degree accepted by many Polish people as a manifestation of an active employment attitude, typical in an internal market characterized by the free movement of persons, skills and ideas. The interests of the Polish economy prompt the existence of a need to clearly phrase a long term immigration policy, targeted at the Polish people currently employed abroad. It should encourage them to return to Poland in order to take advantage of the collected capital and experiences, as well as acquired skills.

THE SETTLEMENTS OF SOME CONTROLS

Lech Witecki, Joanna Nurkiewicz – **Internal Financial Control System Functioning in Structural Funds** …….....…… 74

The audit proved that achieving an increase in the degree of Structural Funds' use is conditioned, among others, by achieving a vivid improvement in the institutional capacity of the entities involved in the implementation of

Operational Programs. In the first place, the point is to recruit employees in numbers adequate to needs, and to counteract excessive staff turnover.

Piotr Wasilewski – **How to Educate Doctors** 84

As the audit shows, medical universities correctly organize their didactic activity and perform statutory tasks in the process of educating students. Establishing a state exam for future medical doctors has made it possible to review graduates' preparedness, in terms of their self-reliance in professional functioning. The audit also highlights some adverse phenomena connected with the functioning of university level medical schools.

Krzysztof Kieres – **Foreign Language Teaching in Public Schools** 93

The audit disclosed numerous irregularities in foreign language teaching in public schools. They included, among others, failure to observe the requirements related to the size of study groups, adoption of inappropriate curricula, vesting teaching commitments on teachers without the necessary qualifications, or use of improper manuals.

Ryszard Ostaszewski – **Functioning of Construction Supervision** 110

Despite significant amendments to the Construction Law, consisting, among others, in moving one part of responsibilities from architectural and construction administration to construction supervision organs, the organizational structures in charge failed to adapt and perform the duties in accordance with the legislation. That caused inefficiency in their functioning.

RELATIONS, POLEMICS

Marek Szydło – **Entries in the Entrepreneurs' Register for Telecommunications – Selected Legal Issues** ……..……. 119

INTERNATIONAL COOPERATION

Ewa Borkowska – Domańska – **Fifth INTOSAI Working Group on Environmental Auditing Steering Committee Meeting** ….....…. 147

Visit by the President of the SCC to Denmark – A. K. 150
Meeting of the SAIs of the Baltic and Nordic States – A. K. 151
XXXI EUROSAI Governing Board Meeting – A. K. 151

FROM THE LIFE OF THE SUPREME CHAMBER OF CONROL

In Memory of Prof. Walerian Pańko on XV Sad Anniversary – Barbara Matosiuk 153
Most Importantly – Poland – reprint of feature by Prof. Walerian Pańko 157
15th Anniversary of Death of Prof. Walerian Pańko – the first President of the Supreme Chamber of Control in III Republic – Józef Nadler 159

Notes About New Books 162

Information for Subscribers 170

Szanowni Prenumeratorzy !

Koszt zaprenumerowania „Kontroli Państwowej" na 2007 r. nie zmienił się i wynosi 72 zł (w tym VAT – stawka 0%) za 1 komplet, czyli 6 zeszytów (cena 1 zeszytu = 12 zł).

Uprzejmie prosimy o wpłacanie na nasze konto kwoty za prenumeratę na 2007 r. i o wysłanie – jednocześnie z dokonaniem wpłaty – zamówienia do redakcji z podaniem numeru NIP i upoważnieniem do wystawienia faktury bez Państwa podpisu. Dopiero po otrzymaniu wpłaty redakcja wystawi fakturę VAT z potwierdzeniem otrzymania tej wpłaty.

Terminy przyjmowania prenumeraty na 2007 r. :
IV kwartał 2006 r. – I kwartał 2007 r.

UWAGA !

Redakcja „Kontroli Państwowej" uprzejmie przypomina, że od 2 stycznia 2006 r. nastąpiła zmiana numeru konta Najwyższej Izby Kontroli, w związku z tym opłatę za prenumeratę dwumiesięcznika „Kontrola Państwowa" należy wnosić na rachunek:

Konto NIK:
NBP O/O Warszawa nr 14 1010 1010 0036 8122 3100 0000
Najwyższa Izba Kontroli,
Prenumerata „Kontroli Państwowej" na 2007 r.

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 redaktora naczelnego Barbara Dolińska, p. 5011, tel. (022) 444-5739; red. Joanna Kulicka, p. 5013, tel. (022) 444-5401, red. Barbara Odolińska, p. 5012, tel. (022) 444-5781;prenumerata: tel. (022) 444-5781. 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 październiku 2006 r.
Druk i oprawa: Poligrafia NIK.