

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

# KONTROLA PAŃSTWOWA

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

WARSZAWA

---

ROCZNIK LIII – NUMER 4 (321) – LIPIEC – SIERPIEŃ 2008 R.

ISSN 0452-5027

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

## WYSTĄPIENIE PREZESA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI W SEJMIE

*Na 20. posiedzeniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej 22 lipca 2008 r. były rozpatrywane dwa dokumenty przedłożone przez prezesa Najwyższej Izby Kontroli: „Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2007 r.” wraz z opinią Kolegium Najwyższej Izby Kontroli w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów oraz „Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2007 r.” z opinią Komisji do spraw Kontroli Państwowej.*

*Zamieszczamy teksty obu wystąpień prezesa Najwyższej Izby Kontroli Jacka Jezierskiego, wygłoszonych podczas debaty sejmowej.*

\*

### **Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2007 r.**

Panie Marszałku! Wysoki Sejmie!

Zgodnie z art. 204 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej mam zaszczyt przedstawić Wysokiemu Sejmowi analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej wraz z opinią Najwyższej Izby Kontroli w przedmiocie absolutorium dla rządu za wykonanie budżetu w 2007 r.

Pragnę przypomnieć, że przedłożyliśmy także szczegółowe informacje o wynikach kontroli wykonania budżetu w poszczególnych częściach oraz o realizacji planów finansowych państwowych funduszy celowych i agencji rządowych. Informacje te były wykorzystywane przy rozpatrywaniu przez komisje sejmowe odpowiednich fragmentów sprawozdania rządu z wykonania budżetu państwa.

W toku kontroli wykonania budżetu państwa za 2007 r. skontrolowaliśmy łącznie 405 podmiotów. Kontrola została przeprowadzona zgodnie z obowiązującymi

w NIK standardami kontroli opartymi na standardach międzynarodowych. Oceniliśmy wykonanie budżetu łącznie w 92 częściach, w 25 funduszach celowych i 3 agencjach. Do oceny wykonania budżetu państwa za 2007 r. oraz planów finansowych państwowych funduszy i agencji zastosowaliśmy trzystopniową skalę ocen zamiast do tej pory używanej czterostopniowej. Kryteria tych ocen podane zostały do wiadomości publicznej.

Wysoki Sejmie!

Ogólna ocena wykonania budżetu państwa w 2007 r. jest pozytywna. Podstawą takiej oceny są dobre wyniki audytu sprawozdań budżetowych, prawie o połowę niższy od planowanego deficyt budżetu państwa, a także poprawa sytuacji finansowej całego sektora finansów publicznych.

Ocena wykonania budżetu państwa jest także pochodną ocen jego wykonania w poszczególnych częściach. Sformułowaliśmy łącznie 120 ocen, z tego 64 to oceny pozytywne, 52 pozytywne z zastrzeżeniami oraz 4 negatywne. Przypomnę – te 4 negatywne oceny dotyczyły Krajowej Rady Sądownictwa, Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, a także realizacji planów finansowych Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych oraz Funduszu – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców.

Podstawą naszej negatywnej oceny wykonania budżetu przez Krajową Radę Sądownictwa było niegospodarne wydatkowanie środków z tytułu czynszu za niewykorzystane pomieszczenia biurowe oraz nieprawidłowości w prowadzeniu ksiąg rachunkowych. W Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły kwoty ponad 144 mln zł. Wykonanie planu finansowego Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych oceniliśmy negatywnie ze względu na bardzo niski poziom realizacji zadań rzeczowych oraz fakt, że Ministerstwo Obrony Narodowej nie zwróciło do budżetu kwoty 23 mln zł wydatkowanych niezgodnie z przeznaczeniem jeszcze w 2005 r. Z kolei o negatywnej ocenie wykonania planu finansowego Funduszu – Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców zadecydowało niewykonanie planowanych zadań, brak skuteczności w pobieraniu opłat oraz doprowadzenie do uszczuplenia środków publicznych na kwotę ok. 1200 tys. zł. Więcej danych na temat negatywnych ocen oraz zastrzeżeń do wykonania planów finansowych w innych częściach budżetowych przedstawiliśmy w odrębnych informacjach, o których wspominałem wcześniej.

Oprócz tego negatywnie oceniliśmy również nadzór sprawowany przez dysponentów poszczególnych części budżetowych nad planowaniem, przygotowaniem i finansowaniem inwestycji budowlanych, a także działalność kolejnych ministrów odpowiedzialnych za przygotowanie realizacji inwestycji drogowych.

Wysoki Sejmie!

Budżet państwa na 2007 r. był realizowany w wyjątkowo sprzyjających warunkach makroekonomicznych. Drugi rok z rzędu utrzymywała się w Polsce dobra koniunktura gospodarcza. Produkt krajowy brutto w 2007 r. wyniósł prawie 1200 mld zł i był realnie o 6,6% wyższy niż przed rokiem. Tempo wzrostu produktu krajowego brutto było wyższe od przyjętego w prognozie makroekonomicznej, a także wyższe niż w 2006 r. i 2005 r., kiedy odpowiednio wynosiło 6,2% i 3,6%. Był to jeden z wyższych wskaźników wzrostu w Unii Europejskiej – wyższe osiągnęły tylko Łotwa, Litwa, Słowacja i Estonia. Kwartalne wskaźniki wzrostu gospodarczego w okresie ostatnich 2 lat świadczą jednakże o tym, że najwyższe tempo rozwoju gospodarka polska osiągnęła na początku 2007 r. W kolejnych kwartałach nastąpiło nieznaczne spowolnienie.

Wzrost gospodarczy kreowany był przez silny popyt krajowy, a szczególnie przez wzrost spożycia ogółem i akumulacji brutto. Realna stopa wzrostu popytu krajowego wyniosła 8,3% i była o 3,2 punktu procentowego wyższa od przyjętej na etapie opracowywania ustawy budżetowej. Wzrost akumulacji był prawie dwukrotnie wyższy, niż zakładano przy konstruowaniu budżetu, a tempo wzrostu inwestycji było najwyższe od 10 lat. Stopa wzrostu eksportu wyniosła 8,4% i była nieznacznie wyższa, niż zakładano. Przy wyższym, niż planowano, wzroście importu wkład eksportu netto w tworzenie wzrostu gospodarczego był, podobnie jak w roku poprzednim, ujemny.

Średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniósł 2,5% i był wyższy od założeń przyjętych do konstrukcji budżetu o 0,6 punktu procentowego.

W 2007 r. umocniły się pozytywne tendencje zachodzące na rynku pracy. Przeciętnie zatrudnienie w gospodarce wyniosło ponad 9200 tys. osób i było o około 300 tys. wyższe niż w poprzednim roku. Stopa bezrobocia na koniec 2007 r. wyniosła 11,4%, co oznacza, że była o prawie 3 punkty procentowe niższa niż zakładano. Równocześnie dobre wyniki finansowe przedsiębiorstw umożliwiły wzrost wynagrodzeń i wydatków na finansowanie inwestycji.

W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej przyjęto, że saldo rachunku bieżącego bilansu płatniczego w 2007 r. będzie ujemne i wyniesie minus 6900 mln euro, co odpowiadało 2,4% prognozowanego produktu krajowego brutto. Niedobór ten miał być pokryty przez dodatnie saldo obrotów kapitałowych i finansowych w wysokości 7 mld euro. W 2007 r. ujemne saldo obrotów bieżących w kolejnych kwartałach pogłębiało się i ostatecznie wyniosło minus 11,5 mld euro, co stanowi około 3,7% produktu krajowego brutto. Na zwiększenie deficytu w obrotach bieżących w ujęciu rocznym o 57,9% wpłynęło pogłębienie ujemnego salda obrotów towarowych i ujemnego salda dochodów.

Przy konstrukcji budżetu po raz kolejny nie doszacowano skali aprecjacji złote-  
go wobec dwóch głównych walut, to jest dolara amerykańskiego i euro. Przyjęto, że  
w 2007 r. średni kurs dolara wyniesie 3,04 zł, a kurs euro ukształtuje się na po-  
ziomie 3,90 zł. W rzeczywistości średni kurs dolara wyniósł 2,77, a euro – 3,78.  
W grudniu 2007 r. jeden dolar amerykański kosztował 2,48, a euro – 3,60.

Wysoki Sejmie!

Jedną z przesłanek pozytywnej oceny wykonania budżetu państwa są wyniki  
audytu sprawozdań budżetowych. Dają one podstawę do poświadczenia, że spra-  
wozдание Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia  
do 31 grudnia 2007 r. przekazuje prawdziwy i rzetelny obraz wykonania budżetu.  
Stwierdziliśmy wprawdzie uchybienia w sprawozdaniach budżetowych, jednak  
wynikały one głównie z ujęcia wielkości kwotowych w niewłaściwych podziałkach  
klasyfikacji budżetowej oraz z zawyżenia lub niewykazania należności i zobowią-  
zań. Skala tych nieprawidłowości była niewielka i nie wpływała w istotny sposób  
na obraz wykonania budżetu państwa zawarty w sprawozdaniu Rady Ministrów.

Rzetelność i prawidłowość łącznych sprawozdań budżetowych sprawdzono  
u 112 dysponentów części budżetu państwa. Opinię bez zastrzeżeń o rocznych  
sprawozdaniach otrzymało 90 dysponentów części, a opinie z zastrzeżeniami do co  
najmniej jednego sprawozdania – 20 dysponentów części. Sprawozdania z dwóch  
części budżetowych – Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa oraz Samorządo-  
wego Kolegium Odwoławczego w Kaliszu – oceniliśmy negatywnie.

Gorsze były wyniki badania sprawozdań budżetowych u dysponentów trze-  
ciego stopnia. I tak na 168 kontrolowanych dysponentów 130 otrzymało opinię  
o rocznych jednostkowych sprawozdaniach bez zastrzeżeń, 30 – z zastrzeżeniami,  
8 – opinię negatywną.

Audyt sprawozdań budżetowych poprzedzony był badaniem ksiąg rachun-  
kowych. W wielu jednostkach zgłosiliśmy zastrzeżenia odnośnie do rzetelności  
prowadzenia ksiąg. Oprócz potrzeby wyeliminowania błędów w rachunkowości  
wskazujemy także, po raz kolejny, na konieczność doprecyzowania oraz ujedno-  
liczenia zasad i technik rachunkowości dla jednostek budżetowych.

Panie Marszałku! Wysoki Sejmie!

Dobra sytuacja gospodarcza w 2007 r. i wyższa inflacja korzystnie wpłynęły  
na dochody budżetu państwa. Poprawiła się relacja dochodów do wydatków. Do-  
chody wystarczyły w roku sprawozdawczym na sfinansowanie 93,7% wydatków,  
podczas gdy rok wcześniej relacja ta wynosiła 88,7%. Relacja więc poprawiła się  
o 5 punktów procentowych.

Zrealizowane dochody budżetu wyniosły 236 400 mln zł, tj. o 3,2% więcej, niż planowano i o 19,6% więcej niż w 2006 r. Przekroczenie planu dochodów to głównie efekt pozyskania znacznie wyższych, niż planowano, dochodów podatkowych. Plan dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych przekroczone o 11,9%, z podatku dochodowego od osób prawnych – o 11,2%, z podatku akcyzowego – o 8,5%, a z podatku od towarów i usług – o 4,3%. Niewątpliwie dla budżetu państwa ten wzrost dochodów jest wartością korzystną, niemniej trzeba zaznaczyć, że pogorszyła się jakość prognozowania budżetowego w zakresie dochodów podatkowych.

Nie wykonano natomiast planu dochodów budżetu państwa pochodzących ze środków z Unii Europejskiej i z innych źródeł niepodlegających zwrotowi. Jest to nowy tytuł dochodów wprowadzony do ustawy w 2007 r. Przyjęta dla tych dochodów prognoza w kwocie 14 700 mln zł została wykonana zaledwie w 51,3%. Przyczyną było niezrealizowanie przez dysponentów planowanych wydatków podlegających refundacji, a także nieuwzględnienie na etapie planowania przesunięcia w czasie między terminem dokonania wydatku a refundacją ze środków z Unii Europejskiej. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli brak odpowiedniej metodologii prognozowania tych dochodów uniemożliwił ich prawidłowe zaplanowanie. Przyjmując założenie o zbilansowaniu dochodów z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności z wydatkami podlegającymi refundacji, nie dysponowano wystarczającymi materiałami do zaplanowania wydatków, które mogły być w 2007 r. zrefundowane przez Komisję Europejską.

Najwyższa Izba Kontroli sygnalizuje również brak procedur dotyczących przekazywania środków z Unii Europejskiej, zgromadzonych na rachunkach bankowych prowadzonych w euro, na rachunek dochodów budżetu państwa. Nieokreślenie w przepisach prawnych terminów i trybu przekazywania tych środków na dochody budżetu państwa pozostawia ministrowi finansów zbyt dużą swobodę wpływania na wynik finansowy budżetu państwa.

W 2007 r. zwiększyła się relacja dochodów budżetu do produktu krajowego brutto – z 18,6% w 2006 r. do 20,2% w 2007 r.

Zaległości z tytułu podatków i innych należności budżetowych ciągle były wysokie i na koniec roku wyniosły 23 200 mln zł. Odnotować należy jednak fakt, iż w końcu 2007 r. zaległości były o 3,5% mniejsze niż rok wcześniej. Wzrosły zaległości w podatku od towarów i usług oraz w podatku akcyzowym. Na wzrost zaległości w podatkach pośrednich istotny wpływ miały przypisy należności, dokonane na podstawie decyzji pokontrolnych dyrektorów urzędów kontroli skarbowej oraz naczelników urzędów celnych.

Po kilku latach obniżania się wskaźnika efektywności egzekucji zaległości podatkowych w 2007 r. nastąpiła jego poprawa z 19,1% w 2006 r. do 19,7%. Wskaźnik

ten w ocenie Najwyższej Izby Kontroli jest nadal niski, a w dodatku wystąpiły znaczące różnice w efektywności pracy działów egzekucyjnych urzędów skarbowych i izb celnych. Wskaźnik efektywności egzekucji zaległości podatkowych w urzędach skarbowych wyniósł 24,4%, a w izbach celnych tylko 2,8%. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli poprawa ściągalności podatków nastąpiła głównie dzięki lepszej niż przed rokiem sytuacji finansowej podatników, a nie skuteczniejszej pracy służb skarbowych.

Wysoki Sejmie!

W przeciwieństwie do dochodów wydatki budżetu państwa były w 2007 r. o 6,6 mld zł, tj. o 2,6%, niższe od kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej. Zrealizowane wydatki wyniosły 252,3 mld zł. W kwocie tej ujęto 2,7 mld zł, które Rada Ministrów przeniosła do wykorzystania w roku bieżącym.

Niższe, niż planowano, było wykonanie wydatków bieżących jednostek budżetowych oraz wydatków na finansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej. W szczególności niższe od planu po zmianach było wykorzystanie środków na:

- finansowanie programów i projektów ze środków funduszy strukturalnych w działach: Rolnictwo oraz Transport i Łączność – o około 3,5 mld zł;
- dotacje na realizację świadczeń rodzinnych, zaliczkę alimentacyjną oraz składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego – prawie o 460 mln zł;
- koszty obsługi długu publicznego – o 440 mln zł;
- utrzymanie i funkcjonowanie administracji publicznej – o 380 mln zł.

Najwięcej środków nie wydano w częściach: Rozwój wsi – 2,8 mld zł, Transport – 700 mln zł, Obsługa zadłużenia zagranicznego – 300 mln zł oraz w budżetach wojewodów – 1,1 mld zł. Część z tych niewykorzystanych środków to efekt błędów planistycznych. Dobrze więc, że nie zostały one wydatkowane. Zasadniczą jednakże przyczyną niewykorzystania pełnego limitu wydatków budżetowych było niewykonanie zadań rzeczowych lub opóźnienia w ich realizacji. Dotyczy to w szczególności wydatków na transport. Problem wykonania zadań finansowanych ze środków budżetowych będzie przedmiotem szczególnego zainteresowania Najwyższej Izby Kontroli.

W 2007 r. pogłębiło się niekorzystne zjawisko narastania opóźnień w wydatkowaniu środków budżetowych i kumulacji wydatków w ostatnim kwartale roku. I tak w IV kwartale zrealizowano 32,8% całorocznych wydatków, podczas gdy w tym samym okresie w 2006 r. wydatkowano 28,7% rocznych wydatków.

Narastanie w ciągu roku opóźnień w realizacji wydatków, w stosunku do przyjątego dla nich harmonogramu, powodowało zbędne koszty związane z emisją



skarbowych papierów wartościowych. W porównaniu z 2006 r. wydatki były nominalnie wyższe o 13,3%, a ich relacja do produktu krajowego brutto zwiększyła się z 21% do 21,6%. Aktywną politykę budżetową w 2007 r. utrudniał, podobnie jak w latach poprzednich, duży udział wydatków prawnie zdeterminowanych. Wyniósł on w 2007 r. 73,1% i chociaż od 2006 r. uległ pewnemu obniżeniu, to nadal jest bardzo wysoki.

Zmniejszyła się, o co wносиła Najwyższa Izba Kontroli, liczba rezerw celowych. W ustawie budżetowej na 2007 r. było ich 76, a więc o 22 mniej niż w 2006 r. Spośród tych 76 tytułów rezerw celowych w trakcie prac parlamentarnych wprowadzono 25 tytułów. Większość z nich przeznaczona była na zadania, które nie były przygotowane do realizacji. Przykładem mogą być rezerwy celowe przeznaczone między innymi na finansowanie programu „Tiry na tory”, informatyzację i upowszechnienie szerokopasmowego dostępu do Internetu oraz przygotowanie do budowy drogi ekspresowej S8.

Z ustaleń kontroli wynika, że w procesach inwestycyjnych nadal występowały te same nieprawidłowości, które były obserwowane w latach poprzednich. Szczególnie widoczny jest brak postępu w realizacji inwestycji infrastrukturalnych, w tym zwłaszcza drogowych.

Przy prawie sześciokrotnym wzroście planowanych wydatków inwestycyjnych na infrastrukturę drogową w stosunku do 2006 r. nie odnotowano istotnego przyrostu efektów rzeczowych. Wprowadzono do finansowania inwestycje niewłaściwie przygotowane do realizacji. W trakcie roku trzeba było wprowadzić aż 169 zmian w planie wydatków. Uzyskane efekty rzeczowe nie są imponujące. Oddano do użytku zaledwie 10 km autostrad i 131 km nowo budowanych dróg oraz 36 km dróg ekspresowych. Nie udało się usprawnić procesów inwestycyjnych przez odpowiednią zmianę przepisów związanych z wydawaniem decyzji lokalizacyjnych, środowiskowych i wywłaszczeniowych oraz udzielaniem zamówień publicznych.

Dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego wzrosły w stosunku do 2006 r. o 6,2%. Na skutek braku prawidłowego rozeznania potrzeb ze strony wojewodów i jednostek realizujących zlecone zadania zawyżono plan dotacji celowych na świadczenia rodzinne, zaliczki alimentacyjne oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego. W wyniku tego 16 wojewodów dokonało blokady środków na świadczenia rodzinne i zaliczki alimentacyjne w łącznej kwocie ponad 1,2 mld zł. Stwierdzono przypadki nieinformowania jednostek samorządu terytorialnego o kwotach dotacji wynikających z podziału określonego w ustawie budżetowej, zaniżania kwot dotacji oraz wykorzystania ich niezgodnie z przeznaczeniem.

Po raz pierwszy od kilku lat uległ zmniejszeniu udział wydatków na obsługę długu publicznego w wydatkach budżetu państwa. W 2007 r. wskaźnik ten wyniósł

10,9% i był o 1,6 punktu procentowego niższy niż w roku poprzednim. Zmniejszenie kosztów obsługi długu było efektem umocnienia złotego wobec walut obcych oraz rozkładu płatności wynikającego z charakterystyki emitowanych skarbowych papierów wartościowych – na 2007 r. przypadło do wykupu mniej papierów wartościowych z dyskontem niż w 2006 r.

Wydatki ogółem na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej w 2007 r. wyniosły 18,7 mld zł, to jest o 6% więcej niż w 2006 r. Zatrudnionych było ponad 475 tys. osób, czyli o 6 tys. osób mniej niż przed rokiem. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w państwowej sferze budżetowej wyniosło 3277 zł i wzrosło o 7,4%. Wyraźny jest jednak brak konsekwentnej polityki w kształtowaniu płac w poszczególnych częściach, działach i jednostkach. Zwiększyły się rozbieżności pomiędzy wielkościami planistycznymi a rzeczywistym ich wykonaniem. W porównaniu z 2006 r. różnica pomiędzy zatrudnieniem planowanym a rzeczywistym zwiększyła się o ponad 8 tys. osób i wyniosła 44 236 osób. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na niewykorzystanie 16 tys. etatów w grupie żołnierzy i funkcjonariuszy. Pomimo określenia w art. 18 ustawy budżetowej na 2007 r. etatów w Policji w liczbie 103 368, faktyczne zatrudnienie w Policji wyniosło tylko 97 411 osób, a więc było o prawie 6 tys. niższe.

Dodać należy, że niepełne wykorzystanie limitu etatów nie przyniosło budżetowi państwa oszczędności, gdyż planowane środki na wynagrodzenia wykorzystano prawie w całości.

Wysoki Sejmie!

Z analizy kolejnych okresów realizacji budżetu wynika, że już po I kwartale 2007 r. było widać, iż deficyt budżetu państwa będzie niższy od planowanego. Wskaźniki wykonania planu dochodów dla poszczególnych kwartałów 2007 r. były wyższe niż w poprzednich latach, a wskaźniki realizacji planu wydatków niższe. Na poziom wykonania wydatków w kolejnych kwartałach w znacznym stopniu wpływało, jak już wspomniałem, niskie zaawansowanie wydatków majątkowych oraz wydatków na finansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej. Świadczy to o trudnościach w zagospodarowaniu środków dostępnych z Unii.

Deficyt budżetu państwa w 2007 r. wyniósł 15 900 mln zł i był niższy od limitu określonego ustawą budżetową o 14 100 mln zł. Znaczne zmniejszenie deficytu budżetu państwa było głównie efektem dobrej koniunktury gospodarczej, dzięki której wystąpił ponadplanowy wzrost dochodów podatkowych. Na zmniejszenie deficytu wpłynęło również niewykonanie części zaplanowanych zadań publicznych, w tym zwłaszcza niewykonanie zadań współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej.

W 2007 r. kontynuowana była korzystna tendencja obniżania relacji deficytu budżetu państwa do produktu krajowego brutto. Deficyt budżetu państwa w relacji

do produktu krajowego brutto stanowił 1,4%, a więc znacznie mniej niż w 2005 r., gdy deficyt był równy 2,9% produktu krajowego brutto, i w 2006 r., gdy deficyt odpowiadał 2,4% PKB.

Należy jednak zaznaczyć, że podobnie jak w latach poprzednich obraz wykonania budżetu państwa zniekształca nieujęcie w rachunku deficytu środków przekazanych z budżetu do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na refundację składek przekazywanych do otwartych funduszy emerytalnych. W 2007 r. środki te wyniosły 16 200 mln zł. Uwzględniając je, deficyt wyniósłby 32 200 mln zł i stanowiłby 2,8% PKB.

Deficyt budżetu państwa nie narastał równomiernie w ciągu całego roku. Jeszcze po 9 miesiącach 2007 r. dochody były większe od wydatków. Cały deficyt powstał więc w IV kwartale. W grudniu wydatki były aż o 8,5 mld zł większe niż w listopadzie, a wydatki zrealizowane w ciągu ostatnich 3 dni grudnia wyniosły 9100 mln zł, co stanowi 30% wydatków w całym miesiącu. Decyzje podjęte w tych 3 dniach w znacznym stopniu wpłynęły na wielkość deficytu w 2007 r.

Na skutek nierzetelnego planowania i zaniechania realizacji projektów prywatyzacyjnych, trzeci rok z rzędu nie zostały wykonane określone w ustawie budżetowej przychody z prywatyzacji, natomiast rozdysponowanie tych przychodów było wyższe od przyjętych założeń. Przychody z prywatyzacji okazały się niższe od kwoty planowanej aż o 35,1%, a ich rozdysponowanie wyższe o 9,8%. W efekcie 14,8 mld zł przychodów zapisanych w ustawie budżetowej jako finansowane wpływami z prywatyzacji musiało zostać pokryte przez zaciąganie zobowiązań Skarbu Państwa.

Dobra sytuacja budżetu państwa spowodowała, że w 2007 r. nie wystąpiły problemy z terminowym regulowaniem wydatków. Różnice w planowanych i finansowanych potrzebach pożyczkowych spowodowały jednak utrzymywanie się wysokich stanów lokat budżetu państwa na rachunkach bankowych. Średnio lokowano na nich około 8,9 mld zł, co przewyższało racjonalny poziom lokat. Według szacunków Najwyższej Izby Kontroli utrzymywanie przez Ministerstwo Finansów stanu lokat na poziomie około 2 mld zł wyższym od uznanego za optymalny kosztowało budżet dodatkowo 8,8 mln zł.

Dodatkowe koszty w kwocie 68 mln zł poniesiono także z tytułu nadmiernych stanów środków na rachunkach bankowych dysponentów. Średnio na tych rachunkach pozostawało 1400 mln zł.

Wysoki stan lokat budżetu państwa występował już w 2006 r. W ujęciu średniorocznym zwiększył się o 2600 mln zł, a w 2007 r. o dalsze 200 mln zł. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli ani w 2006 r., ani też w 2007 r. nie było racjonalnych przesłanek, żeby zwiększać stan lokat i wielkość środków na rachunkach dysponentów, finansując je środkami ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych.

Dobra koniunktura gospodarcza i sytuacja budżetu państwa wpłynęły korzystnie na wyniki państwowych funduszy celowych. Przychody tych funduszy w 2007 r. wyniosły 162 500 mln zł, a wydatki 153 400 mln zł. Łączny wynik państwowych funduszy celowych był lepszy, niż zaplanowano w ustawie budżetowej.

Poprawiła się sytuacja finansowa Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, który po raz pierwszy od kilku lat nie musiał zaciągać kredytów bankowych na finansowanie swojej działalności. Całe swoje zadłużenie spłacił również Fundusz Pracy. Krytycznie jednak oceniamy fakt, iż mimo posiadania znaczących środków finansowych i nadal wysokiego poziomu bezrobocia Fundusz Pracy tylko w niewielkim stopniu wykorzystał możliwości zwiększenia rozmiarów swoich działań.

Wysoki Sejmie!

W 2007 r. zahamowaniu uległo tempo przyrostu państwowego długu publicznego. Było to skutkiem mniejszych potrzeb pożyczkowych związanych z finansowaniem deficytu budżetu państwa. Z kolei dobra sytuacja budżetu państwa, stosunkowo wysoki nominalny wzrost produktu krajowego brutto i umacnianie złotego wobec walut obcych wpłynęły na obniżenie się relacji państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto.

Państwowy dług publiczny na koniec 2007 r. wyniósł 527 400 mln zł i stanowił 45,2% PKB. Oznacza to wzrost kwoty tego długu w stosunku do roku poprzedniego o 21 100 mln zł przy jednoczesnym obniżeniu się jego relacji do produktu krajowego brutto o 2,6 punktu procentowego.

Nastąpiło także zmniejszenie relacji deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do produktu krajowego brutto z 3,8% w 2006 r. do 2% w 2007 r. Było to skutkiem lepszych, niż zakładano, wyników finansowych budżetu państwa, państwowych funduszy celowych i jednostek samorządu terytorialnego.

Wskaźniki relacji długu publicznego i deficytu sektora finansów publicznych do PKB mieściły się w granicach wyznaczonych w programie konwergencji. Poprawa stanu równowagi finansów publicznych nie ma jednak w ocenie Najwyższej Izby Kontroli trwałego charakteru. Bez podjęcia działań na rzecz efektywnego wykorzystania środków publicznych może nastąpić ponowny wzrost deficytu sektora finansów publicznych.

Wysoki Sejmie!

W 2007 r. poprawiło się dodatnie saldo bieżących rozliczeń Polski z Unią Europejską. Na koniec roku wyniosło ono 17,3 mld zł wobec 10,6 mld za rok ubiegły. Polska otrzymała z Unii Europejskiej środki w wysokości 28,1 mld zł, a wydatki z tytułu wpłaty składki do budżetu Unii wyniosły 10,6 mld zł. W minionym roku wykorzystano o 1,5 mld zł środków więcej niż w roku poprzednim. Środki te

zostały wykorzystane na programy i projekty realizowane ze środków pochodzących z pomocy przedakcesyjnej, funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz środków przejściowych. Stopień wykorzystania planowanych środków był jednak niższy niż w 2006 r. Wykorzystano 13,4 mld zł, tj. 67,2% z zaplanowanej na te cele kwoty 19,9 mld zł. Niższe od wielkości planowanej było wykorzystanie środków zarówno na programy realizowane z funduszy strukturalnych, jak i z Funduszu Spójności. Na programy wspólnej polityki rolnej wpłynęły środki w wysokości 9,8 mld zł, z czego wykorzystano 6,2 mld zł, tj. 84%.

Większość środków napływających do Polski w 2007 r. dotyczyła zobowiązań w ramach perspektywy finansowej 2004–2006 r. Pozostała do wydatkowania kwota wskazuje na konieczność przyspieszenia w 2008 r. realizacji i rozliczenia projektów i programów finansowanych z tych środków. Dopiero po tym roku będzie możliwa kompleksowa ocena wykorzystania przez Polskę dostępnych środków w ramach tej perspektywy finansowej.

Wysoki Sejmie!

Zgodnie z decyzją Rady Polityki Pieniężnej w 2007 r. realizowany był ciągły cel inflacyjny ustalony na poziomie 2,5% z symetrycznym przedziałem odchyień plus minus 1 punkt procentowy. Założono także, że w przypadku wystąpienia nieoczekiwanych zmian w gospodarce polityka pieniężna będzie prowadzona w sposób umożliwiający realizację celu w średnim horyzoncie czasowym.

W poszczególnych miesiącach 2007 r. tempo wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych zawierało się w przedziale od 1,5% w sierpniu do 4% w grudniu. Od stycznia do października wskaźnik ten nie przekroczył celu inflacyjnego, z wyjątkiem czerwca, kiedy wyniósł 2,6%. W listopadzie i grudniu tempo wzrostu cen było wyższe niż górna granica przedziału odchyień od celu inflacyjnego.

Rada Polityki Pieniężnej stosownie do posiadanych danych i zmiany poziomu inflacji stopniowo zacieśniała politykę pieniężną. Stopy procentowe Narodowego Banku Polskiego zostały w 2007 r. podwyższone czterokrotnie, każdorazowo o 0,25 punktu procentowego, a więc łącznie o 1 punkt procentowy. Wzrost inflacji ponad górną granicę celu inflacyjnego był wynikiem wyższych cen żywności, surowców rolnych i paliw, pozostających poza zakresem oddziaływania polityki pieniężnej. Nie było tego w prognozach Narodowego Banku Polskiego, Ministerstwa Finansów ani innych instytucji.

Panie Marszałku! Wysoki Sejmie!

Na zakończenie chciałbym poinformować, że Kolegium Najwyższej Izby Kontroli podjęło w czerwcu uchwałę, w której wyraziło pozytywną opinię w sprawie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium za 2007 r. Przesłankami do wydania

takiej opinii były ustalenia kontroli NIK wskazujące, że po pierwsze, sprawozdanie Rady Ministrów rzetelnie oddaje przebieg wykonania budżetu państwa w 2007 r. Po drugie, rozmiary wydatków i deficytu budżetu państwa były w 2007 r. zgodne z dyrektywnymi wskaźnikami ustawy budżetowej na tenże rok. Po trzecie, nie stwierdzono istotnych naruszeń formalnych przy gromadzeniu dochodów i dokonywaniu wydatków ujętych w budżecie państwa.

Pozytywna opinia w sprawie absolutorium nie oznacza jednak, że w realizacji budżetu w 2007 r. nie wystąpiły negatywne zjawiska. Nie można pozytywnie ocenić wykonania zadań współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej, w tym z zakresu infrastruktury. Zastrzeżenia Najwyższej Izby Kontroli budzi również fakt, iż w warunkach wysokiego wzrostu gospodarczego nastąpił realny wzrost wydatków, a jednocześnie nie podjęto bardziej aktywnych działań zmierzających do trwałego ograniczenia wydatków publicznych. Oznacza to, że w 2007 r. nie w pełni wykorzystano możliwości poprawy stanu równowagi finansów publicznych.

Kończąc swoje wystąpienie, pragnę ponownie stwierdzić, iż generalna ocena wykonania budżetu państwa za 2007 r. jest w opinii NIK pozytywna. Był to dla budżetu państwa dobry rok.

\*

*Sejm na posiedzeniu 23 lipca 2008 r. podjął uchwałę w sprawie przyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2007 r. oraz w sprawie absolutorium dla Rady Ministrów (głosowało 424 posłów; za – 386, nikt nie był przeciw, 38 posłów wstrzymało się od głosu).*

## Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2007 r.

Panie Marszałku! Wysoki Sejmie!

Misją Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej. Staramy się ją wypełniać sumiennie, roztropnie i według naszej najlepszej wiedzy. Stosownie do art. 204 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej mam zaszczyt przedstawić Wysokiemu Sejmowi sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2007 r.

W dokumencie tym zawarte są dane o podstawach prawnych działalności i strategii Najwyższej Izby Kontroli, współdziałaniu z Sejmem i jego organami, pracach Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, metodyce konstruowania planu pracy i jego wykonaniu, strukturze organizacyjnej NIK, prowadzonej w Izbie polityce kadrowej. W sprawozdaniu zamieszczono też informacje o wykonaniu budżetu Izby, informatyzacji i współpracy międzynarodowej. Wykaz wniosków *de lege ferenda*, dołączony do tego opracowania w formie załącznika, zawiera propozycje zmian w treści ustaw i aktów wykonawczych.

Jednak zdecydowanie najwięcej miejsca w sprawozdaniu poświęciliśmy działalności kontrolnej. Prowadzona była ona według planu pracy na 2007 r. Zgodnie z przyjętymi przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli priorytetami działalności kontrolnej na lata 2006–2008 nasi kontrolerzy poszukiwali odpowiedzi na pytania, czy państwo polskie jest oszczędne, gospodarne i przyjazne obywatelowi, a nade wszystko czy skutecznie wypełnia swoje zadania. Szczególną uwagę poświęciliśmy dziedzinom zagrożonym korupcją oraz tym, w których nieprawidłowości występują z dużą intensywnością. Analizowaliśmy też funkcjonowanie kontroli wewnętrznej.

Panie Marszałku! Wysoka Izbo!

Chcąc ocenić, w jakim stopniu Polska w 2007 r. była państwem oszczędnym, NIK przeprowadziła kontrole w sześciu podstawowych obszarach. Były to: stan finansów publicznych i pozyskiwanie dochodów budżetu państwa; gospodarowanie środkami publicznymi w administracji rządowej, samorządowej i przedsiębiorstwach użyteczności publicznej; pomoc publiczna i udzielanie dotacji z budżetu państwa; realizacja inwestycji finansowanych ze środków publicznych; pozyskiwanie środków unijnych i zarządzanie nimi oraz tworzenie warunków do wzrostu gospodarczego.

Analizując stan finansów publicznych i sposób zarządzania środkami budżetowymi, NIK stwierdziła, iż nie udało się terminowo wdrożyć informatycznego

systemu umożliwiającego wprowadzenie nowych zasad bankowej obsługi budżetu państwa i usprawnić zarządzania środkami budżetowymi. Na przeszkodzie realizacji tego celu stało niewłaściwe planowanie i zła organizacja. Przeprowadzone kontrole dostarczają też dowodów niewystarczającej sprawności organów administracji publicznej w kwestii gromadzenia dochodów dla budżetu państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Podejmowane działania NIK uznała – w wielu wypadkach – za mało efektywne, prowadzone niedbale i opieszale. Kontrola stosowania ulg podatkowych przez organy gmin oraz skuteczności egzekwowania zaległości podatkowych wykazała nieprawidłowości przy weryfikacji danych w deklaracjach i informacjach podatników, przy stosowaniu ulg, a także przy ustalaniu stawek podatków i udzielaniu zwolnień podatkowych. Z uchybieniami przebiegały postępowania dotyczące umorzeń, rozłożeń na raty i odroczeń terminów płatności. Brak bieżącej kontroli stanu zadłużenia oraz niespieszne prowadzenie działań egzekucyjnych przyczyniły się w dużej mierze do powstania i utrzymywania się zaległości podatkowych, a nawet do ich przedawnienia. Przykładem mogą być badania dotyczące przedawnienia się zobowiązań podatkowych, które ujawniły opóźnienia i błędy popełnione na różnych etapach postępowania kontrolnego, podatkowego, odwoławczego i egzekucyjnego. W badanym okresie w latach 2004–2006 (I półrocze) kwoty odpisane z ewidencji z powodu przedawnienia się zobowiązań przekroczyły 1,5 mld zł. NIK stwierdziła jednak, że kwoty wykazywane przez Ministerstwo Finansów i podległe mu organy nie były w pełni wiarygodne, a rozmiary odpisanych zaległości zostały zaniżone. Co więcej, przedstawione dane nie uwzględniały utraconych odsetek za zwłokę oszacowanych na 910 mln zł. Warto zauważyć, iż do 2005 r. Ministerstwo Finansów w ogóle nie dysponowało danymi na temat rozmiarów i przyczyn przedawniania się zobowiązań finansowych.

Zdaniem NIK znaczne kwoty przedawnionych należności dowodzą niewystarczającej sprawności organów podatkowych i egzekucyjnych, które w prowadzonych postępowaniach popełniały błędy, prowadziły je w sposób przewlekły i schematyczny. Sytuacja taka była w dużej mierze wynikiem braku właściwego nadzoru. Naczelnicy urzędów skarbowych niezbyt starannie badali przyczyny przedawnień i zbyt rzadko wyciągali wobec osób za nie odpowiedzialnych konsekwencje służbowe. Tymczasem w objętych badaniem sprawach ustalono, że z winy pracowników 9 urzędów przedawniły się zobowiązania na kwotę 19 200 tys. zł. NIK zwróciła również uwagę na niepokojący fakt, iż wśród zaległości podatkowych nadal znajdują się duże kwoty zagrożone przedawnieniem szacowane na ponad 4600 mln zł.

Wysoki Sejmie!

Aby zasłużyć na miano gospodarnego, państwo powinno zarządzać powierzonym mu mieniem w sposób możliwie najefektywniejszy i dbać o powiększanie jego



wartości. Jednak w wielu wypadkach organy administracji publicznej nie wykazały się cechami zapobiegliwego gospodarza, nie dbając o powierzone mienie ani nie starając się uzyskać wszystkich należnych dochodów. Niekiedy nie znano nawet wielkości własnego majątku, nie troszczono się o uregulowanie stanu prawnego nieruchomości ani o utrzymanie składników mienia w stanie należyтым, a przynajmniej nie pogorszonym. Można odnieść wrażenie, iż wiele podejmowanych działań miało charakter przypadkowy, służyło doraźnym celom, nie było zaś wynikiem przemyślanej długofalowej strategii.

Nieodmiennie wiele wątpliwości budził przebieg procesu przekształceń własnościowych w gospodarce. Spotykają się w nim interesy podmiotów publicznych, które do przetrwania i sprostania konkurencji potrzebują środków na inwestycje, nowoczesnych technologii i metod zarządzania, z interesami inwestorów liczących na zysk. Aby prywatyzację uznać za udaną, oczekiwania te w maksymalnym stopniu należy pogodzić, starając się uzyskać jak najwyższą cenę, i jednocześnie umożliwić prywatyzowanemu przedsiębiorstwu dalszy rozwój. Rezultaty naszych kontroli przekonują, że nie jest to zadanie proste.

Prywatyzacja Polskich Hut Stali SA wprawdzie uchroniła huty od upadłości, a utworzenie i prywatyzacja PHS SA były kluczowymi elementami programu obejmującego całe polskie hutnictwo, niemniej jednak nie zostały w pełni wykorzystane wszystkie możliwości wiążące się z prywatyzacją spółki. NIK nie wniosła zastrzeżeń do wyboru inwestora ani do wynegocjowanych warunków zobowiązań prywatyzacyjnych. Nie zakwestionowała też sposobów zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa i wykorzystania pomocy publicznej przez huty tworzące holding. Krytycznie oceniła natomiast przebieg procesu prywatyzacji i jego finansowe efekty.

Spółka nie została należyście przygotowana do prywatyzacji. Przed prywatyzacją nie przeprowadzono restrukturyzacji majątkowej skonsolidowanych hut, nie wykonano analiz przedprywatyzacyjnych, a Ministerstwo Skarbu Państwa nie zweryfikowało wyceny akcji spółki, których wartość, zdaniem NIK, została zaniżona prawie o 2 mld zł.

We wniosku skierowanym do ministra skarbu państwa NIK uznała za konieczne renegotjowanie warunków umowy w celu uzyskania korzystniejszej ceny za pakiet akcji, które inwestor miał prawo nabyć od Skarbu Państwa do końca 2007 r. Takie negocjacje podjęto. Skarb Państwa i inwestor zawarły umowę sprzedaży pozostałych akcji za kwotę 436 mln zł, co oznacza, że uzyskano przychody większe o 370 mln zł, niż pierwotnie zapisano w umowie.

Zdecydowanie krytycznie NIK oceniła natomiast przygotowanie i przebieg procesu prywatyzacji Zelmera SA. W jego wyniku ten dochodowy, o ugruntowanej pozycji rynkowej zakład sprzedano za kwotę niewspółmiernie niską w stosunku do jego wartości. Ustalona przez doradcę wartość spółki w przedziale

230-252 mln zł została określona na podstawie nierzetelnie sporządzonych wycen. Jedną z przyczyn zaniżenia wartości spółki było nieaktualizowanie jej wyceny. Doradca prywatyzacyjny dokonał oszacowania wartości spółki według stanu na koniec 2003 r., jednak do czasu sprzedaży akcji w styczniu 2005 r. sytuacja Zelmiera uległa istotnej poprawie. Mimo to w styczniu 2005 r. doradca wskazał nowy, jeszcze niższy niż poprzednio przedział cenowy, Ministerstwo Skarbu Państwa zaaprobowało zaś tę rekomendację.

Oczywiste jest, że nie wywiązał się właściwie ze swoich powinności zespół analityków powołanych w resorcie Skarbu Państwa. Zespół ten nie przeprowadził oględzin składników majątkowych, nie zbadał dokumentacji spółki ani nie zwerifikował przedstawionych przez doradcę opinii. Zdaniem NIK, opisane działania stanowiły naruszenie podstawowych interesów Skarbu Państwa. Wskazywały też na brak profesjonalizmu w poczynaniach wysokich funkcjonariuszy państwowych.

Wysoki Sejmie!

Państwo przyjazne obywatelowi powinno pełnić wobec niego rolę służebną, wspierać go w trudnych sytuacjach życiowych, wykazywać zrozumienie dla jego problemów i pomagać mu je rozwiązywać. Badając stosunek państwa do obywatela, a dokładniej – działających w jego imieniu organów administracji publicznej, Najwyższa Izba Kontroli interesowała się głównie dwoma powiązanim ze sobą zagadnieniami. Pierwsze z nich to wywiązywanie się państwa z obowiązku wobec obywatela: zagwarantowania mu możliwości korzystania z pełni praw i swobód, zapewnienia szeroko rozumianego bezpieczeństwa, w tym socjalnego, a także – w miarę posiadanych środków – umożliwienia zaspokajania podstawowych potrzeb. Drugą kwestią była forma wypełniania tych powinności i dobra atmosfera wzajemnych kontaktów.

Kontrole mające odpowiedzieć na pytanie o skuteczność działań organów administracji publicznej, mających bezpośredni wpływ na jakość życia obywateli, koncentrowały się wokół kwestii związanych z bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym, edukacją, funkcjonowaniem systemu opieki zdrowotnej, ochroną środowiska, a także obsługą obywateli przez urzędy i służby publiczne. Z badań tych wynika, że dbałość o interesy obywateli to ciągle ideał, do którego się dąży, nie zaś powszechna praktyka. Odnosi się wrażenie, że część urzędów, instytucji i służb, zaabsorbowana wewnętrznymi problemami natury programowej, prawnej, finansowej czy organizacyjnej, zużywa na własne funkcjonowanie znaczną część swego potencjału kosztem obywateli, którym powinna służyć ich statutowa działalność.

Często brak aktywności uzasadnia się niedostatkiem środków. Nie wszystko jednak zależy od ich wielkości. Wiele programów, planów, projektów nie dochodzi

do skutku lub przynosi efekty dalekie od zamierzonych z powodu uchybień popełnionych przy ich tworzeniu i realizacji. Na przeszkodzie stają błędy w planowaniu, zła organizacja, nieumiejętność przewidywania skutków podejmowanych działań, brak konsekwencji, nieprzestrzeganie obowiązującego prawa, a przede wszystkim niezadawalająco funkcjonujący system nadzoru i kontroli.

Poza brakiem spodziewanych efektów, spowolnieniem procesów rokujących pozytywne zmiany, niewykorzystaniem części posiadanych środków powoduje to straty niewymierne, ale równie dotkliwe – w postaci marnotrawienia sił i społecznej energii. Wynikające z kontroli uwagi i wnioski upoważniają do wygłoszenia opinii, że państwo w wielu obszarach swojej aktywności nie wywiązuje się w zadowalającym stopniu z przypisanego mu zadania, którym jest stwarzanie gospodarce warunków do rozwoju, a obywatelom warunków do bezpiecznego życia.

Właśnie zapewnienie bezpieczeństwa i zagwarantowanie wszystkim możliwości nieskrępowanego, pozbawionego obaw korzystania z przestrzeni publicznej ciągle dla wielu struktur państwa jest poważnym problemem. Dowodzą tego badania poświęcone bezpieczeństwu osób korzystających ze środków komunikacji zbiorowej.

W wyniku kontroli zapewnienia porządku i bezpieczeństwa na obszarze kolejowym stwierdziliśmy, że zarządcy infrastruktury kolejowej oraz przewoźnicy nie wywiązywali się z tego obowiązku w sposób zadowalający. Kolejowa infrastruktura liniowa nie była należycie chroniona przed kradzieżami i dewastacją. Nie został uruchomiony bezpłatny telefon interwencyjny. Nie funkcjonował w szerszym zakresie monitoring wizyjny w obiektach dworcowych. Przede wszystkim zaś nie stosowano zasady „zero tolerancji” dla wszelkich przejawów naruszania porządku. Kierownicy pociągów i konduktorzy często lekceważyli obowiązki służbowe, nie dbali o porządek w pociągach, bezpieczeństwo podróżujących osób i stan techniczny wagonów. Również Straż Ochrony Kolei swoje powinności wypełniała niestaranie, nie reagując na naruszanie przepisów porządkowych.

Do występowania tego rodzaju nieprawidłowości przyczyniał się w niemałym stopniu brak skutecznego nadzoru. Bywał on często bardzo powierzchowny i nie stanowił dopingu do rzetelnego wypełniania powinności. Trudno o inną ocenę w sytuacjach, gdy w nadzorowanych podmiotach kontrole nie były prowadzone całymi latami, a faktyczny nadzór ograniczał się tylko do pobieżnej lektury sprawozdań tworzonych w podległych jednostkach.

To są oczywiście uwagi bardzo ogólne. Zainteresowanych szczegółami zachęcam do lektury sprawozdania, a zwłaszcza rozdziału, w którym opisaliśmy ważniejsze nieprawidłowości w poszczególnych obszarach funkcjonowania państwa. Sprawozdanie zawiera szczegółową analizę sygnalizowanych przypadków

i mechanizmów oraz syntetyczne omówienie wszystkich kontroli będących podstawą tego opracowania.

Panie Posłanki i Panowie Posłowie!

Przedłożenie sprawozdania corocznie skłania do refleksji i do pytania, czy Najwyższa Izba Kontroli dobrze wypełnia swoją nadrzędną powinność strażnika grosza publicznego. Jestem przekonany, że efekty jej pracy mówią same za siebie. W minionym roku zakończonych zostało 166 kontroli planowych, w tym 95 kontroli wykonania budżetu państwa, będących podstawą sporządzenia analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów. Przed chwilą debatowaliśmy nad tą analizą.

Nasi kontrolerzy przeprowadzili ponadto liczne kontrole doraźne, w tym również z inspiracji posłów i senatorów, podczas których zbadano 128 tematów w 326 jednostkach. Skalę wykonanych prac obrazuje liczba 2864 skontrolowanych jednostek i 2957 wystąpień pokontrolnych wysłanych do kierowników kontrolowanych podmiotów oraz właściwych organów państwowych i samorządowych. Sejmowi przedłożyliśmy 160 informacji o wynikach kontroli.

Miejsce Najwyższej Izby Kontroli jako naczelnego organu kontroli państwowej wynika z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i uchwalonej w 1994 r. ustawy o NIK. Obowiązujący dziś model kontroli państwowej, zapewniający kontrydoryjność w postępowaniu kontrolnym, sytuuje NIK w relacji do Sejmu i obywateli jako organ, który ma dostarczać parlamentowi i społeczeństwu rzetelnych informacji o stanie państwa w kontrolowanych obszarach jego aktywności.

Zawarte w ustawie regulacje precyzyjnie sytuują Izbę wśród innych organów państwa, a także zapewniają jej niezależność. Budżet Najwyższej Izby Kontroli uchwalany jest bez udziału władzy wykonawczej, a więc potencjalny kontrolowany nie decyduje o wielkości środków na działalność NIK. Tak ustalona pozycja Najwyższej Izby Kontroli zapewnia nam możliwość nieskrępowanego prowadzenia kontroli. Sprawdzają się także przyjęte rozwiązania dotyczące wewnętrznej organizacji Izby i określające zasady jej funkcjonowania.

Panie Marszałku! Wysoka Izbo!

Najwyższa Izba Kontroli zgodnie z konstytucją działa na zasadzie kolegialności. Ideę tę należy wszakże pojmować dwojako. Z jednej strony powoływani są członkowie Kolegium NIK, do którego kompetencji należy m.in. zatwierdzanie najważniejszych dokumentów – corocznych analiz wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz sprawozdań z działalności Izby, uchwalanie opinii w przedmiocie absolutorium dla rządu, projektów budżetu Izby oraz okresowych planów pracy. Z drugiej strony kolegialność ma również inne znaczenie.

W działalności Izby polega ona na przestrzeganiu przyjętych wewnętrznych zasad procedowania nad dokumentami kontrolnymi oraz ich weryfikacji.

Począwszy od przedstawienia protokołu kontroli, przez sporządzenie wystąpienia pokontrolnego, aż po informację o wynikach kontroli, na każdym etapie podejmowania decyzji dokumenty te są wnikliwie, zespołowo analizowane przez pracowników wykonujących i nadzorujących czynności kontrolne. W rezultacie minimalizowane jest ryzyko popełnienia błędu, w związku z czym prezentowane przez NIK dokumenty mogą być obiektywnym źródłem wiedzy o materii będącej przedmiotem kontrolnych dociekań.

Panie Posłanki i Panowie Posłowie!

Dbłość o jakość kontroli oraz przydatność ich wyników jest jednym z celów strategii NIK. Nasze opinie formułowane na podstawie wyników kontroli, w szczególności sygnalizujące ujawnione nieprawidłowości i zagrożenia, mogą być podstawą do działań naprawczych.

Należy jednak podkreślić, że rolą Najwyższej Izby Kontroli jest przedstawienie jednostce kontrolowanej protokołu i wystąpienia pokontrolnego wraz z wnioskami oraz przekazywanie informacji o wynikach kontroli Sejmowi i innym organom państwa. W przypadku ujawnienia nieprawidłowości Izba sugeruje, jak im zaradzić, ale nie posiada uprawnień władczych i nie feruje wyroków.

W moim przekonaniu zadaniem najwyższego organu kontroli jest informowanie o zagrożeniach i wskazywanie ewentualnych rozwiązań. W związku z tym każde pytanie o skuteczność NIK jest zarazem pytaniem o skuteczność realizacji naszych wniosków pokontrolnych.

Wysoki Sejmie!

O sposobie funkcjonowania państwa i możliwości skutecznego wypełniania przez administrację publiczną przypisanych jej funkcji decydują w znacznej mierze kształt oraz jakość prawa. NIK od wielu lat sygnalizuje utrzymywanie się luk prawnych, istnienie przepisów nieprecyzyjnych, niejasnych, a nawet sprzecznych ze sobą. Ułomności obowiązującego prawa w wielu przypadkach wpływają negatywnie na działalność kontrolowanych podmiotów, zakłócając ich funkcjonowanie i nie pozwalając wywiązywać się w pełni ze statutowych obowiązków. Mimo to robi się niewiele, aby ten stan zmienić, o czym świadczą ustalenia licznych kontroli.

Wspomnę także, iż brak aktów prawnych bądź niewłaściwe uregulowanie określonej sfery działalności nie pozwoliły np. na rozwiązanie problemu zaspokojenia roszczeń reprivatyzacyjnych. Nie przez przypadek zatem wnioski *de lege ferenda* zajmują tak ważne miejsce wśród efektów naszych kontroli. Są to propozycje

zmierzające do usunięcia luk lub sprzeczności w prawie, najczęściej adresowane do ustawodawcy i rządu.

W 2007 r. na podstawie ustaleń opisanych w 26 informacjach przedstawiliśmy 47 takich wniosków, z których 33 dotyczyły: propozycji zmian w treści ustaw, 10 – zmian w aktach wykonawczych, a 4 – pilnego wydania brakujących rozporządzeń. Sugerując podjęcie inicjatyw legislacyjnych, kierujemy się przekonaniem, że bez stanowienia dobrego prawa demokratyczne państwo nie może sprawnie funkcjonować. Niestety propozycje te nie są w większości realizowane. Spośród wniosków zgłoszonych w ubiegłym roku zrealizowane zostały zaledwie trzy. Mam nadzieję, że dezyderat dotyczący realizowania zgłoszonych przez NIK wniosków *de lege ferenda* skierowany przez Komisję do spraw Kontroli Państwowej do prezesa Rady Ministrów wpłynie na zwiększenie zainteresowania właściwych organów naszymi propozycjami.

Wysoki Sejmie!

Oczywiste jest, że w działalności Izby, tak jak co roku, znaczące miejsce zajmowała współpraca z Sejmem. Prezes Najwyższej Izby Kontroli na posiedzeniach plenarnych Wysokiej Izby poddał pod ocenę posłów analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2006 r. oraz sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2006 r. W minionym roku przedstawiciele Izby wzięli udział w 720 posiedzeniach komisji i podkomisji sejmowych, prezentując wyniki przeprowadzonych kontroli. Przedstawiciele NIK uczestniczyli też w pracach legislacyjnych prowadzonych na posiedzeniach komisji sejmowych. Zgłaszali uwagi i przedstawiali stanowisko Izby zarówno w sprawach poselskich inicjatyw ustawodawczych, jak i projektów rządowych, szczególnie zaś tych, do których Izba przedkładała uwagi podczas wcześniejszych faz procesu legislacyjnego. Szczególnie częste kontakty, bardzo przez nas cenione, utrzymywała Izba z Komisją do spraw Kontroli Państwowej. To zrozumiałe, gdyż łączy nas jedność celów – wspomaganie budowy sprawnego państwa poprzez usprawnianie kontroli państwowej.

Panie Marszałku! Panie i Panowie Posłowie!

Efekty naszej pracy, o których mówiłem, nie byłyby możliwe bez wysoko kwalifikowanej kadry kontrolerskiej, kierującej się zasadami etyki zawodowej i ustalonymi standardami postępowania, dla której służba państwu i obywatelom jest wartością podstawową. W minionym roku na stanowiskach związanych z wykonywaniem lub nadzorowaniem czynności kontrolnych było zatrudnionych, w przeliczeniu na etaty, około 1300 osób. Większość pracowników ma wykształcenie prawnicze, administracyjne lub ekonomiczne. Pozostali są specjalistami z różnych dziedzin, gdyż Izba kontroluje praktycznie wszystkie sfery aktywności

państwa. Wśród relatywnie niewielkiej grupy zawodowej, jaką są pracownicy Najwyższej Izby Kontroli, 78 osób ma tytuł doktora, zaś 53 ukończyły Krajową Szkołę Administracji Publicznej. Czynnikiem, który wzmacnia tę wyspecjalizowaną kadre, jest nie tylko stabilność zatrudnienia i ustawowo gwarantowana niezależność, ale także przyjęcie czytelnych zasad regulujących zatrudnianie pracowników na stanowiskach kontrolerskich. Zgodnie ze standardami polityki kadrowej ogłaszany publicznie nabór prowadzony jest w formie otwartego postępowania kwalifikacyjnego. W ubiegłym roku na tej podstawie przyjęto do pracy w NIK 80 osób, w tym 54 na stanowiska kontrolerskie. W drodze tzw. naboru wewnętrznego, czyli konkursu przeprowadzonego wśród pracowników Izby, obsadzone są także stanowiska dyrektorów, wicedyrektorów jednostek organizacyjnych oraz doradców w tych jednostkach.

Wysoki Sejmie!

Oddzielne miejsce w sprawozdaniu poświęciliśmy wykonaniu budżetu NIK, pamiętając o tym, aby kryteria oceny przyjęte wobec kontrolowanych podmiotów stosować także względem siebie. W związku z tym realizacja budżetu poddawana była bieżącej analizie i weryfikacji z myślą o zdyscyplinowaniu wydatków i racjonalnym gospodarowaniu środkami budżetowymi. Wykonanie budżetu Najwyższej Izby Kontroli było badane przez zespół audytora wewnętrznego taką samą metodą, jaką Izba kontroluje wykonanie budżetu innych podmiotów. Z satysfakcją mogę stwierdzić, że w opinii audytora wewnętrznego, cytuję: wyniki badania i zgromadzone dowody dają podstawę do wyrażenia pozytywnej opinii o funkcjonowaniu systemu finansowo-księgowego w NIK oraz: wydatki były dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań, w wysokości i w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

W 2007 r. zapisany w ustawie budżet NIK wyniósł po stronie wydatków 229 352 tys. zł i został zrealizowany w 100%. Wśród nich największą pozycję, bo aż 79,1%, stanowiły wydatki osobowe, zaś 6,8% – zakupy majątkowe. W wymienionym roku dzięki kontrolom Najwyższej Izby Kontroli odzyskano dla budżetu ponad 700 mln zł, czyli przeszło trzykrotnie więcej, niż kosztowało jej utrzymanie.

Panie Marszałku! Panie Posłanki! Panowie Posłowie!

W minionym roku Najwyższa Izba Kontroli aktywnie angażowała się w działalność międzynarodową. Współpracowała m.in. z Międzynarodową Organizacją Najwyższych Organów Kontroli INTOSAI, Komitetem Kontaktowym prezesów najwyższych organów kontroli państw Unii Europejskiej oraz Europejskiego Trybunału

Obrachunkowego, a także z innymi instytucjami europejskimi i pozaeuropejskimi, w tym przede wszystkim z Europejską Organizacją Najwyższych Organów Kontroli, czyli EUROSAI. Do priorytetowych dziedzin współpracy międzynarodowej w 2007 r. należały kontrola środowiska i funduszy unijnych oraz współpraca transgraniczna i regionalna. Szereg kontroli prowadzono równoległe z innymi najwyższymi organami kontroli, zarówno państw sąsiednich, jak i innych państw regionu, a także całej Europy. Izba utrzymywała też kontakty bilateralne i multilateralne z organami kontroli wielu innych krajów, w tym krajów pozaeuropejskich.

Sz szczególnie pieczołowicie Izba przygotowywała się w ubiegłym roku do organizacji VII Kongresu Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli EUROSAI. Przedstawiciele NIK uczestniczyli w zebraniach zespołów przygotowujących poszczególne sesje kongresu: we wrześniu 2007 r. w Kopenhadze, na temat budowy systemu zarządzania jakością i miesiąc później w Warszawie, poświęconego kontroli programów społecznych dotyczących edukacji.

VII Kongres EUROSAI odbył się w pierwszych dniach czerwca tego roku w Krakowie i zgromadził ponad 200 delegatów z całej Europy. Poświęcony został wymianie informacji i doświadczeń w sferze jakości postępowania kontrolnego oraz kontroli programów polityki społecznej. Powierzenie nam prestiżowej i odpowiedzialnej roli organizatora Kongresu to wyraz uznania dla aktywnej i wszechstronnej działalności NIK na arenie międzynarodowej, a zarazem zobowiązanie do jak najlepszego upowszechniania i spożytkowania jego dorobku. W uchwalonych rekomendacjach Kongres uznał m.in. za konieczne ze względu na społeczną doniosłość problemu kontrolę wydatków na aktywizację osób niepełnosprawnych przez najwyższe organy kontroli, podejmowanie dalszych wysiłków mających na celu wspieranie kadry pracowniczej oraz opracowanie przewodnika dobrych praktyk w zakresie jakości kontroli.

Wybór Najwyższej Izby Kontroli na gospodarza Kongresu łączy się z objęciem przez nią przewodnictwa w EUROSAI w latach 2008–2011, natomiast przeze mnie – zaszczytnej funkcji przewodniczącego zarządu tej organizacji. Pragnę podkreślić, że mamy teraz niepowtarzalną szansę, aby promować w krajach europejskich rodzime rozwiązania zarówno legislacyjne, jak i dotyczące sfery metodyki kontroli. Był przecież czas, gdy inni wspierali nas swoim doświadczeniem, co sprawiło, że dziś jesteśmy dobrze przygotowani do sprawowania swych funkcji, a nasze standardy i procedury w niczym nie odbiegają od przyjętych w państwach, od których się uczyliśmy. Dzisiaj jesteśmy gotowi dzielić się swoimi doświadczeniami z tymi krajami, które stoją u progu reorganizacji i usprawnienia kontroli państwowej. Pozycja NIK w EUROSAI przekłada się, jak sądzę, na wzmocnienie prestiżu Polski w Europie.



Wysoki Sejmie!

Wyniki badań kontrolnych, które przedkładamy Sejmowi, Panu prezydentowi i innym uprawnionym organom państwa, prezentujemy także opinii publicznej. Pragnę przypomnieć, że obok współpracy z mediami i informowania obywateli o efektach naszej pracy za ich pośrednictwem, każdy zainteresowany może mieć wgląd w szczegóły pracy Izby. Biuletyn Informacji Publicznej daje możliwość zapoznania się z analizami wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, sprawozdaniami z działalności NIK, jak również dokumentami poszczególnych zakończonych kontroli, wystąpieniami pokontrolnymi i informacjami o wynikach przeprowadzonych kontroli.

Panie Marszałku! Wysoka Izbo!

Zaprezentowany przeze mnie zarys działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2007 r., z uwagi na ograniczone ramy czasowe, nie wyczerpuje całej listy zagadnień i problemów, przed którymi Izba stawała w tym okresie. Szczegółowy obraz jej funkcjonowania zawiera sprawozdanie, które miałem zaszczyt przedstawić Paniom posłankom i Panom posłom.

\*

*Sejm przyjął – bez głosów sprzeciwu – wniosek Komisji do spraw Kontroli Państwowej o przyjęcie sprawozdania Najwyższej Izby Kontroli za 2007 r.*



**Wanda Karpińska-Mizelińska  
Tadeusz Smuga**

## **ROLA KONTROLI W OGRANICZANIU SZAREJ STREFY USŁUG TURYSTYCZNYCH – SPOJRZENIE PRZEDSIĘBIORCÓW**

Rozpoznanie rozmiarów, przejawów i mechanizmów powstawania szarej strefy (gospodarki nieformalnej) stanowi warunek podjęcia skutecznych działań służących jej ograniczeniu<sup>1</sup>. Istotną rolę odgrywają w tym instytucje dysponujące uprawnieniami kontrolnymi wobec przedsiębiorców (m.in. różnego typu inspekcje, straże, policja, a także marszałkowie województw). Problemy skuteczności ich działań podjęto w badaniach przeprowadzonych w II półroczu 2007 r. w instytucjach kontrolnych oraz w przedsiębiorstwach świadczących usługi turystyczne<sup>2</sup>. Chodziło o ocenę

---

<sup>1</sup> Szara strefa (gospodarka nieformalna) ma charakter uniwersalny, jest najbardziej rozległa w państwach słabo rozwiniętych. W krajach wysoko rozwiniętych jej wielkość jest znacznie mniejsza niż w grupie państw dokonujących transformacji systemu gospodarczego. Różnice w jej wielkości są znaczne – od 12 do 48% w krajach WNP, 9-22% w Polsce, Czechach i na Węgrzech, 8-14% w państwach bałkańskich i tylko 1,2-5% w krajach byłej UE-15. Por.: W. Burzyński, W. Karpińska-Mizelińska, T. Smuga (kierownictwo), P. Ważniewski: *Metodologia badań szarej strefy na rynku usług turystycznych*, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2005 r.; W. Burzyński, W. Karpińska-Mizelińska, T. Smuga (kierownictwo), P. Ważniewski: *Badanie strat budżetu państwa wynikających z istnienia szarej strefy w turystyce*, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2006 r., prace wykonane dla Departamentu Turystyki Ministerstwa Gospodarki.

<sup>2</sup> Badaniami, przeprowadzonymi metodą wywiadów z kwestionariuszem z udziałem ankietera (*face to face*) objęto 102 przedsiębiorstwa sektora usług turystycznych (hotele, biur podróży i restauracji) z trzech województw – mazowieckiego, podlaskiego i pomorskiego oraz 33 instytucje z tych regionów, dysponujące uprawnieniami kontrolnymi wobec przedsiębiorstw. Por.: W. Burzyński, W. Karpińska-Mizelińska, T. Smuga (kierownictwo), P. Ważniewski: *Instytucje otoczenia sektora turystyki i ich skuteczność w walce z szarą strefą na rynku usług turystycznych*, Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur, Warszawa 2007 r., praca wykonana dla Ministerstwa Sportu i Turystyki.

roli, jaką w ograniczaniu gospodarki nieformalnej odgrywają instytucje wchodzące w skład szeroko pojętego otoczenia firm świadczących usługi turystyczne<sup>3</sup>.

### Podstawowe pojęcia i definicje

Analiza literatury przedmiotu na temat szarej strefy wskazuje na występowanie istotnych problemów definicyjnych. Wynikają one z cech tego zjawiska, istniejącego na pograniczu gospodarki oficjalnej i podziemia gospodarczego. Badania owej problematyki są bardzo trudne, gdyż dotyczą działalności ukrywanej. Opierają się na różnych założeniach metodologicznych, a także wykorzystują zróżnicowane metody i techniki badawcze<sup>4</sup>. Szacunki i oceny dokonywane na ich podstawie, a także formułowane wnioski są w związku z tym niejednoznaczne i wywołują wiele sprzecznych ocen.

W analizowanych badaniach przez szarą strefę rozumiano ten obszar działań gospodarczych, którego dochody osiągane z działalności niezakazanej przez prawo, są w całości lub w części ukrywane przed odpowiednimi organami administracji państwowej<sup>5</sup>. Przyczyniają się one do tworzenia PKB, ale bezpośrednio nie są rejestrowane (niezmierzone lub niezgłaszane)<sup>6</sup>.

W literaturze przedmiotu kontrola definiowana jest na ogół jako działania o charakterze sprawdzającym, mające na celu porównanie istniejącego stanu rzeczy z wymaganym, np. określonym przez normy prawne czy też normy techniczne<sup>7</sup>. Pojęcie kontroli używane jest także do określenia funkcji organu (instytucji) polegającej na sprawdzaniu działalności innych jednostek, bez stałych możliwości wpływania na nią, np. przez wydawanie im nakazów czy poleceń. Właściwie przeprowadzona kontrola jest istotnym warunkiem sprawnego i skutecznego działania. Jednym ze szczególnie ważnych, w kontekście walki z szarą strefą jej rodzajów,

<sup>3</sup> Otoczenie to tworzy wiele podmiotów, których struktura, funkcje i zakres uprawnień w stosunku do jednostek sektora turystyki jest ogromnie zróżnicowany. Zalicza się do niego m.in. organizacje grupujące przedsiębiorców, podmioty otoczenia biznesu świadczące dla nich usługi (doradcze, finansowe, itp.), instytucje nadzorujące działanie przedsiębiorstw oraz wypełniające wobec nich funkcje kontrolne.

<sup>4</sup> W. Burzyński, W. Karpińska-Mizelińska, T. Smuga (kierownictwo), P. Ważniewski: *Metodologia badań szarej strefy na rynku usług turystycznych*, op.cit. Por. także: S. Cichocki, *Metody pomiaru szarej strefy*, „Gospodarka Narodowa” 2006, nr 1-2.

<sup>5</sup> L. E. Feige: *How big is the irregular Economy?*, Challenge, November – December 1979.

<sup>6</sup> F. Schneider: H. D. Ernest, *Shadow Economics: Size, Causes and Consequences*, Journal of Economic Literature, vol. XXXVIII, 2000.

<sup>7</sup> Z reguły traktowana jest jako faza – etap działania. Według J. Zieleniewskiego działanie kontrolne polega na porównywaniu wykonania z odpowiednim wzorcem i wyciągnięcie z tego porównania wniosków na przyszłość. Por. J. Zieleniewski: *Organizacja i zarządzanie*, PWN, Warszawa 1969, s. 218 oraz R. Kuc: *Kontrola organizacyjna*, w: *Organizacje. Socjologia struktur, procesów i ról*, PWN, Warszawa 1976, s. 257-262.

jest kontrola realizowana przez wyodrębnione, specjalnie w tym celu powołane, instytucje. Cechą współczesnych państw jest funkcjonowanie wielu takich instytucji, które łącznie tworzą system kontroli.

W badaniach skoncentrowano się przede wszystkim na ocenie aktywności tych instytucji kontrolnych, z którymi najczęściej stykają się przedsiębiorcy sektora turystyki. Interesowano się zarówno częstotliwością, przedmiotem i efektami kontroli prowadzonych w podmiotach gospodarczych, jak i formułowanymi przez przedsiębiorców ocenami ich skuteczności w walce z szarą strefą na rynku usług turystycznych.

### **Przejawy szarej strefy i oceny sposobów jej ograniczania**

Przedsiębiorstwa sektora turystyki na co dzień mają do czynienia z nieuczciwą konkurencją. Badania pokazały, że styka się z nią ponad 2/3 badanych przedsiębiorców. Zjawisko to najczęściej dotyczyło biur podróży, podmiotów małych oraz działających w województwie mazowieckim. W mniejszym stopniu obejmowało podmioty „mikro”, restauracje, a także firmy z terenu województwa podlaskiego.

Przedsiębiorcy krytycznie oceniali istnienie gospodarki nieformalnej. Wymieniane przez nich konsekwencje były znacznie zróżnicowane i miały zarówno charakter makro- jak i mikroekonomiczny (tabela 1).

Według większości badanych podstawowym skutkiem istnienia szarej strefy jest lepsza sytuacja finansowa przedsiębiorców w niej działających i spadek dochodów podmiotów funkcjonujących w gospodarce formalnej, następnie – pogorszenie jakości usług, duża liczba konkurentów na rynku oraz zmniejszenie dochodów budżetowych. Odnotowano pewne różnice we wskazaniach na poszczególne kategorie odpowiedzi w zależności od rodzaju działalności. W przypadku hoteli najczęściej zwracano uwagę na zmniejszenie dochodów budżetowych oraz pogorszenie jakości usług, a następnie dużą konkurencję na rynku. W biurach podróży, gdzie zauważano więcej konsekwencji tego zjawiska, najważniejszy był spadek dochodów przedsiębiorców, a następnie – pogorszenie jakości usług, błędna polityka gospodarcza wobec sektora turystyki, lepsza sytuacja finansowa przedsiębiorstw z szarej strefy oraz niekorzystna opinia społeczna o przedsiębiorstwach sektora turystyki. W restauracjach z kolei najczęściej mówiono o dużej liczbie konkurentów na rynku, a dalej – o spadku dochodów przedsiębiorstw i pogorszeniu jakości usług.

Niektóre z konsekwencji istnienia szarej strefy wymieniano częściej w jednych z badanych grup przedsiębiorstw niż w innych. I tak np., na wzrost częstotliwości kontroli oraz dużą liczbę konkurentów częściej wskazywano w restauracjach niż

w hotelach i biurach podróży. Z kolei spadek dochodów przedsiębiorstw działających w gospodarce formalnej i lepsza sytuacja podmiotów szarej strefy – to kategorie najczęściej podnoszone przez respondentów z biur podróży. W grupie hoteli natomiast zwracano uwagę przede wszystkim na zmniejszenie dochodów budżetowych i pogorszenie jakości usług.

Tabela 1

**Konsekwencje istnienia szarej strefy w turystyce w ocenie przedsiębiorców według rodzaju działalności (w %)**

Wyszczególnienie	Ogółem	Hotele	Biura podróży	Restauracje
Spadek dochodów przedsiębiorstw działających legalnie	51,0	35,7	69,0	44,4
Pogorszenie jakości usług	43,1	45,2	40,5	44,4
Duża liczba konkurentów na rynku	32,3	38,1	19,0	50,0
Lepsza sytuacja finansowa przedsiębiorców z szarej strefy w porównaniu z innymi przedsiębiorstwami	30,4	28,6	35,7	22,2
Zmniejszenie dochodów budżetowych	28,4	50,0	14,3	11,1
Niekorzystna opinia społeczna o przedsiębiorstwach sektora turystyki	27,4	23,8	33,3	22,2
Błędna polityka gospodarcza wobec sektora turystyki	23,5	11,9	38,1	16,7
Wzrost częstotliwości kontroli	13,7	19,0	2,4	27,8
Mniejsze koszty działalności sektora	6,9	14,3	2,4	-
Wzrost zatrudnienia	3,9	4,8	-	11,1

Uwaga: Dane nie sumują się do 100%, gdyż badani wymieniali więcej niż jedną kategorię odpowiedzi. Dotyczy to również tabel 2,4,6,7,12 i 13.

Źródło: Własne (wszystkie tabele).

Przedmiotem badania była także identyfikacja przejawów nieuczciwej konkurencji, z jakimi w swojej działalności stykają się na co dzień przedsiębiorcy świadczący usługi turystyczne (tabela 2).

Tabela 2

**Przejawy nieuczciwej konkurencji w sektorze turystyki  
w ocenie przedsiębiorców według rodzaju działalności (w%)**

Wyszczególnienie	Ogółem	Hotele	Biura podróży	Restauracje
Zatrudnianie pracowników bez umowy o pracę	33,3	52,4	11,9	38,9
Nieewidencjonowanie całości obrotów	30,4	35,7	16,7	50,0
Oferowanie usług po cenach dumpingowych	22,6	4,8	47,6	5,6
Świadczenie usług bez wpisu do rejestru organizatorów turystyki	21,6	4,8	47,6	-
Prowadzenie działalności bez zarejestrowania	21,6	21,4	31,0	-
Zatrudnianie pracowników bez wymaganych kwalifikacji	20,6	33,3	9,5	16,7
Zaniżanie wynagrodzeń pracowniczych	20,6	21,4	14,3	33,3
„Windowanie cen” – poziom cen nie odpowiada jakości usług	15,7	7,1	28,6	5,6
Oferowanie usług niezgodnie z decyzją kategoryzacyjną obiektu	14,7	9,5	26,2	-
Nieprawidłowości w umowach	11,8	9,5	19,0	-
Zakup materiałów i surowców bez faktury	9,8	7,1	2,4	33,3
Zawyżanie kosztów prowadzenia działalności	7,9	9,5	-	22,2

Najczęściej wymieniane przez badanych przejawy takich zachowań to przede wszystkim zatrudnianie pracowników bez umowy o pracę, a następnie – nieewidencjonowanie całości obrotów, oferowanie usług po cenach dumpingowych, świadczenie usług bez zarejestrowania, a także bez wpisu do rejestru organizatorów turystyki (co stanowi obowiązek ustawowy). Wszystkie te kategorie wymieniło od 1/5 do 1/3 badanych. Część z nich ściśle wiąże się z gospodarowaniem siłą roboczą i z istnieniem tzw. klina podatkowego<sup>8</sup>.

Wymieniane przejawy funkcjonowania szarej strefy były znacznie zróżnicowane. Wskazuje to na występowanie odmiennych symptomów tego zjawiska w poszczególnych rodzajach usług turystycznych. W hotelach najczęściej zwracano

<sup>8</sup> Zebrany w badaniach materiał potwierdził występowanie w sektorze turystyki tych samych przejawów gospodarki nieformalnej, które zidentyfikowano w badaniach w 2006 r. Por.: *Badanie strat budżetu państwa wynikających z istnienia szarej strefy w turystyce*, op. cit.

uwagę na zatrudnianie pracowników bez umowy o pracę i wymaganych kwalifikacji oraz nieewidencjonowanie całości obrotów; w biurach podróży – na oferowanie usług po cenach dumpingowych, bez wpisu do rejestru organizatorów turystyki, „windowanie cen” oraz świadczenie usług niezgodnie z decyzją kategoryzacyjną obiektu. Dla restauracji natomiast ważniejsze było: niepełne ewidencjonowanie obrotów, zatrudnianie pracowników bez umowy o pracę, zaniżanie wynagrodzeń pracowniczych oraz zakup materiałów i surowców bez faktury. Niektóre z tych przejawów były specyficzne dla poszczególnych analizowanych grup podmiotów. Dotyczyło to np. oferowania usług po cenach dumpingowych i świadczenia ich bez wpisu do rejestru organizatorów turystyki (biura podróży), zatrudniania pracowników bez wymaganych kwalifikacji (przede wszystkim hotele) oraz zakupu materiałów i surowców bez faktury (głównie restauracje).

We wszystkich badanych województwach respondenci byli zgodni co do tego, że główną cechą szarej strefy jest zatrudnianie pracowników bez umowy o pracę. Różnice dotyczyły natomiast zbioru rozpoznanych przez nich przejawów tego zjawiska. Najwięcej kategorii wskazali respondenci w województwie mazowieckim, co potwierdza, że w regionie tym podmioty sektora turystyki stykają się z najbardziej zróżnicowanymi symptomami tego zjawiska oraz relatywnie największym poziomem konkurencji na rynku, także ze strony podmiotów szarej strefy. Na Mazowszu częściej niż w pozostałych regionach zwracano także uwagę na: nieewidencjonowanie obrotów, świadczenie usług bez wpisu do rejestru organizatorów turystyki, zatrudnianie pracowników bez wymaganych kwalifikacji, zaniżanie wynagrodzeń, „windowanie cen” oraz zawyżanie kosztów prowadzenia działalności. W województwie pomorskim z kolei częściej niż w pozostałych podkreślano oferowanie usług niezgodnie z decyzją kategoryzacyjną obiektu, nieprawidłowości w umowach oraz stosowanie cen dumpingowych. Na Podlasiu natomiast więcej wskazań niż w pozostałych regionach uzyskała jedynie kategoria „prowadzenie działalności bez zarejestrowania”.

Pewne różnice dotyczące wymienionych przez przedsiębiorców przejawów nieuczciwej konkurencji odnotowano także w zależności od wielkości przedsiębiorstwa. Respondenci z podmiotów „mikro” na pierwszym miejscu sytuowali prowadzenie działalności bez zarejestrowania, na kolejnych – świadczenie usług bez wpisu do rejestru organizatorów turystyki oraz oferowanie usług po cenach dumpingowych. W podmiotach małych natomiast najbardziej istotne było zatrudnianie pracowników bez umowy o pracę, a dalej – nieewidencjonowanie całości obrotów, zatrudnianie pracowników bez wymaganych kwalifikacji oraz zaniżanie wynagrodzeń pracowniczych. W przypadku przedsiębiorstw średniej wielkości ponad połowa badanych wskazała na dwa symptomy szarej strefy – zatrudnianie pracowników bez umowy o pracę oraz bez wymaganych kwalifikacji.

Badania dostarczyły danych na temat rozmiarów szarej strefy (tabela 3). Informują one o skali zjawiska w ocenie przedsiębiorców tego sektora. Mamy tu wprawdzie do czynienia z subiektywizmem ocen, ale jeśli uwzględnimy, że respondenci formułują swe opinie na podstawie własnych doświadczeń i rozpoznania (wiedzy), oceny te mogą być użyteczne w szacowaniu wielkości gospodarki nieformalnej na rynku usług turystycznych.

Tabela 3

**Udział szarej strefy w sektorze turystyki w ocenie przedsiębiorców według rodzaju działalności (w %)**

Wyszczególnienie	Ogółem	Hotele	Biura podróży	Restauracje
Zjawisko nie występuje	15,7	21,4	11,9	11,1
Do 10%	31,4	23,8	38,1	33,3
11 – 20%	25,5	26,2	26,2	22,2
21 – 30%	18,6	23,8	9,5	27,8
31 – 50%	5,9	2,4	9,5	5,6
Powyżej 50%	2,9	2,4	4,4	-
Razem	100,0	100,0	100,0	100,0

Odnotować należy, że prawie 16% badanych twierdziło, iż zjawisko to w sektorze turystyki nie istnieje. Około 1/3 respondentów było przekonanych, że wielkość szarej strefy w sektorze turystyki jest niewielka i nie przekracza 10% (ogółu podmiotów funkcjonujących w sektorze turystyki). W badanej populacji znaczący był również udział tych, którzy jej skalę szacowali na wyższym poziomie – ponad 1/4 z nich w granicach 11-20%, a około 1/5 w przedziale 21-30%. Tylko nieliczni (ok. 9%) wskazywali, że udział ten przekracza 30%.

Analiza tych opinii według rodzaju działalności wykazała, że tezę o braku szarej strefy formułowano najczęściej w hotelach. W biurach podróży obserwowano znaczną polaryzację opinii, jej skalę najczęściej szacowano na poziomie do 10%, ale jednocześnie – około 14% respondentów z tej grupy – powyżej 30%. W restauracjach oraz hotelach respondenci byli także znacznie podzieleni w opiniach na ten temat. Podobnej wielkości grupy (od 22,2 do 33,3%) wskazywały na trzy przedziały – do 10, 11-20 i 21-30%. Wyjaśnić to należy własnymi, indywidualnymi doświadczeniami poszczególnych przedsiębiorców.



Zasięg gospodarki nieformalnej nieco odmiennie postrzegano w badanych województwach. Najbardziej optymistyczni byli respondenci z województwa podlaskiego – około 30% nie dostrzegało tego zjawiska, a ponad 1/3 szacowała jego udział na niskim poziomie (do 10%). Stosunkowo niewielkie znaczenie szarej strefy wskazywano również w regionie pomorskim. Odmiennie natomiast ukształtowały się oceny w województwie mazowieckim – tylko nieliczni respondenci twierdzili, że zjawisko to nie istnieje lub jego poziom jest niski. Większość oceniała jego poziom na 11-20%. Częściej również, niż w pozostałych badanych regionach, udział ten uznawano za większy niż 30%. Na niewielkie oddziaływanie szarej strefy lub jej brak najczęściej wskazywano w podmiotach małych, a następnie w „mikro”, natomiast na wysoki – w podmiotach średnich.

Powstaje pytanie, jakie trzeba podjąć działania i spełnić warunki, aby zmniejszyć udział gospodarki nieformalnej w rynku usług turystycznych. Najczęściej formułowane przez przedsiębiorców opinie na ten temat przedstawiono w tabeli 4.

Tabela 4

**Działania niezbędne dla ograniczenia szarej strefy  
w opinii przedsiębiorców według rodzaju działalności (w %)**

Wyszczególnienie	Ogółem	Hotele	Biura podróży	Restauracje
Objęcie kontrolami podmiotów z szarej strefy	39,2	35,7	47,6	27,8
Zmiana przepisów prawnych	20,6	23,8	21,4	11,1
Mniejsze i prostsze podatki	16,7	9,5	16,7	33,3
Mniejsze koszty zatrudnienia pracownika	13,7	23,8	4,8	11,1
Ustanowienie skuteczniejszych kar	6,9	9,5	4,8	5,6
Pomoc dla firm, większe dotacje i informacja o dotacjach unijnych	5,9	7,1	4,8	2,9
Mniejsza biurokracja, uproszczenie procedur	3,9	2,4	-	16,7
Nie ma dobrego sposobu	5,9	7,1	4,8	5,6

Katalog zgłaszanych postulatów można ująć w trzy grupy. Pierwsza obejmuje propozycje, których adresatem są instytucje kontrolne, na przykład zaostrezenia kontroli; druga – dotyczy działań, których efektem będzie zmniejszenie kosztów prowadzenia działalności przez przedsiębiorstwa, a trzecia – zwiększenia pomocy (w tym finansowej) dla firm. Największe znaczenie przywiązywano jednak do

rozszerzenia kontroli i objęcia nimi większej niż dotychczas liczby podmiotów świadczących usługi turystyczne. Proponowano zwłaszcza zwiększenie jej wobec organizujących imprezy turystyczne niezgodnie z ustawą o usługach turystycznych, tj. kościołów, szkół i fundacji<sup>9</sup>. Kategorię tę przede wszystkim wymieniano w biurach podróży, gdyż to one ponoszą największe straty w związku z konkurencją ze strony tych instytucji. Dużą wagę przywiązywano również do zmian w przepisach prawa oraz obniżenia obciążeń finansowych przedsiębiorców (w tym kosztów zatrudnienia). W hotelach, podobnie jak w biurach podróży, duże znaczenie – obok rozszerzenia zakresu podmiotowego kontroli – miały wskazania na zmiany przepisów prawa. W restauracjach największą uwagę skupiono na zmniejszeniu podatków i uproszczeniu systemu podatkowego; znacznie częściej niż w pozostałych grupach badanych podmiotów zwracano uwagę na ograniczenie biurokracji i uproszczenie procedur podejmowania decyzji administracyjnych. Na zaostrzenie kontroli oraz wprowadzenie skuteczniejszych kar za naruszenia obowiązujących regulacji wskazywano przede wszystkim w średnich przedsiębiorstwach.

Należy zauważyć, że nie odnotowano tu istotnych różnic w opiniach w zależności od miejsca działania przedsiębiorstwa. We wszystkich województwach respondenci byli zgodni co do tego, że rozszerzenie zakresu kontroli jest najważniejszym sposobem walki z szarą strefą, z tym jednak, że w województwie podlaskim waga tego czynnika była nieco większa niż w pozostałych regionach. W województwie mazowieckim natomiast większą rolę odgrywały zmiany przepisów prawa, np. w dziedzinie zatrudniania, podczas gdy w pomorskim – obniżenie podatków i uproszczenie systemu podatkowego.

### **Liczba kontroli w podmiotach sektora turystyki**

Ramy kontroli prowadzonych przez różne instytucje kontrolne w przedsiębiorstwach uregulowano ustawą z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>10</sup>. Znalazło się w niej wiele przepisów, które miały na celu ograniczenie zakresu i uciążliwości kontroli<sup>11</sup>. Zgodnie z ustawą (art. 81) każdy przedsiębiorca

<sup>9</sup> Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych, DzU z 2004 r., nr 223, poz. 2268, ze zm.

<sup>10</sup> Ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, DzU nr 173 z 2004 r., poz. 1807, z późn. zm.

<sup>11</sup> Zaliczyć do nich należy wprowadzenie zakazu jednoczesnego prowadzenia więcej niż jednej kontroli działalności przedsiębiorcy, ograniczenie czasu trwania kontroli, a także ustanowienie preferencji dla przedsiębiorstw mikro, małych i średnich. Wprowadzone w ustawie wyjątki od tych zasad dotyczą tylko szczególnych przypadków (np. gdy prowadzenie kontroli jest niezbędne dla prowadzonego przeciwko przedsiębiorcy śledztwa lub dochodzenia, gdy jest uzasadnione zagrożeniem życia, zdrowia lub środowiska naturalnego, lub gdy przewidują to ratyfikowane umowy międzynarodowe). Tę grupę wyłączeń poszerzono także o kontrole oceniające zasadność zwrotu podatku VAT przed dokonaniem tego zwrotu.

jest obowiązany prowadzić i przechowywać w swojej siedzibie książkę kontroli oraz upoważnienia i protokoły kontroli<sup>12</sup>. W badanej populacji zdecydowana większość przedsiębiorców (74,5%) miało książkę kontroli. Brak książek kontroli w pozostałych podmiotach wskazuje z jednej strony na nieznamość przez przedsiębiorców regulacji prawnych, a z drugiej oznacza, że ponad 1/4 podmiotów nie była w ogóle przedmiotem kontroli.

W 2006 r. w prawie wszystkich przedsiębiorstwach, które miały książkę kontroli przeprowadzono przynajmniej jedną kontrolę. Najwięcej w hotelach i restauracjach – sprawdzono odpowiednio 85,7% i 83,3% podmiotów, a zaledwie 57,1% biur podróży<sup>13</sup>. Największy zasięg miały kontrole na Mazowszu – objęto nimi 88,2% badanych podmiotów, podczas gdy w woj. podlaskim – 64,7%, a w pomorskim – 67,7%. Znaczna koncentracja kontroli w województwie mazowieckim wynikać może z większej aktywności instytucji kontrolnych i większej ich restrykcyjności; jest też konsekwencją liczby i struktury podmiotów gospodarczych w tym regionie oraz znacznego udziału w badanej zbiorowości firm małych i średnich<sup>14</sup>.

Liczba kontroli wzrasta wraz z wielkością przedsiębiorstwa. Firmy małe były przeważnie obiektem 3-5 kontroli, natomiast średnie – powyżej 5. Najliczniejszą grupę stanowiły podmioty, w których liczba kontroli wyniosła od 3 do 5 (29,4%). Jedną kontrolę przeprowadzono w 15,7% firm, dwie w 11,8%, a w 14,7% – więcej niż 5. W ostatniej grupie znalazły się aż trzy przedsiębiorstwa, w których liczba kontroli przekroczyła 10<sup>15</sup>. W hotelach i restauracjach najczęściej przeprowadzono od 3 do 5 kontroli, natomiast w biurach podróży – tylko jedną.

Wyraźne różnice zaznaczyły się między województwami, co może sygnalizować różny poziom aktywności instytucji kontrolnych (tabela 5).

<sup>12</sup> Książka kontroli zawiera wpisy dokonywane przez organy kontroli, które obejmują: nazwę organu przeprowadzającego kontrolę, upoważnienia i zakres przedmiotowy kontroli, okres jej trwania oraz zalecenia i środki pokontrolne. Zgodnie z ustawą kontrola może być przeprowadzana po doręczeniu upoważnienia, w którym wskazana jest podstawa prawna kontroli, jej zakres przedmiotowy oraz data rozpoczęcia i przewidywany termin zakończenia.

<sup>13</sup> Dane te korespondują z zebranymi podczas badań informacjami na temat posiadania przez przedsiębiorstwa książek kontroli. Wśród hoteli i restauracji odsetek firm prowadzących książkę kontroli był podobny i wyniósł odpowiednio 81% i 83,3%. Znacznie mniej podmiotów prowadziło taką książkę wśród biur podróży (tylko 64,3%). Najwięcej przedsiębiorstw miało ją w województwie mazowieckim (88,2%), a najmniej w pomorskim (61,7%). Na Podlasiu odsetek ten wyniósł 73,5%.

<sup>14</sup> W badanym okresie skontrolowano 64,3% firm mikro, 81,8% firm małych, a 100% średnich.

<sup>15</sup> Liczba tych kontroli była bardzo wysoka. Dotyczyła hoteli z województwa mazowieckiego: pierwszy z nich to firma mała (12 kontroli), a 2 pozostałe to przedsiębiorstwa średnie (odpowiednio 15 i 20 kontroli).

Tabela 5

**Liczba kontroli w 2006 r. w badanych przedsiębiorstwach  
według województw (w %)**

Wyszczególnienie	Ogółem	Województwo		
		mazowieckie	podlaskie	pomorskie
Nie przeprowadzono żadnej kontroli	26,5	11,8	35,3	32,4
Jedna	15,7	11,8	8,8	26,5
Dwie	11,8	5,9	11,8	17,7
Trzy do pięciu	29,4	32,4	38,2	17,7
Powyżej pięciu	14,7	38,2	2,9	2,9
Brak danych	2,0	-	2,9	2,9
Razem	100,0	100,0	100,0	100,0

Zdecydowanie najczęściej kontrolowano przedsiębiorców w województwie mazowieckim, największy udział miały w nim podmioty, w których liczba kontroli przekroczyła 5. W Podlaskiem przeważały firmy kontrolowane od 3 do 5 razy, a w Pomorskiem raz<sup>16</sup>.

#### **Podmioty kontrolujące przedsiębiorstwa i przedmiot kontroli**

Przedsiębiorcy wymieniali wiele różnych organów przeprowadzających kontrole w analizowanym okresie – łącznie wskazano 20 takich instytucji. Największe grupy respondentów w pierwszym rzędzie wymieniały SANEPID (48,0%) oraz urzędy skarbowe (40,2%), a następnie: Państwową Inspekcję Pracy (PIP), Państwową Inspekcję Handlową (PIH), straż pożarną oraz Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS). Na uwagę zasługuje stosunkowo mały udział kontroli prowadzonych przez organy administracji samorządowej (urzędy marszałkowskie oraz urzędy gmin – odpowiednio 6,0 i 1,0%). Wśród instytucji kontrolnych znalazły się także: Ministerstwo Gospodarki, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, kuratorium oświaty, PFRON, Ministerstwo Edukacji, policja, ZAIKS oraz wojewódzkie urzędy pracy.

Kontrole SANEPID dotyczyły w głównej mierze hoteli i restauracji (odpowiednio 76,2% i 72,2%), a w znikomym stopniu biur podróży (9,5%), co było

<sup>16</sup> Zebrane w badaniach dane na temat liczby kontroli przeprowadzonych w ciągu pierwszych 8 miesięcy 2007 r. wykazały utrzymywanie się podobnych zjawisk, jak zaobserwowane w 2006 r.

ściśle związane z rodzajem świadczonych usług turystycznych. Podobnie sytuacja przedstawia się w wypadku PIH i PIP (hotele – po 23,8%, restauracje – odpowiednio – 33,3 i 38,9%, a biura podróży tylko 2,4 i 7,2%). Urzędy skarbowe kontrolowały stosunkowo równomiernie wszystkie grupy badanych podmiotów, chociaż zaznaczyła się przewaga kontroli w hotelach. Z kolei ZUS najczęściej kontrolował biura podróży, a następnie hotele. Biura podróży stosunkowo często sprawdzał Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, co może wynikać z relatywnie dużej liczby skarg na świadczone przez nie usługi.

Tabela 6

**Instytucje najczęściej kontrolujące przedsiębiorstwa sektora turystyki  
według wielkości przedsiębiorstwa (w %)**

Wyszczególnienie	Ogółem	Mikro	Małe	Średnie
Urząd skarbowy	63,7	60,3	63,6	81,8
SANEPID	58,8	44,8	72,3	90,9
PIP	38,2	37,9	39,4	36,4
PIH	29,4	20,7	36,4	54,6
Inspekcja transportowa	27,5	27,6	30,3	18,2
ZUS	26,5	34,5	15,2	18,2
Straż pożarna	13,7	10,3	9,1	45,6
Urząd marszałkowski	12,7	17,2	6,1	9,1
Policja	9,8	13,8	6,1	-
UOKK	9,8	5,2	15,2	18,2
Inspekcja nadzoru budowlanego	5,9	3,5	9,1	9,1
Straż miejska	2,0	3,5	-	-
Urząd celny	2,0	-	3,0	9,1

Czynnikiem różnicującym była wielkość badanych przedsiębiorstw (tabela 6). Podmioty mikro były najczęściej kontrolowane przez urzędy skarbowe, a następnie SANEPID i Państwową Inspekcję Pracy, małe i średnie odwrotnie – SANEPID i urząd skarbowy i kolejno: Państwową Inspekcję Pracy (podmioty małe) oraz Państwową Inspekcję Handlową i straż pożarną (średnie).

We wszystkich województwach najaktywniejszą instytucją – chociaż liczba wskazań w poszczególnych regionach różniła się znacznie – był SANEPID (mazowieckie – 64,7%, podlaskie – 44,1%, pomorskie – 35,3%), a następnie urząd

skarbowy (odpowiednio 58,8, 38,3 i 23,5%). Państwowa Inspekcja Pracy, kontrolowała rządziej – odsetek wskazań w badanych regionach był zbliżony, w granicach 20,6 – 17,7%.

Zebrane dane wskazują na znaczne ukierunkowanie (specjalizację) aktywności poszczególnych instytucji kontrolnych. Wynika to m.in. ze specyfiki ich kompetencji kontrolnych wobec podmiotów sektora turystyki. I tak np. inspektor transportu drogowego przede wszystkim kontrolował biura podróży, natomiast inspektor nadzoru budowlanego oraz straż pożarna – hotele.

Przedmiotem przeprowadzonych kontroli były najczęściej warunki sanitarne oraz BHP. Jest to bezpośrednia konsekwencja najwyższej częstotliwości kontroli przeprowadzanych przez SANEPID oraz PIP. Bardzo często sprawdzano także legalność zatrudnienia oraz regulowanie zobowiązań z tytułu podatku VAT, co potwierdza aktywność PIP i urzędów skarbowych. Przedmiotem kontroli – chociaż już w mniejszym stopniu – było również regulowanie zobowiązań wobec ZUS, z tytułu podatku dochodowego PIT oraz stan techniczny budynku.

Zasadnicze różnice miały miejsce pomiędzy podmiotami według rodzaju działalności. W hotelach i restauracjach zakres przedmiotowy kontroli stanowiły głównie warunki sanitarne oraz BHP, następnie – legalność zatrudnienia, regulowanie zobowiązań z tytułu podatku VAT, stan techniczny budynku/obiektu oraz regulowanie zobowiązań z tytułu podatku dochodowego PIT. Tymczasem w biurach podróży najczęściej kontrolowano regulowanie zobowiązań wobec ZUS i z tytułu podatku VAT, legalność zatrudnienia oraz rejestrację działalności przedsiębiorstwa.

W przedsiębiorstwach mikro i małych kontrole dotyczyły przede wszystkim warunków sanitarnych, regulowania zobowiązań z tytułu podatku VAT, warunków BHP oraz legalności zatrudnienia. W przedsiębiorstwach średnich, poza warunkami sanitarnymi i BHP przedmiotem kontroli było głównie regulowanie zobowiązań z tytułu podatku VAT.

Powstaje pytanie, jakie czynniki według badanych decydują o podejmowaniu kontroli w danym przedsiębiorstwie (tabela 7).

Respondenci zwrócili uwagę na wiele różnych determinant decyzji organów kontroli o podjęciu kontroli w podmiotach świadczących usługi turystyczne. Na pierwszym miejscu umieścili kontrole wynikające ze skarg klientów, a następnie – z planu działania instytucji kontrolnej. Oznacza to, że skargi konsumentów niezadowolonych z usług turystycznych są główną siłą sprawczą kontroli. Istotnymi czynnikami były również: doniesienia konkurencji, pojawiające się nieprawidłowości w przedsiębiorstwie, informacje medialne oraz wielkość firm. Skargi klientów odgrywały podstawową rolę w ocenie przedstawicieli biur podróży, natomiast kontrole planowe – hoteli i restauracji. W woj. mazowieckim o takich decyzjach przesądzały głównie skargi klientów, a następnie inicjatywa własna

instytucji kontrolnej (odpowiednio 55,9 i 29,4%), w województwie podlaskim sytuacja była odwrotna (decyzje instytucji kontrolnej – 50,0%, skargi klientów – 38,2%). W regionie pomorskim te dwa uzasadnienia kontroli miały takie samo znaczenie (po 32,4% wskazań).

Tabela 7

### Czynniki decydujące o podjęciu kontroli w przedsiębiorstwie (w %)

Wyszczególnienie	%
Skargi klientów	43,1
Plan kontroli instytucji kontrolnych	36,3
Donosy konkurencji	14,7
Nieprawidłowości (np. wypadek) w przedsiębiorstwie	10,8
Wielkość przedsiębiorstwa	7,8
Doniesienia medialne	7,8
Względy sanitarne	5,9
Niezapłacone podatki i składki ZUS	5,9
Donosy byłych pracowników	3,9

### Czas trwania i wyniki kontroli

Łączny czas kontroli w przedsiębiorstwach należy ocenić jako krótki. W badanej populacji dominowały bowiem podmioty, w których łączny czas kontroli nie przekraczał 1 tygodnia. Znaczący udział miały również firmy, w których okres ten wynosił od 1 do 2 tygodni. Udział przedsiębiorstw, w których kontrole trwały do 2 tygodni wynosił blisko 70,0%. Zdarzało się, że w badanej grupie czas kontroli przekroczył 8 tygodni. Dotyczyły one hoteli i biur podróży z woj. podlaskiego i pomorskiego<sup>17</sup>. Rodzaj prowadzonej działalności nie różnicował istotnie czasu trwania kontroli. Pewne różnice zaobserwowano natomiast w przekroju regionalnym. W woj. mazowieckim dominowały kontrole, które trwały od 1 do 2 tygodni, podczas gdy w woj. podlaskim i pomorskim – podobnie jak w całej zbiorowości – do 1 tygodnia. Kontrole, które trwały do 1 tygodnia największy udział miały

<sup>17</sup> Zgodnie z ustawą o swobodzie działalności gospodarczej w mikro przedsiębiorstwach oraz w przedsiębiorstwach małych i średnich czas trwania wszystkich kontroli w jednym roku kalendarzowym nie może przekraczać 4 tygodni, natomiast u pozostałych przedsiębiorców – 8 tygodni.

w podmiotach mikro, natomiast w podmiotach małych i średnich były one dłuższe – od 1 do 2 tygodni.

Tylko w nielicznych przedsiębiorstwach (11,8% w 16,6% skontrolowanych) stwierdzono nieprawidłowości, przy czym nie odnotowano istotnych rozbieżności, jeśli chodzi o rodzaj prowadzonej przez nie działalności. Znaczne różnice zaobserwowano natomiast między badanymi województwami. Największy udział podmiotów, w których miały miejsce nieprawidłowości wystąpił w woj. mazowieckim – 17,6%, zaś najmniejszy – w woj. podlaskim – tylko 5,9% (w woj. pomorskim kształtował się on na poziomie 11,8%). Należy jednak pamiętać, że w województwie mazowieckim podmioty sektora turystyki kontrolowano częściej, a liczba kontroli była znacznie wyższa niż w pozostałych badanych regionach. Nieprawidłowości stwierdzono najczęściej w przedsiębiorstwach średnich.

Ujawnione nieprawidłowości to przede wszystkim złe warunki sanitarne, a następnie – niekorzystne dla klientów zapisy w umowach dotyczących imprez turystycznych, braki w dokumentacji dochodowej i ZUS, nieprawidłowości w systemie przeciwpożarowym, nieprzestrzeganie ustawy o ochronie danych osobowych oraz „drobne uchybienia”. Uchybienia w warunkach sanitarnych stwierdzono w równym stopniu w hotelach i restauracjach, natomiast niekorzystne dla klienta warunki w umowach – w biurach podróży. Pozostałe nieprawidłowości miały miejsce głównie w hotelach, co jest związane przede wszystkim z charakterem prowadzonej przez nie działalności. Stwierdzono je głównie w podmiotach działających w woj. mazowieckim.

Środki pokontrolne zastosowano w około 7% ogółu badanych firm (9,6% skontrolowanych); w kilku odstępiono od sporządzenia protokołu lub jedynie pouczone o obowiązkach. Zestaw środków pokontrolnych był bardzo mały, co wiązało się z relatywnie niewielką liczbą podmiotów działających niezgodnie z przepisami prawa. Podstawowym było wezwanie do usunięcia nieprawidłowości, a następnie upomnienie oraz mandat karny<sup>18</sup>. Wezwanie do usunięcia nieprawidłowości zastosowano przede wszystkim wobec biur podróży, natomiast upomnienie – wobec hoteli. Upomnienia w równej mierze wykorzystano w województwach mazowieckim i podlaskim, a wezwanie do usunięcia uchybień – w mazowieckim i pomorskim. Mandatem karnym posłużono się tylko w stosunku do biura podróży działającego na terenie woj. pomorskiego. Upomnienia stosowano głównie wobec podmiotów mikro, z kolei wezwanie do usunięcia nieprawidłowości w stosunku do wszystkich

---

<sup>18</sup> Organy kontrolne wobec przedsiębiorstw, w których ujawniono nieprawidłowości, mogą stosować jeszcze inne środki pokontrolne, jak np. wniosek do organów administracji o cofnięcie pozwolenia na świadczenie usług, wstrzymanie prowadzenia działalności na określony czas, czy też wezwanie do uregulowania zaległości podatkowych. Rodzaj „aplikowanych” środków pokontrolnych jest ściśle związany z charakterem instytucji kontrolującej działalność przedsiębiorstwa.



grup przedsiębiorstw niezależnie od ich wielkości, przy czym najczęściej w odniesieniu do podmiotów małych. Mandat nałożono na przedsiębiorstwo mikro. W wyniku kontroli nie sformułowano ani jednego wniosku do prokuratury lub sądu o ukaranie właściciela.

Firmy, w których ujawniono nieprawidłowości, w zdecydowanej większości wykonały zalecenia pokontrolne. Tylko jedno (biuro podróży działające w woj. mazowieckim) nie wprowadziło ich w życie z powodu „sprzecznych zaleceń MEN i Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w sprawie ewidencjonowania uczestników imprez turystycznych”. Nie poniosło też z tego tytułu żadnych konsekwencji, ale i nie odwołało się od zaleceń pokontrolnych.

### Częstotliwość i restrykcyjność kontroli

Ponad połowa badanych (51,9%) częstotliwość kontroli w przedsiębiorstwach sektora usług turystycznych określiła jako „średnią”; noty „bardzo wysoka” i „wysoka” – wystawiła niespełna 1/5 respondentów, podczas gdy oceny „mała” i „bardzo mała” – blisko 1/3 (tabela 8). Można zatem sformułować przypuszczenie, iż nie była ona szczególnie uciążliwa dla respondentów i nie stanowiła przeszkody w normalnym funkcjonowaniu podmiotów. Opinie na ten temat w pewnym stopniu różnicował rodzaj prowadzonej działalności – kontrole te były mniej uciążliwe dla biur podróży niż dla hoteli i restauracji.

Tabela 8

### Częstotliwość kontroli w ocenie przedsiębiorców sektora turystyki według rodzaju działalności (w %)

Wyszczególnienie	Ogółem	Hotele	Biura podróży	Restauracje
Bardzo wysoka	2,0	2,4	2,4	-
Wysoka	16,7	16,7	14,3	22,2
Średnia	51,9	59,5	42,9	55,6
Mała	21,6	19,1	28,6	11,1
Bardzo mała	7,8	2,4	11,9	11,1
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0

Oceny „średnia” dominowały we wszystkich badanych województwach, a także we wszystkich przedsiębiorstwach niezależnie od ich wielkości. Za najmniej uciążliwą częstotliwość kontroli uznali przedsiębiorcy mikro – noty „mała”

i „bardzo mała” wystawiło ponad 2/5 badanych podmiotów tej grupy. Wszystkie grupy podmiotów według wielkości potwierdziły także, iż częstotliwość kontroli w 2007 r. w stosunku do 2006 r. „nie uległa zmianie” (od 87,9% mikro do 90,9% średnie).

Zebrany w badaniach materiał potwierdził, że najczęściej kontrolowanymi podmiotami sektora usług turystycznych są przewoźnicy autokarowi, następnie restauracje oraz hotele. W małym stopniu natomiast kontrole dotyczą biur podróży. W ocenie ponad 1/5 badanych nie ma w tym względzie istotnych różnic pomiędzy przedsiębiorstwami.

Oceny częstotliwości kontroli zebrane w analizowanych badaniach są zbieżne z formułowanymi przez przedsiębiorców opiniami na temat ich restrykcyjności (tabela 9).

Tabela 9

**Oceny restrykcyjności kontroli przez przedsiębiorców sektora turystyki  
według rodzaju działalności (w %)**

Wyszczególnienie	Ogółem	Hotele	Biura podróży	Restauracje
Bardzo duża	6,9	4,8	4,8	16,7
Duża	26,5	26,2	26,2	27,8
Średnia	51,0	57,1	52,4	33,3
Mała	11,8	9,5	9,5	22,2
Bardzo mała	2,0	-	4,8	-
Brak danych	2,0	2,4	2,4	-
Razem	100,0	100,0	100,0	100,0

Badani nie traktowali kontroli jako szczególnie restrykcyjnych – tylko około 1/3 z nich wyraziła opinię, że są restrykcyjne (oceny „duża” i „bardzo duża”). Ponad połowa oceniła ją, jako „średnią”, a blisko 14% nawet za niewielką (oceny „mała” lub „bardzo mała”). Najbardziej krytycznie w tej kwestii wypowiedali się przedstawiciele restauracji – ponad 44% oceniło restrykcyjność kontroli jako „bardzo dużą” lub „dużą”.

Najwyższą restrykcyjnością cechowały się kontrole w województwie podlaskim, a następnie – w mazowieckim, najmniejszą natomiast w pomorskim. Najwięcej pozytywnych ocen na temat kontroli formułowały podmioty w regionie pomorskim – blisko 1/4 z nich oceniła ich restrykcyjność jako „małą”.

Restrykcyjność kontroli najbardziej odczuwały podmioty średnie, a następnie małe (tabela 10), najmniej przedsiębiorcy mikro.

Tabela 10

**Oceny restrykcyjności kontroli przez przedsiębiorców  
według wielkości przedsiębiorstwa (w %)**

Wyszczególnienie	Ogółem	Mikro	Małe	Średnie
Bardzo duża	6,9	6,9	6,1	9,1
Duża	26,5	19,0	33,3	45,4
Średnia	51,0	53,4	51,5	36,4
Mała	11,8	15,5	6,1	9,1
Bardzo mała	2,0	1,7	3,0	-
Brak danych	2,0	3,4	-	-
Razem	100,0	100,0	100,0	100,0

**Znaczenie kontroli w ograniczaniu szarej strefy**

Opinie przedsiębiorców sektora turystyki zebrane w badaniach wskazują, że dla znacznej części z nich kontrole, prowadzone przez wyspecjalizowane instytucje, są ważnym sposobem walki z szarą strefą. Analiza wypowiedzi na temat skuteczności kontroli uwidacznia jednak znaczną polaryzację badanej zbiorowości pod tym względem (tabela 11).

Tabela 11

**Skuteczność kontroli w ograniczaniu szarej strefy  
w ocenie przedsiębiorców według rodzaju działalności (w %)**

Wyszczególnienie	Ogółem	Hotele	Biura podróży	Restauracje
Tak	44,1	50,0	35,7	50,0
Nie	53,9	47,6	61,9	50,0
Brak danych	2,0	2,4	2,4	-
Razem	100,0	100,0	100,0	100,0

Zdaniem ponad połowy badanych kontrole mało skutecznie ograniczają szarą strefę. Liczba respondentów wyrażających ocenę przeciwną była jednak także wysoka (różnica 9,8 pkt. proc). W hotelach i restauracjach obie opinie miały zbliżoną liczbę zwolenników, tylko w biurach podróży wyraźnie przeważali respondenci przekonani, że kontrole nie są właściwym sposobem walki z tym zjawiskiem (różnica aż 26,2 pkt. proc.).

W Mazowieckiem i Pomorskiem przeważał brak wiary w skuteczność kontroli. Różnica pomiędzy jej przeciwnikami a zwolennikami wynosiła odpowiednio 39,4 i 17,8 pkt. proc. W regionie podlaskim układ tych ocen był odwrócony (różnica 17,7 pkt. proc.).

Większość badanych uważała, że kontrole przyczyniają się do ograniczania szarej strefy i wymuszają na przedsiębiorcach przestrzeganie przepisów prawa (tabela 12). Opinię tę prezentowano niezależnie od rodzaju działalności. Uważano też, że kontrole wymuszają utrzymywanie działalności na najwyższym poziomie.

Tabela 12

**Uzasadnienie ocen skuteczności kontroli  
przez przedsiębiorców sektora turystyki według województw (w %)**

Wyszczególnienie	Ogółem	Województwo		
		mazowieckie	podlaskie	pomorskie
Eliminują nieprawidłowości, zmuszają do przestrzegania przepisów prawa oraz norm	31,4	17,6	47,0	32,3
Jest ich zbyt mało, nie obejmują szarej strefy	23,5	38,2	20,6	11,8
Luki w prawie pozwalają na omijanie prawa	7,8	2,9	2,9	17,6
Zmuszają przedsiębiorstwa do utrzymywania działalności na najwyższym poziomie	5,9	11,8	-	5,9
Nie wpływają na rozmiar szarej strefy	5,9	-	5,9	11,8
Należy przede wszystkim zmienić przepisy prawa, w tym obniżyć opłaty i podatki	3,9	5,9	2,9	2,9
Uprzedzanie przedsiębiorców o kontrolach	2,9	2,9	5,9	-
Zmniejszają zakres szarej strefy	2,9	-	5,9	2,9
Słabe firmy upadną, silne sobie poradzą, a skuteczne będą rozszerzać działalność w szarej strefie	2,0	5,9	-	-
Słaba znajomość specyfiki branży wśród instytucji kontrolnych	2,0	2,9	-	2,9
Korupcja urzędników	2,0	-	2,9	2,9

Druga część opinii, chociaż sformułowanych przez respondentów znacznie rzadziej, dotyczyła krytycznych uwag pod adresem działalności instytucji kontrolnych i samych kontrolerów. W biurach podróży podkreślano, że kontroli podlegają głównie podmioty działające zgodnie z obowiązującymi regułami prawa, a pomijane są te, które funkcjonują w szarej strefie. Wskazywano na słabą znajomość branży turystycznej przez kontrolerów, korupcję wśród nich, a także uprzedzanie przedsiębiorców o zamiarze podjęcia kontroli. Niektórzy podkreślali również, że kontrole powinny być mniej restrykcyjne i służyć pomocą (radą).

Część badanych nie dostrzegła zależności pomiędzy kontrolami a wielkością szarej strefy. Ich zdaniem zjawisko to będzie istnieć, dopóki przynosi przedsiębiorcom korzyści (będzie dla nich opłacalne) i tylko sam mechanizm rynkowy może rozwiązać ten problem. Niektórzy pewne znaczenie przywiązywali do czynników zewnętrznych, przede wszystkim złego ustawodawstwa i luk w prawie, pozwalających na jego omijanie. Ograniczenie szarej strefy będzie zaś możliwe tylko wtedy, gdy zmieni się prawo i zostaną złagodzone obciążenia finansowe przedsiębiorców.

Pozytywne opinie na temat kontroli wyrażano przede wszystkim w województwie podlaskim. Ze stwierdzeniem, że kontrole wymuszają przestrzeganie prawa zgodziło się w nim 44% respondentów, podczas gdy w pomorskim o 14,7%, a w mazowieckim – o 35,3 pkt. proc. mniej. Na Mazowszu natomiast częściej zwracano uwagę, że kontrole nie obejmują firm z szarej strefy, lecz przede wszystkim działające legalnie, wskazywano także, że eliminują one nieprawidłowości i pełnią funkcję motywacyjną – umożliwiają utrzymanie działalności przedsiębiorstwa na najwyższym poziomie. Z kolei w województwie pomorskim częściej niż w pozostałych podkreślano, że luki w prawie pozwalają na jego omijanie oraz że rozmiar szarej strefy nie zależy od kontroli.

W podmiotach mikro dominował pogląd, że kontrole zmuszają do przestrzegania prawa i eliminowania nieprawidłowości; w małych podmiotach – że pozwalają one utrzymać działalność przedsiębiorstwa na najwyższym poziomie, natomiast w średnich równie ważne były dwie opinie – o zbyt małej liczbie i skuteczności kontroli oraz że skuteczna walka z szarą strefą wymaga złagodzenia przepisów prawa.

Sądy na temat efektów kontroli potwierdzają również występowanie zjawiska polaryzacji opinii w badanej zbiorowości (tabela 13).

Respondenci podzielili się na dwie, prawie takie same, grupy – jedni wskazywali na mankamenty kontroli, inni natomiast na korzyści z nich płynące. Przeważał jednak pogląd, że dzięki kontrolom przedsiębiorcy lepiej przestrzegają przepisów prawa. Część badanych była zdania, że ograniczają one działalność w szarej strefie oraz dostarczają wiedzy na temat stosowania prawa przez przedsiębiorców. Do

negatywnych aspektów kontroli zaliczono przede wszystkim zbyt wąski ich zasięg i nieobejmowanie nimi podmiotów działających w gospodarce nieformalnej.

Tabela 13

**Efekty kontroli w ocenie przedsiębiorców sektora turystyki  
według rodzaju działalności (w %)**

Wyszczególnienie	Ogółem	Hotele	Biura podróży	Restauracje
Przynoszą pozytywne efekty, bo przedsiębiorcy lepiej przestrzegają przepisy prawa	39,2	54,8	28,6	27,8
Nie przynoszą pozytywnych efektów, bo kontrolowane są legalnie działające przedsiębiorstwa zamiast szarej strefy	34,3	19,0	50,0	33,3
Nie przynoszą pozytywnych efektów, utrudniają tylko życie przedsiębiorcy i zabierają czas	11,8	9,5	9,5	22,2
Przynoszą pozytywne efekty, bo skutecznie ograniczają działanie szarej strefy	9,8	21,4	-	5,6
Nie przynoszą pozytywnych efektów, bo kontroluje się zbyt małą liczbę przedsiębiorców	7,8	4,8	7,1	16,7
Przynoszą pozytywne efekty, ponieważ dostarczają wiedzy na temat stosowania prawa przez przedsiębiorców	5,9	11,9	2,4	-
Są niepotrzebne, bo weryfikatorem działań przedsiębiorstw jest rynek	5,9	7,1	7,1	-

W grupie hoteli dominowały pozytywne oceny efektów kontroli, ponad połowa respondentów wyrażała pogląd, że dzięki nim przedsiębiorcy lepiej przestrzegają prawa, a kontrole przyczyniają się do ograniczenia szarej strefy. W biurach podróży najczęściej podkreślano natomiast, że wadą kontroli jest badanie podmiotów funkcjonujących zgodnie z regułami prawa zamiast tych z szarej strefy, a następnie dostrzegano ich pozytywne efekty, wyrażające się w lepszym przestrzeganiu prawa. Podobne opinie formułowano w restauracjach, z tym że przeważały wśród nich krytyczne, a blisko 1/4 badanych uznała, że kontrole nie przynoszą pozytywnych efektów, utrudniają jedynie życie i zabierają czas.

Krytyczne oceny efektów kontroli (ponad połowa badanych) przeważały w województwach pomorskim i mazowieckim. Jedynie w województwie podlaskim odnotowano znaczną przewagę opinii pozytywnych nad krytycznymi.

Analiza ocen efektów kontroli według wielkości przedsiębiorstwa wskazuje, że pozytywne dostrzegano przede wszystkim w podmiotach średnich i małych – w obu grupach przeważała opinia, że przyczyniają się one do przestrzegania prawa przez przedsiębiorców, a także dostarczają wiedzy na temat jego stosowania.

\*

Przedsiębiorcy świadczący usługi turystyczne byli podzieleni w ocenach kontroli jako instrumentu walki z szarą strefą. W badanej zbiorowości dominował wprawdzie pogląd, że przyczyniają się one do ograniczania gospodarki nieformalnej, wymuszają przestrzeganie prawa, a także pełnią funkcję motywacyjną – skłaniają do świadczenia usług na najwyższym poziomie, jednak licząca się część formułowanych opinii zawierała uwagi krytyczne pod adresem instytucji kontrolnych i samych kontrolerów. Do negatywnych aspektów kontroli zaliczono przede wszystkim zbyt wąski ich zasięg i nieobejmowanie nimi podmiotów działających w szarej strefie. Tezę tę potwierdziły badania przeprowadzone w instytucjach kontrolnych. Wykazały one, że kontrolowano głównie przedsiębiorstwa działające zgodnie z regułami prawa. Odnosiło się to do większości wyodrębnionych w badaniu grup instytucji kontrolnych<sup>19</sup>.

Krytyka efektów kontroli dominowała w województwach pomorskim i mazowieckim, natomiast w podlaskim przeważały opinie wyraźnie pozytywne. Respondenci z województw – pomorskiego i mazowieckiego częściej za dobry sposób walki z szarą strefą uznawali zmiany regulacji prawnych oraz zmniejszenie obciążeń finansowych przedsiębiorstw, podczas gdy w regionie podlaskim uważano, że kontrole są skutecznym instrumentem eliminowania gospodarki nieformalnej i postulowano nawet rozszerzenie ich zakresu.

Zaobserwowana w badaniach pewna odmienność opinii przedsiębiorców z województwa podlaskiego ma źródło nie tylko w wyznawanych przez nich wartościach, ale także w aktywności i sposobie działania instytucji kontrolnych tego regionu. Potwierdzają to dane na temat liczby, częstotliwości i restrykcyjności kontroli. Wprawdzie liczba skontrolowanych przedsiębiorstw w tym województwie była mniejsza niż w pozostałych badanych regionach, kontrolowano je bardzo często (od 3 do 5 razy). W przeciwieństwie do pozostałych województw kontrole prowadzono głównie z inicjatywy instytucji kontrolnych (skargi klientów były na drugim planie). Większej częstotliwości i restrykcyjności kontroli w firmach na terenie tego regionu towarzyszyła mniejsza skala ujawnianych nieprawidłowości.

---

<sup>19</sup> Teza ta nie dotyczyła tylko jednej z badanych instytucji kontroli finansowej, w której pewną rolę odgrywały kontrole przedsiębiorstw funkcjonujących w szarej strefie.

Kontrole powinny głównie wspomagać walkę z szarą strefą, chociaż bez wątpienia niezbędne jest zwiększenie ich częstotliwości w obiektach prowadzących działalność bez zarejestrowania. Sposobów ograniczenia gospodarki nieformalnej należy poszukiwać przede wszystkim w takich działaniach, jak: zmniejszenie obciążeń podatkowych przedsiębiorców, poprawa funkcjonowania instytucji publicznych oraz szerokie działania edukacyjne i kształtowanie wartości oraz postaw etycznych<sup>20</sup>. Konieczne jest budowanie stabilnego prawa i przejrzystych procedur. Inaczej mówiąc, bez zmian w systemie i polityce podatkowej inne inicjatywy będą z góry skazane na niepowodzenie.

*mgr Wanda Karpińska-Mizelińska  
dr Tadeusz Smuga*

*Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur w Warszawie*

---

<sup>20</sup> Zob.: T. Chrościcki: *Szara strefa w polskiej gospodarce na tle innych krajów*, „Nowe Życie Gospodarcze” 2007, nr 9 oraz K. Kloc: *Szara strefa w Polsce w okresie transformacji*, „Raporty CASE”, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 1998, nr 13.



**Michał Cyrankiewicz**

## **PRZEPISY ANTYKORUPCYJNE DOTYCZĄCE RADNYCH**

Radny, wykonując mandat, nie powinien podejmować niektórych rodzajów działalności, jest również zobowiązany do ujawnienia majątku. Te ograniczenia i szczególne obowiązki zawierają tzw. przepisy antykorupcyjne. Mają zapobiegać takim poczynaniom wyłonionych w wyborach przedstawicieli lokalnej społeczności, które służą czerpaniu przez nich osobistych profitów ze sprawowania mandatu lub mogą budzić podejrzenia o niewłaściwe jego wykorzystywanie. W pewnej mierze te regulacje prawne służą więc również kontroli działalności zawodowej i społecznej radnych, prowadzonej w trakcie kadencji. Umieszczono je przede wszystkim w trzech ustawach: z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>1</sup>; z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>2</sup>; z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>3</sup>.

Obowiązujące radnych przepisy antykorupcyjne można podzielić na dwie zasadnicze grupy: pierwsze – o charakterze gospodarczym – zabraniają prowadzenia określonej działalności czy wykonywania zajęć, drugie – nakazują składać oświadczenia o stanie majątku oraz informacje dotyczące małżonka (o działalności gospodarczej wykonywanej np. na terenie gminy, w której radny uzyskał mandat lub o umowach zawartych z tą jednostką samorządu terytorialnego). Istnieją również przepisy zakazujące radnym świadczenia pracy na podstawie umów cywilnoprawnych zawartych na przykład z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta), ale – jak wykażę w dalszej części artykułu – zakaz ten jest w zasadzie normą skierowaną do wójta, a nie do radnego.

---

<sup>1</sup> T.j. DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1591, z późn. zm.

<sup>2</sup> T.j. DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1592, z późn. zm.

<sup>3</sup> T.j. Dz.U z 2001 r., nr 142, poz. 1590, z późn. zm.

Na podstawie przepisów antykorupcyjnych rada gminy albo w jej zastępstwie wojewoda może podjąć uchwałę (rozstrzygnięcie zastępcze) stwierdzającą wygaśnięcie mandatu radnego, jeżeli ten naruszy zakaz zawarty w przepisie art. 24f ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>4</sup>.

Przepis art. 24f za niedopuszczalne uznaje następujące formy działalności gospodarczej radnych:

– prowadzenie działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, jak również zarządzanie nią, branie udziału w jej prowadzeniu jako przedstawiciel lub pełnomocnik, jeżeli działalność opiera się na wykorzystaniu mienia gminy (ust. 1);

– pełnienie funkcji członka władz zarządzających, kontrolnych lub rewizyjnych bądź występowanie jako pełnomocnik spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby (ust. 2);

– posiadanie większego niż 10% pakietu udziałów lub akcji w spółkach handlowych z udziałem gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby (ust. 5).

Jeżeli chodzi o drugą grupę przepisów antykorupcyjnych, nakazujących radnym składanie oświadczeń majątkowych oraz informacji dotyczących małżonka, to ich rolą jest przede wszystkim kontrola, czy radny wykonując mandat nie wykorzystał go w celach prywatnych, nie wzbogacił się nadmiernie – co mogłoby być podstawą do postawienia mu zarzutów o korupcję. Kontrolą oświadczeń majątkowych radnych zajmują się: przewodniczący rady (wojewoda), urzędy skarbowe, urzędy kontroli skarbowej (w razie wątpliwości co do ich prawdziwości) oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne<sup>5</sup>. Oczywiście wspomniane przepisy mogą służyć kontroli radnego przez wyborców bądź media, będąc podstawą sankcji dodatkowych na przykład o charakterze moralnym (ostracyzm) czy politycznym (pozbawienie szans na mandat w następnych wyborach). Zasady i tryb składania oświadczeń majątkowych przez radnych (terminy ich składania) oraz organy, którym powinni je przekazywać, jak również konsekwencje podania nieprawdy lub zatajenia prawdy, a także zasady kontroli oświadczeń i instytucje do tego zobowiązane, wymieniono w art. 24h – 24l ustawy o samorządzie gminnym.

Istnieją również przepisy, które – choć w zasadzie pozbawione sankcji – mają uniemożliwić radnemu prowadzenie działalności pozostającej w sprzeczności z wykonywaniem przez niego mandatu. Należy do nich art. 24e ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że radni nie mogą podejmować dodatkowych zajęć ani otrzymywać darowizn podważających zaufanie wyborców do wykonywania

<sup>4</sup> T.j. DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1591, ze zm.

<sup>5</sup> Takie uprawnienie wynika z art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy z 9.06.2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (DzU nr 104, poz. 708, ze zm.).

mandatu zgodnie z art. 23a ust. 1, czyli stosownie do treści złożonego ślubowania, które brzmi: „Wierny Konstytucji i prawu Rzeczypospolitej Polskiej, ślubuję uroczystość obowiązków radnego sprawować godnie, rzetelnie i uczciwie, mając na względzie dobro mojej gminy i jej mieszkańców”. Jak podkreśla Andrzej Szewc<sup>6</sup>, zakaz ten nie ma charakteru absolutnego. Radnemu wolno bowiem podejmować dodatkowe zajęcia zarobkowe oraz przyjmować darowizny, pod warunkiem, że czyni to zgodnie z prawem (przestrzegając obowiązujących go przepisów antykorupcyjnych zawartych w ustawie o samorządzie gminnym) i nie daje podstaw do zarzutów naruszenia prawa lub etyki funkcjonariusza publicznego, a zwłaszcza do oskarżeń o łapownictwo, prywatę, poplecznictwo czy nepotyzm, ani nie wywołuje podejrzeń o stronnictwo lub interesowność. Jak już wspominałem, przepis ten jest typowym przykładem *lex imperfecta*, czyli normy nieprzewidującej sankcji za naruszenie zawartych w nim postanowień. Sankcje mogą się natomiast pojawić, jeżeli swoim postępowaniem radny złamie nie tylko postanowienia art. 24e ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, ale także inne przepisy, np. zakazujące mu prowadzenia określonej działalności gospodarczej pod groźbą utraty mandatu, zabraniające przyjęcia korzyści majątkowej w zamian za załatwienie określonej sprawy (co jest przestępstwem) lub też nakazujące mu składać oświadczenia majątkowe pod groźbą utraty diety.

### Działalność gospodarcza radnego

Artykuł 24f ustawy o samorządzie gminnym odnosi się do ograniczeń dotyczących różnorodnej działalności radnych, małżonków radnych oraz małżonków niektórych funkcjonariuszy samorządowych, w razie gdyby miała ona związek z gminą lub mieniem gminy. Ustęp pierwszy tego artykułu ustanawia generalną zasadę zakazującą radnemu prowadzenia (na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami) działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której uzyskał mandat, a także zarządzania taką działalnością lub bycia przedstawicielem czy pełnomocnikiem w jej prowadzeniu.

Definicji pojęcia „działalność gospodarcza” należy szukać w art. 2 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>7</sup>, który mówi, że jest to zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły.

Pojęcie „zarządzanie” odnosi się do czynności o charakterze merytorycznym, organizatorskim oraz wywołującym określone skutki prawne. Zarządzaniem

<sup>6</sup> A. Szewc, komentarz do art. 24e ustawy o samorządzie gminnym, Lex elektroniczny.

<sup>7</sup> T.j. DzU z 2007 r., nr 155, poz. 1095, ze zm.

działalnością gospodarczą jest przede wszystkim pełnienie funkcji w organach zarządzających podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą<sup>8</sup>. Przykładem zarządzania działalnością gospodarczą z wykorzystaniem mienia komunalnego jednostki samorządowej, w której radny uzyskał mandat jest choćby to wskazane w jednym z najnowszych orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>9</sup>: „Pełnienie przez radnego funkcji prezesa banku wykonującego obsługę finansową jednostki samorządu terytorialnego spełnia przesłanki, o jakich mowa w art. 25b ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>10</sup>, a tym samym przesłanki do zastosowania art. 190 ust. 2 w związku z art. 190 ust. 1 pkt 2a ustawy z 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw<sup>11</sup>”. Wydając wyrok, sąd oparł się na następujących przesłankach:

- radny powiatu jest prezesem banku;
- bank jest podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą;
- zakres działalności banków określa art. 5 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe<sup>12</sup>, w którym wymieniono: prowadzenie rachunków, przyjmowanie wkładów, udzielanie kredytów, przeprowadzanie bankowych rozliczeń pieniężnych itp.;
- czynności tych bank dokonuje za wynagrodzeniem.

Ponadto NSA stwierdził, że bank sprawuje za wynagrodzeniem obsługę finansową powiatu, świadczy usługi bankowe związane ze środkami gromadzonymi na rachunku. Środkami tymi zarządza w ramach zwykłego zarządu – organ wykonawczy, a w odniesieniu do czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu – rada powiatu, w której skład wchodzi radni. Ustawa o samorządzie powiatowym nie definiuje pojęcia „z wykorzystaniem mienia powiatu, w którym radny uzyskał mandat”, w szczególności nie wymaga, by to wykorzystywanie miało charakter bezpośredni. W konsekwencji należy przyjąć, że nawet pośrednie korzystanie z mienia komunalnego będzie stanowiło naruszenie zakazu zawartego w przepisach antykorupcyjnych.

Dla stwierdzenia, czy radny wykorzystuje mienie komunalne do prowadzenia działalności gospodarczej istotne jest również wystąpienie związku pomiędzy działalnością radnego a tym mieniem. Podkreślił to w wyroku Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie<sup>13</sup>, stwierdzając, że do wypełnienia hipotezy normy

<sup>8</sup> Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 2.07.2004 r., sygn. akt III SA/Lu 239/04, Lex nr 155135.

<sup>9</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2.04.2008 r., sygn. akt II OSK 63/08.

<sup>10</sup> T.j. DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1592, ze zm.

<sup>11</sup> T.j. DzU z 2003 r., nr 159, poz. 1547, ze zm.

<sup>12</sup> T.j. DzU z 2002 r., nr 72, poz. 665, ze zm.

<sup>13</sup> Wyrok z 10.11.2004 r., sygn. akt OSK 882/04, Lex nr 151371.

art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym niezbędne jest stwierdzenie, że mienie komunalne służy do prowadzenia tej działalności. Jak zaznaczył, związek taki nie zachodzi, jeśli radny świadczy usługi na rzecz podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, wykorzystując do niej mienie komunalne. „Omawianego przepisu [art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – MC] nie można rozumieć w ten sposób, że zawarcie umowy świadczenia usług przez radnego prowadzącego działalność gospodarczą na własny rachunek na rzecz innej osoby prowadzącej działalność z wykorzystaniem mienia komunalnego jest równoznaczne z prowadzeniem wspólnie z tą osobą działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego”. Takie stanowisko potwierdza również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 października 2004 r.<sup>14</sup>, w którym Sąd stwierdził, iż „nie znajduje uzasadnienia prawnego stanowisko, że świadczenie usług przewozowych w transporcie drogowym oznacza wykorzystanie przez prowadzącego taką działalność radnego urządzeń przystankowych będących własnością gminy, gdyż urządzenia wprawdzie są dostępne dla odbiorców usług, lecz nie stanowią o istocie [tej konkretnie – MC] działalności”.

W myśl art. 25b ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>15</sup>, radni nie mogą być członkami władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych ani pełnomocnikami spółek handlowych z udziałem powiatowych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby. Jak podkreślił Sąd Najwyższy w wyroku z 10 stycznia 2003 r.<sup>16</sup>: „Z dotychczasowych i aktualnie obowiązujących regulacji nie można wyprowadzić wniosku, że radny powiatu nie może być członkiem władz zarządzających spółki utworzonej przez gminę. (To zapewne miał na myśli Sąd Okręgowy, pisząc o odrębności mienia powiatowego od mienia gminnego). Żadne racje nie przemawiają za takim rozumieniem omówionego ograniczenia, a trzeba mieć przede wszystkim na względzie, iż przepisy te, jako wprowadzające wyjątki od zasady swobody podejmowania zatrudnienia, winny być rozumiane i stosowane ściśle, a nie rozszerzająco”.

Należy zatem podkreślić, że zarządzanie (prowadzenie) działalnością gospodarczą z wykorzystaniem mienia komunalnego odnosi się wyłącznie do działalności prowadzonej przez radnego na mieniu tej jednostki, w której sprawuje mandat. Samo wykorzystanie mienia komunalnego do prowadzenia działalności gospodarczej może natomiast przybierać rozmaite formy. Najczęściej, co jasno wynika z orzecznictwa sądów, polega ono na dzierżawie nieruchomości lub najmie lokali. Inaczej jest w przypadku użytkowania wieczystego.

<sup>14</sup> Sygn. akt OSK 481/04.

<sup>15</sup> Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1592, ze zm.).

<sup>16</sup> Sygn. akt I PK 107/02, Lex nr 106957.

Użytkowanie wieczyste zostało wprowadzone do polskiego ustawodawstwa na mocy przepisów ustawy z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach<sup>17</sup>. Następnie przeniesiono je do ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny<sup>18</sup>, w którym użytkowanie wieczyste ukształtowane zostało jako instytucja pośrednia pomiędzy prawem własności a kategorią ograniczonych praw rzeczowych. W obowiązującym stanie prawnym istotę użytkowania wieczystego określa art. 233 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym użytkownik wieczysty może – w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego oraz przez umowę o oddanie w użytkowanie wieczyste gruntu Skarbu Państwa lub należącego do jednostki samorządu terytorialnego bądź ich związków – korzystać z niego, z wyłączeniem innych osób, oraz (w tych samych granicach) prawem tym rozporządzać. Z przepisu tego jasno zatem wynika, że użytkownik wieczysty może korzystać ze swego prawa, nawet z wyłączeniem właściciela (chyba że co innego wynika z umowy), a prawo to jest przedmiotem swobodnego obrotu. Możliwość zbycia gruntu obciążonego tym prawem nie jest bowiem uzależniona od zgody właściciela.

Opierając się na przedstawionych wyżej argumentach, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie wydał wyrok, w którym stwierdził, że „mając na uwadze cel uregulowania objętego hipotezą art. 24f ustawy o samorządzie gminnym, nie można uznać, by prowadzenie działalności gospodarczej z wykorzystaniem użytkowania wieczystego było korzystaniem z mienia komunalnego w rozumieniu tego przepisu”<sup>19</sup>. Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, który w wyroku z 6 października 2004 r.<sup>20</sup> uznał, że uwzględniając *ratio legis* regulacji zawartej w art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, przez mienie komunalne, o jakim mowa w tym przepisie, należy rozumieć jedynie tylko takie mienie, którym gmina może swobodnie dysponować. W opinii NSA użytkownik wieczysty może tym prawem swobodnie rozporządzać bez zgody właściciela, mimo że grunt, o którym mowa nadal stanowi własność gminy. Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w wyroku z 2006 r.<sup>21</sup> podkreślił, że użytkowanie wieczyste nie może być przeszkodą w pełnieniu funkcji radnego, ponieważ na podstawie Kodeksu cywilnego jest to prawo „ustanawiane na okres długoletni”. Takie stanowisko należy uznać za ugruntowane w orzecznictwie, co potwierdzają kolejne wyroki<sup>22</sup>.

<sup>17</sup> T.j. DzU z 1969 r., nr 22, poz. 159, ze zm.

<sup>18</sup> DzU nr 16, poz. 93, ze zm.

<sup>19</sup> Wyrok z 2.07.2004 r., sygn. akt III SA/Lu 239/04, Lex nr 155135.

<sup>20</sup> Sygn. akt OSK 481/04, Lex nr 160765.

<sup>21</sup> Sygn. akt SA/Rz 1169/2003.

<sup>22</sup> Por. np.: wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie: z 17.02.2005 r., sygn. akt OSK 1629/04, Lex nr 171182; z 5.07.2005 r., sygn. akt OSK 1738/04; z 29.12.2005 r., sygn. akt II OSK 377/05, Lex nr 188993.

Reasumując: użytkowanie wieczyste jest prawem na rzeczy cudzej, ale użytkownik wieczysty, zgodnie z treścią art. 233 kc, ma o wiele szerszy zakres uprawnień do korzystania z gruntu, aniżeli przy jakimkolwiek ograniczonym prawie rzeczowym. Sąd Najwyższy<sup>23</sup> podkreślił w uchwale, że „może ponadto [użytkownik wieczysty – MC] swoim prawem rozporządzać, co oznacza, że może je obciążać nie tylko hipoteką, ale również innymi ograniczonymi prawami rzeczowymi”. Jest to zatem prawo bardzo zbliżone do prawa własności. I ten właśnie specyficzny charakter użytkowania wieczystego przemawia za twierdzeniem, że działalność gospodarcza prowadzona z jego wykorzystaniem nie może być traktowana jako wykonywana na mieniu komunalnym gminy.

### Umowy z radnym

Przepisy antykorupcyjne obejmują również zakaz zatrudnienia radnego w urzędzie gminy, w której uzyskał mandat oraz na stanowisku kierownika gminnej jednostki organizacyjnej lub jego zastępcy. Dopelnieniem tego przepisu jest art. 24b ustawy o samorządzie gminnym. Na jego podstawie osoba zatrudniona w urzędzie gminy lub na stanowisku kierownika (jego zastępcy) w gminnej jednostce organizacyjnej – jeśli uzyskała mandat – jest obowiązana, w terminie 7 dni od ogłoszenia wyników wyborów, złożyć wnioski o urlop bezpłatny. Niezłożenie wniosku w terminie przewidzianym prawem jest równoznaczne ze zrzeczeniem się przez radnego mandatu<sup>24</sup>. Podkreślić również należy, że w świetle omawianego przepisu art. 24a ustawy o samorządzie gminnym całkowicie obojętna jest podstawa zatrudnienia radnego. Zabronione są wszelkie możliwe formy nawiązania z nim stosunku pracy na wymienionych w tym przepisie stanowiskach.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę na przepis art. 24d ustawy o samorządzie gminnym, stanowiący, że wójt nie może powierzyć radnemu gminy, w której ten uzyskał mandat, wykonywania pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej. Wyklucza on całkowicie możliwość wykonywania pracy przez radnego na podstawie jakiegokolwiek umowy cywilnoprawnej, a więc umowy o dzieło, zlecenia czy np. agencyjnej. Trzeba zaznaczyć, że zakaz ten dotyczy tylko osobistego świadczenia pracy przez radnego. Nie ma zaś zastosowania w sytuacji, gdy usługa jest świadczona przez jego firmę (prowadzoną np. w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością) na podstawie umowy zawartej z tą właśnie spółką<sup>25</sup>. Ponadto zakaz obejmuje jedynie te umowy, których przedmiotem jest świadczenie pracy, a nie

<sup>23</sup> Uchwała z 22.10.1968 r., sygn. akt III CZP 98/68.

<sup>24</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody wielkopolskiego z 2.04.2007 r., sygn. akt NK.Ka.1-5.0911-79/07.

<sup>25</sup> Zob. A. Szewc, komentarz do art. 24d ustawy o samorządzie gminnym, Lex elektroniczny.

umowy cywilnoprawne. Na art. 24d warto zwrócić uwagę również z innego powodu – jego dosłowne odczytanie prowadzi do wniosku, że zawarty w nim zakaz obowiązuje nie radnych, ale wójta, a ponadto nie przewiduje żadnych negatywnych konsekwencji dla radnego, z którym wójt podpisze taką umowę. Potwierdza to orzecznictwo sądów administracyjnych<sup>26</sup>. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, w wyroku z 15 stycznia 2008 r. stwierdził, po pierwsze, że przepis ten zawiera normę skierowaną do wójta, a nie do radnego, co w konsekwencji – zgodnie z zasadą *exceptiones non sunt extentendae* – wyklucza wykładnię rozszerzającą stosowania tej normy w odniesieniu do radnego. Po drugie, ponieważ nie zawiera wyraźnej sankcji, tak jak w przypadku zakazu zawartego w art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, nie można na jego podstawie podjąć uchwały w sprawie wygaśnięcia mandatu radnego. Po trzecie – nie ma podstaw do twierdzenia, że umowy zawarte pomiędzy radnym a wójtem, o których mowa w art. 24d ustawy o samorządzie gminnym, są nieważne, bowiem rygor nieważności zawsze musi wynikać z ustawy. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym takiego rygoru nie przewidują. Podobnie wyrok z 16 maja 2005 r. uzasadnił Naczelny Sąd Administracyjny.

Ponadto, co istotne, że wspomniany zakaz obejmuje nie tylko wójta, ale również osoby działające z jego upoważnienia. Nie dotyczy natomiast umów zawartych pomiędzy radnym a gminnymi osobami prawnymi<sup>27</sup>. Jest to zatem typowy przykład *lex imperfecta* (podobnie jak art. 24e ustawy o samorządzie gminnym), którego nieprzestrzeganie nie wywołuje żadnych negatywnych skutków prawnych zarówno dla radnego, jak i dla wójta.

### Oświadczenia majątkowe

Ustawa o samorządzie gminnym nakłada również na radnych obowiązek składania oświadczeń o stanie majątkowym: na początku kadencji oraz corocznych, do 30 kwietnia według stanu na 31 grudnia roku poprzedniego, a także na koniec kadencji. Zgodnie z treścią art. 24h ust. 1, oświadczenie dotyczy odrębnego majątku radnego oraz majątku objętego małżeńską wspólnotą majątkową, a w treści powinno zawierać informacje o:

– zasobach pieniężnych, nieruchomościach, udziałach i akcjach w spółkach handlowych oraz o nabyciu od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, jednostek samorządu terytorialnego, ich związków lub od komunalnej osoby praw-

<sup>26</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z 15.01.2008 r., sygn. akt II SA/OI 1027/07, wyrok NSA z 16.05.2005 r., sygn. akt OSK 1542/04.

<sup>27</sup> Patrz: K. Kozłowski, K. Święch: *Ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez członków organów jednostek samorządu terytorialnego*, teza nr 5, Lex nr 41642/5.



nej mienia, które podlegało zbyciu w drodze przetargu, a także dane o prowadzeniu działalności gospodarczej oraz dotyczące zajmowania stanowisk w spółkach handlowych;

- dochodach osiągniętych z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć, z podaniem kwot uzyskiwanych z każdego tytułu;
- mieniu ruchomym, którego wartość przekracza 10 000 złotych;
- zobowiązaniach pieniężnych powyżej 10 000 złotych, w tym zaciągniętych kredytach i pożyczkach oraz warunkach, na jakich zostały udzielone.

W oświadczeniu majątkowym należy określić przynależność poszczególnych składników majątkowych, dochodów i zobowiązań do majątku odrębnego bądź majątku objętego małżeńską wspólnotą majątkową. Oświadczenie majątkowe, wraz z kopią PIT i jego ewentualną korektą, radny składa w dwóch egzemplarzach przewodniczącemu rady; taki obowiązek mają również zastępcy przewodniczącego rady. Przewodniczący swoje oświadczenie przekazuje zaś wojewodzie.

Oświadczenia majątkowe powinny być weryfikowane przez osoby, którym się je składa. W praktyce jest to jednak martwy zapis, ponieważ ani przewodniczący rady, ani wojewoda nie mają instrumentów prawnych, aby sprawdzić, czy informacje podane w oświadczeniu są zgodne ze stanem faktycznym. Mogą jedynie porównać oświadczenie z dołączonym zeznaniem podatkowym oraz oświadczeniami złożonymi w latach poprzednich. Podobne uprawnienia mają urzędy skarbowe, które również są zobowiązane do kontroli składanych oświadczeń.

Jeżeli analiza dokumentów, o których mowa wyżej, nasuwa podejrzenie, że osoba składająca oświadczenie majątkowe podała nieprawdę lub zataiła prawdę, podmiot dokonujący analizy ma obowiązek wystąpić do dyrektora urzędu kontroli skarbowej, właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby składającej oświadczenie, z wnioskiem o jego kontrolę. W razie odmowy wnioskodawcy przysługuje (tym razem fakultatywne) odwołanie do Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej. Do postępowania w sprawie kontroli oświadczenia majątkowego stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej<sup>28</sup>, dotyczące kontroli oświadczeń majątkowych osób zatrudnionych lub pełniących służbę w jednostkach organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych<sup>29</sup>.

Zobowiązani do analizy oświadczeń majątkowych przedstawiają do 30 września danego roku informację o:

- osobach, które nie złożyły oświadczeń majątkowych lub złożyły je po terminie;

<sup>28</sup> DzU z 2004 r., nr 8, poz. 65, ze zm.

<sup>29</sup> Zob. zwłaszcza art. 14a, 24, 27 ust. 2 i art. 39 ust. 2e tej ustawy.

– nieprawidłowościach stwierdzonych w oświadczeniach wraz z ich opisem i wskazaniem osób, które złożyły nieprawidłowe oświadczenia;

– działaniach podjętych w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami.

Przepisy ustawy o samorządzie gminnym zawierają dwie sankcje związane z obowiązkiem składania oświadczeń. Pierwsza łączy się z niewykonaniem tego obowiązku i polega na pozbawieniu radnego prawa do diety. Druga ma charakter odpowiedzialności karnej za podanie w oświadczeniu nieprawdy lub zatajenie prawdy (art. 233 §1 Kodeksu karnego).

### **Informacja dotycząca działalności małżonka**

Nowelizacja Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, uchwalona 8 lipca 2005 r.<sup>30</sup>, wprowadzająca sankcję w postaci wygaśnięcia mandatu radnego (wójta) za niezłożenie oświadczenia majątkowego lub informacji o działalności gospodarczej małżonka, ujawniła kolejny mankament przepisów antykorupcyjnych, a mianowicie brak jasności, czy należy składać informacje o nieprowadzeniu przez żonę/męża wspomnianej działalności. Z brzmienia art. 24j ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że należy złożyć oświadczenie „o umowach zawartych” oraz „o prowadzeniu działalności gospodarczej przez małżonka”. W konsekwencji tak skonstruowanych przepisów składali je ci radni, których małżonkowie prowadzili taką działalność lub zawarli z gminą stosowne umowy cywilnoprawne; pozostali nie składali oświadczeń. Jednak po zmianie przepisów dotyczących sankcji (wygaśnięcie mandatu) za nieterminowe złożenie oświadczeń majątkowych i informacji dotyczącej małżonka wojewodowie zaczęli domagać się składania również oświadczeń „negatywnych”. Na tę niejasność przepisu art. 24j zwrócił również uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 13 marca 2007 r.<sup>31</sup>, rozstrzygając jednoznacznie, że obowiązek składania tzw. oświadczeń negatywnych z tego przepisu wyinterpretować się nie da<sup>32</sup>.

W omawianym wyroku TK stwierdził ponadto niezgodność z ustawą zasadniczą art. 24j ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym<sup>33</sup>, który wprowadzał różne terminy składania oświadczeń majątkowych oraz oświadczeń o umowach

<sup>30</sup> DzU z 2005 r., nr 175, poz. 1457.

<sup>31</sup> Sygn. akt K 8/07.

<sup>32</sup> Por. M. Grudek: *Glosa do wyroku TK z 13.03.2007 r.*, K 8/07, Lex elektroniczny nr 64031/3.

<sup>33</sup> Wyrok TK uznał również za niezgodne z konstytucją przepisy art. 190 ust. 1 pkt 1a ustawy z 16.07.1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (DzU z 2003 r., nr 159, poz. 1547, ze zm.) oraz art. 26 ust. 1 pkt 1a ustawy z 20.06.2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta (DzU nr 113, poz. 984, ze zm.), zgodnie z którymi niezłożenie przez radnych (wójtów) oświadczeń w terminie skutkowało wygaśnięciem mandatu.

cywilnoprawnych zawartych przez małżonka radnego oraz o działalności gospodarczej żony/męża, jeżeli jest wykonywana na terenie gminy, w której radny uzyskał mandat. Przepis (stracił moc 19 marca 2007 r.) przewidywał obowiązek złożenia oświadczeń w ciągu 30 dni od dnia wyboru na radnego lub od dnia podjęcia wspomnianej działalności przez małżonka albo zawarcia przez niego umowy. W obecnym stanie prawnym mamy zatem do czynienia z sytuacją, w której istnieje obowiązek złożenia informacji o działalności gospodarczej małżonka, ale nie określono terminu, w jakim należy to zrobić. Jediną sankcją dla radnego za niezłożenie oświadczenia pozostaje utrata diety.

Sejm 26 czerwca 2008 r. uchwalił ustawę o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o samorządzie powiatowym realizującą postanowienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 13 marca 2007 r., która doprecyzowuje terminy składania oświadczeń majątkowych radnych (druk sejmowy nr 326). Zgodnie z jej założeniami, pierwsze oświadczenia majątkowe, jak również informacje o działalności małżonka radni mają dostarczyć w terminie 3 miesięcy od złożenia ślubowania. W razie niedotrzymania terminu przewodniczący rady – w ciągu 14 dni od stwierdzenia tego uchybienia – wyznaczy radnemu (zaś przewodniczącemu – właściwy wojewoda) dodatkowy 14-dniowy termin. Niezłożenie oświadczenia w kolejnym terminie będzie skutkowało wygaśnięciem mandatu.

### **Z wyników kontroli NIK**

Kontrolą wypełniania obowiązków wynikających z przepisów antykorupcyjnych zajmowała się też Najwyższa Izba Kontroli. Z przedstawionej przez nią informacji wynika, że w latach 2003–2004 zdecydowana większość radnych – 97% – złożyła oświadczenia majątkowe (wyniki dotyczą 58 skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego). Z opóźnieniem zrobiło to 27 radnych w 2003 r. i 14 w 2004 r. Wymaganych dokumentów nie dostarczyło natomiast odpowiednio 5 i 10 radnych.

Spośród 41 radnych, którzy w latach 2003 i 2004 złożyli oświadczenia majątkowe po terminie, 28 potrącono diety za okres od 1 maja do dnia złożenia oświadczenia, natomiast 13 pozostałym diet nie uszczuplono, uzasadniając, że w owym okresie nie było sesji rady.

NIK stwierdziła przy tym, że część radnych w ogóle nie złożyła oświadczeń majątkowych (w badanych jednostkach było to w sumie 15 radnych), rezygnując jednocześnie z pobierania diety. Jak podkreślono w informacji pokontrolnej, prowadzi to nieskuteczności sankcji w postaci utraty diety; prowadzi też do wniosku,

że przez część radnych „mandat jest wykorzystywany do innych celów niż wypełnianie woli wyborców”<sup>34</sup>.

### Podsumowanie

Przedstawione zagadnienia to jedynie niewielka część problematyki związanej z przepisami antykorupcyjnymi obowiązującymi samorządowców. Omówione przepisy sprawiają jednak najwięcej problemów interpretacyjnych zarówno osobom zobowiązanym do ich przestrzegania, jak i organom (funkcjonariuszom publicznym) mającym kontrolować ich wykonanie.

Wokół niektórych regulacji prawnych trwa dyskusja, w której z jednej strony przeważają głosy entuzjastów całkowitego zniesienia przepisów antykorupcyjnych, z drugiej zaś zwolenników ich stopniowego zaostrzenia. Moim zdaniem ani jedna, ani druga droga nie są właściwe. Należy pozostawić istniejący stan prawny, licząc że praktyka stosowania owych regulacji oraz orzecznictwo pomogą wypracować ich interpretacje. Ingerencji ustawodawcy wymagają jedynie przepisy ewidentnie niejasne (terminy składania oświadczeń i informacji) – co jest czynione – lub pozbawione jakiegokolwiek możliwości realizacji przez zobowiązanych (analiza oświadczeń majątkowych przez przewodniczącego rady czy wojewodę).

*Michał Cyrankiewicz*  
*kierownik Działu Prawnego „Wspólnoty”*  
*Pisma Samorządu Terytorialnego*

---

<sup>34</sup> NIK, Departament Administracji Publicznej, Departament Budżetu i Finansów: *Informacja o wynikach kontroli składania oświadczeń majątkowych*, Warszawa, styczeń 2006 r., s. 36-39, <<http://bip.nik.gov.pl>>.

**Zbysław Dobrowolski**

**WYKRYWANIE OSZUSTW  
W SPRAWOZDANIACH FINANSOWYCH  
Zarys problematyki**

Sprawozdania finansowe stanowią cenne źródło informacji o sytuacji danego podmiotu, niezbędne do podjęcia racjonalnych decyzji zarówno przez inwestorów, jak i pozostałych decydentów w sektorze prywatnym i publicznym. Wszelkie błędy, które wypaczają obraz określonej sfery działalności gospodarczej, niezauważone i nie poddane korekcie przed opublikowaniem mogą spowodować dotkliwe skutki odczuwalne nawet przez wiele państw i narodów.

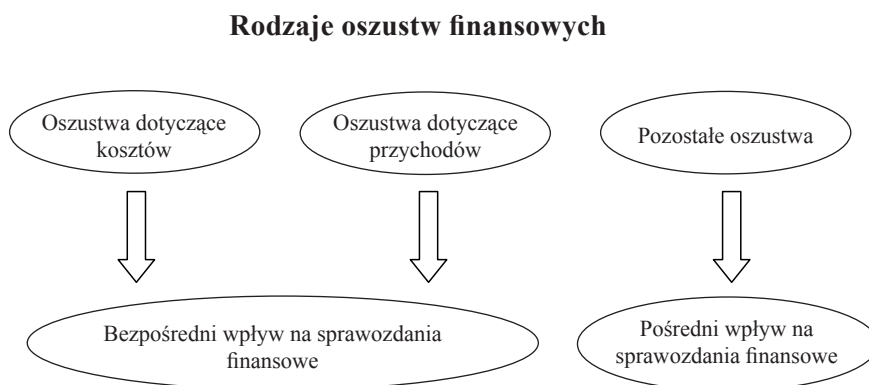
Celem osób dokonujących oszustw jest umyślne wprowadzenie w błąd użytkowników sprawozdań. Służy temu przedstawienie sytuacji finansowej i majątkowej jednostki w sposób odmienny od stanu faktycznego. Może polegać na zmianie wyników działalności podmiotu „na papierze” i w efekcie prowadzić do zawyżenia wartości zasobów lub podjęciu działań zmierzających do zniżenia wyników działalności. Oszustwa mogą zatem dotyczyć zawyżania lub zniżania wartości przychodów i kosztów. Istnieją również inne, odnoszące się do stanu majątkowego.

Biorąc pod uwagę wpływ na sprawozdania finansowe, można wyróżnić kilka rodzajów oszustw finansowych<sup>1</sup> (patrz rysunek 1).

---

<sup>1</sup> W artykule wykorzystano: Z. Dobrowolski: *Oszustwa w życiu publicznym*, Wydawnictwo Organom, Zielona Góra 2008, s. 82-102.

Rysunek 1



Źródło: Opracowanie własne.

W poniższej tabeli przedstawiono techniki dokonywania oszustw pozwalające na zmianę wartości kosztów lub przychodów w sprawozdaniu finansowym.

Tabela 1

### Techniki dokonywania oszustw w sprawozdaniach finansowych

Techniki pozwalające na:	
zmianę wartości kosztów w sprawozdaniu finansowym	zmianę wartości przychodów w sprawozdaniu finansowym
Ujmowanie kosztów w aktywach	Przyspieszone fakturowanie
Przesuwanie kosztów	Sprzedż karuzelowa
Zmiana odpisów amortyzacyjnych	Odpisy aktualizacyjne aktywów
Ujęcie remontu jako ulepszenia	Odpisy aktualizacyjne zapasów
Tworzenie fikcyjnych rezerw	Odpisy aktualizacyjne należności

Źródło: Opracowanie własne.

Dokładne poznanie przez kontrolerów sposobów umyślnego wprowadzania w błąd użytkowników sprawozdań finansowych służy zarówno prewencji, jak i detekcji oszustw. Potencjalni sprawcy wiedząc, że ich techniki są dobrze znane

inspektorom i podmiotom analizującym poprawność sporządzenia sprawozdań, mogą obawiać się ujawnienia oszukańczych praktyk i ich penalizacji.

**Ujmowanie kosztów w aktywach** – polega na niewykazywaniu poniesionych kosztów w przeznaczony do tego celu pozycji w sprawozdaniu finansowym, lecz ujmowaniu ich w aktywach podmiotu. Dzięki takiej praktyce sprawca może zaniżyć koszty i zawyżyć wyniki finansowe oraz zwiększać wartość określonego składnika aktywów. I tak na przykład, koszty związane z wynajmem pomieszczeń będą przez sprawcę ujmowane jako nakłady inwestycyjne<sup>2</sup>.

**Przesuwanie kosztów** – w przeciwieństwie do omawianego wyżej przykładu, służącego trwałemu wyłączeniu kosztów i ujęciu ich w aktywach, przesunięcie kosztów to ujęcie ich w innym okresie sprawozdawczym niż ten, w którym je poniesiono. Dzięki takiemu zabiegowi można przez krótki czas, na przykład w określonym roku, poprawić wyniki finansowe podmiotu. Jednak w dłuższym okresie koszty będą wykazane w całości w rachunku zysków i strat. Takie „chwilowe poprawianie” wyniku może służyć wielu celom, między innymi otrzymaniu kredytu dzięki poprawionej zdolności kredytowej, pozyskaniu inwestorów, utrzymaniu się określonej osoby na stanowisku prezesa zarządu spółki itp.

**Zmiana odpisów amortyzacyjnych** – amortyzacja jest jednym z podstawowych kosztów działalności operacyjnej i wpływa na wynik finansowy podmiotu. Oprócz kosztów amortyzacji, do kosztów działalności operacyjnej zalicza się: koszty zużycia materiałów i energii, usług obcych, wynagrodzeń i ubezpieczeń społecznych (tzw. pochodnych od wynagrodzeń), podatki i opłaty, pozostałe koszty operacyjne. Amortyzacja odzwierciedla zużycie w określonym czasie składnika aktywów, co powoduje, że traci on wartość. Informacja o kosztach amortyzacji jest zatem istotna dla decydenta, gdyż wskazuje na możliwość odtworzenia substancji majątkowej podmiotu.

Ustalenie czasu użytkowania składnika aktywów należy do zadań jednostki. Sprzyja to swobodzie gospodarowania, ale i stwarza pole do nadużyć. Podmioty, które chcą przedstawić decydom dobre wyniki działalności mogą zaniżyć wartość stawek amortyzacyjnych, zwłaszcza gdy istnieje możliwość dokonywania odpisów w długim okresie. Taka praktyka może przynieść korzyści podmiotom zaniżającym wartość stawek amortyzacyjnych, gdyż lepsze wyniki gospodarowania ułatwiają zaciągnięcie kredytu lub pozyskanie środków w drodze emisji akcji.

Istnieją dwa rodzaje oszustw polegających na manipulowaniu odpisami amortyzacyjnymi i przedstawianiu wartości tych odpisów niezgodnie ze stanem faktycznym. Pierwszy, gdy umyślnie ustala się stawki amortyzacji nieodpowiednie

<sup>2</sup> Aktywa to kontrolowane przez jednostkę zasoby majątkowe o wiarygodnie określonej wartości, powstałe w wyniku przeszłych zdarzeń, które spowodują w przyszłości wpływ do jednostki korzyści ekonomicznych.

do rzeczywistego zużycia składników aktywów, a następnie w określonym czasie, najodpowiedniejszym dla podmiotu, dokonuje się korekty wcześniej przyjętych stawek amortyzacyjnych do stanu odpowiadającego rzeczywistości. Drugi, gdy umyślnie ustala się stawki amortyzacyjne nieodpowiednie do rzeczywistego zużycia składników aktywów, a także nie koryguje tych stawek, co w efekcie prowadzi do zrównania wartości początkowej aktywów z wartością umorzenia, a zatem do korzystania przez podmiot z aktywów, choć według zapisów księgowych ich wartość wynosi zero, ponieważ się zużyły.

**Ujęcie remontu jako ulepszenia** – stosując ten stosunkowo prosty zabieg księgowy, sprawca oszustwa ma możliwość manipulowania kosztami, jeśli wydaje pieniądze na modernizację lub remonty środków trwałych. Modernizacja – inaczej mówiąc ulepszenie (przebudowa, rozbudowa, adaptacja) środka trwałego – sprawia, że następuje zwiększenie wartości użytkowej, a zatem i wzrost wartości tego środka. W takiej sytuacji koszty ulepszeń nie obciążają bieżącego okresu. Natomiast w razie remontu, podejmowane działania służą przywróceniu stanu pierwotnego środka trwałego, który zmienił się na skutek zużycia. W takiej sytuacji koszt remontu obciąża bieżący rachunek zysków i strat.

Co oznaczają powyższe wywody księgowe z punktu widzenia potencjalnego oszustwa księgowego? Remonty mogą być umyślnie traktowane jak ulepszenia, dzięki czemu możliwe jest zawyżenie wyników finansowych jednostki. Bywa też, że koszty ulepszeń ujmuje się jako koszty remontów, co pozwala na pogorszenie wyniku finansowego bieżącego okresu.

**Tworzenie fikcyjnych rezerw** – jest sposobem na zmianę wielkości wyniku finansowego. Rezerwy tworzy się na pewne lub bardzo prawdopodobne przyszłe zobowiązania, których kwotę można w sposób wiarygodny oszacować. Rezerwy pomniejszają wynik finansowy, powiększają pozostałe koszty operacyjne, gdy dotyczą działalności operacyjnej. Natomiast, gdy dotyczą działalności finansowej powiększają pozostałe koszty finansowe. Rezerwa może być tworzona na przykład na odprawy dla pracowników.

Samo tworzenie rezerw jest czynnością racjonalną, gdyż podmiot gospodarczy zabezpiecza środki w związku z możliwością zaistnienia przyszłych obciążeń finansowych. Istnienie rezerw nie stanowi zatem problemu, gdyż jest to dopuszczalny sposób działania. Badającego sprawozdanie finansowe powinien interesować sposób, w jaki ustalono wartość zobowiązania, które może ciążyć na jednostce oraz termin jego powstania.

Istnieją trzy rodzaje możliwych oszustw księgowych. Po pierwsze, może się zdarzyć, że jednostka celowo nie tworzy rezerw, chociaż są ku temu powody, co umożliwia poprawę wyniku finansowego. Na przykład, mimo że byli pracownicy



skierowali pozwy do sądu pracy i służby prawne podmiotu gospodarczego potwierdzają trafność formułowanych przez nich zarzutów, jednostka nie tworzy rezerw.

Po drugie, jednostka utworzy rezerwy, a następnie nie likwiduje ich gdy są zbędne, lecz wówczas, kiedy nadarza się najlepsza sposobność dla podmiotu.

Po trzecie, istnieje możliwość zawyżania rezerw w bieżącym okresie, a nawet ich fikcyjnego tworzenia po to, by w odpowiednim momencie je rozwiązać. Taki zabieg księgowy pozwala na manipulowanie wynikiem finansowym jednostki.

**Przyspieszone fakturowanie** – przed końcem okresu sprawozdawczego (tzw. dniem bilansowym) wystawia się faktury na przedpłaty i zalicza przychód z takich operacji do przychodów bieżącego okresu, choć realizacja transakcji nastąpi w roku następnym. W ramach procederu tzw. przyspieszonego fakturowania wysyła się towar do innych podmiotów i obciąża je fakturami, choć towar nie był zamówiony. Taki proceder pozwala zwiększyć wyniki sprzedaży.

**Sprzedaż karuzelowa** – sprzedaż aktywów na określony czas po to, by je później odkupić, ale po znacznie wyższej cenie niż cena sprzedaży. Dzięki temu jednostka dokonująca sprzedaży może generować koszty i obniżyć wynik finansowy.

**Odpisy aktualizacyjne aktywów** – korekta dotychczasowej wartości aktywów. W zależności od charakteru aktywów, których wartość zmniejsza się wskutek odpisu, koszty (odpisy zalicza się do kosztów okresu, w którym są dokonywane) mogą mieć postać finansową lub operacyjną. Do typowych kosztów kapitałowych zalicza się: po pierwsze, odpisy aktualizujące wartość aktywów, które były przeszacowane, to jest miały wyższą wartość niż cena nabycia lub koszt wytworzenia (na przykład środki trwałe) – odpisy obciążają kapitał rezerwowy z aktualizacji wyceny; po drugie, odpisy aktualizujące wartość aktywów – odpisy zostały wykonane, gdyż zmieniła się polityka rachunkowości. W tym wypadku, odpisy obciążają kapitał własny. Sprawca oszustwa nie będzie dokonywał odpisów aktualizacyjnych, dzięki czemu będzie zawyżał wartość aktywów, ponieważ ich nie urealnia. Ponadto, nie ujawniając kosztów, zawyży wynik finansowy, na przykład po to, aby wykazać zdolność kredytową podmiotu.

**Odpisy aktualizacyjne zapasów** – korekty wartości zapasów o odpis aktualizacyjny służą temu, by wartość aktywów wyrażona w kosztach nie przewyższała przychodów, jakie można uzyskać z tytułu ich sprzedaży lub wykorzystania. A zatem zapasy na dzień bilansowy wycenia się w cenach nabycia, zakupu (materiały, towary) lub według kosztu wytworzenia (wyroby gotowe, produkty w toku), nie wyższych od ceny sprzedaży netto. W razie utraty wartości użytkowej lub handlowej zapasów różnice wynikające z wyceny rzeczowych aktywów obrotowych według cen sprzedaży netto – zamiast cen nabycia, zakupu, kosztu wytworzenia – zalicza się odpowiednio albo do pozostałych kosztów operacyjnych, kosztów wytworzenia lub kosztów sprzedaży. Jeśli z kolei ustana okoliczności, z powodu

których dokonano odpisu aktualizującego, zwiększa się wartość składnika aktywów o uprzednio dokonany odpis aktualizacyjny (w odpowiedniej części) i zalicza odpis do pozostałych przychodów operacyjnych. W wypadku całkowitej utraty wartości składników rzeczowych aktywów dokonuje się odpisu wartości tych składników w ciężar strat nadzwyczajnych. Owe działania oparte na szacunkach stwarzają pole do manipulacji danymi księgowymi.

**Odpisy aktualizacyjne należności** – należności stanowią element aktywów i zgodnie z zasadami rachunkowości na ostatni dzień bilansowy należy je wycenić w kwocie wymagalnej zapłaty, a zatem nie tylko należności głównej, ale także należnych odsetek. Zgodnie z art. 35b ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>3</sup>, wartość należności aktualizuje się, uwzględniając stopień prawdopodobieństwa ich zapłaty przez dokonanie odpisu aktualizującego w odniesieniu do:

1) należności od dłużników postawionych w stan likwidacji lub w stan upadłości – do wysokości należności nieobjętej gwarancją lub innym zabezpieczeniem należności, zgłoszonej likwidatorowi lub sędziemu komisarzowi w postępowaniu upadłościowym;

2) należności od dłużników w razie oddalenia wniosku o ogłoszenie upadłości, jeżeli majątek dłużnika nie wystarcza na zaspokojenie kosztów postępowania upadłościowego – w pełnej wysokości należności;

3) należności kwestionowanych przez dłużników oraz z których zapłatą dłużnik zalega, a według oceny sytuacji majątkowej i finansowej dłużnika spłata należności w umownej kwocie nie jest prawdopodobna – do wysokości niepokrytej gwarancją lub innym zabezpieczeniem należności;

4) należności stanowiących równowartość kwot podwyższających należności, w stosunku do których uprzednio dokonano odpisu aktualizującego – w wysokości tych kwot, do czasu ich otrzymania lub odpisania;

5) należności przeterminowanych lub nieprzeterminowanych o znacznym stopniu prawdopodobieństwa nieściągalności, w wypadkach uzasadnionych rodzajem prowadzonej działalności lub strukturą odbiorców – w wysokości wiarygodnie oszacowanej kwoty odpisu, w tym także odpisu ogólnego na nieściągalne należności.

Odpisy aktualizujące wartość należności zalicza się odpowiednio do pozostałych kosztów operacyjnych lub do kosztów finansowych – zależnie od rodzaju należności, której dotyczy odpis. Należności umorzone, przedawnione lub nieściągalne zmniejszają dokonane uprzednio odpisy aktualizujące ich wartość. Należności umorzone, przedawnione lub nieściągalne, od których nie dokonano odpisów aktualizujących ich wartość lub dokonano odpisów w niepełnej wysokości, zalicza się odpowiednio do pozostałych kosztów operacyjnych lub kosztów finansowych.

<sup>3</sup> T.j. DzU z 2002 r., nr 76, poz. 694, ze zm., w tym z 2008 r., nr 63, poz. 393.

Istnieje zatem możliwość zmniejszenia wielkości należności na ostatni dzień bilansowy, jeśli nie wycenia się ich w kwocie wymagalnej zapłaty lub wycenia błędnie. Można również zwiększać wielkość należności, stosując do obliczeń nieprawidłową wysokość odsetek.

Wśród innych oszukańczych praktyk można wymienić między innymi umyślne dokonanie błędnej wyceny udziałów lub akcji posiadanych w innych spółkach prawa handlowego. Proceder polega na tym, że wyceny udziałów w innych jednostkach oraz inwestycji zaliczonych do aktywów trwałych nie wycenia się na dzień bilansowy według ceny nabycia, pomniejszonej o odpisy z tytułu trwałej utraty wartości lub według wartości godziwej, a tym samym nie wykazuje się w sprawozdaniu finansowym realnej wartości aktywów. Brak wyceny aktywów finansowych pomniejszonej o wymienione odpisy spowoduje zatem, że wartość aktywów wzrośnie.

W wypadku spółek powiązanych kapitałowo istnieje ryzyko sztucznego zwiększenia płynności finansowej, a zatem poprawiania sytuacji jednej ze spółek dzięki wystawianiu weksli przez inne spółki, z których wynika, że miały one zobowiązania finansowe względem tej jednostki. Do oszukańczych praktyk można zaliczyć także umyślne zawyżenie aportu wnoszonego przez wspólników na pokrycie kapitału podstawowego w innej spółce.

Manipulowanie wielkością i wartością zapasów w celu poprawy wyniku finansowego jest kolejnym sposobem tworzenia nierzetelnego obrazu działalności gospodarczej. I tak na przykład: nieprawidłowo ustala się wartości zapasów, w tym nie koryguje się ich wartości wskutek zmniejszenia wartości użytkowej i handlowej, nie odpisuje się zapasów nieprzydatnych, w tym wyrobów gotowych, które straciły wartość użytkową.

W rachunku zysków i strat można wymienić takie sposoby zniekształcania obrazu rzeczywistości, jak m.in. zaliczanie do przychodów niewykonanych usług lub niesprzedanych wyrobów, a następnie w nowym okresie sprawozdawczym dokonanie storna. W efekcie można w ten sposób poprawić pod koniec okresu sprawozdawczego fikcyjnie wyniki działalności gospodarczej. Inny przykład, to ujmowanie wpływów z tytułu umowy wieloletniej jako przychodu roku bieżącego, choćby z tytułu dzierżawy pomieszczeń.

Zaprezentowane tu rodzaje oszukańczych praktyk świadczą o tym, że dane księgowe należy traktować ostrożnie, bowiem mogą ukrywać więcej niż odsłaniają, na co zwrócił uwagę między innymi M. Armstrong<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> M. Armstrong: *Jak być lepszym menedżerem*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1999, s. 106-107; zob. Z. Dobrowolski: *Czynniki sprawności kontroli państwowej*, Wydawnictwo PWSZ, Sulechów 2004, s. 54.

Omawiane przykłady oszustw nie wyczerpują całej palety nielegalnych praktyk, z jakimi można się spotkać, kontrolując działalność jednostek sporządzających sprawozdania finansowe. Ostatnio zetknąłem się na przykład ze sporządzaniem i rozliczaniem, wręcz na masową skalę, fikcyjnych poleceń wyjazdu służbowego, a następnie wykorzystywaniem pozyskanych tą drogą pieniędzy na cele prywatne; sporządzaniem protokołów ze spisu z natury materiałów, choć w rzeczywistości żadnego spisu z natury nie było; antydatowaniem dokumentów stanowiących podstawę do wypłaty środków.

Kontrolerzy powinni zatem bacznie przyglądać się dokumentom zanim, między innymi na ich podstawie, ustalą stan faktyczny. Należy pamiętać, że kluczową czynnością w procesie kontroli jest właśnie poznanie stanu faktycznego stanowiącego przedmiot kontroli. Uznanie za wiarygodne nierzetelnych dokumentów wyklucza możliwość otrzymania prawidłowego i obiektywnego obrazu kontrolowanej sfery, a w konsekwencji prowadzi do formułowania nietrafnych ocen, uwag i wniosków, co z kolei deprecjonuje sam proces kontroli, a także organ, który ją przeprowadza.

*doc. dr Zbysław Dobrowolski \**  
*Delegatura NIK w Zielonej Górze*

---

\* Autor współpracował jako wykładowca z OECD SIGMA oraz z INTOSAI DI w charakterze eksperta ds. kontroli i wykładowcy; jedyny dotychczas polski przedstawiciel. Na potrzeby INTOSAI DI opracował podręcznik szkoleniowy.

**Paweł Wieczorek**

**WZROST CEN W POLSCE W LATACH 2007–2008  
NA TLE PROCESÓW INFLACYJNYCH W POZOSTAŁYCH KRAJACH  
UNII EUROPEJSKIEJ**

Od połowy 2007 r. ceny towarów i usług konsumpcyjnych wzrosły w Polsce w skali, jakiej nie notowano od wielu lat, poza kilkumiesięcznym okresem podwyższonej inflacji bezpośrednio po akcesji Polski do Unii Europejskiej. O ile do września ubiegłego roku wskaźnik inflacji mieścił się w granicach celu inflacyjnego wyznaczonego przez Radę Polityki Pieniężnej (aktualnie 2,5% plus-minus 1 punkt procentowy), zaś w październiku kształtował się poniżej górnej granicy pasma odchyień od celu (3,5%), o tyle w listopadzie i grudniu 2007 r. oraz w kolejnych miesiącach 2008 r. wzrost cen konsumpcyjnych wyraźnie wykroczył poza tę granicę. Nasilenie inflacji nie jest jednak wyłącznie problemem Polski, bowiem w ciągu minionych kilkunastu miesięcy ceny wyraźnie podniosły się w większości krajów Unii, szczególnie w grupie nowych członków (UE-12). Eksperti różnią się w ocenie trwałości tego zjawiska.

Główną przyczyną wzrostu inflacji są wyższe ceny żywności oraz surowców mineralnych, zwłaszcza nośników energii (ropa, gaz). Ścisłe powiązanie polskiej gospodarki z gospodarką światową oznacza łatwość przenoszenia do nas różnych wstrząsów ekonomicznych, w tym ruchu cen na rynkach międzynarodowych. Inaczej mówiąc, globalne zjawiska inflacyjne wywierają silny wpływ na dynamikę cen w Polsce, częściowo bezpośrednio, głównie zaś pośrednio, oddziałując na ceny w dawnej Unii (UE-15), które z kolei – przez handel wewnętrzny – są przenoszone do państw UE-12.

Niska inflacja jest jednym z warunków stabilności środowiska makroekonomicznego, w jakim działają przedsiębiorcy, bez czego żadna gospodarka nie utrzyma

się długo na ścieżce szybkiego rozwoju. Tylko wówczas firmy mogą racjonalnie – i bez zbędnego ryzyka ekonomicznego – kalkulować koszty oraz spodziewane efekty decyzji biznesowych, szczególnie inwestycyjnych. Przedsiębiorcy wykorzystują przewidywania dotyczące inflacji przy opracowywaniu kosztorysów projektów biznesowych, planowaniu kosztów pracy, szacowaniu popytu na swoje towary, a także ustalaniu polityki cenowej. O wiele łatwiej jest to robić, mając wiarygodne i stabilne prognozy makroekonomiczne, które są tym pewniejsze, im niższa inflacja.

Stabilność cen wiąże się z niskimi stopami procentowymi, a więc tańszym kredytem, i co za tym idzie większą opłacalnością projektów inwestycyjnych. Presja inflacyjna podnosi ryzyko ekonomiczne dla inwestorów, którzy w tej sytuacji mniej chętnie angażują się w kosztowne przedsięwzięcia biznesowe. Wszystko to razem oznacza, że niska inflacja sprzyja realizacji działań ukierunkowanych na poprawę konkurencyjności i innowacyjności firm, i generalnie – ułatwia prowadzenie działalności gospodarczej<sup>1</sup>.

### Pojęcie inflacji oraz metody jej liczenia

Wyrazem inflacji jest wzrost poziomu cen określonego koszyka towarów i usług, prowadzący do obniżania siły nabywczej pieniądza. Przyczyny tego zjawiska mogą być bardzo różne i stąd wynikają problemy w nadaniu pojęciu inflacji jednoznacznej treści. Mogą one tkwić w polityce pieniężnej, kredytowej oraz budżetowej, być związane z nadmiernym inwestowaniem, z ujawnianiem się „wąskich gardeł” w gospodarce narodowej (szoków podaźowych), wzrostem cen na rynkach światowych, a także wysoką dynamiką płac przekraczającą tempo wzrostu wydajności pracy. Źródła inflacji na ogół tkwią głęboko w strukturze gospodarki narodowej, produkcji i kosztów jej wytworzenia, jak też strukturze podziału dochodu narodowego.

Względnie łatwą do uchwycenia bezpośrednią przyczyną inflacji może być – z jednej strony – wzrost kosztów produkcji, z drugiej zaś – nadmierny wzrost popytu (inwestycyjnego oraz konsumpcyjnego) w stosunku do możliwości podaży dóbr i usług. Na tym tle w literaturze ekonomicznej rozróżnia się dwa podstawowe typy inflacji: inflację pchaną przez koszty oraz inflację ciągnioną przez popyt. Szczególnie trudno jest opanować inflację, która przybiera postać swoistego wyścigu cen i płac. Wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych powoduje zwiększenie kosztów utrzymania, a więc pracownicy żądają podwyżek płac, które zrekompensują

---

<sup>1</sup> Szybko wzrastające ceny utrudniają również racjonalne planowanie wydatków przez konsumentów indywidualnych, którzy przy podejmowaniu decyzji o zakupie towarów i usług często kierują się bardziej chęcią zminimalizowania skutków utraty wartości pieniędzy pozostających w ich dyspozycji, niż rzeczywistymi potrzebami konsumpcyjnymi.

wałyby im ten wzrost. Takie podwyżki są jednak z reguły wyższe od rzeczywistego wzrostu wydajności pracy. A skoro płace rosną szybciej niż wydajność, zwiększają się koszty produkcji, co z kolei zmusza przedsiębiorców do dalszych podwyżek cen. Rodzi to ponowne żądania wzrostu płac i w ten sposób w pewnym momencie może dojść do spirali inflacyjnej, windującej ceny na coraz wyższy poziom<sup>2</sup>.

Podstawową miarą inflacji jest wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych (ang. *consumer prices index* – CPI), odnoszący się do odpowiednio dobranego koszyka towarów i usług nabywanych przez statystyczne gospodarstwo domowe<sup>3</sup>. Na wysokość CPI mają jednak istotny wpływ także ceny towarów, które charakteryzują się silnymi zaburzeniami (sezonowymi lub podażowymi) albo z innych powodów nie są reprezentatywne (np. nie są wynikiem mechanizmów rynkowych), co w sumie zniekształca rzeczywisty obraz (siłę i strukturę) zjawisk inflacyjnych w danej gospodarce. W konsekwencji – z uwagi na to, że wskaźnik CPI uwzględnia ceny bardzo licznej grupy towarów i usług – nie zawsze pozwala klarownie oddzielić zmiany cen, które są efektem szoków podażowych oraz wahań sezonowych od trwałych źródeł inflacji.

Użyteczne narzędzie analityczne służące wyeliminowaniu wspomnianych zniekształceń stanowi tzw. inflacja bazowa (ang. *core inflation*). Wskaźnik ten odnosi się do części procesów inflacyjnych, która jest związana z oczekiwaniami inflacyjnymi oraz presją popytową i pozostaje niezależna od szoków podażowych, a także innych czynników o charakterze przejściowym. Inaczej mówiąc, inflacja bazowa obejmuje segment inflacji wrażliwy na decyzje podejmowane w ramach polityki pieniężnej.

Najbardziej popularną metodą obliczania inflacji bazowej jest wyłączenie z ogólnego wskaźnika CPI jednej z następujących kategorii cen:

– cen kontrolowanych, tj. cen, których znaczną część stanowi podatek akcyzowy (paliwa, napoje alkoholowe, wyroby tytoniowe) lub takich, na które ustalane są górne limity wzrostu (energia elektryczna, usługi pocztowe i telekomunikacyjne) bądź cen, które są ustalane przez samorządy (komunikacja miejska); ceny te – odpowiadające za około 25% wskaźnika CPI – nie są kształtowane w wyniku gry sił rynkowych i w związku z tym ich rozkład nie może odzwierciedlać rzeczywistych tendencji inflacyjnych w gospodarce;

– cen o największej zmienności, tj. cen towarów i usług, których podaż charakteryzuje się silną sezonowością lub też tych, których ceny podlegają zmianom o charakterze szokowym lub cyklicznym; chodzi o ceny znacznej części warzyw i owoców, opłaty za użytkowanie mieszkania, ceny energii elektrycznej, a także

<sup>2</sup> W. M. Orłowski: *Dolujący wzrost*, „Polityka” nr 13 z 29.03.2008 r., s. 42.

<sup>3</sup> Wskaźnik CPI stosowany przez GUS oraz NBP w badaniach inflacji jest w sensie metodologicznym bardzo zbliżony do wykorzystywanego przez Eurostat wskaźnika zharmonizowanego indeksu cen konsumpcyjnych (ang. *Harmonized Indices of Consumer Prices* – HICP).

pewne rodzaje usług pocztowych i telekomunikacyjnych, które w sumie odpowiadają za około 15% wskaźnika CPI;

– cen żywności oraz paliw, które w ogromnym stopniu są kształtowane na rynkach światowych i wpływają na ceny krajowe w efekcie procesów globalizacyjnych; wskaźnik inflacji bazowej pomijający ceny żywności i paliw – odpowiedzialne za około 33% CPI – określany jest mianem inflacji netto.

Poza przedstawionymi wyżej tzw. metodami mechanicznymi, do szacowania inflacji bazowej stosuje się także metody statystyczne, a wśród nich miarę inflacji znaną pod nazwą „15% średniej obciętej”. Wskaźnik ten stanowi średnią ważoną policzoną z pewnego zbioru cen towarów i usług, których wagi w statystycznym koszyku zakupów są większe niż 15% i mniejsze niż 85%. W ten sposób zostają odrzucone wskaźniki cen o największej i najmniejszej dynamice w porównaniu z okresem odniesienia.

### **Charakterystyka procesów inflacyjnych w krajach Unii Europejskiej**

#### **Państwa Unii Europejskiej ogółem**

W latach dziewięćdziesiątych XX wieku i pierwszej połowie bieżącej dekady inflacja w wielu państwach świata – zwłaszcza w Europie – pozostawała raczej niska, z jednej strony dzięki szybkiemu wzrostowi wydajności pracy, z drugiej zaś – w następstwie prowadzenia przez banki centralne polityki pieniężnej, która skutecznie tłumiała presję inflacyjną. Sytuacja zmieniła się w 2007 r., kiedy – w ślad za wzrastającymi cenami surowców mineralnych – zaczęła drożeć żywność. Spowodowało to przyspieszenie inflacji na świecie, w tym również na obszarze Unii Europejskiej. W rezultacie średni ważony wskaźnik inflacji dla 27 państw Unii podniósł się w ciągu 12 miesięcy o 1,8 punktu procentowego – z 2,1% w maju 2007 r. do 3,9% w maju 2008 r. (rysunek 1). W tym czasie (do marca 2008 r.) tzw. wartość referencyjna, czyli dopuszczalna inflacja w strefie euro, wynosiła 3,2%<sup>4</sup>.

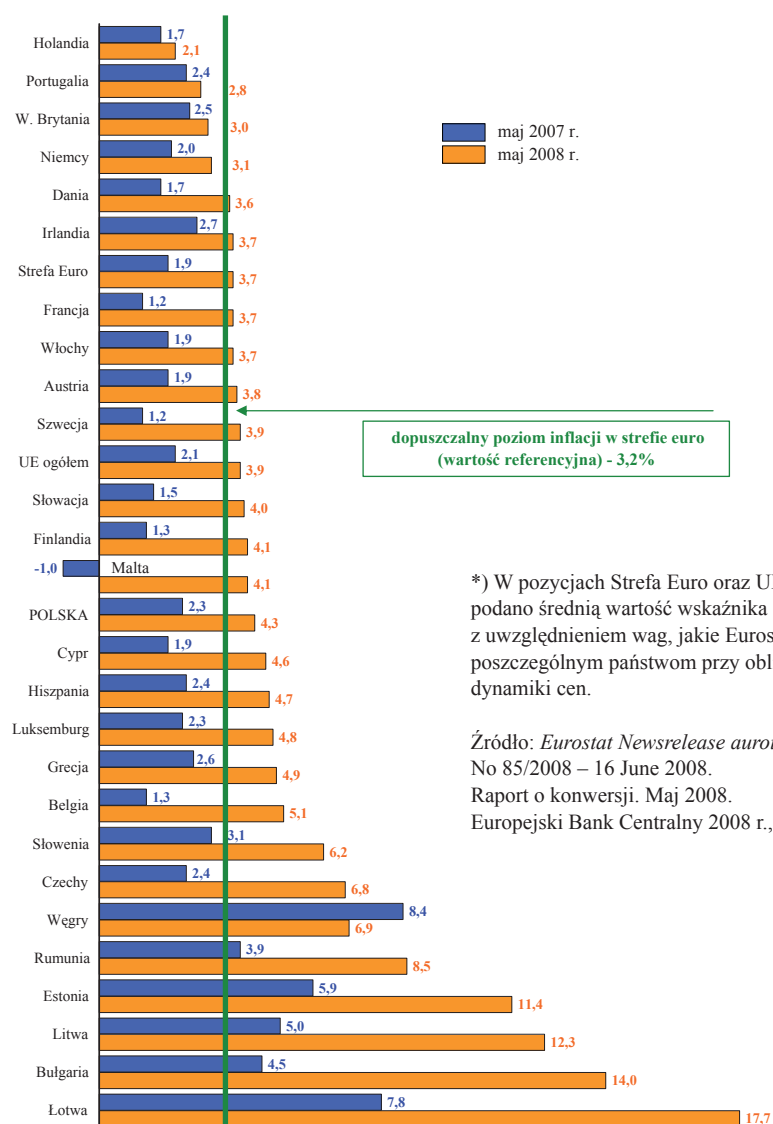
Analiza procesów inflacyjnych w latach 1997–2007 występujących w państwach członkowskich – bazująca na średniorocznym wskaźniku cen towarów i usług konsumpcyjnych – prowadzi do dość skomplikowanego obrazu zmian w tym zakresie (tabela 1). W wypadku niektórych państw UE-12 (Czechy, Polska, republiki bałtyckie, Węgry) widoczny po 2006 r. wzrost inflacji stanowi w pewnym stopniu odwrócenie wieloletniego trendu spadkowego inflacji, odzwierciedlającego proces stabilizacji gospodarki tych państw w okresie transformacji systemowej oraz przygotowań do członkostwa w Unii. Z kolei w grupie krajów UE-15 można

<sup>4</sup> *Raport o konwergencji. Maj 2008*, Europejski Bank Centralny, 2008, s. 9.



Rysunek 1

**Wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych (HICP) w krajach UE  
w maju 2007 r. oraz maju 2008 r. (w %)  
(analogiczny miesiąc roku poprzedniego = 100)**



wskazać państwa, w których w latach 2006–2007 nie odnotowano istotnego wzrostu stopy inflacji lub nawet miał miejsce dalszy spadek wskaźnika cen (kraje Beneluksu, Dania, Francja, Grecja, Hiszpania, Portugalia, Wielka Brytania, Włochy), jak również kraje, w których procesy inflacyjne nasiliły się (Austria, Finlandia, Irlandia, Niemcy, Szwecja).

Tabela 1

**Średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych (HICP)  
w krajach UE w latach 1997–2007 (w %)**

Kraje	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Średnia UE-27	1,7	1,3	1,2	1,9	2,2	2,1	2,0	2,0	2,2	2,2	2,3
Austria	1,2	0,8	0,5	2,0	2,3	1,7	1,3	2,0	2,1	1,7	2,2
Belgia	1,5	0,9	1,1	2,7	2,4	1,6	1,5	1,9	2,5	2,3	1,8
Bułgaria	b.d.	18,7	2,6	10,3	7,4	5,8	2,3	6,1	6,0	7,4	7,6
Cypr	3,3	2,3	1,1	4,9	2,0	2,8	4,0	1,9	2,0	2,2	2,2
Czechy	8,0	9,7	1,8	3,9	4,5	1,4	-0,1	2,6	1,6	4,0	7,9
Dania	2,0	1,3	2,1	2,7	2,3	2,4	2,0	0,9	1,7	1,9	1,7
Estonia	9,3	8,8	3,1	3,9	5,6	3,6	1,4	3,0	4,1	4,4	6,7
Finlandia	1,2	1,3	1,3	2,9	2,7	2,0	1,3	0,1	0,8	1,3	1,6
Francja	1,3	0,7	0,6	1,8	1,8	1,9	2,2	2,3	1,9	1,9	1,6
Grecja	5,4	4,5	2,1	2,9	3,7	3,9	3,4	3,0	3,5	3,3	3,0
Hiszpania	1,9	1,8	2,2	3,5	2,8	3,6	3,1	3,1	3,4	3,6	2,8
Holandia	1,9	1,8	2,0	2,3	5,1	3,9	2,2	1,4	1,5	1,7	1,6
Irlandia	1,3	2,1	2,5	5,3	4,0	4,7	4,0	2,3	2,2	2,7	2,9
Litwa	10,3	5,4	1,5	1,1	1,6	0,3	-1,1	1,2	2,7	3,8	5,8
Luksemburg	1,4	1,0	1,0	3,8	2,4	2,1	2,5	3,2	3,8	3,0	2,7
Łotwa	8,1	4,3	2,1	2,6	2,5	2,0	2,9	6,2	6,9	6,6	10,1
Malta	3,9	3,7	2,3	3,0	2,5	2,6	1,9	2,7	2,5	2,6	0,7
Niemcy	1,5	0,6	0,6	1,4	1,9	1,4	1,0	1,8	1,9	1,8	2,3
POLSKA	15,0	11,8	7,2	10,1	5,3	1,9	0,7	3,6	2,2	1,3	2,6
Portugalia	1,9	2,2	2,2	2,8	4,4	3,7	3,3	2,5	2,1	3,0	2,4
Rumunia	154,8	59,1	45,8	45,7	34,5	22,5	15,3	11,9	9,1	6,6	4,9
Słowacja	6,0	6,7	10,4	12,2	7,2	3,5	8,4	7,5	2,8	4,3	1,9
Słowenia	8,3	7,9	6,1	8,9	8,6	7,5	5,7	3,7	2,5	2,5	3,8
Szwecja	1,8	1,0	0,5	1,3	2,7	1,9	2,3	1,0	0,8	1,5	1,7
Węgry	18,5	14,2	10,0	10,0	9,1	5,2	4,7	6,8	3,5	4,0	7,9
Wielka Brytania	1,8	1,6	1,3	0,8	1,2	1,3	1,4	1,3	2,1	2,3	2,3
Włochy	1,9	2,0	1,7	2,6	2,3	2,6	2,8	2,3	2,2	2,2	2,0

Źródło: Baza danych Eurostat.

Przyczyną wyższego w państwach UE-12 – w porównaniu z krajami dawnej UE – wzrostu wskaźnika inflacji jest znacznie większy w grupie nowych członków Unii udział wydatków żywnościowych w strukturze konsumpcji. W państwach UE-15 artykuły żywnościowe stanowią przeciętnie jedynie 12,1% wydatków konsumpcyjnych typowego gospodarstwa domowego, natomiast w Czechach – 15,5%, na Węgrzech – 16,8%, Słowacji – 17,9%, w Polsce – 20,9%, w republikach bałtyckich – 17-25,8% oraz Rumunii – 29,7% (dane Eurostat dotyczące 2006 r.)<sup>5</sup>. Ponadto gospodarki krajów UE-12 charakteryzują się wyższą energochłonnością niż starych państw Unii. W tej sytuacji przyspieszenie wzrostu cen żywności oraz paliw na rynkach światowych musiało odbić się bardziej na nowych członkach Unii niż państwach UE-15.

## Polska

W 1999 r. udało się stłumić hiperinflację z lat 1989–1990<sup>6</sup> do wymiaru jednocyfrowego (7,3%) i następnie – po przejściowym wzroście wskaźnika inflacji w 2000 r. (10,1%) – dalej stopniowo ograniczać dynamikę cen do poziomu około 1% w 2003 r. W latach 2004–2007, mimo okresowych wahań, ceny konsumpcyjne w Polsce w porównaniu z wieloma innymi państwami Unii Europejskiej rosły w wolnym tempie. Ścieżkę walki z inflacją wyznaczały kolejno przyjmowane przez Radę Polityki Pieniężnej tzw. cele inflacyjne, zakładające coraz niższy poziom dopuszczalnego wskaźnika cen (tabela 2). Realizowana w Polsce strategia bezpośredniego celu inflacyjnego okazała się skutecznym narzędziem przełamania wysokich oczekiwań inflacyjnych i zapewniania wiarygodności polityki pieniężnej ukierunkowanej na hamowanie dynamiki cen. Po 2003 r. wprowadzono cel ciągły, który był już związany nie tyle z potrzebą obniżania inflacji, ile z jej stabilizacją na poziomie gwarantującym spełnienie fiskalnych kryteriów konwergencji<sup>7</sup>. Od 2002 r. do października 2007 r. (z przerwą w drugiej połowie 2004 r.) Polska spełniała te wymagania<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Na obszarze UE-15 występują pod tym względem spore zróżnicowania. Zakup żywności pochłania najmniejszą część wydatków konsumpcyjnych mieszkańców Europy Zachodniej i Północnej, natomiast w krajach Południa wskaźnik ten kształtuje się wyraźnie powyżej średniej dla UE-15. Jednocześnie w nowych krajach Unii daje się zauważyć tendencja do stopniowego spadku znaczenia wydatków na żywność w całokształcie wydatków konsumpcyjnych. M. Szczurek: *Globalne źródła przyspieszenia inflacji cen żywności w Europie*, [w:] *Inflacja – czy mamy nowy problem?*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, „Zeszyty BRE Bank – CASE”, nr 95/2008, s. 12-13.

<sup>6</sup> Średnioroczna inflacja wyniosła w 1989 r. 351,1%, a w 1990 r. – 685,8% (w obydwu wypadkach rok poprzedni przyjęto za 100%).

<sup>7</sup> Zob. szerzej: J. Mackiewicz-Lyziak: *Strategie bezpośredniego celu inflacyjnego w Czechach, Polsce i na Węgrzech*, „Ekonomista” nr 6/2007.

<sup>8</sup> Zdaniem Ministerstwa Finansów, Polska może ponownie spełnić kryterium inflacyjne w 2009 r. Zob. wypowiedź ministra finansów J. Rostowskiego na łamach „Gazety Prawnej” (wyd. internetowe z 27.06.2008 r.).

Tabela 2

**Cele inflacyjne w Polsce wyznaczone przez Radę Polityki Pieniężnej  
(w % i pkt. proc.)**

Data wyznaczenia	Cel inflacyjny	Data realizacji celu
Wrzesień 1997 r.	9,5%	Grudzień 1998 r.
Czerwiec 1998 r.	8,0-8,5%	Grudzień 1999 r.
Marzec 1999 r.	6,6-7,8%	
Wrzesień 1999 r.	5,4-6,8%	Grudzień 2000 r.
Wrzesień 2000 r.	6,0-8,0%	Grudzień 2001 r.
Wrzesień 2001 r.	5,0% ± 1 pkt proc.	Grudzień 2002 r.
Czerwiec 2002 r.	3,0% ± 1 pkt proc.	
Wrzesień 2002 r.	3,0% ± 1 pkt proc.	Grudzień 2003 r.
Luty 2003 r.	2,5% ± 1 pkt proc.	Po 2003 r.

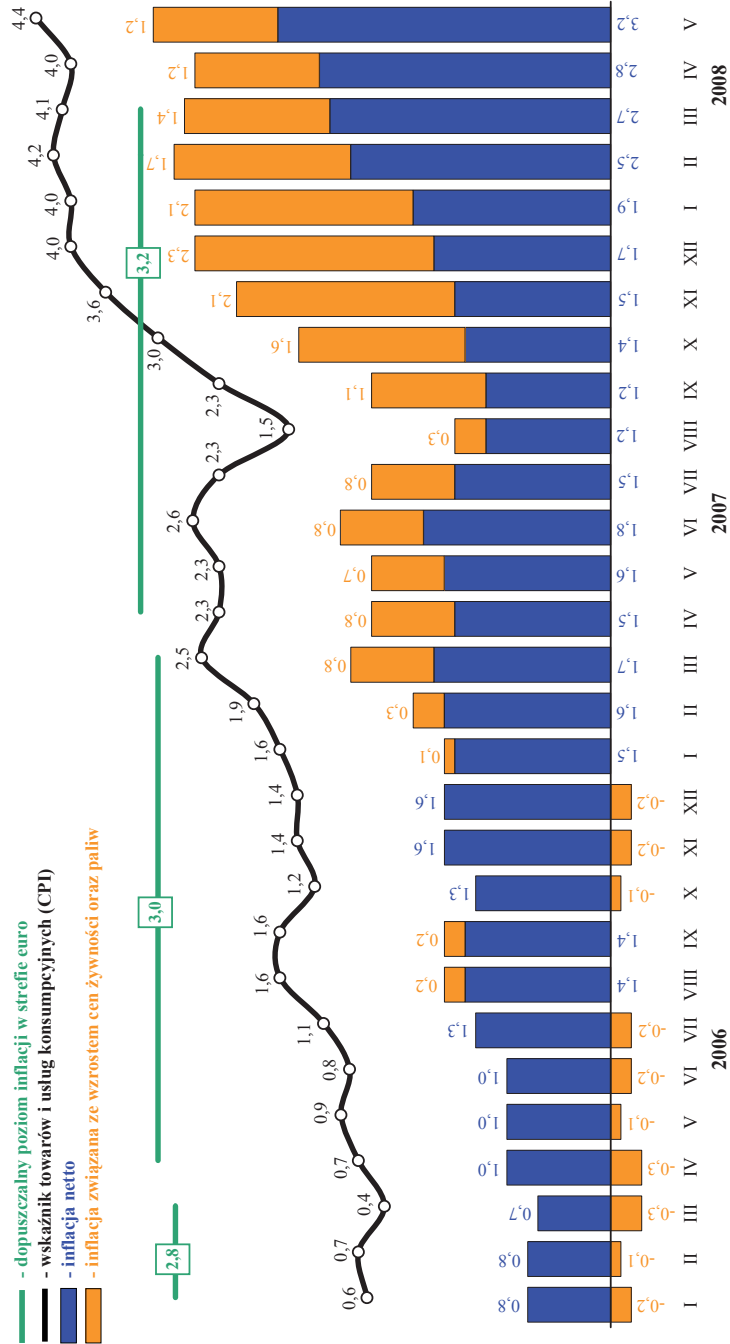
Źródło: Materiały NBP oraz RPP dotyczące założeń polityki pieniężnej na kolejne lata.

W kolejnych miesiącach 2007 r. – z krótką przerwą w okresie letnim – wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych wykazywał tendencję wzrostową, a następnie ustabilizował się na poziomie ponad 4% (tabela 3). Dekompozycja wskaźnika CPI pokazuje zwiększającą się w drugiej połowie 2007 r. rolę wzrostu cen żywności i paliw, jako źródła nasilonej presji inflacyjnej w Polsce (rysunek 2). O ile przez zdecydowaną większość 2006 r. (z wyjątkiem sierpnia i września) ceny żywności i energii były czynnikiem hamującym inflację, o tyle od początku 2007 r., a zwłaszcza od września, drożęjąca żywność oraz energia bardzo wyraźnie nakręcały inflację w Polsce, wykazywały bowiem znacznie wyższą dynamikę wzrostu niż ogólny wskaźnik CPI. W okresie październik 2007 r. – styczeń 2008 r. ceny żywności i energii odpowiadały za 53-58% wskaźnika inflacji, zaś od lutego 2008 r. udział ten zaczął się zmniejszać, w maju spadł do 27%. Oznacza to, że w okresie luty-maj 2008 r. wkład inflacji bazowej w wysokość wskaźnika CPI sukcesywnie wzrastał, głównie za sprawą dalszego przyspieszenia dynamiki cen regulowanych (w tym usług związanych z użytkowaniem mieszkania), a także – czego eksperci się nie spodziewali – wzrostu dynamiki cen odzieży i obuwia<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Opis dyskusji na posiedzeniu decyzyjnym Rady Polityki Pieniężnej 30.04.2008 r.

Rysunek 2

**Dekompozycja wskaźnika CPI w Polsce w latach 2006-2008  
(analogiczny miesiąc roku poprzedniego = 100)**



Źródło: Dane NBP oraz EBC dostępne w Internecie.

Tabela 3

**Wskaźniki inflacji bazowej w Polsce w latach 1998–2008  
(analogiczny miesiąc poprzedniego roku = 100%)**

Miesiąc i rok	Wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych (CPI)	Inflacja bazowa				„15% średnia obcięta” <sup>21)</sup>
		Po wyłączeniu:				
		cen kontrolowanych	cen o największej zmienności	cen o największej zmienności i cen paliw	cen żywności i paliw (tzw. inflacja netto)	
XII 1998	108,6	107,3	108,5	108,6	112,2	108,9
XII 1999	109,8	108,2	109,1	107,9	110,0	107,5
XII 2000	108,5	108,2	108,7	108,6	108,4	108,2
XII 2001	103,6	103,2	103,1	103,7	105,1	103,7
XII 2002	100,8	100,2	100,7	100,4	102,0	100,1
XII 2003	101,7	101,5	101,1	101,0	101,3	101,5
XII 2004	104,4	104,6	105,1	104,6	102,4	103,1
XII 2005	100,7	99,6	100,4	100,1	101,1	101,0
XII 2006	101,4	101,2	101,1	101,5	101,6	101,1
I 2007	101,6	101,5	101,2	101,5	101,5	101,1
II 2007	101,9	101,8	101,5	101,7	101,6	101,2
III 2007	102,5	102,3	102,0	101,9	101,7	101,7
IV 2007	102,3	102,6	101,8	101,8	101,5	101,9
V 2007	102,3	102,6	101,9	101,9	101,6	101,8
VI 2007	102,6	102,7	102,2	102,2	101,8	102,2
VII 2007	102,3	102,3	102,0	101,9	101,5	102,3
VIII 2007	101,5	101,4	101,6	101,7	101,2	102,1
IX 2007	102,3	102,2	102,1	102,1	101,2	102,4
X 2007	103,0	102,9	102,9	102,6	101,4	102,9
XI 2007	103,6	103,4	103,5	103,0	101,5	103,2
XII 2007	104,0	103,7	104,1	103,4	101,7	103,4
I 2008	104,0	103,8	104,2	103,6	101,9	103,7
II 2008	104,2	103,7	104,2	103,8	102,5	104,2
III 2008	104,1	103,8	104,2	103,9	102,7	104,2
IV 2008	104,0	103,8	104,3	104,2	102,8	104,1
V 2008	104,4	103,9	104,5	104,4	103,2	104,5

Źródło: Dane NBP dostępne na stronie internetowej.

Ekspertcy różnią się w ocenie wielkości inflacji w Polsce w całym 2008 r. i w konsekwencji także w roku następnym (tabela 4). Znajduje to wyraz w znacznej rozbieżności prognoz, wahających się w granicach 3,5-4,5% dla 2008 r. oraz 2,9-5,5% dla 2009 r. Oznacza to, że w 2008 r. inflacja w najlepszym razie kształtować się będzie na poziomie górnej granicy odchyień od celu inflacyjnego (3,5%), w najgorszym zaś – przekroczy tę granicę o 1 punkt procentowy. W 2009 r., według jednych ocen, inflacja nadal będzie kształtować się powyżej celu inflacyjnego, ale zmieści się już w paśmie odchyień od tego celu, według innych prognoz, górny pułap odchyień od celu zostanie przekroczony, a kwestią dyskusji jest tylko skala tego przekroczenia.

Tabela 4

**Prognozowany wskaźnik inflacji w Polsce w latach 2008–2009  
(w %; rok poprzedni = 100)**

Lp.	Źródło danych szacunkowych	2008	2009
1.	Ministerstwo Finansów <sup>1)</sup>	3,5	2,9
2.	Rada Polityki Pieniężnej <sup>2)</sup>	4,3	4,3
3.	Ministerstwo Gospodarki <sup>3)</sup>	3,5	b.d.
4.	Komisja Europejska <sup>4)</sup>	4,3	3,4
5.	OECD <sup>5)</sup>	4,5	5,5
6.	Międzynarodowy Fundusz Walutowy <sup>6)</sup>	4,1	3,8
7.	Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową <sup>7)</sup>	3,9	3,5
8.	Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych <sup>8)</sup>	4,0	3,0
9.	Pentor + Związek Banków Polskich <sup>9)</sup>	4,5	b.d.
10.	Merrill Lynch <sup>10)</sup>	5,0	4,6

Źródło:

<sup>1)</sup> *Program konwergencji. Aktualizacja 2007*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, marzec 2008 r., s. 29.

<sup>2)</sup> *Raport o inflacji. Czerwiec 2008*, NBP/Rada Polityki Pieniężnej, Warszawa, czerwiec 2008 r., s. 74.

<sup>3)</sup> *Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne. Kwiecień 2008*, Ministerstwo Gospodarki, s. 1.

<sup>4)</sup> *Economic Forecast. Spring 2008*, „European Economy”, no 1/2008, s. 99 i 145.

<sup>5)</sup> *OECD Economic Outlook*, No. 83, June 2008. Niektórzy eksperci OECD dopuszczają możliwość, iż inflacja w Polsce może w 2008 r. wynieść nawet 6,1%, zaś w 2009 r. – 8,4%. R. Kierzenkowski, P. Ollivaud, F. Sédillot, P. Briard: *Estimating a supply block for Poland*, “Economics Department Working Paper” No. 601, OECD, 1 April 2008.

<sup>6)</sup> *Regional Economic Outlook. Europe*, International Monetary Fund, April 2008, s. 3.

<sup>7)</sup> „Kwartalne Prognozy Makroekonomiczne” nr 58, kwiecień 2008 r., Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.

<sup>8)</sup> *Polish Economic Outlook*, nr 1/2008, CASE, s. 2.

<sup>9)</sup> Cyt. za: serwis informacyjny portalu Money.pl z 20.05.2008 r.

<sup>10)</sup> Cyt. za: serwis informacyjny portalu Money.pl z 31.05.2008 r.

## Nowi członkowie strefy euro

Słowenia, jako pierwszy kraj z grupy państw akcesyjnych, przystąpiła 1 stycznia 2007 r. do strefy euro<sup>10</sup>. Było to możliwe dzięki spełnieniu przez nią rygorystycznych warunków konwergencji, w tym także kryteriów fiskalnych – wiosną 2006 r. inflacja w Słowenii wyniosła 2,3%, a więc kształtowała się poniżej wartości referencyjnej (2,6%, a następnie 2,8%). To, że Słowenia przyjęła euro przed innymi krajami UE-12 pozwala potraktować jej doświadczenia jako ważną wskazówkę o możliwym wpływie wejścia do strefy euro na poziom inflacji. Według wstępnych szacunków Eurostat, w przypadku Słowenii można mówić jedynie o niewielkim przyspieszeniu dynamiki cen, rzędu 0,3 punktu procentowego. Na tej podstawie Komisja Europejska stwierdziła, że wprowadzenie euro nie powinno wpłynąć na ogólny wzrost inflacji w Słowenii<sup>11</sup>. Jest jednak faktem, że inflacja w maju 2008 r. wyniosła w tym kraju 6,2% i była wyraźnie wyższa w porównaniu z okresem bezpośrednio poprzedzającym przystąpienie Słowenii do strefy euro<sup>12</sup>. Trudno jednak ocenić, na ile jest to efekt zamiany tolara na euro, a w jakim stopniu skutek generalnego wzrostu poziomu cen na obszarze UE, widocznego w wielu państwach Unii.

O przyjęcie do strefy euro starała się Litwa, ale w maju 2006 r. – z uwagi na przekroczenie kryterium inflacyjnego o 0,1 punktu procentowego – Komisja Europejska uznała, że nie spełnia warunków konwergencji i powinna nadal pozostać w grupie państw członkowskich Unii Gospodarczej i Walutowej objętych tzw. derogacją. Wywołało to dyskusję (głównie w nowych krajach UE) na temat zasadności tak daleko idącego rygoryzmu w podejściu do kryterium inflacyjnego jako instrumentu oceny gotowości kandydata do uczestnictwa w strefie euro. Komisja Europejska oraz Europejski Bank Centralny opowiadają się za ścisłym przestrzeganiem wszystkich kryteriów konwergencji i sprzeciwiają się możliwości bardziej liberalnego podejścia do tych wymagań<sup>13</sup>. Ponieważ w okresie styczeń-maj 2008 r. inflacja na Litwie wzrosła do poziomu 8,2-12,3%, można jednak mieć wątpliwości, czy gospodarka litewska jest rzeczywiście przygotowana do obecności w strefie euro i czy nie wymaga dalszych działań stabilizacyjnych.

<sup>10</sup> 1.01.2008 r. euro przyjęły także Cypr i Malta, zaś z początkiem stycznia 2009 r. do strefy euro ma przystąpić Słowacja.

<sup>11</sup> T. Ciszak, A. Górska, S. Jakubiec i M. Siemiaszko: *Pierwsze doświadczenia Słowenii związane z zamianą tolara na euro*, Narodowy Bank Polski, „Materiały i Studia”, zeszyt nr 224, Warszawa, styczeń 2008 r., s. 9 i 12.

<sup>12</sup> Istotny wzrost wskaźnika HICP zaobserwowano również na Cyprze (inflacja w maju 2008 r. wyniosła 4,6%, wobec 1,9% rok wcześniej) oraz Malcie (odpowiednio 4,1% w maju 2008 r. oraz minus 1% w maju 2007 r.). Okres przynależności tych krajów do strefy euro jest jednak zbyt krótki, aby można było wyciągnąć jednoznaczne wnioski co do wpływu przyjęcia euro na dynamikę poziomu cen.

<sup>13</sup> *Kryterium inflacyjne w rozszerzonej Unii Europejskiej – podsumowanie dyskusji na temat Litwy*, „Bank i Kredyt”, czerwiec 2007 r., s. 40–42.



## Przyczyny wzrostu inflacji w krajach Unii Europejskiej

### Zmiany cen światowych

Głównych przyczyn nasilenia presji inflacyjnej w państwach Unii Europejskiej upatruje się we wzroście cen żywności oraz nośników energii, widocznym od 2007 r. na rynkach światowych. Problemem nie jest to, że drożeje żywność i paliwa, ale skala wzrostu cen tych artykułów, który może być porównywany z szokiem cenowym w połowie lat siedemdziesiątych (kryzys naftowy).

O ile w pierwszych latach obecnej dekady ceny żywności były w miarę stabilne, o tyle od 2005 r., a zwłaszcza w 2007 r. i 2008 r. zboża oraz inne artykuły rolno-spożywcze zaczęły szybko drożeć (rysunek 3). Znalazło to wyraz w zmianach wartości indeksu cen żywności FAO<sup>14</sup>, który w 2006 r. – w porównaniu ze średnią z lat 1998–2000 – wyniósł 127 punktów i był o dziesięć punktów wyższy niż w 2005 r., zaś w 2007 r. wzrósł w stosunku do roku poprzedniego aż o 30 punktów, wykazywał też silną tendencję wzrostową w 2008 r. Wśród głównych przyczyn wyraźnej zwyżki światowych cen żywności na ogół wymienia się:

- niekorzystne dla produkcji rolnej warunki atmosferyczne, jakie wystąpiły w latach 2003–2007 w wielu krajach wytwarzających duże ilości zbóż; przyczyniły się one do spadku w 2006 r. produkcji zbóż na świecie w stosunku do roku poprzedniego o 2,4%; FAO szacuje, że w 2007 r. produkcja zbóż co prawda zwiększyła się o 4,6%, ale wzrost ten był jednak wolniejszy od dynamiki popytu na zboża<sup>15</sup>;

- silny wzrost zapotrzebowania na żywność, szczególnie przez dynamicznie rozwijające się Chiny, ale także inne państwa o chłonnych rynkach (Indie, Brazylia, Meksyk, Korea Płd. oraz Rosja); w efekcie podnoszenia się stopy życiowej w tych krajach rośnie konsumpcja, a zwłaszcza zapotrzebowanie na artykuły rolno-spożywcze;

- zwiększone zainteresowanie biopaliwami, które przede wszystkim są wytwarzane z surowców roślinnych (zboża, rośliny oleiste oraz cukrowe) i zaczynają silnie konkurować z produkcją żywności.

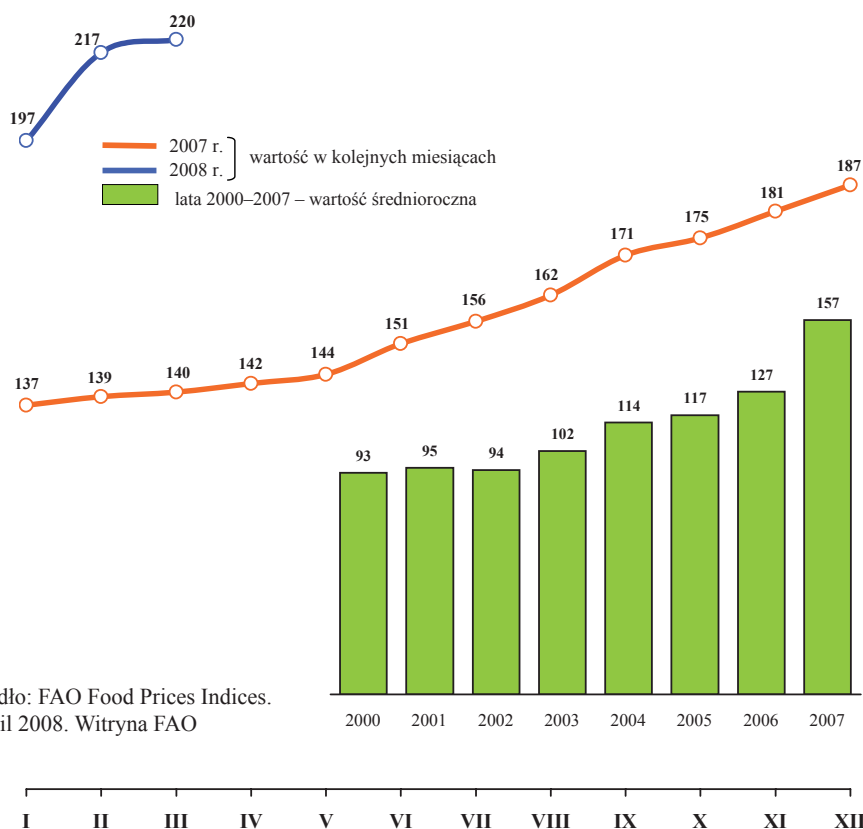
Wraz z drożącą żywnością rosną światowe ceny nośników energii. Dobrze to widać na przykładzie giełdowych notowań baryłki ropy naftowej (169 litrów lub 0,13 tony), której średnioroczna cena zwiększyła się z 66,2 dolarów w 2006 r.

<sup>14</sup> Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (ang. *Food and Agriculture Organization of the United Nations* – FAO).

<sup>15</sup> *Crop prospects and food situation*, FAO, nr 1, February 2008, s. 5.

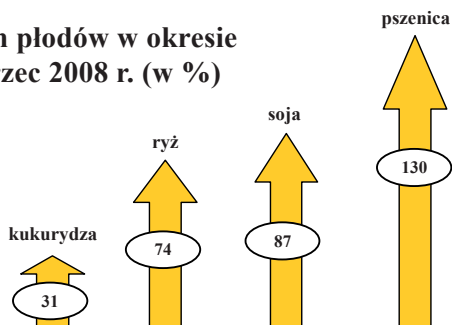
Rysunek 3

### Indeks cen żywności FAO w latach 2000–2008 (średnia wartość indeksu z lat 1998–2000 = 100)



Źródło: FAO Food Prices Indices.  
April 2008. Witryna FAO

### Wzrost cen wybranych płodów w okresie marzec 2007 r. – marzec 2008 r. (w %)



Źródło: The cost of food: fact and figures. Special Report BBC (wydanie on line, 8 april 2008).

do 72,4 dolarów w 2007 r., a więc o blisko 10%. Zdecydował o tym przede wszystkim szybki wzrost ceny ropy w drugiej połowie 2007 r., który nabrał jeszcze przyspieszenia w pierwszych miesiącach 2008 r. W rezultacie – zdaniem ekspertów firmy konsultingowej Goldman Sachs – należy się spodziewać, że średnioroczna cena baryłki ropy w 2008 r. wyniesie 108 dolarów, o ponad 49% więcej niż w roku poprzednim. Nie wyklucza to, że przejściowo jej cena może gwałtownie pójść w górę, sięgając nawet 150-200 dolarów za baryłkę. W latach 2010–2011 ceny ropy powinny się ustabilizować na poziomie 110-120 dolarów<sup>16</sup>, w relatywnie małym stopniu przekraczając pułap z 2008 r., ale raczej istotnie się nie obniżą<sup>17</sup>.

Obserwowany obecnie silny wzrost ceny ropy naftowej jest konsekwencją takich czynników, jak:

- wzrost zapotrzebowania na ropę przez szybko rozwijające się Chiny (spowodowany m.in. boomem motoryzacyjnym)<sup>18</sup>, a także Indie, Indonezję oraz państwa Europy Wschodniej; rosnącemu popytowi na ropę nie towarzyszą odpowiednio duże inwestycje mające na celu zwiększenie wydobycia tego nośnika energii;

- możliwość ograniczenia wydobycia i dostaw ropy w razie zaostrenia się napięć polityczno-wojskowych na obszarach roponośnych (zwłaszcza Iran, Irak, Nigeria) albo też wystąpienia poważnych zadrażnień w stosunkach dostawców z krajami zużywającymi duże ilości ropy (np. stosunków Stany Zjednoczone – Iran); realne jest również zagrożenie atakami terrorystycznymi wymierzonymi w rafinerie, ropociągi itp.;

- spadek wartości dolara, za pomocą którego tradycyjnie rozliczane są transakcje na rynkach ropy naftowej; w konsekwencji producenci ropy podnoszą jej ceny, aby uniknąć strat związanych ze słabnięciem waluty amerykańskiej;

- działania spekulacyjne<sup>19</sup>, na przykład takich firm, jak SOCO International PLC, Sempra Energy lub Mercuria Energy Group Ltd.

<sup>16</sup> Cyt. za serwisami portali: Bloomberg.com z 6.05.2008 r. oraz Bankier.pl z 9.05.2008 r.

<sup>17</sup> W ocenie Abdallaha el-Badriego, sekretarza generalnego Organizacji Krajów Eksportujących Ropę (OPEC), nie należy spodziewać się obniżenia światowych cen paliw, ponieważ ich obecny poziom wynika ze spekulacji, a nie z niedostatecznej podaży ropy naftowej. Cyt. za serwisem internetowym „Gazety Wyborczej” z 27.06.2008 r.

<sup>18</sup> W 2003 r. Chiny zużywały dziennie 5,6 mln baryłek ropy, natomiast w 2008 r. ich potrzeby w tym zakresie wzrosną do 8 mln baryłek. Obecne zapotrzebowanie Indii na ropę oceniane jest na 2,5 mln baryłek dziennie i rośnie w podobnym tempie, jak w Chinach. W. Gadomski: *Kogo cieszy droga ropa?*, „Gazeta Wyborcza” z 31.05–1.06.2008 r.

<sup>19</sup> Na ten czynnik zwraca uwagę m.in. G. Soros, znany amerykański finansista, w wypowiedzi dla „Daily Telegraph” z 27.05.2008 r. (edycja internetowa).

## Źródła wzrostu inflacji w Polsce

W związku z rosnącą otwartością polskiej gospodarki<sup>20</sup> i uczestnictwem Polski od 2004 r. w jednolitym rynku Unii Europejskiej, ruchy cen na rynku krajowym coraz wyraźniej wiążą się z globalnymi procesami inflacyjnymi. Rozwój polskiego handlu zagranicznego, którego 84% (eksport) i 71% (import) w 2007 r. przypadało na kraje UE przyspiesza konwergencję cen w Polsce do poziomu (wyższego) cen obowiązujących w krajach UE-15<sup>21</sup>. To, że ceny w Polsce podążają za tendencjami widocznymi w Unii Europejskiej, te zaś są swoistą kalką zmian cen na rynku światowym, dobrze widać na przykładzie cen żywności<sup>22</sup>, a także nośników energii. Jednocześnie to właśnie dzięki pogłębiającej się integracji Polski z państwami UE powstały warunki do przyspieszenia wzrostu gospodarczego i napływu kapitału zagranicznego, co z kolei przyczyniło się do znacznego wzmocnienia złotego<sup>23</sup>. Silny złoty przynajmniej częściowo chroni polską gospodarkę przed konsekwencjami globalnych szoków cenowych, powoduje bowiem zmniejszenie wyrażanych w złotych cen dóbr importowanych. W rezultacie w Polsce inflacja jest niższa od tej, jakiej można by się spodziewać, gdyby kurs dolara czy euro do złotego pozostał na tym samym poziomie. Przykładowo, wyrażone w dolarach ceny ropy naftowej w ciągu minionych 4 lat zwiększyły się ponaddwukrotnie, jednak dzięki wzmocnieniu złotego w stosunku do dolara dzisiaj Polska płaci za ropę o 40% mniej niż 4 lata temu<sup>24</sup>.

Do nasilenia presji inflacyjnej w Polsce przyczyniły się – poza wspomnianymi uwarunkowaniami globalnymi – także inne, specyficzne dla kraju czynniki, takie jak:

– silny przyrost popytu wewnętrznego (wynoszący 8,3% w 2007 r. oraz 5,4% w 2008 r.), będący efektem szybkiego wzrostu gospodarczego, napędzanego przez wysoką dynamikę spożycia indywidualnego oraz zbiorowego, a także nakładów inwestycyjnych (tabela 5); również w latach 2009–2010 czynniki te będą oddziaływać inflacyjnie;

<sup>20</sup> Wskazuje na to systematyczny wzrost w Polsce wskaźnika udziału eksportu i importu towarów i usług w PKB, który od początku transformacji zwiększył się z 27,1% i 30,7% w 2001 r. do 41,6% i 43,2% w 2007 r. *Ocena handlu zagranicznego Polski w 2007 r.*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, kwiecień 2008 r., s. 23.

<sup>21</sup> P. Woźniak: *Inflacja w Polsce w kontekście procesów globalnych*, [w:] *Inflacja – czy mamy nowy problem...*, op.cit., s. 16-17.

<sup>22</sup> Po przystąpieniu Polski do UE współczynnik korelacji pomiędzy miesięcznymi zmianami cen skupu artykułów rolno-spożywczych w Polsce a miesięcznymi zmianami średnich cen w całej Unii wzrósł z 0,58 w 2004 r. do 0,92 w 2007 r. „AgroMonitor”, Bank BGŻ, nr 5, listopad 2007 r., s. 1 oraz nr 6, kwiecień 2008 r., s. 4.

<sup>23</sup> W okresie między majem 2004 r. a majem 2008 r. średni miesięczny kurs dolara obniżył się z 3,94 zł do 2,19 zł, tj. o 44,4%, zaś kurs euro z 4,73 zł do 3,41 zł, a więc o 27,9%.

<sup>24</sup> W. M. Orłowski: *Dotychczasowy wzrost...*, op.cit.

– presja kosztowa wynikająca ze zmian na rynku pracy, tj. spadku bezrobocia przy równoczesnym pogłębieniu się deficytu osób wysoko wykwalifikowanych lub mających określone uprawnienia zawodowe; powoduje to silny nacisk na wzrost płac, które rosną znacznie szybciej niż wydajność pracy; zjawisko to – wyraźnie widoczne w latach 2007–2008 – będzie występować również w najbliższych dwóch latach, chociaż dysproporcje między dynamiką wynagrodzeń oraz wydajności pracy prawdopodobnie zmniejszą się (tabela 5)<sup>25</sup>;

– wzrost cen kontrolowanych, w tym zwłaszcza cen nośników energii; ważnym tego powodem jest konieczność pozyskania przez sektor energetyczny środków na sfinansowanie niezbędnych inwestycji<sup>26</sup>;

– konieczność dostosowania stawek akcyzy i VAT do poziomu obowiązującego w UE, która będzie miała miejsce w miarę wygasania wynegocjowanych przez Polskę okresów przejściowych, dopuszczających niższy pułap akcyzy i VAT.

Tabela 5

**Dynamika zmian wybranych czynników wpływających na poziom inflacji w Polsce w latach 2007–2010 (w %; rok poprzedni = 100)**

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010
CPI	2,5	4,3	4,3	3,1
PKB	6,6	4,7	4,8	5,2
Popyt krajowy, w tym:	8,3	5,4	5,7	5,7
– spożycie indywidualne	5,0	5,0	5,8	5,2
– spożycie zbiorowe	5,8	3,4	4,0	3,9
– nakłady inwestycyjne	17,6	12,6	8,3	7,7
Płace brutto	8,6	8,7	6,3	6,1
Wydajność pracy	5,0	3,6	4,3	4,2
Jednostkowe koszty pracy	1,7	3,6	1,8	1,8

Źródło: *Raport o inflacji. Czerwiec 2008 ...*, op. cit., s. 74.

<sup>25</sup> Zgodnie z przewidywaniami niektórych członków Rady Polityki Pieniężnej, możliwość dalszych podwyżek płac w takiej, jak poprzednio skali stoi pod znakiem zapytania z uwagi na negatywne konsekwencje wzrostu kosztów pracy dla kondycji finansowej wielu firm. Ponadto presja płacowa może się zmniejszyć ze względu na prawdopodobne ograniczenie wielkości emigracji zarobkowej Polaków i powrót do kraju części z dotychczasowych emigrantów, co zwiększy podaż siły roboczej na polskim rynku pracy.

<sup>26</sup> Wspomniane inwestycje mają na celu rozbudowę mocy wytwórczych energii elektrycznej, a także modernizację tej części zdolności produkcyjnych energetyki, która nie spełnia wymagań UE w zakresie dopuszczalnego poziomu emisji CO<sub>2</sub>.

Trzeba zauważyć, że inflacja w Polsce prawdopodobnie byłaby jeszcze wyższa, gdyby nie utrzymanie się wysokiego kursu złotego, o czym była już mowa. Dezinflacyjnie oddziałuje również duży import z krajów o niskich kosztach wytwarzania (Chiny, Indie, Wietnam<sup>27</sup>), który działa hamująco na dynamikę wzrostu cen takich wyrobów, jak tekstylia, odzież, obuwie, zabawki, materiały biurowe, a nawet elektronika.

### Perspektywy spadku inflacji

Zdaniem Rady Polityki Pieniężnej, w kolejnych miesiącach 2008 r., a także w 2009 r. inflacja netto pozostanie na wysokim poziomie, m.in. w wyniku wzrostu cen kontrolowanych, a zwłaszcza cen energii i gazu<sup>28</sup>. W świetle projekcji inflacji z czerwca 2008 r., przygotowanej według modelu ECMOD<sup>29</sup>, można przyjąć, że do 2010 r. dynamika cen konsumpcyjnych będzie się kształtować w pobliżu lub powyżej górnej granicy odchyień od celu inflacyjnego<sup>30</sup>.

Czy wysoka inflacja zagości w krajach Unii Europejskiej na dłużej? To zależy przede wszystkim od tego, czy wystąpi dalsza kumulacja różnego rodzaju czynników napędzających wzrost cen żywności oraz nośników energii. Analitycy raczej skłaniają się do tezy, że bardziej prawdopodobna jest stabilizacja cen (na wysokim poziomie) lub niewielki ich spadek, niż dalszy wzrost dynamiki<sup>31</sup>. Spowolnienie dynamiki cen konsumpcyjnych w Polsce, jakie wystąpiło w okresie luty-kwiecień 2008 r. okazało się krótkotrwałe (w maju ceny znowu wzrosły), co oznacza, że problem inflacji nie stracił na ostrości. Według niektórych ocen, szczyt inflacji w Polsce przypadnie na miesiące letnie 2008 r., kiedy wskaźnik CPI dojdzie do 4,5-4,9% i dopiero później nieco się obniży<sup>32</sup>.

<sup>27</sup> W 2007 r. import z tych krajów wyniósł łącznie 9,3 mld euro, zaś w okresie styczeń-marzec 2008 r. – 2,8 mld euro. Stanowiło to odpowiednio 7,8% w 2007 r. oraz 8,5% w I kwartale 2008 r. globalnej wartości importu Polski. Por. *Syntetyczna informacja o eksporcie i imporcie Polski za 2007 r. oraz za 3 miesiące 2008 r.*, cykliczne opracowanie Ministerstwa Gospodarki, dostępne na stronie internetowej.

<sup>28</sup> Opis dyskusji na posiedzeniu decyzyjnym Rady Polityki Pieniężnej 30.04.2008 r.

<sup>29</sup> NBP wykorzystuje model ECMOD do prognozowania kluczowych kategorii makroekonomicznych, w tym głównie inflacji i PKB wraz z jego składowymi. Analizowana jest zarówno strona popytowa, jak i popytowa; modeluje się kilka wskaźników cen, szczegółowo modelowany jest też sektor finansów publicznych, szeroko wykorzystywana jest również wiedza ekspercka. Użycie modelu ECMOD pozwala przy tym na uzyskanie i opublikowanie projekcji PKB spójnej z publikowaną projekcją inflacji. Projekcja stanowi jedną z przesłanek, na podstawie których Rada Polityki Pieniężnej podejmuje decyzje w sprawie stóp procentowych.

<sup>30</sup> Opis dyskusji na posiedzeniach decyzyjnych Rady Polityki Pieniężnej 27.02.2008 r. oraz 26.03.2008 r.

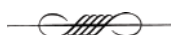
<sup>31</sup> M. Szczurek: *Globalne źródła ...*, op.cit., s. 13.

<sup>32</sup> Zob. np. wypowiedzi: K. Zajdel-Kurowskiej, podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów oraz M. Nogi, członka Rady Polityki Pieniężnej, przytoczone odpowiednio w serwisie portalu Money.pl z 5.06.2008 r. oraz „Gazecie Wyborczej” z 5.05.2008 r.

Prognozowanie zmian CPI utrudnia jednak na przykład znak zapytania wokół faktycznej ceny ropy naftowej na rynku światowym, która zdaniem jednych nie powinna w skali roku przekroczyć 100 dolarów za baryłkę, zaś w opinii innych może być dwukrotnie wyższa.

Nasilenie w Polsce presji inflacyjnej w naturalny sposób wyeksponowało problem skuteczności polityki ukierunkowanej na hamowanie wzrostu cen, w ramach której szczególna rola przypada Radzie Polityki Pieniężnej, decydującej o wysokości stóp procentowych. Na tym tle pojawiają się głosy, że należałoby pomyśleć, czy rozwiązanie bazujące na sztywnym podziale kompetencji między NBP a rządem – zgodnie z którym NBP odpowiada tylko za stabilność cen, a rząd za utrzymanie gospodarki na ścieżce wzrostu – umożliwia efektywną realizację obu tych celów polityki gospodarczej<sup>33</sup>.

*dr Paweł Wieczorek*



<sup>33</sup> Zob. np. J. Osiatyński: *Sama RPP inflacji nie pokona*, „Gazeta Wyborcza” z 19.06.2008 r.

# USTALENIA NIEKTÓRYCH KONTROLI

---

**Beata Błasiak-Nowak**  
**Marzena Rajczewska**

## **REZULTATY WDRAŻANIA SEKTOROWEGO PROGRAMU OPERACYJNEGO ROZWÓJ ZASOBÓW LUDZKICH**

Europejski Fundusz Społeczny (EFS), będący funduszem strukturalnym Unii Europejskiej, wspomaga inwestowanie w kapitał ludzki. W obecnej perspektywie finansowej na lata 2000–2006<sup>1</sup> do jego zadań należy współfinansowanie działań zmierzających do zapobiegania i zwalczania bezrobocia oraz rozwoju zasobów ludzkich i społecznej integracji rynku pracy. Ma to sprzyjać wysokiemu poziomowi zatrudnienia, równości mężczyzn i kobiet, trwałemu rozwojowi oraz spójności gospodarczej i społecznej. W kolejnej perspektywie finansowej na lata 2007–2013<sup>2</sup> fundusz przyczyni się do realizacji priorytetów Wspólnoty dotyczących wzmacniania spójności gospodarczej i społecznej przez stymulowanie wysokiego poziomu zatrudnienia oraz tworzenia liczniejszych, a także lepszych miejsc pracy.

Wśród programów współfinansowanych ze środków EFS na szczególną uwagę zasługuje Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich na lata 2004–2006 (SPO RZL)<sup>3</sup> i Program Operacyjny Kapitał Ludzki na lata 2007–2013 (PO KL)<sup>4</sup>. SPO RZL służy budowie otwartego, opartego na wiedzy społeczeństwa,

---

<sup>1</sup> Zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady WE nr 1784/1999 z 12.07.1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego (OJ L 213 1999, s. 5-8).

<sup>2</sup> Zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady WE nr 1081/2006 z 5.07.2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego (OJ L 210 2006, s. 12-18).

<sup>3</sup> Dokument przyjęty rozporządzeniem Ministra Gospodarki i Pracy z 1.07.2004 r. (DzU nr 166, poz. 1743, ze zm.).

<sup>4</sup> Dokument przyjęty decyzją Komisji Europejskiej nr CCI 2007 PL 051 PO 001 z 28.09.2007 r.



zapewniając warunki do rozwoju zasobów ludzkich dzięki kształceniu, szkoleniu i pracy. Na jego realizację przeznaczono blisko 1,5 mld euro ze środków wspólnotowych. Celem PO KL jest pomoc w pełnym wykorzystaniu potencjału ludzi poprzez wzrost zatrudnienia i możliwości adaptacyjnych przedsiębiorstw oraz ich pracowników, podniesienie poziomu wykształcenia społeczeństwa, zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego oraz wsparcie dla budowy struktur administracyjnych państwa. PO KL jest największym w historii UE programem współfinansowanym z EFS. Na jego realizację zaplanowano 9,7 mld euro, co stanowi 24,3% wszystkich środków przyznanych Polsce w ramach polityki spójności społeczno-gospodarczej.

Wraz z przyjęciem wspólnotowych i krajowych rozwiązań prawnych, które określają cele oraz system zarządzania i wykorzystywania środków z EFS w ramach PO KL, niezwykle istotne jest czerpanie z doświadczeń i dobrych praktyk SPO RZL w nowej perspektywie finansowej, ponieważ może to pomóc w optymalnym wykorzystaniu dostępnych środków. Zalecenie wzorowania się na dobrych praktykach, które przyniosły wyraźne pozytywne skutki dla wzrostu zatrudnienia, sformułowała Rada Unii Europejskiej w decyzji z 6 października 2006 r. nr 2006/702/WE w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności<sup>5</sup>.

Sposób wykorzystania doświadczeń i dobrych praktyk SPO RZL na etapie przygotowania PO KL poddano ocenie NIK. Z inicjatywy Izby<sup>6</sup> od września 2007 r. do lutego 2008 r. skontrolowano rezultaty wdrażania SPO RZL na przykładzie działania 1.6 *Integracja i reintegracja zawodowa kobiet*<sup>7</sup> oraz działania 2.4 *Wzmocnienie zdolności administracyjnych*. Celem kontroli była również ocena stopnia realizacji SPO RZL pod względem postępu finansowego i rzeczowego, prawidłowości realizacji projektów przez beneficjentów oraz funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli SPO RZL.

Badania dotyczyły okresu od 1 maja 2004 r. do 30 września 2007 r. i zostały przeprowadzone w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego (instytucji zarządzającej i instytucji pośredniczącej), Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej (instytucji wdrażającej i beneficjenta działania 1.6), Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (Instytucji Wdrażającej i beneficjenta działania 2.4) oraz w 14 Powiatowych Urzędach Pracy, Urzędzie Miasta i Gminy Chmielnik oraz w Polskim Towarzystwie Ekonomicznym Oddział w Gdańsku (beneficjenci działania 1.6). Służyły jednocześnie

<sup>5</sup> OJ L 291 2006, s. 11-32.

<sup>6</sup> *Informacja o wynikach kontroli rezultatów wdrażania Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich*, NIK, kwiecień 2008 r.

<sup>7</sup> Działanie 1.6 obejmuje dwa schematy pomocy, tj. schemat a) *Wspieranie równości szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy*, w którym projekty wylaniane są w procedurze konkursowej oraz schemat b) *Promocja równości szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy*, w którym projekty wylaniane są w procedurze pozakonkursowej.

realizacji kontroli równoległej dla Grupy Roboczej ds. Funduszy Strukturalnych III, działającej w ramach Komitetu Kontaktowego prezesów najwyższych organów kontroli państw Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

### Rezultaty finansowe i rzeczowe

W ocenie NIK większość zakładanych celów bezpośrednich działań 1.6 i 2.4 została osiągnięta już na koniec 2007 r., a realizacja pozostałych, z wyjątkiem zwiększenia liczby pracodawców uczestniczących w szkoleniach poświęconych między innymi elastycznym formom zatrudnienia oraz prawom i obowiązkom związanym z równością szans kobiet i mężczyzn, nie jest zagrożona, na co wskazuje stopień realizacji wskaźników postępu finansowego i rzeczowego.

Poziom wydatkowania kwoty alokacji EFS na lata 2004–2006 w ramach SPO RZL na koniec czerwca 2007 r. wynosił 47,8% i wzrósł na koniec grudnia 2007 r. do 71,9%. W działaniu 2.4 na koniec czerwca 2007 r. rozdysponowano 10 046,8 tys. zł, tj. 57,9% kwoty alokacji na lata 2004–2006. Już na koniec I półrocza 2007 r. stopień wydatkowania kwoty alokacji w ramach działania 2.4 należał do najwyższych spośród wszystkich działań programu, a na koniec roku osiągnął 97,3%.

W ramach działania 1.6 na koniec czerwca 2007 r. rozdysponowano 61 637,4 tys. zł, tj. 29,2% kwoty alokacji na lata 2004–2006. Stopień wydatkowania tych środków był najniższy spośród wszystkich działań SPO RZL. Przyczyną było opóźnienie w realizacji projektów (schemat b) i wynikało głównie z reorganizacji urzędów. Efekt działań naprawczych podjętych przez instytucję zarządzającą to około dwukrotny wzrost wydatkowania środków przeznaczonych na lata 2004–2006 w II półroczu 2007 r. w stosunku do okresu od początku wdrażania programu do końca I półrocza 2007 r. W wyniku tych działań na koniec 2007 r. wydatkowanie w ramach działania 1.6 wzrosło do poziomu 61,5%.

Określone w Uzupelnieniu SPO RZL wskaźniki postępu rzeczowego w ramach działania 1.6, dotyczące odsetka kobiet, w opinii których uczestnictwo w projektach realizowanych w ramach działania przyniosło im korzyści<sup>8</sup> oraz odsetka tych, które podjęły dalszą naukę lub pracę w okresie 6 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie<sup>9</sup>, zostały zrealizowane na koniec 2007 r. na poziomie 135,0% i 127,5%

<sup>8</sup> W Uzupelnieniu SPO RZL założono, że 70% kobiet uzna, iż uczestnictwo w działaniu przyniosło im korzyści, na koniec 2007 r. opinię taką wyraziło 94,5% ankietowanych.

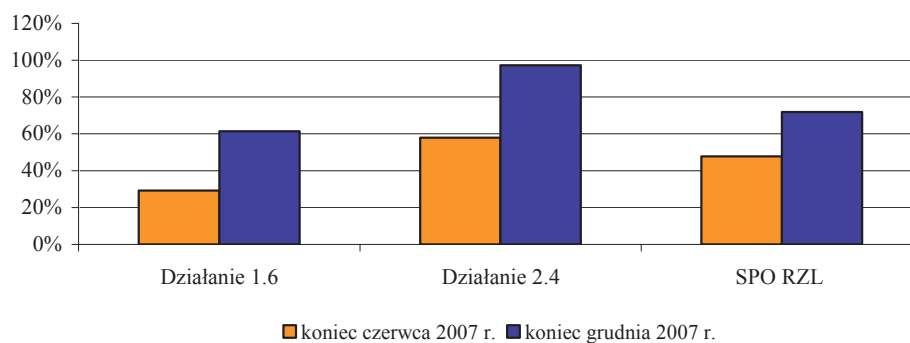
<sup>9</sup> W Uzupelnieniu SPO RZL założono, że 40% kobiet podejmie dalszą naukę lub pracę w okresie 6 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie, na koniec 2007 r. pracę lub naukę kontynuowało 51% ankietowanych.

w stosunku do założeń<sup>10</sup>. W ramach działania 2.4 wskaźnik liczby członków korpusu służby cywilnej, którzy uzyskali certyfikat znajomości języka obcego na koniec 2007 r.<sup>11</sup> wyniósł 100,8%. Realizacja wskaźnika dla działania 2.4 dotyczącego wykorzystywania kwalifikacji zdobytych dzięki uczestnictwu w projektach będzie zaś badana po zakończeniu okresu programowania, który upływa w 2008 r. W ramach działania 1.6 skorzystało z nich blisko 54 tys. kobiet, a w przypadku działania 2.4 przeszkolono ponad 12 tys. członków korpusu służby cywilnej.

Osiągnięte wskaźniki pozwalają sądzić, że cele określone dla działań 1.6 i 2.4 SPO RZL uda się zrealizować. Wyjątkiem jest wspomniany wcześniej wskaźnik dotyczący liczby pracodawców uczestniczących w szkoleniach między innymi na temat elastycznych form zatrudnienia oraz praw i obowiązków związanych z równością szans kobiet i mężczyzn (działanie 1.6). Na koniec 2007 r. zrealizowano go na poziomie 0,3%. Ustalono, że przyczyniło się do tego małe zainteresowanie udziałem w szkoleniach poświęconych wyłącznie temu zagadnieniu.

Rysunek 1

**Wydatkowanie środków z rachunku programowego SPO RZL w ramach działania 1.6 i 2.4 SPO RZL w II półroczu 2007 r. (w % dostępnej kwoty alokacji na lata 2004-2006)**



Źródło: Opracowanie własne.

<sup>10</sup> Dane MRR o postępie rzeczowym SPO RZL na koniec grudnia 2007 r. przekazane do NIK 6.02.2008 r.

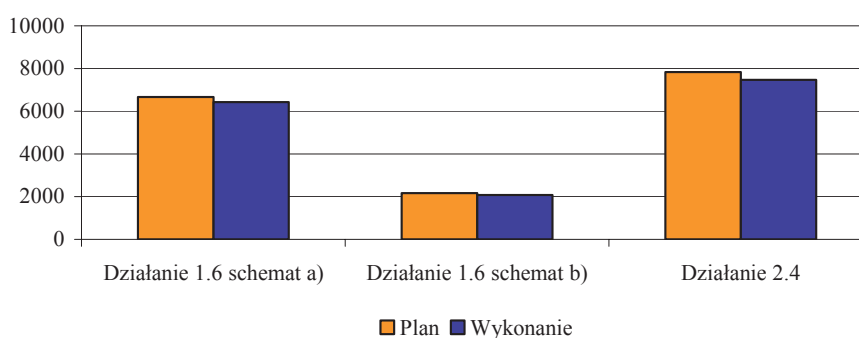
<sup>11</sup> W Uzupelnieniu SPO RZL założono, że 75,0% uczestników uzyska certyfikat znajomości języka obcego, na koniec 2007 r. certyfikat uzyskało 75,6% członków korpusu służby cywilnej przeszkolonych w ramach działania.

Kontrolą NIK objęto 28 zakończonych projektów, zrealizowanych przez 18 beneficjentów<sup>12</sup>, o łącznej planowanej wartości 21 752,1 tys. zł, na które przewidziano w umowach dofinansowanie z EFS w wysokości 16 672 tys. zł.

W ramach objętych kontrolą NIK projektów wykorzystano środki z EFS na poziomie 95,9% kwoty zakontraktowanej. Wynikało to między innymi z zawarcia umów z wykonawcami na kwoty niższe, niż planowane w projekcie. Pieniądze EFS przeznaczone na współfinansowanie projektów kontrolowani beneficjenci wydawali zgodnie z przeznaczeniem i w terminie określonym w umowach dofinansowania. Poniesione w ramach realizacji projektów wydatki były kwalifikowalne. Ponadto, wszystkie transakcje zostały zarejestrowane w wyodrębnionej ewidencji księgowej tak, że była możliwa identyfikacja poszczególnych operacji księgowych.

Rysunek 2

### Wydatkowanie środków z EFS w ramach zbadanych projektów (w tys. zł)



Źródło: Opracowanie własne.

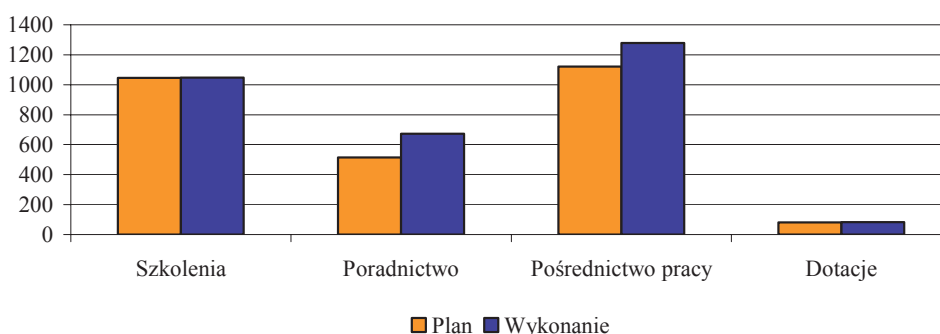
Cele badanych projektów w działaniu 1.6 na ogół zrealizowano zgodnie z przyjętymi założeniami. W działaniu 2.4 osiągnięto je w 6 projektach, natomiast w 3 nie osiągnięto w pełni wskaźników dotyczących liczby przeszkolonych osób. Na poziom uczestnictwa w szkoleniach miały wpływ okoliczności niezależne

<sup>12</sup> Kontrolą objęto: 16 projektów w ramach działania 1.6 schemat a) zrealizowanych przez 14 powiatowych urzędów pracy, 1 urząd miasta i gminy i 1 stowarzyszenie, 3 projekty w ramach działania 1.6 schemat b) zrealizowanych przez biuro Pełnomocnika Rządu ds. Równego Statusu Kobiet i Mężczyzn, a następnie Departament ds. Kobiet, Rodziny i Przeciwdziałania Dyskryminacji MPiPS oraz 9 projektów w ramach działania 2.4 realizowanych przez Urząd Służby Cywilnej, a następnie zakończonych przez KPRM.

od projektodawcy, między innymi rotacja na stanowiskach dyrektorów generalnych i nieobecność części zgłoszonych.

Rysunek 3

### Liczba kobiet, które skorzystały z różnych form wsparcia na rynku pracy w ramach skontrolowanych projektów działania 1.6, schemat a)



Źródło: Opracowanie własne.

### Dobre praktyki w zarządzaniu programem

W ocenie NIK instytucja zarządzająca<sup>13</sup> (IZ) w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego (MRR) wykorzystała doświadczenia z wdrażania SPO RZL na etapie przygotowania PO KL, na co wskazują rozwiązania przyjęte w nowej perspektywie finansowej, polegające na przykład na uproszczeniu obowiązujących procedur wdrażania i uelastycznieniu przyjętego systemu zarządzania.

W nowej perspektywie finansowej 2007–2013 zastosowano rozwiązania wypracowane w latach 2004–2006, polegające między innymi na podaniu na stronie internetowej MRR wzorów wniosku o dofinansowanie projektu, umowy i sprawozdania z jego realizacji, ograniczeniu liczby wymaganych załączników do wniosku o dofinansowanie, ustanowieniu tzw. opiekuna projektu w instytucji wdrażającej, rozliczaniu projektów poprzez dokonywanie weryfikacji dokumentów księgowych

<sup>13</sup> Instytucją zarządzającą SPO RZL, zgodnie z art. 2 pkt 5 ustawy z 20.04.2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (DzU 04.116.1206 ze zm.), jest właściwy minister, który swe zadania wykonuje za pośrednictwem Departamentu Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego.

na podstawie próby oraz powoływaniu grup roboczych w różnych obszarach tematycznych do rozwiązywania bieżących problemów.

W połowie okresu programowania 2004–2006 podjęto decyzję o nowelizacji ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju<sup>14</sup>, która zakładała określanie wzoru wniosku o dofinansowanie realizacji projektu, wzorów umów o dofinansowanie oraz sprawozdań w formie rozporządzeń. To ostatnie rozwiązanie okazało się nieefektywne wobec konieczności wprowadzania zmian do obowiązujących formularzy, co wynikało głównie z braku doświadczenia we wdrażaniu funduszy strukturalnych w Polsce. W tej sytuacji IZ zastosowała rozwiązanie polegające na podawaniu wzorów dokumentów do publicznej wiadomości poprzez opublikowanie ich na stronie internetowej ministerstwa. Przyczyniło się to do usprawnienia wydatkowania środków w ramach SPO RZL. Takie rozwiązanie zostało zastosowane także w ramach PO KL.

W trakcie realizacji SPO RZL ograniczono liczbę załączników składanych wraz z wnioskiem o dofinansowanie projektu, co wpłynęło na uproszczenie procesu aplikacyjnego i skrócenie czasu oceny wniosków. Powyższe rozwiązanie zastosowano także w przypadku wniosków o dofinansowanie ze środków PO KL, do których załączane są jedynie dokumenty określające sytuację finansową wnioskodawcy oraz list intencyjny w sprawie partnerstwa dla projektów dotyczących współpracy ponadnarodowej.

W trakcie wdrażania SPO RZL ustanowiono tzw. opiekuna projektu w instytucji wdrażającej, tj. pracownika odpowiedzialnego za weryfikację postępu finansowego we wniosku o płatność i postępu rzeczowego w sprawozdaniu z realizacji projektu.

Zgodnie z zasadą „dwóch par oczu”, zweryfikowany wniosek o płatność i sprawozdanie końcowe podlegają akceptacji przez bezpośredniego przełożonego opiekuna, który sprawdza, czy ten prawidłowo przeprowadził weryfikację. Identyczne rozwiązanie przyjęto też w PO KL.

W połowie okresu programowania 2004–2006 znowelizowano rozporządzenie dotyczące sprawozdawczości, kontroli i rozliczeń NPR<sup>15</sup>, co pozwoliło na usprawnienie rozliczeń projektów w ramach SPO RZL, poprzez przyjęcie dwóch rozwiązań:

- weryfikowania dokumentów księgowych załączanych do wniosku beneficjenta o płatność na podstawie próby;
- całkowitej rezygnacji z załączania dokumentów księgowych do wniosku o płatność, jeśli beneficjent ma co najmniej dwuletnie doświadczenie we wdrażaniu

<sup>14</sup> DzU nr 116, poz. 1206 ze zm.

<sup>15</sup> Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z 22.09.2004 r. w sprawie trybu, terminów i zakresu sprawozdawczości dotyczącej realizacji Narodowego Planu Rozwoju, trybu kontroli realizacji Narodowego Planu Rozwoju oraz trybu rozliczeń (DzU nr 216, poz. 2206, ze zm.).

funduszy strukturalnych, a w realizowanych przez niego projektach nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ten sposób postępowania przyczynił się do przyspieszenia rozliczeń we wnioskach o płatność w ramach SPO RZL i pozwolił IZ podjąć decyzję o rezygnacji z wymogu załączania dokumentów księgowych do wniosków o płatność w ramach PO KL i ich weryfikacji na podstawie próby w czasie kontroli u beneficjenta.

W okresie programowania 2004–2006 IZ powoływała wyspecjalizowane grupy robocze do rozwiązywania na bieżąco problemów pojawiających się w trakcie wdrażania programu. W ich skład wchodził przedstawiciele instytucji zarządzającej, pośredniczących i wdrażających, odpowiedzialni za dany obszar zarządzania i kontroli. Podczas regularnych spotkań na bieżąco identyfikowali problemy, wypracowywali środki naprawcze, formułowali rekomendacje dla poszczególnych instytucji oraz monitorowali przebieg ich realizacji. Ten sposób postępowania okazał się efektywny i został przyjęty również w PO KL, gdzie od lipca 2007 r. funkcjonują grupy robocze w ośmiu obszarach tematycznych.

W PO KL wprowadzono ponadto nowe rozwiązania, polegające m.in. na rezygnacji z adresowania wsparcia do bardzo wąsko określonej grupy odbiorców, zwiększeniu liczby osób powoływanych do Komisji Oceny Projektów, uelastycznieniu procedury wprowadzania zmian do projektu, połączeniu sprawozdania merytorycznego z wnioskiem o płatność oraz dostosowania wzorów sprawozdań do potrzeb monitorowania. Decydując się na nie, wykorzystano doświadczenia z wdrażania SPO RZL.

Przygotowując założenia programowe PO KL, IZ zrezygnowała z adresowania wsparcia do bardzo wąsko określonej grupy odbiorców. Na przykład, w ramach SPO RZL opracowano odrębne programy służące przeciwdziałaniu i zwalczaniu bezrobocia, kierowane do młodzieży, dorosłych i oddzielnie do kobiet. Działania PO KL są najczęściej adresowane do dużej grupy docelowej, dzięki temu odbiorca pomocy ma większe możliwości wyboru różnych typów wsparcia. Dla przykładu wsparcie dla osób bezrobotnych znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy, w tym długotrwale bezrobotnych, młodzieży, kobiet i osób starszych, jest realizowane w ramach wszystkich działań priorytetu VI.

W celu przyspieszenia i usprawnienia procesu oceny wniosków o dofinansowanie projektów ze środków PO KL, zwiększono liczbę osób, które mogą zostać powołane do Komisji Oceny Projektów w ramach projektów konkursowych. Pewne usprawnienia w tym zakresie wprowadzono już podczas wdrażania SPO RZL, poprzez umożliwienie czasowego zatrudnienia ekspertów zewnętrznych. W nowej perspektywie finansowej przyjęto rozwiązanie polegające na umożliwieniu instytucjom odpowiedzialnym za wybór projektów dofinansowanych w ramach PO KL korzystania ze wsparcia tzw. asesorów wpisanych na listę przy danej instytucji.

Usprawnieniu realizacji projektów współfinansowanych ze środków EFS dostępnych w nowej perspektywie finansowej ma służyć zastosowana w PO KL elastyczna procedura dokonywania zmian w umowie i we wniosku o dofinansowanie.

W trakcie wdrażania programu doprecyzowano i rozluźniono procedurę dokonywania zmian w projekcie. W systemie wdrażania PO KL odstąpiono od wymogu wyrażania zgody przez IP na przesunięcia między pozycjami budżetu projektu do wysokości 10% środków alokowanych na zadanie.

Z myślą o usprawnieniu procesu sprawozdawczości i rozliczania projektów w ramach SPO RZL część wniosku beneficjenta o płatność wzbogacono o informację dotyczącą postępu finansowego, tak aby weryfikacja postępu finansowego i rzeczowego mogła odbywać się na podstawie jednego dokumentu. Wypracowaną praktykę wykorzystano także w PO KL, w którym na poziomie projektu połączono system sprawozdawczości merytorycznej z systemem wnioskowania o płatność. Wniosek beneficjenta o płatność pełni funkcję sprawozdania merytorycznego, a zarazem stanowi podstawę rozliczania środków.

Sprawozdania z realizacji działania i PO KL, dzięki wykorzystaniu doświadczeń z poprzedniej perspektywy finansowej, zostały dostosowane na potrzeby monitorowania do wzorów, które obowiązywały w przypadku SPO RZL. Już w trakcie wdrażania programu zastosowano uproszczenia, które przyczyniły się do usprawnienia systemu sprawozdawczości, poprzez usunięcie ze wzoru sprawozdania części tabel, które albo okazały się zbędne w procesie monitorowania albo były możliwe do wygenerowania z systemu informatycznego PEFS. Jednocześnie do sprawozdań SPO RZL wprowadzono tabele dotyczące pomocy publicznej oraz rozbudowano te poświęcone liczbie ostatecznych beneficjentów objętych wsparciem. Chodziło o skuteczniejsze monitorowanie odbiorców pomocy oraz rejestrację momentu rezygnacji przez nich z udziału w projekcie.

### **Dobre praktyki w zarządzaniu projektem**

Instytucja zarządzająca upowszechniała informacje o projektach, które można uznać za dobre praktyki, w szczególności ze względu na ich innowacyjność i osiągnięte rezultaty. W lutym 2007 r. IZ ogłosiła konkurs dla realizujących projekty współfinansowane ze środków EFS. Zamiarem organizatorów – poza wyłonieniem najlepszych metod wdrażania projektów i propagowaniem skutecznych rozwiązań innowacyjnych – było właśnie rozpowszechnienie informacji o nich wśród projektodawców programu PO KL. Chodziło o to, aby podczas przygotowywania wniosków o dofinansowanie mogli skorzystać z dobrych rozwiązań wypracowanych podczas realizacji SPO RZL.



Na konkurs nadesłano 329 zgłoszeń od instytucji, organizacji i firm. Nagrodzono jako dobre praktyki między innymi 8 projektów w ramach działania 1.6 SPO RZL, których przedmiotem była np. aktywizacja zawodowa kobiet wiejskich i integracja zawodowa matek dzieci niepełnosprawnych. W lutym 2008 r. ogłoszono II edycję konkursu, który ma na celu upowszechnienie dobrych praktyk, popularyzację wiedzy dotyczącej możliwości uzyskania wsparcia EFS, a także zachęcenie potencjalnych beneficjentów do opracowania projektów z dziedziny rozwoju zasobów ludzkich w ramach PO KL.

Wyniki kontroli wskazują, że beneficjenci działania 1.6 i 2.4 osiągnęli założone rezultaty dotyczące postępu finansowego i rzeczowego lub nawet nieco wyższe w ramach przewidzianych budżetów. Dobre przygotowanie teoretyczne oraz znajomość unijnych i krajowych procedur nie zawsze wystarczają. Zdaniem NIK, istotne są umiejętności praktyczne oraz dzielenie się doświadczeniami realizatorów, uczestników projektów oraz instytucji odpowiedzialnych za ich wdrażanie i rozliczanie w ramach SPO RZL. Nie ma recepty na skuteczną realizację projektu, ale upowszechnianie nieszablonowych rozwiązań, innowacyjnego lub łatwego podejścia zachęca do podejmowania nowych działań i korzystania z funduszy strukturalnych w nowym okresie programowania 2007–2013.

Zdaniem Izby niezbędne jest ustalenie i upowszechnienie dobrych praktyk również w zarządzaniu projektami i programem na wszystkich poziomach wdrażania.

Jak wykazała kontrola, zalecana w „Poradniku dla beneficjentów SPO RZL autoewaluacja”<sup>16</sup>, jako narzędzie przyczyniające się do zwiększenia efektywności podejmowanych działań w celu ciągłego doskonalenia zarządzania projektami, nie jest powszechnie wykorzystywana. Wyniki zewnętrznego badania ewaluacyjnego „Ocena systemu wdrażania rekomendacji przez instytucje zaangażowane w realizację SPO RZL...”, przeprowadzonego na zlecenie IZ w 2007 r., wskazały na brak rozwiązań zapewniających wdrażanie rekomendacji zawartych w raportach ewaluacyjnych. Tymczasem znajomość i kierowanie się dobrymi praktykami w realizacji SPO RZL przez projektodawców oraz instytucje zaangażowane w system zarządzania i kontroli PO KL może przyczynić się do efektywniejszego wykorzystania dostępnych środków, a także wypracowania właściwych nawyków.

Kontrola wyników wdrażania SPO RZL pokazała wiele przykładów dobrych praktyk. Jednym z nich było dokonywanie przez beneficjentów analizy i identyfikacji potrzeb lokalnego rynku pracy przed opracowaniem założeń projektu oraz wykorzystanie badań statystycznych do przemyślanego projektowania oraz efektywnego zarządzania środkami. I tak:

<sup>16</sup> Autoewaluacja to systematyczne ocenianie jakości wdrażanego projektu przez samego beneficjenta, dzięki czemu możliwe jest zwiększenie skuteczności podejmowanych inicjatyw. Jej wyniki służą poprawie realizacji projektu i zarządzania nim oraz podejmowaniu działań naprawczych.

– w Powiatowym Urzędzie Pracy (PUP) w Ełku analizowano między innymi poziom bezrobocia w regionie w odniesieniu do stopy bezrobocia w kraju, problemy lokalnego rynku pracy, specyfikę działających podmiotów gospodarczych w powiecie;

– w PUP w Nysie analizowano na przykład kwalifikacje bezrobotnych kobiet w odniesieniu do potrzeb lokalnego rynku pracy, przeprowadzono też badanie ankietowe w sprawie zainteresowania podnoszeniem kwalifikacji, służącym zwiększeniu szans na zatrudnienie.

Beneficjenci często monitorowali postęp w realizacji projektu i stopień osiągnięcia zakładanych rezultatów podczas roboczych spotkań pracowników zaangażowanych w jego wdrażanie. Przyczyniało się to do bieżącego rozwiązywania problemów i wprowadzania usprawnień. Na przykład:

– w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów postęp realizacji projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych był analizowany podczas spotkań kierownictwa z pracownikami merytorycznymi, co skutkowało na przykład decyzją szefa KPRM w sprawie zmiany trybu składania wniosków o płatność w przypadku projektów działania 2.4 z kwartalnego na miesięczny;

– w PUP w Nysie na spotkaniach organizowanych w trakcie realizacji projektu „Kompleksowe wsparcie kobiet – aktywność” kierownictwo dokonywało analizy stanu realizacji projektu na podstawie raportów i informacji, omawiano potencjalne zagrożenia i ryzyko w celu określenia zmian zapewniających efektywną realizację projektu;

– w PUP w Przeworsku pracownicy bezpośrednio zaangażowani w realizację projektu „Szkolenie dla kobiet – szansą wejścia na rynek pracy” po przeanalizowaniu rezultatów projektu wyciągnęli wnioski dotyczące kontynuowania tej formy wsparcia, ponieważ jest ona zgodna z potrzebami lokalnej społeczności, oraz wprowadzenia dodatkowych przy realizacji podobnych projektów w przyszłości.

W celu zapewnienia rzetelności danych i terminowości przekazywania sprawozdań zbiorczych beneficjenci udzielali IW telefonicznych wyjaśnień odnośnie do danych zawartych w złożonych sprawozdaniach, np. IW w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej kontaktowała się telefonicznie z beneficjentami (np. z PUP w Kamieniu Pomorskim). Skutkowało to przyspieszeniem składania korekt i uzgodnieniem danych w sprawozdaniu.

Wykorzystanie środków z EFS w Powiatowym Urzędzie Pracy w Kępnie stało się okazją do zapewnienia większej przejrzystości działań oraz większej dyscypliny pracy. Zarządzeniem dyrektora wprowadzono „Procedury postępowania przy realizacji projektów współfinansowanych z UE w ramach EFS”. Ich rzetelna realizacja skutkowała terminowym sporządzaniem kompletnych i poprawnych wniosków o płatność oraz sprawozdań z realizacji projektu.

Beneficjenci skontrolowanych projektów stosowali tzw. podejście projektowe, polegające na tym, że zespół zaangażowanych pracowników z odpowiednim podziałem zadań pracował na sukces w realizacji projektu, na przykład:

- w PUP w Kępnie utworzono zespół, w skład którego – poza koordynatorem projektu – wszedł pracownik odpowiedzialny za prawidłowość rozliczeń i sprawozdawczość finansową;

- w PUP w Nysie, Sulęcinie i Wieluniu powołano zespoły robocze odpowiedzialne za realizację projektów;

- w Urzędzie Miasta i Gminy w Chmielniku osobie wyznaczonej do zarządzania projektem powierzono czynności związane z przygotowaniem, zarządzaniem i rozliczeniem końcowym projektu, natomiast płatności realizowali pracownicy wydziału finansowego.

Innym przykładem praktyk podejmowanych z inicjatywy beneficjentów, aby zapewnić jak najlepszą realizację projektu, było przeciwdziałanie nieuzasadnionym rezygnacjom uczestników, poprzez wymaganie od odbiorców pomocy podjęcia zobowiązania do uczestnictwa w projekcie. I tak:

- w Powiatowym Urzędzie Pracy w Ełku, Wałbrzychu, Nysie i Sulęcinie uczestnicy szkoleń przyjmując propozycję wsparcia, podpisywali deklaracje uczestnictwa w projekcie;

- w PUP w Nysie uczestnicy szkoleń wypełniali ankiety zawierające m.in. informacje o kwalifikacjach i doświadczeniu zawodowym, deklarację udziału w poszczególnych formach wsparcia i skorzystania ze wsparcia dodatkowego oraz kwestionariusze oczekiwań – z wytypowanymi osobami zawierano następnie porozumienia o przystąpieniu do projektu.

Aby zapewnić udział zaplanowanej liczby osób w projekcie, beneficjenci podejmowali wieloetapową rekrutację odbiorców pomocy, co pozwoliło na bieżąco uzupełniać ich skład w przypadku rezygnacji z uczestnictwa, na przykład:

- PUP w Ełku w trakcie realizacji projektu „Szansa dla kobiet” zagwarantował stałą liczbę uczestników staży i przygotowań zawodowych, w razie rezygnacji któregoś z uczestników zapraszając kolejne osoby spełniające założenia projektu;

- PUP w Suwałkach, w związku z rezygnacją kilku kobiet z udziału w projekcie „Kobieta pracująca”, przeprowadził dodatkową rekrutację;

- PUP w Wałbrzychu rekrutował kolejnych uczestników, w miejsce osób, które przerwały szkolenie prowadzone w ramach projektu „Kompleksowa pomoc kobietom szansą na powrót na rynek pracy”.

Innowacyjność projektów przejawiała się także w podejmowaniu działań kompleksowych, dających możliwość skorzystania z kilku form wsparcia. Bezrobotnym kobietom zapewniano np. poradnictwo zawodowe i pośrednictwo pracy, szkolenia, staże i przygotowanie zawodowe w miejscu pracy, subsydiowane za-

trudnienie (prace interwencyjne), jednorazowe dotacje na podjęcie działalności gospodarczej.

Takie działania były często uzupełniane różnymi formami wsparcia towarzyszącego, polegającego na zapewnieniu opieki nad osobami zależnymi, zwrotu kosztów dojazdu czy stypendium szkoleniowego, na przykład w projektach realizowanych przez UMiG w Chmielniku, PUP w Ełku, Jastrzębiu Zdroju i Nysie.

Po uzyskaniu akceptacji IW, beneficjenci wprowadzali dodatkowe formy wsparcia, wykorzystując oszczędności powstałe w czasie realizacji projektu, na przykład:

- w Urzędzie Miasta i Gminy w Chmielniku w trakcie realizacji projektu „Kobieta pracująca” przeprowadzono dodatkowe szkolenie „Warsztaty aktywizujące”, na które wykorzystano oszczędności w kwocie 1,7 tys. zł powstałe w trakcie realizacji projektu;

- w PUP w Ełku z oszczędności uzyskanych podczas trwania projektu „Szansa dla kobiet” udzielono dwóm osobom bezrobotnym jednorazowych dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej;

- w PUP w Kępnie z oszczędności powstałych przy realizacji projektu „Równe szanse” zwiększono środki na podjęcie działalności gospodarczej;

- w PUP w Przeworsku z oszczędności sfinansowano dodatkowe grupy kursowe.

Zwiększano liczbę bezrobotnych objętych projektem dzięki zwiększeniu kwoty wydatków ze środków własnych Funduszu Pracy, np. PUP w Białej Podlaskiej zwiększył udział środków własnych w realizacji projektu „Uśpiony potencjał” i objął wsparciem o 18% więcej bezrobotnych kobiet niż pierwotnie zaplanowano.

Beneficjenci podejmowali współpracę z instytucjami lokalnymi, np. Urząd Miasta i Gminy w Chmielniku z Powiatowym Urzędem Pracy w Kielcach oraz podwykonawcami, to jest Zakładem Doskonalenia Zawodowego w Kielcach i Ośrodkiem Kształcenia Zawodowego w Chmielniku; Polskie Towarzystwo Ekonomiczne oddział w Gdańsku współdziałało przy realizacji projektu „Moja szansa na pracę – program edukacyjny i aktywizujący zawodowo kobiety” z PUP w Gdańsku, który wytypował grupę bezrobotnych kobiet.

Beneficjenci zaangażowali do wdrażania projektu personel z długoletnim stażem, którego doświadczenie było wykorzystywane w czasie współpracy z osobami bezrobotnymi, np.:

- w PUP w Ełku do realizacji projektu wykorzystywano personel z długoletnim stażem w urzędzie, który uczestniczył w szkoleniach z pisania wniosków i aplikowania o fundusze UE;

- w PUP w Sulęcinie członkowie zespołu realizującego projekt „Tym razem kobiety” posiadali dyplomy, certyfikaty i zaświadczenia o odbyciu szkoleń w zakresie pozyskiwania, realizacji i rozliczania środków z EFS.

---

\*

Kierowanie się przez projektodawców oraz instytucje zaangażowane w system zarządzania i kontroli PO KL dobrymi zasadami wypracowanymi podczas wdrażania SPO RZL z pewnością nie wyeliminuje wszystkich problemów ze sprawną realizacją programu w nowej perspektywie finansowej, niemniej jednak może przyczynić się do efektywnego wykorzystania dostępnych środków.

Tworzenie, przybliżanie i upowszechnianie dobrych praktyk – w ocenie NIK – przyczyniłoby się do wyrobienia właściwych nawyków. Nie bez znaczenia jest to, że stosowanie i akceptacja wyższych standardów wiąże się z większym wysiłkiem wszystkich podmiotów realizujących projekty. Istotne jest więc zaangażowanie we wdrażaniu dobrych rozwiązań.

Dobre praktyki uzupełniają regulacje prawne, jednak ich nie zastępują, dlatego od woli uczestników programu zależy, czy zechcą je wykorzystać.

*mgr Beata Błasiak-Nowak*  
*mgr inż. Marzena Rajczewska*  
*Departament Administracji Publicznej NIK*

**Krzysztof Maliszewski**  
**Rafał Padrak**

## **UTRZYMANIE PUBLICZNYCH PLACÓWEK OŚWIATOWYCH ORAZ PRZESTRZEGANIE BEZPIECZEŃSTWA I HIGIENY PRACY**

W 2007 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła ogólnopolską kontrolę utrzymania obiektów oraz przestrzegania bezpieczeństwa i higieny w wybranych publicznych szkołach i placówkach oświatowych<sup>1</sup>. Celem kontroli, obejmującej okres od 1 stycznia 2004 r. do 30 marca 2007 r., była ocena realizacji obowiązków związanych z utrzymaniem w należyтым stanie techniczno-użytkowym obiektów budowlanych publicznych szkół i placówek oświatowych, określonych w art. 62-64 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane<sup>2</sup>, oraz zapewnieniem bezpieczeństwa i higieny w obiektach oświatowych, wynikających z przepisów rozporządzenia ministra edukacji narodowej i sportu z 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach<sup>3</sup>.

Kontrole przeprowadzono w 55 szkołach różnego typu (podstawowych, gimnazjach, szkołach ponadgimnazjalnych), 11 placówkach oświatowych oraz 7 organach prowadzących jednostki oświatowe (tj. w jednostkach samorządu terytorialnego) na terenie 11 województw.

---

<sup>1</sup> Zob. Informacja o wynikach kontroli *Utrzymanie obiektów oraz przestrzeganie bezpieczeństwa i higieny w wybranych publicznych szkołach i placówkach oświatowych*, nr ewid. 149/2007/P/07/144/LLU, <[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)>. Poniżej przedstawiamy wybrane z tej Informacji oceny i ustalenia NIK, a także własne wnioski legislacyjne.

<sup>2</sup> Zwanej dalej Prawo budowlane lub pb (t.j. DzU z 2006 r., nr 156, poz. 1118, ze zm.).

<sup>3</sup> Zwanej dalej rozporządzeniem bih (DzU z 2003 r., nr 6, poz. 69).

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła realizację obowiązków związanych z utrzymaniem w należytym stanie technicznym obiektów budowlanych w skontrolowanych szkołach i placówkach oświatowych. Tylko w 1 szkole obowiązki te realizowano prawidłowo. Istotne nieprawidłowości, mające wpływ na bezpieczeństwo użytkowania obiektów oświatowych, ujawniono w około 30% jednostek objętych kontrolą. W około 70% skontrolowanych szkół i placówek oświatowych występowały inne nieprawidłowości i uchybienia, polegające przede wszystkim na nieprzestrzeganiu przepisów ustawy – Prawo budowlane. Nieprawidłowości polegały m.in. na: niedokonywaniu okresowych kontroli stanu technicznego obiektów, przeprowadzaniu tych kontroli przez osoby niemające wymaganych uprawnień bądź kwalifikacji, a także nieprzechowywaniu dokumentacji budowy.

Obowiązki w zakresie utrzymania obiektów budowlanych zostały unormowane w rozdziale 6 ustawy – Prawo budowlane: Utrzymanie obiektów budowlanych (art. 61–72). Zgodnie z art. 61 Prawa budowlanego, właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany utrzymywać i użytkować obiekt zgodnie z zasadami wiedzy technicznej. Podstawowym obowiązkiem dotyczącym utrzymania obiektów budowlanych jest poddawanie tych obiektów okresowym kontrolom stanu technicznego. Stosownie do art. 62 ust. 1 pb, obiekty powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę:

1) okresowej kontroli, co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego: elementów budynku, budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działanie czynników występujących podczas użytkowania obiektu; instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska; instalacji gazowych oraz przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych);

2) okresowej kontroli, co najmniej raz na 5 lat, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu oraz jego otoczenia; kontrolą tą powinno być objęte również badanie instalacji elektrycznej i piorunochronnej w zakresie stanu sprawności połączeń, osprzętu, zabezpieczeń i środków ochrony od porażeń, oporności izolacji przewodów oraz uziemień instalacji i aparatów.

Zaniechanie wypełniania tych obowiązków powoduje, że właściciel lub zarządca obiektu budowlanego nie jest zorientowany co do jego stanu technicznego. Sprawność instalacji elektrycznych, piorunochronnych oraz gazowych ma wpływ na bezpieczeństwo użytkowania obiektów, a tym samym na zdrowie i życie uczniów. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że przeglądy (roczne i w okresach pięcioletnich) obiektów budowlanych jednostek oświatowych, dotyczące: stanu technicznego budynków, instalacji gazowych, przewodów kominowych oraz

instalacji elektrycznych i piorunochronnych, nie odbywały się systematycznie w większości podmiotów objętych kontrolą. Obowiązkowych corocznych kontroli stanu technicznego budynków nie przeprowadzano w całym kontrolowanym okresie (2004 r. – I kwartał 2007 r.) w 1/3 szkół i placówek. Kontrole okresowe instalacji gazowych nie odbywały się systematycznie w ponad 20% jednostek, a przewodów kominowych w ponad 15% skontrolowanych szkół i placówek. Kontrole stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektów budowlanych co 5 lat nie dokonywano w ponad 1/4 jednostek, a badań instalacji elektrycznej i piorunochronnej w prawie 20% szkół i placówek oświatowych.

Należy również zauważyć, że przepisy Prawa budowlanego wymagają, by kontrole okresowe były dokonywane przez osoby mające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności (art. 62 ust. 4 pb). Ponadto, zgodnie z art. 62 ust. 5 pb, kontrolę stanu technicznego instalacji elektrycznych, piorunochronnych i gazowych powinny przeprowadzać osoby mające kwalifikacje wymagane przy wykonywaniu dozoru nad eksploatacją urządzeń, instalacji oraz sieci energetycznych i gazowych. Kwalifikacje niezbędne do kontroli stanu technicznego przewodów kominowych bez wymuszonego ciągu określono w art. 62 ust. 6 pkt 1 pb. Izba stwierdziła, że kontrole okresowe przeprowadzały również osoby niemające uprawnień lub kwalifikacji do ich dokonywania. W odniesieniu do rocznych kontroli okresowych miało to miejsce w prawie 20% jednostek oświatowych, zaś w przypadku kontroli w okresach pięcioletnich – w 6%. Poprawność dokonanych w trakcie takich kontroli ocen stanu technicznego badanych elementów i instalacji budzi wątpliwości ze względu na ewentualność obniżenia poziomu bezpieczeństwa danego obiektu oświatowego.

Kontrola wykazała, że niewykonywanie okresowych kontroli stanu technicznego obiektów szkół i placówek oświatowych było spowodowane przede wszystkim:

- zaniebdaniami organów prowadzących na etapie nadawania pierwszych statutów szkołom i placówkom oświatowym, skutkującymi brakiem jednoznacznego (w treści statutu, a więc na piśmie) przekazania dyrektorom obowiązków w zakresie utrzymywania obiektów szkół;

- niedostateczną znajomością przepisów dotyczących utrzymania obiektów przez dyrektorów tych jednostek.

W celu wyeliminowania powyższych nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli skierowała wniosek do organów prowadzących szkoły i placówki oświatowe o sprawowanie skutecznego nadzoru nad działalnością podległych jednostek oświatowych, między innymi w zakresie zapewnienia utrzymania we właściwym stanie techniczno-użytkowym obiektów szkolnych. Izba zgłosiła ponadto wniosek *de lege ferenda* do ministra edukacji narodowej o rozważenie zmiany rozporządzenia ministra edukacji narodowej i sportu z 6 maja 2003 r. w sprawie wymagań,



jakim powinna odpowiadać osoba zajmująca stanowisko dyrektora oraz inne stanowisko kierownicze w poszczególnych typach szkół i placówek<sup>4</sup>.

Wydaje się również, że osiągnięciu większej dbałości organów prowadzących oraz dyrektorów szkół i placówek oświatowych o utrzymanie obiektów w należyтым stanie technicznym sprzyjałyby zmiany legislacyjne polegające na precyzyjnym uregulowaniu sposobu i formy powierzania przez organy prowadzące dyrektorom szkół lub placówek oświatowych obowiązków związanych z utrzymywaniem użytkowanych obiektów. Oczywiście ustalenie osób odpowiedzialnych za stwierdzone nieprawidłowości jest możliwe w obecnym stanie prawnym, jednak należałoby dążyć do całkowitego wyeliminowania wszelkich uchybień. Wydaje się, że praktyka stosowania przepisów ustawy nie gwarantuje należytego wypełniania obowiązków dotyczących utrzymywania i użytkowania obiektów szkół i placówek. Według artykułu 61 pb, utrzymanie i użytkowanie obiektu zgodnie z zasadami wiedzy technicznej należy do obowiązków właściciela (organ prowadzący) lub zarządcy (szkoła lub placówka, reprezentowana przez dyrektora). Przepisy Prawa budowlanego nie precyzują, w jakich sytuacjach odpowiedzialność spoczywa na właścicielu, a w jakich na zarządcy obiektu, co oznacza, że rozwiązań w tym zakresie należy poszukiwać w innych, szczególnych regulacjach prawnych. Zgodnie z art. 5c pkt 2 w zw. z art. 5 ust. 7 ustawy o systemie oświaty (oso), za działalność szkoły lub placówki odpowiada wójt, burmistrz (prezydent miasta) lub starosta, którzy mają obowiązek zapewnić warunki jej działania, jak również obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną. Według art. 34a ustawy oso, wójt gminy, burmistrz (prezydent miasta) i starosta sprawują nadzór nad działalnością szkoły lub placówki w zakresie spraw finansowych i administracyjnych, z uwzględnieniem odrębnych przepisów, szczególnie dotyczących gospodarowania mieniem oraz przestrzegania obowiązujących przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników i uczniów. Stosownie do art. 58 ust. 6 ustawy oso, rada gminy lub powiatu, wykonując kompetencje organu prowadzącego, podpisuje akt założycielski szkoły i placówki oraz nadaje pierwszy statut. Statut szkoły lub placówki publicznej, zgodnie z art. 60 ust. 1 ustawy oso, powinien określać organy szkoły lub placówki oraz ich kompetencje, organizację szkoły lub placówki, zakres zadań pracowników. Obowiązek szczegółowego określenia w statutach kompetencji (w tym dotyczących utrzymania obiektów, jeśli zostaną scedowane przez organ prowadzący) dyrektorów szkół i placówek oświatowych wynika z załączników do rozporządzenia ministra edukacji narodowej z 21 maja 2001 r. w sprawie ramowych statutow publicznego przedszkola oraz publicznych szkół<sup>5</sup> i rozporządzenia

<sup>4</sup> DzU nr 89, poz. 826, ze zm.

<sup>5</sup> Zwanego rozporządzeniem w sprawie ramowych statutow szkół (DzU nr 61, poz. 624, ze zm.).

ministra edukacji narodowej i sportu z 7 marca 2005 r. w sprawie ramowych statutów placówek publicznych<sup>6</sup>. Ponadto, dyrektor szkoły lub placówki, zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy oso, między innymi:

– kieruje działalnością szkoły lub placówki oraz reprezentuje ją na zewnątrz (pkt 1);

– może organizować administracyjną, finansową i gospodarczą obsługę szkoły lub placówki (pkt 5);

– wykonuje inne zadania wynikające z przepisów szczególnych (pkt 6).

Przepisy ustawy oso pozostawiają organom stanowiącym gmin i powiatów swobodę decydowania o zakresie zadań powierzanych dyrektorom szkół (placówek), określanych w nadawanych im pierwszych statutach. Organy te w pierwszych statutach mogą powierzyć wykonywanie obowiązków utrzymania obiektów budowlanych dyrektorom szkół lub placówek oświatowych. Kontrola wykazała, że organ prowadzący nie zawsze w statucie określał w sposób precyzyjny zadania dyrektora szkoły lub placówki oświatowej jako zarządcy obiektów budowlanych w rozumieniu Prawa budowlanego.

Zadania te były powierzane w następujący sposób:

1) szczegółowo, z dokładnym określeniem w pierwszych statutach zakresu przekazanych obowiązków wynikających z Prawa budowlanego;

2) przez zapisanie w pierwszym statucie szkoły, że dyrektorzy szkół są zobowiązani zapewnić administracyjną i gospodarczą obsługę szkół (miało to miejsce w ok. 3/4 skontrolowanych szkół i placówek; niejednoznaczny, ogólny zapis statutu powoduje jednak różne jego interpretowanie przez dyrektorów, którzy często nie odnoszą go do obowiązków wynikających z Prawa budowlanego);

3) w udzielanych dyrektorom szkół pełnomocnictwach (warto jednak zauważyć, że pełnomocnictwa są jednostronnymi czynnościami prawnymi i formalnie nie obligują pełnomocników do przyjęcia przekazywanych w ten sposób zadań w zakresie utrzymania obiektów szkolnych – szczegółowe kompetencje dyrektorów powinny być bowiem określone w statutach i to statuty mogą być źródłem wypełniania obowiązków w zakresie utrzymania obiektów szkolnych, a nie pełnomocnictwa – czynności upoważniające do określonych działań);

4) w decyzjach o oddaniu nieruchomości oświatowych w trwałą zarząd (treść decyzji w tej sprawie została określona w art. 45 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>7</sup>; w przepisie tym nie określono, by właściwy organ miał regulować kwestie związane z wykonywaniem obowiązków

<sup>6</sup> Zwanego rozporządzeniem w sprawie ramowych statutów placówek (DzU nr 52, poz. 466, ze zm.).

<sup>7</sup> Zwanej dalej ugn (t.j. DzU z 2004 r., nr 261, poz. 2603, ze zm.).

w zakresie utrzymania obiektów budowlanych, przewidzianych w Prawie budowlanym<sup>8</sup>).

Biorąc powyższe pod uwagę, wydaje się, że jedynie przekazanie obowiązków w zakresie utrzymania obiektów oświatowych w sposób opisany w pkt 1) stwarza gwarancję wypełniania tych obowiązków przez dyrektorów szkół i placówek (o ile na przeszkodzie nie stoi słaba znajomość przepisów Prawa budowlanego). Obowiązujące przepisy nie zezwalają na ingerencję organu prowadzącego w treść statutu istniejącej szkoły i powierzenie dyrektorom szkół dodatkowych zadań. Powodem jest to, że organ prowadzący, działając przez organy stanowiące (jednostki samorządu terytorialnego – jst), nadaje szkole wyłącznie pierwszy statut. Zgodnie z art. 50 ust. 2 pkt 1 ustawy oso, kolejny statut lub zmiany statutu uchwała rada szkoły (placówki). Jeśli rada szkoły nie funkcjonuje w danej szkole, jej kompetencje wykonuje rada pedagogiczna (art. 52 ust. 2 ustawy oso). Z tych względów wątpliwa jest możliwość cedowania na dyrektora szkoły lub placówki obowiązków organu prowadzącego przez radę szkoły albo radę pedagogiczną.

Wydaje się zatem, że dokonanie zmian w prawie jest celowe dla zwiększenia bezpieczeństwa osób przebywających w obiektach oświatowych. Wprawdzie ustalenie osób, na których spoczywają obowiązki utrzymania obiektów oświatowych jest możliwe *de lege lata*, jednak mając na uwadze, że priorytetem jest dążenie do podniesienia poziomu bezpieczeństwa w szkołach i placówkach, nowelizacja ustawy o systemie oświaty jest uzasadniona. Wyniki kontroli NIK wykazują bowiem, że nieokreślenie w statutach szkół i placówek w sposób precyzyjny szczegółowych kompetencji dyrektora, związanych m.in. z utrzymaniem obiektów, skutkowało brakiem realizacji tych obowiązków. Efektywna poprawa bezpieczeństwa w jednostkach oświatowych będzie możliwa po dodaniu przepisu, na mocy którego organy prowadzące szkół i placówek oświatowych zostaną zobowiązane do pisemnego powierzenia (w pierwszym statucie lub później, odrębnym dokumentem) dyrektorom tych jednostek zadań związanych z utrzymaniem obiektów, określonych w rozdziale 6 ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, w razie gdy same nie zamierzają ich realizować jako właściciele tych obiektów. Pisemne powierzenie tych obowiązków byłoby wówczas wiążące dla dyrektorów szkół i placówek, jednak mogłoby być cofnięte przez organ prowadzący<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Ponadto, według art. 43 ust. 6 ugn, odpowiednia rada lub sejmik mogą ustalić, w drodze uchwały, szczegółowe warunki korzystania z nieruchomości przez jednostki organizacyjne. Wydaje się jednak, że przepisy art. 58 ust. 6 ustawy oso oraz rozporządzeń w sprawie ramowych statutów szkół i placówek są przepisami szczególnymi w stosunku do art. 43 ust. 6 ugn.

<sup>9</sup> W celu uniknięcia ewentualnych wątpliwości, w dodanym przepisie można sprecyzować, że cofnięcie powierzenia tych obowiązków jest dopuszczalne niezależnie od tego, czy zostało ono zapisane w statucie szkoły. Kompetencje organu prowadzącego w tym zakresie byłyby wykonywane na etapie tworzenia szkoły czy placówki oświatowej przez organ stanowiący jst (art. 58 ust. 6 ustawy oso), zaś w stosunku do szkoły istniejącej przez organ wykonawczy jst (por. art. 5c pkt 2, art. 5 ust. 7 oraz art. 34a ustawy oso).

Należy podkreślić, że postulat ten w pełni respektuje konstytucyjną zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. To organ prowadzący (jst) decydowałby, czy zamierza powierzyć omawiane obowiązki dyrektorom szkół, czy też chce je realizować samodzielnie lub przez wyodrębnioną jednostkę ds. oświatowych.

W wyniku realizacji zgłoszonej w niniejszym artykule propozycji nowelizacji przepisów ustawy o systemie oświaty:

1) organy prowadzące zostałyby zobligowane do dokonania przeglądu statutów szkół i rozważenia, którzy dyrektorzy szkół i placówek oświatowych mają możliwość wykonywania obowiązków w zakresie utrzymania obiektów oświatowych;

2) organy prowadzące mogłyby bezzwłocznie ponownie przejąć od dyrektorów szkół powierzone im uprzednio obowiązki w zakresie utrzymania obiektów (np. w razie stwierdzenia niewywiązywania się przez nich z tych obowiązków);

3) zniknie ryzyko niewykonywania obowiązku przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego obiektów, związane z odmiennym interpretowaniem przez organy prowadzące i dyrektorów szkół istniejących zapisów statutów, nakazujących dyrektorom zapewnienie administracyjnej i gospodarczej obsługi szkół (dla organów prowadzących to postanowienie statutu może być równoznaczne z powierzeniem dyrektorom szkół obowiązków w zakresie utrzymania obiektów szkolnych, podczas gdy dyrektorzy szkół mogą w obecnym stanie prawnym zasadnie wskazywać, że powierzenie im tych obowiązków musi się odbywać w sposób wyraźny, wyłącznie w statucie – w praktyce w jednym akcie wewnętrznym regulującym ich prawa i obowiązki – z jednoznacznym i wyczerpującym określeniem ich kompetencji);

4) nie będzie istniał problem dopuszczalności i formy powierzania dyrektorom istniejących szkół obowiązków w zakresie utrzymania obiektów, w razie gdy organ prowadzący (wykonujący te obowiązki) uzna to po pewnym czasie funkcjonowania szkoły za stosowne (np. ze względu na zmianę na stanowisku dyrektora szkoły, którym zostaje osoba mająca odpowiednią wiedzę lub kwalifikacje).

Realizacja obowiązków związanych z zapewnieniem przez dyrektorów szkół lub placówek oświatowych bezpiecznych i higienicznych warunków pobytu uczniów i wychowanków w obiektach i na terenie przyległym również została przez NIK oceniona negatywnie. Znaczące nieprawidłowości w zakresie należytych warunków higieniczno-sanitarnych i związanych z technicznym użytkowaniem wystąpiły w ponad 10% skontrolowanych jednostek oświatowych. Inne nieprawidłowości w realizacji tych obowiązków lub uchybienia mniejszej wagi stwierdzono w 55 szkołach i placówkach oświatowych (83%).

Nieprawidłowości i uchybienia polegały m.in. na:

– niezapewnieniu planów ewakuacji szkół lub placówek;

- niewłaściwym utrzymaniu terenu szkoły (np. uszkodzenia nawierzchni przy-szkolnych boisk sportowych, brak zabezpieczenia linii energetycznej);
- niezabezpieczaniu klatek schodowych (np. poręczy balustrad przed zsuwan-aniem się po nich, stopni przed poślizgiem);
- niewłaściwym stanie technicznym urządzeń sportowych (np. brak trwałego przymocowania bramek do podłoża);
- braku apteczek pierwszej pomocy lub przechowywaniu w nich przetermin-owanych leków;
- niewywiązywaniu się z obowiązku wyposażenia uczniów pracujących w warsztatach w odzież i obuwie robocze;
- nieubezpieczaniu od następstw nieszczęśliwych wypadków uczniów kiero-wanych na praktyczną naukę zawodu;
- zaniedbaniach w zakresie przechowywania substancji i preparatów chemicz-nych (np. brak stosownych napisów na zawierających je pojemnikach).

Jedynie w 4% skontrolowanych szkół i 6% placówek oświatowych obowiązki zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pobytu uczniów i wycho-wanków w obiektach i na terenie przyległym były właściwie wykonywane przez dyrektorów tych jednostek.

Zgodnie z art. 1 ustawy oso, system oświaty zapewnia m.in. utrzymywanie bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki w szkołach i placówkach oraz możliwość pobierania nauki we wszystkich typach szkół przez dzieci i młodzież niepełnosprawną. Według §2 rozporządzenia bih, obowiązki w zakresie zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pobytu w szkole lub placówce oraz uczestnictwa w zajęciach organizowanych poza obiektami nale-żącymi do tych jednostek spoczywają na dyrektorze szkoły lub placówki. Jednym z tych obowiązków jest zapewnienie wywieszenia w obiektach oświatowych pla-nów ewakuacji. Stosownie do §5 rozporządzenia bih, plan ewakuacji szkoły lub placówki umieszcza się w widocznym miejscu, w sposób zapewniający łatwy dostęp do niego, a drogi ewakuacyjne oznacza się w sposób wyraźny i trwałe.

Kontrola NIK wykazała, że w niemal 10% skontrolowanych szkół i placówek nie było planów ewakuacji, w 8% plany nie obejmowały wszystkich obiektów lub były nieaktualne, a w 12% nie oznaczono dróg ewakuacyjnych w sposób wyraźny i trwałe. Wydaje się, że waga i skala nieprawidłowości ujawnionych w zakresie niezwykle istotnych obowiązków związanych ze sporządzaniem planów ewakuacji i oznakowań dróg ewakuacyjnych wskazuje na potrzebę dokonania zmian w treści rozporządzenia bih. Warto zwrócić uwagę, że wspomniany §5 tego rozporządzenia nie jest wystarczająco precyzyjny, a w obowiązujących uregulowaniach prawnych nie ma przepisów normujących ani treść i formę takiego planu, ani miejsce jego

wywieszenia, brakuje też określenia podmiotu, który powinien sporządzić (lub konsultować) plan ewakuacji.

W odniesieniu do dróg ewakuacyjnych warto zaznaczyć, że w rozporządzeniu ministra infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie<sup>10</sup>, w dziale VI: „Bezpieczeństwo pożarowe” znajduje się rozdział 4: „Drogi ewakuacyjne”, jednak rozporządzenie to dotyczy zasadniczo projektowanych i nowo budowanych budynków i budowli<sup>11</sup>. Szkoły i placówki oświatowe prowadzą swoją działalność bardzo często w obiektach wybudowanych w XX wieku, a niekiedy nawet w XIX wieku, co powoduje, że stosowanie rozwiązań przyjętych w rozporządzeniach wydanych na podstawie przepisów Prawa budowlanego często nie jest możliwe.

Obowiązujące przepisy milczą na temat treści, które powinien zawierać plan ewakuacji oraz jego formy. Nie wiadomo, czy wystarczające z punktu widzenia bezpieczeństwa uczniów i nauczycieli jest sporządzenie wyłącznie planu sytuacyjnego budynku z naniesieniem kierunków ewakuacji, czy też plan powinien mieć również część opisową. Najistotniejsze jest jednak to, by plan ewakuacji został sporządzony profesjonalnie i był czytelny dla osób przebywających w obiektach oświatowych oraz dla prowadzących akcję ratowniczą. Wprawdzie dyrektor szkoły lub placówki jest zobowiązany zapewnić plan ewakuacyjny, jednak nie jest to równoznaczne z nakazem sporządzania tego planu przez dyrektora. Warto zwrócić uwagę na to, że pracownicy szkoły nie są z reguły znawcami problematyki bezpieczeństwa pożarowego. Z tego względu i w celu zagwarantowania prawidłowości planów ewakuacyjnych, przepis rozporządzenia powinien wskazywać organ (lub podmioty), któremu dyrektorzy szkół lub placówek mogą zlecić sporządzenie planu ewakuacji lub który powinien zaopiniować plan ewakuacji sporządzony we własnym zakresie. Oprócz tego wydaje się, że oznaczenie dróg ewakuacyjnych nie powinno odbywać się intuicyjnie, na podstawie oceny sytuacji dokonywanej przez pracowników szkoły.

Powyższe argumenty wskazują, że obowiązujące przepisy, ze względu na brak precyzji, mogą sprawiać trudności. W rezultacie w praktyce utrudnione jest ich egzekwowanie i ocena, czy sporządzone plany ewakuacji zwiększają bezpieczeństwo osób przebywających w obiektach oświatowych. Wydaje się, że w sprawach związanych z bezpieczeństwem szczegółowość i precyzja regulacji prawnych nie jest wadą, lecz zaletą. Dlatego też celowe byłoby doprecyzowanie i uszczegółowienie treści §5 rozporządzenia.

<sup>10</sup> Obowiązujące od 16.12.2002 r. (DzU z 2002 r., nr 75, poz. 690, ze zm.). Poprzednio, od 01.04.1995 r. obowiązywało rozporządzenie ministra gospodarki przestrzennej i budownictwa z 14.12.1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. DzU z 1999 r., nr 15, poz. 140, ze zm.).

<sup>11</sup> Por. też §2 cyt. rozporządzenia.

Z kontroli przeprowadzonej przez Izbę wynika również, że w co piątej szkole lub placówce oświatowej brakowało apteczek lub instrukcji o zasadach udzielania pierwszej pomocy. Zapewnienie wyposażenia pomieszczeń w apteczki i instrukcje jest obowiązkiem dyrektorów szkół lub placówek na podstawie §20 rozporządzenia bih. Ponadto w ponad 20% jednostek oświatowych ujawniono przechowywanie przeterminowanych leków i środków medycznych, których termin przydatności upłynął nawet przed 17 laty<sup>12</sup>. W jednej szkole przeterminowane leki znajdowały się nawet w gabinecie profilaktyki zdrowotnej i pomocy przedlekarskiej.

Analiza wyników kontroli oraz treści §20 rozporządzenia bih wskazuje na potrzebę zmiany tego przepisu. Zgodnie z nim, pomieszczenia szkoły i placówki, a zwłaszcza pokój nauczycielski, laboratoria, pracownie, warsztaty szkolne, pokój nauczycieli wychowania fizycznego, kierownika internatu (bursy) oraz kuchnię, wyposaża się w apteczki zaopatrzone w środki niezbędne do udzielenia pierwszej pomocy i instrukcję o zasadach jej udzielania. Treść cytowanego przepisu nie jest jednoznaczna. Przyjęty w rozporządzeniu sposób legislacji sprawia, że przepis ten jest wewnętrznie niespójny i niezgodny z zasadami techniki prawodawczej<sup>13</sup>. Według §153 ust. 3 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej<sup>14</sup>, jeżeli nie jest możliwe sformułowanie definicji, o której mowa w ust. 1 lub 2, można objaśnić znaczenie danego określenia przez wyliczenie jego zakresu, wyraźnie wskazując przykładowy charakter wyliczenia przez posłużenie się zwrotami: „w szczególności” albo „zwłaszcza”. Warto jednak zwrócić uwagę, że zawarte w §20 rozporządzenia bih pojęcie pomieszczeń szkoły i placówki jest łatwe do zdefiniowania i zawiera wyczerpujący katalog desygnatów<sup>15</sup>. Dlatego też dokonanie jednoczesnego przykładowego wyliczenia pomieszczeń, w których powinny być apteczki pierwszej pomocy rodzi pytanie, czy apteczki powinny znajdować się we wszystkich pomieszczeniach szkoły bądź placówki, czy też jedynie w pomieszczeniach wyraźnie wymienionych w treści przepisu. Wydaje się, że nie ma potrzeby, żeby apteczki znajdowały się we wszystkich pomieszczeniach.

<sup>12</sup> Samo przechowywanie jakichkolwiek leków w apteczkach pierwszej pomocy jest kontrowersyjne, biorąc pod uwagę, że ani nauczyciel, ani pielęgniarka nie są osobami uprawnionymi do samodzielnego aplikowania leków uczniom i wychowankom, a szkoły w zasadzie nie zatrudniają lekarzy.

<sup>13</sup> Por. §153 Zasad techniki prawodawczej (DzU nr 100, poz. 908).

<sup>14</sup> DzU nr 100, poz. 908.

<sup>15</sup> Analogiczne uwagi odnoszą się do §21 rozporządzenia bih. Zgodnie z tym przepisem, nauczyciele, zwłaszcza prowadzący zajęcia w warsztatach, laboratoriach, a także zajęcia wychowania fizycznego, podlegają przeszkoleniu w udzielaniu pierwszej pomocy. W odniesieniu do obowiązku tego przeszkolenia należałoby przyjąć, że istnieje potrzeba przeszkolenia w tym zakresie wszystkich nauczycieli, nie tylko wyszczególnionych w §21, i stosownie do zasad techniki prawodawczej przeredagować treść tego przepisu. W trakcie kontroli NIK ustalono, że w 12% jednostek dyrektorzy szkół i placówek nie zapewnili przeszkolenia nauczycieli w udzielaniu pierwszej pomocy.

Redakcja omawianego przepisu, przez jednoznaczne, enumeratywne określenie pomieszczeń szkół lub placówek oświatowych, które należy wyposażyć w apteczki, jest rozwiązaniem lepszym nie tylko ze względu na zasady techniki prawodawczej. Precyzyjne uregulowanie tej kwestii spowoduje, że §20 będzie czytelny i łatwy do stosowania. Ponadto należałoby w tym przepisie skonkretyzować, jakie wyroby medyczne<sup>16</sup> powinny się znajdować w apteczkach. Można również, ze względu na skalę wykrytych nieprawidłowości, pokusić się o unormowanie nakazu dokonywania okresowych kontroli stanu apteczek, bowiem obowiązujące przepisy nic o tym nie mówią. Zdrowie i bezpieczeństwo uczniów i wychowanków oraz nauczycieli jest wystarczającym argumentem przemawiającym za potrzebą szczegółowej regulacji prawnej, zwłaszcza jeżeli praktyka pokazuje dość częste wypadki braku należytej dbałości o stan apteczek pierwszej pomocy.

Przedstawione propozycje zmian legislacyjnych nie wywołują skutków finansowych dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Jednak samo ich wprowadzenie nie spowoduje jeszcze podniesienia poziomu bezpieczeństwa w szkołach i placówkach oświatowych. Powyższe propozycje *de lege ferenda* są spójne ze sformułowanym w Informacji o wynikach kontroli wnioskiem NIK o zintensyfikowanie nadzoru nad szkołami przez organy prowadzące, także w zakresie przestrzegania przepisów prawnych dotyczących bezpieczeństwa i higieny uczniów i pracowników szkoły. Wskazane byłoby ponadto organizowanie przez organy prowadzące szkoleń z zakresu Prawa budowlanego dla tych dyrektorów szkół i placówek, którym powierzono obowiązek utrzymania obiektów budowlanych, a także szkoleń z zakresu stosowania przepisów rozporządzenia bih dla wszystkich dyrektorów szkół i placówek. Zmiany regulacji prawnych nie wystarczą bowiem do poprawy bezpieczeństwa, jeżeli nie wzrośnie świadomość prawna i poziom wiedzy na ten temat.

\*

W wyniku przeprowadzonej kontroli Najwyższa Izba Kontroli ujawniła w 42 (57,5%) jednostkach – na 73 skontrolowane – jeden czyn wyczerpujący znamiona przestępstwa, o którym mowa w art. 90 pb, polegający na samowolnym kontynuowaniu robót budowlanych, jak również czyny wyczerpujące znamiona wykroczenia z art. 93 pb (tj. brak kontroli okresowych obiektów budowlanych, nieprowadzenie ksiąg obiektów budowlanych, nieprzechowywanie dokumentacji budowy i powykonawczej). Łącznie Izba skierowała do prokuratury 1 zawiadomienie

<sup>16</sup> Wydaje się, że ustalenie niezbędnej zawartości apteczek pierwszej pomocy wymaga konsultacji ze specjalistami z dziedziny ratownictwa medycznego.



o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa, 27 zawiadomień o naruszeniu przepisów Prawa budowlanego do właściwych powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego (wraz z wnioskami o wszczęcie postępowań wyjaśniających i mandatowych w tych sprawach) oraz 2 wnioski o ukaranie bezpośrednio do sądów grodzkich.

W wystąpieniach pokontrolnych adresowanych do dyrektorów szkół i placówek oświatowych oraz organów prowadzących NIK sformułowała 354 wnioski pokontrolne zmierzające do wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości. W Informacji o wynikach omawianej kontroli zostały przedstawione również wnioski do organów nieobjętych przeprowadzoną kontrolą.

Izba zwróciła się do:

1) wojewodów – o dokonywanie (w ramach nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez kuratorów oświaty)<sup>17</sup> ocen stanu i warunków działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej szkół i placówek oświatowych, również w zakresie zapewniania uczniom bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki;

2) powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego – o zwiększenie liczby kontroli w szkołach i placówkach oświatowych, dotyczących utrzymania obiektów szkolnych w należytym stanie.

*mgr inż. Krzysztof Maliszewski*  
*mgr Rafał Padrak*  
*Delegatura NIK w Lublinie*

---

<sup>17</sup> Stosownie do art. 33 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 31 ust. 1 pkt 1 ustawy oso, kuratorzy, sprawując nadzór pedagogiczny nad szkołami i placówkami, są obowiązani oceniać stan i warunki działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej szkół, placówek i nauczycieli.

**Tadeusz Bejgerowski**  
**Tadeusz Dziuba**  
**Anna Kapelewska**

## **JAK AGENCJA MIENIA WOJSKOWEGO ROZPORZĄDZAŁA NIERUCHOMOŚCIAMI NA RZECZ SAMORZĄDÓW**

Agencja Mienia Wojskowego – będąca państwową osobą prawną, na mocy ustawy z 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego<sup>1</sup> (zwanej dalej umw) – jest właścicielem powierniczym. Skarb Państwa powierzył jej wykonywanie prawa własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz w stosunku do określonego mienia Skarbu Państwa (art. 6 umw). Jest to mienie (art. 1 pkt 1 i 2 umw) będące w trwałym zarządzie jednostek organizacyjnych podległych ministrowi obrony narodowej albo ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych lub przez nich nadzorowane, a także inne mienie będące we władaniu tych jednostek, niewykorzystywane do realizacji ich zadań, pozostałe po likwidacji państwowych osób prawnych, dla których organem założycielskim lub organem nadzoru byli wymienieni ministrowie.

Zadaniem Agencji jest gospodarowanie, utrzymywanie, uporządkowanie stanu prawnego i prowadzenie ewidencji przedmiotowego mienia (art. 7 ust. 1 umw).

Gospodarowanie mieniem przez Agencję ma się odbywać zgodnie z wymaganiami racjonalnej gospodarki (art. 23 ust. 1 umw) i polega m.in. na: sprzedaży lub zamianie mienia albo oddaniu gruntów w użytkowanie wieczyste; oddaniu mienia w użytkowanie, najem, dzierżawę, użyczenie lub do korzystania na podstawie innego stosunku prawnego; oddaniu mienia w administrowanie oraz wnoszeniu mienia do spółek.

---

<sup>1</sup> T.j. DzU z 2004 r., nr 163, poz. 1711, ze zm.

Do gospodarowania przez Agencję nieruchomościami<sup>2</sup> Skarbu Państwa (art. 23 ust. 3 umw) mają odpowiednie zastosowanie przepisy ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>3</sup> (zwanej dalej ugn). Ustawa zobowiązuje ją – podobnie jak inne podmioty działające w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa – do gospodarowania tymi nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki (art. 12 ugn). Przewiduje obrót nimi (art. 13 ust. 1 ugn), między innymi w formie sprzedaży, zamiany, zrzeczenia się, oddania w wieczyste użytkowanie, najem, dzierżawę, a także w formie użyczenia i oddania w trwałe zarząd. Bierze też pod uwagę darowanie nieruchomości Skarbu Państwa na cele publiczne, przy czym umowę darowizny zawiera się pod rygorem jej odwołania w razie niewykorzystania danej nieruchomości na cel przewidziany umową (art. 13 ust. 2).

Przepisy te ustanawiają szczególne zasady obrotu nieruchomościami Skarbu Państwa na rzecz jednostek samorządu terytorialnego (zwanych dalej jst). One właśnie stanowiły punkt odniesienia omawianej tu kontroli.

Agencją kieruje prezes, działający przy pomocy biura Agencji i jego oddziałów terenowych (art. 13 umw). Obecnie jest ich siedem: w Gdyni (obejmuje zasięgiem województwa pomorskie i kujawsko-pomorskie), Gorzowie Wielkopolskim (woj. lubuskie i wielkopolskie), Krakowie (woj. śląskie, świętokrzyskie, małopolskie, podkarpackie), Olsztynie (woj. warmińsko-mazurskie i podlaskie), Szczecinie (woj. zachodniopomorskie), Warszawie (woj. mazowieckie, łódzkie i lubelskie) oraz we Wrocławiu (woj. dolnośląskie i opolskie).

### **Cel i zakres kontroli**

Kontrola<sup>4</sup> miała na celu sprawdzenie prawidłowości rozporządzania przez Agencję nieruchomościami Skarbu Państwa na rzecz jednostek samorządu terytorialnego oraz skuteczności windykacji należności z tego tytułu, zaś jej przedmiotem był obrót tymi nieruchomościami w formie bezprzetargowej sprzedaży, dzierżawy, użyczenia, zamiany oraz darowizny. Badaniami objęto działania wszystkich siedmiu oddziałów Agencji w latach 2003–2006.

W okresie tym prowadzono 297 spraw związanych z przekazaniem jednostkom samorządu terytorialnego nieruchomości o łącznej powierzchni 2671,7 ha,

<sup>2</sup> Wcześniej używane określenie „mienie” jest pojęciem szerszym niż określenie „nieruchomości”. Pojęcie mienia obejmuje własność i inne prawa majątkowe zarówno na nieruchomościach, ruchomościach oraz na prawach. Przedmiotem omawianej tu kontroli jest wyłącznie gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa przez Agencję.

<sup>3</sup> T.j. DzU z 2004 r., nr 261, poz. 2603, ze zm.

<sup>4</sup> *Informacja o wynikach kontroli rozporządzania przez Agencję Mienia Wojskowego nieruchomościami na rzecz jednostek samorządu terytorialnego w latach 2003–2006*, nr ewid. P/07/130, Delegatura NIK w Bydgoszczy, luty 2008 r. Pełny tekst *Informacji* zob. strona internetowa <[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)>.

które stanowiły 15,8% areалу przekazanego przez Agencję różnym podmiotom (z 16 924 ha). W ramach kontroli dokonano analizy 197 spośród tych spraw, a więc aż 66,3%.

### **Ustalenia kontroli**

#### **Bezprzetargowa sprzedaż nieruchomości**

Agencja może sprzedawać jednostkom samorządu terytorialnego nieruchomości Skarbu Państwa bez przetargu (art. 37 ust. 2 pkt 2 ugn). Warunki zbycia danej nieruchomości w drodze bezprzetargowej ustala się w rokowaniach przeprowadzanych z nabywcą, przy czym protokół z rokowań jest podstawą do zawarcia umowy (art. 28 ust. 2 i 3 ugn). Cenę ustala się w wysokości nie niższej niż wartość nieruchomości (art. 67 ust. 3 ugn). Wyceny, w formie operatu szacunkowego, dokonuje rzeczoznawca majątkowy (art. 156 ust. 1 ugn). Zapłata może być rozłożona na raty na czas nie dłuższy niż 10 lat. Pierwszą ratę trzeba uiścić nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność nieruchomości, a następne raty wraz z oprocentowaniem podlegają zapłacie w terminach ustalonych przez strony w umowie (art. 70 ugn). Agencja może też sprzedawać samorządom nieruchomości Skarbu Państwa za cenę niższą od ich wartości rynkowej (art. 14 ust. 1 ugn), udzielając bonifikat (art. 68 ust. 1 pkt 5 ugn). Jeżeli jednak dana nieruchomość zostanie zbyta przed upływem 10 lat, licząc od dnia jej nabycia, a w wypadku nieruchomości będącej lokalem mieszkalnym przed upływem 5 lat, to zwrotowi podlega kwota równa zwaloryzowanej bonifikacie (art. 68 ust. 2 ugn). Zwrot następuje na żądanie Agencji.

Badania kontrolne obejmowały 69 umów sprzedaży (spośród 122, a więc 56,6% przedmiotowych transakcji) o łącznej wartości 150 104,1 tys. zł. Wśród nich 56 umów dotyczyło sprzedaży z bonifikatą nieruchomości o wartości rynkowej 176 034,1 tys. zł. Suma bonifikat wyniosła 99 098,8 tys. zł (56,3% wartości nieruchomości).

Agencja prawidłowo przeprowadzała procedury bezprzetargowych sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa jednostkom samorządu terytorialnego, kończąc je podpisaniem umów. Stwierdzono jednak pojedyncze nieprawidłowości. W 4 umowach, na łączną kwotę 1089,7 tys. zł, ustalono daty zapłaty pierwszych rat po dniu zawarcia umów (w tych terminach nabywcy dokonali zapłat). W 2 wypadkach naruszono przepisy art. 35 ust. 1 i 2 ugn przez: niezamieszczenie w prasie lokalnej informacji o przeznaczonej do sprzedaży nieruchomości zabudowanej o powierzchni 40,6 ha, wycenionej na kwotę 1000 tys. zł oraz niepodanie w wykazie sprzedaży nieruchomości ceny jednej z nich, której wartość wynosiła 270 tys. zł. W 6 wypadkach wyceny nieruchomości, łącznie na kwotę 3231,9 tys. zł,

zostały wykorzystane po upływie 12 miesięcy (licząc od daty sporządzenia operatów albo potwierdzenia ich aktualności), czym naruszono przepis art. 156 ust. 3 ugn. Opóźnienia te wynosiły od 17 dni do 15 miesięcy (średnio 4 miesiące). Przy tendencji wzrostowej cen nieruchomości w Polsce sprzedaż po tak długim czasie była obciążona ryzykiem uzyskania zaniżonej ceny. Poza tym stwierdzono 2 wypadki wyliczenia przez rzeczoznawcę cen nieruchomości niezgodnie z obowiązującą metodyką. W konsekwencji ich wartość ustalono na kwotę 264,5 tys. zł, zamiast na 492,7 tys. zł, była więc o 46,3% niższa.

Znacznie większa skala nieprawidłowości wystąpiła w fazie realizacji umów sprzedaży nieruchomości z bonifikatą. Agencja nie analizowała realizacji tych kontraktów i w konsekwencji nie dochodziła zwrotu zwaloryzowanych bonifikat w związku z dalszą sprzedażą nieruchomości, następującą przed upływem 10 lat, na rzecz podmiotów innych niż Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Taką niedozwoloną praktykę zastosowały samorzady w odniesieniu do nieruchomości objętych 8 umowami z Agencją (14,3% z 56) o łącznej wartości 7970,6 tys. zł (8% z 99 098,8 tys. zł), zawartymi przez pięć oddziałów – w Gorzowie Wielkopolskim, Krakowie, Olsztynie, Warszawie oraz Wrocławiu.

### Darowizny

Nieruchomości Skarbu Państwa mogą być przedmiotem darowizn na cele publiczne, a także dokonywanych między Skarbem Państwa a jednostkami samorządu terytorialnego. W umowie darowizny określa się cel, na który nieruchomość jest darowana. W razie niewykorzystania nieruchomości na ten cel darowizna podlega odwołaniu (art. 13. ust. 2 ugn). Nieruchomości Skarbu Państwa, które w planach miejscowych przeznaczone są pod budownictwo mieszkaniowe oraz realizację związanych z nim urządzeń infrastruktury technicznej, przekazuje się gminom w formie darowizn, na ich wnioski, pod warunkiem jednak, że przemawia za tym ważny interes samorządu, a jednocześnie cele te nie są lub nie mogą być realizowane przez Skarb Państwa (art. 22 ust. 1 ugn).

Badaniami kontrolnymi objęto wszystkie (67) umowy darowizn na rzecz jednostek samorządu terytorialnego w analizowanym okresie. Łączna wartość darowanych nieruchomości Skarbu Państwa wynosiła 48 669,9 tys. zł.

Podobnie jak przy sprzedaży bezprzetargowej, także umowy darowizn zawierano zgodnie z przepisami. Jednak również w tych wypadkach żaden z oddziałów Agencji nie miał informacji o sposobie wykorzystywania owych nieruchomości i nie przeprowadzał rozpoznania w tym zakresie. W trakcie kontroli, na podstawie informacji jst, jak się potem okazało – nierzetelnych (patrz ostatnia część artykułu), stwierdzono 1 przypadek zbycia przez samorząd gminny darowizny, a więc niewykorzystania

nieruchomości na cel określony w umowie. Jednocześnie nie wystąpiły przesłanki odstąpienia od odwołania tej darowizny (o których mowa w art. 13 ust. 2a ugn). Dotyczyło to działki o powierzchni 0,0613 ha i wartości 3,2 tys. zł, odsprzedanej przez gminę podmiotowi prywatnemu. Gmina wyraźnie wykorzystywała brak wiedzy Agencji o losach przekazywanych samorządom nieruchomości Skarbu Państwa, ponieważ zbyła tej samej spółce inne grunty, zakupione od Agencji z bonifikatą.

### Niektóre inne formy rozporządzania nieruchomościami

Tryb bezprzetargowy, o którym mowa wyżej, stosuje się również przy zawieraniu z samorządami lokalnymi – na okres powyżej 3 lat – umów dzierżawy, a także najmu i użytkowania nieruchomości Skarbu Państwa (art. 37 ust. 4 ugn). Wymienione wyżej ustawy nie zawierają innych przepisów szczególnych dotyczących dzierżawy, najmu, użyczenia i użytkowania. Tym samym do tych form przekazania nieruchomości stosuje się właściwe przepisy kodeksu cywilnego. Nieruchomości mogą być też przedmiotem zamiany między Skarbem Państwa a jednostkami samorządu terytorialnego, bez obowiązku dokonywania dopłat w wypadku różnej wartości zamienianych nieruchomości (art. 14 ust. 3 ugn).

Badaniami kontrolnymi objęto 44 umowy użyczenia (spośród 88, a zatem połowę), 13 umów dzierżawy (spośród 14, a więc 92,9%) oraz 4 decyzje o zamianie nieruchomości (wszystkie wydane w okresie objętym kontrolą).

Nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości przy dokonywaniu zamiany nieruchomości między Skarbem Państwa a jednostkami samorządu terytorialnego. Prawie bezbłędne było rozporządzanie nieruchomościami przez Agencję w formie dzierżawy i użyczenia. Nieprawidłowość wystąpiła tylko w 1 wypadku. Dotyczył on niepodania do publicznej wiadomości zamiaru wydzierżawienia określonej nieruchomości, co naruszało wymagania ustawowe (art. 35 ust. 1 ugn). Agencja jednak nie mogła zagospodarować przedmiotowej nieruchomości na rzecz innego podmiotu, ponieważ już wcześniej zawarto z gminą umowę zobowiązującą do przeniesienia własności (z zastrzeżeniem terminu), zagwarantowano jej również nieodpłatne korzystanie z nieruchomości do czasu podpisania notarialnej umowy sprzedaży.

### Należności za przekazywane nieruchomości

Agencja skutecznie egzekwowała od samorządów lokalnych należności (zapłaty) z tytułu sprzedaży i dzierżawy nieruchomości Skarbu Państwa, naliczając przy tym odsetki od nieterminowo zrealizowanych wpłat. W badanym okresie, poza 3 incydentami, nie występowały zaległości w płatnościach z tytułu zawartych umów. Wyjątkami były: 2 wypadki niepobrania odsetek z tytułu umów sprzedaży oraz

niedochodzenie w 1 wypadku odszkodowania z tytułu podziału – z przeznaczeniem na drogę – nieodpłatnie przekazanej nieruchomości (por. art. 98 ugn).

### **Podsumowanie kontroli**

Każde postępowanie Agencji związane z rozporządzeniem nieruchomością Skarbu Państwa na rzecz samorządów miało dwa etapy, a mianowicie: przygotowania i zawarcia umowy oraz jej realizacji. Z ustaleń wyraźnie wynika, że działania Agencji w pierwszej fazie postępowań były w zdecydowanej większości prawidłowe, a zakres popełnionych błędów niewielki, to znaczy nie przekraczał rozmiarów, jakie zdarzają się nawet w sprawnej administracji. W drugiej fazie postępowań działania Agencji ograniczyły się do egzekwowania należności w związku z zawartymi umowami (oczywiście gdy występowały takie należności) i pod tym względem były niemal bezbłędne.

Jednak w drugim etapie postępowań Agencja nie podejmowała żadnych działań służących analizie realizacji pozafinansowych zobowiązań samorządów, wynikających z przepisów prawa, a dodatkowo przewidzianych umowami. Nie śledząc tej strony wykonywania umów, Agencja pozbawiła się możliwości dochodzenia zwrotów zwaloryzowanych bonifikat w razie niedopuszczalnej odsprzedaży nieruchomości przez jednostki samorządu terytorialnego albo odwołania darowizny nieruchomości, którymi samorządowi nabywcy rozporządzali w sposób niezgodny z prawem. Należy zauważyć, że beczynność ta czyniła martwymi odpowiednie przepisy ustawowe.

Taki schemat działania jest – zdaniem autorów – charakterystyczny dla obecnej polskiej administracji publicznej. Ogólnie rzecz biorąc, w różnych jej segmentach można zauważyć koncentrację na przygotowywaniu i wydawaniu aktów władczych lub rozporządzających, podczas gdy śledzenie ich następstw pozostaje przeważnie poza zainteresowaniem administracji, nawet wówczas, gdy mniej lub bardziej bezpośrednio obowiązek analizowania efektów wynika z przepisów normatywnych.

Nieco upraszczając, można powiedzieć, że na działaniach administracji publicznej ciąży „doraźność”, podczas gdy widoczny jest niedostatek „dalekiej perspektywy”. Tak właśnie było w wypadku rozporządzania przez Agencję nieruchomościami Skarbu Państwa na rzecz samorządów. Z nieznacznymi tylko odstępstwami Agencja prawidłowo i sumiennie przygotowywała i realizowała akty przekazywania tego mienia i starannie egzekwowała zapłatę za nie. Nie przejawiała jednak zainteresowania działaniami długofalowymi i pozostawała w tej materii beczynna (poza ściąganiem rozkładanych na raty długoterminowe należności).

Ów niedostatek „dalekiej perspektywy” rodzi liczne konsekwencje. Jest zwłaszcza przyczyną braku rozsądnego planowania działań i ich ewaluacji (jak to miało miejsce w gospodarowaniu zasobem nieruchomości Skarbu Państwa przez starostów), a także nieprzygotowania administracji do samooceny w kategoriach efektywności

(wystarczy wziąć pod uwagę większość programów rządowych, np. rządowy program profilaktycznej opieki zdrowotnej nad dziećmi i młodzieżą w środowisku nauczania i wychowania). W ramach omawianej tu kontroli prostym skutkiem nieprzystosowania administracji do prowadzenia konkretnych spraw w perspektywie było – powtórzmy to – zaniechanie egzekwowania niektórych przepisów prawa powszechnie obowiązującego, a w konsekwencji uszczuplenie dochodów budżetu państwa.

### **Finansowe efekty kontroli**

Bezpośrednimi, dającymi się zmierzyć efektami kontroli było wykazanie konieczności zwrotu budżetowi państwa kwoty 7982 tys. zł, z czego 99,9% stanowiły niezwaloryzowane bonifikaty podlegające zwrotowi.

Agencja wyjątkowo sumiennie zrealizowała wnioski zgłoszone po przeprowadzonej przez Izbę kontroli. Sprawdziła wszystkie umowy z jednostkami samorządu terytorialnego, zawarte w latach 2003–2006, związane z bezprzetargową sprzedażą nieruchomości Skarbu Państwa, bonifikatami oraz darowiznami. Dodatkowo przeanalizowała tego typu transakcje z lat 1998–2002. W następstwie tych badań Agencja stwierdziła 42 przypadki sprzeniewierzenia się celom uzasadniającym przyznanie bonifikat w łącznej wysokości 68 406,8 tys. zł. Według danych z kwietnia 2008 r., odzyskano równowartość 6 zwaloryzowanych bonifikat w łącznej wysokości 3838,1 tys. zł. Ponadto Agencja orzekła, że w 7 wypadkach odwołanie darowizn jest uzasadnione; dotąd odzyskano 2, a w 2 innych wypadkach uzyskano równowartość zbytych części nieruchomości.

Postępowanie pokontrolne dotyczące zwrotu zwaloryzowanych bonifikat będzie niestety długotrwałe, ponieważ dochodząc ustawowych praw Skarbu Państwa, Agencja spotyka się przeważnie z odmową udzielenia przez samorzady informacji o aktualnym sposobie wykorzystania nieruchomości nabytych preferencyjnie. W tej sytuacji podstawowym sposobem zdobywania informacji na ten temat jest analiza zapisów w księgach wieczystych, lustracja nieruchomości oraz analiza ogłoszeń o zbywaniu ich przez samorzady. Prognozuje się (m.in. na podstawie tego, że niektóre z nich już na wstępnym etapie postępowania sygnalizują oczekiwanie wystąpienia przez Agencję na kosztowną dla Skarbu Państwa drogę postępowania sądowego), że większość samorządów – nie respektując obowiązującego je przepisu art. 68 ust. 2 ugn – dobrowolnie nie zwróci bonifikat.

*Tadeusz Bejgerowski  
Tadeusz Dziuba  
Anna Kapelewska  
Delegatura NIK w Bydgoszczy*



## RELACJE, POLEMIKI

---

**Mariusz Rycerski**

### **ODPOWIEDZIALNOŚĆ DYSCYPLINARNA PRACOWNIKÓW NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**

Odpowiedzialność dyscyplinarna pracowników Najwyższej Izby Kontroli dotyczy ściśle określonej ustawowo grupy pracowników mianowanych, nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne. Została uregulowana przepisami art. 89 i 90 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup> (zwanej dalej ustawą o NIK). W art. 89 ust. 8 upoważnia ona marszałka Sejmu do określenia w drodze zarządzenia – na wniosek prezesa Izby – organizacji, składu, trybu powoływania komisji i rzeczników dyscyplinarnych oraz trybu postępowania dyscyplinarnego w NIK. Wykonaniem powyższej delegacji jest zarządzenie marszałka Sejmu z 8 sierpnia 1995 r. w sprawie postępowania dyscyplinarnego w Najwyższej Izbie Kontroli<sup>2</sup> (zwane dalej zarządzeniem w sprawie postępowania dyscyplinarnego). Należy zauważyć, że ustawodawca przekazał do uregulowania zarządzeniem materię, którą Konstytucja RP czyni materią ustawową. Zgodnie z jej art. 207, organizację i tryb działania Najwyższej Izby Kontroli określa ustawa. Ponadto niektóre postępowania wobec pracowników mianowanych NIK, prowadzone przed komisjami dyscyplinarnymi, wypełniają znamiona „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, a z rozstrzygnięć owych komisji mogą wynikać ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności przez wspomnianych pracowników. Upoważnienie do uregulowania postępowania dyscyplinarnego w drodze zarządzenia marszałka Sejmu oraz samo zarządzenie pochodzą z okresu przed wejściem w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., kiedy nie obowiązywał

---

<sup>1</sup> T.j. DzU z 2007 r., nr 231, poz. 1701.

<sup>2</sup> MP nr 40, poz. 474.

konstytucyjny katalog źródeł prawa RP. Konstytucja RP w art. 87 wyróżnia źródła prawa powszechnie obowiązującego, których katalog jest zamknięty. Z tego powodu na gruncie Konstytucji zarówno upoważnienie zawarte w art. 89 ust. 8 ustawy o NIK, jak i wydane na jego podstawie zarządzenie marszałka Sejmu nie mieszczą się w katalogu aktów powszechnie obowiązujących. Utrzymywanie tego stanu prawnego nie wynika z zaniechania ustawodawcy zwykłego, lecz stąd, że na gruncie obowiązującej Konstytucji nie można wskazać organu, który byłby władny wydać akt wykonawczy na podstawie ustawy o NIK. (*De lege ferenda* mógłby to być Prezydent RP, lecz wymagałoby to zmiany ustawy zasadniczej). To z kolei oznacza, że całość spraw związanych z odpowiedzialnością dyscyplinarną należałoby uregulować bezpośrednio w ustawie o NIK. Uregulowanie odpowiedzialności dyscyplinarnej tylko w tej ustawie musiałyby być jednak mocno ograniczone, bowiem trudno sobie wyobrazić, aby ustawa w większej części była poświęcona właśnie temu zagadnieniu. Słusznym rozwiązaniem wydaje się zatem, jak w niektórych innych pragmatykach, odesłanie w sprawach nieuregulowanych w ustawie o NIK do przepisów Kodeksu postępowania karnego<sup>3</sup>.

W doktrynie prawa nie ma jednolitego stanowiska, czy odpowiedzialność dyscyplinarną należy postrzegać jako funkcjonującą poza systemem prawa karnego, czy też opartą na przepisach i zasadach szeroko rozumianego prawa karnego<sup>4</sup>. Zgodnie z uwagą sformułowaną przez E. Zielińską, „istnieją różne poglądy na temat charakteru prawnego odpowiedzialności zawodowej; w szczególności kontrowersyjne jest, czy należy zaliczyć ją do sfery szeroko rozumianego prawa karnego, czy raczej prawa administracyjnego”<sup>5</sup>. Analizując relacje pomiędzy odpowiedzialnością dyscyplinarną a karną, T. Bojarski wskazał, że ze względów merytorycznych odpowiedzialność dyscyplinarna nie jest odpowiedzialnością karną. Podsumowując swoje rozważania, stwierdził, że prawo dyscyplinarne

<sup>3</sup> Art. 128 ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (DzU nr 98, poz. 1070); art. 89 ustawy z 20.06.1985 r. o prokuraturze (DzU z 2008 r., nr 7, poz. 39); art. 95n ustawy z 26.05.1982 r. – Prawo o adwokaturze (DzU z 2002 r., nr 123, poz. 1058, ze zm.); art. 74 ustawy z 6.07.1982 r. o radcach prawnych (DzU z 2002 r., nr 123, poz. 1059); art. 150 ustawy z 27.07.2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (DzU nr 164, poz. 1365, ze zm.); art. 57 ust. 1 ustawy z 17.05.1989 r. o izbach lekarskich (DzU nr 30, poz. 158, ze zm.).

<sup>4</sup> Nie będzie przedmiotem rozważań stanowisko zaprezentowane w podręczniku K. Buchały i A. Zolla, którzy stwierdzają, że do prawa karnego nie należą „normy statutowe organizacji przewidujące odpowiedzialność dyscyplinarną” (K. Buchała, A. Zoll: *Polskie prawo karne*, PWN, Warszawa 1997, s. 112). W organizacjach takich, jak np. partie polityczne obowiązuje zasada wolności zrzeszania się, a prowadzone z zastosowaniem własnych regulacji statutowych tych organizacji postępowania dyscyplinarne nie mają charakteru publicznoprawnego.

<sup>5</sup> E. Zielińska, *Odpowiedzialność zawodowa lekarza a odpowiedzialność karna*, „Prawo i Medycyna” nr 1/1999, s. 62-63; E. Zielińska: *Odpowiedzialność zawodowa lekarza i jej stosunek do odpowiedzialności karnej*, Warszawa 2001, s. 161.

wykazuje bliższe więzi z prawem administracyjnym niż z prawem karnym, podobnie jak formy administracyjnej odpowiedzialności pieniężnej lub kary porządkowe<sup>6</sup>. Należy przyznać autorowi rację co do rozłączności tych dwóch rodzajów odpowiedzialności, wynikającej między innymi z odmiennego przedmiotu i zakresu regulacji oraz różnych skutków. Nie można jednak zgodzić się z T. Bojarskim w kwestii administracyjnego charakteru odpowiedzialności dyscyplinarnej. Proces stosowania prawa, z jakim mamy do czynienia w administracji, jest zupełnie inny niż proces dokonywania oceny etycznej w postępowaniu dyscyplinarnym. Sam autor zauważa, że prawo dyscyplinarne, chociaż nie określa jakiejś odmiany odpowiedzialności karnej, posługuje się środkami w części właściwymi dla prawa karnego. Podobnie E. Zielińska wskazuje w dalszych rozważaniach, że odesłanie do prawa karnego procesowego w ustawie o izbach lekarskich oznacza, iż intencją ustawodawcy jest, aby w prawie dotyczącym odpowiedzialności zawodowej obowiązywały, również odpowiednio, zasady prawa karnego.

Zarówno wśród przedstawicieli doktryny, jak i pośrednio w orzecznictwie sądowym dominuje jednak pogląd, że odpowiedzialność dyscyplinarna jest odpowiedzialnością zbliżoną do odpowiedzialności karnej<sup>7</sup>. Według M. Cieślaka, prawo dyscyplinarne stanowi szczególną gałąź prawa karnego<sup>8</sup>. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 lutego 2001 r. uznał, że deontologia postępowania dyscyplinarnego jest inna niż postępowania karnego, jak również w wypadku deliktu dyscyplinarnego natura czynów nagannych jest inna niż czynów będących przedmiotem postępowania karnego<sup>9</sup>. Wydaje się jednak, iż nie może być przedmiotem sporu pogląd Trybunału Konstytucyjnego dotyczący stosowania zasad prawa karnego w odniesieniu do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Trybunał zawsze stał na stanowisku, że gwarancje ustanowione w rozdziale II Konstytucji RP (zwłaszcza w art. 42 i 45 oraz w art. 77 ust. 2) znajdują zastosowanie do wszystkich postępowań, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania lub sankcji, więc także postępowań dyscyplinarnych<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> T. Bojarski: *Kilka uwag na temat relacji między odpowiedzialnością dyscyplinarną a karną*, „Państwo i Prawo” nr 3/2005, s. 103-104.

<sup>7</sup> M. Cieślak: *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*, Warszawa 1994, s. 22-23; J. Andrejew, W. Świda, W. Wolter: *Kodeks karny z Komentarzem*, Warszawa 1973, s. 560-561; B. Kunicka-Michalska, [w:] red. A. Wąsek: *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 182; wyrok TK z 8.12.1998 r., sygn. akt K 41/1997, OTK ZU 1998 nr 7, poz. 117; A. Bajończyk: *Z problematyki relacji między odpowiedzialnością dyscyplinarną i karną (na przykładzie odpowiedzialności dyscyplinarnej zawodów prawniczych)*, „Państwo i Prawo” nr 9/2004.

<sup>8</sup> M. Cieślak: *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*, Warszawa 1994, s. 22-23; zob. też wyrok TK z 8.12.1998 r., sygn. akt K 41/97, OTK ZU 1998, nr 7, poz. 117.

<sup>9</sup> Wyrok TK z 27.02.2001 r., sygn. akt K 22/00, OTK ZU 2001, nr 3.

<sup>10</sup> Por. wyroki TK: z 7.03.1994 r., sygn. K 7/93, OTK 1994, cz. I; z 26.04.1995 r., sygn. akt K 11/94, OTK 1995 r., cz. I oraz z 27.02.2001 r., sygn. akt K 22/00, OTK ZU 2001, nr 3.

Odpowiednie stosowanie zasad prawa karnego w ramach postępowania dyscyplinarnego stanowi także gwarancję zachowania minimalnych standardów ochrony praw jednostki. W wydanym, na podstawie §3 rezolucji nr 16 VI Kongresu Narodów Zjednoczonych, dokumencie E/CN 4 / Sub. 2/481/Add 1 z 4 września 1989 r. zapisano, że: „[...] Wszelkie działania dyscyplinarne powinny być oparte na standardach sędziowskiego zachowania się przewidzianych w prawie lub w ustanowionych regułach sądu”.

W podsumowaniu powyższych rozważań, niezależnie od doktrynalnej klasyfikacji odpowiedzialności dyscyplinarnej, stwierdzić należy, że ze względu na jej represyjny charakter, postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności dyscyplinarnej powinno być prowadzone zgodnie z podstawowymi zasadami funkcjonującymi w systemie prawa karnego.

Powstaje zatem pytanie, czy – a jeśli tak, to w jakim zakresie – podstawowe zasady odpowiedzialności karnej wiążą komisje działające przy prezesie NIK, prowadzące postępowania i orzekające w przedmiocie odpowiedzialności dyscyplinarnej pracowników mianowanych.

Zakres związania podstawowymi zasadami prawa karnego komisji dyscyplinarnych działających przy prezesie NIK wynika z ukształtowania przepisów ustawy o NIK dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz zarządzenia w sprawie postępowania dyscyplinarnego. Artykuł 89 ust. 1 ustawy określa dwie przesłanki przedmiotowe odpowiedzialności dyscyplinarnej pracowników mianowanych: naruszenie obowiązków służbowych oraz uchybienie godności stanowiska. W literaturze wskazuje się, że w praktyce odpowiedzialność ta wynika z naruszenia jednego lub kilku obowiązków wymienionych w art. 71 i 72 ust. 1 ustawy o NIK, tj.: należytego, bezstronnego i terminowego wykonywania zadań; obiektywnego ustalania i rzetelnego dokumentowania wyników kontroli, przestrzegania tajemnicy ustawowo chronionej, godnego zachowania się w służbie i poza służbą, stałego podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz sumiennego wypełniania poleceń służbowych przełożonych<sup>11</sup>.

Ustawa o NIK nie wymienia czynów zagrożonych odpowiedzialnością dyscyplinarną, pozostawiając prezesowi Izby ocenę, czy popełniony czyn (lub zaniechanie) stanowi naruszenie obowiązków służbowych albo czy uchybienie godności stanowiska pracownika mianowanego skutkuje odpowiedzialnością dyscyplinarną<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> T. Liszcz: *Odpowiedzialność dyscyplinarna mianowanych pracowników NIK. Część I*, „Kontrola Państwowa” nr 2/1996, s. 15.

<sup>12</sup> Zgodnie z §10 ust. 1 zarządzenia w sprawie postępowania dyscyplinarnego w NIK, prezes NIK, w razie uzyskania wiadomości o naruszeniu przez pracownika mianowanego obowiązków służbowych lub uchybieniu godności stanowiska, wyznacza rzecznika dyscyplinarnego spośród mianowanych pracowników Najwyższej Izby Kontroli i poleca mu wszczęcie postępowania dyscyplinarnego.

Z artykułu 89 ust. 1 ustawy o NIK nie wynika wprost, czy odpowiedzialności dyscyplinarnej podlegają przekroczenia ustawowych zakazów, np. zakazu członkostwa w partiach politycznych i prowadzenia działalności politycznej (art. 75 ustawy o NIK), wykonywania zajęć, które godziłyby w interes Izby lub były niezgodne z jej zadaniami (art. 75 ustawy o NIK), lub też naruszenie ślubowania składanego przy mianowaniu, w którym pracownik zobowiązuje się między innymi do przestrzegania porządku prawnego. Celowe zatem wydaje się przeformułowanie treści art. 89 ust. 1 ustawy o NIK. Trudne do jednoznacznej oceny są także przypadki uchybienia godności stanowiska i mogą być różnie interpretowane w zależności od poglądów i charakteru osoby oceniającej. Uchybienie godności stanowiska będzie się wiązało z naruszeniem obowiązku „godnego zachowania się w służbie i poza służbą”, określonego w art. 71 pkt. 4. Należy zauważyć, że takie przewinienie dyscyplinarne może mieć miejsce nie tylko w czasie wykonywania obowiązków służbowych, ale też będzie dotyczyć niegodnego zachowania się kontrolera jako osoby prywatnej.

Przepisy ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli dotyczące przesłanek wszczęcia postępowania dyscyplinarnego nie spełniają wymogu określoności czynu karalnego, wyrażonego w art. 42 ust. 1 Konstytucji. Podstawowa zasada *nullum crimen sine lege*<sup>13</sup>, którą można wywieść z tego postanowienia, służy przede wszystkim gwarancji ochrony prawnej jednostek przed arbitralnością oraz nadużyciami ze strony organów władzy publicznej, w tym „dowolnością orzekania i sposobu wykonywania następstw czynów zabronionych, niewspółmierności tych następstw do winy i karygodności czynu”<sup>14</sup>. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie jest jednak możliwe jednoznaczne określenie typów przewinień dyscyplinarnych z uwagi na obiektywną niemożność stworzenia katalogu zachowań zagrażających należytemu wykonywaniu obowiązków służbowych czy zachowaniu godności zawodu<sup>15</sup>. Niedookreśloność przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej pozostawia komisjom dyscyplinarnym swobodę uznania. Wobec quasi-penalnego charakteru odpowiedzialności dyscyplinarnej, rozstrzygnięcia tych komisji mogą mieć wpływ na wykonywanie zadań przez pracowników nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne. Wydaje się zatem uzasadnione utworzenie przepisu

<sup>13</sup> *Nullum crimen sine lege* jest zasadą konstytucyjną (art. 42 ust. 1 Konstytucji) oraz naczelną zasadą k.k. (art. 1 §1), która wyraża zakaz karania, jeżeli karalność czynu nie była przewidziana przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Wyrażona jest także w „Powszechnej deklaracji praw człowieka” (art. 11), „Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności” (art. 7) czy „Międzynarodowym pakcie praw obywatelskich i politycznych” (art. 15). Twórcą tej idei był C. Beccaria, autor traktatu *Dei delitti e delle pene*, opublikowanego anonimowo w 1764 r. w Livorno, wyd. polskie C. Beccaria: *O przestępstwach i karach*, Warszawa 1959.

<sup>14</sup> K. Buchała, A. Zoll, op. cit., s. 50.

<sup>15</sup> Wyrok TK z 27.02.2001 r., sygn. akt K. 22/00, OTK ZU 2001, nr 3.

zawierającego otwarty katalog najpoważniejszych typów przewinień dyscyplinarnych w powiązaniu z określonymi sankcjami. Dotyczy to zwłaszcza czynów zagrożonych karami stanowiącymi ograniczenia praw i wolności, tj. karą wydalenia z pracy w NIK, naganą z pozbawieniem możliwości awansowania przez okres 3 lat do wyższej grupy wynagrodzenia lub karą przeniesienia na niższe stanowisko służbowe z jednoczesnym obniżeniem wynagrodzenia zasadniczego o jedną kategorię.

Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji stanowi, że „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”<sup>16</sup>. W doktrynie przyjmuje się, że sformułowane w tym postanowieniu prawo do sądu powinno realizować się przez prawo inicjowania postępowania przed sądem w razie naruszenia chronionych praw jednostki<sup>17</sup>. Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego pozwala twierdzić, że powyższa zasada dotyczy również odpowiedzialności dyscyplinarnej. W wyroku z 12 maja 2003 r. Trybunał wskazał, że w ramach ogólnie sformułowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa do sądu mieszczą się dwa prawa, tj. prawo do sądu jako prawo do sądowego rozstrzygnięcia innej niż karna „sprawy” oraz prawo do sądowej kontroli aktów godzących w konstytucyjnie gwarantowane wolności (prawa) jednostki<sup>18</sup>. O ile nie budzi wątpliwości powierzenie przez ustawodawcę egzekwowania odpowiedzialności dyscyplinarnej organom pozasądowym – komisjom działającym przy prezie NIK<sup>19</sup>, to nie jest uzasadnione wyłączenie z kontroli sądowej orzeczeń tych komisji. Na podstawie §35 ust. 1 zarządzenia w sprawie postępowania dyscyplinarnego, po uprawomocnieniu się ostatecznego orzeczenia komisji dyscyplinarnej prezes NIK zarządza wykonanie tego orzeczenia. Skargę do sądu administracyjnego można wnieść jedynie na decyzję prezesa w sprawie wydalenia z pracy w NIK, wydaną na podstawie prawomocnego orzeczenia komisji dyscyplinarnej. W wypadku ostatecznego orzeczenia pozostałych kar dyscyplinarnych ustawodawca nie przewiduje możliwości wniesienia skargi do sądu. Ze względu na ochronę przed samowolą władzy, zarówno przedstawiciele doktryny, jak i orzecznictwo wskazują, że rozstrzygnięcia organów administracji publicznej dotyczące sytuacji prawnej jednostki, zgodnie z art. 184 Konstytucji, podlegają kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego i innych sądów

<sup>16</sup> Zawarte w art. 45 ust. 1 Konstytucji prawo do sądu sformułowane jest także w normach prawa międzynarodowego, wiążących Rzeczpospolitą Polską, a odnoszących się do ochrony praw człowieka: art. 6 ust. 1 „Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności” i art. 14 ust. 1 „Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych”.

<sup>17</sup> P. Sarnecki, [w:] *Komentarz do Konstytucji RP*, Warszawa 1995, s. 16-17.

<sup>18</sup> Wyrok TK z 12.05.2003 r., sygn. akt SK 38/02, OTK ZU 2003, seria A, nr 5.

<sup>19</sup> TK w wyroku z 27.02.2001 r. (sygn. akt K 22/00, OTK ZU 2001, nr 3) wskazał, że skoro postępowanie dyscyplinarne nie jest postępowaniem karnym i wymiarem sprawiedliwości w rozumieniu art. 175 ust. 1 Konstytucji, to dopuszczalne jest orzekanie w sprawach tego rodzaju przez organy, które nie są sądami (np. przez komisje dyscyplinarne).

administracyjnych<sup>20</sup>. Zgodnie z dotychczasowym orzecnictwem TK, regulacje wykluczające możliwość ochrony sądowej w sprawach dyscyplinarnych są niezgodne z prawem do sądu<sup>21</sup>.

Elementem prawa do sądu jest także prawo do rzetelnego postępowania, czyli odpowiedniego ukształtowania postępowania przed sądem. Należy zauważyć, że członków komisji dyscyplinarnych, z przełożonym dyscyplinarnym – prezesem NIK, łączy stosunek podległości służbowej. Sytuacja, w której prezes NIK powołuje rzecznika dyscyplinarnego oraz członków komisji dyscyplinarnych i poleca wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, nie stwarza gwarancji bezstronności tych organów, jak również nie gwarantuje pokrzywdzonemu rzetelnego rozpatrzenia jego sprawy. O silnej, w założeniach prawodawcy, pozycji komisji dyscyplinarnych ma świadczyć sposób ich powoływania. Otóż członkowie komisji dyscyplinarnych działających przy prezesie NIK powoływani są na okres trzech lat spośród pracowników mianowanych dających rękojmię należytego wykonywania obowiązków. Ustawa o NIK nie stwarza innych instytucjonalnych gwarancji niezależności członków tych komisji. Jedną z form zagwarantowania niezależności w wypełnianiu funkcji członków komisji dyscyplinarnych mogą być dalej posunięte, niż w wypadku pozostałych pracowników mianowanych, ograniczenia w rozwiązywaniu z nimi stosunku pracy. Polegają m.in. na wprowadzeniu obowiązku uzyskania przez prezesa NIK, w określonych okolicznościach, zgody komisji dyscyplinarnej na rozwiązanie stosunku pracy z jej członkiem. Jeżeli wziąć pod uwagę, że rozstrzyganie spraw dyscyplinarnych powierzono organom pozasądowym – jakimi są komisje działające przy prezesie NIK – bez należytego ukształtowania gwarancji ich niezależności, to bezwzględnie nadzór nad rozstrzygnięciami tych komisji powinny sprawować sądy, zwłaszcza gdy skutkują one ograniczeniem praw i wolności pracowników mianowanych NIK. Racjonalne i zasadne wydaje się zatem takie uregulowanie postępowania dyscyplinarnego w ustawie o NIK, aby do sądów można było wnosić skargi na wszystkie orzeczenia komisji dyscyplinarnych. Powszechnie przyjmuje się w tych sprawach właściwość sądów powszechnych – apelacyjnych, wydziałów pracy i ubezpieczeń społecznych.

Kolejnym elementem prawa do sądu jest możliwość należytej obrony. Artykuł 89 ust. 5 ustawy o NIK przyznaje obwinionym w postępowaniu dyscyplinarnym prawo do wyboru obrońcy, jednocześnie jednak ogranicza możliwość wyboru

<sup>20</sup> E. Morawska: *Klauzula państwa prawnego w Konstytucji RP na tle orzecnictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Toruń 2003, s. 275; M. Wyrzykowski: *Zasada demokratycznego państwa prawnego – kilka uwag*, [w:] *Księga XX-lecia orzecnictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 235, 238 i 262; także wyroki TK: z 16.03.1999 r., OTK ZU 1999, nr 3, sygn. akt SK 19/98; z 8.12.1998 r., sygn. akt K 41/97, OTK ZU 1998, nr 7; z 12.05.2003 r., sygn. akt SK 38/02, OTK ZU 2003, seria A, nr 5.

<sup>21</sup> Wyrok TK z 16.03.1999 r., sygn. akt SK 19/1998.

wyłącznie do pracowników mianowanych NIK. Przepis ten budzi zastrzeżenia co do formalnego wymiaru prawa do obrony, ponieważ nie przewiduje możliwości ustanawiania pełnomocnikiem obwinionego adwokata lub radcy prawnego. Nieprofesjonalny pełnomocnik nie będzie w stanie zapewnić należytej obrony chociażby dlatego, że działa w warunkach podległości służbowej. Ograniczenie prawa do obrony może być wprowadzone wówczas, kiedy ma na celu ochronę interesu publicznego. Rzecznik Praw Obywatelskich 13 lipca 2007 r. wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 89 ust. 5 ustawy o NIK z art. 42 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W sprawie podobnie sformułowanych ograniczeń prawa wyboru obrońcy, zawartych w ustawach o Straży Granicznej, o Policji i o Służbie Celnej, Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż naruszają one konstytucyjną zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP<sup>22</sup>.

Powyższe rozważania wskazują, że przepisy ustawy o NIK oraz zarządzenia w sprawie postępowania dyscyplinarnego nie spełniają wymagań określonych w art. 42 i 45 oraz w art. 77 ust. 2 Konstytucji. Właściwe ukształtowanie odpowiedzialności dyscyplinarnej, jako jednego z elementów niezależności pracowników mianowanych NIK, zapewne będzie przedmiotem dyskusji w związku z trwającymi pracami nad nowelizacją ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

Jakkolwiek na gruncie postępowań dyscyplinarnych zasady prawa karnego nie obowiązują wprost w takim zakresie, w jakim są one respektowane w praktyce tworzenia i stosowania przepisów kreujących odpowiedzialność karną za popełnienie przestępstwa, to przed ustawodawcą stoi rozstrzygnięcie co najmniej trzech problemów związanych z ujęciem postępowania dyscyplinarnego w ustawie o NIK. Po pierwsze – określenie podstawowych przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej i proporcjonalności sankcji, po drugie – zapewnienie prawa do sądu, po trzecie – zagwarantowanie rzetelnej procedury postępowania przed komisjami dyscyplinarnymi działającymi przy prezesie NIK.

*mgr Mariusz Rycerski*  
*Departament Obrony Narodowej*  
*i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK*

---

<sup>22</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19.03.2007 r., sygn. akt K 47/05, OTK ZU 2007, seria A, nr 3, poz. 27.



**Barbara Surdykowska**

## **KODEKSY DOBRYCH PRAKTYK**

Artykuł jest poświęcony tworzeniu kodeksów dobrych praktyk przez korporacje międzynarodowe, w przeważającej większości wywodzące się z państw wysoko rozwiniętych, a korzystające z siły roboczej krajów trzeciego świata.

Powstawanie tego rodzaju kodeksów jest przejawem dążenia do uzyskania większej autonomii tworzących je podmiotów, ale równocześnie chęci uczestnictwa w sferze społecznej odpowiedzialności biznesu. Kodeksy dobrych praktyk, których przedmiotem są szeroko rozumiane uprawnienia pracownicze w państwach rozwijających się, mogą być też próbą odpowiedzi na wyzwania globalizacji.

Niewątpliwie jedną z cech globalizacji jest wzrastająca siła i rola korporacji transnarodowych. Kryteria pozwalające zaliczyć określone firmy do tej kategorii nie zawsze są przejrzyste<sup>1</sup>. O wielkiej potędze ekonomicznej takich korporacji świadczy chociażby to, że przychody ze sprzedaży produktów wytwarzanych przez niektóre z nich są większe niż PKB wielu państw średniej wielkości. W literaturze występuje zróżnicowane podejście do korporacji transnarodowych: niektórzy autorzy traktują je bardziej jako odpowiedź na zmiany zachodzące w gospodarce światowej, inni przychylają się do widzenia w nich czynnika sprawczego globalizacji<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Za użyteczną miarę w tym względzie najczęściej uznaje się tzw. wskaźnik transnacionalizacji (*transnationality index*), na który składa się średnia trzech wskaźników: proporcji zagranicznych aktywów firmy do jej ogólnego kapitału, proporcji zagranicznej sprzedaży do łącznej sprzedaży firmy oraz stosunku zatrudnienia za granicą do ogólnego zatrudnienia w korporacji. Według danych raportu UNCTAD z 2001 r., w niektórych korporacjach wskaźnik transnacionalizacji przekracza 90%, np. w Nestle – 95,2%, ABB – 94,1%. Zob. W. Anioł: *Paradoksy globalizacji*, Warszawa 2002.

<sup>2</sup> W. Szymański: *Interesy i sprzeczności globalizacji*, Warszawa 2003; P. Markusen: *The Bandanas of Multinational Enterprise and the Theory of International Trade*, „Journal of Economic Perspectives”, 2/1995.

Kodeksy dobrych praktyk (*corporate codes of conduct*) zaczęły się upowszechniać w korporacjach międzynarodowych w połowie lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku. Najważniejszą ich cechą jest dobrowolny charakter. Większość dotyczy uczciwych praktyk handlowych (*fair business practice*), norm związanych z ochroną środowiska naturalnego oraz standardów pracy. W niektórych poruszane są zagadnienia zapobiegania działaniom korupcyjnym lub normy dotyczące zaangażowania korporacji transnarodowych w przedsięwzięcia na rzecz lokalnej wspólnoty (np. zasady dotyczące wspierania oświaty czy działania służące poprawie warunków życia danej społeczności).

Kodeksy dobrych praktyk można więc zdefiniować jako dobrowolnie przyjęte i niemające prawnie wiążącego charakteru dokumenty regulujące problematykę ochrony środowiska, uczciwych praktyk handlowych, zasad współpracy z klientami i kontrahentami, zrównoważonego rozwoju, ale także warunków pracy.

### Źródła kodeksów dobrych praktyk

Problematyka kodeksów dobrych praktyk w kontekście standardów pracy jest przedmiotem zainteresowania badaczy od połowy lat osiemdziesiątych XX wieku. Wciąż jednak brak pewnych danych źródłowych utrudnia odpowiedź na niektóre pytania. Wśród najważniejszych opracowań empirycznych można wskazać: badania Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) z 1998 r., polegające na analizie 215 kodeksów dobrych praktyk<sup>3</sup>; badania Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (*Organisation for Economic Co-operation and Development* – OECD) obejmujące 183 kodeksy<sup>4</sup>, badania kodeksów w Wielkiej Brytanii<sup>5</sup> oraz w ramach MOP prowadzone przez Michaela Urminsky'ego<sup>6</sup>.

Omawiając problematykę kodeksów dobrych praktyk, trzeba zwrócić uwagę na zróżnicowanie ich pochodzenia, które można podzielić na zewnętrzne i wewnętrzne. Wśród źródeł zewnętrznych najważniejszą rolę odgrywają: wytyczne OECD dla korporacji międzynarodowych (dokument z 1977 r., zrewidowany w 2000 r.), trójstronna deklaracja MOP z 1977 r., wskazująca zasady dotyczące korporacji międzynarodowych i polityki socjalnej, a także stworzone w 1972 r. przez Międzynarodową Izbę Handlową (*International Chamber of Commerce*)

<sup>3</sup> Międzynarodowa Organizacja Pracy: *Overview of Global Developments of Office Activities Concerning Codes of Conduct, Social Labels and Other Private Sector Initiatives*, Geneva, 1998.

<sup>4</sup> OECD: *Codes of Corporate Conduct. An Inventory*, OECD Working Party of the Trade Committee, Paryż, 1999.

<sup>5</sup> C. Ferguson: *A Review of UK Company Codes of Conduct*, Department for International Development, Londyn 1998.

<sup>6</sup> M. Urminsky: *Self-regulation in the workplace: codes of conduct, social labeling and socially responsible investment*, MCC Working Paper, ILO, Geneva, 2000.

wytyczne dla inwestorów międzynarodowych<sup>7</sup>. Akty te mają charakter wytycznych niewiążących.

Do wytycznych powstałych w organizacjach o charakterze regionalnym należą np. wytyczne Parlamentu Europejskiego dla korporacji europejskich działających w państwach trzeciego świata (dokument z 1999 r.). Wśród innych wytycznych zewnętrznych można także wymienić tzw. wytyczne Sullivana, dotyczące działania amerykańskich korporacji w Afryce Południowej w okresie apartheidu (dokument z 1977 r., promujący równość etniczną), czy tzw. wytyczne MacBride'a odnoszące się do amerykańskich korporacji działających w Irlandii Północnej (dokument z 1984 r.)<sup>8</sup>.

W Wielkiej Brytanii godną odnotowania jest Inicjatywa Etycznego Handlu (*Ethical Trading Initiative* – ETI) – zrzeszająca przedsiębiorstwa, organizacje pozarządowe i związki zawodowe, stawiająca sobie za cel promowanie dobrych praktyk dotyczących stosunków pracy. Przedsiębiorstwa będące członkami ETI są zobowiązane do przestrzegania tzw. kodeksu podstawowego (*Basic Code*).

W latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku powstało kilka stowarzyszeń międzynarodowych, mających na celu między innymi promowanie standardów pracy. Można tu wymienić Stowarzyszenie Międzynarodowej Odpowiedzialności Społecznej (*Social Accountability International* – SAI), które wydało w 1997 r. normy SA 8000<sup>9</sup> oraz Ethical Trading Initiative<sup>10</sup>. Także w działaniach podejmowanych przez Międzynarodową Organizację Standardów<sup>11</sup> (*International Standards Organization*) znajdują się odniesienia do standardów pracy. Warto też zwrócić uwagę na Global Compact, będący pod auspicjami ONZ.

## Historia kodeksów

Zdaniem Boba Hepple'a, w rozwoju międzynarodowego prawa pracy po II wojnie światowej można wyróżnić cztery fazy<sup>12</sup>.

Pierwsza faza – od tzw. deklaracji filadelfijskiej z 1944 r. do około 1960 r. – została zdominowana przez ambitny program Międzynarodowej Organizacji Pracy, którego wyrazem były konwencje i zalecenia głównie z zakresu zbiorowego prawa pracy, ze szczególnym uwzględnieniem zasady wolności zrzeszania się oraz prawa do rokowań zbiorowych (konwencja nr 87 i konwencja nr 89), a także zasady

<sup>7</sup> *Guidelines for International Investment*.

<sup>8</sup> C. McCrudden: *Human Right Codes for Transnational Corporations: What can the Sullivan and MacBride Principles Tell Us ?*, „Oxford Journal of Legal Studies”, 167, 1999.

<sup>9</sup> <[www.sa-intl.org](http://www.sa-intl.org)>.

<sup>10</sup> <[www.ethicaltrade.org](http://www.ethicaltrade.org)>.

<sup>11</sup> <[www.iso.org](http://www.iso.org)>.

<sup>12</sup> B. Hepple: *Labour Laws and Global Trade*, Hart Publishing, 2005.

równego traktowania i niedyskryminacji (konwencja nr 100 i 111). Odbiorcą tych działań było przede wszystkim państwo i do niego należało efektywne wdrożenie reguł wynikających z konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy.

Drugi okres – od połowy lat sześćdziesiątych do początku lat osiemdziesiątych XX wieku – charakteryzował się zwiększeniem zainteresowania korporacjami międzynarodowymi. Wynikało to między innymi z tego, że wiele nowo powstałych państw trzeciego świata, z dopiero formującą się państwowością po okresie kolonialnym, obawiało się zbyt dużego wpływu korporacji międzynarodowych. W 1976 r. OECD wydała wspomniane wytyczne dla korporacji międzynarodowych, a rok później dokument służący temu samemu celowi upubliczniła Międzynarodowa Organizacja Pracy. Wytyczne OECD adresowano do państw członkowskich tej organizacji, zaś wytyczne MOP – zarówno do rządów, organizacji pracowników i pracodawców, jak i korporacji transnarodowych. W okresie tym pojawiały się także kodeksy dobrych praktyk wydawane przez różnorodne krajowe i regionalne stowarzyszenia biznesowe.

Trzeci okres, zapoczątkowany w połowie lat osiemdziesiątych XX wieku, wskazuje na przewagę kodeksów tworzonych w samych korporacjach transnarodowych. Trzeba tu przypomnieć o dominującej w latach osiemdziesiątych XX wieku tendencji do deregulacji rynku pracy i neoliberalnych poglądów w ekonomii. Korporacje transnarodowe tworzyły kodeksy dobrych praktyk z kilku powodów: po pierwsze – ze względu na presję organizacji konsumentów, organizacji pozarządowych oraz związków zawodowych. Po drugie – działania te podejmowano często pod wpływem mediów i ze względu na obawę przed potencjalnym bojkotem konsumenckim (wynikającym np. z wykorzystania pracy dzieci przez korporacje transnarodowe w państwach trzeciego świata). Korporacje transnarodowe dostrzegały także inne zalety wydawania kodeksów dobrych praktyk. Chodzi o większą motywację pracowników oraz zmniejszenie płynności zatrudnienia, liczby wypadków przy pracy czy absencji. Jeśli wytyczne zawierały także normy dotyczące podwykonawców, pozwalały zwiększyć rolę centralnego zarządu firmy.

W czwartej fazie – od drugiej połowy lat dziewięćdziesiątych XX wieku – mamy do czynienia z próbą zwiększenia publicznej kontroli nad korporacjami transnarodowymi. Jest to okres, w którym organizacje międzynarodowe podejmują działania mające na celu odzyskanie pewnej kontroli nad prywatnymi kodeksami dobrych praktyk. Przykładem takiego działania (choć niesłużącego wyłącznie temu celowi) było uchwalenie w czerwcu 1998 r. przez MOP deklaracji dotyczącej fundamentalnych praw pracowniczych. Należy także zwrócić uwagę na zmiany w wytycznych OECD dla korporacji międzynarodowych, dokonane w 2000 r. W 1999 r. Kofi Annan zainicjował działanie Global Compact<sup>13</sup>,

<sup>13</sup> <[www.globalcompact.org](http://www.globalcompact.org)>.

która ma na celu tworzenie standardów dla korporacji transnarodowych w zakresie prawa pracy, ochrony środowiska i praw człowieka.

Kodeksy dobrych praktyk zaczęły powstawać w latach siedemdziesiątych XX wieku najpierw w firmach Stanów Zjednoczonych. Niewątpliwie wiązało się to z narastającą złą opinią o amerykańskich przedsiębiorstwach, czego najlepszym przykładem był skandal z ITT w Chile na początku lat siedemdziesiątych<sup>14</sup>. W pierwszych powstających w tamtym czasie kodeksach kwestie niejasnych przepływów finansowych odgrywały zasadniczą rolę. Badania 174 kodeksów z 1978 r. wykazały, że ponad połowa z nich zawierała normy dotyczące dwuznacznych przelewów finansowych<sup>15</sup>.

Od połowy lat osiemdziesiątych i w latach dziewięćdziesiątych XX wieku większość kodeksów koncentrowała się na kwestiach stosunków pracy i ochrony środowiska. Badania OECD, dotyczące 246 kodeksów, przeprowadzone w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, wykazały, że w 60% z nich znajdują się odniesienia do standardów pracy, 59% do kwestii ochrony środowiska, a 23% do zagadnienia przeciwdziałania korupcji<sup>16</sup>.

Kodeksem dobrych praktyk, który wytyczył kierunek rozwoju dla wielu kolejnych, był przyjęty w 1992 r. przez Lévi-Straussa. Naśladowały go kolejne przedsiębiorstwa z branży tekstylnej<sup>17</sup>. Przemysł odzieżowy i handel detaliczny były pionierami przyjmowania kodeksów – widać to na przykładzie firm C&A oraz Otto Versand w Niemczech czy Pentland Group w Wielkiej Brytanii.

Kodeksy koncentrujące się na kwestiach pracowniczych dotyczą głównie takich dziedzin działalności, jak przemysł odzieżowy, obuwniczy, towary sportowe, zabawki i handel detaliczny. Sprawy związane z ochroną środowiska dominują w kodeksach przedsiębiorstw z branży chemicznej, leśnictwa i górnictwa.

## Rodzaje kodeksów

Większość autorów dokonuje podziału kodeksów dobrych praktyk na pięć kategorii, zależnie od źródła ich pochodzenia oraz tego, czy są wdrażane<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> Krytyka amerykańskich korporacji sprowadzała się do przekonania, że przekupują lokalnych polityków i wywierają presję (za pomocą korupcji lub innych metod) na lokalne rządy.

<sup>15</sup> Badania Fundation of the Southwestern Graduate School of Banking, cytowane za: J. Kline: *International Codes and Multinational Business: Setting Guidelines for International Business Operations*, Quorum Books, Westport, Connecticut, 1985.

<sup>16</sup> OECD, *Codes of Conduct – An Expanded Review of their Contents*, OECD Working Party of the Trade Committee, Td/TC/WP (99)56/Final, Paryż, 2001.

<sup>17</sup> J.P. Sajhau: *Business Ethical in the Textile, Clothing and Footwear Industries: Codes of Conduct*, Sectoral Activities Programme Working Paper, SAP 2.60/ WP. 110, ILO Geneva, 1997.

<sup>18</sup> R. Jenkins: *Self-Regulation in a Global Economy*, United Nation Research Institute for Social Development, 2001; A. Kolk, A., R. von Tulder., C. Welters: *International codes of conduct and corporate social responsibility: Can transnational corporations regulate themselves?*, Transnational Corporations, 8/1, 1999.

Do pierwszej grupy zaliczane są kodeksy stworzone samodzielnie przez korporacje. Mogą dotyczyć albo działań w samej korporacji (np. Shell<sup>19</sup>) albo także dostarczycieli towarów i podwykonawców (np. Lévi-Strauss<sup>20</sup>). Druga grupa to kodeksy tworzone przez grupę przedsiębiorstw z tej samej branży, np. korporacje, które mają korzenie w państwach wysoko rozwiniętych<sup>21</sup> bądź rozwijających się<sup>22</sup>. Do trzeciej grupy zakwalifikowano te tworzone zbiorowo przez różne podmioty, takie jak: organizacje pozarządowe, związki zawodowe, organizacje pracodawców, przedstawiciele rządu<sup>23</sup>. Czwartą grupę stanowią kodeksy modelowe – opracowywane zazwyczaj przez związki zawodowe lub organizacje pozarządowe – które mają być wzorem dla kodeksów korporacyjnych<sup>24</sup>, a piątą formułowane przez organizacje międzynarodowe<sup>25</sup>.

### Treść kodeksów a standardy pracy

Z badań M. Urmiński'ego wynika, że 45% kodeksów zawiera normę podkreślającą zasadę przestrzegania prawa krajowego. Odniesienia do standardów Międzynarodowej Organizacji Pracy (przez wskazanie konkretnych konwencji) pojawiają się rzadko. Znajdują się częściej w kodeksach tworzonych wspólnie przez organizacje pozarządowe i korporacje lub reprezentacje pracowników i korporacje. W kodeksach korporacyjnych odesłania do standardów międzynarodowych są bardzo rzadkie. Nawet jeżeli się pojawiają, są bardzo ogólne; np. w kodeksach Lévi-Straussa i Reeboka jest odniesienie do praw człowieka.

Zakaz dyskryminacji zapisano w 70% kodeksów i jest to druga, po bezpieczeństwie i higienie pracy, najczęściej podnoszona kwestia. Odniesienie do konwencji nr 111 MOP dotyczącej zakazu dyskryminacji zawiera 17% kodeksów.

<sup>19</sup> Shell – *Postanowienia dotyczące generalnych zasad biznesowych (Shell – Revised Statement of General Business Principles)*.

<sup>20</sup> Lévi-Strauss – *Zasady kontraktów biznesowych (Lévi-Strauss – Business Partner Terms of Engagement)*.

<sup>21</sup> Np. British Toy – *Hobby Association Code*.

<sup>22</sup> Np. kodeks stworzony przez Bangladesh Garments Manufacturers and Exporters Association (Stowarzyszenie Wytwórców Odzieży w Bangladeszu) lub Kenya Flower Council (Kenijski Kongres Kwiatów).

<sup>23</sup> Przykładowo, stworzony w Wielkiej Brytanii *Brytyjski etyczny kodeks bazowy (UK's Ethical Initiative Base Code)*.

<sup>24</sup> Przykładowo, kodeks dobrych praktyk stworzony przez Międzynarodową Konfederację Wolnych Związków Zawodowych (ICFTU – International Confederation of Free Trade Union) – *Basic Code of Conduct Covering Labour Practices (Bazowy kodeks dotyczący warunków pracy)* lub kodeks stworzony przez Amnesty International.

<sup>25</sup> Np. stworzone przez OECD *Guidelines for Multinational Enterprises* czy trójstronna deklaracja MOP wskazująca zasady dotyczące korporacji międzynarodowych i polityki socjalnej, o których była już mowa.

Normy zabraniające korzystania z pracy dzieci umieszczono w 47% kodeksów. Ten zakaz najczęściej zawierają kodeksy obejmujące przedsiębiorstwa branży tekstylnej, odzieżowej i obuwniczej. Większość z nich formułuje własną definicję dolnej granicy wieku dopuszczalności pracy (zazwyczaj 14 lub 15 lat), nieliczne kodeksy odwołują się do konwencji nr 138 MOP.

Niecała połowa (42%) kodeksów zabrania korzystania z pracy przymusowej. Problem polega na tym, że w większości nie definiują one pracy przymusowej i nie odwołują się do konwencji MOP. Niektóre kodeksy bezpośrednio formułują zakaz korzystania z pracy więźniów.

Z kolei 33% kodeksów przebadanych przez M. Umiński'ego zawiera odniesienia do prawa zrzeszania się i prowadzenia rokowań zbiorowych. Można znaleźć jednak przykłady jednoznacznie świadczące o dążeniu do ograniczenia prawa do zrzeszania się. Warto tu przytoczyć dwa opracowania M. Urmiński'ego. Pierwsze – kodeks przedsiębiorstwa Caterpillar, który mówi, że zarządzający powinni tak postępować z pracownikami, aby nie czuli potrzeby zrzeszania się w związku zawodowe, ani nie tworzyli innych form reprezentacji. Jeżeli jednak prawo danego kraju wymaga stworzenia jakichś form przedstawicielstwa, Caterpillar powinien z nimi współpracować. Podobnie sprawa jest przedstawiana w kodeksie stworzonym przez DuPont. Zgodnie z tym dokumentem, należy podejmować starania, aby zakłady pozostały strefą wolną od związków zawodowych, ale o ile takie powstaną, trzeba z nimi współpracować w dobrej wierze.

Odniesienia do kwestii płacowych zawiera 51% kodeksów. Zazwyczaj pojawia się stwierdzenie, że wynagrodzenia powinny być uczciwe (*fairness*). Często też kodeksy określają normy nakazujące wypłatę wynagrodzeń w całości i w uzgodnionym terminie. Z danych M. Urmiński'ego wynika, że 72% kodeksów zawiera normy dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy.

W 16% kodeksów znajduje się odniesienie do świadczeń ubezpieczeniowych, np. kodeksy GME lub OXFAM stwierdzają, że wszyscy podwykonawcy i dostarczyciele towarów powinni ubezpieczyć swoich pracowników na okoliczność choroby, wypadku przy pracy, starości, macierzyństwa czy bezrobocia w systemie ubezpieczeń państwowych lub prywatnych.

Zaledwie 12% kodeksów odnosi się do stabilizacji zatrudnienia. Problem ten jest częściej poruszany, jeżeli kodeks był tworzony przy udziale reprezentacji pracowników lub organizacji pozarządowej. Tylko 5% kodeksów formułowanych przez same korporacje traktuje o tej kwestii. Najczęściej pojawia się zobowiązanie do podjęcia wysiłków w celu niestosowania nadmiernej liczby umów terminowych.

Problematykę szkoleń podnosi 25% kodeksów, głównie w branży wydobywczej (np. UNOCAL).

Zobowiązania korporacji do podjęcia działań na rzecz lokalnej wspólnoty pojawiają się w 27% kodeksów. Przykładowo, Starbucks stawia sobie za zadanie poprawę dostępu do wody pitnej i rozwój poziomu życia na terenach wiejskich.

Jednym z kluczowych zagadnień jest obejmowanie przez kodeksy dobrych praktyk podwykonawców i dostawców towarów. Większość nie zawiera norm dotyczących tych grup, jednak pojawiają się już takie, w których kwestia łańcucha podwykonawców potraktowana jest w sposób rozbudowany. Jednym z przykładów jest kodeks dobrych praktyk stworzony przez Triumph International, Europejską Radę Zakładową Triumph International i ITGLWF<sup>26</sup>. Kodeks ten zakłada, że dostawcy, kontrahenci oraz wszelkie podmioty mające licencje Triumph International muszą udostępnić tej firmie informacje dotyczące warunków zatrudnienia swoich pracowników. Co więcej, warunki te podlegają kontroli dokonywanej przez Triumph International. Kontrahenci mają także obowiązek poinformować swoich pracowników o standardach pracy wynikających z kodeksu dobrych praktyk. Ten zaś stanowi, że w razie nieusunięcia stwierdzonych uchybień Triumph International może wstrzymać zarówno istniejące, jak i przyszłe zamówienia, a także zrezygnować z dalszych kontraktów handlowych.

### **Implementacja kodeksów**

Drugą, obok uwzględnienia standardów współpracy z podwykonawcami, kluczową kwestią jest to, czy kodeksy dobrych praktyk zawierają normy dotyczące ich wdrożenia oraz kontroli przestrzegania. Jeżeli chodzi o kontrolę, należy odróżnić wewnętrzną dokonywaną w ramach przedsiębiorstwa od przeprowadzanej przez jakiś niezależny podmiot. Niestety problematyka ta nie została szerzej potraktowana w większości kodeksów, co niewątpliwie jest ich słabością.

Jeżeli chodzi o kwestie implementacji, to jedynie 10% przebadanych przez Michaela Urminsky'ego kodeksów zakładało dostarczenie ich kopii każdemu pracownikowi lub wywieszenie w ogólnie dostępnym miejscu. Przetłumaczenie na lokalne języki zakładało 4% kodeksów dobrych praktyk, zaś 10% wskazywało osobę, do której można zgłaszać wątpliwości i zwracać się o wyjaśnienia dotyczące zawartych w nim postanowień. Zapisy na temat zewnętrznej kontroli przestrzegania przyjętych porozumień zawierało 12% kodeksów. Tylko 5% zakładało, że w procesie oceny ich funkcjonowania wezmą udział przedstawiciele pracowników. Zewnętrznymi podmiotami oceniającymi zastosowanie kodeksów były stowarzyszenia przemysłowe, organizacje przedsiębiorców, podmioty zajmujące się audytem w dziedzinie księgowości i finansów oraz organizacje pozarządowe.

<sup>26</sup> Międzynarodowa Federacja Związków Zawodowych Branży Włókienniczej, Odzieżowej i Skórzanej (International Textile, Garment, and Leather Worker's Federation – ITGLWF).



Wśród korporacji międzynarodowych, w których funkcjonowanie kodeksów podlega ocenie organizacji pozarządowych, można wskazać Lévi-Straussa i Reeboka.

### **Znaczenie kodeksów dobrych praktyk dla prawa pracy**

Po rozważeniu powyższych kwestii nasuwa się pytanie: czy kodeksy dobrych praktyk mogą stanowić alternatywę dla tradycyjnych mechanizmów regulacji państwowych lub dla rokowań zbiorowych prowadzonych przez związki zawodowe? Jaką rolę odegrają one na rynkach pracy państw trzeciego świata?

Warto w skrócie podsumować zaprezentowane wyżej analizy. W Wielkiej Brytanii<sup>27</sup> wszystkie kodeksy zawierały normy dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy, ponad połowa z nich także te dotyczące zakazu dyskryminacji, minimalnego wynagrodzenia, pracy dzieci, pracy przymusowej; nieznaczną liczbą kodeksów odniosła się do kwestii czasu pracy i wolności zrzeszania się. Najbardziej poruszanym zagadnieniem była stabilizacja zatrudnienia. Prawo do rokowań zbiorowych nie pojawiło się w żadnym z dokumentów.

Badania 10 kodeksów powstałych w Stanach Zjednoczonych<sup>28</sup> w branży przemysłu odzieżowego i tekstylnego wskazują, że najczęściej poruszany był w nich zakaz pracy przymusowej, praca dzieci oraz bhp. Połowa odnosiła się do problematyki maksymalnego czasu pracy czy minimalnego wynagrodzenia, ale w większości wypadków to odniesienie polegało jedynie na stwierdzeniu, że zasady w danej korporacji będą zgodne z porządkiem prawnym państwa przyjmującego. Pojedyncze kodeksy wspominały o prawie do zrzeszania się i rokowań zbiorowych.

Wiele kodeksów dobrych praktyk w ogóle nie odnosi się do podstawowych standardów pracy wynikających z konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy, a zwłaszcza prawa do zrzeszania się i prowadzenia rokowań zbiorowych, jak również nie porusza sprawy uprawnień pracowniczych przekraczających podstawowe standardy, np. kwestii stabilizacji zatrudnienia. Trudno byłoby zatem obronić tezę, że rozwijają one międzynarodowe standardy pracy wskazane w konwencjach i zaleceniach MOP.

Trzeba też przypomnieć, że nie wszystkie kodeksy obejmują pracowników podwykonawców, a jeżeli tak, to zazwyczaj nie wszystkich. Co więcej, nie odnoszą się do szczególnej grupy, jaką są osoby pracujące (wykonujące towary czy półprodukty) w domu, w dużej mierze kobiety i dzieci. Jedyny, znaleziony w literaturze przykład

<sup>27</sup> C. Ferguson: *A Review of UK Company Codes of Conduct*, Department for International Development, London, 1998.

<sup>28</sup> J.P. Sajhau: *Business Ethical in the Textile, Clothing and Footwear Industries: Codes of Conduct*, Sectoral Activities Programme Working Paper, SAP 2.60/ WP. 110, ILO Geneva, 1997.

kodeksu obejmującego osoby pracujące w domu został stworzony specjalnie dla nich przez Textile, Clothing and Footwear Union of Australia<sup>29</sup>.

Największym mankamentem w funkcjonowaniu kodeksów dobrych praktyk jest brak w większości z nich norm określających system monitorowania i kontrolowania, czy kodeks jest przestrzegany. Ponadto bardzo rzadko przewidują niezależny audyt stwierdzający zgodność postępowania z wytycznymi wskazanymi w dokumencie. Uprawnia to do stwierdzenia, że w niektórych korporacjach wprowadzenie kodeksu było raczej działaniem *public relations* niż krokiem, który miał wpłynąć na poprawę warunków pracy czy ochrony środowiska. Kodeksy koncentrują się w dużej mierze na tym, co jest najważniejsze z punktu widzenia zachodniego konsumenta (np. praca dzieci jest bardzo emocjonalnie przyjmowana na Zachodzie), a nie na problemach najistotniejszych dla pracowników w państwach trzeciego świata.

Mimo to wprowadzenie kodeksu dobrych praktyk może przynieść wymierne korzyści zarówno pracownikom, jak i środowisku naturalnemu. Odwołam się do dwóch przykładów. Sieć handlowa GAP Inc. uzależniła dalszą współpracę z dostawcą – fabryką Mandarin z Salwadoru od poprawy warunków pracy, przywrócenia do pracy działaczy związku zawodowego i zgody zarządu Mandarin na działanie związku<sup>30</sup>. Drugi przykład dotyczy korporacji Nike, która zażądała od podwykonawcy w Wietnamie, aby zaprzestał wykorzystywania niebezpiecznych dla pracowników chemikaliów i zainstalował niezbędne urządzenia wentylacyjne<sup>31</sup>.

Inną zaletą wprowadzania kodeksu dobrych praktyk jest możliwość choćby ograniczonej kontroli jego przestrzegania. Pewne pole działania mają tu związki zawodowe i organizacje pozarządowe. Ponieważ korporacja, która wprowadziła kodeks, może się obawiać oskarżeń, że zrobiła to z wyrachowania, zazwyczaj podejmuje jakieś działania służące realizacji jego postanowień.

Niebezpieczeństwem jest jednak to, że kodeksy mogą podważać tradycyjną rolę związków zawodowych. Oczywiście sytuacja wygląda inaczej, jeżeli kodeks dotyczy państwa, w którym działalność związkowa nie jest uznawana przez organy władzy. Inne zagrożenia polegają na powstawaniu napięć pomiędzy organizacjami pozarządowymi a związkami zawodowymi<sup>32</sup>. Kolejny aspekt wymagający analiz dotyczy tego, że kodeksy potencjalnie mogą zmniejszyć presję na tworzenie pań-

<sup>29</sup> Australijski kodeks praktyk dla pracowników pracujących w domu (*Australia Code of Practice for Homeworkers*). R. Jenkins: *Self-Regulation in a Global Economy*, United Nation Research Institute for Social Development, 2001.

<sup>30</sup> B. Jeffcott., L. Yanz: *Codes of conduct, Government Regulation and Worker Organizing*, ETAG Discussion Paper 1,2000.

<sup>31</sup> D. Grayson: *Clearing the air*, Responsible business: A Financial Time Guide, 1999.

<sup>32</sup> J. Diller: *A social Conscience in the Global Marketplace? Labour Dimensions of Codes of Conduct*, Social Labelling and Investor Initiatives, 39 International Labour Review, 1999.

stwowych i ponadnarodowych mechanizmów regulujących działalność korporacji międzynarodowych.

Harry Arthurs<sup>33</sup> wskazuje trzy potencjalne przyczyny skłaniające korporacje transnarodowe do tworzenia dobrowolnych kodeksów dobrych praktyk. Po pierwsze, mogą one dążyć do podniesienia poziomu tzw. kapitału ludzkiego (*human capital*), jako elementu przewagi konkurencyjnej nad innymi przedsiębiorstwami. Jednak, zdaniem autora, większość pracowników to wciąż przecież nie specjaliści (*knowledge workers*) mający jakieś szczególnie cenne umiejętności na rynku pracy, ale rzesza osób wykonujących proste manualne czynności, a więc – mówiąc wprost – pracownicy, których łatwo zastąpić innymi. Stąd też teza, że kodeksy dobrych praktyk powstają ze wskazanej przyczyny, nie wydaje mu się przekonywająca.

Druga hipoteza przyjęta przez autora zakłada, że wraz ze wzrastającą globalizacją, z której korzystają nie tylko finansowe elity, wzrasta ogólnoswiatowe przekonanie o konieczności promowania i egzekwowania praw człowieka, jak też i uprawnień pracowniczych. Wyrazem konsensusu co do konieczności propagowania standardów pracy (którego elementem mogłyby być między innymi działania podejmowane przez organizacje konsumentów w państwach wysoko rozwiniętych) byłby równoczesny rozwój zarówno „starych” instrumentów tworzonych przez państwa i organizacje międzynarodowe, jak i „nowych”, tworzonych przez korporacje transnarodowe i ich stowarzyszenia. Autor zwraca uwagę na sprzeczną z tym nurtem politykę wielu państw, polegającą na obniżaniu standardów pracy w specjalnych strefach eksportowych (np. meksykańskich *maquiladoras*). Ta hipoteza także nie znajduje uznania autora.

Trzecia, do której przychyła się autor, opiera się na założeniu, że faktyczną funkcją kodeksów dobrych praktyk jest łagodzenie potencjalnych sprzeczności, aby nie doprowadzić do takiego poziomu konfliktu z pracownikami, który wymagałby zaangażowania się państwa. Kodeksy mają zneutralizować działania związków zawodowych i zmniejszyć rolę rokowań zbiorowych, jak również rozpraszać wątpliwości konsumentów, organizacji konsumenckich i pozarządowych.

Trudno nie zgodzić się z tą opinią, zwłaszcza że większość kodeksów dobrych praktyk nie zawiera standardów pracy zgodnych ze standardami MOP, szczególnie w zakresie zbiorowych uprawnień pracowników, oraz nie dotyczy podwykonawców i dostawców towarów (których pracownicy są w największym stopniu narażeni na łamanie ich uprawnień). Ponadto, kodeksy nie precyzują jak wdrożyć zapisane w nich normy, a co ważniejsze – nie wspominają o mechanizmach kontroli ich przestrzegania.

---

<sup>33</sup> H. Arthurs: *Private Ordering and Workers' Rights in the Global Economy: Corporate Codes of Conduct as a Regime of Labour Market Regulation*, [w:] J. Conaghan, R. Fischl., K. Klare: *Labour Law in an Era of Globalization*, Oxford University Press 2002.

Wszystko to budzi wątpliwości co do intencji korporacji transnarodowych. I choć w praktyce – o czym była mowa wyżej – kodeksy mogą być przydatne, są w dużej mierze elementem działań o charakterze *public relations*, nastawionych na rządy krajów trzeciego świata i konsumentów w państwach wysoko rozwiniętych.

*mgr Barbara Surdykowska*  
*Wydział Prawa i Administracji*  
*Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego*  
*w Warszawie*



## WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA

---

**Jacek Mazur**

### **ZEBRANIE ŁĄCZNIKÓW NAJWYŻSZYCH ORGANÓW KONTROLI UNII EUROPEJSKIEJ (Bratysława, 15-16 maja 2008 r.)**

W zebraniu uczestniczyli łącznicy najwyższych organów kontroli 27 krajów Unii Europejskiej oraz Europejskiego Trybunału Obrachunkowego; ponadto w charakterze „aktywnych obserwatorów” łącznicy z najwyższych organów kontroli krajów kandydujących (Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Macedonia, Turcja) i potencjalnie kandydujących do UE (Albania) oraz przedstawiciel SIGMA; łącznie 46 osób z 31 krajów. Najwyższą Izbę Kontroli reprezentował łącznik Izby Jacek Mazur.

Porządek dzienny obejmował 24 punkty zgrupowane w pięciu obszarach tematycznych:

- informacje o bieżących sprawach zarządzania finansowego UE;
- działalność Komitetu Kontaktowego (KK) prezesów najwyższych organów kontroli UE w 2008 r. i w latach następnych;
- organizacja pracy KK;
- przygotowanie zebrania KK w 2008 r.;
- inne sprawy.

Oto relacja dotycząca kilku wybranych tematów dyskusji:

Łączniczka NOK Niemiec poinformowała o sporządzeniu – po raz pierwszy – krajowych podsumowań dostępnych audytów i deklaracji. Jest to nowy sposób kontroli prawidłowości wykorzystania środków unijnych, wprowadzony w drodze

nowelizacji Rozporządzenia Finansowego<sup>1</sup>. Rządy państw członkowskich są obowiązane przekazywać podsumowania do 15 lutego każdego roku. W większości termin został dotrzymany, choć czasem nie od razu dane były kompletne. Wszystkie agencje płatnicze w rolnictwie sporządziły deklaracje wiarygodności (4 z zastrzeżeniami i planami działań naprawczych), zaś organy certyfikujące przedstawiły certyfikaty (3 z zastrzeżeniami). W 11 państwach, w których jest więcej niż jedna agencja płatnicza, zostały opracowane podsumowania deklaracji i certyfikatów (3 z zastrzeżeniami oraz dodatkowymi analizami). Jeśli chodzi o środki strukturalne, rządy 26 państw (wszystkie poza Niemcami) przekazały podsumowania audytów. Obecnie Komisja Europejska je analizuje, rozpatrując sposób ich powiązania z corocznymi deklaracjami dyrektorów generalnych Komisji oraz możliwość pogłębienia analizy w przyszłym roku. Jesienią ubiegłego roku toczyły się dyskusje, jakie informacje należy zamieścić w podsumowaniach. Komisja sugerowała dokonanie analizy informacji przez rządy oraz sformułowanie na tej podstawie ogólnego wniosku o poziomie pewności systemów zarządzania i kontroli dotyczących obu rodzajów środków, uważała też za konieczne dokonanie audytu podsumowań – co nie zostało przyjęte przez państwa członkowskie. W praktyce, część państw przedstawiła analizę danych, ale tylko dwa opatrzyły podsumowania ogólną konkluzją o prawidłowym funkcjonowaniu systemów zarządzania i kontroli. W dyskusji rozważono potencjalną rolę najwyższych organów kontroli w kontroli podsumowań (od swoich rządów otrzymało je około 50% NOK). Ewentualne kontrole mogą polegać np. na ocenie prawidłowości samych podsumowań, wiarygodności audytów i deklaracji będących ich podstawą, prawidłowości wybranych płatności, organizacji systemów zarządzania i kontroli. NOK Niemiec

<sup>1</sup> Artykuł 53b ust. 3 Rozporządzenia Finansowego UE (rozporządzenie Rady nr 1605/2002), dodany rozporządzeniem Rady nr 1995/2006, zobowiązuje państwa członkowskie do „przygotowywania na właściwym szczeblu krajowym rocznych podsumowań dotyczących dostępnych audytów i deklaracji” w zakresie zarządzania środkami UE na rolnictwo oraz środkami strukturalnymi i podobnymi.

Szczegóły określa art. 42a rozporządzenia wykonawczego do Rozporządzenia Finansowego (rozporządzenie Komisji nr 2342/2002), dodany rozporządzeniem Komisji nr 478/2007:

„1. Przedmiotowe podsumowanie dostarczane jest przez właściwe władze lub organy koordynujące, wyznaczone zgodnie z przepisami sektorowymi przez państwo członkowskie dla danego rodzaju wydatków.

2. Część podsumowania dotycząca kontroli:

a) obejmuje w obszarze rolnictwa certyfikaty wydane przez jednostki certyfikujące, a także, w przypadku środków strukturalnych i innych podobnych, opinie z audytu dostarczone przez organy kontroli;

b) przedkładane jest do dnia 15 lutego roku następującego po roku przeprowadzenia kontroli wydatków na rolnictwo oraz na środki strukturalne i inne podobne środki.

3. Część podsumowania dotycząca deklaracji:

a) obejmuje w obszarze rolnictwa deklaracje wiarygodności wydane przez agencje płatnicze, a także, w przypadku środków strukturalnych i innych podobnych, certyfikaty wydane przez jednostki certyfikujące;

b) przedkładane jest do 15 lutego następującego roku budżetowego dla wydatków na rolnictwo oraz na środki strukturalne i inne podobne środki.”

przeprowadzi w tym roku kontrolę podsumowań w rolnictwie, podobne planują NOK Austrii, Grecji i Holandii. ETO skontroluje wykorzystanie przez Komisję Europejską informacji zawartych w podsumowaniach.

Łącznik NIK przedstawił możliwe sposoby pogłębienia współpracy między Europejskim Trybunałem Obrachunkowym a narodowymi organami kontroli podczas kontroli Trybunału w państwach członkowskich. Współpraca w tym zakresie istnieje od wielu lat. Obejmuje ona: coroczne powiadamianie NOK o ogólnych kierunkach kontroli ETO w danym roku, comiesięczne informowanie organów kontroli o tematach i przewidywanych terminach wizyt kontrolnych ETO w danym państwie w okresie najbliższych 4 miesięcy, oficjalne informowanie NOK przez ETO o danej wizycie kontrolnej – zwykle na około 6 tygodni przed przyjazdem kontrolerów Trybunału, udzielenie przez NOK odpowiedzi, czy jego kontroler (kontrolerzy) będzie uczestniczył w kontroli ETO, robocze kontakty między kontrolerami obydwu instytucji przed wizytą kontrolną ETO, udział kontrolera (kontrolerów) NOK w kontroli ETO. Prawie wszystkie narodowe organy kontroli (choć w bardzo różnym zakresie) udzielają pomocy w kontaktach Trybunału z krajowymi jednostkami kontrolowanymi oraz delegują swoich kontrolerów do udziału w kontrolach ETO. Istniejące rozwiązania, choć nie spisane i oparte tylko na praktyce, funkcjonują raczej dobrze, a w każdym razie nie ma problemów o charakterze systemowym. Narodowe organy kontroli przedstawiają też Trybunałowi konkretne postulaty, zwracając się m.in. o bardziej precyzyjne informowanie o organizacji wizyt kontrolnych (miejsce, termin, jednostki kontrolowane) i o ustaleniach kontroli, wcześniejsze informowanie o wizytach kontrolnych ETO – aby umożliwić NOK lepsze przygotowanie się, lepszą koordynację kontroli ETO i kontroli prowadzonych przez Komisję Europejską, przestrzeganie zasady, że NOK powinny otrzymywać korespondencję ETO z krajowymi jednostkami kontrolowanymi itd.

Czynniki, które mogą wpłynąć na zwiększenie roli kontrolerów NOK w kontrolach ETO to między innymi szkolenie kontrolerów NOK w zakresie procedury i metodyki kontroli Trybunału (zadanie NOK), wyznaczanie do udziału w kontrolach ETO kontrolerów NOK, którzy znają metodykę kontroli ETO oraz, w miarę możliwości, uczestniczyli wcześniej w tego typu kontrolach (zadanie NOK), przekazywanie przez ETO w odpowiednim czasie informacji na temat założeń, przedmiotu, zakresu i metodyki danej kontroli (zadanie ETO), dysponowanie przez kontrolerów NOK odpowiednim czasem na przygotowanie się do kontroli ETO (zadanie NOK), udział kontrolerów NOK we wszystkich istotnych etapach wizyty kontrolnej ETO, w tym w spotkaniu otwierającym i zamykającym (zadanie ETO i NOK). Zanim narodowy organ kontroli podejmie decyzję o udziale (lub nie) w kontroli ETO, musi być poinformowany o przedmiocie, zakresie, czasie i miejscu wizyty

kontrolnej. Niektóre najwyższe organy kontroli są zdania, że usprawnienie istniejących mechanizmów mogłoby polegać na przesyłaniu bardziej aktualnych i dokładnych informacji o kontrolach Trybunału planowanych w okresie najbliższych czterech miesięcy, jak również na bardziej szczegółowym przedstawieniu kontroli w pismach powiadamiających. Z kolei Europejski Trybunał Obrachunkowy uważa, że metodyka kontroli wykonania budżetu unijnego – DAS (zwłaszcza tryb wyboru próby transakcji do kontroli) czyni w praktyce niemożliwym informowanie NOK na 4 miesiące przed wizytą kontrolną ETO. Gdy chodzi o kontrole wykonania zadań – których jest coraz mniej – to informowanie z 4-miesięcznym wyprzedzeniem jest łatwiejsze, lecz również nie zawsze możliwe. Niektóre NOK uznają, że ich kontrolerzy, którzy mają uczestniczyć w kontroli ETO, powinni mieć dostęp do dokumentów określających jej założenia i metodykę, czyli do szczegółowych programów kontroli ETO (*Audit Planning Memorandum*) lub ich fragmentów. Według ETO, jego wewnętrzne dokumenty nie mogą być przekazywane kontrolerom NOK, natomiast kontrolerzy ci zawsze mogą zwracać się z pytaniami do kierownika zespołu kontrolnego ETO, który powinien znaleźć właściwe rozwiązanie. Mówca podkreślił, że narodowe organy kontroli są całkowicie niezależne w określeniu, czy i w jakim zakresie chcą uczestniczyć w kontrolach ETO w swoim państwie. Poprawa współdziałania między Europejskim Trybunałem Obrachunkowym a narodowymi organami kontroli zależy głównie od porozumień dwustronnych. Zasada, jaka wynika z art. 248 Traktatu, jest bardzo ogólna i umożliwia różną praktykę; niektóre NOK przyjęły własne sposoby współpracy w tym zakresie. Równocześnie jednak wiele NOK odnotowuje brak wyraźnych zasad prowadzenia kontroli ETO w państwach członkowskich. Zasady te nie zostały spisane (lub są niedostępne dla NOK), dlatego w praktyce wiele zależy od poszczególnych kontrolerów ETO i ich zwierzchników, co może prowadzić do nie zawsze uzasadnionego zróżnicowania form współpracy. W dyskusji wyrażono rozbieżne opinie: łącznicy NOK Francji i Holandii stwierdzili, że obecny zakres i sposób współpracy są odpowiednie i nie ma powodów do zmiany, natomiast łącznicy NOK Portugalii, Grecji i Niemiec poparli tezy referatu. Ustalono, że łącznicy Polski i Wielkiej Brytanii opracują projekt sprawozdania dla Komitetu Kontaktowego, który zostanie rozpatrzonej przez grupę zadaniową ds. współpracy.

Zgodnie z uchwałą zebrania Komitetu Kontaktowego w Helsinkach<sup>2</sup>, nowe zadania w 2008 r. to: 1) stworzenie platformy wymiany informacji na temat kontroli środków UE; 2) seminarium poświęcone krajowym deklaracjom zarządzania środkami unijnymi. Relacjonując prace nad pierwszym z zadań, łączniczka NOK

<sup>2</sup> J. Mazur: *Zebranie Komitetu Kontaktowego prezesów najwyższych organów kontroli państw Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (Helsinki, 3 i 4 grudnia 2007 r.)*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2008.



Słowenii przedstawiła projekt szablonu, na podstawie którego będą zbierane informacje o kontrolach środków UE. Inicjatywa ma służyć ułatwieniu wymiany doświadczeń i informacji między organami kontroli, jak również udoskonalaniu metodyki kontroli środków unijnych, a w rezultacie lepszej przejrzystości i wydajności ich wykorzystania. Przewiduje się, że na stronie intranetowej (wewnętrznej stronie KK – chronionej hasłem i dostępnej tylko dla pracowników NOK) będą umieszczane informacje dotyczące kontroli wykorzystania środków unijnych przeprowadzonych przez NOK państw członkowskich, a ponadto m.in. linki do sprawozdań z kontroli, zaleceń pokontrolnych, wyników prac grup roboczych KK. Zakłada się w związku z tym, że najwyższe organy kontroli będą przekazywać – w języku angielskim, francuskim lub niemieckim – informacje obejmujące między innymi tytuł kontroli, datę jej ukończenia, zakres, cel i okres objęty kontrolą, rodzaje jednostek kontrolowanych, typ kontroli (kontrola finansowa, kontrola zgodności, kontrola wykonania zadań), metody kontroli, wnioski, zalecenia. Łącznik NIK zaproponował ograniczenie wymaganych danych do niezbędnych: tematu, zakresu, typu i wyników kontroli. Przykładowo, w NIK najłatwiej będzie wypełniać szablon cytując lub streszczając tekst „informacji o wynikach przeprowadzonych kontroli”, natomiast trudno będzie podać dane, jakimi dysponuje tylko koordynator kontroli czy dyrektor jednostki organizacyjnej, która przeprowadziła kontrolę, bądź istotnie zwiększy to pracochłonność operacji. Wątpliwości dotyczą zwłaszcza prezentowania metod kontroli. Przy szerokim, problemowym ujęciu tematów kontroli NIK trudno zrobić to ogólnie, zaś szczegółowy opis będzie pracochłonny. Zarówno w kontroli zgodności, jak i kontroli wykonania zadań jest wiele metod, a obok tego są rozmaite narzędzia, częstokroć przy zastosowaniu różnych metod. Nie bardzo zatem wiadomo, czy w odpowiedzi na pytanie o metodę kontroli należy podać ogólne „hasło”, czy też opisywać narzędzia lub techniki badawcze. Po dyskusji łącznicy przyjęli szeroki zakres informacji, ale z założeniem, że ma on charakter fakultatywny.

Łącznik NOK Wielkiej Brytanii poinformował o pracach nad zorganizowaniem seminarium KK na temat krajowych deklaracji zarządzania środkami UE. Dokumenty takie – bardzo różne pod względem sposobu przygotowywania, charakteru i przeznaczenia – sporządzają rządy Holandii (od 2007 r.) i Wielkiej Brytanii (od 2008 r.) oraz NOK Danii (od 2006 r.); zamierza je sporządzać także rząd Szwecji. Seminarium odbędzie się 12 września tego roku w Kopenhadze.

W podziale na 4 grupy – a później w dyskusji plenarnej – rozpatrzono zgłoszone przez NOK sugestie do planu pracy KK na 2009 r. Największe poparcie zyskały:

1) Seminarium na temat kontroli środków Unii Europejskiej w rolnictwie (temat zgłosił NOK Cypru; ETO podjął się organizacji; 18 NOK jest wstępnie zainteresowanych udziałem).

2) Stworzenie sieci NOK, które kontrolują (lub zamierzają kontrolować) politykę finansową swoich rządów (temat zgłoszony przez NOK Finlandii i Szwecji; Finowie będą organizatorami; 7 NOK jest wstępnie zainteresowanych udziałem).

3) Koordynowana kontrola wykonania zadań dotycząca wykorzystania środków UE na transgraniczne inwestycje transportowe (TEN-T); (NOK Węgier zgłosił temat i będzie organizatorem; 4 NOK są zainteresowane udziałem).

Wskazane propozycje zostaną bardziej szczegółowo przygotowane i przedstawione na zebraniu łączników w październiku, a następnie na zebraniu KK w grudniu. Zgłoszone będą też jeden lub dwa tematy kontroli równoległych, jakie zaproponuje grupa robocza ds. środków strukturalnych. Inne rozpatrywane sugestie to rozszerzenie mandatu grupy roboczej ds. kontroli zamówień publicznych; porównanie metod i podejścia kontrolnego w kontroli wykorzystania środków unijnych; kontrola deficytu budżetowego; kontrole wykorzystania środków strukturalnych w rolnictwie, rybołówstwie, administracji publicznej, kulturze; wymiana doświadczeń między ETO i NOK państw członkowskich na temat kontroli wykonania budżetu unijnego; ocena osiągnięcia założeń Strategii Lizbońskiej i inne.

Łącznik NOK Szwecji omówił wstępne wyniki ankiety dotyczące wykorzystania przez najwyższe organy kontroli rezultatów prac grup roboczych Komitetu Kontaktowego. NOK były proszone o informacje na temat kontroli lub innych działań, które mogły być zainspirowane pracą grup roboczych KK. Kwestionariusz zawierał również pytania o sposób, w jaki NOK przekazują informacje dotyczące produktów i wyników prac grup roboczych wewnątrz NOK oraz zapewniają przekazanie ich odpowiednim osobom. Stwierdzono duże zróżnicowanie udziału NOK w grupach roboczych: jeden (Trybunał Obrachunkowy Grecji) nie uczestniczy w pracach ani jednej z 11 grup, które istnieją obecnie lub działały w latach 2000–2008, natomiast dwa najwyższe organy kontroli uczestniczyły w 10 z 11 grup. Najczęstszym motywem, podawanym dla uzasadnienia swego udziału jest związek pracy kontrolnej NOK z pracami grupy. Większość członków grup roboczych informuje macierzyste NOK o pracach i rezultatach grupy. Typowym sposobem są sprawozdania pisemne, niekiedy łączone z informacjami ustnymi. Jedynie 6 spośród 27 NOK wykorzystuje do tego celu intranet, a tylko w 3 stosuje się bardziej aktywne sposoby upowszechniania wiedzy, takie jak seminaria czy szkolenia. W większości NOK nie ma określonego trybu przekazywania informacji o rezultatach prac grup roboczych KK do właściwych pracowników, którzy mogliby podjąć odpowiednie działania. Wyniki ankiety wskazują, że NOK wykorzystują zarówno produkty grup, w których uczestniczą ich przedstawiciele, jak i grup, w których nie są reprezentowane. Zdarza się też sytuacja prowadzenia przez NOK pewnej działalności, równoległej do pracy grupy, w której uczestniczą jego przedstawiciele, ale gdzie jej rezultaty nie zostają

wykorzystane. Większość NOK wykorzystuje prace grup roboczych. Jako powody niekorzystania z nich podano m.in. ograniczone zasoby NOK, małe zainteresowanie tym kierunkiem działalności, ocena, że poziom ryzyka nie uzasadnia podjęcia kontroli w danej dziedzinie, albo że skorzystanie z produktu grupy wymagałoby znacznych, dodatkowych nakładów (m.in. dlatego, że nie są one dostępne w języku ojczystym).

Łącznik NIK powiadomił o potencjalnej inicjatywie Komisji Europejskiej na rzecz zachęcenia najwyższych organów kontroli do kontrolowania systemów wewnętrznej kontroli finansowej, stwierdzając, że NOK Polski, Słowenii i Węgier popierają inicjatywę pod warunkiem, że zostanie ona skierowana do wszystkich państw członkowskich. W lutym tego roku łącznik NIK (oraz łącznicy NOK Słowenii i Węgier) otrzymali mail od pracownika Dyrekcji Generalnej ds. Budżetu Komisji Europejskiej przedstawiający wstępny projekt inicjatywy Komisji, która miałaby polegać na zwróceniu się do NOK 12 nowych państw UE z pytaniami i sugestiami w sprawie prowadzenia kontroli ogólnego mechanizmu wewnętrznej kontroli finansowej. We wszystkich trzech NOK projekt wywołał wątpliwości. Podkreślając potrzebę podejmowania kontroli funkcjonowania kontroli wewnętrznej (w tym audytu wewnętrznego) w poszczególnych podmiotach i obszarach działalności publicznej, zwrócono uwagę, iż sugerowana kontrola ogólnego mechanizmu kontroli wewnętrznej w obszarze finansów publicznych może być trudna do przeprowadzenia. Szczególne wątpliwości wzbudził jednak zamiar skierowania ankiety jedynie do „nowych” państw członkowskich UE, podczas gdy temat dotyczy wszystkich państw UE. W kwietniu odbyło się w NIK spotkanie z autorem projektu ankiety – pracownikiem Dyrekcji Generalnej ds. Budżetu Komisji Europejskiej Robertem de Koningiem<sup>3</sup>. Przedstawiciele NIK stwierdzili, że Izba w szerokim zakresie prowadzi – i nadal będzie prowadzić – kontrole dotyczące funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej, dlatego z zainteresowaniem przyjmuje inicjatywę Komisji Europejskiej. Jednak uzyskanie wiedzy o metodach badania przez NOK systemów kontroli wewnętrznej nie wymaga kierowania oficjalnego pisma Komisji do szefów NOK. W ostatnich latach Dyrekcja Generalna ds. Budżetu kilka razy kierowała pisma do szefów NOK, ale zawsze były to pisma do wszystkich państw członkowskich. Istnieje ryzyko, że wystąpienie przez Komisję do grupy państw – i to wybranej, jak może to być odczytane, na podstawie kryterium politycznego – może wywołać wątpliwości, krytykę, zdrażnienia itd. Wrażliwość tematu wiąże się także z tym, że dotyczy on zobowiązań przedakcesyjnych. Jeżeli pismo

<sup>3</sup> Poglądy R. de Koninga zostały szczegółowo przedstawione w jego książce: *“PIfC – A European Commission initiative to build new structures of public internal control in applicant and third-party countries”*, 2007 (zob. też założoną przez autora stronę internetową: <http://pifc.eu>).

miałoby zostać skierowane tylko do „nowych” państw członkowskich, pojawia się obawa, że chodzi o rozliczenie 12 rządów z realizacji uprzednich zobowiązań albo o uzyskanie wiedzy o słabościach systemów kontroli wewnętrznej w „nowych” państwach. Problemów można by uniknąć, na przykład organizując seminarium lub powierzając zebranie informacji ośrodkowi badawczemu. Jeżeli bowiem Komisja jest gospodarzem seminarium – od niej zależy, kogo zaprosi (nie ma wówczas problemu „nowych” – „starych” państw członkowskich). Ponadto „wymiana wiedzy i doświadczeń na temat kontroli środków UE oraz innych kwestii związanych z UE” jest statutowym zadaniem Komitetu Kontaktowego prezesów najwyższych organów kontroli UE. Czy nie byłoby celowe, aby Komisja Europejska proponowała właśnie jemu zajęcie się tym tematem? Jednak niezależnie od decyzji Komisji – NIK nie jest zainteresowana udziałem w inicjatywie obejmującej tylko „nowe” państwa członkowskie: w ewentualnym pilotażu powinien uczestniczyć co najmniej jeden NOK ze „starych” państw UE. Analogiczne stanowisko zajęły NOK Słowenii i Węgier. W dyskusji łącznicy kilku najwyższych organów kontroli poparli przedstawione wyżej argumenty, zaś łącznik Europejskiego Trybunału Obrachunkowego obiecał podjęcie własnych działań w celu wyjaśnienia sprawy.

*dr Jacek Mazur  
doradca Prezesa NIK*

**Anna Baran**  
**Magdalena Szkop**

## **DZIAŁALNOŚĆ IZB OBRACHUNKOWYCH W NIEMCZECH NA PRZYKŁADZIE LANDU SAKSONIA-ANHALT**

### **Federalna Izba Obrachunkowa w Niemczech**

Konstytucja Republiki Federalnej Niemiec w art. 114<sup>1</sup> wskazuje Federalną Izbę Obrachunkową Niemiec jako organ badający sprawozdanie o wpływach i wydatkach, jak również o majątku i zadłużeniu państwa federalnego oraz gospodarność i prawidłowość działalności budżetowej i gospodarczej. Sprawozdanie powinien przedłożyć minister finansów federacji parlamentowi federalnemu w ciągu następnego roku obrachunkowego za rok poprzedni celem udzielenia absolutorium rządowi federalnemu. Właściwość Izby Federalnej ogranicza się do budżetu i opłat finansowych kraju federalnego<sup>2</sup>.

Kontrola finansowa krajów związkowych w Niemczech jest zadaniem izb obrachunkowych krajów związkowych. Wynika to z federacyjnej budowy państwa niemieckiego, w którym obok państwa federalnego funkcjonuje 16 krajów związkowych – landów (w tym 3 miasta wydzielone: Berlin, Hamburg, Brema). Mają one ograniczoną państwowość. Każdy z krajów związkowych dysponuje własną konstytucją (która nie wymaga zatwierdzenia przez władze federalne),

---

<sup>1</sup> Art. 114 Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec z 23.05.1949 r.

<sup>2</sup> Zob.: Jacek Mazur: *Niemiecka ustawa z 1985 r. o Federalnej Izbie Obrachunkowej*, „Kontrola Państwowa” nr 4/1993, s. 104; Bernhard Friedman: *Skuteczność działania Federalnej Izby Obrachunkowej Niemiec*, „Kontrola Państwowa” nr 2/1997, s. 136; *Prezes Federalnej Izby Obrachunkowej Niemiec z wizytą w NIK*, „Kontrola Państwowa” nr 5/1999, s. 139.

ograniczonymi prawami utrzymywania stosunków międzynarodowych, własnym rządem, parlamentem i sądownictwem. Artykuł 30 Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec<sup>3</sup> stanowi zasadę domniemania kompetencji na rzecz landów; jeżeli konstytucja wyraźnie nie przyznaje federacji jakichś uprawnień, wówczas należą one do kraju związkowego.

Federalna Izba Obrachunkowa nie pełni wobec izb obrachunkowych krajów związkowych żadnego nadzoru ani nie ma prawa wydawania im poleceń – nie jest wobec nich nadrzędna.

### **Izby obrachunkowe krajów związkowych**

#### Podstawy prawne działania

Od ponownego zjednoczenia państwa niemieckiego funkcjonuje Federalna Izba Obrachunkowa i 16 izb obrachunkowych działających na terenie poszczególnych krajów związkowych. Izby obrachunkowe we wszystkich nowych krajach związkowych powstały po wykształceniu się rządów i organów administracji publicznej, co miało miejsce w połowie 1991 r.

Funkcjonowanie 16 krajowych izb obrachunkowych jest zagwarantowane w konstytucjach poszczególnych landów. Gwarancje konstytucyjne odnoszą się zarówno do samego istnienia izb, sędziowskiej niezależności członków senatu, jak i podstawowego zakresu ich kompetencji. Szczegółowe właściwości i zasady funkcjonowania wynikają z ustaw krajów związkowych o izbach obrachunkowych i innych specjalnych ustaw poszczególnych krajów, jak np. prawa budżetowego. Izby są od siebie wzajemnie niezależne, nie ma między nimi żadnego stosunku nadrzędności ani podrzędności. Ustawowe podstawy działania poszczególnych izb są zbieżne. Chociaż izby obrachunkowe wywodzą swoje uprawnienia z konstytucji, to nie są organem konstytucyjnym. Jako samodzielny i niezależny, podlegający tylko ustawie organ kontrolny nie są podporządkowane żadnej innej władzy. Wspierają zadania parlamentu i rządu, mimo że nie są ich organem pomocniczym. Izby obrachunkowe działające w poszczególnych krajach związkowych są odpowiedzialne za kontrolę budżetu władz terytorialnych danego kraju związkowego.

---

<sup>3</sup> Art. 30 Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec z 23.05.1949 r.

## Zadania izb obrachunkowych

Zadania izb obrachunkowych w Niemczech zostały określone w konstytucjach krajów związkowych oraz innych ustawach określających zasady działania finansów publicznych oraz jednostek samorządu terytorialnego. Zadaniem izb jest rozliczanie dochodów i wydatków administracji kraju związkowego oraz nadzór nad majątkiem i zobowiązaniami. Izby czuwają nad gospodarnym i zgodnym z prawem wykonywaniem budżetu, nad działalnością administracji kraju związkowego i zakładami krajowymi oraz wykonują kontrolę w tym zakresie. Wyniki kontroli izb są podstawą do uzyskania absolutorium przez rządy poszczególnych krajów związkowych.

Wymienione zadania ustawowe izb pokrywają się rzeczowo z zakresem zadań administracji krajów, dlatego też kontroli podlegają wszystkie publiczne jednostki, o ile osiągają przychody, realizują wydatki lub wykonują inne istotne z punktu widzenia finansów publicznych działania. W ten sposób nie istnieją dziedziny niepodlegające kontroli.

Izby kontrolują także:

- podmioty poza administracją, np. jeżeli otrzymały dotacje ze środków publicznych, przy czym kontrola ta z reguły jest ograniczona do kontroli wykorzystania środków, stosownie do przeznaczenia oraz gospodarności;
- działania kraju związkowego w przedsiębiorstwach prawa prywatnego, których jest on udziałowcem bezpośrednim lub pośrednim;
- wykonywanie budżetu i gospodarowanie przez partie parlamentu krajowego; kontroli izb nie podlegają jednakże decyzje polityczne, o ile zostały podjęte w granicach obowiązującego prawa;
- wykonywanie budżetu i gospodarowanie przez osoby prawne prawa publicznego, które podlegają nadzorowi kraju związkowego.

Kontroli izb podlega także wykonywanie budżetu i gospodarowanie przez zakłady radiowe i telewizyjne, w przypadku zakładów krajowych – na gruncie prawa kraju związkowego, w przypadku wspólnotowych kilku krajów – na podstawie umownych regulacji tych krajów.

Nie wszystkie izby jednakowo są zobowiązane do kontroli wykonywania budżetu i gospodarowania przez jednostki samorządu terytorialnego. W niektórych krajach związkowych kontrolę w tym zakresie przeprowadzają inne urzędy krajowe lub inne samodzielne podmioty prawne.

Do zadań izb należy także doradztwo. Mogą one same decydować o jego rodzaju i zakresie. Izby prowadzą działalność doradczą w takim zakresie, w jakim jest to możliwe i uzasadnione.

## Kryteria kontroli

Kryteriami kontroli dla izb obrachunkowych są rzetelność, zgodność z prawem i gospodarność. Izby kontrolują prawidłowość wykonania ustaw i działania administracji, w szczególności pod kątem gospodarności i oszczędności.

## Postępowanie kontrolne

Postępowanie kontrolne izb jest tylko ogólnie zarysowane w ustawie o podstawowych zasadach budżetu<sup>4</sup> (Haushaltsgrundsätze-gesetz) oraz w poszczególnych zarządzeniach w zakresie budżetów krajów związkowych. Dalsze regulacje pozostawiono izbom w ich wewnętrznych regulaminach.

Podstawą postępowania kontrolnego jest niezależność izb. To one decydują – na własną odpowiedzialność – o tym: czy, kiedy, w jaki sposób, jakimi nakładami i w jakim składzie osobowym zostanie przeprowadzona kontrola. Zasadniczo ani parlament krajowy, ani rząd kraju związkowego nie może udzielać izbom zleceń ani wskazówek do kontroli. Te starają się wykorzystywać sugestie co do kontroli według własnych możliwości, odpowiednio w ramach ich konstytucyjnej odpowiedzialności.

Kontroli finansowej izb podlegają tylko zakończone procesy. Nie oznacza to, że muszą pojawić się skutki finansowe, wystarczy, że zostały zaangażowane środki, dzięki którym proces decyzyjny został zakończony. Dzięki kontrolom zapoczątkowanym na tym etapie mogą już wcześniej zostać zauważone niegospodarne działania administracji.

W trakcie wykonywania czynności kontrolnych izby mają wgląd w całą dokumentację, która jest wymagana do wypełnienia ich zadań. Dokumenty są im przedkładane na żądanie bądź przesyłane. Kontrole następują według planu pracy, który ogólnie zostaje ustalony na dany rok kalendarzowy. Jednostki, których kontrola dotyczy, zostają o niej wcześniej powiadomione.

W trakcie rozmowy wprowadzającej wyjaśnione zostają cele kontrolne w takim zakresie, w jakim jest to wymagane. Po zakończeniu ma miejsce rozmowa, w czasie której kontrolowani mają sposobność zaprezentowania własnej opinii na temat kontrolowanego obszaru. Na podstawie wyników kontroli powstaje projekt raportu pokontrolnego. Następnie jest przesyłany do kontrolowanej jednostki w celu zajęcia przez nią stanowiska co do spraw przedstawionych w raporcie. Po uzyskaniu odpowiedzi, izby przygotowują ostateczny raport z kontroli.

Postępowanie kontrolne nie jest sformalizowane i szczegółowo ustalone w przepisach prawa. Zasadniczo jego potrzeby ustalają izba i kontrolowana jednostka.

<sup>4</sup> Ustawa o podstawowych zasadach budżetu państwa i krajów związkowych z 19.08.1969 r.



O wynikach kontroli izba może powiadomić także inne jednostki. Decyduje o tym sama izba, uwzględniając przy tym tymczasowy charakter wyników kontroli, prawo kontrolowanych jednostek do zajęcia stanowiska i w konkretnych przypadkach ich opinie, podlegające ochronie prawa osób trzecich, wreszcie możliwe naruszenie prawa poprzez przedwczesne dyskusje parlamentarne bądź publiczne w zakresie wskazanych rozstrzygnięć. O wynikach kontroli o znaczeniu podstawowym bądź ważnym finansowo izba zawiadamia ministra finansów kraju związkowego.

### Sprawozdania z działalności izb

Izby obrachunkowe kierują roczne sprawozdanie z działalności do parlamentów i do rządów krajów związkowych. Sprawozdanie takie stanowi podstawę postępowania parlamentarnego nad udzieleniem absolutorium dla rządu. Ponadto izby informują o wynikach swojej pracy, organizując konferencje prasowe.

Jak już wspomniano, izby obrachunkowe krajów związkowych są wobec siebie, jak i wobec Federalnej Izby Obrachunkowej w pełni niezależne. Współpraca izb obrachunkowych ma charakter dobrowolny. Jeśli do przeprowadzenia kontroli właściwa jest zarówno Federalna Izba Obrachunkowa, jak i izba kraju związkowego, to zagadnienie powinno być badane wspólnie. Izby obrachunkowe mogą w drodze umów przekazywać własne zadania kontrolne innej izbie obrachunkowej lub też takie zadania przejmować. Celem takich umów jest z jednej strony unikanie podwójnej kontroli danego zagadnienia, zaś z drugiej zapobieganie powstawaniu obszarów nieobjętych kontrolą przez izby obrachunkowe.

## **Krajowa Izba Obrachunkowa w Saksonii-Anhalt**

### Organizacja i zadania Izby

Saksonia-Anhalt jest krajem związkowym Niemiec ze stolicą w Magdeburgu. Powierzchnia Saksonii-Anhalt wynosi 20 446 km<sup>2</sup>, zamieszkuje ją blisko 2,5 mln mieszkańców. Z 16 państw związkowych Niemiec zajmuje 8 miejsce pod względem powierzchni i 9 miejsce pod względem liczby ludności. Izba Obrachunkowa Saksonii-Anhalt ma główną siedzibę w Dessau, ponadto w Magdeburgu i Halle mieszczą się oddziały zamiejscowe.

Podstawę prawną działania Izby stanowi ustawa z 7 marca 1991 r. o Krajowej Izbie Obrachunkowej dla kraju Saksonia-Anhalt<sup>5</sup>. Na jej czele stoi prezydent,

<sup>5</sup> Ustawa o Krajowej Izbie Obrachunkowej Kraju Związkowego Saksonia-Anhalt z 7.03.1991 r.

wybierany na 12 lat przez parlament kraju związkowego, większością 2/3 głosów. Stosownie do postanowień ustawy ponowny wybór nie jest możliwy. Na podstawie propozycji prezydenta Izby, przewodniczący parlamentu wskazuje (za zgodą parlamentu) wiceprezydenta oraz członków Senatu Izby. W skład Senatu Krajowej Izby Obrachunkowej Saksonii-Anhalt wchodzi 5 osób, tj. prezydent Izby, wiceprezydent oraz pozostali członkowie. Prezydent i członkowie Senatu Izby muszą mieć ukończony 35. rok życia. Przynajmniej połowa członków Senatu powinna mieć uprawnienia do wykonywania zawodu sędziego, wyższe studia administracyjne albo wyższe studia techniczne. Członkowie Senatu (poza prezesem Izby) są jednocześnie kierownikami wydziałów.

Zgodnie z art. 98 Konstytucji Kraju Związkowego Saksonii-Anhalt, Izba jest samodzielnym, niezależnym w wykonywaniu swoich zadań i podlegającym tylko ustawie najwyższym urzędem kontrolnym kraju związkowego. W ramach swoich ustawowych zadań wspiera parlament i rząd kraju związkowego w ich decyzjach.

Z kolei, zgodnie z art. 97 Konstytucji Kraju Związkowego Saksonia-Anhalt<sup>6</sup>, zadaniem Izby jest kontrola rozliczeń, gospodarności i zgodności z prawem przy wykonywaniu budżetu przez rząd kraju związkowego. Raport Izby w tym zakresie jest niezbędny, aby parlament kraju związkowego udzielił rządowi absolutorium. Ponadto, zgodnie z wspomnianą Konstytucją, zagadnienia dotyczące Izby regulują inne ustawy, na ich podstawie Izba może wykonywać dodatkowe zadania.

Innymi aktami prawnymi normującymi zadania Izby są ustawy o samorządzie gminnym i samorządzie powiatowym<sup>7</sup>. Z ustaw tych wynikają ogólne zadania w zakresie ponadregionalnej kontroli komunalnej. Bardziej szczegółowo sformułowano je w regulaminie wewnętrznym Izby, ustalonym 11 października 2005 r., przyjętym za zgodą parlamentu kraju Saksonia-Anhalt.

Swoje zadania Izba realizuje przez 5 wydziałów (w tym Wydział Prezydialny). W ramach wydziałów tworzone są referaty.

Wydział I Izby w ramach swoich kompetencji dokonuje kontroli: wpływów podatkowych kraju związkowego, rachunkowości z wpływów podatkowych, prawidłowości i rentowności wykonania ustaw podatkowych. Ponadto inspektorzy dokonują kontroli rachunkowości w obszarach podlegających Ministerstwu Zdrowia i Opieki Społecznej, Ministerstwu Sprawiedliwości, Ministerstwu Gospodarki i Pracy. Do obowiązków wydziału należy również kontrola całkowitego zarządzania budżetem i gospodarką, za które odpowiada Ministerstwo Kultury.

<sup>6</sup> Konstytucja Kraju Związkowego Saksonia-Anhalt z 16.07.1992 r.

<sup>7</sup> Ustawa o samorządzie gminnym Kraju Związkowego Saksonia-Anhalt z 5.10.1993 r.; ustawa o samorządzie powiatowym Kraju Związkowego Saksonia-Anhalt z 5.10.1993 r.

Do zadań Wydziału 2 należy kontrola:

a) wydatków personalnych, w ramach której sprawdzana jest m.in. poprawność płatności, uposażenia i konieczności zatrudnienia personelu, obserwacja redukcji personelu, a także dokonywana jest kontrola działań mających na celu polepszenie funkcjonowania instytucji;

b) zadań wyznaczonych Ministerstwu Spraw Wewnętrznych;

c) zadań Ministerstwa Gospodarki, w tym m.in. kontrola: prawidłowości działań instytucji, przyznawania i rozliczania dotacji; kontrolowane są ponadto udziały kraju związkowego Saksonia-Anhalt w przedsiębiorstwach prawa prywatnego;

d) zadań należących do kompetencji Ministerstwa Komunikacji.

Wydział 3 zajmuje się kontrolą zadań pozostających w gestii Ministerstwa Rolnictwa i Środowiska oraz Ministerstwa Rozwoju Kraju i Komunikacji. Ministerstwu Rolnictwa i Środowiska podlegają m.in.: Krajowy Urząd Ochrony Środowiska, Krajowe Przedsiębiorstwo Ochrony przed Powodziami i Zarządzania Gospodarką Wodną, Administracja Parku Narodowego Harz, Krajowe Przedsiębiorstwo Leśne, Krajowa Winnica, Krajowy Instytut Rolnictwa, Leśnictwa i Ogrodnictwa. W ramach swej działalności referat zajmujący się kontrolą zadań Ministerstwa Rolnictwa i Środowiska dokonuje kontroli: projektów budżetu, realizacji planu budżetu, bilansu rocznego, a także prowadzi działalność doradczą dla parlamentu krajowego oraz wnosi uwagi do projektów ustaw i ewentualnie dyrektyw. Do zakresu kontroli referatu odpowiedzialnego za zadania Ministerstwa Budownictwa i Komunikacji należy na przykład kontrola środków budowlanych kraju związkowego. Referat przedstawia też m.in. opinie w sprawie podstawowych zagadnień dotyczących prawa przydzielania środków finansowych i obliczania honorariów dla architektów i inżynierów.

Wydział 4 Izby jest odpowiedzialny za ponadregionalną kontrolę komunalną oraz kontrolę gmin i wspierania rozwoju miast i budownictwa mieszkaniowego kraju związkowego. Inspektorzy zatrudnieni w wydziale przeprowadzają raz na 4 lata kontrolę terminową wszystkich powiatów ziemskich i gmin powyżej 25 000 mieszkańców.

W ramach struktury organizacyjnej Izby działa ponadto Wydział Prezydialny, który zajmuje się sprawami wewnętrznymi, na przykład kontrolą rozliczania podróży służbowych oraz rozwojem personalnym pracowników.

## Postępowanie kontrolne

Aktualne, ogólne wytyczne i wskazówki do kontroli w Izbie Obrachunkowej Saksonii-Anhalt zostały określone w dokumencie zatwierdzonym przez Senat Izby 9 listopada 2004 r. z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2005 r. Reguluje on

podstawowe zasady i sposób postępowania przy realizacji zadań. Szczegóły dotyczące sposobu organizacji i przeprowadzenia postępowania kontrolnego ustalano w ramach poszczególnych wydziałów.

Według powyższych, ogólnych wytycznych postępowanie kontrolne można podzielić na trzy etapy:

- planowanie kontroli;
- przygotowanie i przeprowadzenie kontroli;
- postępowanie z wynikami kontroli.

Izba wybiera przedmiot kontroli w ten sposób, aby poprzez jej wyniki uzyskać jak najbardziej reprezentatywny pogląd w sprawach, które należą do jej kompetencji. Dzięki temu unika się powstania obszarów niepodlegających kontroli. Przy doborze przedmiotu kontroli uwzględnia się w szczególności ciężar finansowy i prawdopodobieństwo wystąpienia błędu. Priorytetem dla Izby jest przede wszystkim kontrola stanu obecnego. Stan faktyczny z przeszłości jest uwzględniany, jeżeli wnioski i skutki takiej kontroli mają wpływ na przyszłe budżety.

Urzednicy, zajmujący się kontrolami w toku całego roku pracy, wybierają zagadnienia kontrolne, które przypuszczalnie powinny stanowić obszar zainteresowania Izby w kolejnych latach. Na tej podstawie jest przygotowywany projekt rocznego planu pracy, który przedkładany jest pod obrady Senatu Izby. Planowanie średnioterminowe jest podstawą rocznego planu.

W rocznych planach pracy członkowie Senatu ujmują i zatwierdzają te zadania kontrolne, które przez im podległe wydziały powinny zostać wykonane w następnym roku kalendarzowym. Ważne zmiany rocznego planu pracy (w szczególności rezygnacja bądź przyjęcie nowego zagadnienia kontrolnego) również wymagają decyzji Senatu.

Przy planowaniu i wyborze zamierzeń kontrolnych do planu pracy wykorzystuje się wszystkie informacje, wiedzę i doświadczenie. Obok ogólnych dokumentów, takich jak plany budżetowe i gospodarcze oraz przepisy prawne, źródłem informacji jest także wiedza z wcześniejszych kontroli przeprowadzanych w danej jednostce przez Izbę lub inne jednostki kontroli finansowej, informacje z narad z wydziałami administracji, debat budżetowych lub sprawozdawczych, dane dotyczące gospodarki budżetowej, sprawozdania mediów, publikacje fachowe, wskazówki osób trzecich, doświadczenia innych izb.

Roczny plan pracy Izby zawiera dla każdego postępowania kontrolnego minimalny opis według jednolitego wzoru. Jeżeli jakieś postępowanie kontrolne z poprzedniego roku nie zostało zakończone to, o ile nic nie stoi na przeszkodzie, zostaje ono przeniesione na następny rok i uwzględnione w planie pracy.

Przedmiot kontroli określony został jako wybrany zakres wykonywania budżetu i gospodarowania kraju związkowego oraz gminy, albo każdorazowo kontrolowanej osoby prawnej.

Izba Obrachunkowa w Saksonii-Anhalt prowadzi kontrole: przekrojowe, doraźne, kluczowe, terminowe.

Kontrola przekrojowa ma na celu dostarczenie wiedzy o działalności administracji w danej dziedzinie przez porównanie wyników kontroli w reprezentatywnie wybranej grupie jednostek.

Kontrola doraźna obejmuje kontrolę ściśle określonego zagadnienia, wyodrębnionego czasowo lub rzeczowo.

Kontrole kluczowe z kolei mają na celu powzięcie opinii o dotychczas niezbyt dobrze znanym zakresie działalności administracji. W wyniku takich kontroli nie zmierza się do uzyskania wiążących ocen działalności administracji. Kontrole te służą w szczególności do przygotowania kontroli właściwej.

Kontrole terminowe są przeprowadzane raz na 4 lata i obejmują głównie wykonanie budżetu w kolejnych latach według obowiązujących zasad budżetowych.

### Przeprowadzanie kontroli

Każdą kontrolą kieruje kierownik referatu. W tym celu uczestniczy on w przygotowaniu kontroli oraz w miarę potrzeb także w jej przeprowadzeniu. Na etapie przygotowania inspektorzy wspólnie z kierownikiem referatu sporządzają program kontroli, w którym określają zamierzenia, cele oraz zasadnicze punkty kontroli. Program kontroli zatwierdza właściwy członek Senatu. W programie kontroli wskazuje się jednostkę, ewentualnie kolejne jednostki, które należałoby skontrolować oraz czas kontroli. Powinny zostać zamieszczone dostępne informacje o tej jednostce, na przykład z poprzednich kontroli, innych przeprowadzonych kontroli lub z akt kontroli jednostek przewidzianych do kontroli, następnie o rodzaju i zakresie kontroli oraz potrzebne materiały kontrolne, omówienia metod kontroli, podziału zadań w zespole kontrolnym, sposobu pozyskania dokumentów i wskazanie na temat ewentualnego udziału innych jednostek kontroli finansowej, udziału specjalistów, wskazówki dla innych wydziałów Izby. Program kontroli powinien także zawierać wskazówki dotyczące opłacalności kontroli.

Prowadząc kontrole Izba może korzystać z pomocy rzeczoznawców (według §94 ust. 2 prawa budżetowego landu), szczególnie w sytuacjach problematycznych i trudnych, gdy siłami własnego personelu zagadnienie nie może zostać wyjaśnione lub ocenione.

Izba pisemnie powiadamia jednostkę o kontroli. Powiadomienie o kontroli może zostać również przesłane jednostkom, których dotyczą czynności kontrolne

oraz jednostkom zwierzchnim. Nie powiadamia się jednostki o kontroli, jeśli jest to uzasadnione jej celem. Powiadomienie o kontroli zawiera określenie przedmiotu kontroli, termin rozpoczęcia, nazwiska i tytuł służbowy prowadzącego kontrolę oraz inspektorów uczestniczących, prośbę o wspieranie ich i zabezpieczenie im środków do pracy, dane o dokumentach kontrolnych, które należy zebrać i przygotować oraz informacje o innych jednostkach, które zostały powiadomione o kontroli. Zgodnie z ogólnymi wytycznymi, powiadomienie o kontroli powinno zostać przesłane do kontrolowanej jednostki na czas. Natomiast szczegółowy termin powiadomienia o kontroli ustalany jest w ramach wydziałów.

Kontrolę rozpoczyna się rozmową wprowadzającą, z udziałem kierownika jednostki kontrolowanej lub innych jej pracowników. W trakcie rozmowy zostaje przedstawiony przedmiot kontroli i cele, a ponadto omawia się zakres wsparcia ze strony kontrolowanej jednostki niezbędny dla bezproblemowej realizacji zadania. W rozmowie tej powinien uczestniczyć kierownik referatu.

Kontrolujący dokonuje ustaleń istotnych dla oceny przedmiotu kontroli na podstawie programu kontroli, odpowiada za trafne i kompletne zbadanie stanu faktycznego. Kontrolujący decyduje już na miejscu o szczegółach postępowania i przebiegu czynności. Prowadząc kontrolę zwraca również uwagę na stan faktyczny wykraczający poza przedmiot i program kontroli, jeżeli ustalenia w tym zakresie mogłyby mieć istotne znaczenie dla realizacji zadań przez Izbę.

W przypadku wystąpienia istotnych błędów czynności kontrolne mogą zostać przerwane. Decyzję w tym zakresie podejmuje Senat. Jeżeli w trakcie czynności kontrolnych inspektorowi staną się znane fakty, które rodzą uzasadnione podejrzenie działania zagrożonego karą, wówczas informuje on o tym kierownika referatu i właściwego członka Senatu, zanim w kontrolowanej jednostce przeprowadzi dyskusję na ten temat. Z kolei członek Senatu informuje o tych faktach prezydenta Izby. Członek Senatu bierze udział w czynnościach kontrolnych według własnego uznania.

Kontrolujący dba o to, aby ustalenia zostały wystarczająco potwierdzone odpowiednią dokumentacją. Pobierając dokumenty i informacje niezbędne do przeprowadzenia kontroli, dokonując wglądu w dane zautomatyzowane, inspektor powołuje się na §95 prawa budżetowego landu. W razie odmowy jednostki kontrolowanej do przedstawienia potrzebnych danych, inspektor niezwłocznie informuje kierownika referatu i właściwego członka Senatu.

Po zakończeniu czynności omawia się ustalony stan faktyczny z kontrolowaną jednostką. W trakcie dyskusji przedstawia się tylko najważniejsze fakty. Dyskusję prowadzi kierownik referatu przy współpracy kontrolujących. Wyniki dyskusji zamieszcza się w odpowiedniej notatce.

### Postępowanie z wynikami kontroli

Po zakończeniu czynności kontrolnych kontrolujący sporządzają projekt sprawozdania z kontroli. Opracowane wyniki podpisują i stawiają datę. W ten sposób potwierdzają, że kontrola została przeprowadzona starannie, przy zachowaniu wytycznych do kontroli i otrzymanych wskazówek, wszystkie ustalenia kontrolne zostały zamieszczone w projekcie, stan faktyczny trafnie ustalony i oceniony według obowiązujących przepisów. Przy zmianach lub skreśleniach w wynikach kontroli inspektor ma prawo wnieść własną opinię i dołączyć do akt.

Ponadto kontrolujący sporządzają notatkę z kontroli. Zamieszczają w niej informacje, które nie znalazły się w sprawozdaniu z kontroli, a mogą mieć istotne znaczenie. Sprawozdanie z kontroli powinno zawierać: cele kontroli, stan faktyczny, prawną i rzeczową ocenę stanu faktycznego, podsumowanie najważniejszych ocen oraz wnioski i zalecenia.

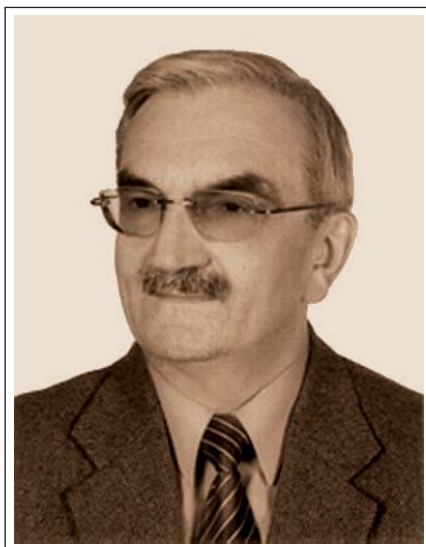
Sprawozdanie jest przesyłane do jednostek, których dotyczą wyniki kontroli. Sprawozdania zawierające ważne wyniki o znaczeniu finansowym prezydent Izby przekazuje także ministrowi finansów.

*mgr Anna Baran*  
*mgr Magdalena Szkop*  
*Regionalna Izba Obrachunkowa w Katowicach*



## Z ŻAŁOBNEJ KARTY

---



**Zbigniew Zdasiń  
(1941-2008)**

Zbigniew Zdasiń rozpoczął pracę w Najwyższej Izbie Kontroli prawie 40 lat temu. Początkowo był pracownikiem Grupy Terenowej w Krakowie – Zespołu Transportu, Żeglugi i Łączności. Kierował nią do 1994 r., kiedy wraz ze współpracownikami przeszedł formalnie do Delegatury NIK w Krakowie. Od początku pracy w Izbie dał się poznać jako profesjonalista, a jednocześnie człowiek niezwykle cierpliwy, pogodny i serdeczny dla wszystkich.

Przez wiele lat był jednym z najlepszych doradców, takim, do którego przychodzili wszyscy – po fachową pomoc, wsparcie, poradę. W 1998 r. został wicedyrektorem krakowskiej delegatury NIK. Wykorzystując swoje zdolności informatyczne, zajął się planowaniem pracy i koordynacją zadań wykonywanych przez kontrolerów. Był wzorem kultury osobistej, znakomicie reprezentował Izbę we wszystkich rolach, w których się przez te lata pracy znalazł, we wszystkich sprawach, które Mu powierzono. Za zasługi w pracy zawodowej został odznaczony m.in. Krzyżem Kawalerskim Orderu Odrodzenia Polski i Złotym Krzyżem Zasługi. Cieszył się wielkim szacunkiem kierownictwa NIK i wszystkich, którzy się z Nim zetknęli w pracy zawodowej.



Oprócz codziennej pracy miał liczne zainteresowania, o których wiedzieli wszyscy Jego współpracownicy i przyjaciele. Najlepszym dowodem udanego połączenia sukcesów zawodowych i pasji, były rajdy górskie. Stworzył je z miłości do gór i chęci podzielenia się swoją pasją z innymi, ale przecież także po to, by zintegrować i wzmocnić nikowskie środowisko, zbliżyć ludzi, „uczłowieczyć” zawodowe relacje. Rajdy były i są wielkim sukcesem Komandora i Marszałka Górskiego Zbyszka Zdasionia. Pomimo Jego przejścia na emeryturę dwa lata temu, są kontynuowane i cieszą się niesłabnącym powodzeniem. Przed dwoma laty dołączyli do grupy rajdowiczów Słowacy, bywało, że w rajdowych imprezach brali udział członkowie kierownictwa obu instytucji – polskiej i słowackiej. Kiedy po odejściu na emeryturę pojawił się na trasie jesiennego rajdu, witano Go entuzjastycznie, owacjami i z autentyczną radością.

Niedługo jednak cieszył się wolnością. Nie zdążył zrealizować planów, marzył o podróżach i spokojnym życiu na emeryturze. Walczył z chorobą przez ostatnie dwa lata, do końca pogodnie znosząc cierpienie, jakie niosły kolejne jej ataki.

Zmarł nad ranem 16 czerwca 2008 r. Został pochowany na małym, pięknie położonym cmentarzu na Białym Prądniku w Krakowie, w miejscu, które sam sobie wybrał. W pogrzebie, 19 czerwca 2008 r., uczestniczyli, oprócz Rodziny, liczni przyjaciele i współpracownicy – z delegatur i departamentów Najwyższej Izby Kontroli. Wiceprezes Stanisław Jarosz pożegnał Zbigniewa Zdasionia w imieniu kierownictwa i pracowników Izby; w pogrzebie wziął udział także poprzedni prezes NIK Mirosław Sekuła. Przybyli przyjaciele ze Słowacji – w tym dyrektor Ekspozytury NKU w Bańskiej Bystrzycy.

Pożegnaliśmy Go z poczuciem wielkiego żalu – odszedł człowiek wyjątkowo lubiany, dobry, mądry. Będzie nam Go bardzo brakowało.

*Jolanta Stawska*  
*wicedyrektor Delegatury NIK w Krakowie*



## RECENZJE, SYGNAŁY O KSIĄŻKACH

---

**Stanisław Kałużny: Kontrola wewnętrzna. Teoria i praktyka, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne 2008, s. 300.**

Książkę napisano w konwencji prakseologicznej, wykorzystując znajomość ekonomii, prawa, psychosocjologii oraz socjotechniki. Multidyscyplinarny charakter pracy powoduje, że obejmuje pełny zakres wiedzy niezbędnej do wykonywania profesji kontrolerskiej. Takie ujęcie zagadnień gwarantuje ciągłość rozwoju nauki o kontroli, a także daje praktykom pożyteczne narzędzia teoretyczne.

Praca składa się z pięciu części – zaczyna się od spraw najogólniejszych, teoretycznych, a kończy na rozwiązaniach nadających się niemal do natychmiastowego zastosowania, przede wszystkim przez pracowników kontroli wewnętrznej administracji państwowej, ale także przedsiębiorstw, banków i innych podmiotów gospodarczych. Podzielono ją na następujące rozdziały: Elementy teorii kontroli, Systemy kontroli w zarządzaniu, Czynniki ludzkie w kontroli, Warsztat kontrolerski oraz Dokumenty kontroli wewnętrznej.

Oceniając publikację z punktu widzenia kontrolera Najwyższej Izby Kontroli, nowatorska i bardzo przekonująca jest część dotycząca relacji między stronami w procesie kontroli. Szczególnie interesujące jest starannie przeprowadzone studium postaci kontrolera. Wiele miejsca poświęcił autor na zagadnienia z zakresu prakseologii, psychologii zarządzania i kontroli, kultury osobistej i organizacyjnej, humanizacji, etyki normatywnej i dobrych obyczajów w kontroli. Zawodowy kontroler ma okazję porównać swoją „filozofię” kontrolowania z typologią osobowości kontrolerów. Przekona się, że nie powinien być „fanatycznym ścigaczem” szukającym tak zwanej dziury w całym; nie rewizorem i prokuratorem w jednej osobie lub kontrolerem „oportunistą-czarnowidzem”, ale lekarzem badającym organizację, poznającym jej słabe i dobre strony („schorzenia”), stawiającym diagnozę i podającym lekarstwo, tzn. wskazującym kierunki i środki naprawcze. Jest to też w wielu wypadkach – przy przyjęciu pewnej filozofii kontroli – rola nauczyciela i wychowawcy (funkcja instruktazowo-doradcza). Wynika z tego jasno, że kontroler ma być sprzymierzeńcem kontrolowanych, a nie antagonistą. Ta część książki kończy się przedstawieniem modelu osobowości kontrolera, opracowanego na

podstawie badań empirycznych autora. Pokazują one m.in. jak bardzo kontroler oddziałuje na zachowania kontrolowanych pracowników.

Trzeba zauważyć, że w przeciwieństwie do literatury ogólnie odnoszącej się do kontroli, ta dotycząca kontroli wewnętrznej jest stosunkowo uboga i traktuje z reguły tylko o niektórych jej aspektach. Omawiana publikacja to pierwsza w przedmiotowym piśmiennictwie europejskim pozycja, która ukazuje wszystkie jej aspekty, nie tylko od strony organizacyjno-prawnej, ale przede wszystkim warsztatowej.

Autor po raz pierwszy tak głęboko sięga do czynnika ludzkiego w kontroli. Odwołuje się do kulturowych relacji między stronami w kontroli, uwzględniając przede wszystkim wskazania psychologii osobowości i etyki normatywnej. Podkreśla, że „kontrola jest tym rodzajem działania, którego naczelnym celem jest regulowanie i korygowanie wszelkich czynności w celu zapewnienia ich sprawności i skuteczności”. Stwierdza, że wszelkie działania człowieka są zawodne, a układów technicznych (czy społecznych) funkcjonujących idealnie nie potrafi on jeszcze budować. Zdaniem autora, żadna z pozostałych funkcji kierowania (planowanie, organizowanie, motywowanie) nie ma tak bezpośredniego charakteru jak kontrola. Kontroluje się rzeczywiste stany na tym poziomie, na którym zaistniały. Ta cecha działalności kontrolnej sprzyja tworzeniu uogólnień dotyczących teorii kontroli, aksjologii i metod badawczych. Można dodać, że właściwie zaplanowane cele i środki w dobrze ukształtowanych strukturach, przy skutecznym systemie motywowania, mogą prowadzić do ograniczenia zakresu i intensywności kontroli. Na tym nam, kontrolerom najwyższego w państwie organu kontroli, powinno szczególnie zależeć.

Na uwagę w tej pracy zasługują ponadto: indeksy (osób i rzeczowy), liczne rysunki i tablice poglądowe, wyłuszczenia w tekście, a także trafnie dobrane motta umieszczone przed każdym rozdziałem. Ułatwia to korzystanie z książki. Ważne są także omówienia treści w językach obcych. Dzięki temu wychodzi ona naprzeciw licznym postulatam społeczności kontrolerskiej, nobilitowanej przed trzema laty, kiedy wprowadzono ustawowo nowe zawody: kontroler wewnętrzny oraz kontroler państwowy.

Każdy, kto chce profesjonalnie przeprowadzać zwłaszcza kontrole gospodarcze, znajdzie tu z pewnością odpowiedzi na wiele pytań. Książka może też posłużyć jako bezpośrednia pomoc w sprawach trudnych, dotyczących warsztatu pracy kierownika i kontrolera.

Warto przypomnieć, że nowoczesnie wykonywana kontrola jest coraz bardziej złożonym procesem. Trzeba zatem zgodzić się z autorem, że „to, co do niedawna było celem, dzisiaj już nie jest nawet początkiem”. Jego zdaniem, od kontrolera oczekuje się odpowiedzi na coraz trudniejsze pytania: „chcemy, aby to był ekspert w każdej dziedzinie działalności swojej organizacji”. Jest więc zrozumiałe, że

aktywna rola kontroli może być tylko wtedy urzeczywistniona, gdy zostanie zapewniony stały postęp w jej organizowaniu i wykonywaniu. Temu celowi znakomicie służy prezentowana praca.

Na koniec warto zaznaczyć, że autor twórczo korzystając z dorobku swoich nauczycieli – m.in. profesorów Tadeusza Kotarbińskiego, Witolda Kieżuna, Jacka Mareckiego, Mieczysława Klimasa, Bohdana Glińskiego, Juliana Gnoińskiego, Bolesława Kuca oraz takich wybitnych przedstawicieli myśli naukowej z zagranicy, jak Peter Drucker, James Stoner, Ross Weber, Ricky Griffin – zaprezentował stan wiedzy i przybliżył doświadczenia niezbędne w pełnieniu służby kontrolerskiej. Książka przedstawia charakterystykę problemów z tej dziedziny, dokonywaną przede wszystkim z perspektywy nauk o organizacji i kierowaniu (zarządzaniu). Jednocześnie prezentuje zalecenia organizacji międzynarodowych, w tym unijne standardy wpływające na tendencje rozwoju kontroli w Polsce.

*mgr inż. Ryszard Szyc  
doradca prezesa NIK*

## SYGNAŁY O KSIĄŻKACH

Krzysztof Opolski, Krzysztof Waśniewski, Magdalena Wereda: **Audyty strategiczne jako szansa na poprawę pozycji rynkowej firmy**, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2008, s. 187.

Publikacja opiera się na założeniu, że funkcjonowanie przedsiębiorstwa nie zależy wyłącznie od racjonalnych posunięć jego kierownictwa, lecz jest podporządkowane wielu trudnym do rozpoznania czynnikom. Powoduje to, że decyzje zarządcze często są podejmowane na podstawie niepełnych informacji i fałszywych przesłanek, co może wywoływać niekiedy nieodwracalne skutki dla firmy. Możliwość pojawienia się generalnego, trudnego do skorygowania błędu w prowadzeniu firmy zwana jest ryzykiem strategicznym. Według autorów, instrumentem pozwalającym rozpoznać błąd strategiczny i zredukować jego negatywne skutki jest audyt strategiczny. Książka została pomyślana jako swego rodzaju przewodnik po kierunkach i metodach minimalizowania ryzyka przez odpowiednią kontrolę systemu zarządzania strategicznego w przedsiębiorstwie. W pierwszym rozdziale poruszono podstawowe zagadnienia związane z budowaniem strategii oraz kryteriami oceny sytuacji przedsiębiorstwa. W drugim dokonano przeglądu metod audytu strategicznego, w trzecim omówiono związki między audytem strategicznym i ryzykiem oraz metody redukcji ryzyka strategicznego dzięki audytowi. Ostatni rozdział przedstawia analizę wyników autorskiego audytu strategicznego na przykładach wybranych spółek giełdowych.

Karolina Kędziora, Krzysztof Śmiszek: **Dyskryminacja i lobbing w zatrudnieniu**, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 228.

Dyskryminacja i mobbing od pewnego czasu uchodzą za największe plagi w stosunkach pracy. Kwestia właściwego i równego traktowania pracowników przez pracodawcę stała się powodem intensywnej aktywności legislacyjnej Unii Europejskiej. Polska jako kraj członkowski musiała dokonać zmian w prawie pracy przez implementację unijnego dorobku legislacyjnego w tej dziedzinie. Publikacja kompetentnie przedstawia i komentuje postanowienia Kodeksu pracy dotyczące

problematyki dyskryminacji i mobbingu w zakładzie pracy. W kolejnych rozdziałach zaprezentowano międzynarodowe źródła zakazu dyskryminacji i mobbingu, zdefiniowano kluczowe pojęcia związane z tymi zjawiskami oraz przeanalizowano obowiązujące w polskim prawie przepisy. Osobne rozdziały dotyczą obowiązków pracodawcy we wdrażaniu i przestrzeganiu procedur antydyskryminacyjnych oraz jego odpowiedzialności za naruszanie prawa w tym zakresie.

Jerzy Wojciech Wójcik: **Oszustwa finansowe. Zagadnienia kryminologiczne i kryminalistyczne**, Wydawnictwo JWW, Warszawa 2008, s. 496.

Rozwojowi nowoczesnej gospodarki towarzyszy erupcja nowych form przestępczości finansowej, w swych metodach i koncepcjach dostosowanej do najnowszych technik obrotu gospodarczego. Mnożą się wyrafinowane oszustwa bankowe, pomysłowe wyłudzenia, przestępstwa komputerowe, giełdowe i celne. Książka prof. J.W. Wójcika jest próbą wszechstronnego opisanie i zanalizowania tych zjawisk na podstawie dogłębnej wiedzy o przestępstwach dokonywanych w Polsce i na świecie. Autor zarysował ogólne tło społeczne, polityczne i psychologiczne sprzyjające przemianom zorganizowanej przestępczości finansowej. Następnie poddał gruntownej analizie poszczególne typy oszustw i kradzieży bankowych, kredytowych, internetowych, zaliczkowych i innych. Omówił także najciekawsze afery gospodarcze ostatnich lat oraz działania podejmowane przez rozmaite instytucje, mające uniemożliwić lub przynajmniej utrudnić dokonywanie opisanych przestępstw.

Michał Gabriel-Węglowski: **Przestępstwa przeciwko humanitarnej ochronie zwierząt**, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2008, s. 279.

Książka przedstawia problem humanitarnej ochrony zwierząt, głównie w aspekcie obowiązującego prawa. W pierwszym rozdziale zarysowano historyczne i etyczne źródła współczesnego prawodawstwa, kolejne zawierają porównanie obowiązującego w Polsce prawa o ochronie zwierząt z Konstytucją RP, jak również ze stosownymi przepisami Unii Europejskiej. Merytorycznym rdzeniem pracy jest rozdział czwarty, będący gruntowną analizą przepisów karnych w sferze przestępstw przeciwko humanitarnemu traktowaniu zwierząt. Następne dwie części dotyczą przestępczości przeciwko zwierzętom oraz postrzegania tej problematyki przez środowiska prawnicze. Praca kończy się rozważaniami na temat racjonalności ścigania czynów łamiących zasady humanitarnego postępowania ze zwierzętami oraz postulatami o charakterze ustawodawczym.



## SPIS TREŚCI

<b>Wystąpienie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli w Sejmie:</b>	
<b>Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2007 r.</b>	3
<b>Sprawozdanie z działalności NIK w 2007 r. ....</b>	15



<b>Wanda Karpińska-Mizielińska, Tadeusz Smuga – Rola kontroli w ograniczaniu szarej strefy usług turystycznych – spojrzenie przedsiębiorców</b>	26
<b>Michał Cyrankiewicz – Przepisy antykorupcyjne dotyczące radnych ....</b>	49
<b>Zbysław Dobrowolski – Wykrywanie oszustw w sprawozdaniach finansowych. Zarys problematyki .....</b>	61
<b>Paweł Wieczorek – Wzrost cen w Polsce w latach 2007– 2008 na tle procesów inflacyjnych w pozostałych krajach Unii Europejskiej ....</b>	69

## USTALENIA NIEKTÓRYCH KONTROLI

<b>Beata Błasiak-Nowak, Marzena Rajczewska – Rezultaty wdrażania sektorowego programu operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich</b>	88
<b>Krzysztof Maliszewski, Rafał Padrak – Utrzymanie publicznych placówek oświatowych oraz przestrzeganie bezpieczeństwa i higieny pracy ....</b>	102
<b>Tadeusz Bejgerowski, Tadeusz Dziuba, Anna Kapelewska – Jak Agencja Mienia Wojskowego rozporządzała nieruchomościami na rzecz samorządów .....</b>	114

## RELACJE, POLEMIKI

- Mariusz Rycerski – **Odpowiedzialność dyscyplinarna pracowników NIK** 121
- Barbara Surdykowska – **Kodeksy dobrych praktyk** ..... 129

## WSPÓLPRACA MIĘDZYNARODOWA

- Jacek Mazur – **Zebranie łączników najwyższych organów kontroli Unii Europejskiej (Bratysława, 15-16 maja 2008 r.)** ..... 141
- Magdalena Szkop, Anna Baran – **Działalność izb obrachunkowych w Niemczech na przykładzie landu Saksonia-Anhalt** ..... 149

## Z ŻAŁOBNEJ KARTY

- Pożegnanie **Zbigniewa Zdasia** (1941–2008) – Jolanta Stawska ... 160

## RECENZJE, SYGNAŁY O KSIĄŻKACH

- Ryszard Szyć – **Recenzja książki Stanisława Kaluźnego: „Kontrola wewnętrzna. Teoria i praktyka”** ..... 162
- Sygnaly o książkach ..... 165



## CONTENTS

<b>Address Delivered by the President of the Supreme Chamber of Control at the Sejm .....</b>	<b>3</b>
---	----------

*In the 20th Session of the Sejm of the Republic of Poland, held on 22 July, 2008, two documents were tabled for consideration by President of the Supreme Chamber of Control, i.e., „2007 State Budget & Monetary Policy Guidelines’ Execution Analyses” with an opinion concerning vote of acceptance for the Council of Ministers pronounced by the SCC Council and „2007 Report on SCC Activity” with an opinion pronounced by the State Audit Committee. We publish both addresses as delivered by President of the Supreme Chamber of Control Jacek Jezierski in the course of Parliamentary debate.*



<b>Wanda Karpińska-Mizielińska, Tadeusz Smuga – The Role Played by Audit in Restraining Grey Zone Activities in Tourist Services’ Provision – Entrepreneurs’ Opinion .....</b>	<b>26</b>
--	-----------

*Entrepreneurs engaged in the provision of tourist services were divided in their opinions regarding the role of audit as an instrument useful in restraining grey zone in economy. The dominant opinion expressed was that audit contributed to restraining informal economic activity and strengthening law enforcement; it also functioned as a motivator to provide top quality services. Weaknesses of audit included limited coverage and failure to reach the entities active exclusively in the grey zone.*

Michał Cyrankiewicz – **Anti-Corruption Regulations Applicable to Deputies** 49

*In the course of their term, deputies should refrain from becoming involved in certain types of activities listed in anti-corruption regulations. On this basis they should also reveal the property held. These constraints along with other special obligations are designed in order to prevent deputies from taking up such kinds of activities which might lead to obtaining personal gains from holding the mandate or evoke suspicions of possible abuse.*

Zbysław Dobrowolski – **Disclosing Fraud in Financial Statements** ..... 61

*Financial statements constitute valuable sources of information, necessary for reasonable decision-making both by investors and other persons active in public and private sectors. Persons committing fraud by way of presenting fraudulent reports aim at deliberate cheating target users of their reports by presenting the entities concerned in false financial or property conditions.*

Paweł Wieczorek – **2007–2008 Price Increases in Poland against Inflation – Driven Processes in the Remaining EU Member States** ..... 69

*Inflation growth is not an exclusive Polish problem, as in several recent months inflation – driven processes have become vividly stronger in the majority of the EU member states. They were mainly caused by the growth of food prices in the world markets combined with the growth of mineral raw materials' prices, and in particular – energy carriers' prices. The Polish economy is tightly linked to the world economy, hence all shock behaviors in the world markets easily reach our country.*

THE SETTLEMENTS OF SOME CONTROLS

Beata Błasiak-Nowak, Marzena Rajczewska – **Results of Implementation of the Sectoral Operational Program „Human Resources' Development”** 88

*The European Social Fund is an EU Structural Fund used for making investments in human capital. One of programs co-funded with the Fund's resources is the Sectoral Operational Program Human Resources Development. The SCC assessed the implementation of the Program. As the SCC*

*audit showed, the majority of results planned had been achieved with the exception of one, i.e., the number of employers planned to take part in training courses.*

Krzysztof Maliszewski, Rafał Padrak – <b>Maintenance of Public Educational Units and Observing Health and Safety Regulations</b> .....	102
--	-----

*The audit gave rise to a negative assessment of performance of the duties related to the obligation to maintain in proper technical state the objects built in the schools and educational units covered by the study. Attention was called to the numerous irregularities disclosed in the sphere of hygiene and safety.*

Tadeusz Bejgerowski, Tadeusz Dziuba, Anna Kapelewska – <b>Property Management by the Agency for Army Property vis a vis Local Government Units</b> .....	114
--	-----

*The Agency basically correctly prepared, and in practice observed, the acts necessary to transfer property into the hands of Local Government Units; the Agency also collected payments for the property concerned. Yet, they showed no interest in pursuing the activities which would involve longer time perspectives. In such cases the Agency would remain idle.*

#### RELATIONS, POLEMICS

Mariusz Rycerski – <b>Disciplinary Measures of Accountability Applicable to the SCC Employees</b> .....	121
---	-----

Barbara Surdykowska – <b>Codes of Good Practices</b> .....	129
--	-----

#### INTERNATIONAL COOPERATION

Jacek Mazur – <b>Meeting of Liaison Officers from the SAIs of the EU Member States</b> .....	141
--	-----

---

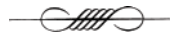
<b>Anna Baran, Magdalena Szkop – Activity of the Accounting Chambers in the Federal Republic of Germany – the Example of the Accounting Chamber of the Saxony -Anhalt Land .....</b>	<b>149</b>
--	------------

PASSED AWAY

<b>Farewell to <span style="border: 1px solid black; padding: 0 2px;">Zbigniew Zdasiń</span> (1941–2008) – a Note by Jolanta Stawska .....</b>	<b>160</b>
--	------------

REVIEWS, NOTES ABOUT NEW BOOKS

<b>Ryszard Szyc – Review of the Book Titled „Internal Control: Theory and Practice” by Stanisław Kałużny .....</b>	<b>162</b>
<b>Notes About New Books .....</b>	<b>165</b>



## KOMITET REDAKCYJNY:

Zbigniew Cieślak, Jacek Jagielski, Adam Lipowski, Teresa Liszcz,  
Jacek Mazur, Małgorzata Niezgódka-Medek,  
Marzena Repetowska-Nyc (redaktor naczelna),  
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; redaktor naczelna Marzena Repetowska-Nyc, p. 5026, tel. (022) 444-5311; z-ca redaktor naczelnej 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.  
Skład i łamanie: Joanna Zakrzewska.

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, ul. Sokołowska 12a, Warszawa.

Oddano do druku w sierpniu 2008 r.

Druk i oprawa: Poligrafia NIK.

