

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

# KONTROLA PAŃSTWOWA

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

WARSZAWA

---

ROCZNIK LII – NUMER 3 (314) – MAJ – CZERWIEC 2007 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.

**Bożena Sułkowska**

## **PRZEGLĄD PARTNERSKI W NAJWYŻSZEJ IZBIE KONTROLI**

### **Przeгляд działalności najwyższego organu kontroli**

Przeгляdy partnerskie nie są jeszcze powszechnie obowiązującym typem kontroli zewnętrznej dla najwyższego organu kontroli w danym kraju. Jednakże trzeba zauważyć, że coraz więcej organów członkowskich INTOSAI<sup>1</sup> wybiera tę formę oceny własnej działalności. Przede wszystkim poddanie się tego rodzaju ocenie jest działaniem całkowicie dobrowolnym i indywidualnym. To, co jest poddane kontroli, w jakim zakresie będzie oceniane i za jaki okres, jest wynikiem wzajemnych ustaleń obu stron – kontrolującej i kontrolowanej. Wzajemne uzgodnienia nie mogą naruszać niezależności, a więc i obiektywizmu kontrolujących, polegającego na wyborze metod, doborze dokumentów, rozmówców itp. Przeгляdy przeprowadzają zespoły doświadczonych kontrolerów z kilku bądź tylko z jednego kraju, a sposób, w jaki organizują swoją pracę zależy w głównej mierze od nich samych. Przeprowadzanie przeglądów partnerskich ma jeszcze jedną niewątpliwą zaletę, a mianowicie wyłanianie i propagowanie najlepszych rozwiązań, co powinno przyczynić się do podniesienia ogólnego poziomu wydajności i jakości kontroli wśród państw członkowskich INTOSAI.

Trudno jest spojrzeć obiektywnie na siebie i dostrzec to, co mogą zauważyć inni. To jest jeden z podstawowych powodów dokonywania wszystkich kontroli zewnętrznych. Jako najwyższy organ kontroli w Polsce Najwyższa Izba Kontroli

---

<sup>1</sup> INTOSAI – Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli, powstała w 1953 r. i zrzeszała początkowo 34 kraje. Obecnie liczy ponad 170 członków – najwyższych organów kontroli, wśród których jest także Najwyższa Izba Kontroli.

kontroluje innych, więc od siebie powinna wymagać jeszcze więcej. Kierownictwo Izby, dostrzegając potrzebę stałego doskonalenia naszej instytucji, podjęło decyzję o poddaniu NIK kontroli zewnętrznej. W tym miejscu może paść pytanie, dlaczego jednak kontrolę zewnętrzną mają przeprowadzać kontrolerzy innego organu kontroli lub zespół kontrolerów złożony z przedstawicieli organów kontroli kilku krajów. Wyjaśnił to zagadnienie Lech Marcinkowski w artykule poświęconym przeglądowi partnerskiemu w Danii<sup>2</sup>. Otóż należy tu podkreślić, że jedną z podstawowych przesłanek jest chęć zachowania niezależności najwyższego organu kontroli wobec wszystkich instytucji, które są przez tenże organ kontrolowane w mniejszym czy większym zakresie. Przegląd partnerski, przeprowadzony przez Urząd Kontroli Państwowej Danii nie był pierwszym tego typu przedsięwzięciem, na które zdecydowano się w NIK. Pierwszy przegląd partnerski został przeprowadzony w Najwyższej Izbie Kontroli w 2000 r., a więc w okresie, kiedy Polska nie należała jeszcze do grupy państw Unii Europejskiej. Przegląd dokonany przez międzynarodowy zespół kontrolerów<sup>3</sup> był dla Izby ważnym doświadczeniem, a powstałe w jego wyniku zalecenia były bardzo cenne w procesie przygotowań Polski do członkostwa w UE<sup>4</sup>. Przegląd partnerski przeprowadzony w Najwyższej Izbie Kontroli w 2006 r. przebiegał w nieco innych warunkach, zarówno dla naszego kraju, jak i samej Izby, co ma związek z członkostwem Polski w Unii Europejskiej.

Najwyższa Izba Kontroli ma pozytywne doświadczenia z pierwszego przeglądu partnerskiego SIGMA, przeprowadzonego w 2000 r. W wyniku wdrożenia większości zaleceń, które zostały zamieszczone w raporcie z przeglądu partnerskiego SIGMA, NIK dokonała sporo istotnych i pozytywnych zmian zarówno dotyczących organizacji pracy w Izbie, jak i wdrożenia nowych, nowoczesnych metod kontroli. Te działania Najwyższej Izby Kontroli zostały pozytywnie ocenione w wielu dokumentach, w których zamieszczono ocenę przygotowań instytucji państwowych do wymagań unijnych. Od tego czasu minęło sześć lat i zmieniła się nie tylko Izba, ale i środowisko, w którym funkcjonuje najwyższy organ kontroli w Polsce. Kierownictwo Najwyższej Izby Kontroli oceniło, że właśnie 2006 r. jest odpowiednim czasem do przeprowadzenia kolejnego przeglądu partnerskiego.

---

<sup>2</sup> Por. L. Marcinkowski: *Przegląd partnerski Urzędu Kontroli Państwowej Danii*, „Kontrola Państwowa” nr 1/2007, s. 154.

<sup>3</sup> Zaangażowanych przez SIGMA – Wspólną Inicjatywę Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) i Wspólnot Europejskich, zawiązaną w marcu 1992 r. dla wsparcia działań krajów Europy Środkowej i Wschodniej w kwestiach reform administracji publicznej.

<sup>4</sup> *Biuletyn Informacyjny*, NIK, nr 2/2001, s. 69.

## Cele i wybór partnera przeglądu NIK

Indywidualny charakter każdego przeglądu partnerskiego przejawia się przede wszystkim w tym, że cele jego przeprowadzenia zazwyczaj się różnią i są ustalane w zależności od najważniejszych potrzeb, odrębnie przez każdy organ kontroli, a następnie są uzgadniane z zespołem ekspertów, który realizuje dany przegląd.

Jako główne cele przeglądu partnerskiego w Najwyższej Izbie Kontroli określono:

- zbadanie, czy zostały wdrożone zalecenia przeglądu partnerskiego SIGMA (zalecenia zamieszczone w raporcie z marca 2001 r.);
- informację dla parlamentu i opinii publicznej na temat skuteczności NIK oraz jakości kontroli;
- zbadanie, czy kontrole zapewniają uzyskanie jasnych, obiektywnych i użytecznych informacji na temat funkcjonowania państwa;
- zbadanie, czy praktyka kontrolna NIK jest zgodna z zaleceniami zawartymi w „Podręczniku kontrolera” (szczególnie dotyczy to kontroli wykonania budżetu państwa);
- zbadanie, czy system rekrutacji i szkoleń w NIK przyczynia się do podniesienia jakości działalności kontrolnej;
- dokonanie przeglądu kontroli przeprowadzonych przez audytora wewnętrznego NIK w celu zbadania, czy sprawozdawczość w zakresie audytu wewnętrznego jest rzetelna oraz zgodna ze standardami krajowymi i międzynarodowymi.

Dla tak nakreślonych przez Najwyższą Izbę Kontroli celów przeprowadzenia przeglądu partnerskiego istotny był wybór organów kontroli, do których Izba może się zwrócić o zrealizowanie tego zadania. Najważniejszym kryterium, jakie określiła NIK, była wiarygodność partnera dla wszystkich odbiorców sprawozdania z dokonanego przeglądu. Z tym kryterium wiążą się pozostałe elementy brane pod uwagę, czyli stosowanie wysokich standardów pracy i etyki. Uznano, że wszystkim tym wymaganiom odpowiada Urząd Kontroli Państwowej Danii. Ponadto ma on podobną strukturę organizacyjną i obie instytucje łączy bliskość kulturowa oraz długoletnia tradycja dobrej współpracy. Nie bez znaczenia było też, że od połowy 2005 r. przegląd partnerski przeprowadzany był w duńskim organie przez międzynarodowy zespół kontrolerów. Pozwalało to zakładać, że duńskim kontrolerom znane już będą podstawowe zasady pracy, jakie wiążą się z tego typu przedsięwzięciem, możliwości i ograniczenia organu poddanego przeglądowi, a co za tym idzie przebieg przeglądu będzie sprawny.

## Porozumienie intencyjne

Przeгляд partnerski został przeprowadzony na podstawie pisma prezesa NIK, przesłanego jesienią 2005 r. prezesowi Urzędu Kontroli Państwowej Danii. W czasie bezpośrednich spotkań przedstawicieli obu organów kontroli w Polsce doprecyzowano cele, zasady, warunki, zakres i harmonogram przebiegu przeglądu. Te ustalenia były podstawą sporządzenia porozumienia intencyjnego (*letter of intent*), którego podpisanie nastąpiło w lutym 2006 r. W porozumieniu wyszczególniono, kto będzie przeprowadzał przegląd ze strony duńskich partnerów (5 ekspertów) i osoby, które ze strony NIK mają bezpośrednio z nimi współpracować. Współpraca, to – jak już wyżej wyjaśniono – głównie pomoc techniczna dotycząca dostarczania dokumentów podlegających kontroli, ale także bieżące wyjaśnianie wszelkich niejasności merytorycznych. Ważnym zapisem porozumienia było zobowiązanie się zespołu ekspertów dokonujących przeglądu do pracy zgodnie z powszechnie akceptowanymi standardami i praktykami dotyczącymi prowadzenia kontroli<sup>5</sup> oraz zapewnienia poufności dokumentów roboczych. Uznano również i przyjęto, jako dobrą praktykę dla tego typu dokumentów, zamieszczenie w nim zagwarantowania podstawowych warunków technicznych pracy oraz zasad zwrotu kosztów ponoszonych przez członków zespołu.

Porozumienie intencyjne zobowiązywało Najwyższą Izbę Kontroli do opublikowania i upowszechnienia wyników przeglądu. Zgodnie z tym, najpierw z wynikami przeglądu powinien zapoznać się Sejm, a następnie wszyscy zainteresowani. Raport z przeglądu będzie zamieszczony na stronie internetowej Izby. Porozumienie intencyjne podpisali prezesi obu organów kontroli, o czym poinformowano wszystkich pracowników NIK.

Wszystkie robocze spotkania podczas przeprowadzania przeglądu odbywały się w języku angielskim. Na język angielski przetłumaczone zostały również wszystkie dokumenty, które były przedmiotem oceny, a także materiały pomocnicze, z którymi zapoznawali się członkowie zespołu ekspertów. Już na początku przeglądu dostarczyli oni do NIK listę dokumentów do przetłumaczenia, która była uzupełniana w miarę potrzeb w trakcie trwania przeglądu. Zespół ekspertów otrzymał tłumaczenia ustaw i zarządzeń, tłumaczenie „Podręcznika kontrolera”, programów kontroli, planów pracy oraz wstępów i podsumowań jedenastu informacji o wynikach kontroli.

W lutym 2006 r. NIK otrzymała z Urzędu Kontroli Państwowej Danii tzw. studium wykonalności projektu. Dokument ten powstał na podstawie porozumienia intencyjnego i był jego merytorycznym uszczegółowieniem. Izba otrzymała

<sup>5</sup> Zgodnie z Kodeksem etyki INTOSAI z 1998 r.

w zwięzłej formie tematykę i metodykę przeprowadzenia przeglądu w czterech głównych obszarach, a więc wyszczególnienie celów, oczekiwanych wniosków i procedur prowadzenia przeglądu. Jako podstawowe metody przeprowadzania przeglądu wymieniono w dokumencie rozmowy i analizy. Zgodnie z tym planem ustalono, że poszczególne kwestie przeglądu partnerskiego zostaną omówione w trzech następujących rozdziałach:

- Czy kontrole przeprowadzane przez NIK są wysokiej jakości?
- Czy zarządzanie zasobami ludzkimi wystarczająco wspomaga proces kontroli?
- Czy audyt wewnętrzny jest zgodny ze standardami?

Kontrolerzy, którzy dokonywali oceny funkcjonowania NIK w poszczególnych obszarach specjalizują się w kontrolach tych zagadnień w duńskim organie kontroli. To ułatwiało i przyspieszało zrozumienie przez nich zagadnień, które oceniali. Trzeba tu jednak zaznaczyć, że nie wszystkie rozwiązania stosowane przez NIK były dla ekspertów od razu jasne. Czasami trzeba było nakreślić szersze tło danego zagadnienia i wyjaśnić jego istotę. Najpierw eksperci wszystko to, co oceniali, porównywali do rozwiązań stosowanych w swoim kraju. Jednak musieli pamiętać, że inaczej, nie zawsze znaczy gorzej. To, co nas różni wymagało bardziej gruntownego rozpatrzenia i poznania uwarunkowań ocenianych dokumentów, spraw czy działań.

### **Przebieg przeglądu partnerskiego**

Podstawową formą pracy zespołu ekspertów była analiza dokumentów otrzymanych w formie elektronicznej, w tłumaczeniu na język angielski. Wszystkie wątpliwości starano się wyjaśnić w drodze korespondencji e-mailowej, a jeżeli nie było to wystarczające, podczas bezpośrednich spotkań z właściwymi osobami w NIK lub innych instytucjach. Jako osobie współpracującej z członkami zespołu wydaje mi się, że zbyt rzadko korzystali oni z dodatkowych wyjaśnień pracowników NIK, co skutkowało czasami niezrozumieniem istoty ocenianych działań i niepotrzebnym ponownym zajmowaniem się danym tematem.

Dla wyrobienia sobie poglądu na temat ocenianego obszaru, zespół ekspertów prowadził rozmowy na różnych szczeblach w centrali oraz w delegaturach NIK w Białymstoku i w Warszawie, a także poza Izba. Rozmowy przeprowadzono z kierownictwem Izby, Kolegium i pracownikami NIK zarówno tymi z wieloletnim stażem, jak i z nowo przyjętymi, będącymi przed lub w trakcie odbywania aplikacji kontrolerskiej. Ponadto eksperci uzyskali informacje od pracowników Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Zdrowia, Ministerstwa Skarbu Państwa, Ministerstwa

Transportu oraz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Zespół ekspertów spotkał się również z członkami sejmowych Komisji ds. Budżetu i Finansów oraz Komisji ds. Kontroli Państwowej, a także z pracownikami Biura Analiz Sejmowych.

Takie podejście pozwoliło na spojrzenie na to samo zagadnienie z różnych stron i wyważenie różnych racji. Można to zaobserwować m.in. przy ocenie stosowanych i planowanych rozwiązań prawnych i zagadnień związanych z rekrutacją i szkoleniem pracowników. Z jednej strony eksperci usłyszeli opinie kierownictwa NIK dotyczące zasadności zmian odnośnie do sporządzania dokumentów kontrolnych, z drugiej – poważne obawy pracowników jednostek kontrolowanych, dotyczące ewentualnego wprowadzenia tychże zmian.

Przed przedstawieniem rezultatów przeglądu partnerskiego w postaci raportu, jego projekt został omówiony z kierownictwem NIK. Okazało się, że przyjęcie tej formy współpracy partnerów z obu stron (ekspertów dokonujących przeglądu i kierownictwa NIK) było bardzo potrzebne. Jeszcze na końcowym etapie pewne zagadnienia wymagały dodatkowych wyjaśnień, uzupełnień czy doprecyzowania. Omawianie wyników przeprowadzanych kontroli po jej zakończeniu, a jeszcze przed powstaniem raportu końcowego, jest od dawna stosowane i pozytywnie oceniane przez wiele organów kontroli w państwach członkowskich Unii Europejskiej (np. w Wielkiej Brytanii, Danii, Holandii). Pozwala to na uniknięcie ewentualnych błędów wynikających z różnej interpretacji lub nieznanomości wszystkich okoliczności związanych z kontrolowaną działalnością, a które jeszcze można naprawić przed przekazaniem raportu końcowego z kontroli jego odbiorcom.

### **Przedstawienie rezultatów z przeglądu partnerskiego**

W styczniu 2007 r. podczas uroczystego spotkania w gmachu NIK zaprezentowano dokument pn. „Raport z przeglądu partnerskiego Najwyższej Izby Kontroli”. W spotkaniu z zespołem ekspertów przeprowadzających przegląd z Urzędu Kontroli Państwowej Danii uczestniczyli: kierownictwo NIK, członkowie Kolegium NIK, członkowie sejmowej Komisji Kontroli Państwowej, a także członkowie zespołu współpracującego z ekspertami ze strony NIK. Zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami, „Raport” zamieszczono również na stronie internetowej NIK w polskiej i angielskiej wersji językowej.

„Raport z przeglądu partnerskiego Najwyższej Izby Kontroli” składa się ze wstępu i pięciu rozdziałów. We wstępie omówiono cele przeglądu partnerskiego i zastosowane podejście kontrolne, zamieszczono krótką informację dotyczącą zespołu przeprowadzającego przegląd partnerski, a także podstawowe informacje o Najwyższej Izbie Kontroli (podstawy prawne, usytuowanie oraz misję i wizję).



Ta podstawowa wiedza o Izbie, podana w encyklopedycznym skrócie, może mieć znaczenie głównie dla odbiorcy zagranicznego „Raportu”.

Rozdział 1 „Raportu” zawiera podsumowanie ustaleń oraz najważniejsze zalecenia dotyczące trzech badanych obszarów działalności NIK, czyli jakości działalności kontrolnej, zarządzania zasobami ludzkimi oraz audytu wewnętrznego.

Kolejne trzy rozdziały w sposób bardziej szczegółowy opisują, co i w jaki sposób było poddane przeglądowi, jakich dokonano ustaleń, jak stan faktyczny można odnieść do wymagań stawianych w tym względzie najwyższym organom kontroli w uznanych standardach międzynarodowych oraz uwagi i zalecenia, jakie sformułowano dla udoskonalenia działalności NIK w tych obszarach.

Rozdział 5 przedstawia stan wdrażania zaleceń zaproponowanych po przeglądzie partnerskim SIGMA, przeprowadzonym w 2000 r. Ponadto w załączniku do „Raportu” zamieszczono definicje najważniejszych pojęć, które w nim występują. Jest to szczególnie ważne dla różnych odbiorców, zwłaszcza z innych państw, którzy dane pojęcie mogą rozumieć inaczej niż autorzy omawianego dokumentu.

Poniżej zaprezentowano najważniejsze ustalenia, opinie i zalecenia ekspertów zgodnie z kolejnością zamieszczoną w „Raporcie”.

*mgr Bożena Sułkowska*  
*Departament Strategii Kontrolnej w NIK*

## **Raport z przeglądu partnerskiego Najwyższej Izby Kontroli (fragmenty)**

### **CZY KONTROLE PRZEPROWADZANE PRZEZ NIK SĄ WYSOKIEJ JAKOŚCI?**

16. Zespół ekspertów ocenił jakość kontroli przeprowadzanych przez NIK. Analizą objęto pięć kluczowych obszarów: planowanie kontroli, standardy kontroli, narzędzia, koordynację oraz kontrolę jakości, zakres kontroli, sprawozdania z kontroli oraz sprawdzenie wykonania wniosków pokontrolnych.

17. Zdaniem zespołu ekspertów, kontrole NIK są wysokiej jakości, gdyż NIK:

- opracowuje roczne plany pracy w oparciu o analizę istotności i ryzyka;
- opracowała standardy kontroli i wydała je w „Podręczniku kontrolera”, korzysta ze skutecznych metodologii kontrolnych, nadzoruje prace kontrolne oraz wdrożyła koncepcję jakości kontroli;
- przeprowadza kontrole zgodnie z zapisami ustawy o NIK oraz „Podręcznikiem kontrolera”;
- podjęła działania dla udoskonalenia swojej sprawozdawczości;
- sprawdza wykonanie wniosków pokontrolnych.

### **Czy kontrole są przeprowadzane w oparciu o plan, uwzględniający analizę istotności i ryzyka?**

18. Celem opracowywania rocznego planu pracy jest umożliwienie NIK koncentrowania swojej pracy kontrolnej na najważniejszych kwestiach związanych z funkcjonowaniem państwa, przy optymalnym wykorzystaniu potencjału kontrolnego NIK.

19. NIK przeprowadza kontrole wykonania budżetu państwa oraz inne kontrole, w związku z czym niezbędne jest określenie podmiotów kontrolowanych i tematów kontroli w różnych częściach kraju, w celu odpowiedniego skoncentrowania działalności kontrolnej. Aby zapewnić możliwie najlepsze podstawy wyboru jednostek kontrolowanych, w procesie planowania niezbędna jest analiza istotności i ryzyka.

#### *Ocena*

20. Roczny plan pracy NIK ma na celu objęcie głównych jednostek oraz jest oparty na analizie istotności i ryzyka.

Planowanie kontroli wykonania budżetu państwa ma szczególny charakter i jest inicjowane oraz monitorowane przez Departament Budżetu i Finansów, w bliskim, stałym kontakcie z Departamentem Strategii Kontrolnej oraz innymi departamentami i delegaturami NIK. Planowanie innych kontroli jest koordynowane i monitorowane przez Departament Strategii Kontrolnej. Zapewnia to jednolite planowanie w departamentach i delegaturach, które zgłaszają propozycje tematów kontroli na kolejny rok. Zespół ekspertów stwierdza, że realizacja procesu planowania jest zgodna z podręcznikiem. Zarówno departamenty, jak i delegatury są zaangażowane w proces planowania, a delegatury mogą przedstawiać propozycje tematów kontroli.

21. Opinia publiczna oraz ministerstwa mają możliwość przedstawiania propozycji tematów kontroli. Wpływa to pozytywnie na przejrzystość planowania. NIK poinformowała zespół ekspertów, że takie propozycje są brane pod uwagę jako jeden z elementów analizy ryzyka.

22. NIK opracowuje trzyletni plan strategiczny oraz roczne plany pracy. Oprócz kontroli planowych, NIK przeprowadza również kontrole doraźne. Plan strategiczny określa corocznie nowe obszary wzmożonego zainteresowania (kierunki kontroli).

23. Według zespołu ekspertów, planowanie kontroli wykonania budżetu państwa jest traktowane priorytetowo i jest ujednolicone zarówno w departamentach, jak i w delegaturach, dzięki czemu NIK wypełnia swoje zadania. Ponieważ plan roczny szczegółowo opisuje działania kontrolne, stosowany jest jako wytyczna przy opracowywaniu programu kontroli, w celu wykonania strategii planowania NIK.

### **Czy NIK opracowała odpowiednie standardy kontroli, narzędzia, koordynację oraz kontrolę jakości?**

NIK wydała podręcznik określający standardy

24. Standardy i wytyczne kontroli są opracowywane dla osiągnięcia celów instytucji kontrolnej. Podręcznik stanowi jednolitą podstawę, do której można odnosić się podczas planowania, przeprowadzania oraz oceny kontroli.

#### *Ocena*

25. NIK opracowała standardy kontroli w oparciu o „Standardy kontroli” INTOSAI, „Europejskie wytyczne stosowania standardów kontroli” INTOSAI oraz „Międzynarodowe standardy rewizji finansowej”, opracowane przez Międzynarodową Federację Księgowych (IFAC). NIK opierała się jednocześnie na polskim porządku prawnym.

Standardy kontroli NIK stanowią podstawę „Podręcznika kontrolera”, obejmującego całość zagadnień. Opisuje on zasady i wskazówki metodyczne stosowane we wszystkich kontrolach. Podręcznik zawiera również opisy procedur kontrolnych i formalności, kryteria formułowania tematów kontroli, itp. Podręcznik NIK zawiera szczegółowe wytyczne w zakresie kontroli prywatyzacji, inwestycji informatycznych oraz obszarów zagrożonych korupcją.

26. Według zespołu ekspertów, podręcznik w sposób szczegółowy opisuje formalności związane z kontrolą oraz przepisy i zasady dotyczące kontroli. Wskazówki zawarte w podręczniku stanowią jednolity standard dla kontroli przeprowadzanych przez wiele departamentów i delegatur.

27. Zespół ekspertów pozytywnie ocenia to, że Departament Strategii Kontrolnej w sposób ciągły udoskonala metodologię kontroli oraz testuje wytyczne zawarte w podręczniku. To daje możliwość jego doskonalenia i zapewnia, że podręcznik ma podstawy praktyczne.

28. Departament Strategii Kontrolnej stwierdził, że istnieje potrzeba opracowania wytycznych dla kontroli systemów informatycznych. W tej kwestii opinia zespołu jest zgodna z opinią Departamentu Strategii Kontrolnej.

#### *Zalecenie*

Opracować wytyczne kontroli systemów informatycznych.

## NIK stosuje skuteczne narzędzia kontroli

29. NIK opracowała standardową procedurę doboru próby do kontroli oraz oceny uzyskiwanych wyników. Metodologia, która odzwierciedla wymagania dla doboru próby do kontroli, służy podniesieniu wiarygodności wyników kontroli oraz stosowaniu uznanych standardów międzynarodowych.

### *Ocena*

30. Zespół ekspertów stwierdza, że NIK opracowała pomocne narzędzie informatyczne do statystycznego doboru próby (program „Pomocnik kontrolera”). Zastosowano zarówno teoretyczne, jak i praktyczne kryteria właściwego doboru próby do kontroli. Departamenty i delegatury mają dostęp do programu i w pewnym stopniu z niego korzystają, ale część kontrolerów musi zwracać się do Departamentu Budżetu i Finansów z prośbą o pomoc w korzystaniu z programu.

### *Zalecenie*

Rozszerzyć szkolenie w zakresie stosowania programu „Pomocnik kontrolera” oraz podnieść poziom wiedzy o możliwościach programu.

## Koordinacja oraz przepływ informacji są wbudowane w proces kontroli

31. W 2005 r. NIK zrealizowała 170 tematów kontroli i skontrolowała 2903 jednostki. Wymagało to dobrej koordynacji pracy kontrolnej w ciągu roku. Zespół ekspertów podczas swoich wizyt w poszczególnych departamentach i delegaturach sprawdzał, czy koordynacja kontroli jest wystarczająca.

### *Ocena*

32. Zazwyczaj NIK prowadzi swoją działalność kontrolną w ramach kontroli koordynowanych, tzn. tematy kontroli są ustalane przez Kolegium NIK, a kontrole są przeprowadzane przez kilka departamentów i delegatur NIK zgodnie ze wspólnym programem kontroli.

33. W odbiorze kontrolowanych koordynacja jest nie do końca niewystarczająca. Jednak wszystkie kontrole są koordynowane przez NIK, ale znaczna liczba tematów kontroli realizowanych w ciągu roku czasem powoduje nakładanie się wizyt. NIK powinna kontynuować wysiłki dla poprawy koordynacji działań różnych zespołów kontrolerów, aby minimalizować możliwe niedogodności dla kontrolowanych jednostek.

34. Od pewnego czasu w NIK trwają prace nad Elektronicznym Systemem Obiegu Dokumentów (ESOD). System ma za zadanie wspomóc dokumentowanie kontroli. Zdaniem NIK, wszelka dokumentacja musi być prowadzona w wersji papierowej na wypadek potrzeby przedłożenia jej w sądzie. Jednakże, zdaniem zespołu ekspertów, przy przestrzeganiu tej zasady, użyteczny byłby większy wewnętrzny przepływ informacji w NIK w formie elektronicznej. Obecnie NIK korzysta z programu PILOT, który jest wszechstronnym narzędziem służącym do rejestracji danych, dzielenia się informacjami oraz monitorowania procesów kontrolnych. Ponadto, w NIK powszechnie korzysta się z intranetu.

#### *Zalecenie*

W dalszym ciągu usprawniać koordynację działań kontrolnych prowadzonych przez różne zespoły kontrolerów poprzez wykorzystanie Elektronicznego Systemu Obiegu Dokumentów (ESOD).

#### NIK dysponuje procedurami zapewniającymi wysoką jakość kontroli

35. Strategia NIK opracowana w 2002 r. określa cele strategiczne, które mają zapewnić wysoką jakość i przydatność informacji o wynikach kontroli. Ponieważ kontrole NIK muszą być odpowiedniej jakości, konieczne jest spełnienie wymagań systemu zapewnienia jakości na wszystkich etapach procesu kontrolnego.

Standardy kontroli NIK wymagają, aby praca kontrolerów na każdym poziomie i na każdym etapie kontroli podlegała odpowiedniemu nadzorowi, zaś dokumentacja kontrolna była sprawdzana przez pracowników kontrolnych wyższego szczebla. Nadzór jest niezbędny, aby zagwarantować spełnienie celów kontroli oraz aby utrzymać pożądaną jakość pracy kontrolnej. Odpowiedni nadzór jest zatem niezbędny we wszystkich przypadkach, bez względu na mandat i zakres odpowiedzialności poszczególnych kontrolerów.

#### Ocena bieżącej kontroli jakości

36. Zespół ekspertów uznaje za właściwe sprawowanie nadzoru przez kierownika zespołu kontrolerskiego, doradcę, koordynatora kontroli, wicedyrektora oraz dyrektora danego departamentu lub delegatury. Ponadto Departament Strategii Kontrolnej opiniuje projekty programów kontroli i informacji o wynikach kontroli. To zapewnia jakość przeprowadzanych kontroli (kontrola bieżąca). Zdaniem ze-

społu, do poprawy jakości przyczynia się jednocześnie nowo wprowadzona zasada publikowania protokołów.

Wszystkie zagadnienia, które mają być poddane kontroli, program oraz informacje o wynikach kontroli, muszą być omawiane z Departamentem Strategii Kontrolnej, a następnie zatwierdzane przez kierownictwo. Zapewnia to wysoką jakość.

Kolegium NIK składa się z kierownictwa oraz z zewnętrznych ekspertów, co w dużym stopniu zapewnia wysoką jakość sprawozdawczości, a pośrednio oznacza wypełnianie zaleceń podręcznika.

### Ocena następczej kontroli jakości

37. NIK wdrożyła koncepcję kontroli jakości oraz przetestowała tę koncepcję dokonując przeglądu jakości kontroli planowych przeprowadzonych w 2005 r., z wyłączeniem kontroli wykonania budżetu państwa. Zgodnie z planem, przeglądy jakości mają objąć także tę kontrolę w przyszłym roku. Dostarczy to NIK informacji przydatnych do określenia obszarów, w których należałoby ulepszyć podręcznik oraz obowiązujące w Izbie procedury.

### **Czy kontrole są zgodne z zapisami ustawy o NIK oraz z „Podręcznikiem kontrolera”?**

38. Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli daje NIK mandat do przeprowadzania zarówno kontroli prawidłowości, jak i kontroli wykonania zadań. Według ustawy, NIK przeprowadza kontrole pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

#### *Ocena*

39. Obecnie kontrole pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności są przeprowadzane w ramach kontroli wykonania budżetu państwa oraz pozostałych kontroli. W tym zakresie kontrole są zgodne z ustawą o NIK. „Podręcznik kontrolera” określa postępowanie kontrolne w zakresie kontroli prawidłowości i kontroli wykonania zadań, jednakże w praktyce te dwa rodzaje kontroli mają miejsce jednocześnie. W związku z tym jest niewiele raportów koncentrujących się tylko na kontroli wykonania zadań. Jednocześnie budżet państwa nie ma charakteru zadaniowego. Zatem szczególnym wyzwaniem dla NIK jest podejmowanie kontroli wykonania zadań w celu zapewnienia oszczędności, wydajności i skuteczności w działalności jednostek kontrolowanych.

40. Zespół ekspertów zauważa, że Izba od czasu do czasu przeprowadza specjalne lub bardzo obszerne kontrole konkretnych obszarów, takie jak np. ocena funkcjonowania sektora transportu w ciągu ostatnich 15 lat oraz kontrole kopalni węgla. Zdaniem zespołu ekspertów, kontrole te były bardzo użyteczne.

41. Zespół ekspertów otrzymał informację, że Ministerstwo Finansów wdrożyło pilotażowy projekt budżetu zadaniowego. Zdaniem zespołu ekspertów, wprowadzenie budżetu zadaniowego umożliwi NIK podejmowanie większej liczby kontroli wykonania zadań w przyszłości oraz zwiększy przejrzystość działalności jednostek kontrolowanych.

42. Zespół ekspertów odniósł wrażenie, że procedury opisane w podręczniku są w dużym stopniu wdrażane zarówno w departamentach w centrali NIK, jak i w delegaturach. Szczególnie nowo zatrudnieni kontrolerzy uważają, że „Podręcznik kontrolera” jest przydatny, podczas gdy kontrolerzy z większym stażem czasami określali szczegółowe wytyczne podręcznika jako nieco przytłaczające. Przydatne byłoby uzupełnienie „Podręcznika kontrolera” o instrukcję opisującą poszczególne czynności podejmowane w czasie kontroli.

#### *Zalecenie*

Uzupełnić „Podręcznik kontrolera” o instrukcje dotyczące poszczególnych etapów kontroli.

### **Czy NIK zdaje sobie sprawę z wagi prezentowania jasnych wniosków w dokumentacji pokontrolnej?**

43. „Podręcznik kontrolera” zaleca, aby sprawozdania (protokół kontroli, informacja o wynikach kontroli i wystąpienie pokontrolne) były obiektywne, nie zawierały nieprawdziwych informacji, były dostosowane do konkretnego odbiorcy, zwarte i nie zawierały zbędnych szczegółów.

#### *Ocena*

44. Aby zapewnić przedstawianie jednostkom kontrolowanym ustaleń kontroli w sposób jasny, zwięzły i zrozumiały, prezes NIK zmienił niedawno procedurę opracowywania protokołów i wystąpień pokontrolnych. Ponadto prezes NIK podjął decyzję o skróceniu protokołów i wystąpień pokontrolnych (określając limit stron). Zdaniem zespołu ekspertów, jest to bardzo ważna i pozytywna inicjatywa, gdyż sprawozdania NIK powinny być krótsze i bardziej zwarte.



45. Ponadto NIK zaproponowała uproszczenie procedury kontryktoryjnej. Zdaniem zespołu ekspertów, jest to bardzo pożyteczna i rozsądna propozycja. Połączenie protokołu i wystąpienia pokontrolnego w jeden dokument przyczyni się do zwiększenia przejrzystości oraz ułatwi innym instytucjom orientację w podstawach ustaleń i wniosków. Z drugiej strony, podczas wizyt w ministerstwach zespół ekspertów stwierdził, że ich pracownicy wolą starą procedurę, gdyż obawiają się ewentualnego skrócenia czasu, jaki mają na zareagowanie na wystąpienie pokontrolne.

#### *Zalecenie*

Kontynuowanie działań zmierzających do tego, aby informacje o wynikach kontroli były opracowywane w sposób zwięzły i zwarty, utrzymując jednocześnie dobry dialog z jednostkami kontrolowanymi.

### **Czy wykonanie wniosków pokontrolnych jest skuteczne?**

46. NIK podejmuje kontrole na zlecenie Sejmu lub jego organów, na wniosek prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, prezesa Rady Ministrów lub z własnej inicjatywy. Sposób postępowania ze sprawozdaniami NIK przez Sejm jest dokładnie określony w Regulaminie Sejmu. Decydującą rolę w tym względzie odgrywa marszałek Sejmu oraz Prezydium Sejmu. W imieniu Sejmu, różne stałe komisje zajmują się ustaleniami kontroli oraz wnioskami pokontrolnymi.

#### *Ocena*

47. NIK ma procedurę dotyczącą sprawdzania wykonania wniosków pokontrolnych. Niektóre jednostki kontrolowane zwlekają z wprowadzaniem zaleceń NIK. Zdarza się również, że jednostki kontrolowane nie zgadzają się z propozycjami NIK. Jednakże, zdaniem zespołu ekspertów, kontrole sprawdzające stanowią bardzo pożyteczne narzędzie zapewniające wykonanie wniosków pokontrolnych.

48. Zespół ekspertów uważa za właściwe przedkładanie informacji NIK różnym komisjom sejmowym, jak i to, że Komisja ds. Kontroli Państwowej zajmuje się najważniejszymi z nich. Przedstawiciele Izby są zawsze obecni podczas posiedzeń komisji, na których omawiane są informacje o wynikach kontroli.

#### *Zalecenie*

Rozważenie możliwych sposobów poprawy wdrażania wniosków pokontrolnych przez jednostki kontrolowane.

## CZY ZARZĄDZANIE ZASOBAMI LUDZKIMI WSPOMAGA DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNĄ?

49. Zespół ekspertów zbadał, czy procedura naboru pracowników zapewnia zatrudnianie wykwalifikowanej kadry oraz czy oferta szkoleniowa jest zgodna z wymaganymi kwalifikacjami.

50. Zdaniem zespołu ekspertów, zarządzanie zasobami ludzkimi wspiera działalność kontrolną, gdyż NIK:

- opracowała procedury zapewniające otwarty i przejrzysty proces naboru pracowników, oparty na równych, jasnych i obiektywnych kryteriach;
- przywiązuje dużą wagę do szkoleń i wprowadziła obowiązek odbycia aplikacji kontrolerskiej przez wszystkich pracowników prowadzących i nadzorujących czynności kontrolne.

### **Czy procedura naboru zapewnia zatrudnianie wykwalifikowanej kadry?**

Procedura naboru zapewnia otwarty i przejrzysty proces rekrutacji z jasnymi kryteriami wyboru

51. Zarządzenie prezesa NIK wprowadziło nową procedurę naboru. Jest ona zgodna z zaleceniami przeglądu partnerskiego przeprowadzonego przez SIGMA, a oparta została na postanowieniach Deklaracji z Limy oraz „Standardach kontroli” INTOSAI.

52. Nowa procedura zakłada publikację ogłoszeń o wszystkich wolnych stanowiskach w NIK. Kandydaci biorą udział w konkursie, podczas którego w formie testów sprawdzane są ich umiejętności w różnych dziedzinach. Wyniki testów są jednym z elementów decydujących o wyborze kandydata.

### *Ocena*

53. Zdaniem zespołu ekspertów, procedura naboru gwarantuje otwarty i przejrzysty proces rekrutacji, a kryteria wyboru kandydatów są równe, jasne i obiektywne. Procedura ta pozwala uniknąć ryzyka wyboru kandydatów na podstawie subiektywnych lub politycznych przesłanek i jest niezbędna do wyboru najlepszych kandydatów. Nowa procedura stanowi bardzo pozytywny krok naprzód w porównaniu z poprzednią.

*Zalecenie*

Ocenić różne elementy procesu naboru, tak aby realizował on wyznaczone cele.

Procedura naboru gwarantuje rekrutację pracowników, którzy przyczyniają się do realizowania celów i rozwoju NIK

54. Celem naboru jest zapewnienie Izbie dopływu jak najlepiej wykwalifikowanych pracowników. Najlepsi pracownicy, dysponujący wysokimi kwalifikacjami zawodowymi i osobowymi, przyczyniają się do osiągania celów zarówno w krótszej, jak i w dłuższej perspektywie.

55. Dokument „Strategia Najwyższej Izby Kontroli. Misja i wizja” zawiera kilka celów ogólnych oraz wskaźniki pomiaru realizacji tych celów.

56. Podstawą procesu naboru jest opis wolnych stanowisk oraz wymaganych kwalifikacji. Przygotowywany jest on przez dyrektora jednostki, w której znajduje się dane wolne stanowisko. Po otrzymaniu zgłoszeń Komisja Rekrutacyjna wybiera kandydatów, którzy spełniają stawiane wymagania. Następnie kandydaci rozwiązują testy, a osoby, które osiągną najlepsze wyniki, są zapraszane na rozmowę kwalifikacyjną.

Procedura ta jest stosowana zarówno w departamentach w centrali NIK, jak i w delegaturach.

57. Wybór jest oparty na wynikach testów umiejętności zawodowych i osobowych, a każdy z testów jest oceniany indywidualnie. Testy mają formę pytań wielokrotnego wyboru.

58. NIK zatrudnia tylko pracowników posiadających doświadczenie zawodowe, o ile to możliwe – w obszarze, którym będą się zajmować podczas pracy w NIK.

*Ocena*

59. Zespół ekspertów uważa, że NIK powinna uzupełnić cele ogólne o szczegółowe potrzeby dotyczące kwalifikacji w ramach organizacji, zarówno jeśli chodzi o szeregowych pracowników, jak i szczebel kierowniczy.

60. W obszarze zasobów ludzkich nie ma strategii operacyjnej, a zatem brak jest szczegółowego określenia profilu zawodowego oraz osobowego. Wśród pożądanych

cech osobowościowych można by wymienić łatwość współpracy, komunikowania i uczenia się, zaangażowanie, niezależność oraz wydajność.

61. Zdaniem zespołu ekspertów, scentralizowany proces rekrutacji pracowników w NIK jest ważny dla zapewnienia otwartego i przejrzystego naboru.

Jednakże scentralizowany proces naboru powoduje, że dyrektor jednostki, w której znajduje się wolne stanowisko, nie bierze udziału w wyborze kandydatów i w podejmowaniu decyzji o zatrudnieniu. Jedyne wkładem dyrektora w proces rekrutacji i możliwością wywierania na niego wpływu jest przygotowanie listy wymaganych kwalifikacji. W praktyce, najlepsi pracownicy charakteryzują się odpowiednim połączeniem zarówno umiejętności zawodowych, jak i pożądanymi cech osobowych, zatem w konkretnych przypadkach jest to kwestia wyważenia i określenia priorytetów. Dla udanego naboru ważne jest również wzajemne poznanie oczekiwania, możliwe tylko podczas bezpośredniej rozmowy dyrektora z kandydatem.

62. Rozmowy z kandydatami odbywają się w obecności członków wyższego kierownictwa. Może się zdarzyć, że w takich warunkach nie będzie możliwe uzyskanie prawdziwego obrazu kwalifikacji, zalet i opinii kandydatów.

63. Brakuje jasnego związku pomiędzy niezbędnymi umiejętnościami a testami. Testy są takie same dla wszystkich kandydatów, choć stanowiska, o które się ubiegają, mogą być całkiem inne. Test kwalifikacji zawodowych sprawdza wiedzę teoretyczną, poświadczoną już dyplomami przedstawionymi przez kandydata.

64. Opis kwalifikacji, raczej formalny i schematyczny, jest zbyt prosty i nie gwarantuje NIK zgłaszania się najlepszych kandydatów. Podstawą do podjęcia decyzji w kwestii naboru są kwalifikacje teoretyczne i zawodowe, jednak członkowie zespołu ekspertów wiedzą z własnego doświadczenia, że o wykorzystaniu kwalifikacji zawodowych w codziennej pracy decydują cechy osobowe.

65. To, że NIK chce zatrudniać osoby z doświadczeniem w dziedzinach, które będą kontrolować, przy niewielkiej mobilności w ramach organizacji może wpłynąć na wiarygodność NIK. Mobilność kadry i szczebla kierowniczego jest powszechną praktyką stosowaną przez wiele NOK oraz ważnym elementem rozwoju umiejętności.

*Zalecenia*

– Określić wymagane kwalifikacje zawodowe oraz cechy osobowe pracowników w oparciu o cele ogólne i strategię. Określić cechy doskonałego pracownika oraz kwalifikacje potrzebne w przyszłości.

– Rozważyć, w jaki sposób bezpośredni przełożony mógłby zostać zaangażowany w podejmowanie ostatecznej decyzji o zatrudnieniu – spośród najlepszych wyłonionych kandydatów.

– Rozważyć specjalizację w zakresie kwalifikacji kontrolnych.

*NIK opracowała procedurę wdrażania do pracy nowych pracowników*

66. Nowi pracownicy mają swoich opiekunów, którzy wprowadzają ich w szczegóły pracy w NIK oraz zapewniają praktyczne przygotowanie do mianowania. Opiekunowie określają program dla nowych pracowników.

67. Nie ma okresu próbnego, tylko ocena przyznawana wraz z mianowaniem po upływie około dwóch lat.

*Ocena*

68. Koncepcja polegająca na przydzielaniu nowym pracownikom opiekunów jest bardzo dobra. Jednakże należy zadbać o to, aby opiekunowie przekazywali odpowiednie wzorce zachowań, zasady oraz profesjonalne podejście do pracy, przyczyniające się do rozwoju NIK.

69. Nie ma wytycznych co do oceny wykonywania obowiązków przez nowych pracowników, ani wytycznych dotyczących okresu próbnego. Zwykle ocena jest dokonywana po dwóch latach, po egzaminie kończącym aplikację kontrolerską.

70. Zdaniem zespołu ekspertów, wdrożenie nowych pracowników do codziennej pracy oraz możliwie najszybszy rozwój ich kwalifikacji wymaga dużego zaangażowania ze strony dyrektora. Dyrektorzy nie prowadzą jednak systematycznego dialogu z nowymi pracownikami oraz udzielają im niewielu wskazówek.

*Zalecenia*

– Określić wytyczne dla opiekunów w kwestii wdrażania i nadzoru oraz dokonania oceny realizacji wytycznych.

– Zwiększyć nacisk na zarządzanie i systematyczny dialog w procesie rozwoju kadry.

### **Czy oferta szkoleniowa jest zgodna z wymaganymi kwalifikacjami?**

Program aplikacji kontrolerskiej zaspokaja zapotrzebowanie szkoleniowe w okresie odbywania aplikacji

71. Aplikacja kontrolerska jest obowiązkowym szkoleniem dla wszystkich kontrolerów zatrudnionych w NIK. Jej program obejmuje teoretyczne i praktyczne aspekty kontroli. Odbycie aplikacji oraz zdanie egzaminu końcowego są warunkiem otrzymania mianowania.

Program aplikacji kontrolerskiej jest realizowany głównie w formie wykładów, seminariów oraz samodzielnej nauki. Część zajęć prowadzą wykładowcy z zewnątrz.

#### *Ocena*

72. Obowiązkowe szkolenie kontrolerów w NIK, które można porównać do zdobycia certyfikatu, jest oceniane jako bardzo dobre. Ponieważ w Polsce nie jest możliwe zdobycie dyplomu studiów wyższych w zakresie audytu, istnieje potrzeba podstawowego szkolenia obejmującego teorię i praktykę kontrolną, którą NIK próbuje zaspokoić. Program zaspokaja zapotrzebowanie szkoleniowe w okresie aplikacji.

73. Osoby uczestniczące w aplikacji kontrolerskiej uważają program za dobry, właściwie prowadzony, wysoko oceniają wykładowców, ale uważają go za dość czasochłonny.

Na przydatność programu korzystnie wpłynęłoby ograniczenie liczby wykładów i większe zaangażowanie uczestników aplikacji w działania praktyczne.

74. Założeniem programu jest, że wszyscy pracownicy potrzebują tej samej wiedzy oraz takich samych szkoleń. Jednakże różnice pomiędzy potrzebami poszczególnych pracowników mogą być znaczne, w zależności od tego, czy dana osoba ma wykształcenie prawnicze, ekonomiczne, czy techniczne oraz czy są to nowi pracownicy, czy pracownicy z dłuższym stażem.

#### *Zalecenie*

Dokonać oceny realizacji celów aplikacji kontrolerskiej.

Określenie potrzeb rozwojowych pracowników mianowanych oparte jest na ogólnych strategiach i na ocenie indywidualnej

75. Departament Spraw Osobowych corocznie sporządza ofertę szkoleniową na podstawie oczekiwań pracowników, informacji otrzymywanych od dyrektorów oraz własnej znajomości potrzeb.

76. Każdy pracownik wykonujący lub nadzorujący czynności kontrolne zobowiązany jest odbyć co najmniej 40 godzin szkoleń w ciągu roku. Wybór szkoleń jest dokonywany przez pracownika i przez przełożonego.

W 2005 i 2006 r. NIK zaoferowała kadrze kierowniczej dwa specjalne szkolenia, jedno dotyczyło zarządzania jakością, a drugie nowoczesnego procesu zarządzania.

77. Ocena pracowników mianowanych ma miejsce raz w roku i jest dokonywana na podstawie formularza.

#### *Ocena*

78. Bardzo pozytywnie ocenia się fakt, że NIK przywiązuje dużą wagę do szkoleń i co roku przedstawia bogatą ofertę szkoleniową. Bardzo pozytywnie ocenia się również wymóg uczestniczenia przez kontrolera w co najmniej 40 godzinach szkoleń rocznie. Oznacza to, że szkolenia są traktowane priorytetowo i muszą być uwzględniane w planie rocznym. Jednakże nie wszyscy doświadczeni pracownicy są zadowoleni z liczby szkoleń i z ich tematyki.

79. Wyzwaniem dla NIK jest lepsze dostosowanie oferty szkoleniowej do celów i strategii. Aby szkolenia mogły przyczynić się do rozwoju NIK, należy bardziej szczegółowo określić wyzwania, a zarazem potrzeby pracowników oraz przełożonych.

80. Oprócz zaspokajania potrzeb NIK w dziedzinie kontroli, szkolenia powinny również odpowiadać indywidualnym potrzebom pracowników i sprzyjać ich rozwojowi zawodowemu i osobistemu. Szkolenia powinny być omawiane z pracownikami podczas corocznej oceny. Dobrym pomysłem jest uzgadnianie z poszczególnymi pracownikami planu rozwoju, który może obejmować zarówno szkolenia, jak i inne formy rozwijania umiejętności.

81. Zdaniem zespołu ekspertów, ważne jest to, że ocena roczna oparta jest na dialogu, informacji zwrotnej oraz opinii na temat wykonywania zadań.

82. Zarządzanie jest nieodzownym elementem rozwoju kadry, ponieważ rozwój zawodowy dokonuje się przede wszystkim w trakcie codziennej pracy. Aby w dalszym stopniu usprawnić zarządzanie kadrami, ważne byłoby ulepszenie systematycznego szkolenia w zakresie zarządzania i rozwoju.

#### *Zalecenia*

- Ściślej dopasować ofertę szkoleniową do celów i strategii Izby.
- Skoncentrować się na zarządzaniu, w związku z rozwojem pracowników.

#### **CZY AUDYT WEWNĘTRZNY JEST ZGODNY ZE STANDARDAMI?**

83. Zespół przeanalizował, czy audyt wewnętrzny NIK podlega zewnętrznym zasadom i czy jest wiarygodny.

84. Zespół uważa, że audyt wewnętrzny jest zgodny ze standardami, gdyż NIK:

- powołuje audytora wewnętrznego;
- podejmuje działania w związku z raportami audytora wewnętrznego dotyczącymi sprawozdań finansowych oraz wykonania budżetu.

#### **Czy audyt wewnętrzny NIK podlega zewnętrznym zasadom?**

85. Zgodnie z konkluzją IV kongresu EUROSAI (1999 r.), najwyższe organy kontroli (NOK) powinny stosować się do tych samych zasad, jakich wymagają od innych. Dlatego też powinny ustalać także procedury dla audytu wewnętrznego, aby zapewnić skuteczność pracy. Audyt wewnętrzny powinien mieć strukturę pozwalającą na uzyskanie przez NOK jasnego obrazu działalności instytucji, powinien zapewniać regularne monitorowanie wskaźników operacyjnych oraz uzyskanie oceny wyników kontroli.

#### *Ocena*

86. Zgodnie z zapisami ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, NIK wyznaczyła audytora wewnętrznego.

87. Komórka audytu wewnętrznego składa się z dwóch audytorów. Decydujące znaczenie dla realizacji zadań komórki audytu wewnętrznego mają dostępne zasoby.



### *Zalecenia*

Rozważyć potrzebę zwiększenia dostępnych zasobów w komórce audytu wewnętrznego.

### **Czy audyt wewnętrzny jest wiarygodny?**

88. Sprawozdania finansowe oraz sprawozdania z wykonania budżetu NIK są weryfikowane wyłącznie przez audytora wewnętrznego. Audytor wewnętrzny przedkłada swoje sprawozdania prezesowi NIK, a także dwóm komisjom sejmowym: Komisji ds. Kontroli Państwowej oraz Komisji Finansów Publicznych. Opinia audytora wewnętrznego na temat sprawozdania finansowego NIK nie jest włączana do rocznego sprawozdania z działalności NIK.

### *Ocena*

89. Kontrola wykonania budżetu państwa w części 07 (NIK) prowadzona jest zgodnie ze standardami przeprowadzania kontroli NIK oraz z wytycznymi metodycznymi zawartymi w „Podręczniku kontrolera”.

90. Zespół zauważył pewne ograniczenia w mandacie audytora wewnętrznego dotyczące audytu wydajności kontrolerów, wynikające z braku dostępu do akt osobowych. Jednakże sprawozdania audytora wewnętrznego są wiarygodne.

### *Zalecenia*

– Mandat audytora wewnętrznego powinien być bardziej precyzyjnie określony i powinien zawierać pełen zakres kontroli wykonania zadań dla głównych działań NIK.

– Rozważyć potrzebę zamieszczania opinii audytora wewnętrznego w rocznym sprawozdaniu z działalności NIK.

### **STAN WDRAŻANIA ZALECEŃ ZAPROPONOWANYCH PRZEZ SIGMA**

91. W roku 2000 SIGMA przeprowadziła przegląd partnerski NIK. Raport z przeglądu prezentował ramy prawne, stosowanie standardów kontroli, zarządzanie NIK, sprawozdawczość oraz stosowanie ustaleń kontroli.

SIGMA przedstawiła 74 propozycje, z których 6 zostało uznanych za priorytetowe. Spośród tych 6 propozycji aż 4 zostały wdrożone w pełni, a jedna została zrealizowana częściowo. Zgodnie z informacją opracowaną przez NIK w lutym

2006 r., spośród pozostałych 68 propozycji 45 zostało wprowadzonych w pełni, zaś 8 – częściowo. 15 propozycji nie zostało zaakceptowanych przez NIK, ponieważ ich wdrożenie wymagałoby np. zmian stanu prawnego, co wykracza poza kompetencje NIK.

92. Zespół ekspertów nie zajmował się tymi propozycjami SIGMA, które wymagają zmian stanu prawnego (z wyjątkiem sytuacji, gdy inicjatywa została już podjęta), są obecnie wdrażane przez NIK oraz tymi, które nie są już przedmiotem zainteresowania NIK.

93. Zespół ekspertów ustosunkował się do 6 poniższych propozycji, które mogą zostać wprowadzone przez NIK, ale których dotychczas jeszcze nie wdrożono w pełni:

– SIGMA zaleciła NIK rozdzielenie rodzajów kontroli obecnie uwzględniających wszystkie cztery kryteria kontroli (legalność, gospodarność, celowość i rzetelność) oraz wprowadzenie rozróżnienia pomiędzy *kontrolą prawidłowości* i *kontrolą wykonania zadań*.

NIK nie wdrożyła w pełni tego zalecenia, gdyż obecnie obowiązujące podejście pozwala na bardziej całościową ocenę kontrolowanej działalności/jednostki. Zespół ekspertów stwierdził, że powstało tylko kilka raportów skupiających się na kontroli wykonania zadań. Jednocześnie zespół ekspertów otrzymał informację, że Ministerstwo Finansów wdrożyło projekt pilotażowy w zakresie budżetu zadaniowego. Zdaniem zespołu, wprowadzenie budżetu zadaniowego może poprawić przejrzystość działalności jednostek, a NIK mogłoby umożliwić w przyszłości przeprowadzanie większej liczby kontroli wykonania zadań.

– SIGMA zaleciła NIK przegląd sprawozdawczości, począwszy od uproszczenia procedury kontryktoryjności i procedury odwoławczej, kończąc na poprawieniu systemu zapewniającego podejmowanie działań przez parlament i rząd w zakresie ustaleń i zaleceń kontroli.

Zdaniem zespołu ekspertów, NIK wdrożyła to zalecenie, jeśli chodzi o kwestie organizacyjne i proceduralne. Odnośnie do propozycji uproszczenia procedury kontryktoryjności, elementy prawne zalecenia również zostaną wdrożone.

– SIGMA zaleciła NIK opracowanie i wdrożenie polityki rotacji stanowisk dla wszystkich pracowników.

Zdaniem zespołu ekspertów, NIK nie wdrożyła tej polityki z powodów geoeconomicznych oraz ze względu na to, że kontrolerzy uczestniczą w kontrolach

koordynowanych przez inne departamenty lub delegatury. Zespół ekspertów przyznaje, że mogą istnieć problemy z zapewnieniem rotacji pracowników pomiędzy poszczególnymi delegaturami oraz że kontrole koordynowane stanowią doskonałą możliwość rozwoju kwalifikacji. Jednakże zespół uważa, że większa rotacja mogłaby pozytywnie wpłynąć na dalszy rozwój kwalifikacji i wiarygodności NIK.

– SIGMA zaleciła, aby jeszcze raz rozpatrzyć zasób rezerw na pozaplanowe zadania kontrolne.

NIK nie wdrożyła tego zalecenia, jednakże na bieżąco monitoruje poziom owych rezerw. Zdaniem zespołu ekspertów, obecna praktyka NIK pozwalająca na większą elastyczność, może być dobrym rozwiązaniem przy założeniu, że NIK będzie starannie śledziła liczbę realizowanych zadań kontrolnych.

– SIGMA zaleciła NIK prowadzenie bardziej kompleksowych badań tego, jak procesy kontrolne są odbierane przez wszystkich zainteresowanych, ich przedmiot zainteresowania oraz procedury związane ze sprawozdawczością, tworząc w ten sposób możliwość rozważania dalszych usprawnień.

NIK nie wdrożyła tego zalecenia, uzasadniając to tym, że minęło jeszcze zbyt mało czasu od wprowadzenia podręcznika. NIK jednakże zamierza wprowadzić to zalecenie w terminie późniejszym, po przeprowadzeniu własnej oceny jakości. Zespół ekspertów uważa takie rozwiązanie za właściwe.

– SIGMA zaleciła, aby obecny system opracowywania trzech oddzielnych dokumentów pokontrolnych zastąpiony został jednym zbiorczym dokumentem. Ewentualnie, można by się ograniczyć do połączenia protokołu z kontroli oraz wystąpienia pokontrolnego w jeden dokument, i to powinno być traktowane priorytetowo.

Zespół ekspertów został poinformowany o tym, że NIK zaproponowała uproszczenie procedury kontrydiktoryjności poprzez połączenie protokołu oraz wystąpienia pokontrolnego w jeden dokument.

94. Zespół ekspertów stwierdza, że NIK praktycznie rzecz biorąc wdrożyła lub jest w trakcie wdrażania propozycji SIGMA.

Bardzo generalnie rzecz ujmując, NIK podniosła standardy swojej praktyki kontrolnej do poziomu standardów międzynarodowych.

*Załącznik*

## PODSTAWOWE TERMINY STOSOWANE W „RAPORCIE”

**Celowość** – kryterium kontroli/audytu, według którego oceniane jest, czy jednostka realizuje postawione przed nią cele.

**Dokumenty pokontrolne** obejmują:

– *protokół z kontroli* – dokument zawierający ustalenia dotyczące stwierdzonego w toku kontroli stanu faktycznego w kontrolowanej działalności;

– *wystąpienie pokontrolne* – dokument powstający po kontroli na podstawie ustaleń zawartych w protokole kontroli, zawierający oceny, uwagi, wnioski i zalecenia pokontrolne;

– *informację o wynikach kontroli* – dokument opracowywany na podstawie *protokołu z kontroli* oraz *wystąpienia pokontrolnego*, całościowo przedstawiający wyniki kontroli.

**Kontrola prawidłowości** – kontrola zgodności z przepisami prawa i dokumentami wyznaczającymi kierunki działalności (programy).

**Kontrola wykonania zadań (kontrola działalności)** – rodzaj kontroli/audytu obejmujący badanie oszczędności, wydajności i skuteczności prowadzenia działalności lub zarządzania jednostką kontrolowaną.

**Legalność** – jedno z kryteriów kontroli/audytu wskazujące na zgodność z obowiązującymi przepisami konstytucji, ratyfikowanych umów międzynarodowych, ustaw, rozporządzeń, aktów prawa miejscowego oraz przepisów wewnętrznych.

**Oszczędność** – minimalizacja kosztów prowadzonych działań przy zachowaniu wymaganej jakości. Jedno z kryteriów kontroli wykonania zadań.

**Rzetelność** – Kryterium kontroli/audytu obejmujące wypełnienie obowiązków z należytą starannością, sumiennie i we właściwym czasie; wypełnianie zobowiązań zgodnie z ich treścią; przestrzeganie wewnętrznych reguł funkcjonowania danej jednostki; dokumentowanie określonych działań lub stanów faktycznych zgodnie

z rzeczywistością, we właściwej formie i wymaganych terminach, bez pomijania określonych faktów i okoliczności.

**Skuteczność** – stopień zgodności pomiędzy zamierzonymi a faktycznymi skutkami działalności. Jedno z kryteriów kontroli wykonania zadań.

**Wydajność** – związek między produktem a nakładami zużytymi do jego wytworzenia. Może przybrać formę:

– maksymalizacji produktów (o określonej jakości) możliwych do osiągnięcia przy danych nakładach;

– minimalizacji nakładów dla osiągnięcia danych produktów (o określonej jakości).

Jedno z kryteriów kontroli wykonania zadań.

*Definicje pochodzą z „Glosariusza terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej”, wydanego przez NIK w lipcu 2005 r.*

**Marcin Bik**

## **AUTOKONTROLA DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ W RAMACH POSTĘPOWANIA ODWOŁAWCZEGO**

Uprawnienie przysługujące organowi *a quo*<sup>1</sup> na zasadzie art. 132 k.p.a. określa się w literaturze mianem: autokontroli, autorewizji, samokontroli, samokorekty. Nazwy te dobrze oddają charakter omawianej instytucji. Na mocy wspomnianego przepisu, w razie wniesienia odwołania od decyzji, organ I instancji dostaje szansę weryfikacji prawidłowości ustaleń dokonanych przez siebie w trakcie rozpatrywania sprawy administracyjnej i ewentualnego skorygowania wydanej decyzji, bez potrzeby angażowania organu odwoławczego. Podstawowym założeniem konstrukcji odwołania jest przeniesienie kompetencji do rozstrzygnięcia sprawy z organu I instancji do organu administracji publicznej wyższego stopnia. Ustanowienie wyjątku w postaci uprawnienia autokontrolnego musi być uzasadnione ważnymi celami, które autokontrola ma realizować, a jednocześnie taka regulacja musi być skonstruowana w sposób maksymalnie zabezpieczający interes strony. Autokontrola od początku swojego funkcjonowania w polskiej procedurze administracyjnej<sup>2</sup> wywoływała liczne problemy interpretacyjne.

### **Autokontrola a zasada dewolutywności odwołania**

Podstawowym środkiem ochrony praw jednostki w postępowaniu administracyjnym jest odwołanie. Przysługuje ono stronie niezadowolonej z treści decyzji administracyjnej i zmierza albo do uchylecia lub zmiany decyzji wadliwej, albo też do przekonania strony, która odwołanie wniosła, iż jest ona w błędzie co do

---

<sup>1</sup> Organ *a quo* (łac. od którego) – organ I instancji, od którego decyzji strona wnosi odwołanie; organ *ad quem* (łac. do którego) – organ odwoławczy, do którego kompetencji należy rozpoznanie odwołania.

<sup>2</sup> Od wejścia w życie rozporządzenia Prezydenta RP z 22.03.1928 r. o postępowaniu administracyjnym (dalej: r.p.a.), DzURP nr 36, poz. 341. Regulował ją art. 90 ust. 1 r.p.a.

oceny decyzji organu I instancji jako wadliwej<sup>3</sup>. Biorąc pod uwagę skutek w postaci przesunięcia kompetencji do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy na organ wyższego stopnia, odwołanie jest środkiem dewolutywnym. Dewolutywność odwołania może jednak ulec wyłączeniu. Rozpoznanie odwołania przez organ II instancji zostaje uruchomione dopiero w razie jego nieuwzględnienia przez organ, który wydał zaskarżoną decyzję. Dlatego też często mówi się o względnej dewolutywności odwołania. B. Adamiak pisze, iż względna dewolutywność należy do podstawowych elementów konstrukcji prawnej odwołania<sup>4</sup>. W postępowaniu odwoławczym organ *a quo* nie jest więc zwykłą „skrzynką pocztową”<sup>5</sup>. Od chwili wniesienia odwołania do momentu przekazania go wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu, organ *a quo* dysponuje jeszcze możliwością przerwania procedury odwoławczej na mocy ponownego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w drodze decyzji.

Umożliwienie organowi *a quo* weryfikacji własnej decyzji bez konieczności angażowania organu odwoławczego służy przede wszystkim realizacji zasady szybkości postępowania<sup>6</sup>. Szybkość, jako „zasada osiągnięcia końcowego celu postępowania administracyjnego w najkrótszym czasie, należy do kardynalnych zasad dobrego postępowania”<sup>7</sup>. Organ administracji publicznej powinien działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się przy tym możliwie najprostszymi środkami (art. 12 §1 k.p.a.). Istotny wkład autokontroli w trybie art. 132 k.p.a. w realizację powyższej zasady nie może budzić wątpliwości, biorąc pod uwagę, że przesłanką jej zastosowania jest podjęcie działań zgodnych z żądaniem strony<sup>8</sup>. Na gruncie art. 395 §2 k.p.c.<sup>9</sup> Sąd Najwyższy stwierdził<sup>10</sup>, że przepis ten, eliminując mnożenie instancji sądowych, służy racjonalizacji postępowania i realizacji konstytucyjnego nakazu rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45

<sup>3</sup> Patrz J. Starościk: *O systemie środków prawnych w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” nr 3/1962, s. 426 i n.

<sup>4</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 586.

<sup>5</sup> E. Iserzon: *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 233.

<sup>6</sup> Por. W. Supiński: *Postępowanie administracyjne. Zarys teorii wraz z komentarzem*, Warszawa 1933, s. 154; Cz. Matan [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. I, Zakamycze 2005, s. 169-170; B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski: *Komentarz*, s. 586.

<sup>7</sup> E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościk: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 62.

<sup>8</sup> Cz. Matan [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan: *Komentarz*, t. I, s. 170.

<sup>9</sup> Przepis ten stanowi, że sąd *a quo* może, nie przysyłając akt sądowi *ad quem*, uchylić zaskarżone postanowienie i w miarę potrzeby rozpoznać sprawę na nowo, jeżeli zażalenie zarzuca nieważność postępowania lub jest oczywiście uzasadnione.

<sup>10</sup> Postanowienie SN z 14.11.2001 r., II CZ 76/01, OSN IC 7-8/2002, poz. 100.

ust. 1 Konstytucji). Powyższe twierdzenie wypada uogólnić przez odniesienie go również do przypadków uprawnień autokontrolnych przewidzianych w innych procedurach<sup>11</sup>, w tym w procedurze administracyjnej.

Od nowej decyzji wydanej w trybie art. 132 k.p.a. służy stronom nowe odwołanie (art. 132 §3 k.p.a.). B. Adamiak pisze, iż dzięki temu względna dewolutywność odwołania nie ogranicza zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego<sup>12</sup>. Wydaje się jednak, że regulacja zawarta w art. 132 k.p.a. stwarza pewne ryzyko „błędnego koła”<sup>13</sup>. Kodeks postępowania administracyjnego nie wyklucza możliwości kolejnej autokontroli, tym razem decyzji wydanej w trybie art. 132 k.p.a. Można tu przypomnieć rozwiązanie przyjęte w dekrecie o postępowaniu podatkowym z 1946 r.<sup>14</sup>, które co do zasady powtarzało regulację zawartą w Ordynacji podatkowej (dalej: op) z 1934 r.<sup>15</sup> Zgodnie z art. 169 dekretu z 1946 r., organ finansowy *a quo* mógł uznać, że środek odwoławczy zasługuje w całości lub w części na uwzględnienie i sam zmienić swoją decyzję. Jeżeli strona nie była zadowolona z decyzji wydanej w wyniku autokontroli, mogła zażądać w ciągu dwóch tygodni po jej otrzymaniu, aby środek odwoławczy został rozpatrzony przez organ finansowy drugiej instancji (podobną konstrukcję autokontroli przewidywał art. 111 op z 1934 r.). Na gruncie art. 169 dekretu z 1946 r. J. Borkowski pisał, że organ I instancji, dokonując zmiany decyzji w wyniku autokontroli, nie wydaje nowej decyzji, a jedynie orzeka prowizorycznie<sup>16</sup>. Zbliżone rozwiązanie znajduje się obecnie w austriackiej ustawie o ogólnym postępowaniu administracyjnym (§64a AVG)<sup>17</sup>. Tego typu regulacja w pełni gwarantuje rozpoznanie sprawy przez organ II instancji, jeżeli strona nie jest zadowolona z rozstrzygnięcia autokontrolnego. Na gruncie k.p.a. nie ma jednak potrzeby uciekania się do powyższych konstrukcji. Ryzyko mnożenia się kolejnych decyzji autokontrolnych można skutecznie wyeliminować, na przykład przez dodanie w §3 art. 132 k.p.a. zdania drugiego: „§1 i §2 nie stosuje się”, czy też przez dodanie §4 o treści: „decyzja wydana na podstawie §1 lub §2 nie może być w tym samym trybie zmieniona lub uchylona”.

<sup>11</sup> Patrz też np. art. 54 §3 oraz art. 195 §2 p.s.a.

<sup>12</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski: *Komentarz*, s. 588.

<sup>13</sup> J. Zimmermann: *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 212.

<sup>14</sup> DzU z 1963 r., nr 11, poz. 60, ze zm.

<sup>15</sup> DzU z 1936 r., nr 14, poz. 134.

<sup>16</sup> J. Borkowski: *Administracyjne postępowania szczególne*, Łódź 1972, s. 84.

<sup>17</sup> Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG), BGBl. Nr. 51/1991 idF BGBl. Nr. I 10/2004. Patrz D. Kijowski [w:] *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik, Zakamycze 2005, s. 59.



### Obowiązek rozważenia przez organ *a quo* możliwości zastosowania autokontroli

W związku z użytym przez ustawodawcę sformułowaniem „organ [...] może wydać decyzję” nasuwa się pytanie, czy rozpoznanie sprawy pod kątem ewentualnego zastosowania art. 132 k.p.a. jest obowiązkiem organu, czy też jest to jedynie jego uprawnienie. Literalne brzmienie przepisu sugeruje to drugie. Wydaje się jednak, że w doktrynie dominuje pogląd, iż organ *a quo* w warunkach art. 132 k.p.a. ma obowiązek ponownie zbadać sprawę, a jeżeli uzna, że odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie – uchylić lub zmienić decyzję odpowiednio do żądania odwołania<sup>18</sup>. Użyty w art. 132 k.p.a. zwrot „organ [...] może wydać nową decyzję” oznacza natomiast tylko jeden przejaw stosunku organu *a quo* do odwołania, tj. jego ustawowe upoważnienie do wydania decyzji<sup>19</sup>. Wydaje się, iż takie podejście do omawianej kwestii przyświecało również autorom rozporządzenia o postępowaniu administracyjnym z 1928 r. (r.p.a.). Wyrazem tego jest wypowiedź E. Starczewskiego, przewodniczącego podkomisji powołanej do opracowania pierwszej polskiej procedury administracyjnej. Pisał on, iż w razie wniesienia odwołania należy wymagać, by przed jego odesłaniem do władzy *ad quam* kierownik urzędu lub jego zastępca rozpatrzył sprawę i – w zależności od ustaleń – zgodził się z zaskarżoną decyzją bądź miał możliwość – w razie uznania za niesłuszną – zmienić ją<sup>20</sup>.

Można w tym miejscu zauważyć, że w odpowiedniku art. 132 k.p.a. w ordynacji podatkowej<sup>21</sup> ustawodawca nie pozostawił już w omawianej kwestii żadnych wątpliwości. Artykuł 226 Ordynacji podatkowej zawiera zwrot „organ [...] wyda nową decyzję”. Tym samym przepis ten nie pozostawia wątpliwości, iż na gruncie Ordynacji podatkowej autokontrola ma charakter obligatoryjny<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> Por. np. E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościk: *Komentarz*, s. 231; Cz. Matan [w:] G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan: *Komentarz*, t. I, s. 170; G. Łaszczycza [w:] G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. II, Zakamycze 2005, s. 219; A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Zakamycze 2005, s. 764-765; B. Adamiak: *Odwołanie w polskim systemie postępowania administracyjnego*, Wrocław 1980, s. 77-78; także [w:] B. Adamiak, J. Borkowski: *Komentarz*, s. 586; J. Zimmermann: *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986, s. 86; H. Knysiak-Molczyk: *Uprawienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Zakamycze 2004, s. 257.

<sup>19</sup> E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościk: *Komentarz*, s. 231.

<sup>20</sup> E. Starczewski: *Projekt ustawy o postępowaniu administracyjnym*, GAI PP 24/1926, s. 400.

<sup>21</sup> Ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. DzU z 2005 r., nr 8, poz. 60, ze zm.).

<sup>22</sup> M. Masternak [w:] B. Brzeziński, M. Kalinowski, M. Masternak, A. Olesińska: *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Toruń 2002, s. 741-742.

Podobną rolę jak art. 132 k.p.a. spełnia w procedurze cywilnej art. 395 §2 k.p.c., natomiast w procedurze sądownoadministracyjnej art. 195 §2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (w skrócie: ppsa). Na gruncie art. 395 §2 k.p.c. Sąd Najwyższy podkreślił<sup>23</sup>, że wykorzystanie możliwości uchylenia zaskarżonego postanowienia powinno być traktowane jako obowiązek sądu I instancji, gdyż skutecznie przeciwdziała przewlekaniu postępowania (art. 6 k.p.c.). Powyższe odnosi się również do art. 195 §2 ppsa<sup>24</sup>. Także na gruncie postępowania administracyjnego wypada przyjąć, że z zasady szybkości postępowania, w której mieści się też wymóg rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, wynika dla organu *a quo* obowiązek skorzystania z możliwości autokontroli decyzji.

Dla pełnego oglądu omawianej kwestii należy odnotować również pogląd odmienny. W. Dawidowicz pisze, iż art. 132 k.p.a. (dawny art. 115 k.p.a.) ma charakter przepisu fakultatywnego. Wydaje się, iż wyciąga on taki wniosek nie tylko z literalnego brzmienia przepisu, ale przede wszystkim z wyjątkowego charakteru art. 132 k.p.a. Jego zdaniem, na skutek zastosowania tego przepisu następuje wyeliminowanie toku instancji. Przepis ten stanowi też wyjątek od zasady związania organu wydaną przez siebie decyzją (art. 110 k.p.a.). Zdaniem W. Dawidowicza, częste korzystanie przez organ *a quo* z autokontroli świadczyłoby też o słabości jego orzecznictwa<sup>25</sup>.

### Przesłanki skorzystania z autokontroli

Aby organ *a quo* mógł skorzystać z uprawnienia autokontrolnego w trybie art. 132 k.p.a., muszą zachodzić łącznie określone przesłanki. Wydaje się, że można wyróżnić dwie podstawowe grupy takich przesłanek. Mianowicie przesłanki wstępne, których wystąpienie pozwala dopiero organowi na rozważenie możliwości zastosowania trybu autokontroli oraz przesłanki właściwe, wymienione w art. 132 k.p.a., których wystąpienie rodzi konieczność zmiany lub uchylenia decyzji w tym trybie.

Do pierwszej grupy należy zakwalifikować formalne przesłanki dopuszczalności odwołania, tj. dopuszczalność odwołania oraz zachowanie terminu jego wniesienia, jak również wniesienie odwołania przez podmiot legitymowany. Jest rzeczą oczywistą, że organ *a quo* w żadnym wypadku nie jest uprawniony do zwrócenia odwołania lub do nienadania mu biegu, nawet jeśli już na pierwszy rzut oka widać,

<sup>23</sup> Postanowienie SN z 6.11.1987 r., IV CZ 158/87, OSPiKA 4/1988, poz. 97.

<sup>24</sup> Por. H. Knysiak-Molczyk [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 584.

<sup>25</sup> W. Dawidowicz: *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 212-213.

iż podmiotowi, który wniósł odwołanie, środek ten nie przysługuje. Dopiero organ *ad quem*, po wpłynięciu do niego odwołania wraz z aktami sprawy, może stwierdzić jego niedopuszczalność lub uchybienie terminowi jego wniesienia (art. 134 k.p.a.), jak również – w fazie merytorycznego rozpatrywania sprawy – bada, czy odwołanie zostało wniesione przez podmiot uprawniony. Organ I instancji powinien również sprawdzić dopuszczalność odwołania, zachowanie terminu jego wniesienia oraz legitymację strony, by móc skorzystać z autokontroli. Należy podkreślić, że czyni to nie na potrzeby postępowania odwoławczego, ale właśnie ze względu na chęć skorzystania z uprawnienia, które mu przysługuje na mocy art. 132 k.p.a.

Wśród przesłanek autokontroli, wymienionych w art. 132 k.p.a., należy wyróżnić przesłankę o charakterze formalnym oraz przesłankę o charakterze materialnym. Przesłanką o charakterze formalnym jest wniesienie odwołania przez wszystkie strony lub wyrażenie zgody na zmianę lub uchylenie decyzji w kierunku wskazanym w odwołaniu przez strony, które nie wniosły odwołania. Przesłankę o charakterze materialnym stanowi uznanie przez organ I instancji, że odwołanie zasługuje na uwzględnienie w całości.

### Przesłanki wstępne

Organ, który wydał decyzję, od której zostało następnie wniesione odwołanie, może ją zmienić na podstawie upoważnienia zawartego w art. 132 k.p.a. tylko wtedy, gdy uzna, że zostały spełnione formalne przesłanki dopuszczalności odwołania oraz stwierdzi, że odwołanie wniósł uprawniony podmiot (strona, osoba działająca na prawach strony). Do takiej interpretacji skłania fakt, iż uprawnienie autokontrolne jest pochodną postępowania odwoławczego. Autokontrola jest jednym ze skutków wniesienia odwołania. Aby móc skorzystać z tego uprawnienia, organ *a quo* musi najpierw sprawdzić, czy odwołanie jest dopuszczalne, wniesione w terminie i przez uprawniony podmiot<sup>26</sup>.

Jeżeli czynność, od której zależy uruchomienie postępowania odwoławczego jest nieskuteczna, decyzja nie może podlegać ani kontroli instancyjnej, ani autokontroli<sup>27</sup>. Skoro wniesienie odwołania po upływie terminu powoduje bezskuteczność tego środka, to wydaje się zasadne, że upada również możliwość skorzystania przez organ *a quo* z uprawnienia do autokontroli. Rozpatrzenie odwołania wniesionego z uchybieniem terminowi, który nie został przywrócony, oznacza weryfikację w postępowaniu odwoławczym decyzji ostatecznej, co stanowi rażące naruszenie

<sup>26</sup> Por. W. Klonowiecki: *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938, s. 175-176; W. Chróścielewski: *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 153.

<sup>27</sup> W. Chróścielewski: *Organ...*, s. 153.

art. 16 §1 k.p.a., skutkujące nieważnością decyzji (art. 156 §1 pkt 2 k.p.a.)<sup>28</sup>. Powyższe wypada odnieść również do autokontroli w trybie art. 132 k.p.a. w sytuacji, gdy w sprawie uczestniczy tylko jedna strona i spóźniła się ona z wniesieniem odwołania albo w sprawie uczestniczy więcej stron i dla wszystkich upłynął termin wniesienia odwołania. Jeżeli organ *a quo* wydałby w tym trybie nową decyzję pomimo niezachowania przez stronę terminu wniesienia odwołania, byłaby ona dotknięta wadą nieważności z powodu rażącego naruszenia prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Należy zastanowić się jeszcze, jak powinien zachować się organ I instancji, jeżeli strona uchybiła terminowi wniesienia odwołania, ale wraz z odwołaniem wniosła prośbę o przywrócenie terminu. Czy w takiej sytuacji organ *a quo* może sam uznać, że są spełnione warunki do jego przywrócenia i skorzystać z autokontroli w trybie art. 132 k.p.a., czy też jest obowiązany przesłać odwołanie organowi *ad quem*? Na gruncie art. 90 r.p.a. był prezentowany pogląd, że władza *a qua* mogła w podobnej sytuacji dokonać autokontroli, pomimo że – tak jak w obecnie obowiązującym przepisie – nie było to wprost wyartykułowane<sup>29</sup>. Natomiast taka regulacja literalnie znajdowała się w pierwszych redakcjach przedwojennego projektu ustawy o postępowaniu administracyjnym<sup>30</sup>. Wydaje się, że w świetle k.p.a. taka interpretacja nie jest dopuszczalna, chociaż z pewnością tego rodzaju rozwiązanie – wyrażone *expressis verbis* w kodeksie – sprzyjałoby realizacji zasady szybkości postępowania, przy użyciu możliwie najprostszycy środków. Na gruncie art. 226 op. pojawił się natomiast pogląd, zgodnie z którym, w razie wniesienia odwołania po upływie terminu i wystąpienia strony z prośbą o jego przywrócenie, organ I instancji będzie mógł dokonać autokontroli dopiero po przywróceniu terminu przez organ odwoławczy<sup>31</sup>. Nie wiadomo jednak, jak miałyby przebiegać procedura przywracania terminu przez organ *ad quem* i następnie przekazanie odwołania organowi *a quo*, by ten mógł zrealizować swoje uprawnienie autokontrolne. Biorąc pod uwagę, że autokontrola ma na celu przyspieszenie załatwienia sprawy oraz zasadę dewolutywności, należy uznać, że przesłanie akt sprawy do organu II instancji ostatecznie zamyka drogę zmiany decyzji w trybie art. 132 k.p.a.

<sup>28</sup> Wyrok NSA z 14.04.1999 r., I SA 1823/98, ONSA 2/2000, poz. 70.

<sup>29</sup> K. Błaszczczyński: *Postępowanie administracyjne*, Poznań 1928, s. 86.

<sup>30</sup> Na przykład redakcja II: Art. 55 „Władza administracyjna, która wydała decyzję, po otrzymaniu odwołania, jeżeli uzna, że odwołanie podane zostało w terminie lub że termin ten może być przywrócony (art. 52) oraz że odwołanie zasługuje na uwzględnienie, ma prawo własną władzą zmienić decyzję; [...]”.

<sup>31</sup> M. Masternak [w:] B. Brzeziński, M. Kalinowski, M. Masternak, A. Olesińska: *Komentarz*, s. 742.

W literaturze przedmiotu istnieje też pogląd, zgodnie z którym organ *a quo* może brać także pod uwagę odwołania wniesione po terminie i to niezależnie od tego, czy strona wniosła jednocześnie o jego przywrócenie. W. Dawidowicz na poparcie takiego stanowiska wskazuje dwa argumenty. Po pierwsze, w polskim postępowaniu administracyjnym obowiązuje ogólna reguła, iż organ pierwszej instancji nie jest uprawniony do badania odwołania pod względem formalnym. Czyni to bowiem dopiero organ odwoławczy (art. 134 k.p.a.). Po drugie, w wypadku autokontroli dla organu *a quo* wniesienie odwołania ma znaczenie merytoryczne. Organ pierwszej instancji poszukuje w nim bowiem zarzutów, które by przemawiały za uchyleniem lub zmianą wydanej decyzji<sup>32</sup>.

#### Przesłanka formalna

W artykule 132 §1 k.p.a. ustawodawca umieścił warunek, iż uchylenie lub zmiana decyzji przez organ *a quo* może nastąpić wówczas, gdy odwołanie wniosły wszystkie strony. Zgodnie z tym przepisem, ponowne rozpoznanie sprawy powinno być poprzedzone ustaleniem, czy odwołanie wniosły wszystkie strony, którym decyzja została doręczona lub ogłoszona. Jeżeli organ *a quo* ustali, że oprócz stron, którym doręczył (ogłosił) decyzję, istnieją jeszcze inne podmioty, które mają interes prawny w danej sprawie, obowiązany jest zawiadomić je o wniesieniu odwołania (art. 131 k.p.a.). Autokontrola będzie możliwa wówczas, gdy również i te strony wniosły odwołanie (ewentualnie wyraziły zgodę na uchylenie lub zmianę decyzji zgodnie z żądaniem odwołania)<sup>33</sup>.

W literaturze istnieją rozbieżne stanowiska, czy wymóg wniesienia odwołania przez wszystkie strony obejmuje również podmioty na prawach strony, które brały udział w postępowaniu w I instancji. Według pierwszego poglądu, niewniesienie przez nie odwołania nie wyłącza możliwości skorzystania z autokontroli. Wymóg wniesienia odwołania przez wszystkie strony ma bowiem na celu ochronę interesu prawnego strony, tj. interesu materialnoprawnego. Jego zadaniem nie jest natomiast ochrona praw procesowych, a jedynie takie przysługują podmiotom na prawach strony<sup>34</sup>. Prokurator jest jedynie uczestnikiem na prawach strony, które to prawa zostały mu przyznane w celu czuwania, aby postępowanie i rozstrzygnięcie sprawy było zgodne z prawem. Jeżeli w postępowaniu nie naruszono przepisów prawa i prokurator nie skorzysta z uruchomienia kontroli instancyjnej, organ ma prawo

<sup>32</sup> W. Dawidowicz: *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 212.

<sup>33</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski: *Komentarz*, s. 586.

<sup>34</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski: *Komentarz*, s. 587; tak też G. Łaszczyca [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan: *Komentarz*, t. II, s. 220-221.

skorzystać z trybu autokontroli, tym bardziej, że gdyby nowe rozstrzygnięcie budziło zastrzeżenia prokuratora, może on je zaskarżyć. Podobnie należy przyjąć, gdy w postępowaniu brała udział organizacja społeczna na prawach strony<sup>35</sup>. Inne stanowisko zakłada, że wymóg wniesienia odwołania obejmuje zarówno strony, jak i uczestników postępowania na prawach strony. Podnosi się, że skoro użyty w art. 127 §1 k.p.a. zwrot „odwołanie służy stronie” dotyczy również osób na prawach strony, to tym samym należy przyjąć, iż w art. 132 k.p.a. zwrot „wszystkie strony” odnosi się także do osób na prawach strony. Brak wniesienia odwołania przez podmiot na prawach strony oznacza, że uprawnienie do autokontroli nie może zostać zrealizowane<sup>36</sup>. Pierwsze z przedstawionych powyżej stanowisk zwiększa ryzyko zaskarżenia nowego rozstrzygnięcia przez podmioty na prawach strony. Tym samym zagrożony staje się cel autokontroli, którym jest przyspieszenie postępowania, bez potrzeby angażowania organu II instancji. Z drugiej jednak strony, wymóg wniesienia zgodnych w swej treści odwołań przez wszystkie strony i podmioty na prawach strony, który by niwelował wspomniane ryzyko zaskarżenia nowego rozstrzygnięcia, oznaczałby znaczne ograniczenie możliwości autokontroli w tych sytuacjach, w których w postępowaniu brały udział podmioty na prawach strony.

Nowela styczniowa z 1980 r.<sup>37</sup> rozszerzyła możliwość skorzystania przez organ I instancji z instytucji autokontroli o sytuacje, gdy odwołanie wniosła wprawdzie jedna ze stron, ale pozostałe strony wyraziły zgodę na uchylene lub zmianę decyzji zgodnie z żądaniem odwołania. Wypada zgodzić się z poglądem, iż zgoda pozostałych stron może być skutecznie wyrażona również po upływie terminu wniesienia odwołania<sup>38</sup>. Wyrażenie zgody po upływie terminu wniesienia odwołania wydaje się jak najbardziej dopuszczalne, biorąc pod uwagę, że wniesienie odwołania przez jedną ze stron czyni decyzję organu I instancji rozstrzygnięciem nieostatecznym również dla stron pozostałych.

Kwestia, na kim spoczywa inicjatywa wystąpienia o zgodę na zmianę decyzji zgodnie z żądaniem odwołania, jest w literaturze różnie rozstrzygana. Według części autorów, to na organie *a quo* spoczywa obowiązek zwrócenia się do pozostałych stron o wyrażenie zgody, jeżeli nie wszystkie strony danego postępowania

<sup>35</sup> M. Stahl: *Kompetencje organu administracji I instancji po wniesieniu odwołania*, AUL FI, nr 31, Łódź 1978, s. 67-68.

<sup>36</sup> J. Zimmermann: *Administracyjny tok...*, s. 101; por. też W.F. Dąbrowski: *Prokuratorska kontrola decyzji administracyjnych*, Poznań 1963, s. 115.

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, DzU nr 4, poz. 8.

<sup>38</sup> W. Dawidowicz: *Postępowanie...*, s. 213; tenże: *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 147; J. Zimmermann: *Administracyjny tok...*, s. 101-102.

złożyły odwołanie<sup>39</sup>. M. Szubiakowski prezentuje stanowisko, iż w ramach art. 132 §2 k.p.a. możliwe jest nawet złożenie przez organ *a quo* propozycji załatwienia sprawy w formie uzgodnienia stanowisk stron, byleby opierało się ono na żądaniach zgłoszonych w odwołaniu<sup>40</sup>. Natomiast według drugiego poglądu o zgodę na uchylenie lub zmianę decyzji powinna wystąpić strona wnosząca odwołanie, ewentualnie pozostałe strony powinny wyrazić taką zgodę z własnej inicjatywy<sup>41</sup>. Pierwsze z prezentowanych powyżej stanowisk sprzyja realizacji zasady szybkości postępowania, bez potrzeby angażowania w rozstrzyganie sprawy organu II instancji. Wydaje się też uprawnione, biorąc pod uwagę obowiązek organu do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków (art. 9 k.p.a.).

Oświadczenie o zgodzie na uchylenie lub zmianę decyzji zgodnie z żądaniem odwołania może zostać złożone w jednej z form wnoszenia podań, które są wymienione w art. 63 §1 k.p.a. W użytym w tym przepisie pojęciu „wyjaśnienie” mieści się m.in. zgoda pozostałych stron na uchylenie lub zmianę decyzji zgodnie z żądaniem odwołania<sup>42</sup>.

#### Przesłanka materialna – uwzględnienie odwołania w całości

Autokontrola powstrzymuje przeniesienie rozpoznania sprawy do instancji wyższej, a także stanowi odstępstwo od zasady związania organu wydaną przez siebie decyzją, dlatego też w jej wyniku może dojść do rozstrzygnięcia wyłącznie na korzyść strony odwołującej się. Wydanie nowej decyzji w trybie art. 132 k.p.a. może nastąpić jedynie w sytuacji, gdy organ I instancji stwierdzi, że odwołanie zasługuje na uwzględnienie w całości. Należy przyjąć za B. Adamiak, że ustalenie zaistnienia przesłanki materialnej obejmuje dwie fazy. Najpierw następuje ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej (faza pierwsza), po czym następuje zestawienie ponownego rozstrzygnięcia z żądaniem strony (faza druga)<sup>43</sup>.

W fazie pierwszej organ musi ściśle przestrzegać tożsamości sprawy administracyjnej, w której została wydana zaskarżona decyzja. Nie może z rozstrzygnięciem autokontrolnym łączyć rozstrzygnięcia w sprawie odmiennej co do przedmiotu,

<sup>39</sup> J. Zimmermann: *Administracyjny tok...*, s. 101-102; M. Szubiakowski: *Zmiana decyzji nieostatecznej przez organ I instancji*, SI XVIII/1990, s. 188.

<sup>40</sup> M. Szubiakowski: *Zmiana...*, s. 184.

<sup>41</sup> P. Przybysz: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 275; G. Łaszczyca, [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan: *Komentarz*, t. II, s. 221.

<sup>42</sup> G. Łaszczyca [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan: *Komentarz*, t. I, s. 607-608; tenże [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan: *Komentarz*, t. II, s. 221.

<sup>43</sup> B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski: *Komentarz*, s. 587.

nawet wówczas, gdy w sprawie występują ci sami uczestnicy postępowania<sup>44</sup>. Ponowne rozpatrzenie sprawy w zasadzie ogranicza się do analizy materiału dowodowego stanowiącego podstawę wydania decyzji. W wyroku z 31 sierpnia 1999 r., I SA 2076/98<sup>45</sup>, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że art. 132 k.p.a. nie stanowi podstawy do prowadzenia dopiero na tym etapie postępowania dowodowego. Natomiast w wyroku z 27 maja 1998 r., I SA/Lu 418/97<sup>46</sup>, wyraził pogląd, zgodnie z którym organ *a quo* winien dopuścić i odnieść się do wnioskowanych przez skarżącego dowodów.

Na gruncie art. 90 ust. 1 r.p.a. regulacja kwestii zakresu uwzględnienia odwołania nie była tak jednoznacznie rozstrzygnięta, jak to ma miejsce obecnie w k.p.a. W literaturze dotyczącej tego przepisu można wskazać dwa poglądy w tej kwestii. Według pierwszego, przez zmianę decyzji w myśl art. 90 ust. 1 r.p.a. należy rozumieć uwzględnienie zarzutów odwołania w całości lub w części<sup>47</sup>. Drugie stanowisko – aktualne także w odniesieniu do współczesnego stanu prawnego – wskazywało na cel, jaki przyświeca uprawnieniu do autokontroli. Podnoszono, iż normalnym sposobem załatwienia odwołania jest rozstrzygnięcie go przez władzę odwoławczą, jeśli zaś czyni się wyłom od tej zasady na rzecz I instancji, to jedynie w tym celu, aby odwołanie uwzględnić. Częściowa zmiana decyzji na korzyść strony byłaby co najmniej niewskazana, gdyż mogłaby sprokurować nowe odwołanie<sup>48</sup>. Zakres zmian określa treść odwołania. Władza nie ma więc na mocy art. 90 ust. 1 r.p.a. prawa do zmian przekraczających *petitum* odwołania, które to *petitum* musi być w całości uwzględnione w decyzji<sup>49</sup>. W kwestii ograniczenia uprawnień władzy wynikających z art. 90 r.p.a. zajął stanowisko również Najwyższy Trybunał Administracyjny. W wyroku z 28 października 1935 r. I. rej. 9552/32 i 2139/34 (Zb. nr 1068-A)<sup>50</sup> NTA argumentował, iż art. 90 r.p.a. stanowi wyjątek od normalnego trybu odwołania. Zgodnie z tym przepisem, władza, która wydała zaskarżoną odwołaniem decyzję, może nie dopuścić do rozstrzygnięcia sprawy przez instancję wyższą i sama zmienić swą decyzję, nie tak jednak jak instancja odwoławcza w każdym kierunku (r.p.a. nie przewidywało zakazu *reformationis in peius*), ale tylko w sensie uwzględnienia odwołania, to znaczy na korzyść odwołującej się strony.

<sup>44</sup> Wyrok NSA z 31.10.1989 r., IV SA 705/89, z komentarzem H. Starczewskiego, GAP nr 1/1990, s. 43-44.

<sup>45</sup> LEX nr 48664. Patrz też: wyrok NSA z 27.09.2000 r., II SA 2000/00, LEX nr 47323.

<sup>46</sup> LEX nr 34174.

<sup>47</sup> E. Iserzon: *Postępowanie administracyjne. Komentarz. Orzecznictwo – okólniki*, wyd. 2, Kraków 1937, s. 201.

<sup>48</sup> J. Pokrzywnicki: *Postępowanie...*, s. 239.

<sup>49</sup> W. Klonowiecki: *Strona...*, s. 176-177.

<sup>50</sup> J. Grzymała – Pokrzywnicki: *Postępowanie...*, s. 57-58.



Obecna regulacja nie pozostawia już miejsca na wątpliwości co do zakresu uwzględnienia odwołania. W uzasadnieniu projektu k.p.a. z kwietnia 1959 r. wyraźnie podkreśla się odmienną regulację omawianej kwestii w projekcie od ujęcia jej w r.p.a.: „Nowość polega po pierwsze na przyjęciu zasady, że tego rodzaju uchylenie może nastąpić tylko w wyniku uwzględnienia całości odwołania, [...]”<sup>51</sup>. W wyroku z dnia 1 kwietnia 1988 r., sygn. IV SA 1000/87<sup>52</sup>, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że wydanie w trybie art. 132 k.p.a. decyzji, która w jakikolwiek sposób pogarsza sytuację strony odwołującej się, stanowi rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 §1 pkt 2 k.p.a. Organ II instancji, którego uprawnienia są szersze niż organu działającego w trybie art. 132 k.p.a., co do zasady nie może wydać decyzji na niekorzyść osoby odwołującej się (zakaz *reformationis in peius*). Tym bardziej więc nie może tego uczynić organ *a quo*, który jest uprawniony do wydania nowej decyzji jedynie wówczas, gdy uwzględni odwołanie w całości. Podobnie w wyroku z 27 marca 1985 r., III SA 119/85<sup>53</sup>, Naczelny Sąd Administracyjny dostrzegł rażące naruszenie prawa w decyzji wydanej na podstawie art. 132 k.p.a., w sytuacji gdy organ *a quo* uznał odwołanie jedynie częściowo za słuszne. Z kolei w innych dwóch orzeczeniach<sup>54</sup> Naczelny Sąd Administracyjny uznał wydanie w trybie autokontroli nowej decyzji, która jedynie częściowo uwzględnia odwołanie, za naruszenie właściwości funkcjonalnej, skutkujące nieważnością tej decyzji w myśl art. 156 §1 pkt 1 k.p.a. Organ *a quo* uwzględniając odwołanie tylko częściowo, wkracza w ten sposób w sferę kompetencji organu odwoławczego.

Uznanie, że odwołanie zasługuje na uwzględnienie w całości oznacza, że w ocenie organu należy zgodzić się przede wszystkim z żądaniem strony co do losów zaskarżonej decyzji. Organ I instancji może więc uchylić lub zmienić zaskarżoną decyzję tak, jak tego oczekuje strona. Wydaje się natomiast, że nie chodzi tu o uwzględnienie w całości zarzutów podniesionych przez stronę i organ nie musi w pełni zgadzać się z argumentacją skarżącego. P. Przybysz pisze natomiast, iż motywy nowej decyzji powinny być zbieżne z argumentami podniesionymi w odwołaniu. Organ może uwzględnić odwołanie powołując jedynie niektóre argumenty zawarte w odwołaniu, jeżeli nie kwestionuje pozostałych<sup>55</sup>.

Jeżeli organ *a quo* uzna, że decyzja, od której zostało wniesione odwołanie jest prawidłowa lub też uzna, że odwołanie zasługuje na uwzględnienie jedynie w części, przekazuje sprawę do organu odwoławczego. Chociaż przesyłając odwołanie wraz

<sup>51</sup> Projekt Kodeksu postępowania administracyjnego, Warszawa, kwiecień 1959 r., s. 54.

<sup>52</sup> GAP nr 14-15/1989, s. 57.

<sup>53</sup> ONSA 1/1985, poz. 16; glosa B. Adamiak, „Państwo i Prawo” nr 3/1990, s. 113 i n.

<sup>54</sup> Wyrok NSA z 7.10.1982 r., II SA 1119/82, ONSA 2/1982, poz. 95; wyrok NSA z 19.11.1982 r., II SA 1429/82, GAP nr 2/1987, s. 46.

<sup>55</sup> P. Przybysz: *Komentarz*, s. 275.

z aktami sprawy organ *a quo* nie ma obowiązku ustosunkowania się do ewentualnych zarzutów, to jednak należy podzielić opinię sformułowaną na gruncie r.p.a. przez J. Pokrzywnickiego<sup>56</sup> i przyjąć, że wskazane byłoby, aby organ *a quo*, który doszedł do wniosku, iż nie może skorzystać z uprawnienia do autokontroli, gdyż odwołanie zasługuje na uwzględnienie jedynie w części, przesyłając odwołanie organowi II instancji równocześnie sformułował swój pogląd w sensie pozytywnym co do dopuszczalności częściowej zmiany decyzji.

#### Konsekwencje braku sformułowania w odwołaniu konkretnego żądania

Kodeks postępowania administracyjnego przyjmuje zasadę odformalizowania odwołania (art. 128). Odwołanie nie wymaga szczegółowego uzasadnienia, nie musi wskazywać ani prawa, które zdaniem strony odwołującej się zostało naruszone, ani czego strona oczekuje od organu odwoławczego. Może ograniczać się jedynie do wyrażenia niezadowolenia z decyzji organu pierwszej instancji. W związku z powyższym w literaturze dostrzega się pewną słabość unormowania zawartego w art. 132 k.p.a. W. Dawidowicz pisze o sprzeczności natury systemowej między wspomnianym przepisem a art. 128 k.p.a.<sup>57</sup> J. Zimmermann uważa, iż sformułowanie: „odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie” jest najslabszym punktem omawianego przepisu<sup>58</sup>.

Część doktryny wyraża stanowisko, iż brak w odwołaniu konkretnych zarzutów i żądań, do których organ mógłby się odnieść i ewentualnie uwzględnić – uchylając lub zmieniając swoją decyzję – oznacza, iż organ *a quo* będzie pozbawiony możliwości skorzystania z autokontroli. Podnosi się, że skoro warunkiem zastosowania autokontroli jest uwzględnienie odwołania w całości, a strona w odwołaniu nie sformułuje, jakiego sposobu uwzględnienia odwołania oczekuje, to organ *a quo* musi pominąć czynności autokontrolne<sup>59</sup>.

W literaturze prezentowane są także odmienne od powyższego poglądy. Zdaniem J. Zimmermanna, zwrot „w całości” ma jedynie takie znaczenie, iż organ nie może skorzystać z autokontroli wtedy, gdy nie zgadza się z częścią podniesionych w odwołaniu zarzutów. Natomiast w sytuacji braku wskazania w odwołaniu konkretnych zarzutów zwrot ten przestaje mieć znaczenie i pozostaje jedynie przesłanką:

<sup>56</sup> J. Pokrzywnicki: *Postępowanie...*, s. 239.

<sup>57</sup> W. Dawidowicz: *Zarys...*, s. 147.

<sup>58</sup> J. Zimmermann: *Polska jurysdykcja...*, s. 212.

<sup>59</sup> W. Dawidowicz: *Postępowanie...*, s. 212; tenże: *Zarys...*, s. 147; Z. Kmiecik: *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997, s. 200-201; W. Chróścielewski: *Organ...*, s. 154; P. Przybysz: *Komentarz*, s. 269; A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel: *Komentarz*, s. 767.

„zasługuje [...] na uwzględnienie”<sup>60</sup>. W literaturze pojawiły się także inne propozycje podejścia do kwestii: jak ocenić, czy odwołanie zasługuje na uwzględnienie „w całości” w sytuacji, gdy wyraża jedynie niezadowolenie z rozstrzygnięcia organu I instancji. W. Dawidowicz proponuje przyjęcie zasady, by wyrażenie przez stronę najogólniej choćby sformułowanego niezadowolenia z decyzji traktować jako żądanie całkowitego uchylecia tej decyzji<sup>61</sup>. Takiemu rozwiązaniu omawianej kwestii słusznie zarzucono niezgodność z zasadą odformalizowania odwołania oraz z przyjętym modelem toku instancji<sup>62</sup>. Z kolei M. Stahl wyinterpretowała z art. 132 k.p.a. obowiązek zasięgnięcia informacji u stron, podkreślając, że takie rozwiązanie lepiej służy ich interesom. Dopiero uzyskane wyjaśnienia co do wyrażonego w odwołaniu ogólnego niezadowolenia z decyzji mogłyby stanowić podstawę do uchylecia lub zmiany decyzji we wskazanym zakresie<sup>63</sup>. Zdaniem J. Zimmermanna, takie rozwiązanie jest niewykonalne, gdyż organ nie ma czasu koniecznego na tego rodzaju pertraktacje ze stronami<sup>64</sup>. Autokontrola ma na celu przyspieszenie ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy, bez konieczności angażowania organu odwoławczego. By cel ten został zrealizowany, nowa decyzja musi uwzględniać w pełni żądania zawarte we wszystkich wniesionych odwołaniach. Jeżeli strona wyraziła w odwołaniu ogólne niezadowolenie z decyzji, co do zasady nie ma przeszkód, by organ *a quo* dokonał autokontroli zgodnie z intencją strony. Jeżeli zostało wniesionych kilka odwołań i wszystkie lub niektóre z nich wyrażają jedynie ogólne niezadowolenie z rozstrzygnięcia organu I instancji, wydaje się, że nie można *a limine* wykluczyć podjęcia przez organ *a quo* czynności zmierzających do ustalenia, czy oczekiwania stron co do losów zaskarżonej decyzji są ze sobą zgodne. Organ nie narazi się wówczas na wniesienie odwołania od nowo wydanego rozstrzygnięcia.

### Termin skorzystania z autokontroli

Zgodnie z art. 133 k.p.a., organ I instancji obowiązany jest przesłać odwołanie wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu w ciągu 7 dni od dnia, w którym otrzymał odwołanie, jeżeli w tym terminie nie wydał nowej decyzji na zasadzie art. 132 k.p.a. Datą początkową biegu omawianego terminu jest dzień otrzymania odwołania. Istotnym zagadnieniem jest, czy termin 7 dni na przekazanie odwołania

<sup>60</sup> J. Zimmermann: *Administracyjny...*, s. 102; tenże: *Polska jurysdykcja...*, s. 213.

<sup>61</sup> W. Dawidowicz: *Ogólne...*, s. 212. W późniejszych pracach tego autora nie spotyka się już tej koncepcji.

<sup>62</sup> J. Zimmermann: *Administracyjny...*, s. 102.

<sup>63</sup> M. Stahl: *Kompetencje organu...*, s. 70.

<sup>64</sup> J. Zimmermann: *Administracyjny tok...*, s. 102.

organowi II instancji, który jest jednocześnie terminem skorzystania z uprawnienia autokontrolnego, należy liczyć dla każdego odwołania osobno, czy też powinien on być liczony od daty wpłynięcia ostatniego odwołania. Wypada podzielić pogląd, że w sytuacji wielości odwołań termin skorzystania z uprawnienia do autokontroli należy liczyć od daty wniesienia ostatniego z nich. Jeżeli w postępowaniu uczestniczyły dwie lub więcej stron, organ pierwszej instancji powinien odczekać do czasu otrzymania odwołania od ostatniej ze stron względnie aż upłynie termin wniesienia odwołania dla ostatniej ze stron. Z autokontroli będzie mógł skorzystać w ciągu siedmiu dni od daty wpływu wszystkich odwołań lub też od daty upływu terminu wniesienia odwołania dla ostatniej ze stron<sup>65</sup>. Należy w pełni poprzeć to stanowisko, gdyż tylko taka interpretacja stwarza możliwość efektywnego stosowania art. 132 k.p.a. w sytuacjach, gdy w postępowaniu uczestniczyło kilka stron, a termin wniesienia odwołania dla poszczególnych stron upływa w różnym czasie.

Z kolei należy rozważyć dopuszczalność przekroczenia wspomnianego terminu. W literaturze wskazuje się, iż dla rozstrzygnięcia pytania, w jakim terminie możliwe jest skorzystanie z autokontroli, istotne znaczenie ma zasada szybkości postępowania (art. 12 §1 k.p.a.). Jeżeli organ *a quo* uzna, iż stan sprawy wskazuje na duże prawdopodobieństwo możliwości załatwienia jej w trybie autokontroli, to powinien podjąć wszelkie działania do tego zmierzające, nawet przy nieznacznym przekroczeniu terminu 7 dni<sup>66</sup>. Podkreśla się, że termin przekazania odwołania wraz z aktami sprawy organowi *ad quem* jest terminem jedynie instrukcyjnym (porządkowym). Oznacza to, że uchybienie temu terminowi nie wywiera żadnego wpływu na skuteczność wydanej w trybie art. 132 k.p.a. decyzji<sup>67</sup>. Omawiana kwestia była podobnie postrzegana na gruncie przepisów r.p.a. Termin, w ciągu którego władza *a qua* powinna była przesłać odwołanie do wyższej instancji, był uregulowany w art. 89 ust. 2 r.p.a. Uznawano, iż jest to przepis porządkowy, który ma charakter *lex imperfecta*, gdyż jego naruszenie nie pociąga za sobą skutków prawnych<sup>68</sup>. J. Pokrzywnicki pisał ponadto, że jeśli zwłoka została spowodowana dodatkowymi dochodzeniami, których celem było ustalenie, czy zachodzą przesłanki do zmiany decyzji, to jeżeli nawet I instancja decyzji swojej nie zmieni, przeprowadzone dochodzenia mogą przyczynić się do lepszego naświetlenia sprawy, co z kolei ułatwi pracę władzy *ad quam*<sup>69</sup>.

<sup>65</sup> W. Dawidowicz: *Postępowanie...*, s. 213; J. Zimmermann: *Administracyjny tok...*, s. 86.

<sup>66</sup> M. Szubiakowski: *Zmiana...*, s. 185-186; G. Łaszczycza [w:] G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan: *Komentarz*, t. II, s. 226.

<sup>67</sup> W. Chróścielewski: *Organ...*, s. 154.

<sup>68</sup> Patrz J. Pokrzywnicki: *Postępowanie...*, s. 233; E. Iserzon: *Komentarz*, s. 200; W. Supiński: *Postępowanie...*, s. 153.

<sup>69</sup> J. Pokrzywnicki: *Postępowanie...*, s. 233-234.

Wskazany w art. 133 k.p.a. siedmiodniowy termin ma na celu przyspieszenie przedłożenia sprawy do rozstrzygnięcia organowi II instancji. Służy realizacji zasady szybkości postępowania, zapobiegając opieszałości organu *a quo*. Również autokontrola w trybie art. 132 k.p.a. służy realizacji zasady szybkości postępowania, umożliwiając załatwienie sprawy „[...] szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami”. Nieznaczne przekroczenie terminu 7 dni wydaje się dopuszczalne, jeżeli istnieje duże prawdopodobieństwo skorzystania przez organ *a quo* z możliwości zmiany decyzji w trybie art. 132 k.p.a.

### **Charakter i rodzaje nowego rozstrzygnięcia**

Organ I instancji w ramach autokontroli dysponuje uprawnieniami o charakterze kasatoryjnym, jak i reformatoryjnym. Jeżeli uzna odwołanie za zasługujące na uwzględnienie w całości, wydaje nową decyzję, w której uchyla lub zmienia decyzję zaskarżoną. W pierwszym wypadku w ślad za uchYLENIEM decyzji organ powinien umorzyć postępowanie. W sytuacji drugiej powinien uchylić zaskarżoną decyzję i wydać nowe merytoryczne rozstrzygnięcie.

Zdaniem J. Zimmermanna, w sytuacji, gdy w okresie pozostawionym organowi *a quo* na autokontrolę nastąpi istotna zmiana stanu faktycznego lub prawnego albo też okaże się, że w odwołaniu strona podniosła okoliczności, z którymi organ się zgadza, jednakże wymagają one jeszcze sprawdzenia, natomiast okres ten jest zbyt krótki na zmianę decyzji, która odpowiadałaby wymogom prawdy obiektywnej i innym regułom jurysdykcji, organ *a quo* powinien poprzestać na uchYLENIU zaskarżonej decyzji. Autor ten pisze, że postępowanie w I instancji należy w tej sytuacji uznać za niedokończone. W jego ramach można wówczas wyjaśnić nowe okoliczności faktyczne i prawne, prowadzące do wydania nowej decyzji. UchYLENIE decyzji nie jest wtedy aktem jurysdykcyjnym, lecz jedynie aktem przygotowującym dalsze postępowanie jurysdykcyjne<sup>70</sup>. Wydaje się, że tego rodzaju „przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia” nie mieści się jednak w dyspozycji art. 132 k.p.a. Uprawnienie autokontrolne ma charakter wyjątkowy wobec zasady dewolucyjności odwołania, w związku z czym przesłanki jego zastosowania muszą być ściśle przestrzegane. Nowe rozstrzygnięcie wydane na podstawie tego przepisu ma uwzględniać w całości odwołanie strony. Trudno uznać za uwzględniające w całości proponowane „przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia”. Autokontrola jest pochodną wniesionego odwołania. W sytuacji, gdy organ *a quo* nie zdoła w pełni rozważyć zasadności odwołania w pozostawionym mu terminie i przychylić się w całości do żądań strony, powinien przekazać odwołanie organowi *ad quem*.

<sup>70</sup> J. Zimmermann: *Polska jurysdykcja...*, s. 214.

We wskazanej powyżej sytuacji, w której strona podniosła okoliczności, z którymi organ się zgadza, ale które wymagają jeszcze obiektywnego sprawdzenia, zasadne będzie natomiast nieznaczne przekroczenie siedmiodniowego terminu (art. 133 k.p.a.), skoro istnieje wysokie prawdopodobieństwo uwzględnienia odwołania w całości.

Biorąc pod uwagę przewidziane w art. 132 §1 i §2 k.p.a. przesłanki, których wystąpienie warunkuje skorzystanie z autokontroli, należy uznać nowo wydaną decyzję za zgodną z żądaniem wszystkich stron. Na mocy art. 130 §4 k.p.a., decyzja taka podlega wykonaniu przed upływem terminu wniesienia odwołania. Zgodnie z §3 art. 132 k.p.a., od nowej decyzji służy stronom odwołanie. Rozstrzygnięcie podjęte w trybie art. 132 k.p.a. jest zatem decyzją wydaną w I instancji. Nowa decyzja może być przedmiotem odwołania zarówno strony, która wniosła pierwotne odwołanie, jak i pozostałych stron (w tym podmiotów na prawach stron). W szczególności strona może uznać, że decyzja wydana na zasadzie art. 132 k.p.a. nie uwzględniła w całości pierwotnego odwołania.

*mgr Marcin Bik*  
*doktorant w Katedrze Postępowania Administracyjnego*  
*WPiA Uniwersytetu Jagiellońskiego*

**Wanda Karpińska-Mizelińska  
Tadeusz Smuga**

## **BARIERY W REALIZACJI STRATEGII ABSORPCJI ŚRODKÓW Z FUNDUSZY STRUKTURALNYCH W LATACH 2007–2013<sup>1</sup>**

### **„Narodowe strategiczne ramy odniesienia 2007–2013” – założenia**

„Narodowe strategiczne ramy odniesienia 2007–2013” (NSRO)<sup>2</sup> to strategiczny dokument programowy, stanowiący uszczegółowienie „Strategii rozwoju kraju 2007–2015”<sup>3</sup>. Dotyczy on przedsięwzięć związanych z realizacją przez Polskę unijnej polityki spójności. Prezentują program interwencji na lata 2007–2013 przy wykorzystaniu środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności. Dokument ten określa cele, kierunki działania i instrumenty ich realizacji wraz z orientacyjną alokacją środków finansowych. Identyfikuje jednocześnie działania, jakie rząd polski zamierza podjąć w latach 2007–2013 w zakresie promowania trwałego wzrostu gospodarczego, wzrostu konkurencyjności i zatrudnienia oraz restrukturyzacji sektorów i obszarów problemowych, w tym udzielania skutecznego wsparcia regionom i grupom społecznym zagrożonym marginalizacją.

---

<sup>1</sup> Artykuł przygotowano na podstawie prac przeprowadzonych w ramach ewaluacji *ex ante Narodowych strategicznych ram odniesienia 2007–2013*, wykonanych na zamówienie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego przez Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego w Warszawie (kierownictwo T. Smuga). Podstawą jej wykonania był art. 48 ust. 2 ustanawiający przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego Rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.

<sup>2</sup> *Narodowe strategiczne ramy odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa strategia spójności*, dokument zaakceptowany przez Radę Ministrów 29.11.2006 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, listopad 2006 r.

<sup>3</sup> *Strategia rozwoju kraju 2007–2015*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, listopad 2006 r.

Zadaniem „Narodowych strategicznych ram odniesienia” jest zapewnienie odpowiedniej integracji priorytetów polskich z głównymi priorytetami Wspólnoty, uwzględniającymi specyfikę naszego kraju, w tym ujętymi w „Krajowym programie reform na lata 2005–2008”<sup>4</sup>, odpowiadającym na wyzwania Strategii lizbońskiej<sup>5</sup>.

Dokument NSRO prezentuje ogólne zasady interwencji w latach 2007–2013 i obejmuje: syntetyczną diagnozę aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej Polski, identyfikację jej słabych i mocnych stron oraz szans i zagrożeń (analizę SWOT), wyzwania i wizję rozwoju, w tym cel strategiczny oraz będące jego rozwinięciem horyzontalne cele szczegółowe. Formuluje także kierunki działań, które mają zapewnić skuteczne zrealizowanie przyjętych celów, rozwinięte i uszczegółowione w programach operacyjnych. Zarówno NSRO, jak i programy operacyjne przed przekazaniem ich Komisji Europejskiej zostały poddane ewaluacji *ex ante*, która stanowiła ważny etap prac nad tymi dokumentami<sup>6</sup>.

NSRO podejmują próbę odpowiedzi na najważniejsze wyzwania, które stoją przed Polską, w tym zwłaszcza procesy zachodzące w gospodarce światowej (globalizacyjne) oraz dążenia do zwiększania spójności gospodarczej, społecznej i przestrzennej w ramach Unii Europejskiej. Wymaga to utrzymania szybkiego tempa wzrostu gospodarczego przy równoczesnym wzroście zatrudnienia. Potrzeba równoczesnego osiągnięcia powyższych celów w naszym kraju jest bardzo pilna przede wszystkim ze względu na najwyższy w UE poziom bezrobocia i jeden z najniższych poziomów PKB *per capita*.

Mając powyższe na uwadze, w NSRO określono kilka podstawowych obszarów – zadań, które uwzględniono przy formułowaniu średniookresowej strategii rozwojowej. Do najważniejszych z nich zaliczyć należy:

- modernizację systemu zarządzania państwem i ukształtowanie takiego systemu instytucji publicznych, który nie stanowiłby bariery dla rozwoju społeczno-gospodarczego;
- zapewnienie komplementarności celów i instrumentów realizacji różnych polityk krajowych i europejskich dla osiągnięcia wyznaczonych celów rozwojowych;

<sup>4</sup> Krajowy program reform na lata 2007–2008 na rzecz realizacji Strategii lizbońskiej, przyjęty przez Radę Ministrów 27.12.2005 r., Warszawa, grudzień 2005 r.

<sup>5</sup> Strategia przyjęta przez szefów państw i rządów Wspólnoty (tzw. Rada Europejska) na spotkaniu w Lizbonie w 2000 r. Została odnowiona w 2005 r. i dostosowana do nowych wyzwań, w tym związanych z rozszerzeniem Unii Europejskiej.

<sup>6</sup> Celem ewaluacji *ex ante* prowadzonych przez niezależne ośrodki naukowe jest optymalizacja alokacji środków budżetowych w ramach dokumentów strategicznych oraz poprawa ich jakości. W ewaluacji NSRO wykorzystano wiele metod badawczych, m.in. analizę treści dokumentów, narzędzia i techniki ekonometryczne, metodę maczycy logicznej oraz wywiad indywidualny z kwestionariuszem z uczestnikami prac nad NSRO oraz regionalnymi programami operacyjnymi.



- maksymalne wykorzystanie posiadanych zasobów pracy oraz wzmocnienie potencjału kadrowego;
- zwiększenie innowacyjności i konkurencyjności gospodarki;
- przezwycięzenie (negatywnego, ale uzasadnionego) obrazu kraju o zatrważająco złym stanie infrastruktury drogowej i mało wydajnej infrastrukturze kolejowej;
- zwiększenie efektywności wykorzystania potencjału regionów oraz selektywną (zorientowaną proefektywnościowo) pomoc regionom o gorszych warunkach rozwojowych w celu przebudowy gospodarek regionalnych i zwiększenia ich konkurencyjności;
- restrukturyzującą rolnictwa i obszarów wiejskich, zwiększenie dostępu mieszkańcom obszarów wiejskich do usług podstawowych i wyższego rzędu.

Przedstawione powyżej zadania praktycznie dotyczą wielu sfer funkcjonowania gospodarki i państwa. Należy jednak mieć świadomość, iż sprostanie im zależy nie tylko od polityki spójności, ale również od innych polityk realizowanych zarówno na szczeblu Unii Europejskiej, jak i przede wszystkim w kraju.

Efektom strategii proponowanej w NSRO ma być znaczące podniesienie jakości życia mieszkańców Polski i osiągnięcie spójności gospodarczej z innymi krajami UE. Po 2013 r. Polska i jej regiony mają stać się miejscem atrakcyjnym do inwestowania, życia i pracy. Zakłada się znaczącą poprawę jakości i dostępności drogowej infrastruktury transportowej, jak również infrastruktury środowiska, a także skuteczne wdrażanie celów Strategii lizbońskiej, zwłaszcza w zakresie szerszego wykorzystania wiedzy i innowacyjności służących wzrostowi gospodarczemu<sup>7</sup>. Optymistycznie zakłada się także, że do 2013 r. Polska stanie się państwem przyjaznym dla obywateli, mającym sprawnie funkcjonującą i nowoczesną administrację, w którym wyeliminowano korupcję oraz zapewniono optymalny poziom bezpieczeństwa.

Zaprezentowana w NSRO perspektywa jest bardzo optymistyczna. Należy mieć jednak świadomość tego, że w wymiarze ekonomicznym efektem realizacji tej strategii (do 2013 r. czy nawet do 2015 r.) z pewnością nie będzie nawet zbliżenie do poziomu rozwoju obecnych najbiedniejszych „starych” krajów członkowskich UE. Realne jest natomiast osiągnięcie w 2013 r. obecnego poziomu PKB *per capita* Grecji czy Portugalii. Kraje te bowiem będą się nadal rozwijały. Dorównanie im w 2013 r. wymagałoby w Polsce tempa wzrostu PKB osiąganego przez „tygrysy” azjatyckie, Chiny, czy ostatnio Litwę, Łotwę i Estonię (8-10%), a nie jak zakładane w „Strategii rozwoju kraju” – 4,7% średniorocznie w latach 2006–2010 i 5% po 2010 r.

<sup>7</sup> Na realizację celów Strategii lizbońskiej Polska będzie przeznaczać coraz więcej środków w ramach celu „Konwergencja” polityki spójności, aby w 2013 r. zbliżyć się do zalecanego przez Komisję Europejską indykatorywnego poziomu 60%. Przewiduje się wzrost inwestycji w badania i rozwój – o około 0,6% PKB.

### Cele „Narodowych strategicznych ram odniesienia 2007–2013”

Ze względu na niską konkurencyjność polskiej gospodarki, której wyrazem jest m.in. niski poziom PKB na mieszkańca w stosunku do średniego poziomu w UE, wszystkie województwa w Polsce w latach 2007–2013 kwalifikują się do obszarów określonych w celu „Konwergencja” polityki spójności UE. Biorąc to pod uwagę oraz odpowiadając na zadania Strategii lizbońskiej i zapisy „Zintegrowanego pakietu wytycznych w sprawie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia na lata 2005–2008”, sformułowano cel strategiczny „Narodowych strategicznych ram odniesienia na lata 2007–2013”<sup>8</sup>.

Celem tym jest tworzenie warunków do wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej.

Tak sformułowany cel strategiczny uwzględnia priorytety polityk wspólnotowych, w tym odnowionej Strategii lizbońskiej. W dokumencie tym zapowiada się, że 60% wydatków w ramach wszystkich programów operacyjnych zostanie przeznaczonych na realizację celów lizbońskich. Za szczególnie ważne dla jego osiągnięcia uznano prowadzenie odpowiedniej pro wzrostowej i pro zatrudnieniowej polityki gospodarczej, uwzględniającej pełne wdrożenie reform strukturalnych na obszarze finansów publicznych, funkcjonowania administracji i wymiaru sprawiedliwości oraz systemu stanowienia i implementacji prawa.

Cel strategiczny ma zostać zrealizowany za pośrednictwem następujących sześciu horyzontalnych celów szczegółowych:

- poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa;
- poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej;
- budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski;
- podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług;
- wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej;
- wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich.

---

<sup>8</sup> *Zintegrowany pakiet wytycznych w sprawie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia na lata 2005–2013* – strategiczny dokument wspólnotowy, zawierający wytyczne w zakresie polityki gospodarczej i zatrudnienia, służące realizacji priorytetów UE sformułowanych w ramach odnowionej Strategii lizbońskiej, COM (2005) 141 z 12.04.2005 r.

Dokonany w NSRO wybór celów horyzontalnych w kontekście polityki spójności i wyzwań, przed jakimi stoi gospodarka polska ocenić należy jako trafny. Pierwszy z nich dotyczy wzmocnienia sfery zarządzania i bezpośrednio odpowiada na sformułowane wyzwania związane z funkcjonowaniem państwa i jego instytucji na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Trzy kolejne cele horyzontalne, odnoszące się do zasobów ludzkich, infrastruktury oraz sfery produkcyjnej i usług wiążą się z celami Strategii lizbońskiej. Ostatnie dwa natomiast dotyczą wymiaru przestrzennego polityki spójności.

Warunkiem skutecznej realizacji celu strategicznego i celów horyzontalnych jest dobranie właściwych instrumentów ich realizacji. Takie instrumenty to przede wszystkim programy operacyjne (oraz realizowane w ich ramach priorytety i działania), a także środki finansowe wraz z systemem realizacji.

Wśród programów operacyjnych (PO) w latach 2007–2013 funkcjonować będą dwie ich grupy – zarządzane centralnie (instytucja zarządzająca – minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego) oraz zarządzane przez samorządy województw (instytucja zarządzająca – zarząd województwa). Programy zarządzane na poziomie kraju to: „Infrastruktura i środowisko”, „Innowacyjna gospodarka”, „Kapitał ludzki”, „Rozwój Polski wschodniej”, „Pomoc techniczna” oraz programy operacyjne europejskiej współpracy terytorialnej. Pozostałe 16 programów, to regionalne programy operacyjne, zarządzane na poziomie regionów.

Część tych programów stanowi kontynuację działań podejmowanych w latach programowania 2004–2006. Dotyczy to zwłaszcza PO „Kapitał ludzki”, PO „Innowacyjna gospodarka”, PO „Infrastruktura i środowisko” oraz PO „Pomoc techniczna”. Istniejący dotychczas „Zintegrowany program rozwoju regionalnego” został zastąpiony przez 16 regionalnych programów operacyjnych (RPO). Nowością w latach 2007–2013 są: PO „Rozwój Polski wschodniej” oraz programy operacyjne europejskiej współpracy terytorialnej.

### **Alokacja środków finansowych w ramach NSRO**

W „Narodowych strategicznych ramach odniesienia” przedstawiono podział dostępnych środków finansowych w okresie programowania 2007–2013, z uwzględnieniem źródeł ich pochodzenia. Zawierają one zasady ich rozdysponowania na poszczególne cele, regiony i lata.

Podział środków pomiędzy programy operacyjne wynika z diagnozy sytuacji zawartej w NSRO, proponowanej strategii rozwojowej oraz decentralizacji zarządzania procesami rozwojowymi, w tym środkami UE. Wielkość środków oraz zasady ich rozdysponowania na poszczególne programy, a w ich ramach na priorytety, wskazują

na spójność strategii NSRO z europejską strategią spójności, określoną w SWW na lata 2007–2013 oraz w KPR, będącym planem realizacji Strategii lizbońskiej w Polsce<sup>9</sup>.

Zastosowany algorytm podziału środków między regionalne programy operacyjne zbudowany został na podstawie kryteriów: ludnościowego, poziomu zamożności oraz wielkości bezrobocia w danym województwie, co odzwierciedla cel horyzontalny NSRO związany z przeciwdziałaniem marginalizacji poszczególnych regionów<sup>10</sup>. Algorytm ten preferuje województwa Polski wschodniej, które należą do najbiedniejszych regionów UE, oraz charakteryzujące się wysokim bezrobociem. Zastosowana metoda podziału środków finansowych jest kontynuacją metody stosowanej w poprzedniej perspektywie finansowej (w latach 2004–2006) w ramach „Zintegrowanego programu operacyjnego rozwoju regionalnego”.

Łączna suma środków zaangażowanych w realizację NSRO w latach 2007–2013 wyniesie około 85,56 mld euro (w cenach bieżących). Średniorocznie do 2015 r. będzie wydawane około 9,5 mld euro, co odpowiada około 5% PKB<sup>11</sup>. Z tej sumy:

- 67,3 mld euro (78,7%) będzie pochodziło z budżetu UE ;
- 11,86 mld euro (13,7%) z krajowych środków publicznych (w tym ok. 5,93 mld euro z budżetu państwa);
- około 6,4 mld euro (7,6%) zostanie zaangażowanych ze strony podmiotów prywatnych.

Ze środków wspólnotowych na realizację NSRO (67,3 mld euro) na współfinansowanie programów operacyjnych celu „Konwergencja” przeznaczono ponad 66,5 mld euro, a na programy celu „Europejska współpraca terytorialna” ponad 555,7 mln euro<sup>12</sup>. Jednocześnie w ramach ogólnej alokacji Rada Europejska przeznaczyła dodatkowe środki – ponad 992 mln euro z EFOR – dla 5 najuboższych regionów Polski, w których PKB na mieszkańca (według danych Eurostat z 2002 r.) jest najniższy w całej UE (województwa: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie). W ramach celu „Konwergencja” 67% środków pochodzić będzie z zasobów funduszy strukturalnych (52% z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, 15% z Europejskiego Funduszu

<sup>9</sup> *Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Strategiczne wytyczne Wspólnoty na lata 2007–2013*, Komunikat Komisji Wspólnot Europejskich, Bruksela, 5.07.2005, COM (2005) 299.

<sup>10</sup> Zróżnicowanie transferów na mieszkańca w poszczególnych województwach, dzięki zastosowaniu algorytmowi mieści się w przedziale 1–2,16.

<sup>11</sup> W latach 2007–2010 do przeliczenia zobowiązań (alokacji na dany rok) na płatności (wydatkowanie środków) będzie miała zastosowanie zasada n+3, natomiast w latach 2011–2013 zasada n+2, a więc środki wydawane będą do 2015 r.

<sup>12</sup> Dodatkowo, ponad 173,3 mln euro przeznaczono na realizację programów współpracy transgranicznej w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa z udziałem Polski.

Spolecznego); pozostałe 33% z Funduszu Spójności. Całość alokacji Funduszu Spójności zasili realizację przedsięwzięć infrastrukturalnych w ramach PO „Infrastruktura i środowisko”.

Tabela 1

### Alokacja funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności pomiędzy programy operacyjne celu „Konwergencja”

Nazwa programu operacyjnego	Wysokość środków (mld euro)	%	Źródła finansowania
PO „Infrastruktura i środowisko”	27,8	41,3	EFRR, FS
Regionalne programy operacyjne	15,9	23,8	EFOR
PO „Kapitał ludzki”	9,7	14,4	EFS
PO „Innowacyjna gospodarka”	8,3	12,3	EFOR
PO „Rozwój Polski wschodniej”	2,3	3,4	EFOR
PO „Pomoc techniczna”	0,5	0,8	EFOR
Krajowa rezerwa wykonania	2,0	3,0	EFRR, EFS, FS

Źródło: *Narodowe strategiczne ramy odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa strategia spójności*, dokument zaakceptowany przez Radę Ministrów 29.11.2006 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, listopad 2006 r. i opracowanie własne.

W ramach celu „Konwergencja” najwięcej środków zostanie przeznaczonych na finansowanie projektów ujętych w PO „Infrastruktura i środowisko” a następnie regionalnych programów operacyjnych oraz PO „Rozwój Polski wschodniej” (tabela 1). Udział wydatków przeznaczonych na finansowanie programów regionalnych wynosi 27,2%. Pozostałe środki skierowano na realizację programów horyzontalnych zarządzanych przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. W niektórych z nich – zarządzanych centralnie – występują priorytety, które również będą wdrażane regionalnie. Dotyczy to w szczególności PO „Kapitał ludzki”, w którym większość środków EFS zostanie przeznaczona na współfinansowanie projektów wdrażanych w ten sposób.

W ramach celu „Europejska współpraca terytorialna” 438,5 mln euro (78,6%) zostanie przeznaczony na programy współpracy przygranicznej, natomiast pozostałe 119,3 mln euro (21,4%) na programy współpracy transnarodowej<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Krajowa rezerwa wykonania w wysokości 3% zostanie wykorzystana na wzmocnienie programów operacyjnych, po dokonaniu oceny ich wykonania. Rozdzielenie rezerwy nastąpi do końca 2011 r.

## Zagrożenia realizacyjne

Skuteczna realizacja NSRO, a więc i osiągnięcie zakładanych celów rozwojowych wymaga uwzględnienia barier i zagrożeń, które mogą ujawnić się w tym obszarze. Teoretycznie można wyodrębnić kilka ich grup. Pierwsza wynika z samej konstrukcji strategii i przyjętych w niej rozwiązań, celów, priorytetów i instrumentów realizacji, druga – z cech systemu instytucjonalnego (w tym utrwalonych w nim procedur i podziału kompetencji w jego ramach) stanowiącego element systemu realizacji NSRO. Trzecia grupa barier wiąże się z zachowaniami uczestników tego systemu, zarówno instytucji zarządzających i wdrażających, jak i beneficjentów (przedsiębiorców, samorządów lokalnych). Część z nich, zwłaszcza tych, które ujawniły się w toku pierwszego okresu korzystania z funduszy strukturalnych uwzględniono przy konstruowaniu systemu realizacji na lata 2007–2013, a także w przyjętym w 2005 r. programie naprawczym<sup>14</sup>. Poniżej skoncentrujemy się na niektórych z tych barier i zagrożeń, przede wszystkim takich, które mogą niekorzystnie wpływać na sprawność i efektywność wdrażania NSRO.

## Zagrożenia wynikające z konstrukcji NSRO

Ważnym elementem skuteczności NSRO – realizacji jego celów – jest właściwa konstrukcja tego dokumentu. Powinien on przede wszystkim cechować się bardzo wysokim poziomem spójności wewnętrznej, co oznacza zgodność przyjętej w nim strategii z potrzebami (i wyzwaniem rozwojowymi), odpowiednio dobrane instrumenty realizacji (programy operacyjne, środki finansowe i system realizacji), a także wskaźniki służące do oceny jej efektów.

Przyjęty cel strategiczny ma konstrukcję dwustopniową. Na pierwszym poziomie zostało umieszczone tworzenie warunków do wzrostu konkurencyjności gospodarki. Na drugim dodano pożądane atrybuty gospodarki, tj.: oparcie jej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewnienie wzrostu zatrudnienia oraz zwiększenie poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej. Powstaje pytanie, czy te elementy składowe celu strategicznego nie są wzajemnie sprzeczne. Brak takich powiązań może wywołać poważne problemy realizacyjne, przede wszystkim jednak efekty tych działań mogłyby okazać się mniejsze niż oczekiwane.

Najtrudniejszym problemem przy realizacji tak skonstruowanego celu strategicznego jest potencjalna kolizja między wzrostem konkurencyjności gospodarki

---

<sup>14</sup> *Program naprawczy zwiększający absorpcję funduszy strukturalnych w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006*, przyjęty przez Radę Ministrów 6.12.2005 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, grudzień 2006 r.

a zapewnieniem wzrostu zatrudnienia. Drugim potencjalnym (choć istotnym tylko w krótkim horyzoncie) zagrożeniem jest zderzenie postulatu wzrostu zatrudnienia i postulatu rozwoju gospodarki opartej na wiedzy. W wypadku wystąpienia takich sytuacji – co można od kilku lat obserwować w naszym kraju – w końcowym rozrachunku może dochodzić do zmniejszenia poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej.

Przejawy pierwszego zagrożenia obserwujemy już od kilkunastu lat. Powstały liczne enklawy wysokiej konkurencyjności i nowoczesności, w dużym stopniu izolowane od reszty gospodarki. Inwestorzy (najczęściej zagraniczni) z jednej strony wprowadzili najnowsze technologie na światowym poziomie, ale z drugiej – ponadnarodowe powiązania kooperacyjne. Powoduje to, że tworząc lokalnie nowe miejsca pracy, nie generują ich zarazem (lub generują w niewielkim stopniu) w innych sektorach gospodarki narodowej. Poprawa konkurencyjności w tych enklawach nie idzie zatem w parze, a czasem wręcz koliduje z dążeniem do wzrostu zatrudnienia i postępu technicznego w skali całej gospodarki<sup>15</sup>.

Przyczyny drugiej trudności tkwią w pracooszczędnym charakterze postępu technicznego i organizacyjnego, typowego dla współczesnej gospodarki światowej. Działania na rzecz rozwoju gospodarki opartej na wiedzy tworzą w tych warunkach szanse dla wysoko kwalifikowanej siły roboczej i zarazem zagrożenia dla pracowników nisko kwalifikowanych, którzy w Polsce już obecnie mają największe trudności w znalezieniu zatrudnienia.

W obydwu wypadkach w końcowym rozrachunku dochodzić może do zmniejszenia poziomu spójności społecznej i gospodarczej, co z kolei oznacza kolizję z trzecim pożądanym atrybutem gospodarki w ujęciu celu strategicznego NSRO. Dlatego dążenie do zwiększenia poziomu spójności nie powinno ograniczać się do kwestii zapobiegania wykluczeniu społecznemu i wyrównywania różnic międzyregionalnych, ale obejmować także wprowadzenie takich rozwiązań instytucjonalnych i regulacyjnych, które sprzyjać będą rozprzestrzenianiu (na większą niż dotąd skalę) dyfuzji korzyści osiąganych przez sektory (obszary) działalności o wysokiej konkurencyjności i silnym nasyceniu wiedzą na resztę gospodarki narodowej.

Pewne wątpliwości i zastrzeżenia budzi uporządkowanie (hierarchizacja) i dobór przyjętych celów horyzontalnych oraz ich spójność z celem strategicznym. Dotyczy to przede wszystkim celu 1 – „Poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa” oraz celu 6 – „Wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich”.

---

<sup>15</sup> Wzrost eksportu z nowoczesnych i cechujących się wysoką wydajnością pracy zakładów zbudowanych przez inwestorów zagranicznych może sprzyjać aprecjacji waluty krajowej, co z kolei może mieć negatywny wpływ na rozmiary pracochłonnego eksportu realizowanego przez małe i średnie firmy krajowe.

W wypadku pierwszego z nich trzeba zauważyć, że w mniejszym stopniu należy go traktować jako rozpisanie i ukierunkowanie celu strategicznego, a raczej jako jeden z podstawowych warunków wykorzystania funduszy strukturalnych, a co za tym idzie – realizacji pozostałych celów horyzontalnych. Wydaje się, że to właśnie (a także znaczenie, jakie do kwestii zmian w funkcjonowaniu administracji, w tym walki z korupcją, przywiązuje obecna ekipa rządowa) uzasadnia usytuowanie tego celu na pierwszym miejscu. W odniesieniu do celu 6 natomiast należy mieć świadomość, że jego realizacja wykracza poza możliwości interwencji w ramach funduszy strukturalnych, której dotyczy NSRO<sup>16</sup>. Za pomocą tej strategii można wspierać zaledwie niewielką część inicjatyw dotyczących obszarów wiejskich, przede wszystkim w zakresie kapitału ludzkiego.

Realizacja celów NSRO uzależniona jest m.in. od tego, czy celom tym przypisano odpowiednie instrumenty realizacji. Brak takich instrumentów (lub ich niewystarczająca liczba) oznacza, że szanse osiągnięcia celów są ograniczone, a także rezygnację z konsekwentnych i systematycznych działań, umożliwiających zmianę sytuacji na danym obszarze.

Zestawienie celów horyzontalnych z celami i priorytetami programów operacyjnych pozwala zauważyć, że te ostatnie są w różnym stopniu powiązane z osiąganiem celów horyzontalnych NSRO. Mimo pewnych różnic w nazewnictwie i w podejściu do niektórych zagadnień, w regionalnych programach operacyjnych brakuje elementów, które wykraczałyby poza zbiór celów NSRO. Praktycznie w każdym z nich pojawiają się inicjatywy w zakresie: kapitału ludzkiego (zwłaszcza kultury i ochrony zdrowia), infrastruktury technicznej, społecznej i ochrony środowiska oraz przedsiębiorczości i innowacyjności. Najwięcej narzędzi realizacji przewidziano dla celów horyzontalnych: celu 2 – „Poprawa jakości kapitału ludzkiego”..., celu 3 – „Budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej”..., celu 4 – „Podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw”... oraz 5 – „Wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji”. Cele te mają przypisane nie tylko cele szczegółowe sektorowych programów operacyjnych, ale także można je odnaleźć we wszystkich programach regionalnych. W tych ostatnich w niewielkim stopniu znalazły natomiast swoje odzwierciedlenie cele strategiczne: 1 – „Poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych”... oraz 6 – „Wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich”.

---

<sup>16</sup> Działania te są realizowane przede wszystkim w ramach wspólnej polityki rolnej oraz wspólnej polityki rybackiej. Ważnym problemem pozostaje koordynacja działań realizowanych w ramach polityki spójności z tymi politykami.



Pierwszy z nich ma być wdrażany głównie za pomocą programów operacyjnych zarządzanych centralnie: „Kapitał ludzki”, „Pomoc techniczna”, „Innowacyjna gospodarka” oraz komponentów pomocy technicznej w ramach programów regionalnych. Cel 6 natomiast będzie wdrażany głównie za pośrednictwem jednego z priorytetów PO „Kapitał ludzki”. Można więc oczekiwać, że elementy takiej interwencji będzie można odnaleźć także i w regionalnych programach operacyjnych, brakuje jednak w nich działań bezpośrednio ukierunkowanych na realizację tego celu. W tej sytuacji nasuwają się wątpliwości, czy w przypadku tych dwóch celów horyzontalnych przewidziane instrumenty realizacji są wystarczające, aby cele te osiągnąć. Generalnie, w odniesieniu do obu z tych celów mogą one okazać się niewystarczające. Cel 1 odnaleźć można wprawdzie w wielu programach operacyjnych, z tym jednak, że skala opisywanych w nim przedsięwzięć znacznie wykracza poza działania (przewidziane w programach) mające zapewnić jego realizację. Obejmują one głównie informatyzację oraz inicjatywy wprowadzane w życie w ramach dwóch priorytetów PO „Kapitał ludzki” (dobre państwo i regionalne kadry gospodarki). Tylko częściowo dotyczą PO „Pomoc techniczna”, gdyż za pośrednictwem tego programu wspierane będą jedynie projekty dotyczące kadr administracji zaangażowanych we wdrażanie programów związanych z wykorzystaniem funduszy strukturalnych. Oznacza to, że olbrzymia część działań, które powinny być podjęte, aby cel ten osiągnąć (np. doskonalenie prawa i procedur, budowa korpusu służby cywilnej, a także poprawa wizerunku administracji) pozostaje poza oddziaływaniem NSRO.

Jeszcze większe zagrożenia dotyczą celu „Wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich”. Większość działań dla jego osiągnięcia podejmowana będzie w ramach wspólnej polityki rolnej oraz wspólnej polityki rybackiej. W związku z tym, aby został on zrealizowany, konieczne jest przede wszystkim zapewnienie spójności i koordynacji działań przedstawionych w NSRO z tymi, które są wdrażane za pomocą dwóch programów – PO „Rozwój obszarów wiejskich” oraz PO „Zrównoważony rozwój sektorów rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich”, nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw rolnictwa.

Pewne wątpliwości dotyczą także sposobu realizacji zadań w ramach najszerszego programu operacyjnego – PO „Infrastruktura i środowisko”. Program ten skupia w sobie tak ważne dziedziny, jak transport, inwestycje energetyczne i kwestie związane ze środowiskiem. W jego ramach mają również być wydawane środki na bezpieczeństwo zdrowotne społeczeństwa, poprawę efektywności systemu ochrony zdrowia oraz na rozwój infrastruktury kultury i ochronę dziedzictwa kulturowego. Można więc obawiać się, że znaczne potrzeby inwestycyjne,

np. w zakresie rozwoju transportu, zdominują tematykę środowiskową i społeczną, a w rezultacie negatywnie wpłyną na wielkość wsparcia w tej dziedzinie.

Strategia przedstawiona w NSRO w dużej mierze skupia się na rozbudowie sieci transportowej. Część tych inwestycji będzie niewątpliwie bezpośrednio lub pośrednio wpływała na stan środowiska. Istotne w związku z tym byłoby przyjęcie założenia dokonywania rozbudowy infrastruktury zapewniającej rozwój gospodarczy Polski, przy równoczesnym zachowaniu i poprawie stanu środowiska przyrodniczego. W tym zakresie możliwa jest synergia między rozwojem transportu a środowiskiem<sup>17</sup>.

Realizacja NSRO będzie jednak przede wszystkim uwarunkowana zdolnością polskiej gospodarki do absorpcji tak dużych środków z funduszy strukturalnych. Za barierę na tym polu uznać należy ograniczoną zdolność małych i średnich przedsiębiorstw (MSP), zwłaszcza mikroprzedsiębiorstw do ubiegania się o dofinansowanie z tych środków. Doświadczenia we wdrażaniu programów operacyjnych wskazują wprawdzie, że zainteresowanie przedsiębiorstw takim wsparciem jest wysokie, to jednak dotyczy ono na ogół niewielkich, „miękkich” projektów. Istotne znaczenie mają również zagrożenia budżetowe (trudności zagwarantowania wkładu własnego) – zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym – w zakresie absorpcji pomocy unijnej i związane z tym „zatory” finansowe. Za ważne trzeba uznać także ograniczone możliwości wykorzystania dostępnych w ramach programów środków finansowych, ze względu na trudności z pozyskaniem odpowiednich wykonawców projektowanych inwestycji, np. usług budowlanych.

Kluczowym problemem są proporcje wykorzystania środków publicznych i prywatnych na cele realizacji NSRO. Przeprowadzona analiza wskazuje, iż można spodziewać się, że udział krajowego wkładu publicznego i środków prywatnych nie będzie stały w poszczególnych latach okresu 2007–2013. W początkowych latach tej perspektywy finansowej należy się liczyć z dominującą rolą wkładu publicznego. Można jednak oczekiwać, że wkład prywatny na współfinansowanie poszczególnych przedsięwzięć będzie się stopniowo zwiększał w wyniku doświadczeń i „rozruchu” wielu projektów inwestycyjnych, ogólnego przyspieszenia rozwoju gospodarki i regionów, wzmocnienia infrastruktury ogólnokrajowej, a także pod wpływem upowszechnienia sprzyjających przedsiębiorczości nowoczesnych form zarządzania.

---

<sup>17</sup> Kwestią podstawową dla środowiska jest szeroko pojęte bezpieczeństwo ekologiczne oraz zachowanie krajowych zasobów przyrodniczych, w tym również wartości krajobrazowych. Zgodnie ze *Strategicznymi wytycznymi Wspólnoty*, priorytetami powinny być: rozbudowa infrastruktury środowiska, ochrona powietrza, ochrona przeciwpowodziowa, rozwój i wzmocnienie obszarów chronionych, takich jak np. sieć ekologiczna NATURA 2000, a także rozwój technologii wykorzystujących odnawialne i alternatywne źródła energii.

W „Narodowych strategicznych ramach odniesienia”, jak już wcześniej zaznaczyliśmy, stworzono silne preferencje dla 5 regionów (województw) o najniższym poziomie PKB na mieszkańca nie tylko w Polsce, ale i w całej Unii Europejskiej. Preferencje takie rodzi, po pierwsze – przyjęty w dokumencie algorytm podziału funduszy strukturalnych między 16 regionalnych programów operacyjnych. Po drugie – wynikają one z utworzenia przez Komisję Europejską dla tych samych pięciu regionów specjalnego programu operacyjnego „Rozwój Polski wschodniej”, a po trzecie – z alokacji środków w ramach innych programów operacyjnych, na przykład „Infrastruktura i środowisko”, „Kapitał ludzki” czy „Europejska współpraca terytorialna”.

Dotychczasowa praktyka absorpcji środków unijnych uzasadnia obawy co do możliwości zapewnienia odpowiedniego wkładu krajowego oraz terminowego, efektywnego i pełnego wykorzystania środków, jakie przyznano dla tych województw na lata 2007–2013. Dodatkowe środki mogłyby być prawdopodobnie efektywniej wykorzystane, z punktu widzenia gospodarki całego kraju, w regionach już obecnie lepiej do tego przygotowanych. Dotyczy to zwłaszcza pierwszych trzech lat nowej perspektywy finansowej. Zdolność mniej rozwiniętych regionów do generowania wkładu własnego i efektywnej absorpcji środków strukturalnych będzie się jednak stopniowo powiększać. Pożądana więc byłaby odpowiednia progresja przyznawanych im środków, zwłaszcza na okres od 2010 r.

#### Zagrożenia ujawnione w latach 2004–2006

Doświadczenia pierwszego okresu wdrażania programów współfinansowanych ze środków strukturalnych Unii Europejskiej wykazały skalę zainteresowania w Polsce takim wsparciem, ujawniły również słabości systemu realizacji<sup>18</sup>. Podjęta w 2005 r. próba ich przewyciężenia pozwoliła na pewną poprawę sytuacji<sup>19</sup>. Jednym z ważniejszych elementów tych zmian było utworzenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego – jednego ośrodka koordynującego politykę regionalną, w tym absorpcję środków unijnych. Dokonano także przesunięć środków pomiędzy priorytetami w ramach programów operacyjnych.

Analiza doświadczeń pierwszego okresu alokacji funduszy strukturalnych wykazała, że potencjalni beneficjenci byli na ogół dobrze poinformowani o możliwościach korzystania z nich. Potwierdza to liczba wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć, w wielu wypadkach znacznie przekraczająca kwoty dostępnych

<sup>18</sup> Zostały one ujawnione m.in. przez ewaluacje *on-going* poszczególnych programów operacyjnych.

<sup>19</sup> *Program naprawczy zwiększający absorpcję funduszy strukturalnych...*, op.cit.

środków<sup>20</sup>. Do końca 2006 r. wartość umów podpisanych z beneficjentami funduszy strukturalnych kształtowała się na poziomie blisko 84% alokacji przewidzianej na lata 2004–2006, podczas gdy łączna kwota środków wypłaconych tytułem refundacji wyniosła tylko 25% całości tych środków (8,4 mld zł), a wartość wydatków certyfikowanych wobec Komisji Europejskiej jeszcze mniej – około 23% alokacji<sup>21</sup>.

W okresie tym ujawniły się zagrożenia, które mogą okazać się również trwałe w latach 2007–2013.

Zaliczyć należy do nich m.in. niedostatek własnych środków finansowych. Refundacja obejmowała tylko część uprzednio poniesionych wydatków beneficjenta, który musiał sfinansować wcześniej całe przedsięwzięcie, a więc dysponować odpowiednią kwotą (własnych lub pożyczonych) środków na realizację projektu. Konieczność uprzedniego sfinansowania projektu powodowała, że końcowi beneficjenci nie byli w stanie prowadzić zbyt kosztownych projektów. Istotne były również ograniczone możliwości potencjalnych beneficjentów samodzielnego przygotowania wniosków, wobec czego korzystali oni z usług wyspecjalizowanych firm. Według niektórych szacunków, takie koszty stanowiły 20–25% wartości uzyskiwanej pomocy, przy braku gwarancji, że przygotowany wniosek uzyska akceptację, co oznacza, że poniesione na jego przygotowanie koszty były stratą dla wnioskodawcy<sup>22</sup>.

W przypadku instytucji budżetowych obowiązujące prawo nakłada na nie obowiązek sporządzania budżetów rocznych. W tych warunkach finansowanie wieloletnich projektów jest niezwykle skomplikowane, gdyż na ogół nie wiadomo, czy odpowiednie władze uchwalą w następnym budżecie wystarczające środki na finansowanie nawet rozpoczętego już projektu. Dla sprawnego finansowania zatwierdzonych do realizacji projektów niezbędne staje się podejmowanie wieloletnich decyzji finansowych.

W latach 2004–2006 duże znaczenie miały także problemy związane z obowiązującymi regulacjami prawnymi dotyczącymi sposobu wyboru wykonawcy projektu inwestycyjnego (ustawa o zamówieniach publicznych), nakładające

---

<sup>20</sup> Warto zwrócić uwagę, że największą popularnością wśród potencjalnych beneficjentów cieszyły się działania wspierające konkretne przedsiębiorstwa. Przykładami są: rozwój kadr nowoczesnej gospodarki, bezpośrednio wsparcie przedsiębiorstw, ułatwianie startu młodym rolnikom czy złomowanie statków rybackich.

<sup>21</sup> *Raport roczny z realizacji przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego służących poprawie absorpcji funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (za okres od 1.11.2005 r. do 31.10.2006 r.)*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, grudzień 2006 r.

<sup>22</sup> Postulowano w tej sytuacji, aby wstępnej ocenie podlegały jedynie ogólnie zarysowane projekty, a całość dokumentacji przedstawiana dopiero dla tych projektów, które pozytywnie przejdą wstępną weryfikację.

obowiązek ogłaszania przetargu. System taki jest oczywiście konieczny w odniesieniu do dużych i kosztownych projektów. Powinien być jednak ograniczony w stosunku do mniejszych inwestycji, zwłaszcza podejmowanych przez małe i średnie przedsiębiorstwa. Ogłaszanie przetargu nie tylko zwiększa koszty, ale przede wszystkim znacznie wydłuża cykl realizacji projektu. Nowelizacja tej ustawy w 2006 r. spowodowała korzystne zmiany na tym polu<sup>23</sup>.

Barierą istniejącą w latach 2004–2006, która nie została przewyżniona w obecnej perspektywie finansowej, jest brak szybkiej, bieżącej informacji o stanie wykorzystania środków przyznanych na realizację zarówno poszczególnych programów operacyjnych, jak i realizowanych w ich ramach priorytetów i działań. Posiadanie tego typu informacji umożliwia wczesne podejmowanie decyzji dotyczących poprawy stopnia wykorzystania środków w tych obszarach, w których jest ono niewystarczające. Brak takiego systemu powoduje, że w momencie uzyskania informacji o niezadowolającym wykorzystaniu środków nie ma już czasu na tego typu decyzje. Dlatego też wdrożenie systemu informatycznego monitoringu i kontroli finansowej (SIMIK) powinno nastąpić jak najszybciej, co umożliwiłoby bieżące uzyskiwanie niezbędnych informacji<sup>24</sup>.

#### Zagrożenia związane z budową systemu realizacji

Realizacja „Narodowych strategicznych ram odniesienia” jest procesem wieloetapowym i wielopoziomowym. Jego efektywność zależeć będzie od tego, czy wypracowano właściwą koncepcję organizacji zarządzania, a następnie optymalnego kierowania tym procesem w trakcie jego implementacji. Pamiętać przy tym należy, że okres obowiązywania NSRO (w relacji do pierwszego okresu wdrażania funduszy strukturalnych) będzie ponad 2-krotnie dłuższy, środki pozostające w dyspozycji zdecydowanie większe, ale również znacznie większa liczba programów operacyjnych. W pierwszych latach ponadto będą działać obok siebie struktury odpowiedzialne za wdrażanie funduszy strukturalnych w latach 2004–2006 (zasada n+2), jak i instytucje odpowiedzialne za realizację NSRO 2007–2013. Wskazuje to na skalę problemów związanych z zarządzaniem i koordynacją wszystkich tych obszarów.

<sup>23</sup> Ustawa z 7.04.2006 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (DzU z 2006 r., nr 79, poz 551 i nr 106, poz. 719).

<sup>24</sup> W związku z opóźnieniami wdrażania tego systemu i sformułowanymi pod jego adresem zastrzeżeniami w listopadzie 2006 r. przeprowadzono jego audyt, którego celem było m.in. wskazanie dalszych kierunków działań w tym zakresie i ewentualnego wykorzystania SIMIK w latach 2007–2013.

Warunkiem skuteczności NSRO, a więc zapewnienia osiągnięcia zakładanych celów jest stworzenie przejrzystych zasad podziału kompetencji między uczestnikami procesów decyzyjnych i precyzyjne określenie zasad współpracy pomiędzy nimi. W związku z tym, że NSRO nie obejmują wszystkich działań finansowanych ze środków Unii Europejskiej (w tym wspólnej polityki rolnej oraz rybackiej), istotnym problemem jest zwłaszcza zapewnienie zgodności pomiędzy polityką spójności a innymi politykami wspólnotowymi<sup>25</sup>. Konieczne w związku z tym jest wbudowanie w strukturę systemu instytucjonalnego gospodarki mechanizmów – rozwiązań organizacyjnych, pozwalających na zapewnienie spójności nie tylko dokumentów programowych, lecz także realizowanych na ich podstawie polityk.

Kluczowym problemem we wdrożeniu NSRO jest koordynacja działań na różnych poziomach systemu realizacji. W tej sytuacji zachodzi konieczność wypracowania stałych mechanizmów współpracy pomiędzy członkami rządu. I tak np. zapewnienie koordynacji KPR i NSRO wymaga współdziałania ministra właściwego do spraw gospodarki (odpowiedzialnego za realizację w Polsce Strategii lizbońskiej) z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego. Współpraca ta dotyczyć ma m.in. przygotowania takiego systemu monitorowania realizacji celów lizbońskich, który będzie uwzględniał poziom wydatków na te cele w ramach poszczególnych programów operacyjnych<sup>26</sup>.

Z kolei spójność i koordynację pomiędzy programami operacyjnymi stanowiącymi część składową NSRO a programami współfinansowanymi przez Europejski Fundusz na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejski Fundusz Rybacki oraz działaniami realizowanymi w ramach Europejskiego Banku Inwestycyjnego i innymi instrumentami finansowymi ma zostać uzyskana przez udział w składzie i obradach Komitetu Koordynacyjnego NSRO przedstawicieli instytucji zarządzających tymi programami<sup>27</sup>. Pojawia się w związku z tym pytanie, czy udział przedstawicieli tych podmiotów będzie stanowić wystarczające zabezpieczenie spójności i koordynacji działań podejmowanych w ramach tych polityk.

<sup>25</sup> Rozwój obszarów wiejskich i rolnictwa oraz rybołówstwa pozostawiono poza polityką spójności. Zadania te finansowane są przede wszystkim ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego i Europejskiego Funduszu Rybackiego. Niemniej jednak obszary wiejskie są beneficjentami niektórych działań realizowanych w ramach programów operacyjnych wchodzących w skład NSRO. Dotyczy to np. inwestycji infrastrukturalnych, wsparcia lokalnego biznesu, usług doradczych, tworzenia nowych miejsc pracy oraz doradztwa zawodowego i przekwalifikowania osób odchodzących z rolnictwa.

<sup>26</sup> Na jego podstawie obaj ministrowie mają opracowywać i przedstawiać Radzie Ministrów roczne raporty z realizacji celów Strategii lizbońskiej. Ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego powierzono również przygotowywanie raportów dla Komisji Europejskiej na ten temat.

<sup>27</sup> Dotyczy to programów: „Rozwój obszarów wiejskich” oraz „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich”, Norweskiego Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG), Programu szwajcarskiego oraz operacji Europejskiego Banku Inwestycyjnego, w tym instrumentów JESSICA, JEREMIE i JASPERS.

Zagrożenia wiążą się z możliwością pojawienia się partykularnych interesów. Analiza dotychczasowego funkcjonowania administracji centralnej wskazuje, jak trudne do przewyciężenia jest utrzymujące się nadal (pomimo wprowadzenia wielu reform) sektorowe podejście do zarządzania rozwojem społeczno-gospodarczym. Jego wyrazem są nieskoordynowane, samodzielne działania podejmowane przez poszczególnych ministrów, zwłaszcza przy ubieganiu się o środki finansowe.

Przeniesienie ewentualnych sporów na szczebel Komitetu Koordynacyjnego NSRO nie wydaje się wystarczającym i skutecznym zabezpieczeniem przed tymi niekorzystnymi zjawiskami. Innym niż delegowanie uprawnień przez premiera (na przykład na ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego) sposobem ukierunkowania tych interesów mogłoby być przeniesienie rozwiązywania kwestii spornych na poziom komitetu stałego Rady Ministrów pod przewodnictwem premiera<sup>28</sup>. Przyjęcie takiej opcji tworzyłoby swego rodzaju gwarancję „rozładowania” konfliktów, ze względu na problem „podporządkowania” pozostałych ministrów.

Skuteczna realizacja NSRO wymaga również przyjęcia takich rozwiązań systemowych, które zapewnią stabilność struktur organizacyjnych wdrażających fundusze wspólnotowe. Kolejne ekipy, dysponując instrumentarium ustawy o działach, mogą względnie dowolnie kształtować strukturę instytucjonalną administracji centralnej. Zmiany wprowadzane na tym polu mogłyby poważnie zakłócać funkcjonowanie systemu realizacyjnego NSRO. W związku z tym pożądane byłoby wdrożenie mechanizmów (np. porozumienia politycznego o stabilności tych struktur i powstrzymanie się od zmian w tej części struktury rządu, które odpowiadają za ich wdrożenie) pozwalających na wyeliminowanie lub ograniczenie do minimum możliwości ewentualnych późniejszych pochopnych zmian organizacyjnych, finansowych i osobowych, mogących szkodzić implementacji NSRO.

Bieżącą koordynację realizacji NSRO powierzono zespołowi międzyresortowemu (powołanemu przez premiera pod przewodnictwem ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego), w którego skład wejdą przedstawiciele wszystkich instytucji zarządzających i pośredniczących oraz ministrów odpowiadających za poszczególne obszary objęte programami operacyjnymi, ministra właściwego do spraw finansów, prezesów Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Głównego Urzędu Statystycznego i Urzędu Zamówień Publicznych.

W systemie realizacyjnym oddzielono funkcje bieżącej koordynacji od funkcji, które w NSRO określono jako strategiczne monitorowanie. Tę drugą grupę funkcji powierzono Komitetowi Koordynacyjnemu NSRO pod przewodnictwem

---

<sup>28</sup> Na przykład Komitet Ekonomiczny RM, jaki funkcjonował już w strukturze polskiego rządu.

ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Funkcje te mają przede wszystkim charakter opiniodawczy i doradczy. Komitet ma także zapewnić uspołecznienie podejmowania decyzji w sprawach NSRO i uzyskiwanie konsensusu w razie pojawienia się kwestii spornych. W jego skład zostaną włączeni przedstawiciele ministrów zaangażowanych w realizację poszczególnych programów operacyjnych, ministra właściwego do spraw finansów publicznych, marszałków województw, wojewodów, związków jednostek samorządu terytorialnego oraz partnerów społecznych<sup>29</sup>.

Należy zwrócić uwagę, że w przeważającej części składy Komitetu Koordynacyjnego i zespołu międzyresortowego pokrywają się (w tym również przewodniczenie). Nie w pełni czytelne są wzajemne zależności pomiędzy tymi strukturami (np. podległości, sposobu podejmowania decyzji i rozwiązywania pojawiających się problemów spornych), a uprawnienia nie są precyzyjnie rozgraniczone. Faktyczny podział kompetencji, jak można przypuszczać, wykształci się w toku realizacji strategii, a kluczową rolę na tym obszarze prawdopodobnie odegra zespół międzyresortowy ze względu na sprawowanie stałego, bezpośredniego nadzoru nad przebiegiem realizacji NSRO.

System podmiotowy NSRO obejmuje wiele instytucji różnych szczebli struktury organizacyjnej państwa. W systemie tym utrzymano funkcjonujące w latach 2004–2006 trzy grupy instytucji uczestniczących we wdrażaniu programów operacyjnych – instytucje zarządzające, pośredniczące i wdrażające. Instytucje tego systemu określono w sposób ramowy, co w praktyce oznacza, że system realizacji i szczegółowe rozwiązania niektórych programów operacyjnych odłożono na przyszłość. Sprecyzowano jedynie instytucje pośredniczące w odniesieniu do programów operacyjnych zarządzanych centralnie. Nie określono natomiast instytucji wdrażających, a jeśli chodzi o regionalne programy operacyjne – także i pośredniczących. Takie podejście jest zrozumiałe w przypadku dokumentu o charakterze strategicznym. Może wskazywać na dążenie do zachowania pewnej elastyczności systemu i wprowadzenia indywidualnych rozwiązań, dostosowanych do konkretnych sytuacji i możliwości (w tym kadrowych) instytucji zarządzających. Z drugiej strony, odłożenie ich na przyszłość, zwłaszcza w sytuacji gdy brakuje doświadczeń na tym polu, grozi opóźnieniami realizacyjnymi.

Rozbudowana struktura organizacyjna może powodować nakładanie się uprawnień, dublowanie zespołów i konflikty. Wielość struktur organizacyjnych wydłuża proces decyzyjny przez konieczność prowadzenia wieloszczeblowych uzgodnień,

---

<sup>29</sup> Komitet ten ma dokonywać okresowego przeglądu i oceny stanu realizacji NSRO, opiniować modyfikacje systemu realizacji programu (w tym przesunąć środków finansowych), zapoznawać się z informacjami na temat zgodności działań realizowanych w ramach programów operacyjnych z odpowiednimi politykami Wspólnoty, a następnie formułować rekomendacje wynikające z tych analiz.



przewlekłość procedur, a w rezultacie go opóźnia. Takie tendencje potwierdza również sposób wypełniania niektórych funkcji, na przykład monitorowania i ewaluacji, w drodze powoływania dodatkowych struktur choćby podkomitetów do monitorowania poszczególnych priorytetów. Powstaje w ten sposób wieloszczeblowa struktura, która dodatkowo komplikuje istniejący system i może utrudniać sprawną wymianę informacji w systemie.

Funkcja oceny (ewaluacji) jest ogromnie istotna nie tylko w procesie przygotowywania strategii, ale i w identyfikowaniu niedostatków interwencji w czasie jej prowadzenia. Za ocenę realizacji NSRO odpowiada Krajowa Jednostka Oceny (KJO), funkcjonująca w strukturze ministerstwa właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Jej zadaniem jest przede wszystkim prowadzenie systematycznych ocen wpływu funduszy strukturalnych na polską gospodarkę. Ocenę poszczególnych programów operacyjnych powierzono natomiast instytucjom zarządzającym i utworzonym w ich ramach jednostkom ewaluacyjnym. Wątpliwości dotyczą zwłaszcza budowania struktur ewaluacyjnych na poziomie programów operacyjnych, gdyż – z jednej strony – rozbudowuje to strukturę organizacyjną systemu realizacji NSRO. Z drugiej strony obawiać się można, że w razie przyjęcia tego rozwiązania nie zostanie zachowana niezależność (i obiektywizm) formułowanych ocen – tym bardziej, że w ramach ewaluacji ocenie podlegają także działania jednostek zarządzających<sup>30</sup>.

W strukturze systemu realizacyjnego „Narodowych strategicznych ram odniesienia” zwraca również uwagę duża liczba instytucji pośredniczących w przypadku niektórych programów operacyjnych. Dotyczy to zwłaszcza PO „Infrastruktura i środowisko” oraz PO „Kapitał ludzki”. W tym ostatnim obok instytucji centralnych znalazły się również urzędy marszałkowskie, realizujące cztery priorytety tego programu<sup>31</sup>. Rodzi to wątpliwości dotyczące zapewnienia sprawności systemu organizacyjnego i jego koordynacji oraz spójności na wszystkich etapach realizacji.

Rozwiązanie tych problemów nie jest łatwe. W procesie zarządzania i koordynowania działań objętych programami operacyjnymi zostaną wykorzystane doświadczenia (oraz instytucje) z okresu programowania 2004–2006, w którym

<sup>30</sup> Funkcjonowanie jednostek ewaluacyjnych na poziomie programów operacyjnych ma zapewnić wykorzystanie tych ocen w zarządzaniu programami. Wydaje się jednak, że część z tych zadań mogłyby wypełniać komitety monitorujące, a funkcje ewaluacyjne powinny być nadal skoncentrowane w KJO, tym bardziej, że rolę instytucji zarządzającej dla sześciu programów operacyjnych pełni minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, w którego strukturze działa ta jednostka.

<sup>31</sup> Są to priorytety: rynek pracy otwarty dla wszystkich oraz promocja integracji społecznej, regionalne kadry gospodarki, rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach oraz aktywizacja obszarów wiejskich.

część priorytetów PO „Kapitał ludzki” wdrażano również na szczeblu regionów<sup>32</sup>. Pomimo tych zastrzeżeń, nieuzasadnione wydaje się ich rozwiązanie przez podział na mniejsze programy. Konieczne w tej kwestii jest rozstrzygnięcie wielu dylematów. Należy na przykład mieć na uwadze, że efektem tego podziału byłyby nie tylko opóźnienia realizacyjne, ale również rozbudowa struktur organizacyjnych systemu realizacji NSRO (powoływanie odrębnych struktur dla każdego programu). W przypadku PO „Infrastruktura i środowisko” (pomimo trudności koordynacyjnych, wynikających z wielkości programu) powiązanie w jedną całość problemów infrastruktury i środowiska należy uznać za jego atut, gdyż daje większą gwarancję uwzględniania problemów środowiska przy inwestycjach infrastrukturalnych. Zlokalizowanie instytucji zarządzającej poza ministerstwami właściwymi do spraw środowiska oraz infrastruktury stwarza ponadto większe szanse na przewycięzenie interesów sektorowych. Trzeba jednak zdawać sobie sprawę z tego, że rozbudowana struktura programu, wielość podjętych w nim kwestii merytorycznych, może wywołać problemy z zapewnieniem skuteczności zarządzania i ujawnianie się trudnych do przewyciężenia różnic interesów.

Całość ogromnie zróżnicowanych merytorycznie zadań w systemie realizacji NSRO ma realizować minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego. Pojawia się w tej sytuacji kwestia zdolności kadrowych, organizacyjnych i technicznych. Rozszerzenie zadań ministerstwa i skoncentrowanie w jednym miejscu wszystkich zadań dotyczących funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oznacza również, że ministerstwo to będzie ponosiło pełną odpowiedzialność za ich wdrożenie. W praktyce jednak, chociażby ze względu na złożoność tego systemu i możliwość wystąpienia zjawisk, których nie da się przewidzieć w momencie jego konstruowania, racjonalność takiego rozwiązania budzi wątpliwości<sup>33</sup>. Podporządkowanie temu organowi wszystkich uprawnień dotyczących funduszy strukturalnych, ze stosunkowo małą delegacją uprawnień na niższe szczeble struktury, może wywołać problemyw zakresie zarządzania i zapewnienia właściwej koordynacji oraz kontroli.

Symptodem takich działań jest również zastąpienie jednej instytucji certyfikującej trzema (w odróżnieniu od okresu 2004–2006) i usytuowanie ich w strukturze ministerstwa właściwego do spraw rozwoju regionalnego, a nie jak poprzednio

<sup>32</sup> Warto również skorzystać z doświadczeń innych krajów i regionów. Por. J. Szlachta, *Wieloletnie programowanie rozwoju społeczno-gospodarczego Walii*, „Gospodarka Narodowa” nr 7-8/2006.

<sup>33</sup> W celu usprawnienia organizacji i zarządzania środkami unijnymi, już w *Krajowym programie reform* zapowiedziano utworzenie jednego ośrodka koordynującego programowanie i zarządzanie na tym obszarze. Powierzenie tych zadań ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego stanowi próbę realizacji tego celu. Czas jednak dopiero pokaże, czy tak silne ministerstwo, któremu w praktyce podporządkowani są inni ministrowie okaże się trwałe, ze względu na nierówną pozycję poszczególnych ministrów w strukturze Rady Ministrów.

– ministerstwa właściwego do spraw finansów<sup>34</sup>. Celem powierzenia tych funkcji ministerstwu właściwemu do spraw rozwoju regionalnego było zapewnienie maksymalnej sprawności systemu realizacji NSRO, w tym stosowanie jednolitych systemów certyfikacji płatności oraz uproszczenie i przyspieszenie procedur obowiązujących w tym zakresie. O ile zgodzić się należy z tym, że skupienie funkcji certyfikacyjnych w strukturze jednego ministerstwa może przyspieszyć obieg dokumentów i informacji oraz ułatwić koordynację i podejmowanie decyzji, to trzeba zdawać sobie sprawę również z tego, że przeniesienie tych funkcji do ministerstwa właściwego do spraw rozwoju regionalnego pociąga za sobą nie tylko rozszerzenie zakresu jego kompetencji, ale także rozbudowę struktury organizacyjnej.

Wdrażanie NSRO zależeć będzie od potencjału ludzi zatrudnionych w poszczególnych instytucjach. Istotnym problemem w tej sytuacji jest powołanie profesjonalnego, stabilnego, apolitycznego aparatu urzędniczego i brak rozwiązań dotyczących wprowadzenia apolitycznego korpusu służby cywilnej. Obecny aparat urzędniczy, zarówno na poziomie centrum, jak i regionów jest w dużym stopniu niestabilny i uzależniony od wyników wyborów. Niezbędna jest dobrze wyszkolona kadra na szczeblu centralnym i regionalnym, a także zwiększenie zatrudnienia, przede wszystkim w regionach.

Ocena jakości kadr zaangażowanych we wdrażanie NSRO jest trudna. Obserwuje się ciągłe doskonalenie umiejętności oraz zdobywanie doświadczeń praktycznych. Konieczne jest położenie większego nacisku na kreowanie postaw współpracy – nastawienia na służebność i pomaganie beneficjentom. Pożądane byłoby wprowadzenie zasad standaryzacji w zakresie obowiązków realizowanych przez poszczególnych urzędników (na przykład według kryterium liczby prowadzonych projektów). Przyjęte w NSRO działania, które będą prowadzone w ramach celu horyzontalnego nr 1 – „Poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa” mogą przyczynić się do pozytywnych zmian na tym polu.

#### Zagrożenia związane z realizacją NSRO na szczeblu regionów

Kluczową zmianą w systemie realizacyjnym w stosunku do okresu programowania 2004–2006 jest zastąpienie jednego „Zintegrowanego programu operacyjnego rozwoju regionalnego” szesnastoma odrębnymi regionalnymi programami

<sup>34</sup> Część swoich funkcji związanych z certyfikacją instytucja certyfikująca dla regionalnych programów operacyjnych ma delegować – na podstawie zawartego porozumienia – do urzędów wojewódzkich.

operacyjnymi. Decentralizacja zarządzania ma pozwolić na bardziej efektywne wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej przeznaczonych na rozwój regionalny i uwzględnienie specyfiki regionów.

Trzeba zauważyć, że w okresie transformacji systemowej nastąpiło stopniowe uczenie się przez władze regionalne budowania programów rozwoju o charakterze strategicznym. Jeszcze w strukturze funkcjonowania 49 województw wiele z nich stworzyło (przy udziale społecznym oraz środowisk naukowych) takie strategie. Przedstawiciele władz regionalnych aktywnie uczestniczyli również w pracach nad NSRO i konsultacjach tego dokumentu. Znaczną część uwag, które zgłaszali w trakcie konsultacji wykorzystano w przygotowaniu kolejnych wersji dokumentu<sup>35</sup>.

W latach 2004–2006 samorzady były najważniejszą grupą beneficjentów funduszy strukturalnych<sup>36</sup>. Stopień korzystania z tych środków przez poszczególne regiony w dużym stopniu był funkcją ich potencjału ekonomicznego i kadrowego (edukacyjnego). Doświadczenia, jakie samorządowcy zdobyli na tym polu, będą z pewnością użyteczne we wdrażaniu NSRO. W nowym systemie realizacji konieczne jest jednak szczególne, merytoryczne wsparcie dla tych samorządów, które dotychczas w niewielkim stopniu korzystały z funduszy strukturalnych, nie mają w związku z tym większych własnych doświadczeń na tym polu. Przydatna w tym celu byłaby dyfuzja – upowszechnianie najlepszych doświadczeń (*best practices*), w tym również najciekawszych projektów i rozwiązań.

Usytuowanie samorządów województw w systemie realizacji NSRO cechuje dualizm. Z jednej strony są instytucjami zarządzającymi, odpowiadającymi za wdrażanie regionalnych programów operacyjnych, z drugiej zaś jednostki samorządowe składające się na województwo (powiaty i gminy) są potencjalnym beneficjentem, który może ubiegać się o środki w ramach programów operacyjnych, zarówno zarządzanych centralnie, jak i regionalnych. Zarządy województw w nowym systemie pełnią również funkcję instytucji pośredniczącej w wypadku części priorytetów PO „Kapitał ludzki”.

Wdrażanie regionalnych programów operacyjnych wymaga jednak stworzenia odpowiednich struktur organizacyjnych. Funkcję instytucji zarządzającej powierzono wprawdzie zarządowi województwa, zachowano jednak znaczne kompetencje w ręku ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Oznacza to, że przeprowadzona w nowym systemie decentralizacja nie jest pełna. Kluczowym problemem, wywołującym protesty samorządów województw jest sposób reali-

<sup>35</sup> Raport *Konsultacje społeczne Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007–2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, lipiec 2006.

<sup>36</sup> *Wstępna ocena pierwszych efektów europejskiej polityki spójności w Polsce 2004–2005*, Instytucja Zarządzająca Podstawami Wsparcia Wspólnoty, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, czerwiec 2006.

zacji funkcji nadzoru przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Wzajemne relacje pomiędzy samorządem a tym ministrem, odpowiadającym za realizację polityki spójności, zostały uregulowane w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>37</sup>. Ministrowi przypisano w niej szeroki zakres uprawnień. Współpracuje on w przygotowaniu regionalnych programów operacyjnych, monitoruje i kontroluje przebieg ich realizacji oraz zwraca się do zarządów województw z wnioskami o usprawnienie systemu realizacji tych programów. Do jego zadań należy również nadzór nad prawidłowym wykorzystaniem środków. Zasady tego nadzoru – sposobu wykonywania przez ministra funkcji – powinny zostać określone (opisane) w kontrakcie wojewódzkim. Minister ten przedstawia Radzie Ministrów opinię o zgodności projektu programu operacyjnego ze „Strategią rozwoju kraju” oraz planem wykonawczym, a w razie opinii negatywnej decyzję podejmuje Rada Ministrów<sup>38</sup>.

Sporo problemów wiąże się także ze współpracą na linii marszałek – wojewoda (reprezentant rządu w terenie, odchodzący wraz ze zmianą rządu). Dotychczasowe doświadczenia (związane również z wdrażaniem funduszy strukturalnych) wskazują, że w wielu regionach miały miejsce konflikty pomiędzy tymi organami, na które często dodatkowo nakładały się różnicowania o charakterze politycznym. Nadzorcze uprawnienia wojewody na ogół traktowane są przez samorządy wojewódzkie jako polityczne restrykcje.

Cytowana ustawa określa również podział kompetencji na szczeblu regionów pomiędzy wojewodą a samorządem województwa, który pełni funkcje instytucji zarządzającej regionalnym programem operacyjnym. W rozwiązaniach tych wzmocniona została pozycja wojewody przez powierzenie mu zadania powoływania (i przewodniczenia) komitetów monitorujących dla regionalnych programów operacyjnych, a także kierowanie pracami nowej instytucji – stałej Konferencji Współpracy w zakresie Prowadzenia Regionalnej Polityki Rozwoju<sup>39</sup>. Stanowi ona forum wymiany informacji oraz ustalania wspólnego stanowiska w sprawach regionu. Artykuł 20 tej ustawy przewiduje możliwość przekazania wojewodzie zadań ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego dotyczących nadzoru nad prawidłowym wykorzystywaniem środków (w odrębnym porozumieniu). W odniesieniu do regionalnych programów operacyjnych nadzór nad wyłonieniem

<sup>37</sup> Ustawa z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (DzU z 2006 r., nr 227, poz. 1658).

<sup>38</sup> Zgodnie z ustawą (art. 51), NSRO przyjęte przez Radę Ministrów 29.11.2006 r., z dniem wejścia w życie ustawy stały się takim planem wykonawczym.

<sup>39</sup> W jej skład wchodzi także: marszałek województwa (jako wiceprzewodniczący), przedstawiciele gmin i powiatów, organizacji uczestniczących w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, przedstawiciele ministerstw oraz partnerów społecznych.

projektów powierzono wojewodzie, który dysponuje prawem weta. Może z niego korzystać w razie stwierdzenia udokumentowanych nieprawidłowości przy wyłanianiu projektów, co w konsekwencji prowadzi do wstrzymania procedury oraz zwołania kolejnego posiedzenia komisji konkursowej. Nowe kompetencje wojewodów – zarówno prawo weta, jak i prawo powoływania komitetów monitorujących regionalne programy operacyjne – ogranicza uprawnienia zarządów województw jako instytucji zarządzających tymi programami<sup>40</sup>.

Skuteczna realizacja NSRO na szczeblu regionalnym wymaga, aby działania tych organów były komplementarne. Wyeliminowanie ewentualnych sytuacji konfliktowych wymaga precyzyjnego określenia podziału kompetencji pomiędzy wojewodą a zarządem województwa. Przyjęte w omawianej ustawie rozwiązania nie tylko nie rozwiązały tych problemów, ale przez wzmocnienie pozycji wojewodów spotkały się z ostrym sprzeciwem samorządów.

W „Narodowych strategicznych ramach odniesienia 2007–2013” nie zostały podjęte kwestie sposobu realizacji funkcji instytucji zarządzającej programami operacyjnymi na szczeblu województw. W nowym okresie programowania struktury realizacyjne tych programów będą więc dopiero się kształtowały. Szczególnie istotny problem to określenie instytucji wdrażających programy regionalne. Trzeba zauważyć, że sprawa ta nie została rozstrzygnięta (brak instytucji pośredniczących), a wypracowanie rozwiązań pozostawiono na przyszłość. Wyjściem mogłoby być przekazanie wdrażania (programu operacyjnego lub jego części) wyspecjalizowanym pośrednikom (instytucjom nadzorowanym przez samorzady, takim jak np. agencje rozwoju regionalnego)<sup>41</sup>.

Dotychczasowe doświadczenia z funkcjonowania samorządów wojewódzkich pozwalają na sformułowanie przypuszczenia, że będą one dążyły do pełnienia funkcji zarządzania samodzielnie, ponieważ zapewni to im silniejszą pozycję, a także instrument oddziaływania politycznego. W badaniach zaobserwowano niechętną postawę przedstawicieli niektórych samorządów wobec przekazywania innym podmiotom – zwłaszcza niezależnym od urzędów marszałkowskich – swoich uprawnień. Zwraca uwagę, że odpowiedzialność za realizację programów regionalnych ponosi zarząd województwa. Obawiano się, że instytucje takie, w związku z nastawianiem się na osiągnięcie zysku, nie będą zdolne do skutecznego realizowania zadań regionalnych<sup>42</sup>.

<sup>40</sup> Rozwiązania te stanowią również przedmiot zastrzeżeń Komisji Europejskiej. Komisja uważa, że naruszają one przepisy unijne.

<sup>41</sup> Por. T.G.Grosse: *Narodowy Plan Rozwoju 2007–2013 – czy możliwa jest regionalizacja zarządzania?*, Instytut Spraw Publicznych, „Analizy i Opinie” nr 28, Warszawa 2005.

<sup>42</sup> Podczas ewaluacji *ex ante* przeprowadzono wywiady otwarte z uczestnikami prac nad NSRO oraz regionalnymi programami operacyjnymi. W wywiadach wskazywano, że funkcje takie powinny sprawować fachowe instytucje, mające doświadczenie w zakresie gospodarowania środkami unijnymi i które przeszły

Analiza dotychczasowego działania samorządów województw wskazuje także na wiele słabości, które mogą niekorzystnie oddziaływać na wdrażanie programów operacyjnych. Szczególnym problemem jest upolitycznienie i silna zależność podejmowanych decyzji od układu sił w sejmiku. Wysoki stopień upolitycznienia może pociągać za sobą traktowanie środków finansowych programów operacyjnych jako instrumentu politycznego oddziaływania.

\*

Jedną z barier w realizacji postanowień „Narodowych strategicznych ram odniesienia 2007–2013”, które zwłaszcza w początkowym okresie obowiązywania mogą mieć także istotne znaczenie, jest niewystarczająca legitymizacja tej strategii w społeczeństwie oraz wśród uczestników systemu realizacji, zwłaszcza na szczeblu regionów. Pomimo bardzo szerokiego zakresu konsultacji społecznych, założenia NSRO są znane przede wszystkim w instytucjach, które będą bezpośrednio zaangażowane w ich wdrażanie. W znacznie węższym stopniu dotarły one do ostatecznych beneficjentów, a przede wszystkim są praktycznie nieznanymi opinii społecznej.

Analizując bariery i zagrożenia, trzeba jednak pamiętać, że wiele z nich pozostaje poza obszarem interwencji NSRO, chociaż będą one odgrywać istotną rolę w osiąganiu jego celów. Ich przezwyciężenie wymagać będzie kompleksowych reform oraz konsekwencji w działaniu wszystkich uczestników systemu realizacji.

*mgr Wanda Karpińska-Mizelińska  
dr Tadeusz Smuga  
Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur  
w Warszawie*

---

audyt. Na poziomie regionu trudno takie instytucje znaleźć. Przekazanie im zadań na tym polu musiałyby wiązać się z wprowadzeniem rozwiązań gwarantujących realizację przez nie zadań regionalnych programów operacyjnych.

**Stanisław Laskowski**

## **ZASADY USTANAWIANIA I FUNKCJONOWANIA SPECJALNYCH STREF EKONOMICZNYCH**

Specjalne strefy ekonomiczne (zwane dalej „strefami” lub „SSE”) zostały ustanowione ustawą z 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą SSE”. Podstawowym celem tworzenia SSE było przyspieszenie rozwoju gospodarczego w regionach kraju charakteryzujących się wysokim strukturalnym bezrobociem, recesją gospodarczą i degradacją społeczną. Osiągnięciu tego celu ma służyć stworzenie specjalnych instrumentów ekonomiczno-finansowych oraz przygotowanie odpowiedniej infrastruktury technicznej i społecznej zachęcających do lokalizacji bezpośrednich inwestycji (tzw. *greenfield investment*) w tych strefach. W latach 1995–1997 Rada Ministrów ustanowiła 17 stref na 20-letni okres ich funkcjonowania. W następstwie likwidacji i połączeń niektórych stref ich liczba w 2006 r. wynosiła 14.

W związku z dużym zainteresowaniem lokowaniem inwestycji w SSE, szczególnie przez koncerny zagraniczne, Sejm ustawą z 23 czerwca 2006 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw<sup>2</sup> upoważnił Radę Ministrów do zmian obszaru SSE, w rezultacie których łączny obszar wszystkich stref może być zwiększony do 12 tys. ha (z 8 tys. ha). Ponadto przepisy tej ustawy przewidują możliwość przekazywania nieodpłatnie na własność instytucjom zarządzającym SSE nieruchomości przeznaczonych na cele inwestycyjne z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i z Agencji Mienia Wojskowego.

---

<sup>1</sup> DzU nr 123, poz. 600, ze zm.

<sup>2</sup> DzU nr 141, poz. 997.



## Ustanawianie stref

Strefą jest wyodrębniona – zgodnie z przepisami ustawy SSE – niezamieszkała część terytorium Polski, na której może być prowadzona działalność gospodarcza na zasadach określonych w powyższym akcie normatywnym. Strefa może być utworzona na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa (SP), spółki zarządzającej SSE, gminy (gmin), związku komunalnego lub będących w użytkowaniu wieczystym przez spółkę zarządzającą. W przypadkach uzasadnionych ważnymi względami gospodarczymi część strefy może obejmować grunty stanowiące własność:

- Skarbu Państwa, których użytkownikiem wieczystym jest inna osoba niż spółka zarządzająca SSE;
- osób innych niż Skarb Państwa, gmina (związek komunalny) lub spółka zarządzająca SSE – za zgodą właściciela.

Strefę SSE ustanawia Rada Ministrów – na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki uzgodniony z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego – w drodze rozporządzenia. Minister przedstawia wniosek po uzyskaniu opinii wojewody oraz zgody rady gminy lub rad gmin właściwych ze względu na położenie stref. Do wniosku powinny być dołączone założenia planu rozwoju strefy (o którym będzie mowa dalej). Założenia do planu rozwoju SSE obejmują w szczególności analizę przewidywanych skutków społecznych i ekonomicznych przedsięwzięć gospodarczych realizowanych w strefie. W rozporządzeniu o ustanowieniu SSE Rada Ministrów określa między innymi:

- okres, na jaki ustanawia się strefę;
- nazwę, teren i granicę strefy;
- przedmioty działalności gospodarczej, na które nie jest wymagane zezwolenie na prowadzenie w SSE;
- wielkość i warunki pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom prowadzącym działalność w SSE na podstawie zezwolenia.

Strefy zostały utworzone na 20 lat i okres ich funkcjonowania zakończy się najpóźniej w grudniu 2017 r. Aktualnie istnieje 14 SSE utworzonych na podstawie rozporządzeń Rady Ministrów wydanych w latach 1994–1997<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia SSE:

1) z 5.09.1995 r. w sprawie ustanowienia specjalnej strefy ekonomicznej „EURO – PARK Mielec” (DzU nr 107, poz. 526, ze zm.);

2) z 18.06.1996 r. w sprawie ustanowienia specjalnej strefy ekonomicznej w województwie katowickim (DzU nr 88, poz. 397, ze zm.);

3) z 25.06.1996 r. w sprawie ustanowienia specjalnej strefy ekonomicznej w województwie suwalskim (DzU nr 93, poz. 2009, ze zm.);

4) z 15.04.1997 r. w sprawie ustanowienia legnickiej specjalnej strefy ekonomicznej (DzU nr 44, poz. 274, ze zm.);

W wyniku przystąpienia Polski do Unii Europejskiej zaszła potrzeba wprowadzenia do naszego prawa krajowego postanowień Traktatu akcesyjnego z 18 kwietnia 2003 r.<sup>4</sup> Postanowienia Traktatu, zawarte w załączniku XII rozdział 5 – „Polityka konkurencji” do aktu dotyczącego warunków przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej i innych państw do Unii Europejskiej oraz w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej<sup>5</sup> w zakresie stref ekonomicznych, dotyczyły m.in.

– stosowania zwolnień z podatku dochodowego udzielonych przed 1 stycznia 2001 r. przedsiębiorcom funkcjonującym w strefach;

– wielkości i warunków udzielania pomocy państwa dla inwestycji regionalnych realizowanych przez przedsiębiorców, którzy uzyskali zezwolenie na działalność w SSE;

– inwestycyjnych kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą publiczną dla przedsiębiorców w SSE.

W związku z powyższymi postanowieniami Traktatu akcesyjnego znowelizowana została ustawa SSE – ustawą z 22 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw<sup>6</sup>. Ustawa ta weszła w życie z dniem uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej (1 maja 2004 r.). Na podstawie upoważnień zawartych w znowelizowanej ustawie SSE Rada

---

5) z 15.04.1997 r. w sprawie ustanowienia łódzkiej specjalnej strefy ekonomicznej (DzU nr 46, poz. 289, ze zm.);

6) z 15.04.1997 r. w sprawie ustanowienia wałbrzyskiej specjalnej strefy ekonomicznej (DzU nr 46, poz. 290, ze zm.);

7) z 9.09.1997 r. w sprawie ustanowienia specjalnej strefy ekonomicznej w Kamiennej Górze (DzU nr 135, poz. 903, ze zm.);

8) z 9.09.1997 r. w sprawie ustanowienia kostrzyńsko-słubickiej specjalnej strefy ekonomicznej (DzU nr 135, poz. 904, ze zm.);

9) z 9.09.1997 r. w sprawie ustanowienia słupskiej specjalnej strefy ekonomicznej (DzU nr 135, poz. 905, ze zm.);

10) z 9.09.1997 r. w sprawie ustanowienia specjalnej strefy ekonomicznej „Starachowice” (DzU nr 135, poz. 906, ze zm.);

11) z 9.09.1997 r. w sprawie ustanowienia tarnobrzeszkiej specjalnej strefy ekonomicznej (DzU nr 135, poz. 907, ze zm.);

12) z 9.09.1997 r. w sprawie ustanowienia warmińsko-mazurskiej specjalnej strefy ekonomicznej (DzU nr 135, poz. 909, ze zm.);

13) z 11.07.2001 r. w sprawie ustanowienia pomorskiej specjalnej strefy ekonomicznej (DzU nr 84, poz. 909, ze zm.);

14) z 9.09.1997 r. w sprawie ustanowienia specjalnej strefy ekonomicznej w województwie krakowskim (DzU nr 135, poz. 912, ze zm.).

<sup>4</sup> DzU z 2004 r., nr 90, poz. 864.

<sup>5</sup> Załączniki I – XVIII, dodatki oraz protokoły 1-10 do aktu dotyczącego warunków przystąpienia do Unii Europejskiej Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych państw – załącznik nr 1 do DzU nr 90, poz. 864 z 30.04.2004 r. (tom I i II), Wydawnictwo Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

<sup>6</sup> DzU nr 188, poz. 1840.

Ministrów wydała indywidualne rozporządzenia dla każdej strefy, zmieniające rozporządzenia w sprawie ustanowienia SSE<sup>7</sup>. W powyższych aktach normatywnych uregulowano głównie zasady i warunki udzielania pomocy publicznej przedsiębiorcom działającym w strefach na podstawie zezwoleń. Zagadnienie pomocy publicznej dla przedsiębiorców w SSE opisano w dalszej części artykułu.

Ustanowione strefy mogą być – na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów – znoszone przed upływem okresu, na jaki zostały utworzone. Warunkiem zniesienia strefy jest jednak włączenie do innej strefy obszaru, na którym prowadzą działalność przedsiębiorcy na podstawie zezwolenia. Włączeni do innej strefy przedsiębiorcy zachowują prawa do ulg i zwolnień podatkowych na dotychczasowych warunkach. Także zmniejszenie obszaru SSE nie może dotyczyć nieruchomości, na których prowadzona jest działalność na podstawie zezwolenia, chyba że przedsiębiorca ten wyrazi zgodę na wyłączenie go z obszaru strefy. Dokonując powyższych zmian dotyczących SSE Rada Ministrów powinna mieć na względzie stwarzanie najlepszych warunków ich funkcjonowania. Zmiany w obszarze stref podyktowane były głównie wyborem lokalizacji danego terenu pod inwestycje realizowane przez inwestorów zagranicznych.

Dla każdej strefy minister właściwy do spraw gospodarki, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego, ustala – w drodze rozporządzenia – plan rozwoju strefy. Plan ten określa cele ustanowienia strefy oraz działania, środki techniczne i organizacyjne służące osiągnięciu tych celów, obowiązki zarządzającego dotyczące działań zmierzających do realizacji celów ustanowienia strefy. Powyższy dokument powinien uwzględnić postanowienia właściwych planów zagospodarowania przestrzennego.

### **Zarządzanie i kontrola nad strefą**

Strefa jest zarządzana przez instytucję będącą spółką kapitałową (spółką akcyjną lub spółką z ograniczoną odpowiedzialnością) z udziałem kapitałowym Skarbu Państwa lub samorządu województwa (zwaną dalej „spółką zarządzającą” lub „SZ”). Przepisy ustawy SSE (art.6) gwarantują w tej spółce pozycję uprzywilejowaną SP oraz samorządowi województwa, niezależnie od wielkości ich udziału w kapitale zakładowym SZ. Uprzywilejowanie Skarbu Państwa lub samorządu województwa wyraża się w tym, iż wymienieni akcjonariusze (wspólnicy):

– dysponują większością głosów na walnym zgromadzeniu (zgromadzeniu wspólników);

---

<sup>7</sup> Rozporządzenia Rady Ministrów zmieniające rozporządzenia o ustanowieniu SSE zostały opublikowane w DzU z 2004 r., nr 75, poz. 688-710.

– są uprawnieni do powoływania i odwoływania większości członków zarządu spółki zarządzającej.

W 13 strefach pozycję uprzywilejowaną ma Skarb Państwa. Przykładowo, w Krakowskim Parku Technologicznym sp. z o.o. udział kapitałowy SP wynosi 8,57%, a udział głosów na walnym zgromadzeniu 51%; w SSE „Starachowice” SA udział kapitałowy SP wynosi 20,27% przy udziale głosów na walnym zgromadzeniu 54,18%<sup>8</sup>. Tylko w spółce zarządzającej słupeką SSE większością głosów na WZ dysponuje samorząd województwa (58,34% głosów przy około 27% udziale w kapitale). Tarnobrzeska SSE zarządzana jest przez Agencję Rozwoju Przemysłu SA (§ 1 pkt 5 rozporządzenia RM z 6 września 1997 r. w sprawie ustanowienia strefy).

W odniesieniu do spółki zarządzającej kompetencje ministra Skarbu Państwa, określone w ustawie z 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa<sup>9</sup>, dotyczące uprawnień wynikających z praw majątkowych SP wykonuje minister właściwy do spraw gospodarki. Tylko jeśli spółka zarządzająca jest jednoosobową spółką Skarbu Państwa, powyższe kompetencje przysługują ministrowi SP. Na walnym zgromadzeniu wspólników SZ reprezentantem Skarbu Państwa jest więc przedstawiciel ministra właściwego do spraw gospodarki.

W celu zapewnienia bieżącej kontroli właściwych organów administracji rządowej nad funkcjonowaniem spółki zarządzającej przepisy ustawy SSE zapewniają udział przedstawicieli tych organów w składzie rady nadzorczej spółki jako reprezentantów Skarbu Państwa. W spółkach zarządzających, w stosunku do których SP dysponuje większością głosów na walnym zgromadzeniu (zgromadzeniu wspólników), w skład rady nadzorczej (liczącej nie więcej niż 5 osób) wchodzi (po jednym) przedstawiciele: ministra do spraw gospodarki, prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz właściwego wojewody. Ponadto w skład rady wchodzi dwóch przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, których udział w kapitale zakładowym SZ jest największy. W spółce, w której samorząd województwa dysponuje większością głosów, w skład rady nadzorczej obowiązkowo wchodzi przedstawiciel ministra do spraw gospodarki. Jednostki samorządu terytorialnego są reprezentowane w radzie przez dwóch przedstawicieli samorządu województwa oraz dwóch przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, których udział w kapitale zakładowym spółki jest największy. Akcjonariuszami (wspólnikami) w spółce zarządzającej mogą być przedsiębiorcy działający w SSE,

<sup>8</sup> Raport Ministerstwa Gospodarki i Pracy – specjalne strefy ekonomiczne (stan na 31.12.2004 r.), Warszawa, marzec 2005 r.

<sup>9</sup> DzU nr 106, poz. 493, ze zm.

jednak przepisy ustawy SSE nie zezwalają na ich udział w radzie nadzorczej. W skład rady nadzorczej SZ nie może być powołana osoba, która jest członkiem władz lub pracownikiem przedsiębiorcy prowadzącego działalność na terenie strefy.

Sposób wykonywania zarządu strefą określa regulamin SSE, który wydaje spółka zarządzająca. Wydanie oraz zmiana tego regulaminu wymaga zatwierdzenia przez ministra właściwego do spraw gospodarki. Regulamin strefy jest wręczany przez SZ przedsiębiorcom przy zawieraniu umów dotyczących lokalizacji inwestycji.

Podstawowym zadaniem spółki zarządzającej jest prowadzenie, zgodnie z planem rozwoju strefy, regulaminem strefy i przepisami prawa – działań zmierzających do osiągnięcia celu ustanowienia strefy. Do podstawowych obowiązków spółki należy w szczególności:

- podejmowanie działań promujących strefę w kraju i za granicą w celu pozyskania inwestorów;
- budowa, rozbudowa i modernizacja infrastruktury gospodarczej i technicznej na terenie strefy;
- gospodarowanie urządzeniami tej infrastruktury w sposób ułatwiający prowadzenie działalności gospodarczej przez inwestorów;
- zbywanie na rzecz inwestorów prawa własności nieruchomości lub prawa wieczystego ich użytkowania.

Spółka zarządzająca może uzyskać – stosownie do przepisów ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>10</sup> – od właściwego organu administracji publicznej uprawnienie do organizacji i przeprowadzania przetargów na zbycie położonych na terenie SSE nieruchomości stanowiących własność różnych osób prawnych i fizycznych. Spółce zarządzającej służy prawo pierwokupu w zakresie prawa własności i użytkowania wieczystego nieruchomości położonych na terenie strefy. Szerzej o zbywaniu nieruchomości na rzecz inwestorów SSE będzie mowa w dalszej części artykułu.

W celu udogodnienia inwestowania w SSE, spółce zarządzającej mogą być powierzone funkcje administracyjne z zakresu prawa budowlanego i lokalizacji inwestycji. Przyjęcie tego rozwiązania umożliwia sprawniejsze i szybsze podejmowanie decyzji w tych sprawach oraz skraca cykl inwestycyjny. Na wniosek spółki zarządzającej właściwy ze względu na położenie strefy starosta, za zgodą wojewody, może jej powierzyć – na podstawie art. 15, ust. 1 ustawy SSE – prowadzenie spraw z zakresu prawa budowlanego dotyczących terenu strefy, między innymi:

- wydawanie decyzji o pozwolenie na budowę;
- orzekanie o utracie ważności pozwolenia na budowę;

<sup>10</sup> T.j. DzU z 2000 r., nr 46, poz. 543, ze zm.

– wydawanie pozwoleń na użytkowanie obiektu budowlanego oraz zmianę sposobu użytkowania tego obiektu.

Rada gminy właściwa ze względu na położenie strefy może upoważnić spółkę zarządzającą (na jej wniosek) do wydawania decyzji w sprawach ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w SSE (art. 15 ust. 2 ustawy SSE).

Minister właściwy do spraw gospodarki może powierzyć spółce zarządzającej swe uprawnienia licencyjne i kontrolne wobec przedsiębiorców działających w SSE (art. 20 ustawy SSE). Minister gospodarki w drodze rozporządzeń powierzył spółce zarządzającej udzielanie w jego imieniu zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie strefy oraz wykonywanie bieżącej kontroli działalności przedsiębiorców SSE w ustalonym zakresie. Udzielanie zezwoleń na prowadzenie działalności w strefie opisano dalej.

Spółka zarządzająca jako podmiot gospodarczy ma aktywa trwale w postaci gruntu i innych nieruchomości uzyskanych od akcjonariuszy lub udziałowców (Skarbu Państwa, gmin), którzy wnieśli to mienie jako aport na pokrycie udziału kapitałowego. Spółki zarządzające nabywają ponadto nieruchomości z własnych środków. Jak wcześniej powiedziano, spółkom tym przysługuje prawo pierwokupu nieruchomości na terenie strefy. Wspomniana ustawa z 23 czerwca 2006 r., nowelizująca ustawę SSE, upoważniła prezesów: Agencji Nieruchomości Rolnej i Agencji Mienia Wojskowego do nieodpłatnego (w drodze umowy) przekazywania spółkom zarządzającym na własność nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz będących mieniem wojskowym, a przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele inwestycyjne. Wnioski w tych sprawach do prezesów wymienionych agencji składają ministrowie skarbu państwa i obrony narodowej, w porozumieniu z ministrem do spraw gospodarki.

Przychody spółek zarządzających stanowią głównie wpływy ze sprzedaży własnych gruntów i innych nieruchomości oraz pośrednictwo w zbywaniu nieruchomości innych właścicieli. Dochody spółek w części wydatkowanej na cele rozwoju strefy, w tym na nabycie nieruchomości lub innych rzeczy służących do prowadzenia działalności gospodarczej w SSE oraz na modernizację i rozbudowę infrastruktury gospodarczej i technicznej na terenie strefy, są zwolnione z podatku dochodowego od osób prawnych.

Działalność przedsiębiorców funkcjonujących w SSE na podstawie udzielonych zezwoleń podlega kontroli ministra właściwego do spraw gospodarki, w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o koncesjonowaniu działalności gospodarczej. Zakres i zasady wykonywanej przez organ koncesyjny kontroli przedsiębiorców, którym przyznano koncesję, reguluje ustawa z 2 lipca 2004 r.

o swobodzie działalności gospodarczej<sup>11</sup>. Zakres przedmiotowy kontroli obejmuje następujące zagadnienia:

- zgodność wykonywanej działalności z udzieloną koncesją;
- przestrzeganie warunków wykonywania działalności gospodarczej;
- dochowywanie wymagań w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz ochrony bezpieczeństwa lub dóbr osobistych właścicieli.

Ustalenia kontroli mogą być podstawą do cofnięcia lub zmiany zakresu koncesji. Organ koncesyjny cofa koncesję lub zmienia jej zakres, jeśli przedsiębiorca:

- rażąco narusza warunki określone w koncesji lub inne warunki wykonywania koncesjonowanej działalności;
- w wyznaczonym terminie nie usunął wad w stanie faktycznym lub prawnym, które powodowały niezgodność z warunkami koncesji lub przepisami regulującymi działalność objętą koncesją;
- nie podjął w wyznaczonym terminie działalności objętej koncesją.

Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej reguluje także ogólne zasady i tryb prowadzenia kontroli wszystkich przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na terytorium Polski. Przepisy tej ustawy formułują ogólne reguły postępowania organów administracji publicznej wobec podmiotów gospodarczych. W artykule 9 ustawy określono istotne zalecenie dla tych organów: „Wykonując swe zadania, a w szczególności w zakresie nadzoru i kontroli, winny działać z poszanowaniem uzasadnionych interesów przedsiębiorców”.

Ustawa SSE uściśla zakres przedmiotowy kontroli przedsiębiorców funkcjonujących w SSE, obejmujący m.in. zagadnienia dotyczące przedmiotu działalności, terminu rozpoczęcia działalności określonego w zezwoleniu, dochowania limitów zatrudnienia oraz wielkości nakładów inwestycyjnych. Jak wcześniej powiedziano, uprawnienia do prowadzenia kontroli podmiotów, które uzyskały zezwolenie na działalność gospodarczą w strefach SSE minister do spraw gospodarki powierzył spółkom zarządzającym. Spółki te nie mają jednak prawa do wydawania poleceń pokontrolnych. O wynikach kontroli wskazujących na powstanie okoliczności dających podstawę do cofnięcia zezwolenia, ograniczenia jego zakresu lub przedmiotu działalności określonego w zezwoleniu spółka zarządzająca ma obowiązek niezwłocznie powiadomić ministra właściwego do spraw gospodarki. Równocześnie spółka może zgłosić odpowiedni wniosek o podjęcie wobec kontrolowanego przedsiębiorcy stosownej decyzji dotyczącej zezwolenia (cofnięcie, ograniczenie zakresu działalności). Szerzej o udzielaniu i cofaniu zezwoleń na prowadzenie działalności w SSE będzie mowa dalej. O sposobie wykorzystania wyników kontroli

<sup>11</sup> DzU nr 173, poz. 1807, ze zm.

i przysyłanych przez spółki zarządzające wnioskach decyduje minister właściwy do spraw gospodarki.

Należy podkreślić, iż ustawa SSE nie narusza określonych stosownymi przepisami uprawnień właściwych organu państwa do kontroli działalności przedsiębiorców w SSE.

Ogólny nadzór nad funkcjonowaniem stref sprawuje minister właściwy do spraw gospodarki. Spółki zarządzające zobowiązane są do składania ministrowi do spraw gospodarki kwartalnych informacji o funkcjonowaniu stref.

Rada Ministrów została zobowiązana do przedstawiania Sejmowi informacji o realizacji ustawy SSE wraz z rocznym sprawozdaniem z wykonania budżetu państwa (art. 26 ustawy SSE).

### **Udzielanie zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w strefach**

Prowadzenie działalności gospodarczej na terenie specjalnych stref ekonomicznych wymaga uzyskania pozwolenia. Zezwolenie uprawnia przedsiębiorcę do korzystania z pomocy publicznej w formie zwolnień, ulg i innych preferencji podatkowych na zasadach określonych przepisami ustawy SSE i rozporządzeń Rady Ministrów o ustanowieniu stref. Prowadzenie działalności gospodarczej w strefie bez zezwolenia w dziedzinach gospodarki wymagających takiej decyzji właściwych organów podlega karze ograniczenia wolności lub grzywny (art. 60<sup>2</sup> – Kodeksu wykroczeń<sup>12</sup>).

Niektóre rodzaje działalności gospodarczej nie wymagają zezwolenia na ich prowadzenie w strefie. W rozporządzeniach Rady Ministrów o ustanowieniu stref określono katalog rodzajów działalności gospodarczej, na prowadzenie których nie jest wymagane zezwolenie. Katalog jest dość szeroki i obejmuje w szczególności handel (hurtowy, detaliczny) i różnego rodzaju usługi, na przykład usługi świadczone na rzecz obsługi podmiotów działających w strefie, roboty budowlane, usługi pośrednictwa finansowego, usługi z zakresu socjalnego. Ponadto obowiązek uzyskania zezwolenia nie dotyczy dziedzin działalności wymagających koncesji (energetyka, wydobywanie węgla kamiennego i brunatnego, produkcja żelaza i stali).

Na terenie SSE nie może być prowadzona działalność gospodarcza w dziedzinach, które są uciążliwe dla środowiska naturalnego, takich jak np. przetwarzanie paliw silnikowych, wytwarzanie materiałów wybuchowych czy składowanie, produkcja i transport odpadów niebezpiecznych.

Udzielanie, cofanie oraz zmiana zezwoleń należy do kompetencji ministra właściwego ds. gospodarki, który wydaje stosowną decyzję w tych sprawach. Do

<sup>12</sup> DzU nr 12, poz. 114, ze zm.



postępowania w sprawie udzielenia, cofnięcia czy zmiany zezwolenia stosuje się przepisy ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>13</sup>.

W celu zapewnienia bezpośredniego kontaktu inwestorów ze spółkami zarządzającymi strefami oraz współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego, minister właściwy ds. gospodarki został upoważniony do powierzenia spółkom zarządzającym – w drodze rozporządzenia – udzielania w jego imieniu powyższych zezwoleń. Minister gospodarki i pracy powierzył 10 spółkom zarządzającym – rozporządzeniami wydanymi 19 lutego 1998 r.<sup>14</sup> – udzielanie zezwoleń na prowadzenie działalności w strefach. Natomiast cofanie zezwoleń lub zmiana ich treści należy do wyłącznej kompetencji ministra właściwego ds. gospodarki.

Przepisy ustawy SSE przewidują możliwość cofnięcia i wygaśnięcia zezwolenia oraz zmiany jego warunków. Udzielanie, cofanie i zmiana zezwoleń odbywa się według procedury ustalonej przytoczoną wcześniej ustawą z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. Cofnięcie zezwolenia następuje jeśli przedsiębiorca zaprzestał działalności gospodarczej, którą prowadził na jego podstawie. Ponadto zezwolenie może być cofnięte albo może zostać ograniczony zakres lub przedmiot działalności określony w tym zezwoleniu, jeśli przedsiębiorca rażąco naruszył warunki zezwolenia lub nie usunął w terminie stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości. Termin usunięcia uchybień wyznacza w poleceniu pokontrolnym minister właściwy ds. gospodarki.

Wygaśnięcie zezwolenia następuje z upływem okresu, na jaki została wyznaczona strefa. Również na wniosek przedsiębiorcy minister właściwy ds. gospodarki – w drodze decyzji – wygasza zezwolenie. Zezwolenia nie można scedować na inną osobę prawną lub fizyczną.

Na wniosek przedsiębiorcy minister właściwy ds. gospodarki może zmienić zezwolenie, z tym, że ustalenie dla przedsiębiorcy korzystniejszych niż dotychczasowe warunków prowadzenia działalności gospodarczej może nastąpić, jeśli niemożność ich dotrzymania jest spowodowana wykazanymi przez przedsiębiorcę okolicznościami od niego niezależnymi. Zmiana warunków zezwolenia nie może dotyczyć obniżenia określonego w nim poziomu zatrudnienia. Rozszerzenie przedmiotu działalności określonej w zezwoleniu (na wniosek przedsiębiorcy) może nastąpić tylko z zachowaniem warunków dalej opisanych, których spełnienie może być podstawą udzielenia zezwolenia.

<sup>13</sup> T.j. DzU z 2000 r., nr 98, poz. 1071, ze zm.

<sup>14</sup> Rozporządzenia ministra gospodarki i pracy z 19.02.1998 r. w sprawie powierzenia dziesięciu SSE udzielania zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej oraz wykonywania bieżącej kontroli działalności przedsiębiorców na terenie stref oraz ustalenie zakresu tej kontroli zostały opublikowane w DzU z 1998 r., nr 22, poz.: 98, 100, 102, 104, 106, 108, 110, 112, 114 i 148.

W zezwoleniu określone są: przedmiot działalności gospodarczej prowadzonej na terenie strefy oraz warunki dotyczące w szczególności:

- zatrudnienia przez przedsiębiorcę przy prowadzeniu tej działalności przez określony czas ustalonej liczby pracowników;
- dokonania inwestycji na terenie SSE o wartości przekraczającej określoną kwotę;
- terminu rozpoczęcia działalności w strefie.

Właściwy organ może udzielić zezwolenia, jeśli:

- na terenie strefy istnieją warunki do prowadzenia działalności, którą zamierza podjąć przedsiębiorca, a zwłaszcza zakres zamierzonej działalności jest zgodny z planem rozwoju strefy, zaś zarządzający strefą dysponuje wolnymi terenami, obiektami lub pomieszczeniami niezbędnymi do prowadzenia działalności;
- podjęcie przedsięwzięcia jest uzasadnione stopniem przyczynienia się do realizacji celów określonych w planie rozwoju strefy.

Wyłonienie przedsiębiorców, którzy uzyskają zezwolenie na prowadzenie działalności w SSE następuje w drodze przetargu lub rokowań. Tryb prowadzenia, zasady, warunki przetargu lub rokowań określa dla każdej strefy minister właściwy ds. gospodarki w drodze rozporządzenia<sup>15</sup>. W rozporządzeniach tych ustalone zostały także kryteria oceny zamierzeń odnośnie do przedsięwzięć gospodarczych, które mają być podjęte przez inwestorów na terenie stref. Przetargi i rokowania są prowadzone przez zarządzających strefami na podstawie publicznego zaproszenia. Warunkiem udziału w przetargu (rokowaniach) jest spełnienie przez potencjalnego inwestora następujących warunków:

- wykupienie „Specyfikacji istotnych warunków przetargu lub rokowań” i wpłacenie wadium;
- złożenie oferty w formie pisemnej w języku polskim.

Specyfikacja istotnych warunków przetargu (rokowań) powinna zawierać m.in.:

- kryteria przedsięwzięć gospodarczych planowanych na terenie strefy przez przedsiębiorców;
- opis sposobu przygotowania ofert oraz spis dokumentów, jakie mają dostarczyć oferenci, w tym dokumentów stwierdzających ich formę prawną i sytuację finansową;
- określenie położonego w strefie mienia, które ma być wykorzystane w podjętym przedsięwzięciu.

<sup>15</sup> Rozporządzenia ministra gospodarki i pracy z 15.11.2004 r. w sprawie przetargów i rokowań oraz kryteriów oceny zamierzeń co do przedsięwzięć gospodarczych, które mają być podjęte przez przedsiębiorców na terenie poszczególnych 14 SSE zostały opublikowane w DzU z 2004 r., nr 254, poz. od 2538 do 2551.

Do kryteriów, na podstawie których ma być dokonana ocena zamierzeń w zakresie przedsięwzięcia gospodarczego zaliczono między innymi:

- wartość i warunki realizacji przedsięwzięć gospodarczych, w tym inwestycji;
- udział w tworzeniu i modernizacji infrastruktury w strefie;
- zgodność zamierzeń przedsięwzięcia z celami rozwoju strefy;
- stopień innowacyjności technologii przedsięwzięć i działalności planowanej w strefie.

Do złożonej oferty potencjalny inwestor powinien dołączyć dokumenty potwierdzające jego formę prawną i sytuację finansową.

Zarządzający strefą może unieważnić przetarg, jeśli:

- wystąpiły istotne zmiany okoliczności, powodujące, iż prowadzenie postępowania nie leży w interesie publicznym, czego nie można było wcześniej przewidzieć;
- postępowanie obciążone jest wadą uniemożliwiającą wydanie zezwolenia lub zawarcie umowy na udostępnienie prawa do nieruchomości.

Zarządzający strefą po zakończeniu postępowania i wyłonieniu przedsiębiorcy udziela – w drodze decyzji – zezwolenia na prowadzenie działalności w strefie. Regulamin strefy może przewidywać zawarcie umowy, w której uregulowane powinny być wzajemne relacje między spółką zarządzającą a inwestorem.

Udzielaniu zezwoleń na prowadzenie działalności w strefach towarzyszy proces zbywania prawa własności lub prawa wieczystego użytkowania nieruchomości potencjalnym inwestorom. W celu zapewnienia nadzoru i sterowania gospodarowaniem nieruchomościami położonymi w SSE, zgodnie z planami ich rozwoju, spółki zarządzające zostały wyposażone w określone uprawnienia w tym zakresie. Jak już wcześniej powiedziano, spółkom zarządzającym służy prawo pierwokupu w zakresie prawa własności i prawa wieczystego użytkowania nieruchomości położonych w strefach (art.8 ust. 2 ustawy SSE). Uprawnienie to ma istotne znaczenie w przypadku konieczności nabycia przez spółki zarządzające tych praw do nieruchomości po zlikwidowanych przedsiębiorstwach bądź po inwestorach, którzy zrezygnowali z podjęcia działalności na podstawie otrzymanych zezwoleń. Ponadto spółkom zarządzającym może być powierzona przez właściwe organy administracji publicznej – na podstawie ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>16</sup> – organizowanie i przeprowadzanie przetargów na zbycie nieruchomości położonych na terenie strefy, stanowiących własność Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz innych osób prawnych i fizycznych.

Sprzedaż nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego musi być prowadzona według przepisów rozporządzenia

<sup>16</sup> T.j. DzU z 2004 r., nr 261, poz. 2603.

Rady Ministrów z 14 sierpnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów i rokowań na zbycie nieruchomości<sup>17</sup>.

Jeśli potencjalni inwestorzy zgłoszą ofertę nabycia prawa własności lub prawa wieczystego użytkowania nieruchomości położonej na terenie strefy, zarządzający strefą może ogłosić przetarg łączny obejmujący wyłonienie przedsiębiorcy do prowadzenia działalności w strefie na podstawie zezwolenia oraz nabycie praw do nieruchomości. Także spółka zarządzająca może oferować zbycie praw do nieruchomości przedsiębiorcy starającemu się o uzyskanie zezwolenia.

Nabycie nieruchomości przez inwestorów będących cudzoziemcami wymaga – zgodnie z ustawą z 20 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców<sup>18</sup> – uzyskania, w drodze decyzji, zezwolenia ministra spraw wewnętrznych i administracji. Decyzja w sprawie zezwolenia na nabycie nieruchomości położonej w strefie przez cudzoziemca wydawana jest w terminie miesiąca od dnia złożenia wniosku przez stronę (art. 3a powyższej ustawy). Nabycie nieruchomości rolnych położonych w strefach przez cudzoziemców następuje dodatkowo z zachowaniem przepisów ustawy z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego<sup>19</sup>. W procedurze nabycia takiej nieruchomości uczestniczy także Agencja Nieruchomości Rolnych. W odniesieniu do cudzoziemców będących obywatelami lub przedsiębiorcami państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego<sup>20</sup> przepisy ustawy zwalniają te osoby z obowiązku uzyskiwania wyżej opisanych zezwoleń, z wyjątkami dotyczącymi nieruchomości rolnych i leśnych. Wyjątki te określa ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego (str. 8, ust. 2, 2a, 2b, 3).

Analiza danych o liczbie zezwoleń na prowadzenie działalności w SSE wydanych w latach 2000–2005 (do 31 grudnia)<sup>21</sup> wskazuje na znaczącą liczbę potencjalnych inwestorów rezygnujących z tych zezwoleń. W latach 2000–2004 liczba zezwoleń ważnych zmalała z 725 (stan na 31 grudnia 2000 r.) do 679 (stan na 31 grudnia 2004 r.) mimo, że w tych latach wydawano nowe zezwolenia. W 2004 r. wydano 98 zezwoleń, podczas gdy liczba ważnych zezwoleń wzrosła tylko o 9 (z 670 na 31 grudnia 2003 r. do 679 na 31 grudnia 2004 r.). W 2005 r. inwestorzy zrezygnowali z 87 zezwoleń. Mimo iż w 2005 r. wydano 175 nowych zezwoleń, liczba ważnych na koniec 2005 r. (767) była wyższa tylko o 88 od ich liczby na

<sup>17</sup> DzU nr 207, poz. 2108.

<sup>18</sup> T.j. DzU z 2004 r., nr 167, poz. 1758, ze zm.

<sup>19</sup> DzU nr 64, poz. 592.

<sup>20</sup> Europejski Obszar Gospodarczy obejmuje aktualnie kraje Unii Europejskiej oraz kraje Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA): Islandię, Lichtenstein, Norwegię i Szwajcarię.

<sup>21</sup> Dane źródłowe: 1. *Specjalne strefy ekonomiczne. Stan na dzień 31.12.2004 r.* – opracowanie Ministerstwa Gospodarki i Pracy, Warszawa, marzec 2005 r. 2. *Specjalne strefy ekonomiczne na koniec 2005 r.*, opracowanie Ministerstwa Gospodarki i Pracy <www.mgip.gov.pl>.

31 grudnia 2004 r. – 679. Znaczna część inwestorów wyłonionych w trybie przetargów i rokowań zrezygnowała z zezwoleń na prowadzenie działalności w strefach, w tym inwestorów, którzy nabyli nieruchomości położone w SSE. W zakończeniu artykułu przedstawiłem propozycję przeprowadzenia kontroli funkcjonowania SSE, w ramach której zaproponowałem zbadanie przyczyn rezygnowania z zezwoleń tak znacznej liczby potencjalnych inwestorów.

### **Pomoc publiczna dla przedsiębiorców działających w strefach**

Przepisy dotyczące pomocy publicznej udzielanej w formie zwolnień, ulg i innych preferencji podatkowych przedsiębiorcom prowadzącym działalność gospodarczą w SSE na podstawie zezwoleń ulegały w latach 1995–2006 istotnym zmianom związanym z koniecznością dostosowania ich do prawa Unii Europejskiej.

Na podstawie pierwotnej ustawy SSE oraz wcześniej wymienionych rozporządzeń Rady Ministrów o ustanowieniu stref przedsiębiorcy ci w latach 1994–2000 korzystali ze zwolnień i ulg podatkowych na niżej opisanych zasadach. Przedsiębiorcy, których nakłady inwestycyjne o charakterze produkcyjnym na terenie strefy przekraczały 2 mln ecu<sup>22</sup> lub przy prowadzeniu działalności gospodarczej w SSE zatrudniali minimum 100 pracowników, mogli korzystać:

– z całkowitego zwolnienia w podatkach dochodowym od osób prawnych albo od osób fizycznych<sup>23</sup> w okresie pierwszych 10 lat działalności, a w następnym okresie, na jaki strefa została ustanowiona ze zwolnienia w tych podatkach wynoszącego 50% dochodu rocznego;

– ze zwolnienia z podatku od nieruchomości.

Przy niższym poziomie inwestowania (nakłady poniżej 2 mln ecu) zwolnieniu z podatku dochodowego od osób prawnych i od osób fizycznych podlegał dochód w kwocie odpowiadającej wielkości inwestycji. Szczegółowy wykaz wydatków inwestycyjnych podlegających odliczeniu od dochodu zawarty był w rozporządzeniach Rady Ministrów o ustanowieniu stref. Ponadto przedsiębiorcy ci korzystali z drugiej ulgi w wymienionych podatkach z tytułu zatrudnienia, wynoszącej 10% dochodu na każdym 10 pracowników. Zwolnienie to nie mogło być mniejsze niż 10% i większe niż 100% miesięcznego dochodu. Zwolnienie odnosiło się wyłącznie do zatrudnionych po utworzeniu strefy i pracujących w danym miesiącu roku podatkowego.

<sup>22</sup> ECU (*European currency unit*) – europejska jednostka walutowa używana w celach rozrachunkowo-ewidencyjnych przez instytucje UE do 1.01.1999 r.

<sup>23</sup> Ustawa z 15.02.1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. DzU z 2002 r., nr 54, poz. 654, ze zm.); ustawa z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. DzU z 2000 r., nr 14, poz. 176, ze zm.).

Przedsiębiorcy (podatnicy) korzystający z wymienionych zwolnień podatkowych tracili prawo do tych ulg, jeśli w roku podatkowym, w którym korzystali z nich lub przed upływem 3 lat, licząc od końca roku podatkowego, w którym zakończyli korzystanie z ulg, wystąpiły okoliczności wyszczególnione w rozporządzeniach Rady Ministrów o ustanowieniu stref. Między innymi przedsiębiorca tracił ulgi, jeżeli przeniósł w jakiegokolwiek formie własność składników majątkowych, których nabycie stanowiło wydatek zaliczony do podstawy odliczenia od dochodu lub przeniósł środki trwałe do zakładu prowadzonego poza strefą.

W okresie poprzedzającym akcesję do Unii Europejskiej zaistniała konieczność harmonizacji prawa krajowego z prawem wspólnotowym w zakresie udzielania pomocy publicznej przedsiębiorcom. Ustawą z 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców<sup>24</sup> określono warunki dopuszczalności, zasady udzielania oraz nadzorowania pomocy publicznej dla przedsiębiorców. Zaszła więc potrzeba dostosowania zasad udzielania pomocy publicznej w formie zwolnień i ulg podatkowych dla przedsiębiorców działających na podstawie zezwoleń w SSE do wymagań wspomnianej wyżej ustawy. Nowelizacją ustawy SSE, dokonaną na podstawie przepisów ustawy z 16 listopada 2000 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>25</sup>, w istotny sposób zmieniono warunki i zasady udzielania zwolnień i ulg podatkowych dla przedsiębiorców, którzy uzyskali zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej w strefach od 1 stycznia 2001 r. Szczegółowe warunki i zasady udzielania zwolnień i ulg podatkowych określono w rozporządzeniach Rady Ministrów zmieniających rozporządzenia w sprawie ustanowienia SSE. Szerzej o zwolnieniach i ulgach podatkowych dla wymienionych przedsiębiorców w dalszej części artykułu.

Ponadto ustawą z 13 października 2000 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 oraz zmianie innych ustaw<sup>26</sup> zniesiono obligatoryjne zwolnienia z podatku od nieruchomości dla wszystkich przedsiębiorców działających na podstawie zezwoleń w SSE, przysługujące na podstawie przepisów ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych<sup>27</sup>.

Zagadnienie zasad udzielania pomocy publicznej w formie zwolnień i ulg podatkowych przedsiębiorcom ze specjalnych stref ekonomicznych, którzy uzyskali zezwolenia do 1 stycznia 2001 r. na podstawie wcześniej omówionych przepisów, było przedmiotem negocjacji Polski z Komisją Europejską w okresie przedakce-

<sup>24</sup> DzU nr 60, poz. 704, ze zm.

<sup>25</sup> DzU nr 117, poz. 1228.

<sup>26</sup> DzU nr 95, poz. 1041.

<sup>27</sup> T.j. DzU z 2002 r., nr 9, poz. 84.

syjnym w ramach uzgodnień warunków przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Komisja Europejska nie zaakceptowała praw nabytych przez tę grupę przedsiębiorców w zakresie pomocy publicznej udzielanej w formie zwolnień i ulg podatkowych. Uzgodnione przez Polskę z Komisją Europejską nowe zasady udzielania pomocy publicznej dla tych przedsiębiorców zostały zawarte w postanowieniach wspomnianego wcześniej Traktatu akcesyjnego z 18 kwietnia 2003 r., dotyczących specjalnych stref ekonomicznych (załącznik XII, rozdział 5 – „Polityka konkurencji” do aktu dotyczącego warunków przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej i innych państw do UE). Postanowienia Traktatu akcesyjnego zostały wprowadzone do ustawy z 2 października 2003 r. w sprawie zmiany ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych innych ustaw<sup>28</sup>.

W następstwie przedstawionych regulacji, przedsiębiorców działających w SSE można podzielić – przyjmując za podstawę kryterium podziału zasady udzielania pomocy publicznej – na dwie grupy:

- przedsiębiorców, którzy uzyskali zezwolenia do 1 stycznia 2001 r.;
- przedsiębiorców, którzy otrzymali zezwolenia po 1 stycznia 2001 r.

**Pomoc publiczna dla przedsiębiorców, którzy otrzymali zezwolenia przed 1 stycznia 2001 r.**

Wspomnianą wcześniej ustawą z 2 października 2003 r. dla przedsiębiorców, którzy uzyskali zezwolenie na prowadzenie działalności w SSE przed 1 stycznia 2001 r. ustanowiono zróżnicowane zasady udzielania pomocy publicznej w formie zwolnień i ulg podatkowych.

Przedsiębiorcy mali i średni zachowują przyznane im na podstawie pierwotnej ustawy SSE zwolnienia, ulgi i inne preferencje podatkowe na okres przejściowy: małe – do końca 2011 r., a średnie do końca 2010 r. Definicje przedsiębiorców małych i średnich zawierają przepisy art. 105 i art. 106 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej.

Przedsiębiorcom dużym, którzy zostali pozbawieni praw do ulg i zwolnień podatkowych (długoletnich wakacji podatkowych) przyznano w zamian ulgi inwestycyjne. Ulga inwestycyjna polega na prawie odliczenia od dochodów uzyskanych przez przedsiębiorcę od 1 stycznia 2001 r. – 75% kosztów inwestycji poniesionych w ramach zezwolenia od dnia jego uzyskania do 31 grudnia 2006 r. Przedsiębiorcy, którzy uzyskali zezwolenia w 2000 r. mogą odliczyć 50% kosztów inwestycji, a przedsiębiorcy prowadzący działalność w sektorze motoryzacyjnym – 30%. Definicję przedsiębiorcy prowadzącego działalność w sektorze motoryzacyjnym

<sup>28</sup> DzU nr 188, poz. 1840.

określono w przytoczonych wcześniej rozporządzeniach Rady Ministrów w sprawie SSE. Podstawą ustalenia wielkości pomocy (tj. wielkości nakładów odliczanych od dochodu) nie są całkowite koszty inwestycji, lecz tzw. koszty kwalifikujące się do objęcia pomocą publiczną. Definicja tych kosztów zawarta jest w rozporządzeniach Rady Ministrów w sprawie SSE. Koszty inwestycji oraz wielkość pomocy publicznej (tj. wielkość kosztów odliczana od dochodu) są dyskontowane na dzień uzyskania przez przedsiębiorcę zezwolenia na prowadzenie działalności w strefie. Zdyskontowana wartość kosztów i pomocy (na dzień zezwolenia) jest podstawą do ustalenia ulgi podatkowej. Ulgi inwestycyjne ustalone w wyżej opisany sposób są rozliczane (tj. odliczane od dochodu) aż do ich wyczerpania.

W celu częściowej rekompensaty utraconych korzyści przez wymienionych wyżej przedsiębiorców, wspomnianą ustawą z 23 października 2003 r. wprowadzone zostały pozatraktatowe rozwiązania, które przyznały tym podmiotom następujące uprawnienia:

- możliwość zmiany warunków zezwolenia na wniosek przedsiębiorcy;
- uprawnienie do korzystania ze środków Funduszu Strefowego na sfinansowanie nowych inwestycji;
- w odniesieniu do dużych przedsiębiorców – ustawowe zwolnienie z podatku od nieruchomości budynków i budowli oddanych do użytku do końca 1990 r. i gruntów nabytych do końca 2000 r.

Warunkiem skorzystania z powyższych uprawnień jest zaakceptowanie zmian wprowadzonych Traktatem akcesyjnym w zakresie udzielania pomocy publicznej przez złożenie w terminie do 31 grudnia 2007 r. wniosku o zmianę zezwolenia. Decyzję o zmianę zezwolenia wydaje minister właściwy ds. gospodarki. Przedsiębiorca składający taki wniosek może uzyskać korzystniejsze warunki zezwolenia, zwłaszcza w zakresie wielkości nakładów inwestycyjnych i poziomu zatrudnienia. Wniosek o zmianę warunków zatrudnienia nie wymaga uzasadnienia.

Fundusz Strefowy tworzony jest z wpłat podatku dochodowego od dochodów osiągniętych przez omawianych przedsiębiorców po odliczeniu ulg inwestycyjnych (75%, 50% lub 30% inwestycyjnych kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą). Wpłaty podatku organy skarbowe przekazują na rachunek Funduszu prowadzony przez Bank Gospodarstwa Krajowego, który ponadto wyodrębnia rachunek dla każdego podatnika. Sposób i terminy przekazywania oraz rozliczanie wpływów z tytułu tego podatku w części przeznaczony na Fundusz Strefowy reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z 22 lutego 2005 r. w sprawie przekazywania i rozliczania wpływów z podatku dochodowego na rachunek<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> DzU nr 38, poz. 338.



Wnioski o udzielenie wsparcia finansowego nowej inwestycji ze środków Funduszu przedsiębiorca składa do ministra właściwego do spraw gospodarki. Dotacja może być udzielona na wsparcie nowej inwestycji realizowanej przez samego przedsiębiorcę lub przez wskazaną przez niego, powiązaną z nim organizacyjnie lub kapitałowo osobę. Szczegółowe zasady, warunki i tryb udzielania dotacji z Funduszu reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z 21 marca 2006 r. w sprawie udzielania wsparcia nowej inwestycji z Funduszu Strefowego<sup>30</sup>.

Pomoc publiczna dla przedsiębiorców, którzy otrzymali zezwolenia po 1 stycznia 2001 r.

Zasady udzielania regionalnej pomocy publicznej dla tych przedsiębiorców regulują następujące akty normatywne:

– dwie (wcześniej cytowane) ustawy z 16 listopada 2000 r. i z 2 października 2003 r. nowelizujące ustawę SSE;

– ustawa z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej<sup>31</sup>;

– rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie poszczególnych SSE<sup>32</sup>.

Przepisy wymienionej ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej regulują m.in. procedurę notyfikacji pomocy, postępowania przez Komisję Europejską, zasady zwrotu pomocy wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem, postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości, monitorowanie i kontrolę udzielonej pomocy oraz kary pieniężne.

Program pomocy regionalnej dla przedsiębiorców prowadzących działalność w strefach na podstawie zezwoleń wydanych po 31 grudnia 2000 r. (PL39/2004) został notyfikowany przez Komisję Europejską decyzją z 9 marca 2005 r.

Przedsiębiorcy, którzy otrzymali zezwolenie na prowadzenie działalności w SSE po 1 stycznia 2001 r. korzystają z regionalnej pomocy publicznej w formie ulg podatkowych (w podatkach dochodowych od osób prawnych lub od osób fizycznych) z tytułu:

- kosztów nowej inwestycji lub
- tworzenia nowych miejsc pracy.

<sup>30</sup> DzU nr 59, poz. 409.

<sup>31</sup> DzU nr 123, poz. 1291.

<sup>32</sup> Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie SSE, wydane 7.09.2004 r. (dotyczące dwóch stref: łódzkiej i warmińsko-mazurskiej) i 14.09.2004 r. (dotyczące pozostałych 12 SSE) zostały opublikowane w DzU z 2004 r., nr: 215, 218, 219, 220, 222, 224 i 226.

Przez nową inwestycję należy rozumieć:

- inwestycję związaną z utworzeniem lub rozbudową przedsiębiorstwa oraz rozpoczęciem w przedsiębiorstwie działań obejmujących zasadnicze zmiany produkcji lub procesu produkcyjnego, zmiany wyrobów lub usług;
- zakup majątku przedsiębiorstwa zlikwidowanego bądź będącego w likwidacji.

Pomoc publiczna nie może być udzielana na inwestycje odtworzeniowe.

Wielkość pomocy z tytułu nowych inwestycji oblicza się jako iloczyn wskaźnika procentowego maksymalnej intensywności pomocy określonego dla danego obszaru kraju i kosztów inwestycji kwalifikujących się do objęcia pomocą. Definicję kosztów inwestycji kwalifikujących się do objęcia pomocą – jak podano wcześniej – określają przepisy wymienionych rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie SSE. Warunkiem udzielenia pomocy z tytułu nowej inwestycji jest udział własny środków przedsiębiorcy w jej finansowaniu, wynoszący 25% całkowitych kosztów inwestycji.

Wielkość dopuszczalnej pomocy publicznej dla przedsiębiorstw realizujących w specjalnej strefie ekonomicznej tzw. duże projekty inwestycyjne (tj. takie, których koszty kwalifikujące się do uzyskania pomocy przekraczają równowartość 50 mln euro) ustala się według odpowiedniego wzoru ujętego w rozporządzeniach Rady Ministrów w sprawie stref. Duży projekt inwestycyjny objęty wsparciem wymaga indywidualnej notyfikacji Komisji Europejskiej.

Wielkość pomocy z tytułu nowych miejsc pracy oblicza się jako iloczyn wskaźnika maksymalnej intensywności pomocy określonej dla danego obszaru kraju i dwuletnich kosztów pracy nowo zatrudnionych pracowników.

Wskaźniki maksymalnej intensywności regionalnej pomocy inwestycyjnej obowiązujące od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2013 r. zostały określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z 13 października 2006 r. w sprawie ustalenia mapy regionalnej pomocy<sup>33</sup>. Wskaźniki te kształtują się w granicach od 30% (np. dla Warszawy) do 50% (np. dla woj. łódzkiego).

Ulga w podatku dochodowym z tytułu nowej inwestycji (tj. odliczenie kosztów inwestycji kwalifikujących się do objęcia pomocą od dochodu podatnika) przysługuje przedsiębiorcy począwszy od miesiąca, w którym poniósł wydatki inwestycyjne w okresie od uzyskania zezwolenia aż do wyczerpania dopuszczalnej pomocy regionalnej.

Przedsiębiorca korzystający z powyższej ulgi musi spełnić następujące warunki:

- prowadzić działalność gospodarczą w SSE przez okres nie krótszy niż 5 lat;

<sup>33</sup> DzU nr 190, poz. 1402.

– nie przenosić w jakiegokolwiek formie własności składników majątku, z którymi były związane wydatki inwestycyjne przez okres 5 lat od dnia wprowadzenia do ewidencji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych.

Ulga w podatku dochodowym w tytułu utworzenia miejsc pracy przysługuje począwszy od miesiąca, w którym przedsiębiorca rozpoczął ponoszenie kosztów pracy aż do wyczerpania dopuszczalnej pomocy regionalnej, pod warunkiem utrzymania nowo utworzonych miejsc pracy przez okres nie krótszy niż 5 lat.

Przedstawiony system ulg podatkowych dla przedsiębiorców działających w strefach stwarza silne zachęty finansowe do realizacji, a nawet przekraczania ustalonych w zezwoleniach na prowadzenie działalności gospodarczej wielkości inwestycji i zatrudnienia.

Strefy można uznać za swego rodzaju raje podatkowe na mapie gospodarczej Polski. Przedsiębiorstwa prowadzące działalność w SSE na podstawie zezwoleń korzystają z wcześniej opisanych zwolnień, ulg i innych preferencji podatkowych. Podmioty te mogą wykorzystywać te przywileje fiskalne dla osiągnięcia korzyści finansowych kosztem budżetu państwa dla siebie lub przedsiębiorstw z nimi powiązanych (kapitałowo, majątkowo, rodzinie), a działających poza strefami lub za granicą. Przedsiębiorstwa powiązane mogą w ramach wzajemnych transakcji dokonywać transferów dochodów w celu uniknięcia ich opodatkowania. Przedsiębiorcy stref będący spółkami zależnymi międzynarodowych koncernów starają się transferować dochody do spółek dominujących mających siedzibę poza Polską, unikając w ten sposób opodatkowania tych dochodów w Polsce, a zasilając jednocześnie kapitałowo koncern. Przedsiębiorstwa korzystające ze zwolnień podatkowych (tzw. wieloletnich wakacji podatkowych) będą starały się przejmować dochody od podmiotów z nimi powiązanych, aby zminimalizować ich dochody opodatkowane lub powodować powstawanie strat bilansowych. Przedsiębiorcy korzystający z ulg inwestycyjnych i ulg z tytułu nowych miejsc pracy będą zainteresowani z kolei transferowaniem dochodów do podmiotów powiązanych, aby umniejszać swe dochody do opodatkowania lub powodować występowanie strat bilansowych w celu odroczenia rozpoczęcia lub wydłużenia okresu rozliczania wspomnianych ulg podatkowych. Straty bilansowe są bowiem rozliczane w przyszłych latach z dochodu, umniejszają więc podstawę do odliczania ulg podatkowych.

Udzielona pomoc publiczna w formie zwolnień i ulg podatkowych dla przedsiębiorstw w SSE ogółem do końca 2004 r. wyniosła 2149,6 mln zł, co stanowiło tylko 11% nakładów inwestycyjnych poniesionych do 31 grudnia 2004 r. przez te podmioty<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> Dane z opracowania Ministerstwa Gospodarki pt.: *Specjalne strefy ekonomiczne na koniec 2005 r.* <[www.mgip.gov.pl](http://www.mgip.gov.pl)>.

Transfery dochodów między przedsiębiorcami w celu zminimalizowania obciążeń podatkowych grupy kapitałowej lub innej nieformalnej grupy majątkowej odbywają się różnymi metodami. Wśród tych metod najczęściej stosowane są ceny transferowe w transakcjach między podmiotami powiązаныmi. Ceny transferowe ustalane są na poziomie odbiegającym od cen rynkowych w górę lub w dół, w zależności od kierunku transferu dochodu. Stosując zaniżone ceny sprzedaży przedsiębiorca transferuje dochód na rzecz powiązanego z nim odbiorcy. Takie postępowanie między przedsiębiorcami powiązаныmi jest naruszeniem przepisów podatkowych. Przepisy podatkowe (art. 14 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych i art. 25 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych) nakazują kontrahentom powiązаныm zawieranie ze sobą transakcji na warunkach takich, jakie ustaliliby między sobą racjonalnie działający przedsiębiorcy niezależni w porównywanym transakcjach (tzw. zasada ceny rynkowej).

Organy podatkowe zostały uprawnione do odrzucania deklarowanych (zeznawanych) dochodów i należnych podatków, jeśli w trakcie kontroli podatkowej lub skarbowej ujawnione zostanie stosowanie przez podatnika w transakcjach z podmiotem powiązаныm cen transferowych odbiegających od cen rynkowych. Organ skarbowy musi udowodnić wpływ tych działań na zniżenie dochodu będącego podstawą opodatkowania. Dokonuje wówczas ustalenia dochodu do opodatkowania przez oszacowanie na podstawie określonych cen transakcyjnych na poziomie rynkowym. Oszacowany dochód będzie stanowić podstawę do opodatkowania. Zasady i metody szacunku cen przez organy skarbowe zostały określone w rozporządzeniu ministra finansów z 10 października 1997 r. w sprawie sposobu i trybu określania dochodów podatników w drodze oszacowania cen w transakcjach dokonywanych przez tych podatników<sup>35</sup>.

W celu stworzenia organom skarbowym instrumentu bieżącej kontroli stosowania cen transferowych w transakcjach między podmiotami powiązаныmi przepisy ustaw o podatkach dochodowych wprowadziły obowiązek sporządzania przez wymienionych podatników specjalnej dokumentacji podatkowej dotyczącej tych transakcji według zasad określonych w tych ustawach.

\*

Zagadnienie tworzenia i funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych było przedmiotem kontroli przeprowadzonej w IV kwartale 1998 r. i I kwartale 1999 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli<sup>36</sup>. Dotyczyła ona funkcjonowania stref w latach

<sup>35</sup> DzU nr 128, poz. 833.

<sup>36</sup> *Informacja o wynikach kontroli tworzenia i funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych na terenie Polski*, NIK, nr ewid. 182/1999 – lipiec 1999 r.

1995–1998, a więc w pierwszym okresie ich powstawania. Ustalenia kontroli, którą objęto większość spółek zarządzających, niektórych przedsiębiorców oraz Ministerstwo Gospodarki, wskazały m.in. na następujące nieprawidłowości:

- niski stopień (14%) zagospodarowania stref;
- niewłaściwości w gospodarowaniu majątkiem przez spółki zarządzające przy występującym niedoborze środków na budowę obiektów infrastruktury (w 11 strefach nie poniesiono żadnych nakładów na infrastrukturę);
- nienależyty nadzór Ministerstwa Gospodarki nad spółkami zarządzającymi strefami;
- istnienie zagrożeń konkurencyjnych stwarzanych przez przedsiębiorców w strefach wobec przedsiębiorców działających poza tymi obszarami.

Po 12 latach funkcjonowanie stref przyczyniło się wydatnie do rozwoju gospodarczego rejonów kraju, w których zostały one utworzone. Wartość poniesionych przez przedsiębiorców nakładów inwestycyjnych w latach 1995–2006 (do 30 września) ukształtowała się na poziomie 31,5 mld zł. Liczba ważnych zezwoleń na prowadzenie działalności w SSE wynosiła 854 na 30 września 2006 r.<sup>37</sup> Utworzono przeszło 100 tys. nowych miejsc pracy.

Ocena efektywności działania stref, realizacji planu ich rozwoju, zagospodarowania terenów SSE oraz wyników działalności przedsiębiorstw, a także nadzoru i kontroli organów państwa nad tymi uprzywilejowanymi gospodarczo obszarami kraju – moim zdaniem – powinna być dokonana przez Najwyższą Izbę Kontroli przez przeprowadzenie ponownej kontroli tego zagadnienia. Dla kompleksowego zbadania problematyki pomocy publicznej udzielanej w formie zwolnień i ulg podatkowych przedsiębiorstwom działającym w strefach, z uwzględnieniem wpływu powiązań kapitałowych i innych przedsiębiorców ze stref z przedsiębiorstwami działającymi poza nimi na prawidłowość i rzetelność opodatkowania tych podmiotów gospodarczych, celowe wydaje się włączenie (stosownie do art. 12 ustawy o NIK) do proponowanej kontroli SSE organów kontroli skarbowej.

Badania kontrolne NIK powinny skoncentrować się na następujących zagadnieniach:

- zasadność i celowość zmian w obszarze stref (podstref) oraz stopień zagospodarowania terenów stref;
- prawidłowość procedur dokonywanych przetargów i rokowań przy wyłanianiu przedsiębiorców do prowadzenia działalności w SSE oraz zbywania na rzecz tych inwestorów nieruchomości położonych na terenie stref;

---

<sup>37</sup> *Efekty funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych na koniec września 2006 r.*, opracowanie Ministerstwa Gospodarki <[www.mgip.gov.pl](http://www.mgip.gov.pl)>.

– przyczyny i okoliczności rezygnacji z zezwoleń wydawanych w trybie przetargu i rokowań przez potencjalnych inwestorów, w tym szczególnie tych, którzy nabyli w ramach tych przetargów i rokowań nieruchomości w strefach;

– zagospodarowanie nieruchomości nabytych przez inwestorów, którzy zrezygnowali z zezwoleń;

– opóźnienia w rozpoczynaniu działalności gospodarczej przez inwestorów, którzy uzyskali zezwolenia na prowadzenie tej działalności (np. na 31 grudnia 2004 r. liczba ważnych zezwoleń wynosiła 679, a liczba przedsiębiorców 429);

– spełnianie przez przedsiębiorców warunków zezwoleń, w tym szczególnie dotyczących inwestycji i zatrudnienia;

– prawidłowość i rzetelność korzystania przez przedsiębiorców z pomocy publicznej, w tym w formie ulg, zwolnień podatkowych i dotacji;

– nadzór i kontrola spółek nadzorujących SSE nad działalnością gospodarczą przedsiębiorców;

– nadzór wewnętrzny organów nadzorczych spółek zarządzających (walnego zgromadzenia, rady nadzorczej);

– nadzór Ministerstwa Gospodarki nad funkcjonowaniem spółek zarządzających.

Wyniki kontroli specjalnych stref ekonomicznych mogłyby być wykorzystane przez Izbę do opracowywanej analizy realizacji budżetu państwa, a także do zgłoszenia uwag do informacji o realizacji ustawy o SSE, składanej Sejmowi przez Radę Ministrów przy sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa.

*Stanisław Laskowski*

**Paweł Wieczorek**

## **DZIAŁANIA UNII EUROPEJSKIEJ NA RZECZ OGRANICZENIA EMISJI GAZÓW CIEPLARNIANYCH**

W 2004 r. kraje Unii Europejskiej<sup>1</sup> w związku z wytwarzaniem energii elektrycznej i ciepłej wyemitowały do atmosfery łącznie 3,85 mld ton dwutlenku węgla (CO<sub>2</sub>)<sup>2</sup>, czyli prawie 15% globalnej wielkości emisji tego rodzaju zanieczyszczeń na świecie, ocenianej na 26,08 mld ton CO<sub>2</sub> (tabela 1). Zgodnie z prognozami Międzynarodowej Agencji (IEA), w 2015 r. do atmosfery zostanie wypuszczonych w sumie 33,33 mld ton CO<sub>2</sub>, zaś w 2030 r. – 40,42 mld ton. Głównym sprawcą 55% przyrostu wielkości światowej emisji CO<sub>2</sub>, jaki wystąpić ma w latach 2004–2030, będą kraje rozwijające się (w tym zwłaszcza Chiny), natomiast ilość CO<sub>2</sub>, którą wyemitują państwa Unii Europejskiej zwiększy się we wskazanym okresie o niecałe 10%.

Rosnące zanieczyszczenie atmosfery gazami cieplarnianymi (ang. *greenhouse gases*)<sup>3</sup> powoduje stopniowe podnoszenie się średniej temperatury na Ziemi<sup>4</sup>, to zaś

---

<sup>1</sup> UE w składzie 25 państw, a więc jeszcze bez Bułgarii i Rumunii, które zostały przyjęte do Unii w styczniu 2007 r.

<sup>2</sup> W UE z wytwarzaniem energii związane jest około 80% łącznej emisji gazów cieplarnianych.

<sup>3</sup> Do gazów cieplarnianych zalicza się: dwutlenek węgla (CO<sub>2</sub>), metan (CH<sub>4</sub>), podtlenek azotu (N<sub>2</sub>O), fluorowęglowodory (HFC<sub>s</sub>), perfluorokarbony (PFC<sub>s</sub>) oraz sześćfluorek siarki (SF<sub>6</sub>). Wielkość emisji innych niż CO<sub>2</sub> gazów cieplarnianych przelicza się na tony tzw. ekwiwalentu CO<sub>2</sub>, mnożąc ilość ton poszczególnych gazów przez odpowiedni współczynnik ocieplenia.

<sup>4</sup> W lutym 2007 r. opublikowane zostały alarmistyczne prognozy Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (ang. *Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC*), z których wynika, że jeśli nie zostaną podjęte skuteczne działania na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych, średnia temperatura na Ziemi do końca obecnego stulecia prawdopodobnie wzrośnie o 1,8-4,0 °C, a więc w znacznie większym stopniu niż w ciągu minionych 100 lat, kiedy przeciętna temperatura podniosła się o 0,7 °C. Punkt krytyczny stanowi wzrost temperatury o ponad 2 °C w stosunku do poziomu sprzed ery uprzemysłowienia, po przekroczeniu którego radykalnie wzrasta ryzyko wystąpienia bardzo niekorzystnych i trwałych zmian

grozi wystąpieniem rozległych i nieodwracalnych zakłóceń w globalnym ekosystemie, o trudnych nawet do oszacowania skutkach gospodarczych i społecznych. Wynika z tego konieczność podejmowania działań na rzecz powstrzymania degradacji środowiska naturalnego, w tym także ograniczenia emisji zanieczyszczeń do atmosfery, przyczyniających się do globalnego ocieplenia.

Wśród międzynarodowych inicjatyw zmierzających w tym kierunku najczęściej chyba wskazuje się Protokół z Kioto z 1997 r.<sup>5</sup>, uzupełniający tzw. konwencję klimatyczną z 1992 r.<sup>6</sup> Kluczowy element tego porozumienia stanowi zobowiązanie państw-stron do zmniejszenia w latach 2008–2012 ilości emitowanych do atmosfery gazów cieplarnianych o co najmniej 5,2% w stosunku do poziomu z 1990 r., przy czym w przypadku piętnastu krajów ówczesnej UE (UE-15) redukcja ma mieć większy zakres i wynieść 8%. Ponadto każdy kraj – również Polska, będąca stroną Protokołu z Kioto od grudnia 2002 r. – otrzymał dopuszczalny pułap emisji w latach 2008–2012, co dla nowych członków UE z Europy Środkowej i Wschodniej na ogół oznacza konieczność zmniejszenia wielkości emisji o 6-8% w porównaniu z rokiem bazowym<sup>7</sup>.

W celu ułatwienia realizacji zobowiązań redukcyjnych, w Protokole z Kioto przewidziano wprowadzenie systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, który nadaje działaniom na rzecz poprawy stanu atmosfery wymiar rynkowy. Jest to ważne, bowiem ograniczenie emisji gazów cieplarnianych często pociąga za sobą kosztowne inwestycje, a także rzutuje na wielkość produkcji oraz perspektywy rozwojowe firm i przez to stanowi jeden z czynników wpływających na międzynarodową konkurencyjność europejskich przedsiębiorców.

Protokół z Kioto jest uważany za pierwszy krok w kierunku ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, ale jednak – aby skutecznie zapobiec niebezpiecznym zmianom klimatu – kraje rozwinięte muszą się zdecydować na znacznie głębszą redukcję ilości zanieczyszczeń, sięgającą w okresie do 2020 r. przynajmniej 30% pułapu emisji z 1990 r., zaś w perspektywie 2050 r. – 60-80%<sup>8</sup>. Ponadto zobowiązania

---

w klimacie. Komunikat Komisji Europejskiej nr IP/07/128 z 2.02.2007 r. Zob. także: *Climate Change 2007: the Physical Science Basis. Summary for Policymakers*, IPCC, s. 18, <<http://www.ipcc.ch/SPM2feb07.pdf>>.

<sup>5</sup> Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu z 11.12.1997 r. (DzU z 2005 r., nr 203, poz. 1684).

<sup>6</sup> *Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu* (ang. *United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC*), podpisana w czerwcu 1992 r. podczas Konferencji ONZ w sprawie Środowiska i Rozwoju (UNCED), zorganizowanej w Rio de Janeiro (znanej także pod nazwą Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro). UNFCCC weszła w życie w marcu 1994 r., zaś w przypadku Polski – w październiku 1994 r. Do chwili obecnej konwencję ratyfikowało już 191 państw.

<sup>7</sup> W przypadku Polski za rok bazowy dla CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub> oraz N<sub>2</sub>O przyjęto 1988 r.

<sup>8</sup> Konkluzje z posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 8-9.03.2007 r., 7224/07 CONCL 1, Bruksela, 9.03. 2007 r. Wcześniej podobne stanowisko zajął Parlament Europejski w rezolucji z 15.11.2005 r. w sprawie powstrzymania globalnych zmian klimatycznych, A6-0312/2005.



redukcyjne muszą podjąć również Stany Zjednoczone, a także wiele krajów rozwijających się, w tym zwłaszcza Chiny, które – mimo, iż należą do grupy największych trucieli atmosfery – dotychczas nie uczestniczą w międzynarodowych działaniach na rzecz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Mając to na względzie, Unia Europejska opowiada się za szybkim rozpoczęciem wielostronnych negocjacji na temat kompleksowego traktatu w sprawie zmian klimatycznych, który zastąpiłby Protokół z Kioto po upływie w 2012 r. okresu realizacji jego celów. Przygotowanie wspomnianego traktatu wymaga czasu, dlatego Unia Europejska – dając wyraz postawie proekologicznej – już teraz postanowiła zmniejszyć do 2020 r. wielkość emisji gazów cieplarnianych o 20%, co oczywiście nie zamyka drzwi do dalej idącej redukcji, jeśli taka byłaby wola społeczności międzynarodowej<sup>9</sup>.

Tabela 1

**Prognozowany przez IEA wzrost wielkości emisji CO<sub>2</sub> w latach 2004–2030<sup>1)</sup>  
(w mln ton oraz %)**

Kraje	2004 r.		2015 r.		2030 r.	
	w mln t	udział <sup>2)</sup>	w mln t	udział <sup>2)</sup>	w mln t	udział <sup>2)</sup>
Świat ogółem, w tym:	26 079	100,0	33 333	100,0	40 420	100,0
1. Kraje rozwijające się, w tym:	10 171	39,0	15 396	46,2	21 111	52,2
– Chiny	4 769	18,3	7 744	23,2	10 425	25,8
– Indie	1 103	4,2	1 620	4,9	2 544	6,3
2. Kraje rozwinięte i inne <sup>3)</sup> , w tym:	15 908	61,0	17 937	53,8	19 309	47,8
– USA	5 769	22,1	6 573	19,7	7 138	17,7
– UE	3 847	14,8	4 048	12,1	4 216	10,4
– Japonia	1 211	4,6	1 250	3,8	1 154	2,9
– Rosja	1 512	5,8	1 746	5,2	1 883	4,7

<sup>1)</sup> Dane dotyczą emisji CO<sub>2</sub> związanej z wytwarzaniem energii elektrycznej i ciepłej.

<sup>2)</sup> Udział poszczególnych krajów (grup krajów) w globalnej emisji CO<sub>2</sub>.

<sup>3)</sup> Kraje w okresie transformacji systemowej, z wyłączeniem państw, które przystąpiły do UE w maju 2004 r.

Źródło: Zestawiono na podstawie: *World Energy Outlook 2006*, International Energy Agency 2006, s. 493-519.

<sup>9</sup> Zdaniem UE, negocjacje te powinny zostać otwarte podczas rozpoczynającej się pod koniec 2007 r. międzynarodowej konferencji ONZ w sprawie zmian klimatu i zakończone do 2009 r.

Ponieważ główne źródło emisji gazów cieplarnianych stanowi wytwarzanie energii elektrycznej i ciepłej, istotne znaczenie dla możliwości zmniejszenia stopnia zanieczyszczenia atmosfery będą miały działania, które Unia Europejska zamierza realizować w ramach polityki energetycznej. W szczególności chodzi o<sup>10</sup>:

- poprawę efektywności energetycznej gospodarki Unii, w wyniku której zużycie energii pierwotnej w krajach UE spadnie do 2020 r. łącznie o 20%;
- zwiększenie do 20% w okresie do 2020 r. średniego udziału energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych w całkowitym zużyciu energii w UE (wkład poszczególnych państw członkowskich w realizację tego celu, w tym Polski, będzie zróżnicowany i dostosowany do ich realnych możliwości); w tym samym czasie do 10% powinien również wzrosnąć udział biopaliw w strukturze paliw wykorzystywanych w sektorze transportu;
- przyspieszenie rozwoju technologii niskoemisyjnych, które można będzie stosować w energetyce i innych sektorach uciążliwych dla atmosfery.

### **Realizacja zobowiązań Unii Europejskiej wynikających z Protokołu z Kioto**

Podstawowym celem Protokołu z Kioto jest poprawa globalnego stanu środowiska naturalnego przez redukcję emisji zanieczyszczeń, wymuszoną mechanizmem regulacyjno-rynkowym. Wspomniane porozumienie weszło w życie w lutym 2005 r., z chwilą zakończenia ratyfikacji przez grupę 55 krajów, w przypadku których łączna wielkość emisji gazów cieplarnianych wynosi minimum 55% globalnego poziomu emisji z 1990 r. W tym kontekście istotne znaczenie miała ratyfikacja Protokołu m.in. przez Rosję, co nastąpiło dopiero w listopadzie 2004 r. Zwłoka Rosji wynikała z wątpliwości, czy limity emisji gazów cieplarnianych nie będą stanowiły czynnika hamującego rozwój rosyjskiej gospodarki. Ostatecznie jednak Rosja zaakceptowała Protokół, mając nadzieję na duże korzyści z tytułu handlu uprawnieniami do emisji CO<sub>2</sub>.

Do Protokołu z Kioto nie przystąpiły Stany Zjednoczone, które są czołowym konsumentem energii na świecie, a jednocześnie obecnie wytwarzają największe ilości gazów cieplarnianych. Negatywne stanowisko Stanów Zjednoczonych wobec Protokołu wynika z obaw o skutki dużych zobowiązań do redukcji emisji dla międzynarodowej konkurencyjności przedsiębiorców amerykańskich, zwłaszcza w kontekście rosnącej pozycji Chin oraz Indii na rynku światowym. Stanom Zjednoczonym nie podoba się, że Chiny nie zostały związane żadnymi zobowiązaniami do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, chociaż najpóźniej

---

<sup>10</sup> *Ograniczenie globalnego ocieplenia do 2°C w perspektywie roku 2020 i dalszej*, Komisja Europejska, KOM(2007), 2. wersja ostateczna, Bruksela, 10.1.2007 r., s. 6-9.

od 2015 r. kraj ten będzie zajmował pierwsze miejsce w rankingu największych trucieli atmosfery. Do zdecydowanych oponentów Protokołu z Kioto należy również Australia, zgłaszająca zastrzeżenia zbliżone do stanowiska Stanów Zjednoczonych.

### Realizacja zobowiązań przez kraje UE-15

Zobowiązanie państw UE-15 do ograniczenia o 8% emisji gazów cieplarnianych zostało – zgodnie z decyzją Rady 2002/258/WE z 25 kwietnia 2002 r.<sup>11</sup> – rozdzielone w sposób zróżnicowany między poszczególne państwa Unii Europejskiej. W ramach dokonanego podziału cztery relatywnie słabo rozwinięte kraje „starej” Unii Europejskiej mogą w latach 2008–2012 zwiększyć wielkości emisji w stosunku do pułapu z 1990 r. odpowiednio o: 27% w przypadku Portugalii, 25% – Grecji, 15% – Hiszpanii i 13% – Irlandii. Równocześnie pozostałe kraje UE-15 zobowiązały się do ponadproporcjonalnej redukcji emisji, sięgającej w przypadku Luksemburga 28%, Niemiec i Danii – po 21%, Austrii – 13% oraz Wielkiej Brytanii – 12,5%.

Ponieważ w niektórych krajach UE-15 poziom emisji gazów cieplarnianych systematycznie wzrasta, mogą one mieć problemy z osiągnięciem przyznanym im limitów (tabela 2). Co ciekawe, dotyczy to nie tylko państw, które – jak na przykład Austria, Belgia, Dania, Luksemburg czy Włochy – powinny ograniczyć wielkość emisji w stosunku do roku bazowego, ale także Hiszpanii, Irlandii i Portugalii – a więc krajów, które mają prawo do znacznego zwiększenia ilości zanieczyszczeń wypuszczanych do atmosfery.

Zgodnie z Protokołem z Kioto, kraje, które w latach 2008–2012 przekroczą dopuszczalny poziom emisji gazów cieplarnianych, będą musiały wywiązać się ze swoich zobowiązań w kolejnych latach, z tym że ich indywidualne limity emisji zostaną wówczas karnie obniżone o 30%. Ponieważ jednak za złamanie porozumienia nie grożą sankcje finansowe, ani też nie powołano żadnego organu odpowiedzialnego za egzekwowanie redukcji emisji, niektóre państwa (np. Stany Zjednoczone) kwestionują skuteczność Protokołu z Kioto, jako instrumentu przyczyniającego się w istotny sposób do poprawy stanu atmosfery.

---

<sup>11</sup> Council Decision of 25 April 2002 concerning the approval, on behalf of the European Community, of the Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change and the joint fulfillment of commitments thereunder (2002/358/CE), “Official Journal of the European Communities” L 130 z 15.5.2002 r., s. 1. Porozumienie państw UE w tej sprawie znane jest także pod angielską nazwą *Burden-sharing Agreement* – BSA.

Tabela 2

**Stan realizacji przez państwa UE-15 zobowiązań z tytułu  
Protokołu z Kioto w latach 1995–2003  
(poziom emisji z 1990 r. = 100%)**

Kraj	1995 r.	1997 r.	1999 r.	2001 r.	2003 r.	Docelowy pułap emisji <sup>1)</sup>
Kraje UE-15 średnio	97,1	97,6	96,2	97,5	98,3	92,0
Austria	102,1	105,7	102,4	108,1	116,6	87,0
Belgia	103,8	100,9	99,7	99,9	100,6	92,5
Dania	110,2	115,3	104,7	100,2	106,3	79,0
Finlandia	101,6	107,9	102,9	107,6	121,5	100,0
Francja	99,1	100,6	99,6	99,3	98,1	100,0
Grecja	102,5	110,0	114,1	119,6	123,2	125,0
Hiszpania	110,0	114,5	127,6	132,6	140,6	115,0
Holandia	105,2	105,6	100,8	101,1	100,8	94,0
Irlandia	107,8	116,1	123,9	131,1	125,2	113,0
Luksemburg	78,8	73,8	70,9	76,9	88,5	72,0
Niemcy	88,3	86,8	81,8	82,3	81,5	79,0
Portugalia	117,2	118,6	139,4	136,8	136,7	127,0
Szwecja	101,5	100,6	96,7	94,4	97,6	104,0
Wielka Brytania	91,9	92,0	86,8	88,3	86,7	87,5
Włochy	103,4	102,9	106,5	109,0	111,6	93,5

<sup>1)</sup> Docelowy pułap emisji w latach 2008–2012, ustalony na mocy decyzji Rady 2002/258/WE z 25.04.2002 r.  
Źródło: *Ochrona środowiska 2006*, GUS, Warszawa 2006, s. 496.

### Realizacja zobowiązań przez Polskę

Eksperti nie mają wątpliwości, że Polska – podobnie zresztą jak pozostałe nowe kraje Unii Europejskiej (być może z wyjątkiem Słowenii)<sup>12</sup> – bez problemu wykona zobowiązania wynikające z Protokołu z Kioto i nawet najbardziej optymistyczne

<sup>12</sup> Z danych GUS wynika, że w 2003 r. nowe kraje UE dysponowały nadwyżką redukcji emisji gazów cieplarnianych w stosunku do wymagań Protokołu z Kioto, wynoszącą w przypadku Litwy – 58,2 punktu proc., Łotwy – 50,5, Estonii – 42,8, Węgier – 25,9, Słowacji – 20,2 i Czech – 16,3. O 6,1 punktu proc. dopuszczalny pułap emisji przekraczała natomiast Słowenia. *Ochrona środowiska 2006*, op.cit., s. 496.

prognozy rozwoju polskiej gospodarki nie dają podstaw do obaw w tym zakresie<sup>13</sup>. W przypadku Polski, jako punkt odniesienia do redukcji emisji najważniejszych rodzajów gazów cieplarnianych ustalono rok 1988<sup>14</sup> (a nie 1990 r., jak w przypadku państw UE-15). Przyjęcie takiego rozwiązania było jak najbardziej uzasadnione, bowiem na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych – kiedy w Polsce rozpoczął się proces transformacji systemowej – bardzo wiele przedsiębiorstw ograniczyło produkcję czy wręcz upadło, co w konsekwencji pociągnęło za sobą poważne zmniejszenie zapotrzebowania na energię<sup>15</sup>. To z kolei wpłynęło na spadek wielkości emisji gazów cieplarnianych z 565,3 mln ton w 1988 r. do 459,8 mln ton w 1990 r. (rysunek 1). Gdyby za punkt odniesienia został przyjęty 1990 r., wówczas uzyskanie tak daleko idącej redukcji ilości zanieczyszczeń stanowiłoby zadanie znacznie trudniejsze.

W latach 1988–2002 skala emisji gazów cieplarnianych w Polsce wykazywała stałą tendencję malejącą (rysunek 1), w efekcie czego Polska obecnie dysponuje co najmniej 25-26% nadwyżką redukcji poziomu emisji w stosunku do limitu wynikającego z Protokołu z Kioto, który będzie obowiązywał w latach 2008–2012<sup>16</sup>. Wśród głównych przyczyn tego stanu rzeczy wymienić trzeba takie czynniki, jak:

– spadek aktywności gospodarczej w początkowej fazie procesu transformacji systemowej Polsce, będący konsekwencją upadłości wielu przedsiębiorstw państwowych w sektorze energetyki, przemysłu wydobywczego oraz hutnictwa żelaza i stali lub też ograniczenia przez te przedsiębiorstwa skali produkcji;

<sup>13</sup> Przyrost PKB z reguły pociąga za sobą wzrost – ale niekoniecznie wprost proporcjonalny – zapotrzebowania na energię elektryczną i ciepłą, a w konsekwencji także zwiększenie ilości zanieczyszczeń emitowanych do atmosfery. Skala wzrostu popytu na energię zależy także od stopnia energochłonności gospodarki i zmian w tym zakresie. W przypadku Polski przewiduje się, że wskaźnik elastyczności wzrostu zużycia energii elektrycznej względem wzrostu PKB pozostanie w latach 2007–2015 na w miarę zbliżonym poziomie (0,80–0,85) i dopiero w przyszłości można się spodziewać większego spadku tego wskaźnika (do 0,55). Oznacza to, że wzrost PKB np. o 10% spowoduje początkowo wzrost zapotrzebowania na energię o 8-8,5%, a później o 5,5%. Cyt. za: *Krajowy plan rozdziału uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> na lata 2008–2012*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2006, s. 9, 12 i 25.

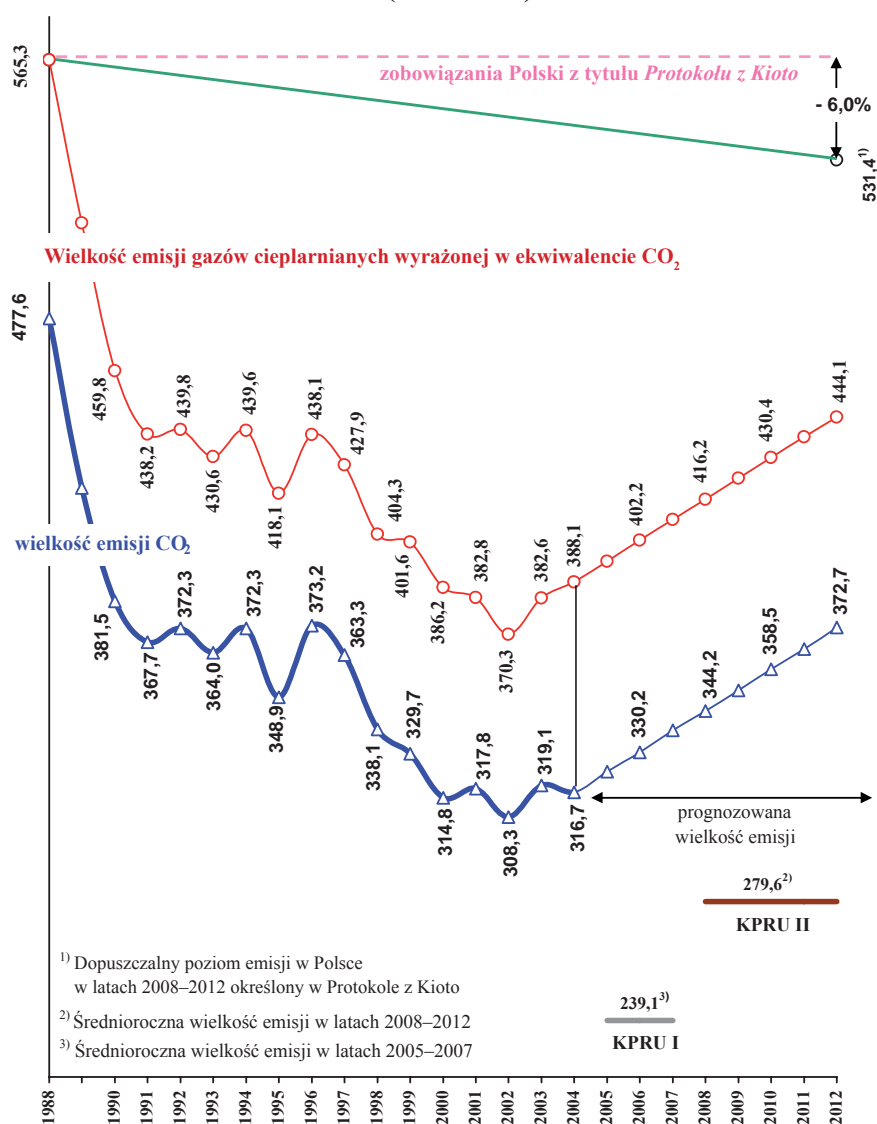
<sup>14</sup> Chodzi o CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub> i N<sub>2</sub>O – w 2004 r. emisja tych gazów stanowiła w sumie ponad 99% łącznej emisji gazów cieplarnianych w Polsce. W przypadku zobowiązań Polski dotyczących emisji PFC<sub>s</sub>, HFC<sub>s</sub> i SF<sub>6</sub> za rok bazowy przyjęto rok 1995.

<sup>15</sup> O ile w 1989 r. wartość produkcji sprzedanej była jeszcze zbliżona do poziomu z 1988 r., o tyle w 1990 r. produkcja stanowiła już tylko 75,1% poziomu z roku poprzedniego, natomiast w 1991 r. – 88,1% poziomu z 1990 r. Spadek produkcji wpłynął na zmniejszenie się zużycia energii elektrycznej, które wyniosło odpowiednio: 134,3 GWh w 1989 r., 124,7 GWh w 1990 r. oraz 118,1 GWh w 1991 r. *Rocznik Statystyczny Przemysłu*, GUS, lata 1995–2004.

<sup>16</sup> Zgodnie z Protokołem z Kioto, w latach 2008–2012 Polska będzie miała prawo do wyemitowania w przeliczeniu na ekwiwalent CO<sub>2</sub> łącznie 531,4 mln ton gazów cieplarnianych, co stanowi 94% poziomu z 1988 r., wynoszącego 565,3 mln ton. Z danych GUS wynika, że w 2003 r. emisja gazów cieplarnianych w Polsce stanowiła 67,9% poziomu z 1988 r. i była niższa od dopuszczalnego pułapu w latach 2008–2012 (94%) o 26,1 punktów proc. *Ochrona środowiska 2006*, op.cit., s. 496.

Rysunek 1

**Emisja gazów cieplarnianych w Polsce w latach 1988–2012  
na tle zobowiązań do redukcji emisji wynikających z Protokołu z Kioto  
(w mln ton)**



Źródło: Zestawiono na podstawie: *Ochrona środowiska 2006*, GUS, Warszawa 2006, s. 220 oraz edycje tego opracowania z 2003 r., s. 216 i z 2004 r., s. 211.

- stopniowa zmiana profilu paliw stosowanych w gospodarce, polegająca na zmniejszeniu udziału paliw węglowych oraz wzroście zużycia paliw węglowodorowych (ropopochodnych) o niższych wartościach współczynnika emisji;
- wzrost znaczenia energii odnawialnej w bilansie energii pierwotnej;
- postępująca modernizacja i restrukturyzacja przemysłu, mająca wpływ na poprawę energochłonności produkcji;
- wdrażanie przedsięwzięć umożliwiających racjonalizację wykorzystania energii (np. program termomodernizacji budownictwa mieszkaniowego);
- inwestycje w infrastrukturę techniczną chroniącą środowisko (instalacja nowoczesnych filtrów i innych urządzeń ochronnych, wprowadzanie technologii o niższej emisji zanieczyszczeń itp.).

Najważniejsze znaczenie dla wielkości emisji CO<sub>2</sub> i innych gazów cieplarnianych w Polsce mają procesy spalania w sektorze produkcji energii elektrycznej i ciepła, bazujące – w stopniu większym niż w jakimkolwiek innym państwie UE – na wykorzystaniu węgla kamiennego i brunatnego. Dlatego do podstawowych kierunków działań mających na celu zmniejszenie negatywnego oddziaływania sektora energetycznego na środowisko naturalne (w tym ograniczenia emisji gazów cieplarnianych) – przewidzianych w dokumencie rządowym pt. „Polityka energetyczna Polski do 2025 r.”<sup>17</sup> – zalicza się:

- Wprowadzanie nowych technologii o obniżonej emisyjności zanieczyszczeń. Ponieważ węgiel kamienny i brunatny również w przyszłości pozostanie w Polsce głównym surowcem wykorzystywanym do wytwarzania energii elektrycznej i ciepłej, szczególnie istotne znaczenie będzie miało szersze zastosowanie tzw. technologii czystego węgla (ang. *clean coal technology*), a ponadto rozwój technologii umożliwiających utylizację CO<sub>2</sub> ze spalin.

- Zmianę struktury nośników energii pierwotnej, polegającą na zwiększeniu udziału odnawialnych źródeł energii oraz paliw węglowodorowych w ogólnym bilansie energii pierwotnej. W szczególności chodzi o szersze stosowanie sprężonego gazu ziemnego i gazu LPG w transporcie (zwłaszcza publicznym) oraz biokomponentów do paliw płynnych. Celem strategicznym polskiej polityki energetycznej jest wspieranie rozwoju odnawialnych źródeł energii<sup>18</sup> i uzyskanie do 2020 r. 7,5% udziału energii elektrycznej wytwarzanej z tych źródeł w krajowym zużyciu energii elektrycznej.

<sup>17</sup> Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 4.01.2005 r. i dostępny na stronie internetowej Ministerstwa Gospodarki <<http://www.mg.gov.pl>>.

<sup>18</sup> Przy obecnych cenach energii i warunkach pomocy publicznej największe możliwości rozwojowe w zakresie odnawialnych źródeł energii daje wykorzystywanie biomasy (uprawy energetyczne, drewno opałowe, odpady rolnicze, przemysłowe i leśne, biogaz) oraz energii wiatrowej, a w dalszej kolejności – energii wodnej oraz geotermalnej.

– Stosowanie paliw (benzyny i oleju napędowego) bardziej przyjaznych środowisku, o zmniejszonej zawartości siarki i zwiększonym udziale biokomponentów.

– Wprowadzanie mechanizmów ekonomicznych, ułatwiających dostosowanie przedsiębiorców krajowych do coraz bardziej rygorystycznych wymagań ekologicznych. W szczególności przewidziano wprowadzenie handlu uprawnieniami do emisji CO<sub>2</sub>.

Wspomniane wyżej działania są o tyle ważne, iż prawdopodobnie po 2012 r. – w ramach nowego porozumienia międzynarodowego, które zastąpi Protokół z Kioto – dopuszczalne limity emisji gazów cieplarnianych zostaną znacznie obniżone. Z punktu widzenia polskich przedsiębiorców spełnienie wymagań dotyczących CO<sub>2</sub> będzie jednak w sumie zadaniem łatwiejszym od ograniczenia emisji innych gazów mających wpływ na powstawanie globalnego efektu cieplarnianego, w tym zwłaszcza dwutlenku siarki (SO<sub>2</sub>) oraz tlenków azotu (NO<sub>x</sub>). Wielkość emisji tych gazów mieści się co prawda w normach aktualnie obowiązujących w Polsce, ale wyraźnie przekracza standardy przewidziane w traktacie akcesyjnym, które wejdą w życie w 2008 r. Na razie normy te jest w stanie spełnić tylko co czwarty przedsiębiorca, przy czym najgorzej sytuacja wygląda w elektrowniach zawodowych, gdzie jedynie co dziewiąty zakład może sprostać wspomnianym wymaganiom. Jeśli chodzi o emisję NO<sub>x</sub>, to sytuacja wygląda lepiej, bowiem już obecnie blisko 71% zakładów spełnia normy z 2008 r.<sup>19</sup>

### Handel uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych

Europejski System Handlu Uprawnieniami do Emisji (*ang. European Union Trading System* – ETS) działa w UE od 1 stycznia 2005 r.<sup>20</sup> W pierwszym okresie funkcjonowania ETS (lata 2005–2007) przedmiotem handlu mogą być jedynie uprawnienia do emisji CO<sub>2</sub>, natomiast w okresie drugim (lata 2008–2012) – uprawnienia do emisji wszystkich sześciu gazów cieplarnianych, o których jest mowa w Protokole z Kioto. Katalog źródeł emisji zanieczyszczeń został zawężony do określonych rodzajów instalacji przemysłowych, wykorzystywanych głównie w: energetyce i ciepłownictwie, rafineriach ropy naftowej, hutnictwie i metalurgii, przemyśle materiałów budowlanych (cement, wapno, szkło) oraz przemyśle papierniczym.

<sup>19</sup> P. Wójcik: *KPRU zatwierdzony*, „Środowisko”, nr 14/2006 r., s. 5 i 8.

<sup>20</sup> Ramy prawne systemu tworzy Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.10.2003 r. ustanawiająca program handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych na obszarze Wspólnoty i zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (DzU L 275 z 25.10.2003 r., s. 32). Zanim jeszcze ETS został uruchomiony, Dania (od 1999 r.) oraz Wielka Brytania (od 2002 r.) wprowadziły własne wewnętrzne mechanizmy handlu emisjami CO<sub>2</sub>. W związku z uruchomieniem systemu wspólnotowego (ETS), narodowe rozwiązania w tym zakresie przestaną funkcjonować do końca 2007 r.



Handel emisjami jest silnie zorientowanym rynkowo instrumentem polityki ekologicznej państwa, zachęcającym przedsiębiorców do poszukiwania najbardziej efektywnych z ekonomicznego punktu widzenia sposobów zmniejszania emisji zanieczyszczeń. W konsekwencji dzięki ETS koszt redukcji określonej ilości zanieczyszczeń wypuszczanych do atmosfery powinien być o 40-60% niższy niż w klasycznym systemie nakazowo-kontrolnym. Według niektórych szacunków, działania związane z wykonaniem zobowiązań państw UE-15 dotyczących dopuszczalnego poziomu emisji gazów cieplarnianych pochłaniają 2,9-3,7 mld euro w skali roku, natomiast przy braku ETS na realizację inwestycji zapewniających porównywalny efekt trzeba by było wydać 6,8 mld euro<sup>21</sup>.

Podstawowym dokumentem, którym musi dysponować każdy kraj uczestniczący w systemie handlu uprawnieniami do emisji CO<sub>2</sub>, jest zaakceptowany przez Komisję Europejską tzw. narodowy plan alokacji (ang. *National Allocation Plan* – NAP), określający globalną liczbę uprawnień przyznanych przez Komisję danemu krajowi oraz podział tej puli między poszczególne źródła zanieczyszczania atmosfery (instalacje). Uprawnienia te mogą być zbywane pomiędzy uczestnikami systemu. Istotne jest, aby na koniec okresu rozliczeniowego poszczególne źródła (instalacje) miały liczbę uprawnień nie mniejszą od ilości wyemitowanych przez te źródła zanieczyszczeń. Każda tona emisji CO<sub>2</sub> ponad kwotę posiadanych uprawnień powoduje konieczność zapłacenia wysokiej kary. Przedsiębiorcy stojący wobec takiej alternatywy porównują koszty działań zmierzających do utrzymania się w limicie emisji z ceną zakupu na rynku dodatkowych uprawnień do emisji<sup>22</sup>, oferowanych przez przedsiębiorców dysponujących nadwyżką uprawnień w stosunku do własnych potrzeb. Firma zdecyduje się na zakup określonej puli uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> wówczas, gdy koszt tego zakupu będzie niższy od kosztu inwestycji potrzebnych do zmniejszenia emisji. W grę wchodzi także niejako bezinwestycyjny sposób spełnienia wymagań w zakresie ochrony środowiska, polegający na ograniczeniu produkcji, co wiąże się ze spadkiem ilości zanieczyszczeń wypuszczanych do atmosfery. Z kolei firma, która dysponuje nadwyżką uprawnień ma trzy opcje do wyboru: może sprzedać na rynku zbędne uprawnienia lub zwiększyć produkcję, aby całkowicie wykorzystać dostępną pulę uprawnień albo też przenieść uprawnienia na przyszły rok<sup>23</sup>. Jednym z warunków efektywnego funkcjonowania ETS jest utrzymywanie się ceny rynkowej uprawnień na odpowiednio wysokim poziomie.

<sup>21</sup> Komunikat Komisji Europejskiej MEMO/05/84 z 8.03.2005 r., s. 6.

<sup>22</sup> Transakcje spot oraz terminowe można zawierać na Europejskiej Gieldzie Energetycznej (ang. *European Energy Exchange* – EEX) w Lipsku. W realizacji kontraktów terminowych specjalizuje się także Europejska Gielda Klimatyczna (ang. *European Climate Exchange* – ECX). Ponadto możliwość handlu uprawnieniami oferuje skandynawska Gielda Energii Nord Pool (ang. *Nord Power Exchange* – NPE).

<sup>23</sup> W przypadku ostatniej w wymienionych sytuacji należy jednak pamiętać, że nie ma możliwości przesuwania uprawnień poza okres, którego dotyczy NAP. W praktyce oznacza to, że nadwyżkę z 2005 r. można najpóźniej wykorzystać w 2007 r.

W latach 2005–2007 Komisja Europejska w ramach NAP-1 rozdzieliła pomiędzy 11,4 tys. różnego rodzaju instalacji uprawnień pozwalające na emisję około 2,2 mld ton CO<sub>2</sub> rocznie (tabela 3). Zdecydowanie największą pulę uprawnień uzyskały Niemcy (zgoda na średnioroczną emisję w ilości 499 mln ton), a w dalszej kolejności pozostałe duże kraje UE: Wielka Brytania (245 mln ton), Polska (239 mln ton), Włochy (233 mln ton), Hiszpania (174 mln ton) oraz Francja (157 mln ton). Obecnie finalizowana jest procedura zatwierdzania przez Komisję Europejską NAP na okres 2008–2012, w ramach której do połowy czerwca 2007 r. Komisja przyjęła już większość narodowych planów alokacji, z reguły zmniejszając pulę uprawnień do emisji w stosunku do ilości proponowanej przez poszczególne kraje. Na szczególnie duże cięcia Komisja zdecydowała się w przypadku Polski (o czym dalej) oraz Niemiec.

Restrykcyjne podejście Komisji do wnioskowanych przez kraje limitów emisji CO<sub>2</sub> wynika z negatywnych doświadczeń zebranych w początkowym okresie funkcjonowania systemu handlu uprawnieniami. W momencie startu ETS unijne firmy uzyskały zbyt dużą liczbę uprawnień do emisji w stosunku do rzeczywistej ilości zanieczyszczeń wypuszczanych do atmosfery. Potwierdziły to dane zebrane w toku weryfikacji wielkości emisji CO<sub>2</sub> w 2005 r., które w zdecydowanej większości przypadków okazały się niższe od limitu emisji przyznanego w ramach NAP-1. W konsekwencji cena rynkowa uprawnień spadła do bardzo niskiego poziomu. Tym samym przedsiębiorcom przestało się opłacać podejmowanie działań na rzecz ograniczenia emisji i wygospodarowania w ten sposób puli uprawnień, którą można by było korzystnie sprzedać innym firmom. Równocześnie przedsiębiorcy, którzy mają kłopoty z utrzymaniem się w dopuszczalnym limicie emisji mogą bez problemu kupić dodatkowe uprawnienia, co osłabia ich zainteresowanie podejmowaniem kosztownych inwestycji proekologicznych.

Wszystko to razem powodowało, że cele, dla których ETS został utworzony nie są w pełni realizowane. Z tego powodu Komisja Europejska przy zatwierdzaniu NAP-2 prezentuje ostrożniejsze podejście niż przy akceptacji NAP-1, nie chcąc po raz drugi popełnić błędu w ocenie ilości uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> racjonalnej z punktu widzenia potrzeb gospodarki oraz wymogów ochrony środowiska. Znajduje to swój wyraz w ustalaniu pułapu emisji w latach 2008–2012 poniżej – niekiedy bardzo wyraźnie (Niemcy, Polska, Hiszpania, Czechy) – poziomu zatwierdzonego na lata 2005–2007. Uzasadniając potrzebę obniżenia dopuszczalnego pułapu emisji, Komisja podkreśla, iż zbyt duża pula uprawnień stanowiłaby formę nieuzasadnionej pomocy publicznej, przez co naruszone mogłyby zostać reguły uczciwej konkurencji na wspólnym rynku Unii Europejskiej.

Tabela 3

**Zatwierdzone przez Komisję Europejską narodowe plany alokacji  
na lata 2005–2007 oraz 2008–2012 (w mln równoważnych ton CO<sub>2</sub>)**

Kraj	Liczba instalacji objętych ETS	Średnioroczny przydział uprawnień do emisji CO <sub>2</sub> w ramach NAP-1 oraz NAP-2				Różnica między NAP-1 i NAP-2
		NAP-1 (2005–2007)		NAP-2 (2008–2012)		
		Zatwierdzone	Faktyczna emisja w 2005 r.	Proponowany	Zatwierdzone	
Austria	205	33,0	33,4	32,8	30,7	-2,3
Belgia	363	62,1	55,6	63,3	58,5	-3,6
Cypr <sup>1)</sup>	13	5,7	UE nie podjęła jeszcze decyzji w sprawie NAP-2			
Czechy	435	97,6	82,5	101,9	86,9	-10,8
Dania <sup>1)</sup>	378	33,5	UE nie podjęła jeszcze decyzji w sprawie NAP-2			
Estonia	43	19,0	12,6	24,4	12,7	-6,3
Finlandia	535	45,5	33,1	39,6	37,6	-7,9
Francja	1 172	156,5	131,1	132,8	132,8	0,0
Grecja	141	74,4	71,3	75,5	69,1	-5,3
Hiszpania	819	174,3	182,9	152,7	152,3	-22,0
Holandia	333	95,3	80,4	90,4	85,8	-9,5
Irlandia	143	22,3	22,4	22,6	21,2	-1,1
Litwa	93	12,3	6,6	16,6	8,8	-3,5
Luksemburg	19	3,4	2,6	4,0	2,7	-0,7
Łotwa	95	4,6	2,9	7,7	3,3	-1,3
Malta	2	2,9	2,0	3,0	2,1	-0,8
Niemcy	1 849	499,0	474,0	482,0	453,1	-45,9
POLSKA	1 166 <sup>2)</sup>	239,1	203,1	284,6	208,5	-30,6
Portugalia <sup>1)</sup>	239	38,2	UE nie podjęła jeszcze decyzji w sprawie NAP-2			
Słowacja	209	30,5	25,2	41,3	30,9	+0,4
Słowenia	98	8,8	8,7	8,3	8,3	-0,5
Szwecja	499	22,9	19,3	25,2	22,8	-0,1
Węgry	261	31,3	26,0	30,7	26,9	-4,4
W. Brytania	1 078	245,3	242,4	246,2	246,2	+0,9
Włochy	1 240	223,1	225,5	209,0	195,8	-27,1
UE ogółem	11 428	2 180,6	-	-	-	-

<sup>1)</sup> Do połowy czerwca 2007 r. Komisja Europejska nie podjęła jeszcze decyzji w sprawie NAP-2.

<sup>2)</sup> Z tej liczby 212 instalacji zostało czasowo wyłączonych z ETS.

Źródło: Komunikaty Komisji Europejskiej: nr IP/05/762 z 20.06.2005 r.; nr IP/07/501 z 16.04.2007 r.; nr IP/07/613 z 4.05.2007 r. oraz IP/07/667 z 15.05.2007 r. oraz IP/07/749 z 4.06.2007 r.

### Polski system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych

We wrześniu 2004 r. Polska przekazała Komisji Europejskiej – opracowany na podstawie dyrektywy 2003/87/WE – „Krajowy plan rozdziału uprawnień na lata 2005–2007” (KPRU I), stanowiący podstawowy dokument określający limity emisji CO<sub>2</sub> dla podmiotów biorących udział w handlu emisjami<sup>24</sup>. Komisja przyjęła ten plan w marcu 2005 r., ale uczyniła to warunkowo, zgłaszając pewne zastrzeżenia. Przede wszystkim Komisja uznała, że Polska powinna zmniejszyć łączną liczbę uprawnień do emisji w latach 2005–2007 z 858,6 mln ton do 717,3 mln ton ekwiwalentu CO<sub>2</sub>, a więc o 141,3 mln ton (16,5%) w całym trzyletnim okresie rozliczeniowym lub o 47,1 mln ton w wymiarze średniorocznym<sup>25</sup>. Nakazano również rezygnację z utworzenia specjalnych rezerw uprawnień przeznaczonych dla zidentyfikowanych (operatorzy pieców koksowniczych) oraz jeszcze niezidentyfikowanych źródeł emisji, a także na pokrycie zwiększonej emisji w przypadku niektórych rodzajów instalacji.

Polska ostatecznie zaakceptowała zmiany w planie rozdziału wprowadzone przez Komisję, zwłaszcza że okazało się, iż dane wyjściowe dotyczące wielkości emisji CO<sub>2</sub>, na podstawie których został przygotowany projekt KPRU I, okazały się nieco zawyżone w stosunku do rzeczywistej wielkości emisji<sup>26</sup>. Procedura zatwierdzenia KPRU I została definitywnie zamknięta pod koniec czerwca 2006 r., po potwierdzeniu przez Komisję Europejską wypełnienia przez Polskę zaleceń Komisji wynikających z decyzji z marca 2005 r. W praktyce system handlu emisjami CO<sub>2</sub> ruszył w Polsce z początkiem lipca 2006 r.<sup>27</sup>, kiedy miały miejsce pierwsze transakcje uprawnieniami. Czynnikiem hamującym szybki rozwój tego handlu

<sup>24</sup> KPRU I (stanowiący polską wersję NAP-1) objął w sumie 1166 instalacji, z czego następnie czasowo wyłączono 212 małych instalacji w sektorze produkcji materiałów budowlanych. Rozporządzenie Rady Ministrów z 27.12.2005 r. w sprawie przyjęcia „Krajowego planu rozdziału uprawnień do emisji dwutlenku węgla na lata 2005–2007” oraz wykazu instalacji czasowo wykluczonych ze wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji w okresie od 1.01.2005 r. do 31.12.2007 r. (DzU z 2005 r., nr 264, poz. 2206).

<sup>25</sup> Komunikat Komisji Europejskiej nr IP/05/269 z 8.08.2005 r.

<sup>26</sup> T. Tatomir: *Handel emisjami – szansa czy zagrożenie dla polskiej gospodarki*, „Wokół Energetyki”, sierpień 2005 r.

<sup>27</sup> We wrześniu 2005 r. – na mocy rozporządzenia ministra środowiska z 13.09.2005 r. (DzU z 2005 r., nr 186, poz. 1562) – powołany został Krajowy Administrator Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji (KASHUE), odpowiadający m.in. za prowadzenie Krajowego Rejestru Uprawnień do Emisji. W maju 2006 r. przeprowadzono pomyślne próby systemu informatycznego (tzw. programu SERINGAS), wykorzystywanego do gromadzenia informacji o zezwoleniach, emisjach oraz uprawnieniach polskich firm do emisji CO<sub>2</sub>, który następnie uzyskał akredytację Komisji Europejskiej. Zasady funkcjonowania w Polsce systemu handlu emisjami określa ustawa z 22.12.2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji (DzU z 2004 r., nr 281, poz. 2784), implementująca dyrektywę 2003/87/WE z 13.10.2003 r.

był – widoczny w drugiej połowie 2006 r. – spadek ceny giełdowej uprawnień do emisji, w efekcie którego cena uprawnień obniżyła się w początkowych miesiącach 2007 r. do symbolicznej wysokości.

W strukturze instalacji objętych systemem handlu emisjami CO<sub>2</sub> dominują elektrownie oraz ciepłownie zawodowe, a także pozostałe rodzaje instalacji do spalania paliw, na które w latach 2005–2007 przypadnie łącznie 83%, a w latach 2008–2012 niewiele mniej bo 78% przydzielonych uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> (tabela 4). Trzeba zwrócić uwagę, że średni roczny limit emisji CO<sub>2</sub> przewidziany w KPRU I tylko dla BOT Bełchatów SA wynosi 30,8 mln ton CO<sub>2</sub> (tabela 5), a więc jest większy od limitu, jaki uzyskały Litwa, Łotwa, Luksemburg i Słowenia razem wzięte (które w sumie są uprawnione do wyemitowania 29,1 mln ton CO<sub>2</sub>) i porównywalny z dopuszczalnym pułapem emisji dla całej Danii (33,5 mln ton), Austrii (33,0 mln ton), Węgier (31,3 mln ton) oraz Słowacji (30,5 mln ton)<sup>28</sup>.

Na przełomie 2005 i 2006 r. Krajowy Administrator Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji przygotował projekt KPRU II (NAP-2) na lata 2008–2012, który następnie poddany został trwającym do czerwca 2006 r. konsultacjom społecznym. Jeszcze w tym samym miesiącu KPRU II został zatwierdzony przez Komitet Europejski Rady Ministrów i następnie przesłany do Komisji Europejskiej. W ramach KPRU II Polska ubiegała się o prawo do emisji gazów cieplarnianych na średniorocznym poziomie 284,6 mln ton, o 19% przekraczającym pułap określony w KPRU I (239,1 mln ton). Ostatecznie jednak Komisja – decyzją z marca 2007 r.<sup>29</sup> – ustaliła dopuszczalny pułap emisji na średniorocznym poziomie 208,5 mln ton CO<sub>2</sub>, obniżając proponowany przez Polskę limit emisji o 76,1 mln ton, tj. o 26,7%. Na decyzji Komisji mocno zaważyło to, iż zweryfikowana wielkość emisji w 2005 r. okazała się o 15% niższa od zatwierdzonej w ramach NAP-1. Komisja uznała, że przyjęcie pułapu emisji proponowanego przez Polskę stwarzałoby możliwość przyznawania wybranym firmom nadwyżki uprawnień, co stawiałoby te przedsiębiorstwa w uprzywilejowanej sytuacji na rynku. W ten sposób mogłyby zostać naruszone unijne reguły konkurencji, ze szkodą dla handlu wspólnotowego.

<sup>28</sup> Komunikat Komisji Europejskiej nr IP/05/762 z 20.06.2005 r.

<sup>29</sup> Decyzja Komisji z 26.03.2007 r. dotycząca krajowego planu rozdziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych zgłoszonego przez Polskę zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, <[http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/nap2006/pl\\_decision\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/nap2006/pl_decision_pl.pdf)>.

Tabela 4

**Struktura sektorowa uprawnień do emisji CO<sub>2</sub>  
przyznanych w ramach KPRU I (2005–2007) oraz KPRU II (2008–2012)  
(w mln ton)**

Rodzaj instalacji	Przydział uprawnień do emisji				
	KPRU I (2005–2007)		KPRU II (2008–2012)		
	3 lata ogółem	średnio- rocznie	5 lat ogółem	średnio- rocznie	udział <sup>1)</sup> (w %)
Instalacje do spalania paliw z wyjątkiem instalacji do spalania odpadów niebezpiecznych lub komunalnych	597,33	199,11	1 107,57	221,51	77,81
Rafinerie ropy naftowej	10,11	3,37	23,85	4,77	1,68
Piece koksownicze	11,94	3,98	19,16	3,83	1,35
Instalacje prażenia lub spiekania rud metali, w tym rudy siarczkowej	0,00	0,00	15,60	3,12	1,10
Instalacje do pierwotnego lub wtórnego wytopu surówki żelaza lub stali surowej, w tym do ciągłego odlewania stali	40,65	13,55	52,88	10,58	3,72
Instalacje do produkcji klinkieru cementowego w piecach obrotowych	33,99	11,33	65,36	13,07	4,59
Instalacje do produkcji wapna	8,61	2,87	16,55	3,31	1,16
Instalacje do produkcji szkła, w tym włókna szklanego	5,82	1,94	9,40	1,88	0,66
Instalacje do produkcji wyrobów ceramicznych za pomocą wypalania	4,47	1,49	9,94	1,99	0,70
Instalacje czasowo wykluczone	1,08	0,36			
Instalacje do produkcji masy włóknistej z drewna lub innych materiałów włóknistych	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Instalacje do produkcji papieru lub tektury	0,87	0,29	10,35	2,07	0,73
Pula uprawnień przeznaczonych na realizację projektów JI, rezerwa na nowe instalacje, rezerwa uprawnień do emisji dla lasów, pula uprawnień przeznaczona na aukcje	1,59	0,82	92,60	18,52	6,50
Ogółem	717,33	239,11	1 423,25	284,61	100,00

<sup>1)</sup> Udział zanieczyszczeń emitowanych przez poszczególne rodzaje instalacji w średniorocznej wielkości emisji w latach 2008–2012.

Źródło: Krajowy plan rozdziału uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> na lata 2008–2012, op. cit., s. 75.

Tabela 5

**Instalacje w Polsce, które w latach 2005–2007 wyemitują największe ilości CO<sub>2</sub>  
(w tys. ton)**

Lp.	Firma prowadząca instalację (nazwa ew. rodzaj instalacji) <sup>1)</sup>	Przydział emisji w ramach KPRU I	
			Udział <sup>2)</sup>
1.	BOT SA – Elektrownia BELCHATÓW SA w Belchatowie	30 794,3	4,29
2.	BOT SA – Elektrownia TURÓW SA w Bogatyni	12 959,6	1,81
3.	Elektrownia KOZIENICE SA w Kozienicach	10 538,6	1,47
4.	Mital Steel POLAND SA w Dąbrowie Górniczej (Kombinat hutniczy)	9 375,6	1,31
5.	Elektrownia RYBNIK SA w Rybniku	8 520,8	1,19
6.	BOT SA – Elektrownia OPOLE SA w Brzezie k. Opola	7 343,2	1,02
7.	Elektrownia POŁANIEC SA w Połańcu	7.250,0	1,01
8.	ZE PAK SA w Koninie (Elektrownia Pątnów)	7 153,2	1,00
9.	ZE Dolna Odra SA w Nowym Czarnowie (Elektrownia Dolna Odra)	5 949,0	0,83
10.	PKE SA w Jaworznie (Elektrownia Jaworzno III)	5 548,4	0,77
11.	PKE SA w Łaziskach Górnych (Elektrownia Łaziska)	4 894,1	0,68
12.	ZE PAK SA w Turku (Elektrownia Adamów)	3 782,6	0,53
13.	Elektrociepłownia Warszawskie SA (Elektrociepłownia Pruszków)	3 561,6	0,50
14.	Elektrociepłownia EC Nowa Sp. z o.o. w Dąbrowie Górniczej	3 440,0	0,48
15.	PKE SA w Będzinie (Elektrownia Łagisza)	3 183,2	0,44
16.	PKN ORLEN SA w Płocku (elektrociepłownia)	3 169,5	0,44
17.	Mital Steel POLAND SA w Krakowie (Kombinat hutniczy)	3 165,4	0,44
18.	PKE SA w Koninie (Elektrownia Konin)	3 102,3	0,43
19.	Elektrownia SKAWINA SA w Skawinie	2 895,2	0,40
20.	PKE SA w Trzebini (Elektrownia Siersza)	2 885,0	0,40
21.	Góraźdze Cement SA (Cementownia w Choruli)	2 690,1	0,38
22.	PKN ORLEN SA w Płocku (instalacje rafineryjne)	2 547,7	0,36
23.	Elektrociepłownia Warszawskie SA (Elektrociepłownia Żerań)	2 453,7	0,34
24.	ZE OSTROŁĘKA SA w Ostrołęce (Elektrociepłownia Ostrołęka B)	2 283,1	0,32
25.	Elektrociepłownia KRAKÓW SA w Krakowie	2 210,3	0,31
Ogółem		717 300,0	100,0

<sup>1)</sup> Lp. 1–3, 5–16, 18–20, 23–25 – instalacje do spalania paliw; lp. 4 i 17 – instalacje do pierwotnego lub wtórnego wytopu surówki żelaza lub stali surowej; lp. 21 – instalacja do produkcji klinkieru cementowego w piecach obrotowych; lp. 22 – rafineria ropy naftowej.

<sup>2)</sup> Udział uprawnień przyznanych poszczególnym instalacjom w łącznej liczbie rozdzielonych uprawnień do emisji CO<sub>2</sub>.

Źródło: Krajowy plan rozdziału uprawnień do emisji dwutlenku węgla na lata 2005–2007, stanowiący załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z 27.12.2005 r. w sprawie przyjęcia Krajowego planu rozdziału uprawnień ...

Ministerstwo Środowiska podkreśla, że proponowana przez Polskę w ramach NAP-2 liczba uprawnień do emisji stanowiła kompromis pomiędzy obowiązkiem i wolą dalszego ograniczania emisji gazów cieplarnianych a dążeniem do zapewnienia polskiej gospodarce jak najlepszych warunków rozwojowych. Zbyt niski przydział praw do emisji w latach 2008–2012 w stosunku do potrzeb wynikających z trendów rozwojowych może spowodować negatywne konsekwencje, w tym zwłaszcza<sup>30</sup>:

- przyczynić się do spowolnienia tempa rozwoju gospodarczego (z uwagi na ewentualną konieczność ograniczenia produkcji przez przedsiębiorców, którzy nie są w stanie utrzymać się w limicie emisji CO<sub>2</sub> i równocześnie nie mogą kupić brakujących uprawnień na rynku);
- pogorszyć konkurencyjność polskich przedsiębiorców (ze względu na wzrost kosztów produkcji w następstwie konieczności wykonania określonych inwestycji proekologicznych), zwłaszcza wobec dostawców spoza UE, którzy nie są zobowiązani do działań na rzecz zmniejszenia emisji CO<sub>2</sub> (Chiny);
- przyczynić się do wzrostu cen niektórych wyrobów i usług (energia, materiały wybuchowe);
- zmniejszyć atrakcyjność Polski z punktu widzenia inwestorów zagranicznych, którzy niechętnie lokują kapitały w sektorach objętych ograniczeniami formalnymi (takimi jak na przykład limit emisji CO<sub>2</sub>, który rzutuje na wielkość produkcji i jej koszty);
- spowodować przenoszenie produkcji z Polski poza granice kraju (na Ukrainę, Białoruś, do Rosji czy Chin), ze wszystkimi tego skutkami dla rynku pracy oraz dochodów budżetu państwa.

\*

Zaangażowanie Komisji Europejskiej, a także państw członkowskich – w tym Polski – w działania na rzecz ograniczenia wielkości emisji gazów cieplarnianych świadczy o zrozumieniu potrzeby poprawy stanu atmosfery ziemskiej, czemu zwłaszcza będzie służyć skuteczna walka z globalnym ociepleniem.

---

<sup>30</sup> Informacja prasowa Ministerstwa Środowiska z 14.03.2007 r. Ministerstwo Środowiska rozważa przygotowanie pozwu o uznanie decyzji Komisji Europejskiej ograniczającej limit emisji CO<sub>2</sub> za rażąco niesprawiedliwą i różnicującą kraje członkowskie UE. Zob. wypowiedź Agnieszki Bolesły, podsekretarza stanu w Ministerstwie Środowiska, przytoczoną w informacji z 19.04.2007 r., dostępnej w portalu internetowym Emisje CO<sub>2</sub>, <<http://www.emisje-co2.pl>>.



Problem polega głównie na racjonalnym, żeby nie rzec sprawiedliwym, podziale zobowiązań z tym związanych między kraje Unii, znajdującym wyraz w ilości uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> określonych w narodowych planach alokacji. Z jednej strony bowiem bezwzględnie należy dążyć do zmniejszenia ilości zanieczyszczeń wypuszczanych do atmosfery, z drugiej zaś – podejmowane w Unii Europejskiej działania na rzecz poprawy stanu środowiska powinny uwzględniać możliwości poszczególnych państw oraz ich priorytety rozwojowe. Jest to szczególnie istotne w przypadku takich państw, jak Polska, które muszą szybko nadrobić dystans rozwojowy i cywilizacyjny w stosunku do państw UE-15.

*dr Paweł Wieczorek*

\*

**Piotr Solarz**

**„KORUPCJA”, „KLIENTELIZM” I „KAPITALIZM POLITYCZNY”  
– JAKO PODSTAWOWE POJĘCIA W DISKURSIE  
O JAWNOŚCI ŻYCIA PUBLICZNEGO W POLSCE\***

**Znaczenie terminu korupcja**

Naukowe podejście do badanych zjawisk oznacza zastosowanie określonej aparatury pojęciowej w celu opisanego danego problemu. Stąd głównym celem niniejszego artykułu jest przedstawienie podstawowego terminu, jakim jest „korupcja”, jego różnorodnego znaczenia oraz sporów o jego definicję.

Dużą część niniejszego opracowania zajmują również rozważania dotyczące pojęć „klientelizm” i „kapitalizm polityczny”, tworzących swoisty kanon obecnie toczącego się dyskursu wśród przedstawicieli różnych dyscyplin nauki i urzędników oraz reprezentantów rządu nad problemem jawności życia publicznego w Polsce.

Pojęcie „korupcja” w naukach społecznych i politycznych jest wieloznaczne i wymaga zdefiniowania.

Językoznawcy dowodzą, że termin „korupcja” pochodzi z języka angielskiego, od słowa *corruption*, które znaczy: korumpować, demoralizować<sup>1</sup>, a w literaturze przedmiotu znaleźć możemy różne interpretacje tego terminu<sup>2</sup>.

---

\* Referat był wygłoszony na konferencji „Jawność życia publicznego w Polsce”, zorganizowanej przez Stowarzyszenie Promowania Myślenia Obywatelskiego, w Zamku Królewskim w Warszawie 3.11.2006 r.

<sup>1</sup> Według P.H. Collin, T.Michalak: *Słownik polityki z terminami Unii Europejskiej*, Biblioteka Profesjonalisty, Wydawnictwo Wilga, Warszawa 2000, s.71.

<sup>2</sup> Analizie porównawczej zostaną poddane: szkoła polska, francuska i niemiecka, które nawiązują do modelu anglosaskiego. Jest to więc analiza materiału powstałego w tym zakresie na gruncie europejskim.

## Koncepcje klasyfikacyjne

Trudności związane z dokładnym określeniem terminu „korupcja” wynikają z tego, że w literaturze zarysowały się stanowiska różnorodnie ujmujące jego znaczenie.

Jerzy Pope stwierdza, że „obecnie oznacza przede wszystkim nadużycie władzy publicznej dla korzyści prywatnych”. Mogą być to różnego rodzaju korzyści, głównie natury pieniężnej, ale również podarunki, miejsce pracy, innego rodzaju usługi i dobra. Wymienione korzyści zostają przyznane bezpośrednio lub w przyszłości. Mogą dotyczyć bezpośrednio danej osoby albo jego rodziny, klienteli, partii itp. Działalność spowodowana przyjęciem jakiejś korzyści może być wykonywana zgodnie z obowiązującym prawem<sup>3</sup>.

R. Klitgaard, w raporcie pod tytułem: „Combating Corruption and Promoting Ethics in the Public Services”<sup>4</sup> pisze, że „korupcja będzie występowała wówczas, kiedy monopolistyczna decyzja w zakresie dobra lub usługi jest podejmowana w sposób dyskrecjonalny, bez ponoszenia ryzyka osobistej odpowiedzialności za rezultaty danego wyboru”<sup>5</sup>.

Idąc tropem tego twierdzenia, można zauważyć, że zjawisku korupcji w najprostszy sposób będzie przeciwdziałało ograniczenie monopolistycznych decyzji urzędników lub poddanie ich określonym regułom i procedurom, ujawnienie tych decyzji przed opinią publiczną i środowiskami zainteresowanymi przeciwdziałaniem korupcji, wreszcie obarczenie urzędnika osobistą odpowiedzialnością za skutki podjętych przez niego decyzji, m.in. przez kontrolowanie tych decyzji oraz monitorowanie ich skutków<sup>6</sup>. Pomimo, że ten sposób rozumowania jest obcy polskiemu sposobowi myślenia, to jest on obecny w literaturze przedmiotu<sup>7</sup>.

Antonio Di Pietro uważa, że „korupcja w swej najprostszej postaci przekazywania dowodów wdzięczności, czyli łapownictwa, występuje we wszystkich krajach i systemach gospodarczych. Jest przejawem ogólnoludzkiej skłonności do przechwytywania nienależnych korzyści (*rent-seeking*). Jako zjawisko naganne powinna być piętnowana i zwalczana”<sup>8</sup>.

W podobny sposób jak Di Pietro korupcję definiują wybitni i niezależni polscy publicyści: „Korupcja, czy też szerzej rzecz ujmując, nadużywanie stanowiska

<sup>3</sup> T.G.Grosse: *Działania antykorupcyjne w państwach członkowskich OECD*, Florencja 2000, s. 9,

<sup>4</sup> [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

<sup>5</sup> R.Klitgaard, [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

<sup>6</sup> Tamże.

<sup>7</sup> Por. T.G.Grosse, op. cit.

<sup>8</sup> A. Di Pietro: *Jeden dzień orla*, rozmowa z Antonio Di Pietro, bohaterem akcji „Czyste ręce”, „Polityka” nr 29/2000.

państwowego dla osiągnięcia własnych lub grupowych korzyści, nie jest zjawiskiem nowym i istnieje w każdym społeczeństwie, u nas nowa jest jednak skala tego zjawiska, zaś przede wszystkim brak wstydu i zażenowania dla funkcjonowania państwa”<sup>9</sup>.

### Znaczenie terminów „klientelizm” i „kapitalizm polityczny”

W obliczu różnych definicji i ujęć terminu „korupcja”, próba zdefiniowania „klientelizmu” i „kapitalizmu politycznego” nie jest prostą sprawą, ponieważ występuje wiele różnych definicji tych terminów, które pochodzą z tak odmiennych dyscyplin nauki, jak historia, prawo, socjologia i psychologia społeczna. Powszechnie mówi się o klientelizmie i kapitalizmie politycznym. W nauce o polityce jak dotąd nie ma jednej, wspólnej dla przedstawicieli tej dyscypliny, definicji obu terminów. Stąd trafne wydaje się stwierdzenie prof. Maurica Duvergera<sup>10</sup>, iż: „nauki polityczne zdają się być dziedziną rozdartą jedynie tym, którzy uparcie widzą je poprzez pryzmat swych własnych wizji, nie próbując osiągnąć globalnej perspektywy”<sup>11</sup>.

Patrząc bardziej wnikliwie można stwierdzić, że również w przypadku dyscyplin sąsiadujących z nauką o polityce, pluralizm i relatywizm wokół pojęć „klientelizm” i „kapitalizm polityczny” jest na porządku dziennym. Również historycy, prawnicy, socjologowie i przyrodnicy nie zabiegają już tak skutecznie o sprecyzowanie tych terminów i sprowadzenie ich do jednej, wspólnej definicji. Można więc zapytać o definicje powyższych terminów i wskazać na wspólne elementy występujące przy definiowaniu.

W naukach społecznych stosunek klientelistyczny oznacza nieformalną relację między patronem a jego klientem (klientami), opierającą się na braku równorzędnych pozycji, w której każda ze stron świadczy sobie określone usługi. Zazwyczaj patron chroni klientów oraz przekazuje im różne dobra w zamian za ich usługi oraz lojalność. Relacja klientelistyczna najczęściej opiera się na kontakcie osobistym i jest związkiem stosunkowo długotrwałym. Silny patron tworzy całą siatkę klientelistyczną, a także wieloszczeblowe i hierarchiczne powiązania klientelistyczne<sup>12</sup>.

Układ patron-klient jest uznawany za szczególnie patologiczny w środowisku współczesnej administracji oraz demokratycznej władzy politycznej. Najczęściej wiąże się bowiem z wykorzystaniem funkcji i publicznych środków finansowych,

<sup>9</sup> J.Baczyński, J.Parandowska: *Bierz i pozwól brać*, „Polityka” nr 51/1999.

<sup>10</sup> M. Duverger: *Méthodes de la science politique*, Presses Universitaires de France, 1959 r., s. 5.

<sup>11</sup> M. Duverger, jw.

<sup>12</sup> S.Silverman: *Patronage and Community. Nation Relationships in Central Italy*, „Ethnology”, IV, 1965.

a także stanowisk w aparacie urzędniczym do gratyfikacji klienteli politycznej. Proceder odbywa się przeważnie kosztem interesu publicznego. Ponadto klientelizm łączy się często z korupcją.

Metodologiczne debaty były prowadzone w naukach społecznych wielokrotnie i z dużą intensywnością. Wśród politologów istnieją znaczne różnice poglądów na temat tego, co powinno stać się przedmiotem klientelizmu. Sporna jest na przykład kwestia, czy nauki polityczne mają zbliżyć się bardziej do naukowego ideału oraz dążyć do umotywowania prawidłowości działania politycznego. Przedmiotem sporu jest również teoretyczno-poznawczy status normatywnych wypowiedzi, a więc status dotyczący wartościowania. Czy te osądy w kwestii wartościowania stanowią konstytutywną część poznania naukowego, intersubiektywnie sprawdzalną przez wyprowadzenie terminu „klientelizm” z terminu „korupcja”, czy też ujmują klientelizm jako mechanizm działania wywodzący się wprost z polityki? Różnice zdań występują też w odniesieniu do relacji rozpoznawalnego przedmiotu oraz podmiotu. Nauki polityczne znajdują się daleko od ostatecznych i zadowalających odpowiedzi na te pytania. Pluralizm definicji klientelizmu jest skutkiem niejasnego statusu wielu podstawowych pytań. Nauki polityczne pogodziły się z pluralizmem. Przyczynia się on do tego, że przedmiotem klientelizmu może być polityczne działanie ludzi, którego celem jest podejmowanie wiążących decyzji z całkiem różnych perspektyw<sup>13</sup>.

Z tego punktu widzenia klientelizm: „[...] polega na tym, iż partia staje się kolektywnym patronem, wokół którego powstaje sieć powiązań kolektywistycznych oparta na wykorzystaniu możliwości jakie płyną z faktu kontroli aparatu państwowego. Wiąże się to ze zjawiskiem ‘kolonizacji’ maszyny państwowej i wysuwaniu na eksponowane stanowiska członków czy też zaufanych partii”<sup>14</sup>. Przy czym teoretycy mają tu na myśli raczej klientelizm biurokratyczny, niż konkretne procedury.

Z terminem „kapitalizm polityczny” jest podobnie. Obecnie występuje wiele różnych definicji. Dla naszych potrzeb przyjmiemy, najogólniej ujmując, że kapitalizm polityczny oznacza „praktykę obsadzania ‘swoimi ludźmi’ stanowisk w administracji publicznej”<sup>15</sup>.

W kontekście jawności wymienione powyżej terminy są podstawowymi problemami funkcjonowania państwa transparentnego. Państwo otwarte, przejrzyste, powinno tworzyć przestrzeń, zachęcać do udziału ludzi z pewnym potencjałem

<sup>13</sup> U. von Alemann: *Politikwissenschaftliche Methoden*, Opladen: Westdeutscher Verlag GmbH, 1995 r., s. 30.

<sup>14</sup> Antoszewski, Herbut: *Leksykon politologii*, praca zbiorowa, Wydawca atla 2, Wrocław 1998.

<sup>15</sup> J.Hausner, M.Marody: *Jakość rządzenia. Polska bliżej UE. Monitoring*, cz. 4, Kraków 2000, s. 127.

intelektualnym i twórczym. Tymczasem zjawiska korupcji, klientelizmu i kapitalizmu politycznego tworzą odmienną przestrzeń dla ludzi najczęściej o płytkim umyśle.

### Uwagi końcowe

Wokół definicji pojęć: „korupcja”, „klientelizm” i „kapitalizm polityczny” toczy się otwarta debata wśród badaczy różnych dyscyplin nauki. Jak wskazują przytoczone przykłady, pojęcia te rozumiane są dość różnorodnie. Warto jednak zwrócić uwagę, iż w tych dość różnorodnych interpretacjach udaje się zauważyć pewne podobieństwa, które pozwalają na przyjęcie wspólnego stanowiska wobec ich określeń.

W odniesieniu do korupcji możemy przyjąć: korupcja będzie występowała, kiedy monopolistyczna decyzja w zakresie dobra jest podejmowana w sposób dyskrecjonalny, bez ponoszenia ryzyka osobistej odpowiedzialności za rezultaty danego wyboru.

Korupcja = monopol + dyskrecja – odpowiedzialność

W ujęciu tym spotyka się zarówno wąskie, jak i szerokie rozumienie terminu „korupcja”.

Dotychczasowa analiza ukazuje, że można zgodzić się z następującym twierdzeniem: „Powszechny jest w naszej literaturze naukowej pogląd, że stosowanie w nauce o polityce różnych, często bardzo odmiennych definicji, jest dopuszczalne i celowe. O ile respektują one dwie następujące, podstawowe zasady metodologiczne, na których opiera się teoria polityki: zasadę historyzmu oraz podejścia systemowego”.<sup>16</sup>

*dr Piotr Solarz  
pracownik Uniwersytetu Warszawskiego  
członek Zarządu Stowarzyszenia  
Promowania Myślenia Obywatelskiego*



<sup>16</sup> M. Chmaj, M. Żmigrodzki: *Wprowadzenie do teorii polityki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1996, s. 44.

# USTALENIA NIEKTÓRYCH KONTROLI

---

**Sławomir Czarnow**

## **PRAWO DO INFORMACJI PUBLICZNEJ W POLSCE – PROPOZYCJE ZMIAN**

Zgodnie z art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, obywatel ma prawo uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej, samorządu gospodarczego i zawodowego oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także innych osób i jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (ust. 1). Prawo to obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (ust. 2).

Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>1</sup> (dalej uদিপ lub ustawa) poszerza zakres tego prawa pod względem podmiotowym (podmioty uprawnione do otrzymania oraz zobowiązane do udzielenia informacji) i przedmiotowym (zakres informacji podlegających udostępnieniu). Jej pozytywnym jest także określenie prawa do informacji jako roszczenia do władz i podmiotów wykonujących zadania publiczne o udostępnienie informacji. Wadą jest zaś nadużywanie pojęć niedookreślonych, trudnych do jednoznacznej wykładni. Ustawa koncentruje się na technicznych sposobach i procedurze udostępniania informacji publicznej (aspekt formalny jawności życia publicznego), nie wprowadzając rozwiązań zapewniających przejrzystość i zrozumiałość udzielanej informacji (aspekt materialny jawności).

Celem jawności jest, aby informacje posiadane i przetwarzane przez sektor publiczny były przydatne i wykorzystywane przez całe społeczeństwo. Jest to istotne zarówno dla rozwoju gospodarczego sektora prywatnego (biznesu), jak i dla

---

<sup>1</sup> DzU nr 112, poz. 1198, ze zm.

życia publicznego, dla trafności decyzji podejmowanych przez wyborców. Obecny, nieprecyzyjny i niedookreślony stan prawny umożliwia jednak uchylanie się od upublicznienia informacji oraz nadużywanie prawa do jej uzyskania<sup>2</sup>.

Na nieprawidłowości we wdrażaniu zasady jawności oraz w funkcjonowaniu „Biuletynu Informacji Publicznej” (BIP) wskazują informacje o wynikach trzech kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli, a mianowicie: wywiązywania się wojewodów i jednostek samorządu terytorialnego z obowiązku udostępniania informacji publicznej (z października 2006 r., nr 154/2006/P05121/LBI); wywiązywania się organów administracji publicznej z obowiązku udostępniania informacji publicznej, w tym z wykorzystaniem techniki informatycznej w województwie podlaskim (z października 2004 r., nr 160/2004/P04133/LBI); świadczenia usług publicznych przez niektóre organy administracji rządowej przy zastosowaniu mediów elektronicznych (z października 2006 r., nr 118/2006/P05050/KGP, zwłaszcza s. 24-25, 48-53).

Kontrola wywiązywania się wojewodów i jednostek samorządu terytorialnego (dalej: jst) z obowiązku udostępniania informacji publicznej wykazała, że nie stworzono warunków prawnych i organizacyjnych umożliwiających pełne urzeczywistnienie jawności życia publicznego. „Biuletyn Informacji Publicznej” nie funkcjonuje należycie. Zakres treści, które powinny być w nim zamieszczone określono nieprecyzyjnie, a przepisy dotyczące dostępu do informacji publicznej są zawarte w wielu ustawach i niespójne. Brakowało też przepisów normujących koordynację prac związanych z wdrażaniem BIP. Długi okres *vacatio legis* (od 8 października 2001 r. do 1 stycznia 2005 r.) przepisów normujących zamieszczanie informacji w BIP, nie został optymalnie wykorzystany.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła się o wprowadzenie zmian w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej i rozporządzenia w sprawie BIP oraz ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o finansach publicznych oraz o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Postulowane zmiany dotyczą uściślenia i standaryzacji danych podlegających zamieszczeniu w BIP, wprowadzenia nadzoru nad ich prezentacją, a także ujednoczenia zasad i trybu udostępniania informacji publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego, w tym danych budżetowych. Wnioski te były przedmiotem posiedzeń sejmowych Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (14 lutego 2007 r.) oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (14 marca 2007 r.).

---

<sup>2</sup> Zob. np. D. Frey: *Niedoskonałe przepisy pozwalają utajniać jawne wiadomości*, „Rzeczpospolita” nr 294 (7588) z 18.12.2006 r., s. C1, gdzie przytaczane są krytyczne opinie Transparency International, Centrum Promocji Informacji Publicznej TIP, przedstawicieli nauki (prof. T. Górzyńskiej, dr. G. Sibigi) oraz NSA (sędzi, prof. M. Jaśkowskiej).



Niezależnie od tych zmian, udip powinna być także dostosowana do dyrektywy nr 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego<sup>3</sup>. Dyrektywa weszła w życie 31 grudnia 2003 r., a termin jej wdrożenia minął 1 lipca 2005 r.

Dyrektywa reguluje „dostęp do dokumentów” i „ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego”. Ponowne wykorzystanie jest to „wykorzystywanie przez osoby fizyczne lub prawne dokumentów będących w posiadaniu organów sektora publicznego do celów komercyjnych lub niekomercyjnych innych niż ich pierwotne przeznaczenie w ramach zadań publicznych, dla których dokumenty te zostały wyprodukowane. Ponownym wykorzystaniem nie jest wymiana dokumentów między organami sektora publicznego wyłącznie w wykonaniu ich zadań publicznych” (art. 2 pkt 4). Mówiąc prościej, chodzi o „użycie dokumentów do innych celów” niż wypełnianie „zadań publicznych przez organy sektora publicznego” (pkt 8 preambuły). Zgodnie zaś z art. 2 pkt 3 dyrektywy, dokument oznacza „jakąkolwiek treść niezależnie od zastosowanego nośnika (zapisaną na papierze lub w formie elektronicznej, lub zarejestrowaną w formie dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej)” i „każdą część tej treści”. W pojęciu tym mieszczą się „wszelkie posiadane przez organy sektora publicznego przejawy działań, faktów lub informacji” oraz wszelkie ich kompilacje „niezależnie od zastosowanego w tym celu środka” (pkt 11 preambuły).

Jakkolwiek udip w wielu kwestiach wychodzi „poza minimalne normy ustanowione w dyrektywie, umożliwiając szersze ponowne wykorzystywanie”, co dyrektywa dopuszcza (pkt 8 preambuły i art. 1 ust. 3), to jednak nie spełnia wszystkich zaleceń dyrektywy.

### **Zakres podmiotowy prawa do informacji**

W artykule 2 udip prawo do informacji przyznane zostało nie tylko obywatelom (art. 61 ust. 1 Konstytucji), ale „każdemu”, tj. wszelkim znanym prawu podmiotom. Są to osoby fizyczne (niezależnie od obywatelstwa, miejsca zamieszkania czy pobytu, wieku, zdolności do czynności prawnych czy też posiadanych praw publicznych itd.)<sup>4</sup>, jak też osoby prawne i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, niezależnie od ich formy organizacyjnej, statusu prawnego, miejsca siedziby (w kraju czy zagranicą) czy też zakresu działalności.

<sup>3</sup> DzUrzUE L 345 z 31.12.2003 r., P.0090-0096. Celem dyrektywy jest „harmonizacja zasad i praktyk państw członkowskich odnoszących się do wykorzystywania informacji sektora publicznego”.

<sup>4</sup> Pogląd odmienny, że osoby bez zdolności prawnej (np. niepełnoletnie, ubezwłasnowolnione) nie mają dostępu do informacji publicznej, jest nieprzekonujący i odosobniony. Por. np. P. Szustakiewicz: *Ustawa o dostępie do informacji publicznej w pracy radcy prawnego*, „Radca Prawny” nr 5/2004, s. 8-17 i [w:] „Radca Prawny” nr 1/2005; M. Bar: *O dostępie do informacji publicznej*, s. 78-81 oraz P. Szustakiewicz: *Ustawa o dostępie do informacji publicznej w pracy radcy prawnego – odpowiedź*, s. 82-83.

Również krąg podmiotów obowiązanych udostępniać informacje jest w udip szerszy, niż określony w art. 61 ust. 1 Konstytucji<sup>5</sup>. Są to bowiem wszelkie władze publiczne i podmioty wykonujące zadania publiczne. Artykuł 4 ust. 1 udip przykładowo zaliczył do nich: organy władzy publicznej, samorządu zawodowego i gospodarczego, podmioty reprezentujące Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego, osoby prawne i inne jednostki organizacyjne państwowe lub jst oraz osoby prawne, z dominującą pozycją Skarbu Państwa, jst oraz samorządu gospodarczego lub zawodowego. Artykuł 4 ust. 2 udip do udostępniania informacji zobowiązał także partie polityczne oraz reprezentatywne organizacje związkowe i pracodawców<sup>6</sup> (do 23 listopada 2004 r. wszystkie związki zawodowe i związki pracodawców).

Podmioty te obowiązane są udostępniać wszelkie posiadane informacje publiczne, niezależnie od tego, kto je wytworzył (art. 4 ust. 3 udip). Rozwiązanie to, podyktowane chęcią uniknięcia sporów kompetencyjnych między podmiotami obowiązanych do udostępniania informacji publicznych oraz odsyłania osób żądających informacji do innych jednostek, ma jednak słabe punkty. Po pierwsze, stwarza ryzyko rozbieżności w prezentowaniu tej samej informacji publicznej przez różne podmioty, a także rozmylenia odpowiedzialności za upublicznienie informacji (nie będzie jasne od kogo dana informacja pochodzi i kto bierze za nią odpowiedzialność). Po drugie, obowiązkiem udzielenia informacji obciążono podmioty zarówno sektora publicznego, jak i prywatnego, bez względu na związek danej informacji z ich działalnością.

W efekcie wnioskodawcy czasem nadużywają prawa do informacji publicznej, żądając informacji niezwiązanych z działalnością organu (adresata wniosku). Wnioski takie przesyłane są innym organom według właściwości rzeczowej, a niekiedy załatwiane odmownie (udip nie określa sposobu rozstrzygnięcia wniosku, jeśli adresat nie dysponuje żadaną informacją). Kontrola wywiązywania się wojewodów i jst z obowiązku udostępniania informacji publicznej wykazała, że z łącznej liczby 8281 wniosków o udostępnienie informacji publicznej 95 zostało przekazanych innym organom<sup>7</sup>.

Zakres podmiotów obowiązanych udzielać informacji publicznej jest szerszy niż podmiotów podlegających przepisom o zamówieniach publicznych (obecnie

<sup>5</sup> Szczegółowe wywody na ten temat znajdują się w: M. Bernaczyk, M. Jabłoński i K. Wygoda: *Biuletyn Informacji Publicznej. Informatyzacja administracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005, s. 109-159.

<sup>6</sup> W rozumieniu ustawy z 6.07.2001 r. o Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (DzU nr 100, poz. 1080, ze zm.).

<sup>7</sup> Skontrolowano lata 2003–2005 (I poł.). Wnioski o dostęp do informacji otrzymało 56 spośród 75 zbadanych jednostek; *Informacja o wynikach kontroli wywiązywania się wojewodów i jst z obowiązku udostępniania informacji publicznej*, s. 25-27, 40, 42-44.

art. 3 ust. 1 ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych)<sup>8</sup> czy o finansach publicznych (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych)<sup>9</sup>. Wypada postulować ujednoczenie kręgu podmiotów podlegających wszystkim tym przepisom, co odpowiadałoby rozwiązaniu przyjętemu w pkt 10 preambuły i art. 2 dyrektywy 2003/98/WE (obowiązek udostępniania informacji publicznej przez instytucje prawa publicznego, z wyłączeniem tzw. przedsiębiorstw publicznych, tj. podlegające przepisom o zamówieniach publicznych).

Poddanie całego sektora publicznego jednolitym regulacjom w zakresie gospodarki finansowej, udzielania zamówień, jak i ujawniania danych publicznych umożliwi wyraźne oddzielenie tego sektora od sektora prywatnego (reszty gospodarki). Zwiększy to przejrzystość procesu podejmowania decyzji, zarówno o charakterze politycznym, jak i finansowym. Dopiero wówczas możliwe będzie sprawowanie przez społeczeństwo (obywateli) faktycznej, a nie tylko formalnej kontroli sposobu wykonywania przez organy publiczne powierzonej im władzy oraz wykorzystania powierzonych im środków majątkowych i finansowych<sup>10</sup>. Z tego punktu widzenia obowiązek udzielania informacji publicznej powinien obciążać władze publiczne, nie zaś podmioty prywatne korzystające ze środków lub mienia publicznego (beneficjentów).

Jawność życia publicznego stanowi relację między władzą publiczną a podmiotami prywatnymi. Unormowania udip, a zwłaszcza art. 2 i art. 4 ust. 3, statuują tymczasem powszechne prawo ubiegania się o informację i powszechny obowiązek jej udzielania, bez takiego zastrzeżenia. Sugeruje to, że udip normuje także wymianę informacji między organami władzy publicznej. Jednak dostęp organów władzy publicznej do informacji (zarówno jawnych, jak i niejawnych) wynika z odrębnych przepisów, określających ich uprawnienia i zakres działania.

### **Zakres przedmiotowy informacji publicznej**

Prawo do informacji rozumiane jest w art. 3 ust. 2 udip jako uprawnienie do niezwłocznego uzyskania informacji z aktualną wiedzą o sprawach publicznych, w tym informacji przetworzonej w zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego, oraz do wglądu do dokumentów urzędowych i dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Informacja publiczna została wadliwie zdefiniowana w art. 1 ust. 1 udip jako każda informacja o sprawach publicznych – definiowane pojęcie tłumaczy

<sup>8</sup> DzU nr 19, poz. 177, ze zm.

<sup>9</sup> DzU nr 249, poz. 2104, ze zm.

<sup>10</sup> Zob. np. E. Malinowska-Misiąg i W. Misiąg: *Finanse publiczne w Polsce*, Warszawa 2006, s. 76-80.

się przez nie samo (*circulum in definiendo*). Naczelny Sąd Administracyjny oparł się więc na potocznym, językowym rozumieniu tego pojęcia, przyjmując, że informacją publiczną jest „każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także wytworzona przez inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa” oraz wiadomość niewytworzona przez podmioty publiczne, lecz odnosząca się do nich<sup>11</sup>.

Jednak dla traktowania danej informacji jako publicznej decydujące powinno być nie samo jej „wytworzenie”, lecz to, że została pozyskana i przetworzona w celu realizacji zadań publicznych. Trudno na przykład uznać za informację publiczną pisma osób prywatnych, złożone w urzędach jedynie w celu ochrony ich prywatnych interesów. Trafniej więc oddaje sens prawa do informacji publicznej art. 61 ust. 1 Konstytucji, wiążący ją z działalnością organów władzy publicznej, samorządu zawodowego i gospodarczego oraz osób pełniących funkcje publiczne.

Przykładowy, obszerny wykaz informacji publicznych podlegających udostępnianiu zawiera art. 6 ust. 1 pkt 1-5 udip. Jest on jednak zredagowany mało precyzyjnie i wzbudza liczne wątpliwości. Na potrzebę uściślenia pojęcia informacji publicznej – obecnie zbyt niedookreślonego – wskazuje m.in. rozchwianie orzecznictwa odnośnie do udostępniania akt spraw karnych i administracyjnych w trybie udip jako informacji publicznych. W kilku wyrokach akta spraw uznano za informacje publiczne<sup>12</sup>. W paru innych wyrokach trafniej, choć nie całkiem ściśle, przyjęto, że „akta administracyjne nie są dokumentem urzędowym” (w istocie dokumentem urzędowym nie jest zawarty w aktach „dokument prywatny, o którym mowa w art. 245 k.p.c., np. „wniosek osoby fizycznej”), a dokumenty urzędowe mogą być udostępnione pod warunkiem, że dotyczą „wyłącznie życia publicznego”. „Informacją publiczną dopiero być może rozstrzygnięcie wniosku przez uprawniony organ – dokument urzędowy, o którym mowa w art. 244 §1 k.p.c.”<sup>13</sup> Pogląd ten koresponduje z art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret pierwsze i lit. b udip, które zaliczają do informacji publicznych orzeczenia organu i jego stanowiska w sprawach publicznych.

Dyrektywa 2003/98/WE nie zobowiązuje do udostępniania wszystkich sporządzonych i posiadanych przez organy publiczne dokumentów, ani tym bardziej do opracowywania jakichkolwiek dokumentów wyłącznie w celu podania do publicznej

<sup>11</sup> Wyroki z 30.10.2002 r. (II SA 1956/02) i z 23.05.2003 r. (II SA 4059/02). Zob. też S. Czarnow: *Wybrane zagadnienia prawne dostępu do informacji publicznej*, „Rejent” nr 1/2006, s. 74 oraz *Nowy słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 2002, s. 813.

<sup>12</sup> Na przykład wyroki: WSA w Warszawie z 7.05.2004 r., II SA/Wa 221/04 (LEX nr 146742) oraz NSA w Warszawie z 7.03.2003 r., II SA 3572/02 (Wokanda 2003/10/35) i z 8.02.2005 r., OSK 1113/04 (LEX nr 171180).

<sup>13</sup> Na przykład wyrok WSA w Warszawie z 15.02.2005 r., I SA 2888/03 (LEX nr 171158); podobnie wyrok NSA z 5.12.2001 r., II SA 155/01 (OSP 2002/6/78).

wiadomości. Dyrektywa zaleca jednak zachęcanie organów sektora publicznego „do udostępniania [...] wszystkich posiadanych przez nie dokumentów” oraz do promowania możliwości „ponownego wykorzystywania dokumentów, w tym również tekstów urzędowych natury prawnej i administracyjnej” (pkt 9 preambuły). Dyrektywa nie dotyczy dokumentów wytwarzanych lub posiadanych przez instytucje edukacyjne, oświatowe, naukowe, badawcze, kulturalne, rozrywkowe lub nadawców radio i telewizji, dokumentów, których własność intelektualna należy do osób trzecich, ani dokumentów wyłączonych z dostępu ze względu na ochronę bezpieczeństwa narodowego, obronność, bezpieczeństwo publiczne, tajemnicę statystyczną lub handlową. Dyrektywy nie stosuje się też w wypadkach, w których „obywatele lub firmy muszą wykazać indywidualny interes, aby uzyskać dostęp do dokumentów” (art. 1 ust. 2).

### **Sposoby udostępniania informacji publicznej**

Stosownie do art. 7 ust. 1 udip, informacje publiczne udostępnia się na trzy sposoby: przez ogłoszenie w BIP, przez wstęp na posiedzenia organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów i dostęp do materiałów dokumentujących te posiedzenia oraz na wniosek, nawet jeśli nie jest on pisemny. Zgodnie zaś z art. 10 ust. 1 udip, informacje, których nie udostępniono w BIP, są udostępniane na wniosek. Przepis ten zazwyczaj rozumie się w ten sposób, że podstawową formą udostępnienia informacji jest jej zamieszczenie w BIP oraz, że informacja zamieszczona w BIP, nie podlega już udostępnieniu na wniosek. Pośrednio świadczy to, że ustawodawca preferuje udostępnianie informacji na stronach podmiotowych BIP.

„Biuletyn Informacji Publicznej” jest teleinformatycznym urzędowym biuletynem informacyjnym. Składa się ze stron podmiotowych, prowadzonych przez podmioty obowiązane do udostępniania informacji, oraz strony głównej, prowadzonej przez ministra spraw wewnętrznych i administracji (od 21 lipca do 31 października 2005 r. przejściowo przez ministra nauki i informatyzacji). Strona główna BIP zawiera wykaz podmiotów tworzących własne (podmiotowe) strony BIP oraz odnośniki do nich (art. 9 ust. 1 udip).

Choć obowiązek publikacji w BIP poszczególnych kategorii informacji został rozłożony w czasie od 1 lipca 2003 r. do 1 stycznia 2005 r.<sup>14</sup> (art. 26 pkt 1-3 w związku z art. 8 ust. 3 udip), to strony BIP ciągle nie zawierają całości wymaganych informacji, a wiele podmiotów nawet ich nie prowadzi. Jest to skutkiem nie tylko luk w przepisach rozporządzenia w sprawie BIP, ale także wadliwości przepisów, normujących zawartość BIP.

<sup>14</sup> Szczegółowy opis informacji podlegających publikacji w BIP zob. np. M. Bernaczyk, M. Jabłoński i K. Wygoda, op.cit., s. 166-191 oraz (w skrócie) S. Czarnow, op.cit., s. 75-80.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 3 udip, publikacji w BIP podlega w istocie całość danych o organach publicznych i prowadzonych przez nie sprawach, z wyjątkiem orzeczeń o charakterze indywidualnym. W praktyce tak szeroki zakres publikacji jest zarówno niemożliwy, jak i zbędny – dostęp do wszystkich jawnych danych można uzyskać przecież na wniosek. Ponadto informacje ujęte w pkt 5 lit. a-c (majątek państwa i samorządu terytorialnego) dublują się z informacjami z pkt 2 lit. f, a obowiązek ich zamieszczenia w BIP przypada na dwa różne terminy – 1 lipca 2003 r. i 1 stycznia 2005 r. Z kolei informacje zawarte w pkt 5 lit. f-g (dług, pomoc i ciężary publiczne), pkt 3 lit. e (stan przyjmowanych spraw, kolejność ich załatwiania lub rozstrzygania) i pkt 4 lit. b-d (stanowiska w sprawach publicznych oraz wystąpienia i oceny dokonane przez organy władzy i funkcjonariuszy publicznych, stan państwa i samorządów i ich jednostek organizacyjnych) są zbyt niedookreślone, ogólne i wieloznaczne. Kontrola wywiązywania się wojewodów i jst z obowiązku udostępniania informacji publicznej wykazała, że nie wypracowano jednolitego ich rozumienia, a jednostki prowadzące BIP często nie mają pewności, jakie materiały należy publikować i przyjmują rozbieżne interpretacje przepisów udip<sup>15</sup>. Na taki stan rzeczy wpływa również i to, że informacje podlegające zamieszczeniu w BIP określają także liczne przepisy szczególne (około 60 aktów prawnych<sup>16</sup>).

Dane publiczne ujawniane w BIP powinny być zestandaryzowane tak, aby zapewniona była jednolitość systemu stron BIP. Obecny stan prawny pozostawia podmiotom stosującym się do ustawy nadmierną swobodę sposobu prezentowania danych na stronie BIP, co nie służy czytelności i przejrzystości. Nie stworzono możliwości nadzoru administracyjnego ani sądowego nad prawidłowością prowadzenia stron BIP. W efekcie zawierają one nazbyt różnorodne treści, przez co sprawiają wrażenie chaotycznych.

Ogólne wymagania techniczne stawiane stronom BIP (podmiotowym i głównej) oraz obowiązki podmiotów je tworzących określa rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej<sup>17</sup>, które z dniem 22 stycznia 2007 r. zastąpiło rozporządzenie o tej samej nazwie z 17 maja 2002 r.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> *Informacja o wynikach kontroli wywiązywania się wojewodów i jst z obowiązku udostępnienia informacji publicznej*, s. 5, 20-24. Zob. też. D. Frey, op. cit. i *Informację o wynikach kontroli świadczenia usług publicznych przez organy administracji rządowej...*, s. 24, 51-52.

<sup>16</sup> Dotyczą one ogłaszania m.in. oświadczeń urzędników i radnych samorządowych, naboru na aplikacje prawnicze oraz wolne stanowiska pracy w administracji i służbie cywilnej, danych o rejestrach publicznych, powierzania zadań publicznych w drodze otwartych konkursów albo partnerstwa publiczno-prywatnego.

<sup>17</sup> DzU nr 10, poz. 68.

<sup>18</sup> DzU nr 67, poz. 619.

Rozporządzenie z 2002 r. stanowiło, że strony podmiotowe i strona główna BIP zawierają menu podmiotowe i przedmiotowe, ale nie określało sposobu prezentacji danych. Było ono przeładowane licznymi obowiązkami z zakresu obsługi technicznej stron BIP (np. odnośnie do serwerów obsługujących stronę, zgłaszania danych ministerstwu, haseł dostępu i identyfikatorów pracowników, kontroli wejść na stronę). Zabrakło zaś standardów zapewniających „sprawność i jednolitość działania systemu stron BIP”, których minister spraw wewnętrznych i administracji w istocie nie określił<sup>19</sup>. Tej sprawności i jednolitości nie zapewnia również strona główna BIP, prowadzona przez ministra niezgodnie z zasadami, które sam przyjął. Kontrole udostępniania informacji publicznej oraz świadczenia usług publicznych wykazały, że strona główna nie spełniała wielu wymagań rozporządzenia z 2002 r., m.in. nie zawierała menu przedmiotowego, a jej menu podmiotowe było niekompletne i prowadzone nierzetelnie<sup>20</sup>.

W wyniku kontroli wywiązywania się wojewodów i jst z obowiązku udostępniania informacji publicznej Najwyższa Izba Kontroli postawiła wniosek legislacyjny o doprecyzowanie zawartości menu przedmiotowego stron podmiotowych i strony głównej BIP w rozporządzeniu ministra spraw wewnętrznych i administracji w sprawie BIP. Rozporządzenie z 18 stycznia 2007 r. w sprawie BIP uwzględniło te postulaty.

Położono w nim nacisk na wymagania ogólne (standardy) dotyczące stron BIP, rezygnując z normowania technicznego sposobu ich obsługi. Doprecyzowano, że menu przedmiotowe strony podmiotowej powinno umożliwiać odnalezienie trzech kategorii informacji publicznych: 1) określonych w art. 8 ust. 3 udip; 2) innych, których publikacja leży w interesie publicznym, zaspokaja potrzeby obywateli i ich wspólnot, wspiera rozwój społeczeństwa obywatelskiego lub przyczynia się do polepszenia działalności podmiotu udostępniającego informację; 3) przeznaczonych do publikacji w BIP na podstawie przepisów odrębnych (§11 ust. 1). Pojęcie menu podmiotowego zastąpiono opisem wymaganej zawartości strony głównej BIP (spis podmiotów, które zgłosiły prowadzenie strony podmiotowej – §8) i stron podmiotowych (informacje o podmiotach je prowadzących – §11). Dopuszczono możliwość, aby strona www była zarazem stroną podmiotową BIP (§9 ust. 3). Utrzymano zakaz publikacji w BIP reklam, a odstąpiono od zakazu publikacji treści komercyjnych (§14 rozporządzeń z 2002 r. i z 2007 r.). Zmiany te są zasadne, ale bez nowelizacji udip, której potrzebę zgłosiła między innymi NIK w Informacji o wynikach kontroli udostępniania informacji publicznej, mogą okazać się niewystarczające.

<sup>19</sup> Zob. np. s. 10 i 12 *Białej księgi nowego BIP*.

<sup>20</sup> *Informacje o wynikach kontroli: wywiązywania się wojewodów i jst z obowiązku udostępniania informacji publicznej* (s. 16-19) i *świadczenia usług publicznych przez organy administracji rządowej...* (s. 5-6, 24-25).

Do udostępniania informacji w BIP obowiązane są wszystkie podmioty wskazane w art. 4 ust. 1 i 2 udiip, co nie wydaje się rozwiązaniem trafnym<sup>21</sup>. Zbędne wydaje się zakładanie i prowadzenie stron BIP przez wszystkie jednostki podległe organom władzy publicznej, takie jak placówki oświatowe, edukacyjne czy kulturalne. Dane ich dotyczące, ze względu na niewielką ilość, można z powodzeniem zamieścić na stronach BIP organów zwierzchnich. Kontrola udostępniania informacji publicznej wykazała, że spora część jednostek gminnych w ogóle nie prowadzi stron BIP, chętnie zaś korzystały one ze stron jednostek zwierzchnich (tylko 12% jednostek gminnych miało własne strony BIP, 17% korzystało ze stron urzędów gminnych, a 71% nie dysponowała BIP). W powiatach i województwach samorządowych zjawisko to nie było tak powszechne (52% jednostek powiatowych i wojewódzkich miało własne strony BIP, ze stron BIP urzędów zwierzchnich korzystało 13% jednostek powiatowych i 14% wojewódzkich, nie miało BIP 35% jednostek powiatowych i 34% wojewódzkich). Tylko 24% spółek komunalnych miało strony BIP. Natomiast praktycznie cała wojewódzka administracja rządowa dysponowała własnymi stronami. Ustalenia te potwierdzają, że obecny stan prawny uniemożliwia koordynację i nadzór nad działaniami podmiotów obowiązanych do prowadzenia BIP. Po części jest to efektem biernej postawy ministra spraw wewnętrznych i administracji, który nie przeciwdziałał tej sytuacji<sup>22</sup>.

Dosłownie pojmowany art. 4 ust. 3 udiip zobowiązuje podmioty stosujące ustawę do udostępniania każdej posiadanej informacji publicznej, nawet wytworzonej i udostępnionej już przez inne podmioty, na wszystkie sposoby określone w art. 7 udiip, a więc także w BIP. Konsekwentne stosowanie tej zasady prowadziłyby do zbędnego zwielokrotniania stron BIP zawierających te same lub zbliżone informacje. Dlatego też za rzetelność i kompletność informacji oraz za podanie jej do publicznej wiadomości (ogłoszenie na stronie BIP) powinien odpowiadać wyłącznie podmiot, który ją wytworzył, tj. źródło informacji<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Według MSWiA, obowiązanych do prowadzenia BIP jest ok. 300 typów podmiotów, wykonujących łącznie ok. 7-8 tys. zadań i kompetencji, uregulowanych w ok. 3 tys. aktów prawnych (*Biała księga nowego BIP*, s. 13). Precyzyjne ustalenie łącznej liczby jednostek obowiązanych prowadzić BIP jest w obecnym stanie prawnym niemożliwe, ze względu na bardzo obszerny ich katalog i dużą zmienność ich form (likwidacje, połączenia lub przekształcenia). Według szacunków autora, opartych na danych GUS, jest to ok. 100 tys. podmiotów, w tym co najmniej 50 tys. jednostek sektora publicznego (urzędy i jednostki podległe). Strona główna BIP na 30.06.2005 r. zawierała odnośniki do 7254 stron podmiotowych.

<sup>22</sup> Zob. np. *Informacje NIK o wynikach kontroli: świadczenia usług publicznych przez organy administracji rządowej* (s. 24) i *wywiązywania się wojewodów i jst z obowiązku udostępniania informacji publicznej* (s. 5, 15, 18).

<sup>23</sup> Zob. np. *Biała księga nowego BIP*, s. 8. Wątpliwości wzbudził np. obowiązek publikacji na stronie BIP dokumentacji przebiegu i efektów kontroli (art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret drugie udiip). W praktyce powstawały negatywne spory kompetencyjne między kontrolowanymi (nie publikowali danych z kontroli w BIP twierdząc, że jest to obowiązek organu kontroli) a organami kontroli (także tego nie czyniły, uważając, że dane te objęte są tajemnicą służbową lub zawodową). Zarządzenie



Dyrektywa 2003/98/WE nie wymaga tworzenia systemu odrębnych stron internetowych, przeznaczonych wyłącznie do publikowania informacji publicznych. Zobowiązuje natomiast państwa członkowskie do zapewnienia „rozwiązań praktycznych, ułatwiających poszukiwanie dokumentów [...] najlepiej w Internecie” (art. 9) oraz do udostępniania dokumentów „w ich istniejącym formacie lub języku, przy wykorzystaniu środków elektronicznych tam, gdzie jest to możliwe i właściwe” (pkt 13 preambuły, art. 3 i art. 5 ust. 1).

Inne możliwe sposoby podania informacji do publicznej wiadomości – wywieszenie lub wyłożenie w miejscu publicznie dostępnym albo umożliwienie zapoznania się z informacją przez urządzenie zainstalowane w miejscu publicznie dostępnym (zwane urzędomatem lub infomatem) – traktowane są w art. 11 udip jako fakultatywne. Niemniej, dostęp do Internetu nie jest w Polsce powszechny<sup>24</sup>, tak więc wywieszenie informacji na tablicy ogłoszeń jest chyba najpopularniejszym i najskuteczniejszym sposobem kolportażu. Natomiast infomaty (urzędomaty) w praktyce stosowane są bardzo rzadko.

Podmiot udostępniający informację, niezależnie od sposobu jej udostępnienia, zobowiązany jest zapewnić możliwość jej wydruku, kopiowania lub przesłania albo przeniesienia na powszechnie stosowany nośnik (art. 12 ust. 2 udip). Udostępniona informacja (na wniosek lub przez wyłożenie w miejscu publicznym) powinna zawierać dane o tożsamości osoby, która ją wytworzyła, udostępniła oraz która odpowiada za jej treść, jak też datę udostępnienia, a informacja zamieszczona w BIP – także dane o podmiocie, który ją udostępnia oraz o czasie jej wytworzenia i udostępnienia (art. 8 ust. 6 i art. 12 ust. 1 udip).

### **Procedura udostępniania informacji publicznej na wniosek**

Zgodnie z art. 13 udip, informację publiczną udostępnia się bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu 14 dni od złożenia wniosku (ust. 1), a jeśli w tym okresie zobowiązany podmiot nie może jej udzielić, powiadamia wnioskodawcę o powodach opóźnienia oraz o terminie udostępnienia informacji, nie dłuższym niż 2 miesiące od złożenia wniosku (ust. 2). Od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego (art. 2 ust. 2 udip). Stosownie do art. 14 udip, informację udostępnia się w sposób

---

nr 13/2006 prezesa NIK z 28.08.2006 r. w sprawie udostępniania informacji publicznej przez jednostki organizacyjne NIK przewiduje publikację protokołów i wystąpień pokontrolnych na stronie BIP od 1.01.2007 r.

<sup>24</sup> Według danych GUS, w 2005 r. zaledwie 11% gospodarstw domowych i 52% przedsiębiorstw korzystało z Internetu, aby uzyskać informacje o działaniach administracji publicznej. Dostęp do Internetu miało 39% gospodarstw domowych i 87% przedsiębiorstw. Opracowanie GUS *Wykorzystanie technologii informacyjno-telekomunikacyjnych w przedsiębiorstwach i gospodarstwach domowych w 2005 r.*

i w formie zgodnej z wnioskiem, chyba że podmiot zobowiązany do udostępnienia nie dysponuje środkami technicznymi umożliwiającymi takie udostępnienie (ust. 1). Wówczas podmiot ten powiadamia o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji i wskazuje sposób i formę, w jakiej informacja może być udostępniona. Jeśli wnioskodawca w ciągu 14 dni nie złoży wniosku akceptującego ten sposób (formę), postępowanie o udzielenie informacji umarza się (art. 14 ust. 2).

Kontrola wywiązywania się wojewodów i jst z obowiązku udostępniania informacji publicznej wykazała, że 98% (8122 spośród 8281) wniosków o udzielenie informacji zostało załatwionych pozytywnie. Pozostałe 159 wniosków rozpatrzono w zróżnicowany sposób: wydano 49 odmów (z tego tylko 21 w formie decyzji, a aż 27 w formie zwykłych pism, wydano też 1 postanowienie o odmowie dostępu do akt sprawy), 5 postępowań umorzono, 10 wniosków pozostawiono bez dalszego biegu, 95 przesłano innemu organowi<sup>25</sup>. Rozmaitość rozstrzygnięć wynika z tego, że udip nie określa formy zakończenia postępowania, jeśli informacji nie udzielono bez wydania decyzji odmownej (np. z powodu braków wniosku).

Obowiązują zarazem częściowo odmiennie przepisy art. 11b ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>26</sup> (dalej: usg), art. 8a ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>27</sup> (dalej: usp) i art. 15a ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>28</sup> (dalej: usw). Ich pozytywnym jest poszerzenie jawności działania na wszystkie organy jst, której ograniczenia mogą wynikać wyłącznie z ustaw (ust. 1). Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 3 i art. 18 udip, jawne są jedynie posiedzenia kolegialnych organów władzy pochodzących z wyborów powszechnych. Jawność ta obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstęp na sesje rady gminy (powiatu) lub sejmiku województwa i posiedzenia ich komisji, a także dostęp do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym do protokołów posiedzeń organów gminy, powiatu i województwa oraz komisji rad i sejmików (ust. 2).

Zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa odpowiednio statut gminy, powiatu lub województwa (ust. 3). Według Trybunału Konstytucyjnego<sup>29</sup>, statuty mogą określać jedynie kwestie techniczno-organizacyjne dostępu do dokumentów (bardziej więc tryb niż zasady), bowiem zasady dostępu określa udip i Konstytucja. Kontrola wywiązywania się wojewodów i jst z obowiązku udostępniania informacji publicznej wykazała, że spora część statutów powtarza jedynie sformułowania przepisów usg, usp i usw, niekiedy tylko precyzując, który

<sup>25</sup> *Informacja o wynikach kontroli*, s. 6, 26-27 i 42-44. Zob. też przyp. 12.

<sup>26</sup> T.j. DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1591, ze zm.

<sup>27</sup> T.j. DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1592, ze zm.

<sup>28</sup> T.j. DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1590, ze zm.

<sup>29</sup> Wyrok z 16.09.2002 r., sygn. akt K 38/01 (OTK-A 2002/5/59).

pracownik lub komórka urzędu odpowiada za udostępnienie dokumentów (zwykle sekretarz lub wydział organizacyjny) oraz, że zapoznawać się z dokumentami można jedynie w obecności pracownika urzędu. Aż 52 spośród 62 zbadanych statutów powieliło niedostosowane do udip przepisy art. 11b ust. 2 usg, art. 8a ust. 2 usp i art. 15a ust. 2 usw i przyznało dostęp do dokumentów jedynie obywatelom, co jest sprzeczne z art. 2 ust. 1 udip, przyznającej to prawo każdemu<sup>30</sup>. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, przytoczone przepisy po wejściu w życie udip są zbędne i zasadne byłoby ich uchylenie.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 udip, odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania w tej sprawie następuje w drodze decyzji w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>31</sup> (k.p.a.). Uzasadnienie decyzji o odmowie udostępnienia informacji zawiera także imiona, nazwiska i funkcje osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania oraz oznaczenie podmiotów, ze względu na których dobro odmówiono udostępnienia informacji (art. 16 ust. 2 pkt 2 udip). Do skarg złożonych w sprawach o udostępnienie informacji publicznej stosuje się przepisy ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: ppsa)<sup>32</sup>, z tym że termin rozpatrzenia skargi wynosi 30 dni od otrzymania akt sprawy, a termin przekazania akt sprawy sądowi administracyjnemu – 15 dni od otrzymania skargi (art. 21 udip).

Zgodnie z art. 5 udip, prawo do informacji podlega ograniczeniu ze względu na ochronę informacji niejawnych i innych tajemnic ustawowo chronionych (ust. 1) lub ochronę prywatności osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy, co nie dotyczy osób pełniących funkcje publiczne w sprawach mających związek z tą funkcją lub osób rezygnujących z przysługującego im prawa (ust. 2), a także w wypadku rozstrzygania spraw w postępowaniu przed organami państwa, na przykład administracyjnym, karnym lub cywilnym, chyba że dotyczy ono władz publicznych, osób wykonujących funkcje publiczne albo podmiotów wykonujących zadania publiczne – w zakresie tych zadań lub funkcji (ust. 3). Ograniczenia te nie naruszają prawa do informacji o organizacji i pracy organów prowadzących postępowania (ust. 4).

Katalog tych ograniczeń jest węższy niż w art. 61 ust. 3 Konstytucji, gdyż wiążą się one jedynie z ochroną wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochroną porządku publicznego. Konstytucja dopuszcza zaś ograniczenia także ze względu na bezpieczeństwo lub ważny interes gospodarczy państwa.

<sup>30</sup> Dostęp do informacji i funkcjonowanie BIP regulowały też regulaminy urzędów i zarządzenia marszałków, starostów i prezydentów miast lub dyrektorów generalnych urzędów wojewódzkich. *Informacja o wynikach kontroli wywiązywania się wojewodów i jst z obowiązku udostępniania informacji publicznej*, s. 6 i 27-28.

<sup>31</sup> Ustawa z 14.06.1960 r. (DzU z 2000r., nr 98, poz. 1071, ze zm.).

<sup>32</sup> DzU nr 153, poz. 1270, ze zm.

Ustawa określa jedynie sytuacje, w których decyzja o odmowie udzielenia informacji podlega zaskarżeniu w drodze powództwa o udostępnienie informacji publicznej, wnoszonego do sądu rejonowego. Zaskarżeniu w tym trybie podlega odmowa udzielenia informacji ze względu na: ochronę danych osobowych, prawo do prywatności lub tajemnicę inną niż państwowa, służbowa, skarbowa lub statystyczna (art. 22 ust. 1 i 3 udip). Jeśli decyzję odmowną wydano z innych przyczyn, przysługuje od niej odwołanie w trybie k.p.a., podlegające rozpoznaniu w ciągu 14 dni (art. 16 ust. 2 pkt 1 udip) lub wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, jeśli decyzję wydał podmiot niebędący organem władzy publicznej (art. 16 ust. 2 udip). Niestety, ustawa nie precyzuje, kiedy decyzja odmowna podlega zaskarżeniu w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego, a nie Kodeksu postępowania cywilnego<sup>33</sup> (k.p.c.). Zastosowano zaś niefortunne odesłanie do innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji publicznych (art. 1 ust. 2 udip). W efekcie trudno określić przesłanki stanowiące podstawę do odmowy udzielenia informacji, gdyż normują je bliżej nieokreślone ustawy szczególne<sup>34</sup>. W orzecznictwie NSA pojawiła się wykładnia zawężająca obowiązek udostępnienia jedynie do tej informacji, która „nie została wcześniej udostępniona i nie funkcjonuje w obiegu publicznym, co nie pozwala zainteresowanemu zapoznać się z jej treścią inaczej niż wskutek złożenia wniosku [...] o udzielenie informacji”<sup>35</sup>. Pogląd NSA, że nie podlega udostępnieniu informacja „ogólnodostępna” lub „będąca już w posiadaniu wnioskującego o jej udostępnienie”, nie wydaje się przekonujący.

Rozwiązanie takie nie zapewnia wystarczającej ochrony procesowej osób ubiegających się o informację publiczną. Choć sama informacja nie określa praw ani obowiązków wnioskodawcy, to odmowa jej udzielenia kształtuje jego sytuację prawną, gdyż określa granice prawa podmiotowego do informacji. O ile więc udzielenie informacji nie jest ani sprawą indywidualną administracyjną (art. 1 pkt 1 k.p.a.), ani cywilną (art. 1 k.p.c.), a jedynie czynnością materialno-techniczną<sup>36</sup>, to oddalenie wniosku o udzielenie informacji lub stwierdzenie jego bezprzedmiotowości zawsze powinno przybierać formę odpowiedniego aktu procesowego.

Jak wykazała kontrola wywiązywania się wojewodów i jst z obowiązku udostępniania informacji publicznej, część odmów zapada w formie pism, a nie decyzji administracyjnych. Praktyka ta niestety znajduje oparcie w orzecznictwie. W kilku

<sup>33</sup> Ustawa z 17.11.1964 r. (DzU nr 43, poz. 296, ze zm.).

<sup>34</sup> Zasady udostępniania informacji określone są w ok. 150 aktach prawnych, z których ok. 70 wprowadza ograniczenia podmiotowe i przedmiotowe w dostępie do informacji, a ok. 50 – tajemnice ustawowo chronione. Zob. D. Frey, op.cit.

<sup>35</sup> Wyroki z 20.11.2003 r., II SAB 372/03 (Wokanda 2004/5/33) i z 31.05.2004 r., OSK 205/04 (LEX nr 158987).

<sup>36</sup> Tak wyrok WSA w Warszawie z 25.05.2005 r., II SAB/Wa 83/04 (LEX nr 158993).

wyrokach NSA przyjął<sup>37</sup>, że jeśli informacja nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu udip, wówczas nie wydaje się decyzji, tylko informuje o braku podstaw do udzielenia informacji. NSA uznał też, że pismo informacyjne w tej sprawie nie podlega kognicji sądów administracyjnych, niemniej „strona ma prawo kwestionowania bezczynności organu w przypadku, gdy uznaje, iż żądane informacje są informacjami publicznymi i powinny być udzielone w trybie wnioskowym na podstawie udip”<sup>38</sup>. Jednak sytuacja procesowa osoby skarżącej się na bezczynność organu, polegająca na braku czynności materialno-technicznej, jest trudniejsza niż wnoszącej odwołanie. Wystarczy, że odwołujący się jest niezadowolony z decyzji (art. 128 k.p.a.), a zaskarżenie bezczynności (w rozumieniu art. 3 §2 pkt 8 ppsa) podlega zaostrożnym rygorom formalnym. Skargę do sądu administracyjnego można wnieść dopiero po bezskutecznym wezwaniu organu do usunięcia naruszenia prawa (art. 52 §4 i 53 §1 ppsa) lub po złożeniu zażalenia w trybie art. 37 §1 k.p.a.<sup>39</sup> i musi ona spełniać wymagania art. 57 §1 ppsa (m.in. określać naruszone prawo lub interes prawny – nie wystarczy samo niezadowolenie skarżącego), podlega też wpisowi w kwocie 100 zł.

Jedynie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie<sup>40</sup> uznał, że odmowa udzielenia informacji z uwagi na to, że nie stanowi ona informacji publicznej w rozumieniu udip, następuje także w drodze decyzji. Odmowa wykonania czynności materialno-technicznej (a jest nią udzielenie informacji), zawsze bowiem powinna być dokonana w formie decyzji.

Polskie orzecznictwo dopuszcza więc odmowę udzielenia informacji w formie zwykłego pisma, niepodlegającego żadnym rygorom procesowym. To strona musi udowodnić, że brak udzielenia informacji narusza prawo. Stan ten nie spełnia wymagań art. 4 dyrektywy 2003/98/WE. Zgodnie z tym artykułem, „decyzje negatywne” powinny zawierać informacje „o przyczynach odmowy”, wskazanie „odpowiednich przepisów [...] państwa członkowskiego lub krajowych przepisów przyjętych zgodnie z dyrektywą” oraz „środków odwoławczych na wypadek, gdyby wnioskodawca chciał się odwołać od decyzji” (ust. 3 i 4)<sup>41</sup>. Zatem ciężar wskazania prawnych podstaw odmowy powinien obciążać organ, który nie udzielił informacji, a nie skarżącego.

<sup>37</sup> Wyroki z 12.12.2002 r., II SA 3301/02 (M.Prawn. 2003/5/195); z 25.03.2003 r., II SA 4059/02 (M.Prawn. 2003/10/436); z 15.07.2003 r., II SA 1214/03 (M.Prawn. 2003/19/868) i z 11.12.2002r., II SA 2867/02 (Wokanda 2003/6/33).

<sup>38</sup> Postanowienie z 24.01.2006 r., I OSK 928/05, LEX nr 167166.

<sup>39</sup> Tak wyrok WSA w Opolu z 27.05.2004 r., II SAB/Op 1/04 (ONSAiWSA 2005/2/33).

<sup>40</sup> Wyrok z 16.01.2004 r., II SAB 325/03, (LEX nr 162287).

<sup>41</sup> Wymagania te nie dotyczą placówek edukacyjnych, badawczych, kulturalnych oraz nadawców radiowych, określonych w art. 1 ust. 2 pkt d-f dyrektywy (art. 4 ust 5).

### Zasady odpłatności za udzielenie informacji

Dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny (art. 7 ust. 2 udip), choć dopuszcza się pobieranie opłat od informacji udostępnianych na wniosek w wysokości odpowiadającej dodatkowym kosztom związanym ze sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku (art. 15 ust. 1 udip). O wysokości opłaty powiadamia się wnioskodawcę w ciągu 14 dni od złożenia wniosku. Udostępnienie informacji za opłatą następuje po 14 dniach od tego powiadomienia, chyba że w tym terminie wnioskodawca zmieni wniosek w zakresie sposobu lub formy udostępnienia informacji albo go wycofa (art. 15 ust. 2 udip). Sposób uregulowania odpłatności za udzielenie informacji budzi zastrzeżenia, zarówno natury merytorycznej, jak i w kwestii zgodności z dyrektywą 2003/98/WE.

W ustawie nie zostało sprecyzowane pojęcie kosztów dodatkowych, choćby przez ich przykładowe wskazanie (np. koszt powielenia), ani też zasady ustalania opłat (np. zakaz stosowania opłat nadmiernie wygórowanych). Również orzecznictwo sądowe nie wypracowało tu zadowalającej wykładni. Niezasadny wydaje się pogląd NSA, że każdorazowo należy ustalać rzeczywisty koszt udzielenia informacji, odrębnie dla każdego wnioskodawcy<sup>42</sup>. Z artykułu 15 ust. 2 udip wynika jedynie wymóg indywidualnego powiadomienia każdego wnioskodawcy o wysokości opłaty. Indywidualna kalkulacja kosztów miałaby sens jedynie przy udzielaniu informacji niestandardowej lub nietypowej. Przy poborze opłat standardowych, typowych, pokrywających koszt udzielenia informacji w określonej formie technicznej, nie ma potrzeby indywidualnej kalkulacji, a koszt może przybrać postać ryczałtu, ustalonego w formie zarządzenia kierownika jednostki (rozwiązanie takie zaleca art. 7 dyrektywy). Zarządzenia takie należałoby traktować jako wzorzec umowy (cennik) w rozumieniu art. 384 Kodeksu cywilnego<sup>43</sup>, z zastrzeżeniem, że nie wiąże on wnioskodawcy, dopóki nie zajdą przesłanki podane w art. 15 ust. 2 udip (zawiadomienie o opłacie i brak sprzeciwu – wycofania lub zmiany wniosku).

Z kontroli wywiązywania się wojewodów i jst z obowiązku udostępniania informacji publicznej wynika, że 27 spośród 75 skontrolowanych jednostek ustaliło stawki opłat za udzielanie informacji (głównie za koszt nośnika, na którym je utrwalono), ale tylko w 11 z nich pobierano te opłaty. Opłaty pobrały także 3 jednostki, które nie ustaliły stawek opłat (na podstawie jednorazowej kalkulacji).

<sup>42</sup> Zob. np. s. 31-32 *Białej księgi nowego BIP* oraz wyrok WSA we Wrocławiu z 20.10.2004 r., IV SA/Wr 505/04 (OwSS 2005/1/12).

<sup>43</sup> Ustawa z 23.04.1974 r. (DzU nr 16, poz. 93, ze zm.). W orzecznictwie SN i NSA utrwalił się pogląd, że organ administracji publicznej może wprowadzać opłaty za różne świadczenia w formie oferty skierowanej do odbiorców, nie może zaś ustanawiać ich w formie aktów prawa powszechnie obowiązującego, A. Kisielewicz: *Samodzielność gminy w orzecznictwie NSA*, Warszawa 2002, s. 66-68.

W pojedynczych sytuacjach obciążeni opłatą wnioskodawcy rezygnowali z pobrania przygotowanej informacji<sup>44</sup>.

Choć dyrektywa nie wymaga zapewnienia bezpłatnego dostępu do informacji, ustala jednak w art. 4-9 zasady, których państwa członkowskie muszą przestrzegać w przypadku stosowania opłat (art. 3). Tymczasem przepisy udip odpowiadają tylko niewielkiej części tych wymagań.

Spełniony został jedynie wymóg art. 4 ust. 1 dyrektywy, aby „kończącą ofertę licencji” na ponowne wykorzystanie dokumentów (jeśli jest potrzebna) przedstawić wnioskodawcy „w rozsądnym terminie, zgodnym z terminami ustanowionymi dla przetwarzania wniosków o dostęp do dokumentów”. Wypada jednak zauważyć, że zgodnie z dyrektywą, termin udostępnienia nie może być dłuższy niż 20 dni roboczych, z możliwością przedłużenia „o kolejne 20 dni roboczych [...] w przypadku obszernych lub skomplikowanych zamówień” (art. 4 ust. 2), podczas gdy udip dopuszcza przedłużenie go do 2 miesięcy (art. 13 ust. 2), a więc nieco dłużej.

Pozostałych warunków udip nie spełnia, w tym: nie określa składników kształtujących opłatę (art. 6), nie wprowadza obowiązku ujawniania podstawy obliczenia opłaty (art. 7), nie zawiera żadnych rozwiązań, zapobiegających „niepotrzebnemu” ograniczaniu „możliwości ponownego wykorzystywania”, „ograniczeniu konkurencji” czy też „dyskryminowaniu” przez wprowadzone zasady dostępu do dokumentów (art. 8 i 10 ust. 1).

*mgr Sławomir Czarnow  
Delegatura NIK w Białymstoku*

---

<sup>44</sup> *Informacja o wynikach kontroli...*, s. 27 i 43.

**Dariusz Zielecki**

## **JAK GMINY RADZĄ SOBIE Z DŁUŻNIKAMI ALIMENTACYJNYMI**

Od września 2005 r. organy gmin, na podstawie ustawy z 22 kwietnia 2005 r. o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej<sup>1</sup>, zostały włączone do państwowego systemu pomocy społecznej dla obywateli, którzy, pomimo że prawomocnym wyrokiem sądu uzyskali prawo do świadczeń alimentacyjnych, świadczeń takich nie otrzymują, gdyż ich komornicza egzekucja od osoby zobowiązanej jest bezskuteczna. W wielu wypadkach oznacza to dla rodzin egzystencję na poziomie ubóstwa i pomoc państwa, które nie jest w stanie wyegzekwować wyroku sądu, wydaje się moralnie uzasadniona. Do 2004 r. z Funduszu Alimentacyjnego, w wypadkach bezskutecznej egzekucji alimentów, wypłacano „zastępcze” świadczenia osobom uprawnionym, a następnie zgodnie z prawem współpracowano z komornikami w celu odzyskania od dłużnika alimentacyjnego kwot powstałych w związku z wypłatą należności. Skuteczność Funduszu w tym zakresie, po dokonanej w 1989 r. transformacji ustrojowej, drastycznie spadła (w 1989 r. wynosiła 67,6 %, natomiast w 2003 r. jedynie 11,4 %<sup>2</sup>). Należy to wiązać między innymi ze znaczącym wzrostem bezrobocia, które dotknęło także osób zobowiązanych do alimentacji, ale także z niedomaganiem funkcjonowania samego Funduszu.

Likwidacja Funduszu Alimentacyjnego i zastąpienie go systemem zaliczek alimentacyjnych wypłacanych przez gminy<sup>3</sup> (wypłata następuje w ramach wykonywania zadania z zakresu administracji rządowej, ze środków pochodzących

---

<sup>1</sup> DzU nr 86, poz. 732, ze zm.

<sup>2</sup> Z danych przedstawionych w marcu 2006 r. przez ministra pracy i polityki społecznej w *Informacji o realizacji ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej w 2005 r.*

<sup>3</sup> Od maja 2004 r. do wejścia w życie ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej we wrześniu 2005 r. zamiast świadczenia z FA funkcjonował dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka.



z dotacji celowej z budżetu państwa) miały na celu między innymi maksymalne przybliżenie organu dokonującego wypłat, ale także organu zobowiązanego do podejmowania różnych działań dyscyplinujących wobec dłużników alimentacyjnych, zmierzających do odzyskania wypłaconych kwot, do źródeł występujących w tym zakresie problemów.

Inspiracją do przeprowadzenia przez Departament Administracji Publicznej NIK kontroli doraźnej, były ustalenia delegatur NIK w ramach kontroli powiązań budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa w 2005 r. Wynikało z nich, że objęte kontrolą gminy tylko w niewielkim stopniu (0,1%) wyegzekwowały należności z tytułu zaliczek wypłaconych osobom uprawnionym. Wskazywało to, że skuteczność zreformowanego systemu jest jeszcze niższa niż w okresie istnienia Funduszu Alimentacyjnego. Wyniki kontroli dotyczyły jednak zaledwie pierwszych czterech miesięcy jego funkcjonowania, nie można więc było wykluczyć, że ocena działań gmin – „raczkujących” w realizacji nowego zadania przejętego od administracji rządowej – nie jest miarodajna.

Celem kontroli była zatem ocena realizacji zadań przez organy gminy w dłuższym okresie, tj. od 1 września 2005 r. do 30 czerwca 2006 r. Problematyka przewidziana do zbadania obejmowała:

- prawidłowość przyznawania i wypłacania zaliczek alimentacyjnych;
- wykorzystywanie przez organ gminy uprawnień ustawowych wobec dłużników alimentacyjnych, głównie w zakresie ich aktywizacji zawodowej – rozwiązanie tego problemu może bowiem w sposób istotny wpływać na skuteczność egzekwowania przez komorników od dłużników alimentacyjnych zwrotu należności z tytułu wypłaconych zaliczek osobom uprawnionym;
- rzetelność sporządzania sprawozdań budżetowych oraz rzeczowo-finansowych o wydatkach na zaliczki alimentacyjne.

Kontrolę przeprowadzono w 5 gminach województwa mazowieckiego<sup>4</sup> oraz w 5 gminach województwa łódzkiego<sup>5</sup>. Stosunkowo niewielka reprezentacja podmiotów kontrolowanych wynika z tego, że kontrola została potraktowana jako rozpoznanie problemu. Z jednej strony można to uznać za pewną słabość, gdyby wyniki kontroli miały się odnosić do prawie 2500 gmin funkcjonujących w Polsce. Z drugiej jednak, powtarzalność tych wyników praktycznie w każdej z 10 kontrolowanych gmin (nieco lepiej wypadły gminy z woj. łódzkiego) daje podstawy przynajmniej do zasygnalizowania problemów, jakie mają gminy z wypełnianiem

<sup>4</sup> ŚOPS w Brwinowie, UM w Mińsku Mazowieckim, OPS w Nowym Dworze Mazowieckim, OPS w Otwocku, MOPS w Sochaczewie.

<sup>5</sup> GOPS w Moszczenicy oraz UG w Moszczenicy (który prowadził ewidencję w zakresie objętym kontrolą), MOPR w Piotrkowie Trybunalskim, MOPR w Skierniewicach, MOPS w Tomaszowie Mazowieckim, MOPS w Łodzi.

obowiązków wynikających z ustawy. Wyniki te były na tyle interesujące, że Departament Administracji Publicznej, za aprobatą kierownictwa Izby, przygotował stosowną Informację o wynikach kontroli<sup>6</sup>. Warto także wspomnieć o trwających w Sejmie RP pracach nad nową ustawą o Funduszu Alimentacyjnym<sup>7</sup>, która wprowadza zasadnicze przedmiotowe i podmiotowe zmiany w zakresie zadań i obowiązków w systemie alimentacyjnym. Lektura projektu ustawy wzbudza refleksję, że wiele zapisanych w nim rozwiązań wychodzi naprzeciw ocenom i postulatom Izby wynikającym z kontroli.

Ocenę, którą NIK sformułowała po przeprowadzeniu kontroli należy odnieść do dwóch zasadniczych zadań nałożonych na gminy w ustawie o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej: wypłacania zaliczek i egzekucji od dłużników ich zwrotu.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła działania organów gmin w zakresie przyznawania i wypłacania zaliczek alimentacyjnych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły wydawania decyzji administracyjnych na podstawie niekompletnej dokumentacji oraz załatwiania spraw z przekroczeniem terminu ich rozpatrywania. Generalnie jednak można stwierdzić, że system wprowadzony we wrześniu 2005 r. na mocy ustawy zapewnia uzyskanie zaliczki alimentacyjnej osobom uprawnionym, spełniającym wymagania ustawowe, w należnej kwocie. Także na bieżąco ustalane są i wdrażane w życie zmiany uprawnień do wypłaty zaliczki.

Wprowadzony system nie był natomiast skuteczny w egzekucji od dłużników alimentacyjnych należności z tytułu wypłaconych osobom uprawnionym zaliczek alimentacyjnych. Na 30 czerwca 2006 r., w skali kraju, wyegzekwowano 0,83% wypłaconych zaliczek<sup>8</sup>, a w jednostkach objętych kontrolą średnio 0,5%. Likwidacja poprzednio funkcjonującego systemu wypłat z Funduszu Alimentacyjnego nie doprowadziła do poprawy sytuacji w tym zakresie. Podobnie jak w wypadku świadczeń z Funduszu, wydatki na zaliczki alimentacyjne finansowane są niemal w całości ze środków budżetu państwa i stały się stałym elementem pomocy społecznej dla uprawnionych do alimentacji.

Istotnym problemem powodującym małą skuteczność egzekucji należności od dłużników alimentacyjnych jest, zdaniem NIK, niewywiązywanie się komorników z nałożonych ustawą obowiązków wobec organów gmin, przy równoczesnym nieegzekwowaniu przez te organy od komorników ich wykonywania. Komornicy sądowi, wbrew obowiązkom wynikającym z ustawy o zaliczce alimentacyjnej, nie przekazywali organom gmin wymaganych informacji o stanie egzekucji i przyczynach

<sup>6</sup> Informacja o wynikach kontroli wykonywania przez gminy zadań wynikających z ustawy o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej, NIK, styczeń 2007.

<sup>7</sup> Projekt ustawy dostępny jest na stronie internetowej [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl) – druk sejmowy nr 1393.

<sup>8</sup> Dane uzyskane przez NIK z MPiPS 21.11.2006 r.

jej bezskuteczności. Brak takich informacji utrudniał gminom podejmowanie niezbędnych działań wobec dłużników. Jednak pomimo opieszałości i bezczynności komorników organy gmin nie korzystały z ustawowych uprawnień i nie powiadamiały o tym prezesów sądów rejonowych, co uniemożliwiało zastosowanie odpowiednich środków nadzoru zarówno przez prezesów sądów, jak i ministra sprawiedliwości. Należy zaznaczyć, że przyczyny nieskutecznych działań komorników z pewnością są o wiele głębsze, zwłaszcza na styku komornik – dłużnik alimentacyjny. Powszechnie znane są przypadki zaniechania ich podejmowania wobec takiego dłużnika, gdyż komornik woli zająć się bardziej opłacalną egzekucją znacznie większych kwot od podmiotów gospodarczych (w tym państwowych). Sprawy te nie były jednak przedmiotem omawianej kontroli.

Skuteczność egzekucji komorniczej ograniczały także niewystarczające działania organów gmin, dyscyplinujące i aktywizujące zawodowo dłużników alimentacyjnych. W ich efekcie, na 373 osoby bezrobotne zamieszkałe w obrębie gmin województwa łódzkiego, wobec których zastosowano działania aktywizujące, pracę podjęło 55 osób. W gminach województwa mazowieckiego na 60 takich osób zaczęła pracować zaledwie jedna. Mowa tutaj o efektach w odniesieniu do osób, w stosunku do których działania podjęto. Należy zatem dodać, że liczba osób, które należało objąć takimi działaniami jest znacznie wyższa. Podstawowe narzędzie niezbędne do uzyskania wiedzy o sytuacji dłużnika – wywiad środowiskowy – gminy wykorzystały w stosunku do 1/3 z liczby ponad 1,8 tys. dłużników. W pozostałych przypadkach albo w ogóle nie podjęto próby wywiadu (prawie 900), albo próba taka się nie powiodła (często dlatego, że urzędnik nie zastał dłużnika w domu i zabrakło determinacji, aby próbę powtórzyć). Wobec braku wiedzy o sytuacji dłużnika, gminy, gdyby nawet chciały, to nie były już w stanie zaplanować wobec nich sensownych działań. Zarówno z tego powodu, ale w niektórych wypadkach także w wyniku zaniechania gminy sporadycznie korzystały z innych form dyscyplinujących dłużnika, takich jak wnioski do prokuratury o ściganie dłużnika (stosowany gdy dłużnik uniemożliwia wywiad lub uchyla się od podjęcia pracy) oraz wnioski do starosty o zatrzymanie prawa jazdy (kierowany po złożeniu wniosku do prokuratury). Zupełnie nie korzystano z możliwości wytoczenia powództwa wobec innych osób – członków rodziny – zobowiązanych do alimentacji (obowiązek taki wynika także z ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy), podając jako powód m.in. negatywne skutki społeczne takich rozwiązań (pogorszenie relacji rodzinnych). W tym ostatnim przypadku można rozważać, czy słuszne jest takie podejście organu gminy w kontekście nie tylko obowiązujących przepisów, ale także słusznego chyba postulatu przeniesienia obowiązku utrzymania osoby ubogiej z podatnika na członków jego rodziny.

Należy zwrócić uwagę, że wspomniane zadania gmin są zadaniami obligatoryjnymi z zakresu administracji rządowej, a jako takie podlegają kontroli wojewody. Dlatego Najwyższa Izba Kontroli, biorąc pod uwagę stwierdzone nieprawidłowości, sformułowała wniosek o sprawowanie skutecznej kontroli nad ich realizacją przez wojewodów.

Kontrola wykazała również, we wszystkich kontrolowanych jednostkach, liczne nieprawidłowości w zakresie ewidencji finansowo-księgowej i sprawozdawczości, które powodowały, że odbiorcy sprawozdań (zwłaszcza wojewodowie i minister pracy i polityki społecznej) otrzymywali zniekształcony obraz funkcjonowania systemu zaliczek alimentacyjnych. W sprawozdaniach budżetowych nie wykazywano między innymi należności od dłużników alimentacyjnych lub wykazywano należności zaniżone, co utrudniało przeciwdziałanie narastaniu zaległości. Uprawnieni prezydenci i burmistrzowie nie weryfikowali i nie kontrolowali sprawozdań, które otrzymywali od podległych ośrodków pomocy społecznej – bezpośrednich wykonawców zadań. Nierzetelnie i w sposób niezgodny z przepisami sporządzano również sprawozdania rzeczowo-finansowe, zamieszczając w nich nieprawidłowe dane o liczbie wydanych decyzji, liczbie i kwotach wypłaconych zaliczek oraz kwotach zwróconych przez dłużników zaliczek alimentacyjnych. Warto dodać, że zakres danych zawartych w tym ostatnim sprawozdaniu jest, zdaniem NIK, niewystarczający do sprawowania prawidłowego, bieżącego monitoringu, zwłaszcza w zakresie rozmiarów i efektów działań gmin dotyczących aktywizacji zawodowej dłużników (np. brakuje danych o liczbie zatrudnionych w wyniku skierowania do PUP lub do prac interwencyjnych, rezultatach zawiadomień do prokuratur oraz skutków zatrzymania prawa jazdy).

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wnioski o:

- dokonanie przez ministra pracy i polityki społecznej wszechstronnej analizy obecnego systemu zaliczek alimentacyjnych w celu wypracowania skutecznych metod zabezpieczenia społecznego osób uprawnionych do alimentacji oraz sposobów postępowania wobec dłużników alimentacyjnych, zwłaszcza w zakresie ich aktywizacji zawodowej oraz podjęcie działań legislacyjnych w celu uzupełnienia zakresu wymaganych danych w sprawozdaniach rzeczowo-finansowych o wydatkach na zaliczki alimentacyjne tak, aby odzwierciedlały one rezultaty działań organów gmin dyscyplinujących dłużników alimentacyjnych;

- uwzględnienie przez ministra sprawiedliwości w podejmowanych działaniach nadzorczych problematyki rzetelnego wykonywania przez komorników zadań nałożonych ustawą o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych oraz zaliczce alimentacyjnej;

– prowadzenie przez wojewodów systematycznych działań kontrolnych sposobu wykonywania zadań zleconych gminom z zakresu zaliczek alimentacyjnych, a także działań nadzorczych nad merytoryczną prawidłowością sprawozdań przekazywanych przez gminy;

– wzmożenie przez kierowników jednostek samorządu terytorialnego działań wobec dłużników alimentacyjnych w celu ich aktywizacji zawodowej i monitorowanie rezultatów oraz konsekwentne reagowanie na opieszałość komorników w przekazywaniu dokumentów niezbędnych do podejmowania działań wobec dłużników alimentacyjnych;

– zapewnienie przez kierowników jednostek samorządu terytorialnego zgodnego z przepisami i rzetelnego sporządzania dokumentów sprawozdawczych w zakresie funkcjonującego systemu zaliczek alimentacyjnych.

*Dariusz Zielecki*  
*wicedyrektor Departamentu*  
*Administracji Publicznej w NIK*



## RELACJE, POLEMIKI

---

**Aleksandra Wiącek**

### **KILKA UWAG W SPRAWIE OCHRONY PRYWATNOŚCI PRACOWNIKA**

Prywatność każdego człowieka jest objęta ochroną prawną, mającą podstawę w przepisach konstytucyjnych, zaś konieczność szczególnej ochrony prywatności pracownika wynika ze specyfiki zobowiązania, jakim jest stosunek pracy. Dokąd zatem sięga możliwość ingerencji pracodawcy w sferę życia prywatnego pracownika i jak kształtuje się na gruncie obowiązującego prawa gwarancja poszanowania praw pracownika?

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. uznaje prawo każdego do poszanowania życia prywatnego, stanowiąc w art. 47, iż „Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz decydowania o swoim życiu osobistym”. Konstytucja gwarantuje też prawo do ochrony tajemnicy komunikowania się (art. 49) oraz danych osobowych (art. 51); szczegółowe uregulowania w tym zakresie zawarte zostały w ustawie z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych<sup>1</sup>.

W wyniku nowelizacji z 2 lutego 1996 r.<sup>2</sup> pojawił się w Kodeksie pracy art. 11<sup>1</sup>, wyrażający jedną z zasad prawa pracy, nakładający na pracodawcę obowiązek szanowania godności i innych dóbr osobistych pracownika. Jest to jedyna regulacja ochrony dóbr osobistych pracownika w prawie pracy. W związku z tym istnieje nadal konieczność sięgania w tej materii, przez art. 300 k.p., do przepisów Kodeksu cywilnego. Regulację ochrony dóbr osobistych zawierają art. 23 i art. 24 k.c. Przepis

---

<sup>1</sup> DzU z 2002 r., nr 101, poz. 926, ze zm.

<sup>2</sup> DzU nr 24, poz. 110.

art. 23 k.c. wylicza dobra osobiste człowieka podlegające ochronie. Taki sposób ujęcia tej kwestii, zarówno w Kodeksie pracy, jak i w prawie cywilnym, powoduje konieczność wyodrębnienia poszczególnych dóbr osobistych podlegających ochronie prawnej. W artykule nie będzie możliwe wprowadzenie próby wyliczenia i usystematyzowania dóbr osobistych jednostki, w tym pogłębionego wyjaśnienia konstrukcji prawa do prywatności, jednakże do kompleksowego zobrazowania podjętego tematu niezbędne będzie wykorzystanie, wprowadzenie w ograniczonym zakresie, bogatego dorobku doktryny i judykatury.

### Charakter prawa do prywatności

Regulacja prawa do prywatności w polskiej Konstytucji odpowiada standardom europejskim w tym zakresie. Konstytucja nie wyjaśnia wprowadzenia samego pojęcia prywatności, a jedynie wyodrębnia trzy sfery: sferę życia prywatnego, rodzinnego i osobistego. Ustawodawca rozdzielił te sfery, jednakże należy stwierdzić, że życie rodzinne jest jednym z przejawów życia prywatnego, zaś życie osobiste należy uznać za składnik życia prywatnego<sup>3</sup>. Dużą rolę w wyodrębnieniu tych sfer w ramach prawa do prywatności odegrały poglądy wyrażone przez A. Kopffa. Autor ten stworzył koncepcję sfer intymności oraz prywatności życia osobistego, objętych prawem do prywatności<sup>4</sup>.

Zanim podniesiono prawo do prywatności do rangi konstytucyjnej, na potrzebę ochrony tego prawa zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny, który w orzeczeniu z 24 czerwca 1997 r.<sup>5</sup> zaakcentował prawo do prywatności i jego ochronę jako warunek *sine qua non* demokratycznego państwa prawnego.

W zasadniczym dla omawianego problemu art. 23 k.c. nie ujęto sfery życia prywatnego jako dobra osobistego. Jak już wspomniano, przepis ten nie zawiera jednak zamkniętego katalogu dóbr osobistych człowieka. Do organów stosujących prawo należy ocena, czy niewymienione w ustawie dobro osobiste zostało zagrożone bądź naruszone. Pojęcie samego dobra osobistego ewoluuje w zależności od potrzeb ochrony mającej na celu poszanowanie podstawowych praw jednostki. W piśmiennictwie prawniczym zarówno A. Kopff, jak też A. Szpunar opowiedzieli się za objęciem ochroną zgodnie z art. 23 i 24 k.c. sfery życia prywatnego jednostki. A. Kopff twierdził wprost, iż sferę życia prywatnego można traktować jako jedno z dóbr osobistych, o tyle tylko różne od jednostkowych dóbr osobistych, że stano-

<sup>3</sup> J. D. Sieńczyło-Chłabczyk: *Naruszenie prywatności osób publicznych przez prasę. Analiza cywilnoprawna*, Kraków, Zakamycze 2006, s.111.

<sup>4</sup> A. Kopff: *Koncepcja praw do intymności i do prywatności życia osobistego (zagadnienia konstrukcyjne)*, Studia cywilistyczne, tom XX, Warszawa-Kraków 1972, s. 9.

<sup>5</sup> K 21/96, OTK ZU 1997, nr 2, poz.23.

wiące kategorię nadrzędną nad pewną ich grupą<sup>6</sup>. Można zatem przyjąć obecnie, że dobra osobiste związane ze sferą życia prywatnego jednostki stanowią przedmiot prawa do prywatności. Takie szerokie ujęcie sfery życia prywatnego pozwala na odniesienie się do potrzeb ochrony takich chociażby podstawowych dóbr pracownika, jak jego cześć, dobra sława, wizerunek i tajemnica korespondencji.

Niezwykle trudno jednakże sformułować jedną definicję prawa do prywatności, w doktrynie powstało bowiem wiele koncepcji. Można ująć to prawo jako kategorię zbiorczą, która obejmuje otwarty katalog praw podmiotowych, w szczególności takich, jak: prawo ograniczonego dostępu fizycznego i informacyjnego osób trzecich do jednostki i prawo pozostawienia jej w spokoju, w tym prawo do poszanowania tajemnicy prywatnej, prawo jednostki do kontroli i decydowania o ujawnieniu informacji osobistych, prawo jednostki do ochrony tożsamości, w tym prawo do nazwiska, pseudonimu, wizerunku, głosu oraz prawo do intymności<sup>7</sup>. Wskazanie wszystkich okoliczności, które mogą stanowić naruszenie prawa do prywatności jest niemożliwe, można jedynie przedstawić wyliczenie przykładowe. Elementy wchodzące w skład prawa do prywatności wyszczególniane przez sądy nie są też stałe i niezienne. Określenie granicy ochrony sfery prywatności wymaga zawsze dokonania odpowiedniej wykładni na podstawie konkretnego stanu faktycznego. Należy przy tym podkreślić, iż naruszenie dóbr osobistych wskazanych w art. 23 k.c., takich jak na przykład tajemnica korespondencji, nazwisko czy wizerunek przesądza o naruszeniu sfery życia prywatnego jednostki.

Również w orzecznictwie Sądu Najwyższego można zauważyć wyraźne wyodrębnienie sfery życia prywatnego jako dobra osobistego. W wyroku z 18 stycznia 1984 r.<sup>8</sup> Sąd Najwyższy wywiódł, iż otwarty katalog dóbr osobistych z art. 23 k.c. obejmuje także dobra osobiste związane ze sferą życia prywatnego, rodzinnego i ze sferą intymności. Wprawdzie ochronę w tym zakresie Sąd Najwyższy odniósł do ujawniania faktów z życia osobistego i rodzinnego, nadużywania uzyskiwanych informacji, zbierania w drodze prywatnych wywiadów informacji i ocen ze sfery intymności, aby je opublikować lub w inny sposób rozgłaszać, to jednak na użytek analizy ingerencji pracodawcy w prywatność pracownika najistotniejsze jest wskazanie na dobra osobiste sfery życia prywatnego i zaliczenie ich do otwartego katalogu dóbr z art. 23 k.c. Istnienie prawa do prywatności w polskim

<sup>6</sup> A. Kopff: *Ochrona sfery życia prywatnego jednostki w świetle doktryny i orzecznictwa*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego, „Prace Prawnicze” z. 100/1982, s. 33,36; zob. także A. Sakowicz: *Prywatność jako samoistne dobro prawne*, „Państwo i Prawo” nr 1/2006, s. 26, który uważa, że prywatność jest wartością samoistną obejmującą wiele obszarów życia jednostki, składających się na jedno dobro; A. Szpunar: *Ochrona dóbr osobistych*, Warszawa 1979, s. 152.

<sup>7</sup> J. D. Sieńczyło-Chłabicz, op.cit., s. 151.

<sup>8</sup> I CR 400/83, OSN 1984 r., nr 11, poz.195.



porządku prawnym znalazło potwierdzenie także w kolejnych orzeczeniach Sądu Najwyższego; w jednym z nich – z 8 kwietnia 1994 r.<sup>9</sup> – Sąd Najwyższy odniósł koncepcję ochrony dóbr osobistych (art. 23 i 24 k.c.) do sfery życia prywatnego i sfery intymności. Sąd Najwyższy wskazywał, iż prawo do prywatności, służące każdemu obywatelowi, chroni indywidualną sferę jego osobistego życia, zaś styl życia, osobiste upodobania, przejawy kultury obyczajowej w najrozmaitszych zakresach należą do prywatnej sfery życia obywateli.

Ochrona dóbr osobistych pracownika na gruncie prawa pracy została uregulowana w art. 11<sup>1</sup> Kodeksu pracy. Przepis ten wyraża jedną z podstawowych zasad prawa pracy – obowiązek pracodawcy szanowania „godności i innych dóbr osobistych pracownika”. W świetle przedstawionej powyżej konstrukcji prawa do prywatności należy przyjąć, iż obowiązek poszanowania dóbr osobistych pracownika obejmuje także jego prawo do prywatności. Należy podkreślić, że prawo do prywatności nie ma charakteru absolutnego i jako prawo jednostki może być ograniczane prawami innych.

### Ochrona dóbr osobistych pracownika

Kodeks pracy wśród dóbr osobistych wymienia *expressis verbis* tylko godność pracownika. Określając inne dobra osobiste pracownika, należy się odwołać przez art. 300 k.p. do art. 23 k.c., który zawiera katalog dóbr osobistych. Stanowi on, że dobra osobiste człowieka obejmują w szczególności zdrowie, wolność, cześć, swobodę sumienia, nazwisko lub pseudonim, wizerunek, tajemnicę korespondencji, nietykalność mieszkania, twórczość naukową, artystyczną, wynalazczą i racjonalizatorską. Jest to katalog przykładowy, który ma charakter dynamiczny. Przyjmuje się, iż dobra osobiste są wartościami niemajątkowymi, związanymi z osobowością człowieka, uznanymi powszechnie w społeczeństwie, a więc zgodnymi z jego zapatrywaniami prawnymi, moralnymi i obyczajowymi<sup>10</sup>. Główny ciężar określenia kolejnych dóbr osobistych spoczywa na sądach, gdyż ochrona prawna zostaje przyznana na skutek powództw wytaczanych przez pracowników, a będących wynikiem zagrożenia bądź naruszenia dobra.

Podkreślenia wymaga to, iż art. 23 k.c. nie zawiera w katalogu wyszczególnionych dóbr osobistych godności, jak czyni to art. 11<sup>1</sup> k.p., który jak się wydaje, traktuje godność jako jedno z dóbr osobistych. Jest to istotny brak spójności między wskazanymi przepisami. Może on być wynikiem przyjęcia w art. 11<sup>1</sup> k.p. znaczenia terminu „godność” jako „wyobrażenia własnej wartości”; wśród dóbr osobistych

<sup>9</sup> III ARN 18/94, OSNP 1994 r., nr 4, poz. 55.

<sup>10</sup> A. Szpunar, op.cit, s. 106.

wymienionych w art. 23 k.c., najbliższa temu znaczeniu godności wydaje się być „cześć”<sup>11</sup>. Tymczasem godność w ujęciu konstytucyjnym nie jest dobrem osobistym człowieka w rozumieniu art. 23 k.c., lecz jest cechą przyrodzoną każdego człowieka, pierwotną wobec innych praw, przysługującą każdemu w takim samym stopniu i zakresie. Na gruncie przepisów konstytucyjnych ochrona prywatności znajduje uzasadnienie w niezbywalnej godności człowieka. Godność bowiem oznacza podmiotowość każdego człowieka, autonomię jednostki, czyli swobodę postępowania i kształtowania osobowości według własnej woli. Wymaga pozostawienia każdemu nienaruszalnej sfery życia.

W nauce prawa pracy powstała koncepcja „godności pracowniczej” pojmowanej jako „rodzaj dobra osobistego”, które stanowi „poczucie własnej wartości, oparte na opinii dobrego fachowca i sumiennego pracownika w bliskim pracownikowi środowisku oraz na uznaniu wkładu zdolności, umiejętności i pracy przez bliższych i dalszych przełożonych”<sup>12</sup>. W związku z zawartą w art. 30 Konstytucji regulacją dotyczącą godności człowieka powstał problem, czy godność pracownika w ujęciu art. 11<sup>1</sup> k.p. jest tożsama z pojęciem konstytucyjnym „godności”. Należy uznać, że tak. Poszanowanie godności pracownika jako człowieka obejmuje także poszanowanie jego poczucia godności w związku z pozostawianiem w stosunku pracy<sup>13</sup>.

Obowiązek poszanowania godności pracownika przez pracodawcę jest podstawową zasadą prawa pracy, zatem należy do podstawowych obowiązków pracodawcy. W razie ciężkiego naruszenia tego obowiązku pracownikowi przysługuje prawo do rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia i żądania odpowiedniego odszkodowania, co wynika z art. 55 §1<sup>1</sup> k.p.

W razie naruszenia przez pracodawcę godności lub innych dóbr osobistych pracownika, w tym związanych ze sferą jego życia prywatnego, bez wątpienia może on dochodzić ich ochrony na podstawie art. 23 i 24 k.c. Poza art. 11<sup>1</sup> k.p. brakuje bliższego uregulowania w tym zakresie w przepisach prawa pracy. Powstaje zatem pytanie, czy art. 11<sup>1</sup> k.p. stanowi samodzielną podstawę roszczenia i jak kształtuje się relacja tego przepisu do wskazanych przepisów Kodeksu cywilnego. Kwestia określenia prawnych instrumentów ochrony dóbr osobistych pracownika pozostaje sporna. W tej materii istnieją dwa stanowiska. Według pierwszego, ochronę godności i dóbr osobistych pracownika reguluje art. 11<sup>1</sup> k.p., a w zakresie nieunormowanym stosuje się odpowiednio – na podstawie art. 300 k.p. – przepisy Kodeksu cywilnego, w tym wypadku art. 23 i 24 k.c. Zgodnie z drugim stanowiskiem, art. 11<sup>1</sup> k.p. stanowi „inny przepis”, o którym mowa w art. 23 k.c., zaś to przesądza,

<sup>11</sup> T. Liszcz: *Prawo pracy*, Warszawa 2006, s. 84; zwraca na to uwagę także I. Boruta: *Ochrona dóbr osobistych pracownika*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 2/1998, s.18.

<sup>12</sup> J. Jończyk: *Spory ze stosunku pracy*, Warszawa 1965, s. 135.

<sup>13</sup> Szerzej na ten temat T. Liszcz, op.cit, s. 81-83.

iż ochronę dóbr osobistych pracownika normuje art. 23 i 24 k.c. i art. 11<sup>1</sup> k.p., bez wykorzystania odesłania z art. 300 k.p.<sup>14</sup> Nie sposób w tym miejscu kontynuować próby rozstrzygnięcia przedstawionego problemu ochrony dóbr osobistych pracownika, tym niemniej wydaje się, że to właśnie ustanowienie ochrony dóbr osobistych pracownika i podniesienie jej do rangi podstawowej zasady prawa pracy wzmacnia stanowisko wyrażane przez większość autorów, według którego dla ich ochrony wykorzystywać należy nie tylko środki przewidziane w prawie pracy, lecz także – przez art. 300 k.p. – te, które są przewidziane w Kodeksie cywilnym.

Środki tejże ochrony przewiduje przede wszystkim art. 24 k.c. W razie naruszenia dobra osobistego – stosownie do treści art. 24 k.c. – ten, którego dobro osobiste zostało naruszone, może domagać się, aby osoba, która dopuściła się tego naruszenia, dopełniła czynności potrzebnych do usunięcia jego skutków, w szczególności, ażeby złożyła w odpowiedniej treści i formie stosowne oświadczenie. Pracownik dotknięty naruszeniem dobra osobistego może również żądać zadośćuczynienia pieniężnego lub zapłaty określonej kwoty na cel społeczny. Jeżeli wskutek naruszenia dobra osobistego wyrządzono pracownikowi szkodę, to może on domagać się od sprawcy, czyli od pracodawcy, jej naprawienia.

### **Dozwolone zachowania pracodawcy w świetle prawa do prywatności pracownika**

Stosunek pracy jest zobowiązaniem szczególnej natury, o charakterze dobrowolnym i trwałym, obligującym pracownika do osobistego świadczenia pracy na rzecz pracodawcy, pod kierownictwem pracodawcy, na rzecz i ryzyko pracodawcy, w miejscu i czasie wyznaczonym przez niego. Pracownik zatem świadczy pracę w warunkach podporządkowania pracodawcy, wykonywanie zaś poleceń pracodawcy należy do obowiązków każdego pracownika, co wynika z art. 22 §1 w związku z art. 100 §1 k.p. Można więc stwierdzić, iż przez nawiązanie stosunku pracy pracownik oddaje się dobrowolnie w częściową niewolę pracodawcy, otrzymując w zamian wynagrodzenie, pracodawca zaś uzyskuje prawo do dysponowania osobą pracownika w określonych prawem, umową i zasadami współżycia społecznego granicach<sup>15</sup>. Podporządkowanie organizacyjne pracodawcy, mimo że wynika z istoty stosunku pracy, może stwarzać pewne zagrożenia dla pozycji pracownika,

<sup>14</sup> Za drugim z przedstawionych stanowisk opowiada się m.in. I. Boruta, op.cit, s. 20, wskazując m.in., iż ochrona kumulatywna dóbr osobistych pracownika na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego i Kodeksu pracy gwarantuje zawsze co najmniej ochronę cywilnoprawną, która zgodnie z art. 23k.c. przysługuje niezależnie od ochrony przewidzianej w innych przepisach.

<sup>15</sup> T. Liszcz: *Ogólna charakterystyka prawa pracy* [w:] *Zarys prawa pracy*, Lublin 2005, s.18.

tym bardziej że obecna sytuacja na rynku pracy i wysokie bezrobocie stawiają w bezsprzecznie lepszej sytuacji pracodawcę. Zagrożenia te to przede wszystkim całkowita dominacja pracodawcy nad pracownikiem, prowadząca do dowolnego rozporządzenia osobą pracownika, za jego niejako „wymuszonym” przyzwoleniem, wynikającym z obawy o utratę zatrudnienia. Nietrudno bowiem wyobrazić sobie sytuację, gdy pracodawca, mający świadomość zależności ekonomicznej pracownika od siebie, dysponuje bez żadnych ograniczeń czasem pracy pracownika. Ponadto pracodawca w procesie pracy może narzucać pracownikowi pewne zachowania w pracy czy też poza nią oraz wpływać na wygląd zewnętrzny pracownika i sposób jego ubioru. Tego typu zachowania pracodawcy mogą naruszać godność i inne dobra osobiste pracownika, w szczególności związane ze sferą jego życia prywatnego.

Środkiem działania pracodawcy, który może prowadzić do niedozwolonych ingerencji w sferę życia prywatnego pracownika, jest bez wątpienia polecenie. Polecenie powinno dotyczyć pracy, nie zaś służyć do załatwiania na przykład prywatnych spraw pracodawcy. Nie można oczywiście tracić z pola widzenia zasady, że obowiązkiem pracownika jest podporządkowanie się poleceniom pracodawcy i możliwość odmowy wykonania polecenia istnieje jedynie w razie jego sprzeczności z przepisami prawa lub umową o pracę. Polecenie stanowi istotny element stosunku pracy i zapewnia jego realizację. Ocena działań pracodawcy stanowiących treść polecenia należy często do sądów przy okazji badania, na skutek odwołania pracownika, zasadności rozwiązania umowy o pracę z powodu odmowy wykonania polecenia. W wyroku z 19 kwietnia 2001 r.<sup>16</sup> Sąd Najwyższy uznał, iż polecenie przełożonego wyjaśnienia przez pracownika, czy w okresie zwolnienia lekarskiego przeprowadzał on zaleconą przez lekarza kurację, czy też podczas zwolnienia był na czasach z rodziną, mieści się w ramach obowiązku współdziałania z pracodawcą przy wykonywaniu zobowiązania (art. 354 k.c. w związku z art. 300 k.p.) i nie stanowi ingerencji w jego prywatność. W tym wypadku nie miało miejsca naruszenie dóbr osobistych pracownika. Działanie pracodawcy miało jedynie na celu wyjaśnienie wątpliwości co do stanu zdrowia pracownika, którego pracodawca podejrzewał o pobyt wypoczynkowy na czasach w czasie choroby. Pracownik, odmawiając wyjaśnień na ten temat, naruszył swe obowiązki. Sąd Najwyższy uznał natomiast, iż pracodawca nie był uprawniony do żądania okazania przez pracownika paszportu na poparcie swych podejrzeń, zaś ten mógł odmówić wykonania polecenia tej treści.

Przepisy Kodeksu pracy dotyczące czasu pracy, urlopów, pracy w godzinach nadliczbowych wyrażają funkcję ochronną prawa pracy. Stanowią bardzo istotny element gwarantujący pracownikowi prawo do życia prywatnego, w sensie

<sup>16</sup> I PKN 376/00, OSNP z 2003 r., nr 4, poz.101.

prywatności jako uprawnienia do kształtowania sfery życia niedostępnej dla innych osób, pozwalającej na realizację spraw osobistych. Prawo do dni wolnych i urlopów gwarantuje pracownikowi Konstytucja (art. 66 ust. 2). W zakresie maksymalnych norm czasu pracy odsyła ona do ustawy. W związku z tym praca w godzinach nadliczbowych jest dopuszczalna jedynie w warunkach wskazanych w przepisie art. 151 §1 k.p. Polecenie dotyczące pracy w godzinach nadliczbowych zapewnia prawidłową realizację zadań w procesie pracy. O ile nie jest sprzeczne z prawem lub z umową o pracę, pracownik ma obowiązek zastosować się do jego treści. W tym miejscu można zasygnalizować, iż Sąd Najwyższy w wyroku z 8 grudnia 2005 r.<sup>17</sup>, oceniając w konkretnych okolicznościach sprawy charakter polecenia pracy w godzinach nadliczbowych podkreślił, że wydawanie przez pracodawcę poleceń dotyczących pracy nie stanowi, co do zasady, naruszania godności pracownika (dóbr osobistych), nierównego traktowania lub dyskryminacji czy mobbingu.

Wydanie polecenia, które bezprawnie godziłoby w dobra osobiste pracownika, uprawniałoby go do uzasadnionej odmowy zastosowania się do jego treści. To, czy doszło do ich naruszenia, zostaje zazwyczaj poddane kontroli sądu, aczkolwiek pierwotnej oceny polecenia przełożonego co do tego, czy jest ono bezprawne, musi dokonać sam pracownik. Ta zaś wiązać się będzie z przyjętym przez niego systemem wartości i indywidualnymi odczuciami.

W praktyce duże znaczenie ma problem kontroli i narzucania przez pracodawcę wyglądu zewnętrznego pracownika, jego ubioru, sposobu spędzania wolnego czasu, trybu życia, osobistych zainteresowań. Niewątpliwie są to sprawy osobiste każdego człowieka, zaliczane do sfery jego życia prywatnego. Każdy człowiek ma prawo do ochrony własnej tożsamości, wyznaczonej również przez stworzony indywidualnie wizerunek. Jednakże należy pamiętać, że stosunek pracy jest zobowiązaniem specyficznym, w którym organizatorem procesu pracy i porządku w pracy jest pracodawca. Jednym z obowiązków pracownika zawartych w art. 100 §2 pkt 2 k.p. jest przestrzeganie regulaminu pracy i ustalonego w zakładzie pracy porządku. Pracownik z racji nawiązania stosunku pracy jest podporządkowany organizacyjnie pracodawcy. To pracodawca, prowadząc konkretny rodzaj działalności, ustala określone wymagania dla pracowników, nie tylko polegające na odpowiednich kwalifikacjach pracownika, ale także odnoszące się chociażby do jego ubioru. To na pracodawcy spoczywa ciężar zapewnienia odpowiedniego wizerunku firmy i właściwego jej reprezentowania na zewnątrz, stąd też należy przyjąć, iż może on stawiać określone wymagania co do ubioru pracownika oraz jego wyglądu. Oczywiście, nie w każdej sytuacji i jedynie w zakresie koniecznym do zapewnienia właściwego funkcjonowania na rynku, w tym głównie w celu

<sup>17</sup> I PK 103/05, Monitor Prawa Pracy z 2006 r., nr 6, poz. 311.

pozytywnego postrzegania na zewnątrz. W przeciwnym razie takie zachowanie pracodawcy, nieuzasadnione konkretnymi potrzebami, należałoby ocenić jako naruszające dobra osobiste pracownika.

Istnieje wiele zawodów, które z racji swego charakteru stwarzają konieczność noszenia odpowiednich uniformów. Można wskazać chociażby portierów w hotelach, ochroniarzy, stewardessy. Jest powszechnie przyjęte, że osoby te wykonują pracę w służbowym uniformie, a przebywanie w pracy w ubraniu „prywatnym” wzbudzałoby niezrozumiałe odstępstwo od przyjętej normy. Nie ma zatem wątpliwości, że pracodawcy w tych sytuacjach mają prawo żądać od pracownika odpowiedniego stroju, co wiąże się także z estetyką wyglądu. Podobnie ma się sytuacja w przedsiębiorstwach, których działalność polega na sprzedaży towarów czy też świadczeniu usług, czyli tych, których pracownicy w codziennych relacjach mają stały i bezpośredni kontakt z klientem. To przecież pracownicy będą tu tworzyć wizerunek firmy i w ten sposób zachęcać klienta do korzystania z jej usług. Można zobrazować to przykładem pracowników salonu sprzedaży samochodów, którzy mają obowiązek przebywania w godzinach pracy w odpowiednich, narzuconych przez pracodawcę uniformach. Ułatwia to przede wszystkim możliwość szybkiego zorientowania się klienta do kogo ma się udać i przez to, jak się wydaje, jest powszechnie akceptowane.

Inaczej rzecz się ma jeśli chodzi o pracowników, których zatrudnienie nie wiąże się bezpośrednio z koniecznością zapewnienia pracodawcy odpowiedniego wizerunku. Pracownik zatrudniony w magazynie, niemający kontaktu z klientem, nie ma co do zasady obowiązku stosowania się do wymagań stawianych przez pracodawcę odnośnie do wyglądu zewnętrznego i sposobu ubioru. „Co do zasady”, gdyż w tym wypadku, z uwagi na względy bezpieczeństwa i higieny pracy może zostać zobligowany do noszenia ubrania ochronnego. Dodatkowo można przytoczyć przykład pracowników tzw. biurowych, od których wymaga się w miejscu pracy odpowiedniego stroju. I nie chodzi przy tym o konkretny rodzaj ubioru, lecz o wymagania mające na uwadze kryteria estetyczne, dostosowujące ubiór do charakteru pracy, aprobowane w stosunkach pracy, a ograniczające dowolne i wyzywające ubranie ze względów obyczajowych itp. Jeżeli w takim wypadku zachowanie pracodawcy miałoby polegać na zmuszeniu pracownika do zmiany stroju, neodbiegającego jednak od ogólnej normy stroju „biurowego”, z uwagi na dezaprobatę pracodawcy do stylu bądź chociażby kolorów preferowanych przez pracownika, to należałoby to poczytać za nieuzasadnioną ingerencję w prywatność pracownika.

Z podanych wyżej przykładów można wyciągnąć wnioski, iż pracodawca w określonych warunkach ma prawo stawiać pracownikowi odpowiednie wymagania co do wyglądu, głównie w zakresie ubioru<sup>18</sup>, co nie może zostać poczytane

<sup>18</sup> Kwestię tę porusza I. Boruta, op.cit, s.23, wykorzystując praktykę orzecniczą sądów francuskich.

za nieuprawnioną ingerencję w sferę prywatności pracownika. Oczywiście, zależy to przede wszystkim od charakteru zatrudnienia. Nieuzasadnione ograniczenia są niedopuszczalne i w każdym wypadku będą stanowiły naruszenie prawa do prywatności.

Warto w tym miejscu przytoczyć orzeczenie WSA w Warszawie z 18 marca 2004 r.<sup>19</sup>, w którym sąd rozstrzygnął pojęcie reprezentacji na gruncie wówczas obowiązującej ustawy o VAT, w zakresie prawidłowości rozliczeń z budżetem z tytułu podatku od towarów i usług. Pomijając tutaj stan faktyczny sprawy, niezwiązany bezpośrednio z omawianą problematyką, należy podkreślić, że zdaniem sądu, użyte w ustawie pojęcie „reprezentacja” nie musi odnosić się do okazałości, wystawności, ale odnosi się do dobrego reprezentowania firmy, które może polegać na odpowiednim ubiorze pracowników, wystroju firmy, jej logo, tablicach informacyjnych, sposobie podejmowania klientów i kontrahentów itp. Zatem wymagania pracodawcy co do wyglądu pracownika mogą być uzasadniane potrzebą kreowania odpowiedniego wizerunku pracodawcy.

Biorąc powyższe pod uwagę nasuwa się pytanie, czy ingerencja pracodawcy może sięgać dalej, do innych elementów wizerunku pracownika, które oczywiście wpływają na jego wygląd. Chodzi głównie o to, czy pracodawca może narzucać pracownikowi fryzurę, makijaż itp. Są to elementy związane ze sferą życia osobistego, będącego nierozzerwalnym składnikiem życia prywatnego, należą do atrybutów tworzących tożsamość jednostki, podobnie zresztą jak styl ubioru. Nie wydaje się jednak możliwe jednolite potraktowanie tych elementów wizerunku. Można podać hipotetyczny przykład pracodawcy, który wymaga od pracownic salonu sprzedaży, aby miały krótkie włosy albo zakazuje im malowania paznokci na czerwono. Takie ograniczenia stanowiłyby nieuprawnioną ingerencję w życie osobiste jednostki. Oczywiście co innego, gdyby chodziło o względy estetyczne, ale i one nie uzasadniałyby nakazania pracownicom jednego rodzaju fryzur.

Należy poruszyć jeszcze kwestię ingerencji pracodawcy w sposób życia pracownika, w szczególności w sposób spędzania wolnego czasu, osobiste zainteresowania i zawierane znajomości. Są to kolejne okoliczności objęte sferą życia prywatnego. Bez wątpienia i ta sfera powinna być chroniona przed nieuprawnioną ingerencją pracodawcy. Działalność pracownika niezwiązana bezpośrednio z pracą nie powinna być przedmiotem zainteresowania pracodawcy. Pracodawca nie może narzucać pracownikowi określonego trybu życia, o ile oczywiście nie ma on żadnego związku z zatrudnieniem. To, jak pracownik spędza wolny od pracy czas, czy też z kim zawiera znajomości, niekoniecznie akceptowane przez pracodawcę, jest jego wyłączną sprawą. W pewnych sytuacjach może jednak na tym tle dojść do konfliktu

<sup>19</sup> III SA 1803/02, LEX nr 149159.

interesów. W relacjach między pracodawcą a pracownikiem bardzo istotną rolę odgrywa zaufanie. Nietrudno sobie wyobrazić sytuację, gdy pracownik nawiązuje kontakty chociażby towarzyskie z osobami z kręgu tzw. konkurencji w stosunku do interesów pracodawcy. W takich wypadkach jednak istnieją środki umożliwiające zabezpieczenie interesów pracodawcy, począwszy od zakazu konkurencji.

Poza tym pracodawca nie powinien ingerować w życie prywatne pracownika, narzucając mu konkretny styl życia i wpływając na jego aktywność niezwiązaną z pracą. Oczywiście w pewnych zawodach odpowiedni sposób życia, rodzaj utrzymywanych znajomości może być niejako „wymuszony” przez charakter i powagę sprawowanego urzędu. Ma to miejsce na przykład w wypadku sędziego. Z artykułu 82 §2 ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>20</sup> wynika, iż sędzia powinien w służbie i poza służbą strzec powagi stanowiska sędziego i unikać wszystkiego, co mogłoby przynieść ujmę godności sędziego lub osłabiać zaufanie do jego bezstronności. Artykuł 82 §2 jednak nie może być rozumiany jako naruszający art. 47 Konstytucji, który gwarantuje także sędziom ochronę życia prywatnego i rodzinnego oraz prawo do decydowania o swoim życiu osobistym. Dozwolone są zatem wszelkie zachowania sędziego w sferze jego życia prywatnego (poza służbą), które nie uzewnętrzniają się w sposób mogący przynieść ujmę godności urzędu lub osłabić zaufanie do jego bezstronności<sup>21</sup>.

Podobnie rzecz się ma jeśli chodzi o osoby zatrudnione w służbie cywilnej<sup>22</sup> czy też pracowników merytorycznych Najwyższej Izby Kontroli<sup>23</sup>. W ustawie o służbie cywilnej wymieniono, wśród kryteriów rekrutacji członków korpusu służby cywilnej, legitymowanie się „nieposzlakowaną opinią”. To wymaganie, pomimo że jest kryterium nieostrym i trudnym do konkretnego sprecyzowania, służy zapewnieniu prawidłowego pełnienia danej funkcji oraz podkreśleniu jego rangi. Przymiot „nieposzlakowanej opinii” odnosi się zarówno do sfery życia prywatnego, jak i zawodowego. Oznacza przede wszystkim uczciwość w życiu zawodowym i prywatnym, sumienne wykonywanie zadań oraz zachowanie zgodne z normami moralnymi, które wyznacza etyka urzędnicza. Na członka korpusu służby cywilnej oraz pracownika nadzorującego lub wykonującego czynności kontrolne NIK został nałożony wprost obowiązek godnego zachowania się w służbie i poza nią. Obowiązek ten jest ściśle związany z przymiotem „nieposzlakowanej opinii”, jego nieprzestrzeganie może bowiem prowadzić do jej utraty. Osoby należące do tych grup zawodowych powinny

<sup>20</sup> DzU z 2001 r., nr 98, poz. 1070, ze zm.

<sup>21</sup> T.Ereciński, J.Gudowski, J.Iwulski: *Komentarz do prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, Warszawa 2002, s. 234.

<sup>22</sup> Art. 4 pkt 5 i art. 47 ust.1 pkt 7 ustawy z 24.08.2006 r. o służbie cywilnej (DzU z 2006 r., nr 170, poz. 1218, ze zm.).

<sup>23</sup> Art.71 pkt 4 ustawy z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (DzU z 2001, nr 85, poz. 937, ze zm.).



wzorowo i nienagannie zachowywać się poza miejscem i czasem pracy, co może podlegać kontroli ze strony pracodawcy. Naruszenie obowiązku godnego zachowania się i utrata przymiotu „nieoposzlakowanej opinii” na skutek nieodpowiednich zachowań w sferze życia prywatnego, podważających autorytet pracownika, takich jak na przykład publiczne nadużywanie alkoholu, zawieranie znajomości z osobami z tzw. półświatka czy też wykorzystywanie w różnych okolicznościach stanowiska, może doprowadzić do rozwiązania stosunku pracy.

Ochrona prywatności pracownika obowiązująca w miejscu pracy obejmuje także ochronę osobistej korespondencji skierowanej do pracownika, w tym korespondencję uzyskiwaną w drodze poczty elektronicznej. Nie oznacza to jednak, iż pracownik ma prawo korzystać z adresu służbowego do celów prywatnych; udostępnienie go powinno zależeć od zgody pracodawcy. Podobnie jest, gdy chodzi o korzystanie przez pracowników z innych form komunikowania się przy wykorzystaniu telefonu służbowego bądź Internetu. W miejscu pracy powinny one służyć do wykonywania zadań związanych z pracą, nie zaś do celów prywatnych.

Kolejny problem dotyczy prawa pracodawcy do nadzorowania, w pewnych wypadkach, przez monitorowanie za pomocą kamery lub podsłuchu telefonicznego sposobu wykonywania pracy przez pracownika. Stanowi to niewątpliwie naruszenie prywatności pracownika. Jak się wydaje, w niektórych sytuacjach, zwłaszcza w razie działań pracownika niezgodnych z prawem czy też godzących w interes pracodawcy, takie zachowanie pracodawcy będzie jednak dozwolone; oczywiście musi być uzasadnione i wyznaczone pewną granicą. Jest ono dopuszczalne bez indywidualnej zgody pracownika<sup>24</sup> wówczas, gdy pozyskiwanie przez pracodawcę w drodze monitoringu informacji dotyczących pracownika jest niezbędne do realizacji usprawiedliwionych celów, takich jak na przykład ukrócenie kradzieży, kontrolowanie prawidłowości wykonywanej pracy przez ograniczenie przeglądania w czasie pracy stron internetowych czy też ograniczenie rozmów prywatnych. Tym niemniej, nie zwalnia to pracodawcy z obowiązku informowania pracowników o wprowadzeniu monitoringu, z wyłączeniem jedynie sytuacji, gdy taka informacja udaremniłaby osiągnięcie celu (w razie podejrzenia popełnienia przestępstwa).

Przy okazji omawiania prawa do prywatności pracownika nie sposób pominąć mieszczącą się w tym szerokim pojęciu kwestię ochrony danych osobowych. Na ten temat napisano już wiele. W tym miejscu warto jednak wskazać, iż art. 22<sup>1</sup> k.p. zawiera wyczerpujące określenie danych osobowych, których może żądać pracodawca od osoby ubiegającej się o pracę i od pracownika. Tym samym pracodawca

---

<sup>24</sup> D. Döre-Nowak: *Monitoring w miejscu pracy a prawo do prywatności*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 9/2004, s. 12, autorka stawia również tezę, iż w wypadku np. wysyłania przez pracownika pocztą elektroniczną wiadomości mających charakter niezgodny z prawem i naruszających dobra osobiste adresata konieczne jest uzyskanie zgody samego nadawcy i adresata.

nie ma prawa domagać się od tych osób ujawniania innych, poza wymienionymi, danych osobowych, o ile żądanie to nie jest oparte na przepisach prawa. W doktrynie przyjmuje się, że oznacza to ustawy oraz na ogół także rozporządzenia, mimo że art. 51 ust. 1 Konstytucji stanowi, iż nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby<sup>25</sup>. Praktyka żądania dodatkowych informacji o kandydacie na pracownika lub pracowniku może prowadzić do naruszenia ich prawa do prywatności, tak więc wskazanie wprost w Kodeksie pracy, jakich informacji może domagać się pracodawca, stanowiło niezwykle ważny krok w materii ochrony dóbr osobistych pracownika. W zakresie nieuregulowanym ustawodawca w art. 22<sup>1</sup> §5 k.p. odsyła do przepisów o ochronie danych osobowych. Chodzi głównie o ustawę z 29 sierpnia 1997 r., która reguluje kwestię przetwarzania danych osobowych, wskazując w art. 23 ogólne materialne przesłanki przetwarzania tych danych, podczas gdy norma zawarta w art. 22<sup>1</sup> k.p. generalnie dotyczy fazy ich pozyskiwania.

*mgr Aleksandra Wiącek*  
*Wydział Prawa i Administracji*  
*UMCS, Lublin*



<sup>25</sup> K. Jaśkowski, E. Maniewska: *Kodeks pracy. Komentarz*, Kraków, Zakamycze 2006, t. I, s. 113.

## WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA

---

### **Prezes Najwyższej Izby Kontroli w Trybunale Obrachunkowym Republiki Słowenii**

Na zaproszenie prezesa Trybunału Obrachunkowego Republiki Słowenii Igora Šoltesa 12 i 13 kwietnia w Lublanie gościł prezes Najwyższej Izby Kontroli Mirosław Sekuła. Celem wizyty było zapoznanie się z działalnością najwyższego organu kontroli Słowenii oraz omówienie współpracy między Najwyższą Izbą Kontroli a Trybunałem Obrachunkowym.

Podczas spotkania delegacja NIK zapoznała się ze strukturą urzędu, jego organizacją, działalnością kontrolną oraz z prowadzonymi kontrolami z zakresu ochrony środowiska (również międzynarodowymi). Wizytę zakończyły rozmowy o współpracy bilateralnej między obiema instytucjami oraz na forum Grupy Wyszehradzkiej, Austrii i Słowenii.

Podczas pobytu w Lublanie prezes NIK spotkał się również z wiceprzewodniczącą Komisji Parlamentarnej ds. Kontroli Budżetu Państwa i Finansów Publicznych Bredą Pečan.

*A. R.*

### **Wizyta prezesa Najwyższej Izby Kontroli w Komitecie Obrachunkowym ds. Kontroli Wykonania Republikańskiego Budżetu Republiki Kazachstan**

Prezes Najwyższej Izby Kontroli Mirosław Sekuła wraz z delegacją w dniach 24-28 kwietnia br. złożył wizytę w Komitecie Obrachunkowym ds. Kontroli Wykonania Republikańskiego Budżetu Republiki Kazachstan na zaproszenie przewodniczącego Oxikbayeva Omarkhana Nurtayevichaiego. Prezesowi NIK towarzyszyli: Maciej Berek – wicedyrektor Departamentu Prawnego i Orzecznictwa Kontrolnego, Ksawery Burski z Wydziału Współpracy z Zagranicą i Tatiana Bagińska z Departamentu Organizacyjnego.

Głównym celem spotkania było podpisanie umowy o współpracy Najwyższej Izby Kontroli z Komitetem Obrachunkowym ds. Kontroli Wykonania Republikańskiego Budżetu Republiki Kazachstan. Poruszono również wiele zagadnień interesujących obie instytucje, a mianowicie:

- przedstawiono relacje NIK z Parlamentem;
- dyskutowano o niezależności finansowej najwyższych organów kontroli;
- omówiono podstawy prawne działania NOK, system kontroli państwowej, podział kompetencji pomiędzy NOK a kontrolą sprawowaną przez organy administracji państwowej;
- zaprezentowano reformę ustrojową Kazachstanu, mówiono o niezależności, wzmocnieniu Komitetu Obrachunkowego RK. W toku prac nad projektem ustawy o Komitecie Obrachunkowym RK wzorowano się na ustawie o NIK oraz wykorzystano wiedzę uzyskaną podczas ubiegłorocznej wizyty delegacji Komitetu Obrachunkowego RK w Najwyższej Izbie Kontroli.

Podczas wizyty prezes Mirosław Sekuła spotkał się z przewodniczącym Senatu Parlamentu RK: Kasymem-Żomartem Kemelewiczem Tokajewem oraz z przewodniczącym Mażylistu (izby niższej) Parlamentu RK Uralem Baigunsovichem Mukhamedzhanovem, jak również z przewodniczącym Komitetu Kontroli Finansowej i Zakupów Państwowych Ministerstwa Finansów Anuarbekiem Zhalelovichem Sultangazinem. Na spotkaniu rozmawiano o rozszerzeniu uprawnień Komitetu Obrachunkowego ds. Kontroli Wykonania Republikańskiego Budżetu RK oraz interesowano się polskimi doświadczeniami w zakresie działalności NIK.

Delegacja NIK spotkała się również z akimem Astany (odpowiednik prezydenta Warszawy) Aaskarem Uuzakpayevichem Maminem.

*D.W.*

### **Udział delegacji Najwyższej Izby Kontroli w obchodach 145-lecia Trybunału Obrachunkowego Turcji**

W dniach od 28 maja do 1 czerwca 2007 r. delegacja Najwyższej Izby Kontroli pod przewodnictwem prezesa Mirosława Sekuły uczestniczyła w obchodach 145-lecia Trybunału Obrachunkowego Turcji. W trakcie uroczystości wystąpienia wygłosili: prezes Trybunału Obrachunkowego Turcji Mahomet Damar, prezes INTOSAI Árpád Kovács i premier Republiki Turcji Recep Toyyip Erdogan, ponadto odczytano list gratulacyjny od prezydenta Republiki Turcji A.N. Sezera.

Po zakończeniu uroczystych obchodów odbyło się międzynarodowe sympozjum na temat ochrony środowiska, w którym wzięło udział około 20 delegacji najwyższych organów kontroli. Prezes Najwyższej Izby Kontroli Mirosław Sekuła przewodniczył pierwszej sesji, podczas której przedstawiono problemy dotyczące ochrony środowiska w Turcji oraz wyniki ankiety dotyczącej zmian w przygotowywaniu kontroli środowiska, opracowanej przez audytora generalnego Kanady.

Podczas drugiej sesji koordynator Grupy Roboczej ds. Kontroli Środowiska EUROSAI Zbigniew Wesołowski zaprezentował temat „Grupa Robocza ds. Kontroli Środowiska jako inicjator kontroli międzynarodowych w zakresie ochrony środowiska”. Uczestnicy sympozjum okazali duże zainteresowanie omawianą problematyką, co wywołało ożywioną dyskusję po wygłoszonych wystąpieniach.

Uczestnictwo w obchodach 145-lecia Trybunału Obrachunkowego Turcji było bardzo dobrą okazją do spotkania prezesów najwyższych organów kontroli wielu krajów. Podczas rozmów z prezesami izb obrachunkowych Kazachstanu, Azerbejdżanu, Turkmenistanu i Kirgistanu prezes Mirosław Sekuła zaproponował zorganizowanie przez Najwyższą Izbę Kontroli roboczych warsztatów dla ich kontrolerów w II półroczu 2008 r., mających na celu pomoc w planowaniu i opracowywaniu metodyki kontroli.

*D.W.*



## SYGNAŁY O KSIĄŻKACH

**Zapobieganie korupcji w wykorzystaniu funduszy unijnych. Zagrożenia korupcyjne w systemie zarządzania Zintegrowanym Programem Operacyjnym Rozwoju Regionalnego (ZPORR 2004-2006)**, red. Tomasz Grzegorz Grosse, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007, s. 112.

Polska uchodzi za kraj o wysokim stopniu skorumpowania, toteż kwestia korupcji jest jednym z podstawowych problemów polskiego życia społecznego i politycznego. Z uwagi na to, że wraz z wejściem do Unii Europejskiej, do polskiej administracji i gospodarki zaczął napływać strumień pieniędzy unijnych, pojawiła się kwestia ochrony tych funduszy przed zagrożeniami korupcyjnymi. Poświęcona temu zagadnieniu książka Instytutu Spraw Publicznych jest pracą zbiorową, zawierającą cztery teksty naświetlające różne aspekty zagrożeń związanych z redystrybucją funduszy unijnych przez powołane do tego urzędy. Najważniejszą część stanowi raport z badań dotyczących działalności Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego w kontekście możliwości wystąpienia zjawisk korupcyjnych. Pozostałe opracowania mają charakter uzupełniający. Dotyczą kwestii dostępu do informacji o dysponowaniu środkami funduszy strukturalnych UE, sposobu dysponowania tymi środkami w wybranych województwach oraz zagrożeń korupcyjnych w sferze zamówień publicznych.

Dariusz Malinowski (red.), Aleksander Dąbrowski, Ewa Szot, Łukasz Blak: **Postępowanie przed organami skarbowymi**, Centrum Doradztwa i Informacji DIFIN, Warszawa 2007, s. 328.

Książka kompleksowo przedstawia procedury kontroli podatkowych przeprowadzanych przed organami skarbowymi. Szczegółowo omówiono tu przepisy Ordynacji podatkowej oraz ich odpowiedniki w ustawie o kontroli skarbowej, a także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Najwyższego Sądu Administracyjnego dotyczące kwestii podatkowych. Publikacja może być doskonałym przewodnikiem i poradnikiem dla podatników w kwestiach dotyczących zagadnień związanych z czynnościami kontrolnymi.

Aleksandra Duliniec: **Finansowanie przedsiębiorstwa**, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 179.

Autorka przeprowadziła analizę wszystkich istotnych czynników wpływających na decyzje przedsiębiorstw w zakresie wyboru źródeł finansowania i instrumentów finansowych oraz kształtowania struktury kapitału zainwestowanego w przedsiębiorstwie. Proces finansowania przedsiębiorstwa został pokazany zarówno od strony biorcy kapitału, czyli finansowanego podmiotu gospodarczego, jak i z punktu widzenia podmiotów finansujących, czyli inwestorów. Praca składa się z siedmiu rozdziałów, z których każdy dotyczy innego aspektu procesu finansowania przedsiębiorstwa, poczynając od charakterystyki źródeł finansowania aż po kwestie zarządzania ryzykiem i kapitałem. Książka może być przydatna dla menadżerów, inwestorów rozważających dokonanie lokat kapitałowych, a także dla podmiotów kontrolujących i oceniających politykę finansową przedsiębiorstw.

Marek Witkowski, Dorota Jęda: **Ochrona informacji niejawnych. Nowe rozwiązania**, Wydawnictwo Ubezpieczeń, Warszawa 2007, s. 214.

Celem książki jest przybliżenie czytelnikowi podstawowych zagadnień prawnych i proceduralnych związanych z problematyką ochrony informacji niejawnych. Autorzy rozpoczęli od obszernego zdefiniowania pojęcia informacji niejawnej i umieszczenia go w kontekście innych chronionych prawnie tajemnic. Następnie omówili procedury związane z uzyskaniem dostępu do informacji chronionych, przedstawili też prawne zasady zapewniania bezpieczeństwa tego typu informacjom zarówno w skali państwa, jak i konkretnego urzędu czy zakładu pracy. Osobny rozdział poświęcony jest kwestii kontroli ochrony informacji niejawnych. Zanalizowano tu obowiązujące przepisy i procedury procesu kontrolnego przeprowadzanego zarówno w trybie kontroli wewnętrznej, jak i zewnętrznej. Uzupełnieniem pracy są: słownik podstawowych pojęć dotyczących omawianej problematyki, wykaz obowiązujących aktów prawnych oraz wzór ankiety bezpieczeństwa osobowego.



## SPIS TREŚCI

Bożena Sułkowska – <b>Przegląd partnerski w Najwyższej Izbie Kontroli</b> .....	3
Marcin Bik – <b>Autokontrola decyzji administracyjnej w ramach postępowania odwoławczego</b> .....	30
Wanda Karpińska-Mizielińska, Tadeusz Smuga – <b>Bariery w realizacji strategii absorpcji środków z funduszy strukturalnych w latach 2007-2013</b> .....	47
Stanisław Laskowski – <b>Zasady ustanawiania i funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych</b> .....	72
Paweł Wieczorek – <b>Działania Unii Europejskiej na rzecz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych</b> .....	95
*	
Piotr Solarz – <b>„Korupcja”, „klientelizm” i „kapitalizm polityczny” – jako podstawowe pojęcia w dyskursie o jawności życia publicznego w Polsce</b> .....	114

## USTALENIA NIEKTÓRYCH KONTROLI

Sławomir Czarnow – <b>Prawo do informacji publicznej w Polsce – propozycje zmian</b> .....	119
Dariusz Zielecki – <b>Jak gminy radzą sobie z dłużnikami alimentacyjnymi</b> ....	136



## RELACJE, POLEMIKI

Aleksandra Wiącek – <b>Kilka uwag w sprawie ochrony prywatności pracownika</b> .....	142
--	-----

## WSPÓLPRACA MIĘDZYNARODOWA

<b>Prezes Najwyższej Izby Kontroli w Trybunale Obrachunkowym Republiki Słowenii – A. R.</b> .....	155
<b>Wizyta prezesa Najwyższej Izby Kontroli w Komitecie Obrachunkowym ds. Kontroli Wykonania Republikańskiego Budżetu Republiki Kazachstan – D. W.</b> .....	155
<b>Udział delegacji Najwyższej Izby Kontroli w obchodach 145-lecia Trybunału Obrachunkowego Turcji – D. W.</b> .....	156
<b>Sygnaly o książkach</b> .....	158

## Uzupełnienie

Zamieszczony w „Kontroli Państwowej” nr 2/2007 artykuł prof. Elżbiety Chojny-Duch pt. *Finansowanie polityki rozwoju w prawie polskim – aktualne zasady i problemy* został napisany na podstawie badania naukowego, przeprowadzonego w ramach realizacji projektu badawczego nr 1H02A 013 26, finansowanego ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

## CONTENTS

Bożena Sulowska – <b>Peer Review at the Supreme Chamber of Control ....</b>	3
---	---

*Recognizing the need to constantly improve the institution, the SCC leadership decided to invite external auditors as evaluators. The National Audit Office of Denmark was chosen for carrying out the Peer Review at the SCC because of the DNAO's parallel organizational structure, culture closeness, and many-year tradition of good cooperation. Findings, opinions and experts' recommendations are contained in the Peer Review Report.*

Marcin Bik – <b>Self-Assessment of Administrative Decisions under Appeals Procedure .....</b>	30
---	----

*The core instrument designed to protect the rights of an individual in the course of administrative proceedings is the appeals procedure. Whenever an administrative decision is appealed against, the respective first instance organ may be offered an opportunity to review the regularity of their own findings made at the stage of case adjudication, without involving their supreme level organ of appeals. Decisions allowing to pursue this exceptional path, i.e., granting self-assessment authorizations to institutions, must be justified in terms of the pursuit of important goals.*

Wanda Karpińska-Mizielińska, Tadeusz Smuga – <b>Barriers to Implementing the Strategy of Absorption of 2007–2013 EU Structural Funds' Resources .....</b>	47
---	----

*One barrier to implementing the provisions contained in the „National Strategic Framework [Program] for 2007–2013” lies in insufficient legitimization of the strategy by the public in general, and participants in the implementation system at the Regions' level in particular. Despite the very broad scope of public consultations provided for in the Strategy, the relevant assumptions become known primarily to the institutions which are to be*

*directly involved in their implementation; only to a limited degree do they reach final beneficiaries, and remain practically unknown to public opinion.*

Stanisław Laskowski – <b>Rules for Setting Up and Functioning of Special Economic Zones</b> .....	72
---	----

*The 12-year period of Special Economic Zones' functioning has greatly contributed to the economic development of those Polish regions in which the zones were once established. The value of 1995-2006 investment by entrepreneurs exceeded 31 bln Polish zloties with 850 valid licenses issued for carrying out economic activities, and over 100 thousand new jobs created in the zones.*

Paweł Wieczorek – <b>EU Activities Towards Reducing Greenhouse Gases' Emissions</b> .....	95
---	----

*Growing levels of greenhouse gases polluting the atmosphere cause a gradual increase in average Earth temperatures, which in turn generates the threat of vast and irreversible disturbances occurring in the global ecosystem. Hence the necessity of taking action towards stopping the degradation of the natural environment. From international initiatives taken to this end, 1997 Kyoto Protocol, signed as a supplement to the so-called 1992 Climatic Convention, is most frequently quoted. The key part of this agreement contains signatory states' obligation to reduce the amounts of greenhouse gases emitted to the atmosphere between 2008 and 2012.*

\*

Piotr Solarz – <b>Corruption, Clientism, Political Capital as Core Notions Brought Up in the Debate on Public Life Openness in Poland</b> .....	114
---	-----

*An open debate around the definitions of such notions as corruption, clientism, or political capital, continues in the circles of Polish research workers representing many branches of study. The debate shows that the above notions are understood and interpreted quite differently. Yet, it is worth noticing that exchanging opinions on their varying interpretations leads to discovering similarities, and thus creating grounds for developing common positions vis a vis the notions in question.*

## THE SETTLEMENTS OF SOME CONTROLS

Sławomir Czarnow – <b>The Right of Access to Public Information in Poland – Suggested Changes</b> .....	119
---	-----

*According to the Constitution and the Act on Access to Public Information, the Polish citizen has the right to obtain information on activities pursued by public organs of power, economic and professional self-Governments, persons performing public functions, as well as other persons and structural units to the extent to which they are involved in public task performance and communal or State Treasury property management. Irregularities in the application of the principle of openness, as well as in the functioning of the „Public Information Bulletin”, are testified by findings from the three audits carried out by the SCC.*

Dariusz Zielecki – <b>How boroughs [gminas] handle alimony debtors?</b> .....	136
---	-----

*Liquidation of the Alimony Fund, and replacing it with a system of advance payments by the boroughs, has failed to improve the situation. In general, the system is effective in providing advance payments to the entitled parties, but remains ineffective in recovering outstanding alimony payment amounts from debtors.*

## RELATIONS, POLEMICS

Aleksandra Wiącek – <b>A Handful of Remarks on Employee’s Privacy Protection</b> .....	142
--	-----

## INTERNATIONAL COOPERATION

<b>President of the SCC Visiting the Accounting Tribunal of the Republic of Slovenia – A. R.</b> .....	155
--	-----

---

<b>Visit by the President of the SCC to the Accounting Committee for Auditing the Execution of Republican Budget of the Republic of Kazakhstan – D. W. ....</b>	<b>155</b>
<b>Participation by the SCC Delegation in Celebration of the 145th Anniversary of the Turkish Court of Accounts – D. W. ....</b>	<b>156</b>
<b>Notes About New Books .....</b>	<b>158</b>



## 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](mailto: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 czerwcu 2007 r.

Druk i oprawa: Poligrafia NIK.