

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KONTROLA PAŃSTWOWA

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

WARSZAWA

ROCZNIKLIII – NUMER 5 (322) – WRZESIEŃ – PAŹDZIERNIK 2008R.

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.

Józef Edmund Nowicki

ZMIANY W USTAWIE – PRAWO ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Celem nowelizacji ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw jest dostosowanie przepisów o zamówieniach publicznych do unijnych dyrektyw: 2004/17/WE, 2004/18/WE, 89/665/EWG oraz Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, usprawnienie prowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz zmiana przepisów, które wywoływały wątpliwości interpretacyjne¹.

Usługi po nowelizacji

Dla uzyskania pełnej zgodności Prawa zamówień publicznych² (dalej w skrócie: pzp) z wymienionymi dyrektywami, zmieniona została definicja usług określona w art. 2 pkt 10 pzp. Po nowelizacji usługami w rozumieniu art. 2 pkt 10 pzp są wszelkie świadczenia, których przedmiotem nie są roboty budowlane lub dostawy, a są usługami wymienionymi w załączniku II do dyrektywy 2004/18/WE³ lub w załącznikach XVII A i XVII B do dyrektywy 2004/17/WE⁴.

¹ Ustawa o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (DzU z 23.09.2008 r., nr 171, poz. 1058) wchodzi w życie z upływem 30 dni od dnia ogłoszenia, tj. 24.10.2008 r.

² Ustawa z 29.01.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (DzU z 2007 r., nr 223, poz. 1655).

³ Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 31.03.2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi.

⁴ Dyrektywa 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 31.03.2004 r., koordynująca procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych.

Zmienia się także katalog usług określonych w art. 5 ust. 1 pzp, w stosunku do których mają zastosowanie uproszczone procedury. Nowelizacja odsyła tu do katalogu usług wymienionych w załączniku II B do dyrektywy 2004/18/WE albo w załączniku XVII B do dyrektywy 2004/17/WE⁵. W wypadku tych usług zamawiający może nie stosować przepisów pzp dotyczących: terminów składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu lub terminów składania ofert, wadium, obowiązku żądania dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu, zakazu ustalania kryteriów oceny ofert na podstawie właściwości wykonawcy oraz innych, niż dotyczące wartości zamówienia, przesłanek wyboru trybu negocjacji z ogłoszeniem, negocjacji bez ogłoszenia, zapytania o cenę, licytacji elektronicznej, a także przesłanek wyboru trybu zamówienia z wolnej ręki oraz obowiązku informowania o tym prezesa Urzędu Zamówień Publicznych (w skrócie prezesa UZP).

Wyłączenia stosowania ustawy

Aby usunąć wątpliwości interpretacyjne oraz uzyskać pełną zgodność Prawa zamówień publicznych z art. 16 lit. f) dyrektywy 2004/18/WE oraz art. 24 lit. e) dyrektywy 2004/17/WE, doprecyzowany został art. 4 pkt 3 lit. e) pzp, dotyczący wyłączenia stosowania pzp w zamówieniach na usługi w zakresie badań naukowych i prac rozwojowych oraz na świadczenie usług badawczych. Nowelizacja wyłącza stosowanie pzp do zamówień na te usługi, jeśli nie są one w całości opłacane przez zamawiającego, a ich rezultaty nie stanowią wyłącznie jego własności. Komentowany przepis zwalnia zatem z obowiązku stosowania pzp podmioty zamawiające tego rodzaju usługi, z wyjątkiem usług w całości opłacanych przez zamawiającego w celu prowadzenia jego własnej działalności, których rezultaty stanowią wyłącznie jego własność. Dla określenia zakresu wyłączenia istotne jest to, że nie obejmuje ono usług w całości opłacanych przez zamawiającego, zamawianych w celu prowadzenia jego własnej działalności, których rezultaty stanowią wyłącznie jego własność. Wyłączeniu nie podlegają usługi o charakterze komercyjnym, jeżeli ich wyniki będą służyły tylko zamawiającemu. Wyłączenie nie ma zastosowania także do sytuacji, w których usługi, na warunkach wskazanych powyżej, zlecane są przez więcej niż jeden podmiot (rezultaty prac będą stanowiły wyłączną własność więcej niż jednego zamawiającego). Artykuł 4 pkt 3 lit. e) pzp wyłącza z zakresu

⁵ Usługi hotelarskie, restauracyjne, transportu kolejowego, transportu wodnego, dodatkowe i pomocnicze usługi transportowe, usługi prawnicze, rekrutacji i pozyskiwania personelu (z wyjątkiem umów dotyczących nawiązania stosunku pracy), detektywistyczne i bezpieczeństwa (z wyjątkiem usług samochodów opancerzonych), edukacyjne i szkoleniowe, społeczne i zdrowotne, rekreacyjne, kulturalne i sportowe oraz inne.

obowiązywania jedynie zamówienia na wykonywanie „usług”, tym samym zakup sprzętu, aparatury czy też innych materiałów koniecznych do wykonania danego typu usług, który musi być kwalifikowany jako dostawa, będzie podlegać przepisom pzp.

Nowelizacja wyłącza stosowanie pzp również do zamówień na dostawy uprawnień do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji, jednostek poświadczonych redukcji emisji oraz jednostek redukcji emisji w rozumieniu przepisów o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji⁶.

Zamówienia udzielane w częściach

W odniesieniu do zamówień udzielanych w częściach nowelizacja wprowadza możliwość udzielenia zamówienia na daną część, przy zastosowaniu przepisów właściwych dla wartości tej części zamówienia, jeżeli jest ona mniejsza niż wyrażona w złotych równowartość kwoty 80 000 euro dla dostaw lub usług oraz 1 000 000 euro dla robót budowlanych, pod warunkiem że łączna wartość tych części wynosi nie więcej niż 20% wartości całego zamówienia.

Przykład:

Wartość zamówienia – 852 962 zł (220 000 euro), w tym:

- a) część 1 zamówienia – 77 542 zł (20 000 euro),
- b) część 2 zamówienia – 348 939 zł (90 000 euro),
- c) część 3 zamówienia – 58 156,50 zł (15 000 euro),
- d) część 4 zamówienia – 368 324,50 zł (95 000 euro).

W przedstawionym przykładzie do udzielenia zamówienia na część 1 o wartości 77 542 zł (20 000 euro) i część 3 o wartości 58 156,50 zł (15 000 euro) zamawiający może stosować przepisy właściwe dla wartości każdej z tych części, ponieważ wartość każdej z nich jest mniejsza niż wyrażona w złotych równowartość kwoty 80 000 euro, a łączna wartość tych części nie przekracza 44 000 euro, tj. 20% wartości zamówienia.

Średni kurs złotego w stosunku do euro, stanowiący podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych, wynosi 3,8771, zgodnie z §1 rozporządzenia prezesa Rady Ministrów z 19 grudnia 2007 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych⁷.

⁶ Ustawa z 22.12.2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji (DzU nr 281, poz. 2784).

⁷ DzU nr 241, poz. 1763.

Zmiany w treści ogłoszenia i specyfikacji istotnych warunków zamówienia

Nowelizacja wprowadza rozwiązanie zapewniające zgodność treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia (w skrócie SIWZ) z treścią ogłoszenia o zamówieniu (art. 11 ust. 4 i art. 38 ust. 4a pzp). W tym zakresie dopuszcza się możliwość dokonywania zmian w treści ogłoszenia o zamówieniu w pełnym zakresie, w tym również dotyczących opisu przedmiotu zamówienia, kryteriów oceny ofert, warunków udziału w postępowaniu oraz sposobu oceny ich spełniania.

W razie zmiany treści ogłoszenia o zamówieniu, zamieszczonego w Biuletynie Zamówień Publicznych (w skrócie BZP) lub opublikowanego w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (w skrócie DzUrzUE), zamawiający będzie obowiązany przedłużyć termin składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu lub termin składania ofert o czas niezbędny do wniesienia zmian we wnioskach lub ofertach, jeżeli jest to konieczne. Nowelizacja wprowadza również zakaz dokonywania zmian w SIWZ prowadzących do zmiany ogłoszenia o zamówieniu, jeżeli postępowanie odbywa się w trybie przetargu ograniczonego lub negocjacji z ogłoszeniem i upłynął już termin składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu (art. 38 ust. 4b pzp).

Jeżeli zmiana treści ogłoszenia o zamówieniu zamieszczonego w BZP lub opublikowanego w DzUrzUE będzie istotna, dotycząca zwłaszcza przedmiotu, wielkości lub zakresu zamówienia, kryteriów oceny ofert, warunków udziału w postępowaniu lub sposobu oceny ich spełniania, zamawiający będzie obowiązany przedłużyć termin składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu lub termin składania ofert o czas niezbędny do wprowadzenia zmian we wnioskach lub ofertach, z tym że w postępowaniach, których wartość jest równa lub przekracza kwoty określone w rozporządzeniu UOPWE⁸:

1) termin składania ofert nie może być krótszy niż 22 dni od dnia przekazania zmiany ogłoszenia Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich (UOPWE) – jeżeli postępowanie będzie prowadzone w trybie przetargu nieograniczonego;

2) termin składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu nie może być krótszy niż 30 dni, a jeżeli zachodzi pilna potrzeba udzielenia zamówienia – krótszy niż 10 dni od dnia przekazania zmiany ogłoszenia UOPWE, jeżeli postępowanie będzie prowadzone w trybie przetargu ograniczonego lub negocjacji z ogłoszeniem.

⁸ Rozporządzenie prezesa Rady Ministrów z 19.12.2007 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich (DzU nr 241, poz. 1762).

Jednocześnie uchylony zostaje art. 38 ust. 5 pzp, zakazujący modyfikacji treści SIWZ w zakresie kryteriów oceny ofert, warunków udziału w postępowaniu oraz sposobu oceny ich spełniania, co oznacza możliwość dokonywania zmian w treści SIWZ w pełnym zakresie.

Jeżeli w postępowaniu prowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego zmiana treści SIWZ spowoduje zmianę treści ogłoszenia o zamówieniu, zamawiający będzie obowiązany:

- 1) zamieścić ogłoszenie o zmianie ogłoszenia w BZP – jeżeli wartość zamówienia będzie mniejsza niż kwoty określone w rozporządzeniu UOPWE;
- 2) przekazać UOPWE ogłoszenie dodatkowych informacji, informacji o niekompletnej procedurze lub sprostowanie – drogą elektroniczną, zgodnie z formą i procedurami wskazanymi na stronie internetowej określonej w dyrektywie – jeżeli wartość zamówienia będzie równa lub przekroczy kwoty określone w rozporządzeniu UOPWE.

Nowelizacja dopuszcza powierzenie wykonania całości zamówienia podwykonawcom, jednak z wyjątkiem sytuacji, gdy ze względu na specyfikę przedmiotu zamówienia zamawiający zastrzeże w SIWZ, że część lub całość zamówienia nie może być powierzona podwykonawcom.

Jeżeli w wyniku zmiany treści SIWZ, nieprowadzącej do zmiany treści ogłoszenia o zamówieniu, niezbędny będzie dodatkowy czas na wprowadzenie zmian w ofertach, zamawiający będzie obowiązany przedłużyć termin składania ofert i poinformować o tym wykonawców, którym przekazano SIWZ oraz zamieścić informację o przedłużeniu terminu składania ofert także na stronie internetowej, jeżeli SIWZ jest udostępniana na tej stronie (art. 38 ust. 6 pzp). W pozostałych wypadkach będą miały zastosowanie przepisy dotyczące przedłużania terminu składania ofert w razie zmiany ogłoszenia o zamówieniu (art. 12a pzp).

W postępowaniach prowadzonych w trybach przetargu nieograniczonego, przetargu ograniczonego, negocjacji z ogłoszeniem i dialogu konkurencyjnego informację o przewidywanych zamówieniach uzupełniających zamawiający będzie obowiązany zamieścić także w ogłoszeniu o zamówieniu.

Warunki udziału w postępowaniu. Wykluczenie z postępowania

Nowelizacja wprowadza także zmiany w zakresie warunków udziału w postępowaniu oraz wykluczenia wykonawcy z postępowania, a mianowicie dopuszcza możliwość przedstawienia przez wykonawcę pisemnego zobowiązania innych podmiotów do udostępnienia potencjału technicznego i osób zdolnych do wykonania zamówienia (art. 22 ust. 1 pkt 2 pzp). Wykluczenie z postępowania

wykonawców, którzy wyrządzili szkodę nie wykonując zamówienia lub wykonując je nienależycie będzie możliwe tylko wówczas, jeżeli szkoda ta zostanie stwierdzona prawomocnym orzeczeniem sądu wydanym w okresie 3 lat przed wszczęciem postępowania. W takim wypadku zamawiający niezwłocznie po uprawomocnieniu się orzeczenia jest obowiązany przekazać jego odpis prezesowi UZP, który niezwłocznie po otrzymaniu odpisu orzeczenia ma obowiązek dokonać zmiany w prowadzonym wykazie wykonawców, którzy wyrządzili szkodę nie wykonując zamówienia lub wykonując je nienależycie. Wykaz będzie ogłaszany i aktualizowany na stronie internetowej Urzędu Zamówień Publicznych.

Uzupełnianie oświadczeń, dokumentów i pełnomocnictw

W postępowaniu możliwe będzie uzupełnienie pełnomocnictw. Wówczas zamawiający ma obowiązek wezwać wykonawców, którzy w określonym terminie nie złożyli pełnomocnictw albo złożyli wadliwe pełnomocnictwa, do ich złożenia w wyznaczonym terminie, z wyjątkiem sytuacji, gdy mimo złożenia pełnomocnictw oferta wykonawcy zostanie odrzucona lub konieczne będzie unieważnienie postępowania. Wymagane przez zamawiającego na podstawie art. 26 ust. 3 pzp oświadczenia i dokumenty, o których mowa w art. 25 ust. 1 pzp, powinny potwierdzać spełnianie warunków udziału w postępowaniu lub spełnianie przez oferowane dostawy, usługi lub roboty budowlane wymagań określonych przez zamawiającego nie później niż w dniu, w którym upłynął termin składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu albo termin składania ofert.

Nowelizacja uchyla art. 26 ust. 5 pzp, który zezwalał na odstąpienie od żądania dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu w wypadku zamówień, których przedmiotem są usługi bankowe, usługi ubezpieczeniowe oraz usługi w zakresie kultury, a także zamówień udzielanych w trybie negocjacji z ogłoszeniem, jeżeli został przeprowadzony konkurs, w którym nagrodą było zaproszenie do negocjacji bez ogłoszenia co najmniej dwóch autorów wybranych prac konkursowych.

Zniesienie dolnej granicy kwoty wadium

Zmianie ulegają niektóre przepisy dotyczące wadium. Zniesiona zostaje dolna granica kwoty wadium (0,5%), a zamawiający będzie mógł żądać wadium w wysokości nie większej niż 3% wartości zamówienia. Także w wypadku udzielania zamówień uzupełniających, o których mowa w art. 67 ust. 1 pkt 6 i 7 lub art. 134

ust. 6 pkt 3 i 4 pzp, podstawą określenia kwoty wadium będzie nie więcej niż 3% wartości zamówienia podstawowego. Wprowadzona zostaje sankcja utraty wadium wniesionego przez wykonawcę (obowiązek zatrzymania przez zamawiającego wadium wraz z odsetkami), który w odpowiedzi na wezwanie (art. 26 ust. 3 pzp) nie złożył dokumentów, oświadczeń (w art. 25 ust. 1 pzp) lub pełnomocnictw, z wyjątkiem sytuacji, gdy wykonawca udowodni, że niezłożenie tych dokumentów nie wynika z jego winy. Sankcja dotyczy wykonawców, którzy mogą celowo składać oferty bez wymaganych dokumentów, oświadczeń lub pełnomocnictw, a następnie po zapoznaniu się z ofertami innych wykonawców, bez jakichkolwiek konsekwencji wycofać się z udziału w postępowaniu, podlegając jedynie wykluczeniu na podstawie art. 24 ust. 2 pkt 3 pzp.

Zmiany w trybach udzielania zamówień

W postępowaniach prowadzonych w trybach przetargu ograniczonego i dialogu konkurencyjnego, w sytuacji złożenia wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu po terminie, zamawiający będzie obowiązany niezwłocznie zawiadomić o tym wykonawcę, a wniosek zwrócić po upływie terminu przewidzianego na wniesienie protestu. W wypadku negocjacji z ogłoszeniem i dialogu konkurencyjnego nowelizacja znosi obowiązek zawiadomienia prezesa UZP o jego wszczęciu, jeżeli wartość zamówienia na roboty budowlane będzie równa lub przekroczy wyrażoną w złotych równowartość kwoty 20 000 000 euro, a na dostawy lub usługi – 10 000 000 euro. W postępowaniu prowadzonym w trybie negocjacji bez ogłoszenia zamawiający będzie mógł zaprosić do negocjacji wykonawców w liczbie zapewniającej konkurencję, nie mniejszej niż 5. Tylko ze względu na specjalistyczny charakter zamówienia liczba wykonawców może być mniejsza, jednak nie mniejsza niż 2. W trybie tym bez znaczenia dla ilości wykonawców zapraszanych do negocjacji pozostaje wartość zamówienia dla robót budowlanych, dostaw lub usług⁹.

W postępowaniu prowadzonym w trybie zamówienia z wolnej ręki warunkiem udzielenia zamówień uzupełniających dotychczasowemu wykonawcy usług lub robót budowlanych jest również zamieszczenie informacji o takiej możliwości w ogłoszeniu o zamówieniu. Ponadto, w trybie zamówienia z wolnej ręki w wypadku zamówień udzielanych na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b) i c) oraz pkt 2 pzp,

⁹ Przed nowelizacją zamawiający zapraszał do negocjacji wykonawców w liczbie zapewniającej konkurencję, nie mniejszej niż 5, a jeżeli wartość zamówienia dla robót budowlanych była równa lub przekraczała wyrażoną w złotych równowartość kwoty 20 000 000 euro, zaś dla dostaw lub usług 10 000 000 euro – nie mniejszej niż 7, chyba że ze względu na specjalistyczny charakter zamówienia liczba wykonawców mogących je wykonać jest mniejsza, jednak nie mniejsza niż 2.

a także zamówień, o których mowa w art. 67 ust. 3 pzp, zamawiający będzie mógł odstąpić od stosowania przepisów art. 19-21 pzp¹⁰, art. 24 ust. 1 pkt 1-3 pzp¹¹, art. 68 ust. 1 pzp¹².

Po nowelizacji zamawiający będzie mógł udzielić zamówienia w trybie licytacji elektronicznej, jeżeli wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w rozporządzeniu UOPWE (zniesiona zostaje przesłanka dostaw lub usług powszechnie dostępnych, o ustalonych standardach jakościowych). Wprowadzono zatem możliwość udzielania zamówień w trybie licytacji elektronicznej nie tylko na dostawy i usługi, ale również na roboty budowlane. Wszczęcie postępowania w trybie licytacji elektronicznej nastąpi przez zamieszczenie ogłoszenia o zamówieniu na stronie internetowej zamawiającego oraz stronie, na której będzie prowadzona licytacja, a także w Biuletynie Zamówień Publicznych. W trybie licytacji elektronicznej zniesiony zostaje również obowiązek opatrzenia oferty składanej w postaci elektronicznej bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu (ofertę można składać w postaci elektronicznej). Unieważnienie postępowania w trybie licytacji elektronicznej będzie następowało gdy wpłyną mniej niż dwa wnioski o dopuszczenie do udziału w licytacji elektronicznej albo nie zostanie złożona żadna oferta.

Termin związania ofertą

Przedłużenie terminu związania ofertą na czas niezbędny do zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego będzie możliwe na wniosek zamawiającego lub samodzielnie przez wykonawcę, z tym że zamawiający może tylko raz, co najmniej na 3 dni (przed nowelizacją 7 dni) przed upływem terminu związania ofertą, zwrócić się do wykonawcy o wyrażenie zgody na przedłużenie tego terminu o oznaczony okres, nie dłuższy jednak niż 60 dni.

¹⁰ Przepisy dotyczące komisji przetargowej.

¹¹ Wykluczenie wykonawców, którzy wyrządzili szkodę (pkt 1), w stosunku do których otwarto likwidację lub których upadłość ogłoszono, z wyjątkiem wykonawców, którzy po ogłoszeniu upadłości zawarli układ zatwierdzony prawomocnym postanowieniem sądu, jeżeli układ nie przewiduje zaspokojenia wierzycieli przez likwidację majątku upadłego (pkt 2), którzy zalegają z uiszczeniem podatków, opłat lub składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne, z wyjątkiem przypadków gdy uzyskali oni przewidziane prawem zwolnienie, odroczenie, rozłożenie na raty zaległych płatności lub wstrzymanie w całości wykonania decyzji właściwego organu (pkt 3).

¹² Przekazanie wraz z zaproszeniem do negocjacji informacji niezbędnych do przeprowadzenia postępowania, w tym istotnych dla stron postanowień, które zostaną wprowadzone do treści zawieranej umowy w sprawie zamówienia publicznego, ogólne warunki umowy lub wzór umowy, przy odpowiednim stosowaniu art. 36 ust. 4 i 5 pzp.

Poprawianie omyłek

Uchylony zostaje art. 88 pzp, dotyczący poprawiania omyłek rachunkowych w obliczaniu ceny, a zamawiający, zgodnie z nowym art. 87 ust. 2 pzp, będzie obowiązany poprawiać w ofercie:

- 1) oczywiste omyłki pisarskie (pkt 1);
- 2) oczywiste omyłki rachunkowe z uwzględnieniem konsekwencji rachunkowych dokonanych poprawek (pkt 2);
- 3) inne omyłki, polegające na niezgodności oferty z SIWZ, niepowodujące istotnych zmian w treści oferty (pkt 3).

O poprawionych omyłkach zamawiający musi niezwłocznie zawiadomić wykonawcę, którego oferta została poprawiona.

Odrzucenie oferty

Zmianie ulegają przesłanki odrzucenia oferty, określone w art. 89 ust. 1 pkt 1, 6 i 7 pzp. W tych wypadkach zamawiający będzie obowiązany odrzucić ofertę, jeżeli:

- 1) jej treść nie będzie odpowiadać treści SIWZ, z tym że zamawiający będzie mógł poprawić omyłki polegające na niezgodności oferty z SIWZ niepowodujące istotnych zmian w treści oferty (pkt 1);
- 2) oferta będzie zawierać błędy w obliczeniu ceny (pkt 6);
- 3) wykonawca w terminie 3 dni (przed nowelizacją 7 dni) od dnia doręczenia zawiadomienia nie zgodzi się na poprawienie omyłki polegającej na niezgodności oferty z SIWZ, niepowodującej istotnych zmian w treści oferty (pkt 7).

Wybór najkorzystniejszej oferty. Umowa w sprawie zamówienia publicznego

Zniesiony zostaje obowiązek przekazania prezesowi UZP oraz szefowi Centralnego Biura Antykorupcyjnego informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty. Niezwłocznie po wyborze najkorzystniejszej oferty zamawiający będzie obowiązany zamieścić nazwę, siedzibę i adres wykonawcy, którego ofertę wybrano, oraz uzasadnienie jej wyboru, a także nazwy, siedziby i adresy wykonawców, którzy złożyli oferty, wraz ze streszczeniem oceny i porównania ofert (zawierającym punktację w każdym kryterium oceny i łączną punktację) wyłącznie na stronie internetowej oraz w miejscu publicznie dostępnym w swojej siedzibie.

Nowelizacja wprowadza także możliwość zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego w terminie nie krótszym niż 10 dni od dnia przekazania zawiadomienia o wyborze oferty, a tylko w sytuacji, gdy wartość zamówienia będzie

mniejsza niż kwoty określone w rozporządzeniu UOPWE – w terminie nie krótszym niż 7 dni. Przed upływem tych terminów będzie możliwe zawarcie umowy, jeżeli w postępowaniu o udzielenie zamówienia zostanie złożona tylko jedna oferta.

Nowelizacja uchyla art. 140 ust. 2 pzp, dotyczący możliwości dokonania zmiany sposobu spełnienia świadczenia wykonawcy po wyborze oferty, ale przed podpisaniem umowy w sprawie zamówienia publicznego. Zmiana postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty (art. 144 ust. 1 pzp) będzie możliwa tylko wówczas, gdy zamawiający przewidzi możliwość dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu lub w SIWZ oraz określi warunki takiej zmiany.

W związku z uchyceniem art. 140 ust. 2 pzp oraz odesłaniem art. 146 ust. 2 pkt 2 pzp do art. 140 ust. 3 pzp, prezes UZP będzie mógł wystąpić do sądu o stwierdzenie nieważności części umowy w sprawie zamówienia publicznego wykraczającej poza określenie przedmiotu zamówienia zawartego w SIWZ. Umowa w sprawie zamówienia publicznego będzie nieważna także wówczas, gdy zamawiający zawrze taką umowę bez wymaganej zgody wyrażonej w postanowieniu Krajowej Izby Odwoławczej (w skrócie KIO) przed ostatecznym rozstrzygnięciem protestu.

Udostępnianie załączników do protokołu postępowania

Nowelizacja wprowadza zmiany w zasadach udostępniania ofert wstępnych oraz wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu. W postępowaniu prowadzonym w trybie negocjacji z ogłoszeniem oferty wstępne będą udostępniane od dnia zaproszenia do składania ofert.

Wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu będą udostępniane od dnia przekazania:

- 1) zaproszenia do składania ofert (w przetargu ograniczonym i negocjacjach bez ogłoszenia);
- 2) zaproszenia do składania ofert wstępnych (w negocjacjach z ogłoszeniem);
- 3) zaproszenia do dialogu (w dialogu konkurencyjnym).

Pozostałe załączniki będą udostępniane po dokonaniu wyboru najkorzystniejszej oferty lub unieważnieniu postępowania.

Uprawnienia kontrolne prezesa Urzędu Zamówień Publicznych

Zmiany w pzp dotyczą także kompetencji kontrolnych prezesa UZP. Obowiązujące obecnie dwa rodzaje kontroli, tj. uprzednia (obowiązkowa w postępowaniach o wartości powyżej 10 000 000 euro w wypadku dostaw i usług oraz 20 000 000 euro w wypadku robót budowlanych) oraz następcza, zastąpione zostają

kontrolą doraźną oraz kontrolą uprzednią zamówień i umów ramowych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej (kontrola udzielanych zamówień przed zawarciem umowy). Przed nowelizacją system obowiązkowej kontroli uprzedniej zamówień uzależniał kontrolowanie postępowania tylko od wartości zamówienia, bez względu na to, czy istniało jakiegokolwiek przypuszczenie naruszenia przepisów pzp. Po nowelizacji system kontroli doraźnej przeprowadzanej przez prezesa UZP umożliwia kontrolę gdy istnieje przypuszczenie naruszenia przepisów, które mogło wpłynąć na wynik postępowania, niezależnie od wartości zamówienia. Kontrole takie będą wszczynane na wniosek lub z urzędu i mogą być poprzedzone postępowaniem wyjaśniającym, czy w sprawie zachodzi uzasadnione przypuszczenie naruszenia przepisów mogące mieć wpływ na wybór wykonawcy. Przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego służy ocenie zasadności wszczęcia kontroli. Kontrola ma dać odpowiedź na pytanie, czy były nadużywane tryby niekonkurencyjne (zamówienia z wolnej ręki, negocjacje bez ogłoszenia i zapytania o cenę), a także czy nie stosowano pzp wskutek zaniżania wartości zamówienia lub dzielenia zamówienia na części.

Kontrola udzielanych zamówień przed zawarciem umowy (kontrola uprzednia) będzie przeprowadzana przez prezesa UZP, jeżeli wartość zamówienia albo umowy ramowej dla:

- 1) robót budowlanych – jest równa lub przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 20 000 000 euro;
- 2) dostaw lub usług – jest równa lub przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 10 000 000 euro.

W celu przeprowadzenia kontroli uprzedniej zamawiający ma obowiązek – niezwłocznie po ostatecznym rozstrzygnięciu protestu na wybór najkorzystniejszej oferty albo upływie terminu jego wniesienia – przed zawarciem umowy przekazać prezesowi UZP kopię dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia potwierdzoną za zgodność z oryginałem przez kierownika zamawiającego. Zamawiający będzie także obowiązany do niezwłocznego poinformowania prezesa UZP o wniesieniu protestu, odwołania lub skargi po przekazaniu dokumentacji do kontroli uprzedniej.

Tylko w wypadku udzielania zamówień w częściach, jeżeli wartość poszczególnych części zamówienia będzie mniejsza niż 20 000 000 euro dla robót budowlanych lub 10 000 000 euro dla dostaw lub usług, prezes UZP będzie mógł odstąpić od przeprowadzenia kontroli, informując o tym zamawiającego niezwłocznie po otrzymaniu kopii dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia potwierdzonej za zgodność z oryginałem przez kierownika zamawiającego. Nowelizacja przewiduje także możliwość odstąpienia od przeprowadzenia kontroli uprzedniej na wniosek instytucji zarządzającej programem, z którego współfinansowane jest zamówienie, jeżeli w ocenie tej instytucji postępowanie zostało przeprowadzone

w sposób zgodny z przepisami pzp. Informację o odstąpieniu od kontroli prezes UZP jest obowiązany przekazać niezwłocznie zamawiającemu i wnioskodawcy.

Wprowadzona zostaje procedura kontroli doraźnej, którą prezes UZP będzie mógł wszcząć z urzędu lub na wniosek, w razie uzasadnionego przypuszczenia, że w postępowaniu o udzielenie zamówienia doszło do naruszenia przepisów pzp mogącego mieć wpływ na jego wynik. Kontrolę doraźną można wszcząć przed upływem 4 lat od dnia zakończenia postępowania o udzielenie zamówienia.

Jeśli zostanie ujawnione naruszenie przepisów pzp, prezes UZP będzie mógł:

1) zawiadomić właściwego rzecznika dyscypliny finansów publicznych o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych lub wystąpić z wnioskiem o ukaranie do właściwej komisji orzekającej;

2) nałożyć karę pieniężną;

3) wystąpić do sądu o stwierdzenie nieważności umowy w całości lub w części.

Wysokość kary pieniężnej zależy od wartości zamówienia. Jeżeli wartość zamówienia:

1) jest mniejsza niż kwoty określone w rozporządzeniu UOPWE – kara pieniężna wyniesie 3 000 zł;

2) jest równa lub przekracza kwoty określone w rozporządzeniu UOPWE, a jest mniejsza niż 10 000 000 euro dla dostaw lub usług oraz 20 000 000 euro dla robót budowlanych – kara pieniężna wyniesie 30 000 zł;

3) jest równa lub przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 10 000 000 euro dla dostaw lub usług oraz 20 000 000 euro dla robót budowlanych – kara pieniężna wyniesie 150 000 złotych.

Środki ochrony prawnej

Nowelizacja wyraźnie określa katalog czynności, przeciw którym można wnieść protest. Wcześniej Prawo zamówień publicznych nie przewidywało możliwości wniesienia środków ochrony prawnej wobec rozstrzygnięcia sądu konkursowego, ale nie wykluczało możliwości wniesienia tych środków wobec pozostałych czynności zamawiającego podejmowanych w trakcie konkursu. Po nowelizacji protest można wnieść przeciw treści: ogłoszenia o zamówieniu, ogłoszenia o konkursie, postanowienia SIWZ, regulaminu konkursu, przeciw czynnościom podjętym przez zamawiającego w postępowaniu lub konkursie oraz w razie zaniechania przez zamawiającego czynności, do której zamawiający jest obowiązany na podstawie pzp.

Zmieniono także termin wniesienia protestu. Protest będzie można wnieść w terminie 10 dni od dnia, w którym powzięto lub można było powziąć wiadomość o okolicznościach stanowiących podstawę jego wniesienia, a jeżeli wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w rozporządzeniu UOPWE – w terminie 7 dni.

Jeżeli postępowanie będzie prowadzone w trybie innym niż przetarg nieograniczony, protest przeciw postanowieniom SIWZ będzie można wnieść w terminie:

1) 7 dni od dnia doręczenia SIWZ, ale nie później niż 3 dni przed upływem terminu składania ofert – jeżeli wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w rozporządzeniu UOPWE;

2) 10 dni od dnia doręczenia SIWZ – jeżeli wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty określone w rozporządzeniu UOPWE.

W takim wypadku nie będzie możliwe stosowanie art. 180 ust. 2 pzp¹³. Nowelizacja daje zamawiającemu prawo złożenia do Krajowej Izby Odwoławczej wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy przed ostatecznym rozstrzygnięciem protestu. Izba będzie mogła uchylić zakaz zawarcia umowy, jeżeli jej niezawarcie mogłoby spowodować negatywne skutki dla interesu publicznego, przewyższające korzyści związane z koniecznością ochrony wszystkich interesów, w odniesieniu do których zachodzi prawdopodobieństwo doznania uszczerbku w wyniku czynności podjętych przez zamawiającego w postępowaniu o udzielenie zamówienia. Wniosek będzie rozpatrywany na posiedzeniu niejawnym KIO, która wyda postanowienie nie później niż w terminie 5 dni od dnia jego złożenia; na postanowienie nie przysługuje skarga.

Zmienia się procedura odwoławcza. Odwołanie należy wnieść do prezesa UZP w terminie 10 dni od doręczenia rozstrzygnięcia protestu lub upływu terminu jego rozstrzygnięcia, a jeżeli wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w rozporządzeniu UOPWE – w terminie 5 dni.

Zmiany w innych ustawach

Nowelizacja wprowadza także zmiany w ustawie z 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym¹⁴ oraz ustawie z 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012¹⁵. Zgodnie z art. 13 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, informacje o planowanej realizacji określonego przedsięwzięcia na zasadach właściwych dla partnerstwa publiczno-prywatnego będą zamieszczane w Biuletynie Informacji Publicznej. W związku z tym, że przepisy określające wzory ogłoszeń zamieszczanych w Biuletynie Zamówień Publicznych nie przewidują ogłoszeń w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego, zamieszczenie takich ogłoszeń w BZP nie będzie możliwe.

¹³ Protest wnosi się w terminie 10 dni od dnia, w którym powzięto (lub przy zachowaniu należytej staranności można było powziąć) wiadomość o okolicznościach stanowiących podstawę jego wniesienia, a jeżeli wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w rozporządzeniu UOPWE – w terminie 7 dni.

¹⁴ DzU nr 169, poz. 1420.

¹⁵ DzU nr 173, poz. 1219.

W ustawie o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 zostaje uchylony art. 21, dotyczący odpowiedniego stosowania art. 5 pzp do umów zawartych przez spółkę celową przed dniem zakończenia finałowego turnieju Mistrzostw, pod warunkiem że termin wygaśnięcia tych umów upłynie do 31 grudnia 2012 r. Artykuł 5 pzp dotyczy wyłączeń stosowania niektórych przepisów pzp do postępowań o udzielenie zamówienia, których przedmiotem są określone w nim usługi. Szeroka interpretacja treści art. 21 pzp (odpowiednie stosowanie art. 5 pzp) mogłaby prowadzić do stosowania art. 5 pzp także przy udzielaniu przez spółki celowe zamówień na roboty budowlane, dostawy oraz pozostałe usługi, co jest niezgodne z prawem unijnym.

Stosowanie ustawy

Do postępowań o udzielenie zamówienia i konkursów wszczętych przed dniem wejścia w życie nowelizacji stosowane będą przepisy dotychczasowe, z wyjątkiem przepisów dotyczących zmiany ogłoszeń, zmiany treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia, poprawiania omyłek w ofercie i przesłanek odrzucenia oferty, do których stosuje się przepisy nowelizacji.

Do zamówień uzupełniających na usługi lub roboty budowlane udzielanych w trybie zamówienia z wolnej ręki po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy, które były przewidziane w specyfikacji istotnych warunków zamówienia dla zamówienia podstawowego wszczętego przed dniem wejścia w życie nowelizacji, stosuje się art. 67 ust. 1 pkt 6 pzp w brzmieniu dotychczasowym.

Przepisy dotychczasowe stosuje się także do:

- 1) umów w sprawach zamówień publicznych zawartych przed dniem wejścia w życie nowelizacji;
- 2) kontroli wszczętych przed dniem wejścia w życie nowelizacji.

Do protestów wnoszonych od dnia wejścia w życie nowelizacji oraz do wnoszonych w ich następstwie odwołań i skarg, stosuje się przepisy art. 179-198 pzp w brzmieniu nadanym nowelizacją.

Nowelizacja weszła w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, tj. 24 października 2008 r.

mgr inż. Józef Edmund Nowicki
Szczecin

ekspert (biegły) i członek The Association of Certified Fraud Examiners
oraz ACFE Poland

Katarzyna Trzpiola

ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA SPRAWOZDANIA FINANSOWE PO NOWELIZACJI USTAWY O RACHUNKOWOŚCI

Zmiany w polskim prawie bilansowym w zakresie odpowiedzialności za sporządzenie i prezentację sprawozdania finansowego i sprawozdania z działalności są następstwem kolejnej już nowelizacji ustawy o rachunkowości (dalej w skrócie: uor), którą Sejm przyjął 18 marca 2008 r.¹ Ustawa ta jest najważniejszym aktem prawa bilansowego w Polsce. Część nowych regulacji ma charakter porządkowy, systematyzujący i ułatwiający użytkownikom i sporządzającym sprawozdania finansowe poruszanie się w przepisach prawa, inne są niemal rewolucyjne.

Jedną z ważniejszych, choć nie radykalnych zmian, dotyczy właśnie odpowiedzialności za prowadzenie rachunkowości podmiotu oraz sporządzanie i prezentację sprawozdań finansowych. Jest to jeden z trzech przepisów wspomnianej nowelizacji, które weszły w życie 2 maja 2008 r. i obowiązują już dla sprawozdań finansowych przygotowywanych za 2008 r., w tym także sprawozdań śródrocznych. To istotne, jeśli weźmie się pod uwagę, że zmiany odnoszą się do podmiotów, których papiery wartościowe są przedmiotem publicznego obrotu, mających obowiązek sporządzać i publikować sprawozdania co kwartał.

Przyspieszone wejście w życie dotyczy przepisów dostosowujących ustawę o rachunkowości do postanowień dyrektywy 2006/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 14 czerwca 2006 r. Zmiany polegają, po pierwsze, na wprowadzeniu do ustawy odpowiedzialności organów nadzorujących i administrujących, a po drugie – na rozszerzeniu zakresu informacyjnego w sprawozdaniu z działalności i informacji dodatkowej.

¹ DzU z 2002, nr 76, poz. 694, ze zm.

Aby zrozumieć istotę nowego art. 4a, należy najpierw uporządkować podstawowe pojęcia dotyczące organów podmiotu sporządzającego sprawozdanie zgodnie z ustawą. Tak też uczynił ustawodawca, rozszerzając treść art. 3 uor: w ust. 1 dodano pkt 5a i doprecyzowano zapisy pkt 6.

W celu uzyskania zgodności z dyrektywą wprowadzono pojęcie członka organu jednostki. Jest nim osoba fizyczna, pełniąca funkcję członka zarządu lub innego organu zarządzającego, członka rady nadzorczej lub innego organu nadzorującego, jak również innego organu administrującego jednostki, powołana do pełnienia tej funkcji zgodnie z postanowieniami umowy spółki, statutu lub innymi obowiązującymi jednostkę przepisami prawa. Przepis ten ma charakter porządkujący i jednoznacznie wskazuje, kto – pełniąc funkcje kierownicze, nadzorujące lub administrujące – będzie ponosił odpowiedzialność za prawidłowe prowadzenie ksiąg rachunkowych lub/i sporządzanie sprawozdań finansowych czy sprawozdania z działalności. Jednocześnie definicję uzupełniono o organ administrujący, który może zostać ustanowiony m.in. w takich jednostkach, jak spółka europejska czy spółdzielnia europejska. Te podmioty w określonych sytuacjach stosują również przepisy ustawy o rachunkowości. Wskazano zatem, że organy właściwe dla tych podmiotów ponoszą także odpowiedzialność zgodnie z przepisami polskiego prawa bilansowego w zakresie rachunkowości.

W artykule 3 ust. 1 rozszerzono treść pkt 6, dotyczącego kierownika jednostki, harmonizując ten przepis z nowo wprowadzonym pkt 5a. Zmiany polegają na skróceniu definicji członka zarządu lub innego organu zarządzającego – definicję osoby pełniącej określone funkcje zawarto w nowym art. 3 ust. 1 pkt 5a, zatem powielanie tego pojęcia w pkt 6 byłoby bezcelowe.

Należy zwrócić uwagę, że ustawa o rachunkowości nie określa, kto jest kierownikiem jednostki, ale wskazuje, że w zależności od formy prawnej danego podmiotu funkcję tę pełnią:

- w spółce jawnej i spółce cywilnej – wspólnicy prowadzący sprawy spółki;
- w spółce partnerskiej – wspólnicy prowadzący sprawy spółki albo zarząd;
- w spółce komandytowej i spółce komandytowo-akcyjnej – komplementariusze prowadzący sprawy spółki;
- jeśli osoba fizyczna prowadzi działalność gospodarczą – właściciel.

Na mocy przepisów Kodeksu spółek handlowych², w spółkach kapitałowych za kierownika jednostki uważa się zarząd. Inne przepisy stanowią, że np. w spółdzielniach i spółkach Skarbu Państwa kierownikiem jest zarząd, a w przedsiębiorstwach państwowych oraz SP ZOZ – dyrektor.

² Ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (DzU z 2000 r., nr 94, poz. 1037, ze zm.).

Ustawa o rachunkowości w brzmieniu przed nowelizacją³ podkreślała, że kierownika jednostki powołuje się zgodnie z obowiązującymi jednostkę przepisami prawa, statutem, umową lub na mocy prawa własności – jest on uprawniony do zarządzania jednostką. Za kierownika nie można było uważać pełnomocników ustanowionych przez jednostkę.

„Stara” ustawa wskazywała ponadto, że za kierownika jednostki uważa się również likwidatora, syndyka lub zarządcę ustanowionego w postępowaniu upadłościowym, jeżeli prowadzą przedsiębiorstwo upadłego. Teraz w odniesieniu do osób, które pełnią funkcje zarządzające w tych szczególnych sytuacjach jednostek – np. w trakcie likwidacji lub postępowania upadłościowego – nastąpiła zmiana. Wykreślono w nowej wersji zwrot: „jeśli prowadzą przedsiębiorstwo upadłego”. Oznacza to, że syndyk masy upadłościowej, likwidator czy też zarządca w postępowaniu upadłościowym będą ponosić odpowiedzialność za dane umieszczane w księgach rachunkowych, niezależnie od tego, czy podmiot jeszcze działa, czy tylko dokonywane są czynności związane z jego zamknięciem.

W wypadku organu kolegialnego (np. zarządu wieloosobowego, kilku wspólników w spółce jawnej) za kierownika jednostki uważa się wszystkich członków tego organu, niezależnie od tego, który z nich jest upoważniony do reprezentowania jednostki w sprawach finansowo-księgowych. Nie jest przy tym istotny sposób reprezentacji.

Jest to bardzo ważne, ponieważ dotychczas, zgodnie z art. 4 ust. 5 uor: „Kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą, w tym z tytułu nadzoru, również w wypadku gdy określone obowiązki w zakresie rachunkowości – z wyłączeniem odpowiedzialności za przeprowadzenie inwentaryzacji w formie spisu z natury – zostaną powierzone innej osobie za jej zgodą”. Nie ma znaczenia, że w ramach zarządu została wskazana osoba szczególnie zajmująca się kwestiami ksiąg rachunkowych. Ustawa wyraźnie stanowi, że odpowiedzialność za rzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych ponoszą wszyscy członkowie tego organu⁴. Jest to zgodne z rozwiązaniami proponowanymi na świecie. Przyjęte przez Radę Międzynarodowych Standardów Rachunkowości (IASB) w kwietniu 2001 r. „Założenia koncepcyjne sporządzania i prezentacji sprawozdań finansowych” stanowią, iż „kierownictwo jednostki ponosi główną odpowiedzialność za sporządzanie i prezentację sprawozdań finansowych tej jednostki. Kierownictwo jednostki jest także zainteresowane informacjami zawartymi w sprawozdaniach finansowych, nawet wówczas, gdy posiada dostęp do dodatkowych informacji zarządczych i finansowych, które poma-

³ Art. 3 ust. 1 pkt 5.

⁴ Zob. pismo Ministerstwa Finansów DR-I/JDa/108/96 z 19.03.1996 r., Biuletyn Skarbowy nr 6/1996, poz. 28.

gają mu w wypełnianiu obowiązków z zakresu planowania, podejmowania decyzji i nadzoru”⁵. Wprawdzie powyższe „Założenia” nie są zapisem ściśle obowiązującym kraje członkowskie Unii Europejskiej, jednak stanowią istotną wskazówkę dla ustawodawcy krajowego w określeniu odpowiedzialności za rachunkowość finansową jednostki. Jednocześnie zapis ten jednoznacznie określa, że to kierownictwo jednostki – z zasady – jest odpowiedzialne za zarządzanie podmiotem gospodarczym. Treść „Założeń” znalazła odzwierciedlenie w przepisach omawianej powyżej ustawy o rachunkowości.

Do tej pory ustawa przewidywała kompetencję (i odpowiedzialność) w dziedzinie rachunkowości wyłącznie w odniesieniu do kierownika jednostki (por. dotychczasowy art. 4 ust. 5 ustawy). Tymczasem nowelizacja wprowadziła nowy art. 4a ust. 1, zgodnie z którym już nie tylko kierownik jednostki, ale również członkowie rady nadzorczej (lub innego organu nadzorującego) są zobowiązani do zapewnienia, aby sprawozdania spełniały wymagania przewidziane w ustawie. Jako że „norma prawna bez sankcji jest nieskuteczna”, art. 4a ust. 2 przewiduje solidarną odpowiedzialność kierownika jednostki oraz członków rady nadzorczej (lub innego organu nadzorującego) wobec spółki za szkodę wyrządzoną działaniem lub zaniechaniem stanowiącym naruszenie powyższego obowiązku. Warto przypomnieć, że zgodnie z art. 49 ustawy o rachunkowości, do sporządzania sprawozdania z działalności zobowiązane są spółki kapitałowe, spółki komandytowo-akcyjne, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, spółdzielnie, przedsiębiorstwa państwowe. Sporządza je kierownik.

Sprawozdanie to powinno obejmować informacje o najważniejszych zagadnieniach z działalności podmiotu, w tym zwłaszcza informacje o:

1) zdarzeniach istotnie wpływających na działalność jednostki, jakie nastąpiły w roku obrotowym, a także po jego zakończeniu, do dnia zatwierdzenia sprawozdania finansowego;

2) przewidywanym rozwoju jednostki;

3) ważniejszych osiągnięciach w dziedzinie badań i rozwoju;

4) aktualnej i przewidywanej sytuacji finansowej;

5) nabyciu udziałów (akcji) własnych, a zwłaszcza o celu ich nabycia, liczbie i wartości nominalnej ze wskazaniem, jaką część kapitału zakładowego reprezentują, cenie nabycia oraz cenie sprzedaży tych udziałów (akcji) w razie ich zbycia;

6) posiadanych przez jednostkę oddziałach (zakładach);

7) instrumentach finansowych w zakresie:

a) ryzyka: zmiany cen, kredytowego, istotnych zakłóceń przepływów środków pieniężnych oraz utraty płynności finansowej, na jakie narażona jest jednostka;

⁵ *Międzynarodowe standardy sprawozdawczości finansowej (MSSF) 2004*, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Zarząd Główny, Centralny Ośrodek Szkolenia Zawodowego, Warszawa 2005, s. 58.

b) przyjętych przez jednostkę celach i metodach zarządzania ryzykiem finansowym, łącznie z metodami zabezpieczenia istotnych rodzajów planowanych transakcji, dla których stosowana jest rachunkowość zabezpieczeń;

8) od 2008 r. także o stosowaniu zasad ładu korporacyjnego – w jednostkach, których papiery wartościowe zostały dopuszczone do obrotu na jednym z rynków regulowanych Europejskiego Obszaru Gospodarczego (pkt 8 dodany nowelizacją z 18 marca 2008 r.).

Obowiązujący już od 2008 r. przepis art. 4a sankcjonuje zakres odpowiedzialności za rachunkowość. Jednoznacznie została stwierdzona na gruncie ustawy odpowiedzialność za sporządzenie – w sposób rzetelny i wierny, zgodnie z przepisami oraz zasadami rachunkowości – sprawozdania finansowego, a także sprawozdania z działalności. Obarczono nią wprost kierownika jednostki (jak dotychczas), ale także członków rady nadzorczej lub innych organów nadzorujących. Odpowiedzialność jest solidarna – zgodnie z art. 4a ust. 2, kierownik jednostki oraz członkowie rady nadzorczej lub innego organu nadzorującego jednostki odpowiadają solidarnie wobec spółki za szkodę wyrządzoną działaniem lub zaniechaniem, stanowiącym naruszenie tego obowiązku.

Należy przypomnieć, że także w brzmieniu ustawy przed nowelizacją rada nadzorcza miała na podstawie art. 68 uor kompetencje w zakresie sprawozdania finansowego, szczególnie w spółkach akcyjnych. Kierownictwo jednostki miało obowiązek przedstawić właścicielom najpóźniej 15 dni przed walnym zgromadzeniem sprawozdanie finansowe, sprawozdanie z działalności wraz ze sprawozdaniem rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej. Przepis ten wskazywał zatem, że jednym z obowiązków rady było ustosunkowanie się do jakości sprawozdania finansowego. Dotychczas było to jednak tylko wyrażenie opinii i odpowiedzialność za jakość tej opinii. Teraz jest odpowiedzialność za prawidłowość sprawozdania.

Kompetencje w zakresie sprawozdań wynikają też z Kodeksu spółek handlowych. Były to jednak ograniczone zadania, bowiem dotychczas członkowie organów nadzorujących mieli obowiązek (jedynie) oceniać sprawozdania co do zgodności zarówno z księgami i dokumentami, jak i ze stanem faktycznym oraz składać organowi właścicielskiemu (walnemu zgromadzeniu spółki akcyjnej lub zgromadzeniu wspólników sp. z o.o.) corocznego pisemnego sprawozdania z wyników tej oceny (por. art. 219 §3 oraz art. 382 §3).

Moim zdaniem, art. 4a uor dodatkowo potwierdza to, co wynika z Kodeksu spółek handlowych⁶ – na podstawie art. 293 w odniesieniu do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, art. 483 i 484 w odniesieniu do spółki akcyjnej, a także pośrednio przez zakres odpowiedzialności wspólników wskazany dla spółki komandytowej

⁶ Ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (t.j. DzU z 2000 r., nr 94, poz. 1037, ze zm.).

w art. 121 w związku z art. 111 i art. 112, spółki jawnej w art. 22 ust. 2, spółki komandytowo-akcyjnej w art. 135, 137, 140 i 143 oraz spółki partnerskiej w art. 95 i 97. Wspomniane przepisy bezpośrednio dotyczą odpowiedzialności osób upoważnionych do reprezentowania spółek.

Należy także zwrócić uwagę, że dla spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjnej bezpośrednio w art. 293 i 493 została wskazana odpowiedzialność rady nadzorczej i komisji rewizyjnej: „Członek zarządu, rady nadzorczej, komisji rewizyjnej oraz likwidator odpowiada wobec spółki za szkodę wyrządzoną działaniem lub zaniechaniem sprzecznym z prawem lub postanowieniami umowy spółki, chyba że nie ponosi winy”⁷. Powinni oni (podobnie jak członkowie zarządu oraz likwidatorzy przy wykonywaniu swoich obowiązków) dołożyć staranności wynikającej z zawodowego charakteru swojej działalności⁸.

Ustęp 2 art. 293 i 483 wyraźnie określa tzw. miernik staranności postępowania osób wchodzących w skład zarządu i rady nadzorczej. Chodzi tu o „staranność wynikającą z zawodowego charakteru działalności wymienionych osób”. Osoby wskazane w tym przepisie zobowiązane są zatem poza rzetelnością (uczciwością) również do szczególnej zapobiegliwości. Powinny też mieć odpowiednią wiedzę fachową w zakresie wymaganym do prowadzenia spółki akcyjnej o ustalonym w statucie przedmiocie działalności.

Ze sformułowania tego przepisu wynika, że rada nadzorcza będzie musiała podejmować wszystkie czynności – oczywiście w ramach posiadanych kompetencji – które wynikają z umowy spółki, statutu, Kodeksu spółek handlowych lub innych aktów regulujących działalność podmiotu, mających na celu zapewnienie terminowego, rzetelnego i zgodnego z prawem przygotowania sprawozdań. Dotyczy to np. przygotowania odpowiednich danych, zlecenia sporządzenia sprawozdań kompetentnym osobom, nadzorowania terminowości ich wykonania itd.

Odpowiedzialność organów nadzorujących będzie ograniczona jedynie do zapewnienia o prawidłowości sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z działalności spółki. Jeżeli okaże się, że nie sporządzono sprawozdania finansowego, członkowie rady nadzorczej będą mogli zostać uznani za współsprawców takiego przestępstwa (obok kierownika jednostki), jeżeli nie podejmą – w ramach posiadanych kompetencji – czynności mających na celu zapobieżenie takiej nieprawidłowości. Odszkodowanie może obejmować zarówno tzw. rzeczywistą szkodę, jak i utracone korzyści. Ponieważ odpowiedzialność wskazanych osób ma mieć charakter solidarny, odszkodowania będzie można żądać od każdej z tych osób w pełniej wysokości, co ułatwi ewentualną egzekucję. Trzeba pamiętać, że ocena,

⁷ Jw., art. 293 ust. 1 i art. 493 ust. 1.

⁸ Jw., art. 293 ust. 2 i art. 493 ust. 2.

czy doszło do niewykonania obowiązku, musi być dokonywana z uwzględnieniem zapisów umowy spółki, statutu, Kodeksu spółek handlowych lub innych aktów regulujących działalność danej jednostki. Nie można żądać od kogoś wykonywania czynności, do których nie jest on upoważniony.

Usankcjonowanie takiej odpowiedzialności oznacza, że osoby pełniące funkcje nadzorujące będą musiały wykazać się odpowiednim przygotowaniem merytorycznym. Teoretycznie, osoby, które zdały egzaminy dla kandydatów na członków rad nadzorczych oraz osoby ze stopniem doktora nauk ekonomicznych powinny mieć taką wiedzę. Egzaminy dla kandydatów na członków rad nadzorczych dla spółek Skarbu Państwa obejmują zagadnienia z zakresu rachunkowości. A jak jest w praktyce oraz w innych podmiotach niż spółki skarbu Państwa – nie wiadomo, ponieważ nie prowadzi się badań na ten temat. Niektórzy eksperci⁹ zwracają jednak uwagę, że organy kontrolujące powinny w niektórych sytuacjach dodatkowo korzystać z opinii specjalistów.

Odpowiedzialne wykonywanie tych (nowych) obowiązków wymaga od członków rad nadzorczych biegłej znajomości ustawy. Mając na względzie, iż rada nadzorcza jest organem kolegialnym, zasadny będzie postulat, by co najmniej jeden z jej członków miał taką wiedzę i odpowiednie doświadczenie, dzięki czemu zyska zaufanie pozostałych członków rady nadzorczej (odpowiedzialnych solidarnie za realizację nowych obowiązków). Jeśli warunek ten nie będzie spełniony, wydaje się, że rada nadzorcza powinna się zwrócić do zewnętrznego eksperta w celu uzyskania opinii, czy sprawozdania są w pełni zgodne z ustawą.

Na podstawie art. 77 ust. 2 ustawy o rachunkowości, odpowiedzialność ponosi nie każda osoba odpowiedzialna za sporządzenie sprawozdania finansowego, lecz tylko ta, która odpowiada za sporządzenie go zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości¹⁰. Wynik przedstawionego rozumowania eliminuje spośród podmiotów tego przestępstwa osoby odpowiedzialne za sporządzenie sprawozdania zgodnie z przepisami innych ustaw. Przestępstwa te są występami umyślnymi podlegającymi karze grzywny (od 10 do 360 stawek dziennych, wysokość stawki dziennej od 10 do 2000 zł) lub karze pozbawienia wolności od miesiąca do lat dwóch, zgodnie z ustawą z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny¹¹.

Poza odpowiedzialnością wynikającą z ustawy o rachunkowości, księgowi będą ponosić również odpowiedzialność karną skarbową, wynikającą z art. 56 kks, za podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy albo niedopełnienie obowiązku zawiadomienia o zmianie danych objętych deklaracją lub oświadczeniem, co podlega karze grzywny do 720 stawek dziennych albo karze pozbawienia wolności, albo

⁹ *Sprawozdania finansowe w gestii rady nadzorczej*, Archiwum „Gazety Prawnej”, 13.04.2008 r.

¹⁰ Por. postanowienie SN z 11.02. 2004 r. (IV KK 410/03), LEX nr 84465.

¹¹ DzU z 1997 r., nr 88, poz. 553, ze zm.

obu tym karom łącznie. Wysokość stawki dziennej wynosi od jednej trzydziestej do czterystukrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę (art. 23 §3 kks).

Z kolei stosownie do treści art. 483 §1 Kodeksu spółek handlowych, członek rady nadzorczej spółki akcyjnej odpowiada wobec spółki za szkodę wyrządzoną działaniem lub zaniechaniem sprzecznym z prawem lub postanowieniami statutu spółki, chyba że nie ponosi winy. W myśl art. 488, roszczenie o naprawienie szkody przedawnia się z upływem 3 lat od dnia, w którym spółka dowiedziała się o szkodzie i osobie obowiązanej do jej naprawienia, a w każdym wypadku z upływem 5 lat od zdarzenia wywołującego szkodę. Możliwe jest zatem przypisanie osobie sprawującej funkcję członka rady nadzorczej spółki akcyjnej odpowiedzialności odszkodowawczej¹².

Kończąc powyższy przegląd zasad odpowiedzialności członków władz, nie sposób nie wspomnieć o odpowiedzialności karnej uregulowanej w art. 585–595 za działania noszące znamiona przestępstwa. Najogólniejszą zasadę ustanawia art. 585, zgodnie z którym członek zarządu, rady nadzorczej, komisji rewizyjnej lub likwidator, który swoim postępowaniem działa na szkodę spółki, podlega karze pozbawienia wolności do lat 5 i grzywnie. Taka sama kara może spotkać za nakłanianie lub udzielanie pomocy w popełnieniu tego przestępstwa. Ponadto, sankcje karne mogą spotkać członka władz za ogłaszanie nieprawdziwych danych, dopuszczanie do nabycia przez spółkę własnych udziałów lub akcji, wydanie przez spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością dokumentów na okaziciela lub na zlecenie na udziały w spółce, dopuszczanie do wydania akcji niedostatecznie opłaconych lub przed zarejestrowaniem spółki, niezwoływanie zgromadzenia wspólników, nieprowadzenie księgi udziałów i naruszanie innych obowiązków nałożonych na członków władz w przepisach Kodeksu.

Warto zasygnalizować, że także inne osoby lub podmioty odpowiadają za prawidłowe prowadzenie ksiąg rachunkowych, sprawozdawczość finansową

¹² Ciekawe konsekwencje wynikają ze sformułowania zakresu tej odpowiedzialności na gruncie prawa cywilnego i zasad dziedziczenia. Pojawia się problem, czy spadkobierca członka rady nadzorczej będzie ponosił odpowiedzialność z tytułu zasądanego od tego członka świadczenia z tytułu odszkodowania. Art. 922 Kodeksu cywilnego przewiduje, iż prawa i obowiązki majątkowe zmarłego przechodzą z chwilą jego śmierci na jedną lub kilka osób, stosownie do przepisów tego aktu. Nie należą zaś do spadku prawa i obowiązki zmarłego ściśle związane z jego osobą, jak również prawa, które z chwilą jego śmierci przechodzą na inne osoby niezależnie od tego, czy są one spadkobiercami. Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, iż obowiązek odszkodowawczy członka rady nadzorczej spółki akcyjnej przejdzie na jego spadkobiercę, nie podlega bowiem dyskusji majątkowy charakter tego obowiązku. Dziedziczeniu podlegają roszczenia i obowiązki odszkodowawcze członków organów spółek kapitałowych. Podobnie rzecz się ma w przypadku spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Dla przykładu, zgodnie z orzeczeniem Sądu Najwyższego z 19.11.1996 r. (sygn. akt III CZP 114/96, opubl. w OSP z 1997 r., nr 6, poz. 114), na spadkobierców członka zarządu spółki z o.o. przechodzi odpowiedzialność wynikająca z art. 298 §1 ksh (obecnie art. 299 §1 ksh – odpowiedzialność członka zarządu spółki z o.o. za zobowiązania spółki, gdy egzekucja wobec spółki okazała się bezskuteczna).

i elementy podatkowe wynikające z ksiąg rachunkowych. Na tym tle rodzi się pytanie o odpowiedzialność osób prowadzących księgi rachunkowe, czyli księgowych, w tym głównych, oraz ewentualnie osób usługowo prowadzących księgi rachunkowe. Odpowiedzialność tych osób/podmiotów wynika jednak ze szczególnych umów (umowy o pracę, umowy o prowadzenie ksiąg rachunkowych), a nie wprost z ustawy. I jeszcze jedno – przejęcie obowiązków w zakresie rachunkowości musi nastąpić w formie pisemnej. Wyrażenie zgody na przejęcie odpowiedzialności może wynikać ze stosunku pracy lub innego stosunku prawnego, na mocy którego przejmujący odpowiedzialność zobowiązuje się do wykonywania obowiązków w zakresie rachunkowości, np. umowy o usługowym prowadzeniu ksiąg. Na tej podstawie, w myśl art. 9 §3 ustawy z 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy¹³, przejmujący odpowiedzialność odpowiada jak sprawca za przestępstwa skarbowe lub wykroczenia skarbowe. W tym zakresie odpowiedzialność księgowego, zatrudnionego na podstawie umowy o pracę, jak i usługowo prowadzącego księgi, jest taka sama.

Należy pamiętać, że ustawa jednoznacznie wskazuje (zarówno wcześniej, jak i po nowelizacji), że odpowiedzialność za prowadzenie ksiąg rachunkowych rzetelnie, zgodnie ze stanem rzeczywistym, ponosi kierownik jednostki. Jeśli kierownikiem jednostki jest organ wieloosobowy, a nie została wskazana osoba odpowiedzialna za prowadzenie rachunkowości, odpowiedzialność ponoszą wszyscy członkowie tego organu. Jeśli określone obowiązki zostaną powierzone innej osobie, kierownik odpowiada z tytułu nadzoru, z wyłączeniem odpowiedzialności za przeprowadzenie inwentaryzacji w formie spisu z natury.

Warto zaznaczyć, że nie ma definicji głównego księgowego zarówno w ustawie o rachunkowości, Prawie pracy¹⁴ czy też w jurysdykcji. Upraszczając, można stwierdzić, że w szerszym ujęciu główny księgowy jest to „pracownik odpowiedzialny za prawidłowość czynności finansowych”¹⁵ lub „osoba odpowiedzialna za gospodarkę finansową zakładu pracy”¹⁶, w innym, węższym – funkcja ta jest kojarzona z prowadzeniem (obsługą) rachunkowości przedsiębiorstwa, a nie z kompleksowym zarządzaniem finansami¹⁷.

Według przepisów o rachunkowości, księgowy ponosi odpowiedzialność za prowadzenie ksiąg rachunkowych jedynie wtedy, gdy przyjmie tego rodzaju odpowiedzialność na piśmie. Nie oznacza to jednak, że osoby zajmujące się księgowością nie ponoszą za ewentualne nieprawidłowości odpowiedzialności karnej oraz cywilnej.

¹³ DzU z 1999 r., nr 83, poz. 930, ze zm.

¹⁴ Por. G. Orłowski: *Główny księgowy. Kto to jest?*, „Monitor Prawa Pracy” nr 8/2007, s. 394.

¹⁵ Zob. wyrok SN z 17.11.1998 r., I PKN 305/98, OSNAPiUS nr 21/1999, poz. 680.

¹⁶ Zob. uzasadnienie wyroku SN z 26.03.2002 r., I PKN 933/00, OSNAPiUS nr 5/2004, poz. 80.

¹⁷ Zob. wyrok SN z 12.07.2001 r., I PKN 541/00, OSNAPiUS nr 11/2003, poz. 268.

Jeśli księgowy jest zatrudniony w spółce na umowę o pracę, to jako pracownik odpowiada za należyte wykonanie obowiązków na zasadach ogólnych, zawartych w Kodeksie pracy. Odpowiedzialność ta nie jest wyłączona nawet wtedy, gdy nie przekazano mu na piśmie określonych obowiązków w zakresie rachunkowości. Główny księgowy nie może więc uchylić się od odpowiedzialności np. za nieterminowe zamknięcie ksiąg rachunkowych, nieterminowe sporządzenie sprawozdania finansowego czy nieterminowe rozliczenia z budżetem. Wtedy odpowiedzialność ograniczona jest do trzykrotności jego miesięcznego wynagrodzenia.

Znacznie bardziej rygorystyczne przepisy dotyczące odpowiedzialności m.in. księgowych określone są w Kodeksie karnym skarbowym. Jeśli np. w wyniku przeprowadzonej kontroli skarbowej stwierdzono by nieprawidłowości, a dowody zebrane w toku postępowania przygotowawczego o przestępstwo skarbowe wyraźnie wskazują, że osobą odpowiedzialną za podawanie nieprawdy organowi podatkowemu jest księgowy, należy liczyć się z sankcjami karnymi nawet w postaci kary pozbawienia wolności. Kodeks karny skarbowy wyraźnie wskazuje, że za przestępstwa skarbowe lub wykroczenia skarbowe odpowiada jak sprawca także ten, kto na podstawie przepisu prawa, decyzji właściwego organu, umowy lub faktycznego wykonywania zajmuje się sprawami gospodarczymi, w szczególności finansowymi, osoby fizycznej, osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej, której odrębne przepisy przyznają zdolność prawną.

W sferze cywilnej odpowiedzialność księgowego-pracownika jest natomiast ograniczona do 3-krotności jego miesięcznego wynagrodzenia, zgodnie z zasadami art. 114-122 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy¹⁸. Podmiot zajmujący się usługowym prowadzeniem ksiąg odpowiada w zasadzie bez ograniczeń, zgodnie z ogólnymi zasadami odpowiedzialności określonymi w Kodeksie cywilnym. Dlatego też podmioty te, na podstawie art. 80a ust. 1 uor, zobowiązane są do zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone w związku z prowadzoną działalnością.

Głównymi obowiązkami wynikającymi z ustawy o rachunkowości są: prowadzenie ksiąg i sporządzanie rocznego sprawozdania finansowego. Zgodnie z art. 52 ust. 2 uor, sprawozdanie podpisuje osoba, której powierzono prowadzenie ksiąg rachunkowych oraz kierownik jednostki (jeżeli jednostką kieruje organ wieloosobowy – wszyscy członkowie tego organu). Można uwolnić się od odpowiedzialności przez odmowę podpisu sprawozdania, załączając stosowne uzasadnienie. Zasady dotyczące rocznego sprawozdania finansowego stosuje się odpowiednio również do sprawozdania finansowego sporządzonego na dzień zamknięcia księgi, z przyczyn innych niż koniec roku obrachunkowego lub też na inny dzień bilansowy.

¹⁸ DzU z 1998 r., nr 21, poz. 94.

Gdy w trakcie roku obrachunkowego nastąpiła zmiana osoby zobowiązanej do prowadzenia księgi, wówczas powinno być jasno określone, czy osoba przejmująca prowadzenie ksiąg ponosi odpowiedzialność za cały rok obrachunkowy. Jeśli nie, to przy podpisywaniu sprawozdania powinna złożyć odpowiednie zastrzeżenie, że nie ponosi odpowiedzialności za pozycje zaksięgowane przez swojego poprzednika. Oczywiście, gdyby księgi prowadzone przez poprzednika były na tyle nierzetelne, że podpisanie sprawozdania z powyższym zastrzeżeniem i tak narażałoby księgowego na odpowiedzialność karną, powinien on odmówić złożenia podpisu, załączając uzasadnienie odmowy.

Należy jeszcze nadmienić, że odpowiedzialność karna skarbową osoby prowadzącej księgowość zależy będzie od tego, jaki podmiot przeprowadza kontrolę. Od 1 września 2005 r. obowiązujące brzmienie przepisu art. 81b §1 pkt 2 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa¹⁹ pozwala na złożenie korekty deklaracji podatkowej po zakończeniu kontroli podatkowej bądź postępowania podatkowego (w zakresie nieobjętym decyzją określającą zobowiązanie podatkowe). Jeśli kontrolę przeprowadzają urzędnicy urzędu skarbowego, to po niej, a przed wszczęciem postępowania podatkowego, podatnik może złożyć korektę deklaracji. Wtedy, zgodnie z art. 16 i 16a kks, podatnik nie będzie podlegał karze za przestępstwa lub wykroczenia karnoskarbowe. Natomiast w razie kontroli urzędu kontroli skarbowej, ze względu na brak podziału na kontrolę i postępowanie podatkowe, nie ma możliwości złożenia korekty deklaracji. Powoduje to, że za ten sam czyn zabroniony odpowiedzialność ponosi się w zależności od tego, czy kontrolę będzie przeprowadzał urząd skarbowy, czy też urząd kontroli skarbowej. Powyższe rozróżnienie nie dotyczy podatku od towarów i usług, do którego nie stosuje się możliwości złożenia korekty po postępowaniu kontrolnym (art. 81b §3 Ordynacji podatkowej).

Na zakończenie trzeba podkreślić, że odpowiedzialność za stan rachunkowości i rozliczeń podatkowych ponosi kierownictwo, a odpowiedzialność księgowego wynika jedynie z dobrowolnego przejęcia części tej odpowiedzialności i to tylko w ramach czynności podejmowanych samodzielnie, za które można księgowemu przypisać winę.

Na mocy art. 80a ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁰, podmioty uprawnione do wykonywania działalności usługowej w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych zostały zobowiązane do ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone w związku z prowadzoną działalnością. Powyższy przepis zawiera bowiem delegację dla ministra finansów do określenia, w drodze

¹⁹ DzU z 2005 r., nr 8, poz. 60, ze zm.

²⁰ T.j. DzU z 2002 r., nr 76, poz. 694, ze zm.

rozporządzenia, szczegółowego zakresu ubezpieczenia obowiązkowego wymienionych podmiotów, w tym terminu powstania obowiązku, minimalnej sumy gwarancyjnej, biorąc pod uwagę specyfikę wykonywanego zawodu oraz zakres realizowanych zadań.

Na podstawie tej delegacji minister finansów wydał rozporządzenie z 5 grudnia 2003 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej podmiotów uprawnionych do wykonywania działalności usługowej w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych²¹. Minimalna suma gwarancyjna ubezpieczenia OC w odniesieniu do jednego zdarzenia, którego skutki są objęte umową ubezpieczenia OC, wynosi równowartość 10 000 euro w złotych – ustaloną przy zastosowaniu kursu średniego euro ogłoszonego przez NBP po raz pierwszy w roku, w którym umowa ubezpieczenia OC została zawarta (§4 rozporządzenia). Rozporządzenie obowiązuje od 1 stycznia 2004 r. Obowiązek ubezpieczenia OC nie może powstać później niż w dniu poprzedzającym dzień rozpoczęcia wykonywania działalności usługowej w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych (§3 rozporządzenia). Przepisy te gwarantują klientom biur rachunkowych otrzymanie ewentualnego odszkodowania w razie powstania strat wynikających z błędów podmiotu usługowo prowadzącego księgi.

Nadmienić trzeba, że za 2008 r. nowelizacja obowiązuje także w zakresie prezentacji niektórych informacji w sprawozdaniu finansowym. Polega ona na konieczności wprowadzenia szerszej informacji w sprawozdaniu finansowym.

W „Dodatkowych informacjach i objaśnieniach” należy wykazać:

– charakter i cel gospodarczy zawartych przez jednostkę umów nieuwzględnionych w bilansie, w zakresie niezbędnym do oceny ich wpływu na sytuację majątkową, finansową i wynik finansowy;

– istotne transakcje z podmiotami (stronami) powiązanymi, wraz z ich kwotami, a także informacje określające charakter tych powiązań, gdy transakcje nie zostały przeprowadzone na warunkach rynkowych;

– wynagrodzenie biegłego rewidenta lub firmy audytorskiej za świadczone za rok obrotowy usługi w zakresie obowiązkowego badania rocznego sprawozdania finansowego, inne usługi poświadczające, usługi doradztwa podatkowego oraz pozostałe usługi.

Nowelizacja ustawy o rachunkowości, wprowadzająca odpowiedzialność kierowników jednostek oraz członków rad nadzorczych za spełnianie przez sprawozdania finansowe wymagań przewidzianych ustawą, zmierza w dobrym kierunku.

²¹ DzU nr 217, poz. 2130.

Odpowiada już istniejącym – szczególnie w Kodeksie spółek handlowych – regulacjom, obciążającym zarówno zarząd spółki, jak i radę nadzorczą odpowiedzialnością za właściwe prowadzenie rachunkowości. To istotna zmiana, która – z jednej strony – zaostrza rygory sprawowania nadzoru nad jednostkami, a z drugiej – powinna spowodować w radach nadzorczych spółek zwiększenie udziału osób z przygotowaniem zawodowym (księgowym, prawnym), mogących świadomie i swobodnie oceniać rachunkowość jednostki.

dr Katarzyna Trzpiola
Katedra Finansów i Rachunkowości
Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego

**Wanda Karpińska-Mizielińska
Tadeusz Smuga**

SKUTECZNOŚĆ INSTYTUCJI KONTROLNYCH W OGRANICZANIU SZAREJ STREFY USŁUG TURYSTYCZNYCH¹

Przedmiot i zakres badań

W walce z szarą strefą (gospodarką nieformalną) ważną rolę odgrywają instytucje dysponujące uprawnieniami kontrolnymi (np. różnego typu inspekcje, straże, policja, a także marszałkowie województw). Ich kompetencje dotyczą całej zbiorowości przedsiębiorstw, w tym również świadczących usługi turystyczne. Celem projektu badawczego „Instytucje otoczenia sektora turystyki i ich skuteczność w walce z szarą strefą na rynku usług turystycznych” była identyfikacja – na podstawie badań empirycznych – działań podejmowanych przez instytucje dysponujące uprawnieniami kontrolnymi wobec przedsiębiorstw sektora turystyki, mających na celu ograniczenie szarej strefy². Przedmiotem szczególnej uwagi była ocena skuteczności kontroli w walce z gospodarką nieformalną. Przeprowadzono badania (metodą wywiadów z kwestionariuszem) z przedstawicielami kierownictw 33 organów kontrolnych. Instytucje te pogrupowano w sześć kategorii: porządek i bezpieczeństwo, kontrola finansowa, rynek pracy, wyspecjalizowane instytucje kontrolne (inspekcje), administracja samorządowa oraz ochrona praw

¹ Artykuł jest kontynuacją i uzupełnieniem analizy przedstawionej w: *Rola kontroli w ograniczaniu szarej strefy usług turystycznych – spojrzenie przedsiębiorców*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2008.

² Por. W. Burzyński, W. Karpińska-Mizielińska, G. Konat, A. Marzec, J. Niemczyk, 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, praca wykonana dla Ministerstwa Sportu i Turystyki.

konsumenta³. Szczegółowo rozpoznano podobne zagadnienia jak w badaniach przedsiębiorców, w tym: podstawy prawne, przedmiot prowadzonych kontroli i miara ich skuteczności, inicjatywa w zakresie decyzji kontrolnych, sposoby doboru przedsiębiorstw do kontroli, częstotliwość, bariery i efekty kontroli, współdziałanie instytucji kontrolnych oraz ocena wielkości szarej strefy w sektorze turystyki, jej przejawów i sposobów ograniczania.

Podstawy prawne, przedmiot kontroli i miara jej skuteczności

Podstawą prawną kontroli prowadzonych przez badane instytucje są przede wszystkim akty prawne o randze ustawy (w większości akty, które ustanawiają te organy), dotyczące praktycznie wszystkich sfer życia gospodarczego, w tym działalności w sektorze usług turystycznych. Jedynie kontrole realizowane przez administrację samorządową dotyczą bezpośrednio podmiotów sektora turystyki, zgodnie z ustawą o usługach turystycznych⁴. W ocenie większości przedstawicieli badanych instytucji (84,8%), uregulowania te są wystarczające, aby działania kontrolne były skuteczne.

Przedmiot i zakres kontroli prowadzonych przez instytucje objęte badaniem wynikały z przypisanych im kompetencji, zawartych w aktach prawnych regulujących ich działalność. Dotyczyły one przede wszystkim: dokumentacji oraz stanu technicznego i sanitarnego obiektu, rejestracji działalności gospodarczej, zgodności działania z decyzją kategoryzacyjną obiektu oraz warunków umów zawieranych z klientami. Istotne miejsce zajmowały również kontrole przestrzegania norm ochrony środowiska naturalnego i regulowania zobowiązań podatkowych, zwłaszcza podatku VAT.

Mając na uwadze wyodrębnione w analizie grupy instytucji kontrolnych, można zauważyć, że:

– podmioty zajmujące się porządkiem i bezpieczeństwem kontrolowały głównie stan sanitarny obiektów turystycznych, a następnie przestrzeganie norm środowiska naturalnego, wywóz odpadów komunalnych oraz przestrzeganie zasad sprzedaży napojów alkoholowych i tytoniu;

– instytucje kontroli finansowej kontrolowały regulowanie zobowiązań z tytułu podatku VAT, podatku dochodowego CIT i PIT, a także rejestrację działalności gospodarczej i ewidencjonowanie obrotów;

³ Badania realizowano na terenie trzech województw – mazowieckiego (12 instytucji), podlaskiego (13) i pomorskiego (7) w II półroczu 2007 r. Przebadano 3 instytucje porządku i bezpieczeństwa, 6 – kontroli finansowej, 9 – administracji samorządowej, 3 – rynku pracy, 10 wyspecjalizowanych instytucji kontrolnych oraz 2 instytucje ochrony praw konsumenta.

⁴ Ustawa o usługach turystycznych z 29.08.1997 r. (DzU z 1997, nr 133, poz. 884, ze zm.).

– organy administracji samorządowej – stan sanitarny obiektów, spełnienie wymagań zgodnych z decyzją kategoryzacyjną obiektu turystycznego, a także przestrzeganie norm ochrony środowiska, warunki umów z klientami oraz posiadanie wpisu do rejestru organizatora usług turystycznych;

– podmioty kontrolujące rynek pracy zajmowały się przestrzeganiem prawa pracy, a następnie legalnością zatrudnienia zarówno obywateli polskich, jak i obcokrajowców, stanem sanitarnym i technicznym obiektów oraz przestrzeganiem przepisów BHP;

– wyspecjalizowane instytucje kontrolne (inspekcje) skupiały swoją uwagę głównie na kontroli rejestracji działalności gospodarczej, stanu sanitarnego i technicznego obiektów, zgodności wyposażenia z decyzją kategoryzacyjną oraz posiadaniu przez przedsiębiorców niezbędnej dokumentacji (w tym również gwarancji bankowych);

– instytucje ochrony praw konsumenta koncentrowały się na kontroli warunków umów z klientami oraz reprezentowały klientów w sprawach spornych.

Analiza ocen kompetencji kontrolnych własnych instytucji w kontekście ich przydatności do prowadzenia skutecznej walki z szarą strefą wykazała polaryzację opinii na ten temat – za wystarczające uznało je 51,5% badanych (w woj. pomorskim – 42,9%, mazowieckim – 50% i podlaskim – 53,9%), natomiast 48,5% – za niewystarczające (głównie organy administracji samorządowej, kontroli finansowej i wyspecjalizowane instytucje kontrolne). Respondenci znacznie krytyczniej oceniali przydatność przypisanych im kompetencji do walki z szarą strefą niż skuteczność prowadzonych przez siebie kontroli (kompetencje te za wystarczające uznało o 33 pkt proc. badanych mniej). Skuteczność kontroli według nich mogłoby poprawić: wspólne prowadzenie kontroli przez kilka instytucji, uproszczenie procedur, dostęp do baz danych innych instytucji kontrolnych (szersza wzajemna wymiana informacji) oraz zwiększenie uprawnień kontrolnych.

Niemal wszyscy respondenci (97,0%) byli przekonani, że poprawa skuteczności kontroli wymaga podjęcia wielu działań, a katalog proponowanych rozwiązań jest w gruncie rzeczy powszechnie znany. Zaliczyć do nich należy przede wszystkim: dofinansowanie działalności (zwiększenie budżetu) instytucji kontrolnych (51,5%), podwyższenie wynagrodzeń pracowniczych (45,5%), a w dalszej kolejności – zmiany przepisów prawa (36,4%) i zwiększenie zatrudnienia (30,3%). W instytucjach porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz kontroli finansowej zwrócono uwagę przede wszystkim na podwyższenie wynagrodzeń, natomiast w administracji samorządowej – na zmiany przepisów prawa. W podmiotach rynku pracy podstawowe znaczenie przypisywano zwiększeniu budżetu i wynagrodzeń pracowniczych, w wyspecjalizowanych instytucjach kontrolnych – dofinansowaniu działalności oraz wprowadzeniu zmian w prawie, a w instytucjach ochrony praw konsumenta – szkoleniu pracowników oraz ścisłej współpracy organów kontrolnych.

W badaniach interesowano się wykorzystywanymi w poszczególnych instytucjach miarami skuteczności kontroli. Informują one pośrednio o celach i preferencjach w działaniu, wskazują zarówno na kryteria oceny funkcjonowania instytucji w otoczeniu, jak i jej pracowników (kontrolerów). Najpowszechniej stosowane przez badane instytucje miary skuteczności kontroli to: a) stopień wykonania przez przedsiębiorców zaleceń pokontrolnych (48,5%); b) stopień wykonania rocznego planu kontroli (39,4%); c) udział kontroli wykrywających nieprawidłowości w kontrolach ogółem (36,4%). Liczący się udział miały również takie wskaźniki, jak np. przyrost liczby kontroli w stosunku do roku poprzedniego czy też wysokość dodatkowych dochodów budżetu państwa uzyskanych w wyniku kontroli.

O stosowaniu danego miernika w dużym stopniu decyduje charakter instytucji, a w związku z tym i przedmiot prowadzonych przez nią kontroli:

- w organach odpowiadających za porządek i bezpieczeństwo, w instytucjach rynku pracy oraz w organach administracji samorządowej podstawowym miernikiem był stopień wykonania przez przedsiębiorców zaleceń pokontrolnych i stopień wykonania rocznego planu kontroli;

- w instytucjach kontroli finansowej – udział kontroli wykrywających nieprawidłowości w kontrolach ogółem oraz wysokość dodatkowych dochodów budżetu państwa uzyskanych w wyniku kontroli;

- w wyspecjalizowanych instytucjach kontrolnych – stopień wykonania rocznego planu kontroli, udział kontroli wykrywających nieprawidłowości w kontrolach ogółem oraz stopień wykonania przez przedsiębiorców zaleceń pokontrolnych;

- w instytucjach ochrony praw konsumenta – stopień pozytywnego załatwienia spraw konsumentów.

Inicjatorzy kontroli

O podjęciu kontroli w konkretnych przedsiębiorstwach, zdaniem zdecydowanej większości badanych, decydowały przede wszystkim dwa czynniki – plan działania danej instytucji kontrolnej oraz skargi klientów (tabela 1).

Pewien wpływ na te decyzje miały również inne instytucje kontrolne, zwłaszcza jednostki nadrzędne. Wbrew powszechnym opiniom, na podjęcie decyzji o przeprowadzeniu kontroli w żadnej z badanych instytucji nie stwierdzono wpływu polityków, a nacisk mediów określono jako bardzo mały. W badanych grupach organów, a także w przekroju regionalnym nie odnotowano znaczących różnic – rozkład odpowiedzi był podobny jak w całej analizowanej populacji. Wskazując inne instytucje mające wpływ na decyzje o przeprowadzeniu kontroli respondenci wymieniali zwłaszcza: policję (27,3%), Państwową Inspekcję Pracy (18,2%), prokuraturę (15,5%), urzędy skarbowe (15,5%), administrację samorządową oraz

Państwową Inspekcję Handlową (po 9,1%), a także klientów korzystających z usług turystycznych (18,2%).

Tabela 1

Czynniki sprawcze kontroli w przedsiębiorstwach (w %)

Czynniki sprawcze kontroli	Ogółem	Porządek i bezpieczeństwo	Finanse	Administracja samorządowa	Rynek pracy	Wyspecjalizowane instytucje kontrolne	Ochrona praw konsumenta
Inicjatywa własna (plan działania instytucji)	87,9	100,0	100,0	87,5	100,0	90,0	-
Skargi (informacje) klientów	72,7	50,0	66,7	75,0	100,0	70,0	100,0
Inicjatywa innych instytucji kontrolnych	30,3	25,0	83,3	-	33,3	30,0	-
Inicjatywa jednostki nadrzędnej	27,3	25,0	33,3	-	33,3	50,0	-
Skargi (informacje) innych przedsiębiorców	18,2	25,0	16,7	25,0	33,3	10,0	-
Inicjatywa władz samorządowych i administracyjnych	18,2	25,0	-	25,0	66,6	10,0	-
Nacisk mediów	6,1	-	-	12,5	-	10,0	-

Uwaga: Dane w tabeli nie sumują się do 100%, gdyż respondenci wskazywali na więcej niż jedną kategorię odpowiedzi. Dotyczy to także tabel 3, 5, 7 i 8.

Źródło: Badania empiryczne realizowane w ramach projektu *Instytucje otoczenia sektora turystyki i ich skuteczność w walce z szarą strefą na rynku usług turystycznych*, Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur, Warszawa 2007 (dotyczy wszystkich tabel).

W strukturze kontroli analizowanych instytucji największy udział miały kontrole wynikające z rocznego planu działania – stanowiły blisko 3/5 wszystkich kontroli, podczas gdy kontrole doraźne prawie 30%. Podobną sytuację zaobserwowano niemal we wszystkich badanych grupach organów kontrolnych, poza instytucjami porządku i bezpieczeństwa oraz ochrony praw konsumenta, w których najczęściej było kontroli doraźnych. W instytucjach kontrolujących rynek pracy oraz strzegących prawa i bezpieczeństwa wysoki odsetek stanowiły również kontrole zlecane przez inne podmioty (odpowiednio 26,7 i 22,5%).

Motywy podejmowania kontroli w znacznym stopniu były zbieżne z przedstawionymi wyżej ocenami struktury rodzajowej kontroli. Najwięcej badanych wskazało na kontrole wynikające z planu działania danej instytucji (ponad 3/4). Inaczej mówiąc, to plan jest podstawowym wyznacznikiem działań, a zadania kontrolne w nim ujęte wynikają z misji i kompetencji danej instytucji. Na podjęcie kontroli duży wpływ wywiera także wysoka częstotliwość występowania danego problemu w gospodarce oraz duża liczba skarg klientów (w obu wypadkach ponad 50% wskazań). Ważna jest również, choć w mniejszym stopniu, inicjatywa innych podmiotów.

Dobór przedsiębiorstw do kontroli i częstotliwość kontroli

Jako kryterium doboru przedsiębiorstw do kontroli najczęściej respondentów wskazało skargi klientów (54,6%), a następnie sektor działalności przedsiębiorstw (39,4%), plan działania organu kontrolnego (27,3%), a także dobór losowy (24,2%). W jednej instytucji był on konsekwencją obserwacji sytuacji na rynku usług turystycznych. W żadnym wypadku natomiast nie odnotowano kontroli przedsiębiorstwa prowadzonej „na zamówienie polityczne”.

Pomiędzy badanymi grupami instytucji zaobserwowano pewne różnice w ocenach:

- w instytucjach kontrolujących porządek i bezpieczeństwo oraz instytucjach rynku pracy podstawowym kryterium doboru przedsiębiorstw do kontroli był sektor działalności; w instytucjach rynku pracy dodatkowo skargi klientów;
- w instytucjach kontroli finansowej – wielkość sprzedaży przedsiębiorstwa;
- w administracji samorządowej, w wyspecjalizowanych instytucjach kontrolnych oraz ochrony praw konsumenta – skargi klientów, a w organach administracji samorządowej również dobór losowy.

Badania pokazały, iż przede wszystkim kontrolowano przedsiębiorstwa mikro (18,5% wskazań), następnie – małe (16,7%), średnie (7,6%) i duże (5,8%)⁵. Taka struktura kontroli według klas wielkości przedsiębiorstw odnosi się do instytucji kontroli finansowej, administracji samorządowej i do wyspecjalizowanych instytucji kontrolnych. Instytucje porządku i bezpieczeństwa publicznego natomiast kontrolowały głównie przedsiębiorstwa średnie, następnie – małe i duże, a na ostatku – mikro, natomiast instytucje rynku pracy – głównie podmioty małe oraz w jednakowym stopniu mikro, średnie i duże.

Kontrole obejmowały przedsiębiorstwa różnych sektorów, w tym sektora usług turystycznych. Respondenci nie potrafili jednak dokładnie ocenić udziału tych ostat-

⁵ 51,4% respondentów nie udzieliło odpowiedzi na pytanie dotyczące wielkości kontrolowanych przedsiębiorstw.

nich w kontrolach ogółem. Najczęściej określano go jako „niewielki” – poniżej 5%. Wynikało to stąd, że badane instytucje mają charakter ogólny i obejmują kontrolami przedsiębiorstwa prowadzące różne rodzaje działalności. Jedynie kompetencje organów samorządowych (urzędów marszałkowskich) odnosiły się bezpośrednio do rynku usług turystycznych (na podstawie ustawy o usługach turystycznych).

W ocenie blisko 2/3 respondentów, kontrolowano przede wszystkim firmy funkcjonujące legalnie, a w ocenie pozostałych – zarówno działające legalnie, jak i w szarej strefie. Opinie te były spójne z poglądami przedsiębiorców na ten temat. Żaden z respondentów nie wskazał, że kontroli podlegają przede wszystkim przedsiębiorstwa ze strefy nieformalnej. Przedmiotem kontroli są więc głównie przedsiębiorstwa działające zgodnie z regułami prawa. Wniosek ten odnosi się do wszystkich wyodrębnionych w badaniu grup instytucji kontrolnych, poza niektórymi instytucjami kontroli finansowej i wyspecjalizowanymi instytucjami kontrolnymi, w których większe znaczenie miały kontrole podmiotów szarej strefy.

Badania ujawniły, iż instytucje kontrolne nie dysponowały również efektywnym i skutecznym systemem identyfikowania przedsiębiorstw działających w szarej strefie. Według przedstawicieli badanych organów, takie przedsiębiorstwa do kontroli są dobierane na podstawie różnych cech: a) bezprawnie używanej nazwy rodzajowej, prawnie chronionej; b) braku wpisu do ewidencji prowadzonej przez administrację samorządową; c) wyników kontroli drogowych; d) własnych ustaleń np. przez Internet; e) przypadkowo.

Częstotliwość kontroli prowadzonych w przedsiębiorstwach świadczących usługi turystyczne najczęściej oceniano jako „średnią” (tabela 2). W żadnej z badanych instytucji natomiast nie określono jej jako „bardzo wysoka”. Większość badanych uważała, że jest ona niewielka – ponad 40% uznało ją za „małą” lub „bardzo małą”, a tylko kilku za „wysoką”. W tej ostatniej grupie znaleźli się przedstawiciele inspekcji oraz administracji samorządowej. Opinie na ten temat w wyspecjalizowanych organach kontrolnych były podzielone, ale większość z nich (60%) oceniała ją jako „małą” lub „bardzo małą”. W instytucjach kontrolujących finanse oraz porządek i bezpieczeństwo z kolei zdecydowanie przeważały oceny „średnia”.

Oceny te można traktować jako pochodną aktywności badanych instytucji w kontroli podmiotów analizowanego sektora. Są one zbieżne z wypowiedziami przedsiębiorców, którzy potwierdzili, że stosunkowo często stykali się z kontrolami prowadzonymi przez urzędy skarbowe oraz Straż Pożarną.

Respondenci wskazywali przyczyny zróżnicowania liczby kontroli w różnych grupach przedsiębiorstw. Dominowało przekonanie, że częstotliwość kontroli zależy przede wszystkim od liczby otrzymywanych przez daną instytucję skarg na działanie podmiotów gospodarczych. Istotną rolę odgrywały także wyniki poprzednich

kontroli, zwłaszcza gdy ujawniono w nich nieprawidłowości. Liczba oraz rodzaj naruszeń przepisów prawa określały więc kierunki kontroli.

Tabela 2

Częstotliwość kontroli w przedsiębiorstwach sektora turystyki (w %)

Częstotliwość kontroli	Ogółem	Porządek i bezpieczeństwo	Finanse	Administracja samorządowa	Rynek pracy	Wyspecjalizowane instytucje kontrolne	Ochrona praw konsumenta
Wysoka	12,1	-	-	25,0	-	20,0	-
Średnia	36,4	50,0	66,7	25,0	33,3	20,0	50,0
Mała	18,2	25,0	16,7	12,5	-	20,0	50,0
Bardzo mała	24,2	25,0	16,7	12,5	33,3	40,0	-
Brak danych	3,0	-	-	25,0	33,3	-	-
Razem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Na znaczenie skarg zwrócono uwagę we wszystkich objętych badaniem grupach instytucji kontrolnych, przede wszystkim w administracji samorządowej, w inspekcjach, a także w instytucjach ochrony praw konsumenta. Ten sposób typowania podmiotów do kontroli wykorzystywany był również przez instytucje kontroli finansowej. Wyniki poprzednich kontroli wymieniono natomiast we wszystkich instytucjach rynku pracy, w znacznej części inspekcji, a także w podmiotach zajmujących się kontrolą finansową. Plan kontroli miał z kolei główne znaczenie w inspekcjach. Na wielkość przedsiębiorstwa (mierzoną zarówno liczbą zatrudnionych, jak i wielkością obrotów) wskazało tylko kilku respondentów, głównie z podmiotów zaliczonych do kategorii „porządek i bezpieczeństwo”. W administracji samorządowej oraz w instytucjach rynku pracy pewną rolę odgrywała również wiedza na temat problemów istniejących w gospodarce oraz związanych z nimi zagrożeń.

Przedstawione wyżej opinie były spójne z wypowiedziami badanych na temat przyczyn podejmowania w przedsiębiorstwach ponownych kontroli. Najczęściej wskazywano konieczność sprawdzenia realizacji zaleceń pokontrolnych, a następnie skargi i donosy, a także złe wyniki poprzednich kontroli. Mniejszą rolę odegrały wewnętrzne plany kontroli oraz wiedza o pojawieniu się niepokojących zjawisk

w funkcjonowaniu tych podmiotów, jak na przykład spadek sprzedaży lub zatrudnienia. Ten ostatni czynnik wymieniano tylko w organach kontroli finansowej. Pojedynczy respondenci podkreślali ponadto, że podejmowanie ponownych kontroli wynika z subiektywnej oceny poszczególnych instytucji, a wśród tych motywów znalazły się także mała liczba (a nawet brak) kontroli danego przedsiębiorstwa oraz wnioski przedsiębiorstw o przeprowadzenie oceny.

Sprawdzanie realizacji zaleceń pokontrolnych stanowiło główną motywację w większości badanych instytucji, z wyjątkiem organów kontroli finansowej, w których ta przyczyna kontroli odgrywała znacznie mniejszą rolę. Skargi klientów miały istotne znaczenie dla badanych inspekcji i dla podmiotów zajmujących się ochroną praw konsumentów, zaś złe wyniki kontroli oraz ponowne wystąpienie nieprawidłowości – w podmiotach kontroli finansowej. Nie zaobserwowano istotnych różnic opinii na ten temat w poszczególnych województwach.

Przedstawiciele instytucji kontrolnych (podobnie jak i przedsiębiorcy) oceniali restrykcyjność kontroli. Analiza zebranych wypowiedzi pozwala na wyodrębnienie wśród nich dwóch grup opinii, takich samych pod względem liczebności. Pierwsza z nich obejmuje badanych oceniających restrykcyjność kontroli wysoko (oceny „duża” i „bardzo duża”), natomiast druga – określających ją jako „średnią” (tylko nieliczni uznali ją za „małą” lub „bardzo małą”). Można na tej podstawie sformułować tezę, że przedstawiciele badanych instytucji, oceniając prowadzone przez siebie kontrole, byli skłonni do przeceniania ich ostrości i uciążliwości dla przedsiębiorców. Oceny te nie znalazły odzwierciedlenia w opiniach przedsiębiorców, którzy częściej określali ich restrykcyjność, jako „średnią” lub „małą”. Taka rozbieżność w ocenach pomiędzy przedsiębiorcami a respondentami z organów kontrolnych może mieć związek ze strukturą kontroli prowadzonych przez badane instytucje i stosunkowo niewielkim w niej udziałem podmiotów świadczących usługi turystyczne. Najwyżej oceniano ją w instytucjach porządku i bezpieczeństwa, a następnie rynku pracy oraz w inspekcjach. W organach kontroli finansowej oraz w administracji samorządowej najczęściej formułowano oceny – „średnia”.

Bariery kontroli

Nie ulega wątpliwości, iż instytucje kontrolne – podobnie jak inne struktury organizacyjne – w swej działalności napotykają wiele barier (tabela 3).

Badani zwracali uwagę zarówno na przeszkody wewnętrzne, związane z funkcjonowaniem instytucji, jak i zewnętrzne – łączące się z systemem prawnym i zachowaniami społecznymi. Za podstawową barierę uznano dużą liczbę podmiotów

Tabela 3

Barierzy działań kontrolnych (w %)

Wyszczególnienie	Ogółem	Porządek i bezpieczeństwo	Finanse	Administracja samorządowa	Rynek pracy	Wyspecjalizowane instytucje kontrolne	Ochrona praw konsumenta
Duża liczba podmiotów do skontrolowania	57,8	75,0	50,0	50,0	66,7	60,0	50,0
Niewystarczająca liczba pracowników	36,4	50,0	16,7	50,0	33,3	40,0	-
Niewystarczające środki finansowe	27,3	25,0	33,3	12,5	33,3	30,0	-
Skomplikowane procedury kontrolne	27,3	25,0	33,3	12,5	-	50,0	-
Niski poziom wynagrodzeń pracowników instytucji kontrolnych	27,3	50,0	-	-	66,7	50,0	-
Niestabilność regulacji prawnych	24,2	25,0	33,3	12,5	66,7	20,0	-
Przyzwolenie społeczne dla omijania prawa	24,2	-	50,0	25,0	66,7	10,0	-
Brak niezbędnych regulacji prawnych	21,2	25,0	-	25,0	-	40,0	-
Brak współpracy pomiędzy instytucjami kontrolnymi	15,5	25,0	33,3	25,0	-	-	-
Niewystarczające możliwości egzekwowania środków pokontrolnych	21,2	25,0	-	25,0	33,3	20,0	50,0
Nieodpowiednie wyposażenie techniczne	12,1	50,0	16,7	12,5	-	-	-
Brak więzi informacyjnych pomiędzy instytucjami kontrolnymi	12,1	-	33,3	12,5	-	10,0	-
Brak związku pomiędzy wynagradzaniem kontrolerów a wynikami kontroli	9,1	-	33,3	12,5	-	-	-
Brak odpowiednio wykwalifikowanych kadr	6,1	-	16,7	-	-	10,0	-
Rotacja i niestabilność kadr	6,1	-	-	50,0	-	-	-
Niekorzystna opinia społeczna o kontrolerach	6,1	-	16,7	12,5	-	-	-
Nakładanie się kompetencji instytucji kontrolnych	6,1	-	16,7	12,5	-	-	-

do skontrolowana (blisko 60% wskazań). W jednakowym stopniu dotyczyło to wszystkich grup badanych instytucji. Pozostałe ważne bariery to: niewystarczająca liczba pracowników, niski poziom wynagrodzeń, skomplikowane procedury prawne, niestabilność regulacji prawnych, przyzwolenie społeczne dla omijania prawa oraz brak niezbędnych regulacji prawnych i niewystarczające możliwości egzekwowania środków pokontrolnych. Na kluczowe bariery działań kontrolnych składają się więc dwie grupy czynników: związane z gospodarowaniem zasobami pracy oraz systemem prawnym.

Wypowiedzi respondentów potwierdziły znaczenie zasobów wewnętrznych (kadrowych, organizacyjnych, finansowych i technicznych), którymi rozporządzają instytucje kontrolne, określających możliwości ich działania (tabela 4).

Tabela 4

Ocena zasobów instytucji kontrolnych (w %)

Rodzaj zasobów	Zdecydowanie wystarczające	Wystarczające	Niewystarczające	Zdecydowanie niewystarczające	Ogółem
Kadrowe	3,0	30,3	48,5	18,2	100,0
Organizacyjne	3,0	75,8	21,2	–	100,0
Finansowe	–	27,3	57,6	15,2	100,0
Techniczne	3,0	54,6	36,4	6,1	100,0

Najbardziej krytycznie oceniono zasoby finansowe i kadrowe. Prawie 3/4 respondentów określiło finansowe jako „niewystarczające” i „zdecydowanie niewystarczające”, natomiast kadrowe tak samo oceniło 2/3. Pozytywne oceny uzyskały zasoby organizacyjne – blisko 80% wystawiło ocenę „wystarczające” i „zdecydowanie wystarczające”. Rodzaj instytucji oraz region, w którym funkcjonują, nie różnicowały ocen w tym zakresie.

Oceny efektów kontroli

Większość respondentów (ok. 95%) oceniając efekty kontroli wyraziła pogląd, iż kontrole przyczyniają się do eliminowania nieprawidłowości (tabela 5). Taką ocenę formułowali wszyscy badani w woj. podlaskim i pomorskim, a w woj. mazowieckim o około 12 pkt proc. mniej. Prawie połowa badanych uważała także, że kontrole spełniają w pewnym stopniu funkcję edukacyjną i są przykładem dla innych przedsiębiorców, w jaki sposób nie powinno się działać.

Tabela 5

Najważniejsze efekty kontroli (w %)

Efekty kontroli	Ogółem	Porządek i bezpieczeństwo	Finanse	Administracja samorządowa	Rynek pracy	Wyspecjalizowane instytucje kontrolne	Ochrona praw konsumenta
Eliminacja nieprawidłowości	93,9	100,0	62,5	87,5	100,0	100,0	100,0
Przykład dla innych, w jaki sposób nie powinno się działać	45,5	25,0	62,5	37,5	33,3	50,0	–
Poprawa gospodarowania	27,3	75,0	12,5	12,5	33,3	30,0	–
Wzrost dochodów budżetowych	24,2	–	50,0	25,0	33,3	10,0	–
Podstawa zmian regulacji prawnych	21,2	25,0	25,0	25,0	33,3	10,0	–
Ograniczenie szarej strefy	21,2	–	12,5	37,5	33,3	20,0	–
Poprawa bezpieczeństwa (np. na drogach, przeciwpożarowego)	9,1	25,0	–	–	–	20,0	–

Zauważono również oddziaływanie kontroli na poprawę efektów gospodarowania, zmianę obowiązujących regulacji prawnych oraz ograniczanie szarej strefy. Na ten ostatni efekt zwracali uwagę przede wszystkim respondenci z woj. pomorskiego. Z kolei w instytucjach kontroli finansowej stosunkowo dużą wagę przywiązywano do wzrostu dochodów budżetowych.

Miarą efektów kontroli są środki pokontrolne wykorzystywane przez instytucje kontrolne. Zebrane w badaniach informacje potwierdziły, że stosowano wiele różnych środków. Konsekwencją kontroli było najczęściej sporządzenie protokołu lub wydanie decyzji (np. dopuszczenie obiektu do użytkowania), a następnie wezwanie przedsiębiorcy do usunięcia uchybień lub udzielenie upomnienia. W znacznie mniejszym zakresie korzystano z wniosków do sądu o ukaranie przedsiębiorcy oraz z wniosków do prokuratury. Najrzadziej wykorzystywane środki pokontrolne to: wstrzymanie działalności przedsiębiorstwa, wstrzymanie postanowienia o dopuszczeniu budynku do użytkowania, a także żądanie przygotowania dodatkowych ekspertyz specjalistycznych. Stosunkowo rzadko również odstępowano od sporządzenia protokołu i sformułowania zaleceń pokontrolnych. Tylko w pojedynczych

sytuacjach korzystano z wniosku do organów administracji o cofnięcie pozwolenia na świadczenie usług. Ten ostatni środek zastosowano w niektórych kontrolach prowadzonych przez inspekcje oraz gminy.

Organy porządku i bezpieczeństwa najczęściej posługiwały się upomnieniami i wezwaniami do usunięcia nieprawidłowości, podmioty kontroli finansowej – wymierzeniem kary pieniężnej wraz z wezwaniem do usunięcia nieprawidłowości oraz wnioskami do sądu o ukaranie, administracja samorządowa – wezwaniami do usunięcia uchybień, pouczeniami i upomnieniami, natomiast wyspecjalizowane instytucje kontrolne – głównie wezwaniami do usunięcia uchybień i pouczeniami, którym niekiedy towarzyszyły kary pieniężne (mandaty). Instytucje rynku pracy korzystały przede wszystkim z wezwań do usunięcia uchybień, ale także częściej niż pozostałe instytucje z takich środków pokontrolnych, jak: wnioski do prokuratury oraz do sądu o ukaranie przedsiębiorcy czy wstrzymanie na określony czas prowadzenia działalności.

Przedstawiciele badanych instytucji proszono o ocenę instrumentów, którymi dysponuje ich instytucja i określenie, czy są one wystarczające do egzekwowania wykonywania przez kontrolowane przedsiębiorstwa zaleceń pokontrolnych. Większość badanych (blisko 2/3) uznała je za „raczej wystarczające”, a około 18% – za „w pełni wystarczające”. Wypowiedzi te są spójne z poglądami respondentów na temat przepisów określających kompetencje ich organów. Badani, którzy krytycznie wypowiadali się na ten temat, stwierdzali na ogół, że wzrost skuteczności tych instrumentów wymaga zwiększenia częstotliwości kontroli i liczby zatrudnionych w instytucjach kontrolnych, szybszego reagowania na występujące nieprawidłowości, a w niektórych instytucjach porządku i bezpieczeństwa – zwiększenia uprawnień do samodzielnego działania⁶.

Wysoka ocena posiadanych instrumentów egzekwowania zaleceń pokontrolnych była również spójna z opiniami formułowanymi na temat wykonywania przez przedsiębiorców zaleceń pokontrolnych. W ocenie tych kwestii respondenci byli podzieleni – ponad połowa z nich uważała, że większość przedsiębiorstw realizuje te zalecenia, podczas gdy pozostali (48,5%) byli przeciwnego zdania i twierdzili, że część przedsiębiorców odwołuje się od nich, a niektórzy nawet próbują podważać kompetencje kontrolerów. Z takimi zachowaniami przedsiębiorców najczęściej miały do czynienia instytucje kontrolne rynku pracy, kontroli finansowej oraz inspekcji, a więc te organy, które stosowały najbardziej restrykcyjne i uciążliwe dla przedsiębiorców środki pokontrolne.

Przedsiębiorcy najczęściej odwoływali się do instytucji nadrzędnej nad organem przeprowadzającym kontrolę (36,4%). Część badanych wskazywała, że kierowano

⁶ Dotyczyło to np. straży miejskiej.

je do instytucji kontrolującej (15,1%), a niekiedy do sądu administracyjnego (9,1%). Do organu nadrzędnego odwoływały się przede wszystkim podmioty gospodarcze kontrolowane przez instytucje rynku pracy, kontroli finansowej oraz inspekcje. Te dwie ostatnie grupy organów kontrolnych stosunkowo często stykały się również z odwołaniami przedsiębiorców do sądu administracyjnego. Odwołania te były na ogół uwzględniane „czasami” lub „w pojedynczych wypadkach”. Tylko w dwóch analizowanych instytucjach (porządku i bezpieczeństwa oraz kontroli finansowej) stwierdzano, że uwzględniano je „w każdym wypadku”, natomiast w jednej z nich (inspekcji), że „nie są one w ogóle uwzględniane”.

Więzi z innymi instytucjami kontrolnymi

Większość badanych (ok. 80%) podkreślała, że ich instytucja realizując swoje zadania współpracuje z innymi organami kontrolnymi, w tym również w ograniczaniu szarej strefy. O takiej współpracy mówili wszyscy respondenci z instytucji rynku pracy i kontroli finansowej, a także większość przedstawicieli administracji samorządowej oraz inspekcji. Z kolei na brak takiej współpracy wskazywano przede wszystkim w instytucjach kontrolujących porządek i bezpieczeństwo oraz w niektórych inspekcjach.

Współpraca ta dotyczyła głównie wymiany informacji (57,6%). Według 1/3 respondentów, wiązała się z udziałem innych instytucji w prowadzonych kontrolach, a czasem polegała na udzielaniu sobie nawzajem wsparcia (np. w zakresie ochrony kontrolerów). Można przypuszczać, że dotyczyło to kontroli szczególnie trudnych, wymagających specjalistycznej wiedzy z różnych dziedzin, w tym kontroli kompleksowych. W pojedynczych wypadkach taka współpraca obejmowała również określanie zakresu kontroli oraz wybór grup przedsiębiorców, którzy będą im podlegać.

Na więzi informacyjne wskazywano zwłaszcza w instytucjach rynku pracy, a następnie w organach kontroli finansowej, w inspekcjach oraz w administracji samorządowej. Wspólne kontrole prowadziły przede wszystkim inspekcje. Istnienie więzi informacyjnych pomiędzy różnymi podmiotami dysponującymi uprawnieniami kontrolnymi potwierdziły odpowiedzi na zadane wprost pytanie o ich występowanie (ok. 94% badanych). Więzi te miały charakter obustronny i polegały na wzajemnej wymianie informacji (ok. 73%), a także – chociaż w znacznie mniejszym stopniu – na przekazywaniu sobie dokumentów (24,2%).

Prowadzenie wspólnych kontroli potwierdzono w ponad połowie badanych instytucji (57,6%). Dotyczyło to wszystkich organów kontrolujących porządek i bezpieczeństwo, a także większości inspekcji, instytucji kontroli finansowej oraz rynku pracy. Nie prowadzono ich natomiast w organach zajmujących się ochroną

praw konsumentów, w połowie badanych podmiotów administracji samorządowej oraz w części wyspecjalizowanych instytucji kontrolnych.

Wśród instytucji, które najczęściej uczestniczą w takich kontrolach wymieniano najpierw policję, a następnie Państwową Inspekcję Pracy (PIP) oraz organy celne. Istotną rolę odgrywały również podmioty kontroli finansowej oraz Inspekcja Transportu Drogowego. Niektórzy wskazywali także Państwową Inspekcję Handlową (PIH), straż graniczną, administrację samorządową, prokuraturę, straż miejską i inspekcje: sanitarną, weterynaryjną, ochrony środowiska oraz nadzoru budowlanego.

Najwięcej więzi tego typu wykazywały wyspecjalizowane instytucje kontrolne. Współdziałały one z innymi inspekcjami, ale także ze strażą graniczną, policją, organami celnymi, Państwową Inspekcją Pracy oraz organami kontroli finansowej. Instytucje porządku i bezpieczeństwa współpracowały głównie z innymi instytucjami o podobnym charakterze, a także z PIP. W organach kontroli finansowej jako uczestników takich kontroli wymieniano urzędy i izby celne, inne instytucje kontroli finansowej, a także policję i prokuraturę.

W odpowiedzi na pytanie o inicjatorów wspólnych kontroli respondenci najczęściej wskazywali, że jest to ta instytucja, która ma jakiś konkretny problem do rozwiązania. Jako inicjatorów wymieniano przede wszystkim administrację samorządową oraz urzędy skarbowe, a następnie inne instytucje wyspecjalizowane w kontroli konkretnej problematyki.

Oceniając częstotliwość wspólnych kontroli, respondenci na ogół zauważali, że zależy ona od rodzaju problemu i potrzeb danej instytucji. Niektórzy twierdzili, że ich liczba jest niewielka, najczęściej używano określeń, że odbywają się one „sporażadycznie” lub „najwyżej kilka razy w roku”. Udział takich kontroli szacowano na poziomie 2-3% ogólnej liczby kontroli prowadzonych przez daną instytucję. Tylko w niektórych wyspecjalizowanych instytucjach kontrolnych (12,1%) wskazywano, że kontrole te mają miejsce znacznie częściej.

Oceny skali szarej strefy i jej przejawów w sektorze turystyki

Badania potwierdziły, że instytucje kontrolne w większości nie interesowały się problematyką szarej strefy, tym bardziej na rynku usług turystycznych (tabela 6). Można w związku z tym sformułować wniosek, że różne przejawy szarej strefy ujawniano przede wszystkim w kontrolach dotyczących innej problematyki.

Tabela 6

Zainteresowanie instytucji kontrolnych szarą strefą (w %)

Wyszczególnienie	Ogółem	Porządek i bezpieczeństwo	Finanse	Administracja samorządowa	Rynek pracy	Wyspecjalizowane instytucje kontrolne	Ochrona praw konsumenta
Tak	21,2	25,0	33,3	25,0	33,3	10,0	–
Nie	78,8	75,0	66,7	75,0	66,7	90,0	100,0
Razem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Pomimo niewielkiego zainteresowania badanych instytucji tą problematyką, respondentów proszono o wskazanie przejawów szarej strefy, z jakimi najczęściej stykają się podczas prowadzonych kontroli. Opinie te można traktować jako wypowiedzi ekspertów pozwalające na ocenę, czy w badaniach prawidłowo zidentyfikowano symptomy gospodarki nieformalnej. Wymieniane przez nich przejawy szarej strefy były ogromnie zróżnicowane i wiązały się z merytorycznymi kompetencjami poszczególnych organów (tabela 7).

Najwięcej respondentów (27,3–18,2%) wskazało prowadzenie działalności bez zarejestrowania, a następnie nieewidencjonowanie całości sprzedaży, zatrudnianie pracowników bez umowy o pracę oraz ukrywanie części działalności. Po około 15% badanych zwróciło uwagę na takie kategorie, jak: zatrudnianie pracowników bez wymaganych kwalifikacji, prowadzenie działalności niezgodnie z decyzją kategoryzacyjną obiektu i zaniżanie wynagrodzeń. W kilku instytucjach do przejawów szarej strefy zaliczono: brak wpisu do rejestru organizatorów turystyki, nieregulowanie zobowiązań podatkowych oraz zakup materiałów i surowców bez faktury, a także używanie nazwy „hotel” bez decyzji kategoryzacyjnej obiektu noclegowego oraz brak odpowiednich licencji i zaświadczeń.

Rozkład wymienianych przejawów szarej strefy pomiędzy analizowane grupy instytucji był pochodną posiadanych uprawnień kontrolnych. I tak np. w instytucjach kontroli finansowej najczęściej wskazywano nieewidencjonowanie całości sprzedaży oraz zawyżanie kosztów prowadzenia działalności; w administracji samorządowej – prowadzenie działalności bez zarejestrowania, w tym również jako organizatorów turystyki, natomiast w instytucjach rynku pracy – zaniżanie wynagrodzeń oraz zatrudnianie pracowników bez umowy o pracę.

Tylko nieliczni respondenci podjęli próbę oszacowania wielkości szarej strefy na rynku usług turystycznych. Jej rozmiary najczęściej określali jako niewielkie – do 10%. Kilku stwierdziło nawet, że takie zjawisko w ogóle nie występuje. Udział

ten w hotelach, restauracjach, jak i w biurach podróży na ogół szacowano na około 10%, jedynie w usługach transportowych określano go na wyższym poziomie⁷.

Tabela 7

Przejawy szarej strefy ujawnione podczas kontroli (w %)

Wyszczególnienie	Ogółem	Porządek i bezpieczeństwo	Finanse	Administracja samorządowa	Rynek pracy	Wyspecjalizowane instytucje kontrolne
Prowadzenie działalności bez zarejestrowania	27,3	25,0	16,7	62,5	–	20,0
Nieewidencjonowanie całości sprzedaży	21,2	25,0	50,0	25,0	–	10,0
Zatrudnianie pracowników bez umowy o pracę	21,2	–	33,3	25,0	33,3	20,0
Ukrywanie części działalności	18,2	–	33,3	25,0	–	20,0
Zatrudnianie pracowników bez wymaganych kwalifikacji	15,1	25,0	–	12,5	–	30,0
Prowadzenie działalności niezgodnie z decyzją kategoryzacyjną obiektu	15,1	25,0	–	12,5	–	30,0
Zaniżanie wynagrodzeń pracowniczych	15,1	–	16,7	25,0	66,7	–
Brak wpisu do rejestru organizatora turystyki	12,1	25,0	–	25,0	–	10,0
Zakup materiałów i surowców bez faktury	12,1	–	33,3	12,5	–	10,0
Nieregulowanie zobowiązań podatkowych	12,1	–	33,3	25,0	–	–
Zawyżanie kosztów prowadzenia działalności	6,1	–	50,0	–	–	–
Nieprawidłowości w umowach	6,1	–	–	–	–	20,0

Uwaga: W tabeli nie uwzględniono instytucji zajmujących się ochroną praw konsumenta ze względu na brak danych. Dotyczy to także tabeli 8.

⁷ 18% badanych stwierdziło, że kształtuje się on w granicach 11-30% ogółu podmiotów działających w tym sektorze.

Podobnie jak przedsiębiorców sektora turystyki, również i przedstawiciele instytucji pytano o zdanie na temat skutków istnienia szarej strefy. Wymieniane przez nich konsekwencje tego zjawiska były zbieżne z tymi, które wskazywano w przedsiębiorstwach. Miały one charakter zarówno makroekonomiczny, jak i mikroekonomiczny. Za najważniejszą konsekwencję uznano lepszą sytuację finansową przedsiębiorców z szarej strefy w porównaniu z podmiotami, które działają legalnie (ponad połowa badanych). Wskazywano na nią najczęściej w organach administracji samorządowej, a następnie w instytucjach rynku pracy, inspekcjach oraz w organach porządku i bezpieczeństwa. Kolejne miejsce na liście skutków występowania szarej strefy zajmował spadek dochodów budżetowych. Czynnikiem ten wymieniano we wszystkich badanych grupach instytucji, ale najważniejsze znaczenie miał dla respondentów z instytucji kontroli finansowej oraz rynku pracy. Ponad 1/4 badanych zwracała także uwagę na pogorszenie jakości usług oferowanych przez podmioty sektora turystyki, natomiast około 1/6 – na niekorzystną opinię społeczną o tym sektorze. Kwestie te brali pod uwagę reprezentanci wszystkich badanych grup instytucji, z tym że na pogorszenie jakości usług zwracano uwagę głównie w wyspecjalizowanych instytucjach kontrolnych oraz w administracji samorządowej, natomiast na niekorzystną opinię o sektorze – w instytucjach porządku i bezpieczeństwa. Nie dostrzegano jednak bezpośredniego związku pomiędzy liczbą kontroli a występowaniem szarej strefy, co oznacza, że jej istnienie nie ma wpływu na częstotliwość kontroli.

Opinie badanych na temat szarej strefy w pewnym stopniu różniły się w poszczególnych województwach. W woj. mazowieckim zwracano przede wszystkim uwagę na większą liczbę różnych konsekwencji tego zjawiska. Na pierwszym miejscu znalazła się lepsza sytuacja finansowa podmiotów z szarej strefy – wskazało na nią dwukrotnie więcej badanych niż w woj. podlaskim (w którym umieszczono ją na drugiej pozycji). W regionie pomorskim z kolei postrzegano ją na równi ze zmniejszeniem dochodów budżetowych. Ten ostatni efekt w woj. mazowieckim usytuowano na drugiej pozycji, ze zbliżoną jak w woj. pomorskim liczbą wskazań. Podobne konsekwencje wymieniało w województwach pomorskim i mazowieckim. Inaczej natomiast przedstawia się postrzeganie skutków szarej strefy w woj. podlaskim. Na pierwszym miejscu znalazło się tam pogorszenie jakości usług, podczas gdy zmniejszenie dochodów budżetowych dopiero na miejscu trzecim; bardziej niż w pozostałych województwach wskazywano też na niekorzystną opinię społeczną o sektorze turystyki. Różnice w ocenach mogą wynikać z odbioru symptomów funkcjonowania gospodarki nieformalnej w poszczególnych województwach i sytuacji na rynku usług turystycznych (w tym skali gospodarki nieformalnej), a w konsekwencji z nieco odmiennych zainteresowań instytucji kontrolnych.

Przedstawiciele instytucji kontrolnych wymieniali również warunki, które powinny zostać spełnione oraz działania, jakie należy podjąć, aby ograniczyć wielkość szarej strefy na rynku usług turystycznych (tabela 8).

Tabela 8

Co wpływa na ograniczenie szarej strefy na rynku usług turystycznych (w %)

Wyszczególnienie	Ogółem	Porządek i bezpieczeństwo	Finanse	Administracja samorządowa	Rynek pracy	Wyspecjalizowane instytucje kontrolne
Wysokie kary finansowe w wypadku działalności niezgodnej z prawem	33,3	25,0	33,3	50,0	33,3	30,0
Zmniejszenie obciążeń podatkowych	30,3	50,0	50,0	37,5	33,3	10,0
Obniżenie kosztów pracy	30,3	25,0	50,0	50,0	66,7	-
Uproszczenie warunków prowadzenia działalności	27,3	-	33,3	37,5	33,3	30,0
Konsekwentne egzekwowanie wniosków pokontrolnych	21,2	-	-	25,0	66,7	30,0
Zmiana polityki gospodarczej	18,2	25,0	-	25,0	33,3	20,0
Wzrost liczby kontroli	15,1	-	-	37,5	-	20,0
Wspólne kontrole	12,1	-	16,7	12,5	33,3	10,0
Wzrost konkurencji na rynku	9,1	50,0	-	-	33,3	-

Wśród badanych najwięcej było zwolenników wprowadzenia wysokich kar finansowych w wypadku prowadzenia działalności niezgodnie z prawem oraz zmniejszenia obciążeń podatkowych i kosztów pracy. Ponad 1/5 proponowała uproszczenie warunków prowadzenia działalności. Wiele było także propozycji związanych z samym procesem kontroli, w tym: konsekwentne egzekwowanie wniosków pokontrolnych, wzrost liczby oraz prowadzenie wspólnych, kompleksowych kontroli. Niektórzy podkreślali konieczność podjęcia innych działań, związanych na przykład z edukacją oraz zmianą mentalności społeczeństwa.

W instytucjach kontroli finansowej zwracano przede wszystkim uwagę na zmniejszenie obciążeń finansowych przedsiębiorców oraz uproszczenie reguł ich działania,

natomiast w administracji samorządowej większe znaczenie przypisywano wysokim karom, a także rozszerzeniu zakresu kontroli. Ta ostatnia propozycja wynika z innego miejsca kontroli w działalności organów samorządowych – stanowi ona, w odróżnieniu od pozostałych instytucji kontrolnych, tylko niewielką część ich kompetencji. W inspekcjach obie te grupy propozycji miały podobną liczbę wskazań.

*

Na podstawie analizy wyników badań przeprowadzonych zarówno w instytucjach kontrolnych, jak i wśród przedsiębiorców, można sformułować wiele wniosków odnoszących się do działania systemu kontroli oraz poszczególnych organów kontrolnych, mając na uwadze zwiększenie znaczenia kontroli w przeciwdziałaniu zjawisku szarej strefy.

Badania przeprowadzone w instytucjach kontrolujących podmioty świadczące usługi turystyczne wykazały, że na ogół organy te nie interesowały się szerzej problematyką szarej strefy, a przejawy tego zjawiska dostrzegano przede wszystkim w kontrolach dotyczących innych zagadnień. Można jednak postawić tezę, że instytucje kontrolujące odgrywają istotną rolę w walce z szarą strefą, a instrumenty, którymi dysponują są wystarczająco rygorystyczne, aby zagwarantować stosunkowo dużą efektywność i skuteczność kontroli.

Daje się jednak zauważyć znaczne rozproszenie uprawnień kontrolnych, specjalizację organów kontrolujących i dość wąsko zakreślony zakres ich kompetencji. W rezultacie przedmiotem kontroli jest tylko niewielki wycinek gospodarki nieformalnej. Instytucje kontrolne nakierowane są przede wszystkim na ujawnianie nieprawidłowości w firmach działających legalnie, a nie na kontrolowanie podmiotów, które w całości funkcjonują w gospodarce nieformalnej. Niewystarczająca jest liczba kontroli identyfikujących zachowania najczęściej występujące w szarej strefie. Ograniczają się one na ogół do sprawdzenia, czy badana firma wypełniła ściśle określone wymagania prawne (formalne). W perspektywie walki z szarą strefą za niedostateczną uznano dotychczasową współpracę instytucji kontrolnych. W strukturze kontroli zbyt mało jest kontroli kompleksowych, tematycznych, angażujących jednocześnie przedstawicieli kilku instytucji. Dotyczy to zwłaszcza organów kontrolujących mających w zakresie swoich kompetencji badanie obszarów, w których najczęściej ma miejsce obchodzenie reguł prawa. Oznacza to, że kontrole powinny mieć – z jednej strony – szerszy zakres, a z drugiej – być bardziej ukierunkowane⁸.

⁸ Warto rozważyć, czy np. wzorem rozwiązań niemieckich nie należałoby opracować normatywów dochodów, jakie powinna przynosić określona działalność gospodarcza na danym terenie. Jednostki, które deklarują wyraźnie niższe dochody, a więc i niższe podatki, powinny podlegać szczególnie wnikliwej kontroli. Rozważenia wymaga również sposób doboru do kontroli podmiotów funkcjonujących w szarej

W kontekście walki z szarą strefą na rynku usług turystycznych za szczególnie ważne trzeba uznać rozszerzenie współdziałania pomiędzy poszczególnymi kategoriami instytucji kontrolnych – Państwową Inspekcją Pracy, instytucjami kontroli finansowej oraz urzędami marszałkowskimi. Właśnie te instytucje podczas kontroli ujawniają podstawowe przejawy szarej strefy w turystyce, lecz dotychczasową ich współpracę należy ocenić jako niewystarczającą. Organy te dysponują szerokimi kompetencjami i środkami, aby efektywnie działać. Pożądane jest jednak większe zainteresowanie problematyką sektora usług turystycznych i wprowadzenie tego tematu do planów kontroli, co wymaga przede wszystkim inicjatywy organów centralnych⁹.

Wzrost znaczenia instytucji kontrolnych łączy się również z przewyciężeniem wielu przeszkód, związanych między innymi z zasobami kadrowymi i finansowymi. Niedobór kadr w relacji do liczby podmiotów gospodarczych oraz zakresu tematycznego kontroli stanowi podstawową barierę dla większości instytucji kontrolnych, a zwłaszcza tych, których podstawowym zadaniem nie jest kontrolowanie (np. administracja samorządowa). Poprawa skuteczności ich działania wymaga więc wzmocnienia finansowego i kadrowego. Pozwoli to na lepsze wykorzystanie zasobów organizacyjnych i technicznych, zapewni większą elastyczność i wzrost liczby kontroli planowych. Pożądane byłoby także zwrócenie uwagi na funkcje prewencyjne kontroli, choćby przez propagowanie przykładów właściwego postępowania (świadomości prawa i konieczności jego przestrzegania).

*mgr Wanda Karpińska-Mizelińska
dr Tadeusz Smuga*

Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur w Warszawie

strefie. Konieczne w związku z tym byłoby upowszechnienie doświadczeń organów specjalizujących się w ich kontroli, a także objęcie w większym stopniu kontrolą podmiotów gospodarki nieformalnej.

⁹ Istotne znaczenie dla poprawy efektywności kontroli miałyby np. wprowadzenie ustawowego obowiązku przekazywania przez izby i urzędy skarbowe Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych informacji o stwierdzonych naruszeniach przepisów o ubezpieczeniach społecznych oraz udostępnianie przez organy kontroli, rewizji i inspekcji działające w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym wyników przeprowadzonych kontroli. Podobne rozwiązania przyjęto w instytucjach kontroli skarbowej i podatkowej, co umożliwia racjonalizację działań kontrolnych i poprawę ich skuteczności. Podobnego uregulowania kwestii współdziałania różnych podmiotów kontrolnych oczekiwano również w innych organach tego typu.

**Andrzej Stępnik
Stanisław Umiński**

BEZPOŚREDNIE INWESTYCJE ZAGRANICZNE W POLSKIM SYSTEMIE BANKOWYM

Wzrost wartości bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) w Polsce skłania do refleksji na temat obecności zagranicznego kapitału w naszym systemie bankowym. Kwestia ta wywołuje liczne dyskusje i kontrowersje. System bankowy jest bowiem częścią systemu finansowego, traktowanego jako tzw. krwioobieg gospodarki. Można jednak nawiązać do stwierdzenia Johna H. Dunninga¹, że żyjemy w świecie kształtowanym przez korporacje ponadnarodowe – czy to się nam podoba, czy nie. Im Polska bardziej będzie zintegrowana ze światową gospodarką, a zwłaszcza z rynkami Unii Europejskiej, tym prawdopodobnie napływ kapitału zagranicznego będzie większy – także do sektora bankowego.

Kapitał zagraniczny w polskiej gospodarce

Rok 2006 okazał się rekordowy pod względem napływu BIZ. Według Narodowego Banku Polskiego, ich wartość przekroczyła 15 mld euro (wliczając tzw. kapitał w tranzycie). W 2007 r. kapitał zagraniczny wyniósł blisko 13 mld euro. Warto zwrócić uwagę, że głównym składnikiem zagranicznych inwestycji bezpośrednich w 2007 r. były reinwestowane zyski, których udział wyniósł 41,5% całości napływu. Większość, bo 85% kapitału pochodzi z krajów Unii Europejskiej. Biorąc pod uwagę strukturę BIZ w 2007 r. według rodzaju działalności, na pośrednictwo finansowe przypada 15,3% inwestycji ogółem.

¹ J. H. Dunning: *Multinational Enterprises and the Global Economy*, Wokingham, Berkshire: Addison Wesley, 1993.

Kapitał zagraniczny w bankowości

Jednoznaczna ocena obecności kapitału zagranicznego w całej gospodarce, a szczególnie w jednym sektorze – bankowym – jest dosyć trudna. Nie sposób bowiem znaleźć wspólny mianownik dla korzyści i zagrożeń o charakterze ekonomicznym, społecznym czy politycznym. Generalnie inwestycje zagraniczne korzystnie wpływają na polską gospodarkę. Trzeba jednak pamiętać, że wchodzące do Polski firmy kierują się bardzo zróżnicowanymi motywami – od transferu najnowocześniejszych technologii do zamiaru zmniejszenia konkurencji. Ponadto ocena może być – w każdym wypadku – dość subiektywna. Z punktu widzenia gospodarki jako całości, wysoka i rosnąca wydajność pracy² w firmach z kapitałem zagranicznym jest korzystna. Jednak dla pracowników, którzy na przykład tracą pracę w wyniku prowadzonych w firmach przejmowanych przez zagranicznych inwestorów procesów restrukturyzacyjnych, jest to oczywiście przyczyną dyskomfortu. I na nic im – w sytuacji wciąż wysokiego bezrobocia – akademicko-teoretyczne argumenty, że „uwolnione zasoby produkcyjne” znajdują zastosowanie w innych dziedzinach. Ten argument jednak w ostatnim czasie traci na znaczeniu, gdyż rośnie popyt na pracę. Na szczęście ostatnio zaobserwować można wzrost zainteresowania banków sektorem małych i średnich przedsiębiorstw (MSP).

Zanim przejdziemy do omówienia roli BIZ w sektorze bankowym w Polsce, warto wymienić kilka cech rynku finansowego, w tym rynku bankowego. Interesujące obliczenia zostały w tym względzie dokonane przez M. Stefańskiego³ na podstawie danych Europejskiego Banku Centralnego. Wynika z nich, że rynek finansowy nowych krajów członkowskich (z wyjątkiem Malty i Cypru) jest słabo rozwinięty, co wiąże się także z relatywnie niskim poziomem PKB *per capita*. Aktywa sektora bankowego dziesięciu nowych państw członkowskich w 2005 r. wyniosły 1,6% aktywów sektora bankowego Unii Europejskiej (25 krajów). W tym samym roku aktywa polskiego sektora bankowego stanowiły 28,9% aktywów sektorów bankowych państw UE-10. Na tle innych krajów w Polsce występuje raczej niski stopień koncentracji. Jak wynika z analiz Europejskiego Banku Centralnego⁴, stopień koncentracji mierzony udziałem pięciu największych instytucji w aktywach sektora bankowego, a także przy wykorzystaniu indeksu HHI (Herfindahla-Hirschmana), w Polsce – na tle pozostałych nowych krajów członkowskich UE – jest najniższy.

² D.Ciołek, S.Umiński: *Transfer technologii przez zagranicznych inwestorów*, „*Ekonomista*” nr 2/2007, s.221.

³ M.Stefański: *Sektory bankowe nowych państw członkowskich Unii Europejskiej – analiza porównawcza*, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna we Włocławku, 2007, mat. powielony, s. 1.

⁴ *EU banking structures*, European Central Bank, Frankfurt am Main, October 2006, s. 54.

Wśród nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej Polska charakteryzuje się średnim udziałem kapitału zagranicznego w aktywach sektora bankowego. W 2005 r. udział ten został oszacowany na 67,1%. Tabela 1 przedstawia udział kapitału zagranicznego w aktywach sektora bankowego dziesięciu nowych krajów członkowskich UE. Należy dodać, że udział banków z przewagą kapitału zagranicznego w aktywach systemu bankowego Polski pozostaje na poziomie zbliżonym do średniego dla nowych krajów członkowskich.

Tabela 1

**Kapitał zagraniczny w sektorach bankowych
dziesięciu nowych państw członkowskich UE w latach 2001–2005
(jako % aktywów)**

Kraj	Rok				
	2001	2002	2003	2004	2005
Cypr	29,6	31,3	34,0	24,8	27,6
Czechy	77,0	93,1	95,6	96,1	93,4
Estonia	91,1	90,0	89,0	98,0	99,2
Węgry	56,0	56,6	56,7	59,0	58,9
Litwa	–	45,0	51,4	74,1	75,0
Łotwa	33,8	38,6	41,7	43,8	53,2
Malta	53,4	35,7	39,1	38,1	32,4
Polska	69,2	68,0	67,8	67,4	67,1
Słowacja	79,5	81,5	93,6	94,2	97,4
Słowenia	14,6	16,0	17,8	18,9	22,5

Źródło: M. Stefański: *Sektory bankowe nowych państw członkowskich Unii Europejskiej — analiza porównawcza*, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna we Włocławku, 2007, mat. powielony, s. 1.

Według Europejskiego Banku Centralnego, w 2006 r. w krajach strefy euro 17,9% aktywów sektora bankowego było kontrolowanych przez kapitał zagraniczny. Widoczne są tu jednak znaczne różnice między krajami – na przykład 11% we Francji oraz 94,6% w Luksemburgu. W 2006 r. dla nowych krajów członkowskich wskaźnik ten wynosił 61,2%⁵.

⁵ *EU banking structures*, European Central Bank, Frankfurt am Main, October 2007, s. 13.

W porównaniu z pozostałymi krajami członkowskimi, dla Polski charakterystyczna jest niska relacja wartości aktywów sektora bankowego do PKB, która szacowana jest na około 64%. Relacja ta pozostaje na podobnie niskim poziomie także na Litwie, natomiast w innych krajach członkowskich jest wyższa. Na przykład na Węgrzech wynosi 85%, w Słowacji 95%, w Czechach 107%, w Grecji 155%, w Belgii 354%, w Irlandii 588%. Najwyższa jest w Luksemburgu: 2702%. Opisując sektor bankowy w Polsce, warto odnieść dynamikę jego rozwoju do zmian PKB. W 2007 r. (według szacunków NBP) wartość aktywów sektora bankowego była prawie pięciokrotnie wyższa niż w 1995 r. W tym samym okresie wartość PKB Polski wzrosła w mniejszym stopniu – 3,8 razy⁶. W 1995 r. aktywa sektora bankowego stanowiły 48,8% wartości PKB Polski, natomiast w 2007 r. (według szacunków na pierwszy kwartał) jest to 65,4%.

Ze statystyk NBP wynika, że w połowie 2007 r. działalność operacyjną prowadziło w Polsce 649 banków i oddziałów instytucji kredytowych (51 banków komercyjnych, 14 oddziałów instytucji kredytowych oraz 584 banki spółdzielcze). Warto dodać, że pod kontrolą inwestorów krajowych znajdowało się 11 banków komercyjnych (w tym 4 Skarbu Państwa) oraz wszystkie banki spółdzielcze. Inwestorzy zagraniczni kontrolowali 40 banków komercyjnych i 14 oddziałów instytucji kredytowych. Udział zagranicznego kapitału w wartości aktywów sektora bankowego, według NBP, w połowie 2007 r. wynosił 70,6%. Warto nadmienić, że od 2002 r. dostrzegalny jest wzrost tego udziału. Nieznacznie niższy jest udział banków kontrolowanych przez kapitał zagraniczny w wartości akcji kredytowej (69,7%) oraz w wartości depozytów (66,8%). Narodowy Bank Polski podaje, że w końcu 2006 r. w polskim sektorze bankowym obecni byli inwestorzy zagraniczni z 19 krajów. Biorąc pod uwagę wartość aktywów sektora bankowego Polski, największy udział mają inwestorzy z Włoch (19,9%), Niemiec (8,4%), Holandii (8,2%), Stanów Zjednoczonych (7,8%), Belgii (4,9%) oraz Irlandii (4,6%)⁷.

Próba oceny skutków obecności kapitału zagranicznego w systemie bankowym

Biorąc pod uwagę obecność kapitału zagranicznego w polskim systemie bankowym oraz swobodę przepływu kapitału wynikającą z członkostwa w Unii Europejskiej, należałoby się zastanowić nad problemem suwerenności narodowej w sektorze finansowym. Dobrym przykładem jest tutaj znana i szeroko komentowana sprawa fuzji włoskiego UniCredito Italiano oraz niemieckiego HVB, która wpłynęła na kształt systemu bankowego w Polsce (połączenie podzielonego BPH

⁶ Zarówno wartość aktywów sektora bankowego oraz PKB – w cenach bieżących.

⁷ *Sytuacja finansowa banków w 2006 roku. Synteza*, NBP, Warszawa 2007, s. 9.

z Pekao). Sprawa ta – fuzja dwóch banków w Europie, które połączyły się także w Polsce – jest potwierdzeniem zmian zachodzących w polskiej gospodarce, zapoczątkowanych przez wejście do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), pogłębionych oraz utrwalonych przez członkostwo w UE. Polska ma coraz mniejszy realny wpływ na kształtowanie się sektora bankowego, jako że zobowiązania międzynarodowe wobec OECD oraz wynikające z prawa wspólnotowego (swoboda przedsiębiorczości, polityka konkurencji UE oraz wolność przepływu kapitału w UE) nie pozwalają na ograniczanie swobody działalności kapitału zagranicznego w systemie bankowym. W kontekście rozważań na temat suwerenności gospodarczej Polski w związku z członkostwem w OECD i UE należy zwrócić uwagę na imperatyw otwarcia na napływ zagranicznego kapitału także w bankowości – co zmusza do stwierdzenia, że funkcjonujemy w ramach sytuacji tzw. przemieszania prawa narodowego i prawa międzynarodowego. Oczywiście nie wynikają z tego same korzyści, jest to jednak cena za stawanie się Polski coraz bardziej dojrzałą częścią gospodarki światowej, w której stale zachodzą procesy fuzji, konsolidacji oraz ma miejsce międzynarodowy transfer kapitału.

Oceniając napływ kapitału zagranicznego, trzeba przypomnieć, że do 1989 r. sektor bankowy był częścią gospodarki centralnie planowanej, w której główną rolę odgrywał Narodowy Bank Polski jako bank centralny oraz jako bank komercyjny. Funkcjonujące obok NBP banki, takie jak: Bank Handlowy, PKO SA, BGŻ, PKO BP oraz BGK nie konkurowały między sobą (w dzisiejszym rozumieniu konkutowania w sektorze bankowym). Przemiany w bankowości rozpoczęte w 1989 r., czyli powołanie „dziewiątki” uniwersalnych banków komercyjnych, kontynuowane w latach dziewięćdziesiątych XX wieku (komercjalizacja, a później prywatyzacja kapitałowa), coraz szerzej otwierały system bankowy na zagraniczny kapitał. Ich celem był rozwój i unowocześnienie systemu bankowego oraz przygotowanie do wspierania małych i średnich przedsiębiorstw, ale także realizacja zadań polityki gospodarczej (np. polityka regionalna, ochrony środowiska, transfer funduszy zagranicznych UE)⁸.

Warto przypomnieć, że po 1992 r. liberalna polityka licencyjna wobec banków zagranicznych zaostrzyła się i banki zagraniczne zostały „wprzęgnięte” w proces restrukturyzacji sektora bankowego. Szczególnie było to widoczne po 1994 r. Takie podejście okazało się trafne, co można ocenić dzisiaj, po dłuższym czasie.

Okres, jaki minął od rozpoczęcia reform polskiej bankowości oraz dominująca rola kapitału zagranicznego w systemie bankowym Polski, pozwalają na sformułowanie kilku wniosków. Otóż sektor ten zasadniczo się zmienił. Jego kształt dzisiaj to

⁸ M. Stawicka: *Wpływ kapitału zagranicznego na polski sektor bankowy*, Katedra Ekonomii i Polityki Ekonomicznej, Akademia Ekonomiczna, Wrocław 2007, mat. konferencyjny.

nowa jakość. Jak już wspomniano, zwłaszcza po 1994 r. kapitał zagraniczny zaczął wspierać restrukturyzację banków, z których część znajdowała się w nienajlepszej sytuacji finansowej. Członkostwo Polski w OECD oraz w UE wpłynęły ostatecznie na całkowitą wolność działania kapitału zagranicznego w polskiej bankowości.

Proces otwierania polskiego systemu bankowego zbiegł się w czasie z rosnącą dynamiką fuzji i przejęć w światowej bankowości. W obliczu trudnej sytuacji wielu polskich banków, w związku z możliwością ich taniego zakupu oraz antycypowanym wzrostem popytu na usługi bankowe w transformującej się i rozwijającej gospodarce (przygotowującej się do członkostwa w UE), banki zostały zdominowane przez zagraniczny kapitał. Podobnie rozwinęła się sytuacja w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej (nowe kraje członkowskie UE).

Zagraniczny kapitał przyczynił się do rozwoju sektora bankowego pod względem ilościowym, jakościowym oraz technologicznym. Banki z zagranicznym kapitałem jako pierwsze wprowadziły usługi bankowości elektronicznej. Polskim firmom oferowane są także bardzo nowoczesne produkty, które wcześniej na polskim rynku nie były znane. Jednak trzeba też zwrócić uwagę na niekorzystne tendencje. Antycypowana konkurencja na rynku usług bankowych miała wymusić spadek kosztów ponoszonych przez klientów. Tymczasem, z ich punktu widzenia system opłat i prowizji wydaje się coraz bardziej skomplikowany i kosztowny.

Powszechne są uwagi przedstawicieli małych i średnich firm pod adresem banków, że w niedostateczny sposób angażują się one w finansowanie działalności i rozwoju sektora MSP. Jednak w Polsce, ze względu na wysokie potrzeby pożyczkowe sektora finansowego państwa, występuje tzw. efekt wypychania, czego skutkiem jest mniejsza – od możliwej – akcja kredytowa dla przedsiębiorstw. Z punktu widzenia zagranicznych udziałowców w bankach naturalne jest, że dążą oni do osiągania jak najwyższych zysków, koncentrując się na finansowaniu firm stosujących światowe standardy rachunkowości, działających na rynkach międzynarodowych, charakteryzujących się wysoką reputacją jako pożyczkobiorcy. Tak sformułowana teza nie broni się jednak w pełni, gdy na przykład porówna się strukturę akcji kredytowej „zagranicznego” Pekao SA i „krajowego” PKO BP⁹. Ten pierwszy w większym stopniu finansuje firmy. Co więcej, Pekao BP nie jest szczególnie aktywny w finansowaniu sektora MSP.

Banki z udziałem zagranicznym realizują w Polsce wyraźną strategię penetracji rynku kredytów dewizowych, w tym rynku kredytów hipotecznych. Podnoszony jest zatem argument, że kapitał zagraniczny istotnie przyczynia się do wzrostu ekspozycji systemu finansowego na ryzyko kursowe. Jest to ważna sprawa, szczególnie w okresie gdy Polska zbliża się do wejścia do strefy euro, z czym mogą

⁹ J. Jankowiak: *Obcy w polskich bankach*, strona internetowa: <<http://januszjankowiak.blogspot.pl>>.

się wiązać wahania kursu złotego. Jak jednak wiadomo, związane z tym przepisy ostrożnościowe zostały zaostrzone.

Katarzyna Dąbrowska i Marcin Gruszczyński, autorzy opracowania na temat kapitału zagranicznego w polskim sektorze bankowym i efektywności polityki pieniężnej, wskazują na skrajny, hipotetyczny przykład ryzyka. Opisują sytuację, w której przy niedoborze kredytu nastąpiłoby eliminowanie projektów krajowych lub nawet finansowanie polskim kapitałem (zyskami) działalności gospodarczej poza granicami Polski¹⁰. Dotychczas była to sytuacja hipotetyczna, jednak warto zdawać sobie sprawę z ryzyka jej wystąpienia.

W literaturze wskazuje się na ciekawy aspekt obecności kapitału zagranicznego w systemie bankowym, jakim jest tzw. wygładzanie cyklu koniunkturalnego. W wypadku poprawy sytuacji gospodarczej banki z kapitałem zagranicznym później niż banki kontrolowane przez państwo rozszerzają akcję kredytową, jednocześnie wolniej też ograniczają podaż kredytów gdy gospodarka zwalnia¹¹.

Z pewnością, z punktu widzenia państwa, bardziej komfortową sytuacją byłby mniejszy udział kapitału zagranicznego w systemie bankowym, jako że banki z przewagą kapitału zagranicznego mniej chętnie finansują przedsiębiorstwa państwowe. Jednak z punktu widzenia stabilności i bezpieczeństwa raczej prowadzi to do stabilizacji systemu bankowego, gdyż sytuacja taka daje gwarancję rzetelnej analizy ryzyka, a jak wiadomo, pozostające w ręku państwa firmy (czy całe sektory gospodarki) często są mało rentowne.

W dyskusji na temat skutków obecności zagranicznego kapitału często poruszana jest kwestia zatrudnienia w firmach z udziałem zagranicznym, a dokładnie problem zależności między ekspansją zagranicznego kapitału w branży a poziomem zatrudnienia. Tendencje w poziomie zatrudnienia wskazują na to, że w segmencie banków komercyjnych od 2004 r. obserwujemy wzrost liczby zatrudnionych. Wpływają na to zasadniczo: dobre wyniki finansowe oraz perspektywy rozwoju i zwiększenia popytu na usługi bankowe. Ten pozytywny trend prawdopodobnie utrzyma się w nadchodzących latach, gdyż cechą polskiego rynku bankowego jest niska liczba zatrudnionych w sektorze bankowym w relacji do liczby mieszkańców. Jest ona jedną z najniższych w UE.

Obecność zagranicznego kapitału w bankowości wywołuje nie tyle zbyt gorącą dyskusję polityczną, ile w przyszłości może negatywnie wpłynąć na możliwości inwestowania przez polskie podmioty za granicą. Doświadczenia innych krajów wskazują, że kapitał (w przyszłości polskie BIZ za granicą) potrzebuje swoich banków, gdyż podczas inwestowania poza granicami czuje się wówczas

¹⁰ K. Dąbrowska, M. Gruszczyński: *Kapitał zagraniczny w polskim sektorze bankowym a efektywność polityki pieniężnej*, Falenty 2002, mat. konferencyjne.

¹¹ J. Jankowiak: *Obcy w polskich bankach*, jw.

pewniej, dostępne są korzystniejsze możliwości kredytowania inwestycji. To już prawdopodobnie przepadło i polscy inwestorzy za granicą w swej ekspansji nie będą mogli liczyć na wsparcie polskich banków. Ponadto, gdyby Polska miała kiedykolwiek – co niestety nam grozi – przeżyć szok gospodarczy, rynek walutowy może nie być zainteresowany udzieleniem pomocy w neutralizacji tego szoku. W nadchodzących latach będziemy obserwować wzrost wartości polskich inwestycji za granicą. Według danych NBP, w ostatnich trzech latach ich wielkość corocznie podwajała się (2,5 mld euro w 2005 r., przy czym skumulowana wartość polskich BIZ za granicą szacowana była na 5,4 mld euro). Polska oczywiście nie jest jeszcze na takim poziomie rozwoju, żeby jej inwestycje zagraniczne mogły być bardzo wysokie, jednak dotychczasowy kierunek, wnioski teoretyczne (J.H. Dunning)¹² oraz doświadczenia innych krajów (np. Hiszpania) pozwalają przypuszczać, że ta tendencja się utrzyma. Do momentu, w którym ich wartość przewyższy zagraniczne inwestycje w Polsce, jest jednak jeszcze daleko.

Podsumowanie

Obecność kapitału zagranicznego w gospodarce kraju przyjmującego – nie tylko w Polsce – wzbudza emocje i dyskusje. Szczególnie jeśli jest to kapitał napływający do tak ważnego sektora gospodarki, jakim jest bankowość. Często w potocznych dyskusjach pada stwierdzenie, że gospodarka Polski jest zdominowana przez zagraniczny kapitał, którego wielkość w produkcji przemysłowej czy na rynku pracy może być nawet niebezpieczna. Nie znajduje to jednak potwierdzenia w porównaniach prowadzonych przez Konferencję Narodów Zjednoczonych do spraw Handlu i Rozwoju (UNCTAD), prezentowanych w corocznym Światowym Raporcie Inwestycyjnym – *World Investment Report*, z których wynika, że w wielu krajach zakres „spenetrowania” gospodarki przez BIZ jest znacznie większy. Rzeczywiście, udział kapitału zagranicznego w sektorze bankowym Polski nie jest niski, ale nie można przy tym zapominać o pozytywnym wpływie BIZ na unowocześnienie tego sektora. Jakość i dostępność usług poprawiła się znacząco. Trzeba też pamiętać, że w Unii Europejskiej w centrum zainteresowania znajduje się konsument i jego sytuacja, rozumiana jako dostęp do szerokiej palety konkurencyjnych usług bankowych. A w tej kwestii rola, jaką zagraniczny kapitał odegrał w przemianach polskiej bankowości, jest bez wątpienia pozytywna.

Aktualnym wyzwaniem, przed jakim stoi sektor bankowy w Polsce, jest jego doinwestowanie i konsolidacja. Trudno wyrokować, jaką rolę w tych procesach odegra kapitał zagraniczny, ale prawdopodobnie będzie ona znacząca – na co wska-

¹² J. H. Dunning: *Multinational Enterprises and the Global Economy*, op. cit.

zują ostatecznie kierunki rozwojowe. Mechanizm rynkowy będzie jednak miał tutaj decydującą rolę.

Polska jest krajem członkowskim Unii Europejskiej i działa w ramach prawa jej rynku wewnętrznego, obejmującego swobodę przepływu kapitału oraz usług, a także w ramach wspólnotowego prawa konkurencji. Możliwość ewentualnego ograniczenia napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych do sfery bankowości praktycznie nie istnieje. Można powiedzieć, że jest to ograniczenie suwerenności, ale z pewnością taką cenę warto było zapłacić – biorąc pod uwagę korzyści z tytułu członkostwa w Unii. Swoboda ta jest jednak – i będzie coraz częściej – wykorzystywana przez działające w Polsce banki, które inwestują za granicą. Warto o tym pamiętać.

*prof. dr hab. Andrzej Stępiak
dr Stanisław Umiński
Ośrodek Badań Integracji Europejskiej,
Uniwersytet Gdański*

Tomasz Słomka

RELACJE USTROJOWE ORGANÓW WŁADZY WYKONAWCZEJ W POLSCE

W istniejącej sytuacji ustrojowo-politycznej w Polsce¹ istotne wydaje się ukazanie kluczowych problemów dotyczących relacji między organami egzekutywy: Prezydentem RP a Radą Ministrów, zaś ujmując rzecz bardziej szczegółowo i wychodząc poza generalne założenie art. 10 ust. 2 Konstytucji RP² – między prezydentem a Radą Ministrów, prezesem Rady Ministrów oraz ministrami. Po wyborach parlamentarnych z 2007 r. po raz kolejny mamy bowiem do czynienia ze zjawiskiem kohabitacji. Pojęcie to wywodzi się z francuskiej praktyki ustrojowej (*cohabitation*) lat 80. i 90. XX w., kiedy to lewicowy (François Mitterrand) lub prawicowy (Jacques Chirac) prezydent Republiki Francuskiej zmuszony był do współpracy z rządem reprezentującym inną opcję polityczną³. Specyfika francuskiego „współzamieszkiwania” w ramach władzy wykonawczej polega na tym, iż głowa państwa jest jednocześnie zwierzchnikiem egzekutywy i ma konstytucyjne prerogatywy pozwalające na kierowanie nawą państwową. W Polsce prezydent nie jest szefem władzy wykonawczej i nie ma prawa do przewodniczenia rządowi i współuczestniczenia w podejmowaniu przez gabinet decyzji. Za poglądem o istnieniu polskiej kohabitacji świadczyć jednak może przede wszystkim istnienie dualistycznej egzekutywy, która dla dobra państwa i jego interesów musi działać

¹ Analiza dotyczy praktyki ustrojowej od lat 90-tych do I półrocza 2008 r.

² Artykuł ten stanowi, iż władzę wykonawczą sprawują „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów”. Sformułowanie konstytucyjne – biorąc pod uwagę założenia i cele niniejszego artykułu – wydaje się zawężone, niewypuklające faktu, że również prezes Rady Ministrów oraz członkowie Rady Ministrów (ministrowie) to wyodrębnione organy władzy państwowej (z własnymi funkcjami i kompetencjami) i podmioty wchodzące w bezpośrednie relacje z głową państwa.

³ S.Vassallo: *Sistemi politici comparati*, Bologna 2005, s.107-108.

jednolicie. Ponadto nie sposób nie dostrzec, że rola prezydenta – również w ramach egzekutywy – jest specyficzna, ponieważ jest wybierany w powszechnych i bezpośrednich wyborach. Taki mandat istotnie wzmacnia go ustrojowo w relacjach z rządem. W warunkach kohabitacji może on wręcz kreować prezydenta – „szefa (lidera) opozycji”⁴.

Przypadki kohabitacji pojawiały się w Polsce od początku przemian demokratycznych. Warto przywołać *casus* rządu Tadeusza Mazowieckiego za prezydentury Wojciecha Jaruzelskiego, później współdziałanie Lecha Wałęsy z rządami koalicji SLD-PSL (Waldemara Pawlaka i Józefa Oleksego), długą kohabitację prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego i rządu Jerzego Buzka oraz współpracę Lecha Kaczyńskiego z rządem koalicji PO-PSL, kierowanym przez Donalda Tuska⁵.

Szczególnie w okresach ustrojowo-politycznej rywalizacji głowy państwa i premiera oraz rządu, ujawniają się te specyficzne mechanizmy konstytucyjne, które można nazwać „nośnikami” systemu rządów lub instrumentami gwarancji, iż polityka państwa będzie efektywna – nawet w sytuacji potencjalnego kryzysu politycznego. W okresie takim mechanizmy konstytucyjne nie zawsze zdają egzamin. Padają zarzuty, że ustawa zasadnicza w niedostateczny sposób zabezpiecza państwo przed politycznymi przesileniami, a co za tym idzie – pojawiają się propozycje zmian konstytucyjnych. Warto zatem przynajmniej w zarysie prześledzić poddane krytyce mechanizmy konstytucyjne i podjąć próbę odpowiedzi na pytanie badawcze – czy istotnie nowelizacja ustawy zasadniczej mogłaby usprawnić współdziałanie segmentów egzekutywy i jak się ma do tego praktyka ustrojowa?

Rola ustrojowa Prezydenta RP i rządu

Prezydent Rzeczypospolitej wraz z Radą Ministrów to – w świetle art. 10 Konstytucji RP – organy władzy wykonawczej. W literaturze przedmiotu poświęcono już wiele miejsca dywagacjom, czy istotnie rola ustrojowa prezydenta koresponduje z umiejscowieniem go właśnie w ramach egzekutywy, czy może z wyodrębnieniem – wzorem Benjamina Constanta – jako władzy samodzielnej o charakterze neutralnym (moderująco-arbitrażowym)⁶.

⁴ Por. A. Dumala: *Mechanizmy decyzyjne w demokracji konstytucyjnej*, Lublin 1998, s.48.

⁵ Powyższa lista mogłaby być uzupełniona o przypadki pozornie tylko wymykające się z ram tego, co nazwano tu kohabitacją. Myślę o rządach J. Olszewskiego za prezydentury L. Wałęsy i L. Millera za prezydentury A. Kwaśniewskiego. Wydaje się, że obydwaj gabinety i ich szefowie wywodzili się z tej samej opcji politycznej co głowa państwa. W praktyce jednak współpraca w ramach egzekutywy nosiła wyraźne znamiona rywalizacji i walki politycznej.

⁶ Por. T. Borkowski: *System rządów w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, z.11-12, s.74. Szerzej o tym również [w:] T.Słomka: *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 2005, s.139-141.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej ma pewne cechy organu państwa o charakterze wykonawczym (m.in. mianuje wysokich funkcjonariuszy państwowych, wydaje rozporządzenia na podstawie ustaw i w celu ich wykonania), jednak jego zasadnicza rola odnosi się przede wszystkim do dwóch sfer: reprezentacyjnej i arbitrażowej. Podobnie rzecz ujmuje Ryszard Mojak: „Podstawową rolą ustrojową urzędu Prezydenta RP w pokojowych warunkach funkcjonowania państwa jest rola klasycznej głowy państwa oraz arbitra politycznego – w zakresie stabilizacji ustroju demokratycznego. [...] Konstytucyjnoustrojowa pozycja Prezydenta RP jako organu władzy wykonawczej tylko w części wyczerpuje zatem problematykę statusu instytucji prezydenta w systemie ustrojowym państwa”⁷. Andrzej Sylwestrzak słusznie utrzymuje, iż rola prezydenta „opiera się na katalogu zupełnie szczególnych zadań nieodpowiadających merytorycznym zadaniom administracji. [...] są to zadania tylko w dużym uproszczeniu mieszczące się w granicach władzy wykonawczej [...]”⁸.

Prezydent jako najwyższy reprezentant Rzeczypospolitej Polskiej (a zatem państwa, a nie narodu) wykonuje wiele istotnych zadań – zarówno w stosunkach wewnętrznych, jak i na zewnątrz – nie tylko o ceremonialnym charakterze. Należy do nich m.in. ratyfikacja umów międzynarodowych zawartych przez rząd, prawo czynnej i biernej legacji, składanie wizyt zagranicznych, nadawanie obywatelstwa polskiego i wyrażanie zgody na jego zrzeczenie, stosowanie prawa łaski.

Kluczową jednak rolą polskiego prezydenta jest sprawowanie arbitrażu ustrojowego i politycznego. Jest to jednocześnie – biorąc pod uwagę praktykę wszystkich dotychczasowych prezydentur III Rzeczypospolitej od Wojciecha Jaruzelskiego do Lecha Kaczyńskiego – zadanie ustrojowe o wielkim stopniu trudności i w dużej mierze ulegające różnym interpretacjom. Innymi słowy – formuła sprawowania arbitrażu zależna jest od samego piastuna urzędu, natomiast konstytucja nie dostarcza tu wyczerpującej definicji. Brak takiej definicji nie oznacza wszakże, iż w ustawie zasadniczej nie można odnaleźć istoty, podstawowych elementów i instrumentów arbitrażu. Model taki zakłada, że prezydent nie kieruje na co dzień nawiązaną państwową, nie wytycza kierunków polityki (choć może mieć aktywny wpływ na rząd w czasie jej wypracowywania), natomiast dba o harmonijną współpracę naczelnych organów państwowych, przeciwdziałając tym samym kryzysom ustrojowo-politycznym. Natomiast w sytuacji ich wystąpienia, prezydent uaktywnia się i wykorzystuje konstytucyjne środki do ich wygaszenia. Do takiego instrumentarium „antykryzysowego” należy zaliczyć: stosowanie weta ustawodawczego, składanie inicjatywy ustawodawczej, kierowanie wniosków do Trybunału Konstytucyjnego,

⁷ R. Mojak: *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s.119.

⁸ A. Sylwestrzak: *Konstytucja RP z 1997 r. – nowe interpretacje podziału władz*, [w:] E.Gdulewicz, H.Zięba-Zalucka (red.): *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2007, s. 270.

desygnowanie prezesa Rady Ministrów (szczególnie w sytuacji, gdy rodzą się trudności w zawarciu większościowej koalicji rządowej), rozpisywanie referendum ogólnokrajowego (za zgodą Senatu) itd. Oprócz wspomnianego arbitrażu *stricto* ustrojowego (czyli związanego ze stosowaniem przez prezydenta uprawnień konstytucyjnych), można jeszcze wyróżnić mediacyjną rolę prezydenta o charakterze społeczno-politycznym. Chodzi tu zatem nie o podejmowanie decyzji formalnoprawnych, a o pozanormatywne działania o charakterze arbitrażowym, mające na celu na przykład doprowadzenie do spokoju społecznego. Prezydent występuje wtedy nie jako jeden z naczelnych organów państwowych, a osoba o najwyższym i niekwestionowanym autorytecie w państwie⁹.

Warunkiem efektywnego arbitrażu jest przekonanie o bezstronności politycznej Prezydenta RP, innymi słowy – o jego apartyjności¹⁰. Nie jest to dla głowy państwa zadanie łatwe, gdyż w świetle konstytucji prezydentowi nie wolno co prawda pełnić innych funkcji publicznych (np. być przewodniczącym partii politycznej), ale może być członkiem partii politycznej. Pojawia się tu zatem pole praktyki konstytucyjnej, które według mnie właściwie zinterpretowali Aleksander Kwaśniewski i Lech Kaczyński. Po wyborze na urząd Prezydenta RP zrezygnowali z członkostwa w swoich partiach politycznych. Jednak nawet formalna rezygnacja z członkostwa w partii nie musi oznaczać zerwania z nią wszystkich więzów politycznych, ale jest to zupełnie inna kwestia.

Ustrojową pozycję rządu (Rady Ministrów) można z kolei najgeneralniej określić na podstawie art. 146 ust. 1 Konstytucji RP: „Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej”. Konstytucja zatem w sposób wyraźny ogniskuje kreowanie i realizację polityki państwa w rękach gabinetu. Sformułowania takiego (lub podobnego) brakuje w konstytucyjnych regulacjach dotyczących głowy państwa. Kierowniczą rolę rządu akcentują inne jeszcze przepisy art. 146, dotyczące zasady domniemania kompetencji na rzecz Rady Ministrów (ust. 2) oraz ogólnego kierownictwa Rady Ministrów w dziedzinie stosunków zagranicznych i w dziedzinie obronności kraju (ust. 4 pkt 9 i 11)¹¹.

⁹ Do przykładów tego typu działań można zaliczyć np. spotkania prezydenta z przedstawicielami strajkujących pracowników oraz pracodawców, patronat nad negocjacjami społecznymi w sytuacji przeprowadzanych reform społeczno-gospodarczych.

¹⁰ Celowo nie używam w tym wypadku określenia „apolityczność”, które – moim zdaniem – absolutnie nie może być wykorzystywane przy opisie funkcjonowania politycznego organu państwa. Nie chodzi tu bowiem o wykluczenie prezydenta z życia politycznego, a o maksymalne zabezpieczenie jego niezależności politycznej, szczególnie od partii politycznych.

¹¹ Warto przypomnieć, że ustawa konstytucyjna z 17.10.1992 r. („mała konstytucja”) ogólne kierownictwo w zakresie polityki zagranicznej oraz bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa powierzała Prezydentowi RP. Rodziło to spory kompetencyjne między organami egzekutywy, stało się też polem tzw. falandyzacji prawa.

Ustawa zasadnicza powierza rządowi *gros* władzy wykonawczej, do niego należy bowiem zapewnienie wykonania ustaw, wydawanie rozporządzeń, koordynacja prac administracji rządowej, prowadzenie spraw budżetowych itp. Konstytucja natomiast nie przypisuje rządowi żadnych funkcji związanych z reprezentacją państwa (bądź narodu) lub też arbitrażem ustrojowo-politycznym.

Rada Ministrów może efektywnie wypełniać swe role ustrojowe jedynie mając stabilną większość sejmową. Jest to podstawa systemu gabinetowo-parlamentarnego. Doświadczenia rządów mniejszościowych dowiodły, że trudno jest Radzie Ministrów skutecznie realizować znaczące cele polityczne (np. wielkie reformy), zaś rola gabinetu siłą rzeczy skupia się wokół bieżącego administrowania państwem¹². O ile też od Prezydenta RP oczekuje się, w związku z jego funkcjami ustrojowymi, pewnego „oddalenia” od spraw bieżącej polityki, o tyle ściśle powiązanie rządu z tą polityką i zapleczem partyjnym jest naturalne i pożądane. Skuteczność działania rządu jest sprzężona z zachowaniami i działaniami większości parlamentarnej. Ponadto kierownictwo rządu skupione zostało w rękach prezesa Rady Ministrów, którego ustrojowe położenie skonstruowane zostało w dużej mierze na wzór kanclerski. Dla wzmocnienia roli rządu wydaje się zatem naturalne, że premierem jest – czy też powinien być – przywódca polityczny większości (szef partii dominującej w koalicji rządowej). Gwarantuje to zespolenie działań rządu i jego parlamentarnego zaplecza. W praktyce ustrojowej III Rzeczypospolitej tylko trzykrotnie przywódcy zwycięskiego w wyborach ugrupowania stawali na czele rządu. Byli to: Leszek Miller w 2001 r., Jarosław Kaczyński w 2006 r. oraz Donald Tusk w 2007 r.

Wyraźną wolą ustrojodawcy w 1997 r.¹³ było wzmocnienie ustrojowej roli prezesa Rady Ministrów, który ostatecznie – wraz z nową konstytucją – przestaje być w Radzie Ministrów *primus inter pares*. Powtórzyć należy raz jeszcze – wraz z nową ustawą zasadniczą następuje swoista kancleryzacja systemu rządów w Polsce¹⁴. Paweł Sarnecki zwraca uwagę, iż władza premiera została wzmocniona „przez zachowanie dominującej roli premiera w procesie powoływania rządu wraz

¹² W ostatnich latach można mówić o trzech najważniejszych przypadkach rządów mniejszościowych: J.Buzka (po rozpadzie koalicji AWS-UW, czyli w latach 2000–2001), L.Millera (po rozpadzie koalicji SLD/UP-PSL, czyli w latach 2003–2004) oraz M.Belki (2004–2005). Przez kilka miesięcy jako rząd mniejszościowy działał gabinet K.Marcinkiewicza po wyborach parlamentarnych z 2005 r.

¹³ Na pozycji premiera zaważyła już jednak po części reforma centrum administracyjnego państwa, przeprowadzona w 1996 r., a zatem jeszcze przed uchwaleniem nowej ustawy zasadniczej.

¹⁴ O takim rozpowszechnionym rozumieniu pozycji premiera może też świadczyć uzasadnienie Prokuratury Okręgowej dla Warszawy Pragi, dotyczące sprawy zagłuszania telefonów komórkowych pielęgniarek okupujących w czerwcu 2007 r. budynek Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Prokuratura zauważa m.in.: „W zaistniałej sytuacji, jakkolwiek można mówić o pewnej dysfunkcji w działaniu **najważniejszego organu władzy państwowej, jakim jest premier** [podkr. TS], to jednak nie sposób przyjąć, iż pobyt protestujących w budynku powodował zagrożenie, które by można uznać za szczególne”. Cyt. za: *Umorzona sprawa zagłuszania pielęgniarek przez Kaczyńskiego*, „Gazeta Wyborcza”, 9-10.08.2008.

z wprowadzeniem procedury konstruktywnego wotum nieufności nakierowanego na stanowisko premiera (co) czyni z niego faktycznego kierownika politycznego ekipy rządowej. Po drugie, pozostaje on nadal bez żadnych zastrzeżeń kierownikiem prac RM [...]”¹⁵. Warto zwrócić uwagę na art. 148 Konstytucji RP, który wyraźnie stanowi, iż premier kieruje pracami Rady Ministrów (pkt 2) oraz koordynuje i kontroluje prace członków Rady Ministrów (pkt 5). Funkcjonowanie poszczególnych członków rządu zależy zatem – ujmując rzecz z formalnego punktu widzenia – od woli premiera i jego przekonania o celowości dalszej ich pracy w gabinecie. W praktyce ustrojowej ta swoista prerogatywa kreacyjna prezesa Rady Ministrów jest osłabiana przez czynnik polityczny, czyli występowanie w Polsce rządów koalicyjnych. Trudno wyobrazić sobie zupełnie „autorskie” pozbycie się przez premiera z rządu ministra reprezentującego partię koalicyjną, bez konsekwencji dla trwałości tejże koalicji. W 2007 r., po zdymisjonowaniu przez premiera Jarosława Kaczyńskiego wicepremiera i ministra rolnictwa Andrzeja Leppera, lidera Samoobrony RP, koalicja rządowa rozpadła się, a w konsekwencji zapadła decyzja o skróceniu kadencji Sejmu i przeprowadzeniu wyborów parlamentarnych.

Czy dwa segmenty egzekutywy, o wyżej wymienionych zadaniach ustrojowych, pozostają wobec siebie w stosunku hierarchicznym? Czy są w stanie w znaczącym stopniu się kontrolować? Istotną cechą ustroju polskiej egzekutywy jest wspomniany już wcześniej brak władczego modelu prezydentury; nie jest zatem głowa państwa – jak we Francji czy w Rosji – szefem władzy wykonawczej. Niemniej prezydent, pozostający arbitrem, moderatorem konstytucyjnym, ma wiele kompetencji inspirujących i hamujących rząd (jak np. stosowanie weta ustawodawczego wobec ustaw inicjowanych przez Radę Ministrów). Nie jest jednak tak, że gabinet pozostaje bezbronny wobec tych poczynań głowy państwa – w ręku premiera pozostaje na przykład odmowa złożenia kontrasygnaty na akcie urzędowym prezydenta. Poprzez rządową kontrasygnatę akt prezydencki staje się ważny (nabiera mocy prawnej, może dojść do skutku), ponadto premier bierze na siebie odpowiedzialność zarówno polityczną (przed Sejmem), jak i konstytucyjną za ten akt¹⁶. Kontrasygnowanie aktów urzędowych prezydenta nie jest konstytucyjnym obowiązkiem premiera. Przez odmowę współpodpisu na prezydenckim akcie szef rządu działa jako strażnik utrzymania jednolitej polityki państwa w danej sferze. Polityki – przypomnijmy – kreowanej przez Radę Ministrów pod przewodnictwem premiera, wobec której nie może rodzić się alternatywna polityka Prezydenta RP. Przykładem tego typu działania premiera była odmowa

¹⁵ P.Sarnecki: *Prezes Rady Ministrów w ewolucji przepisów ustrojowych III Rzeczypospolitej*, [w:] M.Kudej (red.): *W kręgu zagadnień konstytucyjnych*, Katowice 1999, s.187.

¹⁶ Odpowiedzialność konstytucyjną ponosi również – jako organ wydający akt urzędowy – Prezydent RP.

kontrasygnowania aktu urzędowego prezydenta, dotyczącego powołania wiceprezesa Narodowego Banku Polskiego. Premier swą odmowę argumentował różną wizją polityki ekonomicznej państwa, reprezentowaną przez rząd i przez kandydata na wiceszefa NBP¹⁷. Prezydent nie ma formalnych instrumentów, pozwalających na przełamanie sprzeciwu szefa rządu.

Zarówno premier, jak i Rada Ministrów, nie dysponują żadnymi mechanizmami egzekwowania odpowiedzialności za działania prezydenta. W 2008 r. pojawiły się spekulacje dotyczące możliwości usunięcia prezydenta z urzędu, między innymi z powodu odmowy podpisania ustaw, abstrahują one jednak od konstytucyjnych realiów ustrojowych. Jedynym podmiotem występującym z wnioskiem o rozpoczęcie procedury postawienia prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu jest grupa co najmniej 140 członków Zgromadzenia Narodowego. Decyzję w tej sprawie – kwalifikowaną większością 2/3 głosów – podejmuje Zgromadzenie Narodowe. Są tylko dwie przesłanki rozpoczęcia wspomnianej procedury: popełnienie przez urzędującego prezydenta przestępstwa lub dopuszczenie się przezeń deliktu konstytucyjnego. Nie istnieją zatem – inaczej niż na przykład na Słowacji – żadne polityczne przesłanki egzekwowania odpowiedzialności wobec głowy państwa. Wspomnieć należy również o możliwości pozbawienia Prezydenta RP urzędu ze względu na stan zdrowia, uniemożliwiający w sposób trwały wykonywanie obowiązków głowy państwa. Decyduje o tym Zgromadzenie Narodowe większością kwalifikowaną 2/3 głosów. Zaakcentować trzeba przy tym, że nie istnieje żaden konstytucyjny lub ustawowy obowiązek ogłaszania przez głowę państwa komunikatów o stanie zdrowia. Można natomiast rozważać taką ewentualność jako element praktyki ustrojowej. Dzięki niemu obywatele – suweren wybierający głowę państwa – byłiby informowani o kondycji najwyższego reprezentanta Rzeczypospolitej¹⁸. Trudno jednak dowieść, że publikowanie takich komunikatów miałoby bezpośredni wpływ na możliwość wszczęcia stosownej procedury w Zgromadzeniu Narodowym.

Prezydent Rzeczypospolitej z kolei nie ma możliwości egzekwowania odpowiedzialności politycznej Rady Ministrów. Nie może zatem odwoływać premiera wedle własnego uznania, zaś zmiany dokonywane w składzie gabinetu mogą nastąpić tylko na wniosek prezesa Rady Ministrów. Artykuł 156 ust. 2 Konstytucji RP wskazuje Prezydenta Rzeczypospolitej jako jeden z podmiotów (obok grupy co najmniej 115 posłów), mogących kierować do Sejmu wnioski o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu członka Rady Ministrów. Jest to jedna z kompetencji prezydenta, mieszczących się w ramach funkcji ustrojowej strażnika konstytucji.

¹⁷ Zob. P.Maciejowicz: *To Tusk ma rację, nie Skrzypek*, „Gazeta Wyborcza”, 6.08.2008.

¹⁸ Konferencje prasowe dotyczące stanu zdrowia prezydenta miały miejsce w Republice Czeskiej i na Słowacji. Praktyka ogłaszania komunikatów o stanie zdrowia głowy państwa zaistniała również we Francji po śmierci prezydenta F.Mitterranda.

Pewną formą politycznego oddziaływania prezydenta na rząd jest zwołanie Rady Gabinetowej. Jest to Rada Ministrów działająca pod przewodnictwem Prezydenta RP, nie przysługują jej jednak kompetencje rządu. Konstytucja zastrzega w art. 141 ust. 1, iż Rada Gabinetowa zwoływana jest w „sprawach szczególnej wagi”, jednak enumeratywnie spraw takich nie wymieniono. Do oceny prezydenta pozostaje zatem waga problemu, jakim chce rząd zainteresować. Od 1997 r. – czyli od chwili przywrócenia w polskim konstytucjonalizmie Rady Gabinetowej – prezydenci zwoływali to gremium kilkakrotnie. Odgrywa ono szczególną rolę w okresach kohabitacji, jest bowiem jedynym konstytucyjnym forum, na którym mogą się spotkać przedstawiciele segmentów egzekutywy.

Rekapitułując, można stwierdzić, że umiejscawiając Prezydenta RP i Radę Ministrów w segmencie władzy wykonawczej, ustawodawca wyznaczył im jednocześnie dwa, w dużej mierze odmienne, pola działania w państwie. Prezydent jest najwyższym reprezentantem państwa, arbitrem ustrojowo-politycznym oraz gwarantem trwania i poszanowania podstawowych wartości ładu konstytucyjnego (ciągłości władzy państwowej, ustawy zasadniczej, bezpieczeństwa i suwerenności państwa). Rada Ministrów, której skład odzwierciedla większość sejmową, pozostająca pod parlamentarną kontrolą – tworzy i prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej. Do niej także należy administrowanie państwem na co dzień.

Działalność kreacyjna egzekutywy

Nawiązując do wcześniejszych rozważań, warto zwrócić uwagę na wybrane aspekty działalności kreacyjnej (zarówno w rozumieniu powoływania organów państwowych, jak i tworzenia określonej polityki państwa) rządu i prezydenta w tych dziedzinach, które wymagają ich współpracy.

Do najistotniejszych należy powoływanie samej Rady Ministrów. W świetle art. 154 ust. 1 Konstytucji RP, prezydent desygnuje premiera (tj. wyznacza oficjalnego kandydata na urząd prezesa Rady Ministrów, który otrzymuje misję utworzenia rządu), zaś desygnowany premier proponuje skład Rady Ministrów. Desygnacja określonego kandydata zależy od uznania prezydenta – to jeden z dyskrecyjnych aktów urzędowych głowy państwa. Jest to jednocześnie – jak wspomniano już wcześniej – jeden z elementów arbitrażowej funkcji prezydenta, swoisty „wentyl bezpieczeństwa” w sytuacji, gdyby nie zdołała ukształtować się większościowa koalicja rządowa. Przez swe działania prezydent może stymulować jej powstanie. W praktyce skuteczność posunięć głowy państwa zależy jednak od układu sił politycznych w Sejmie. Można zatem przyjąć, że istota desygnacji szefa rządu w polskich warunkach ustrojowych opiera się na regule wyznaczenia na premiera

tego, kto stanie się kandydatem ukształtowanej koalicji większościowej, nawet jeśli stanowi ona obóz polityczny przeciwny prezydentowi. Jerzy Buzek (w 1997 r.), Leszek Miller (2001 r.), Jarosław Kaczyński (2006 r.) oraz Donald Tusk (2007 r.) byli kandydatami przedstawionymi prezydentowi przez większościowe koalicje sejmowe. Odwrotna sytuacja miała miejsce w 2004 r. – premiera Marka Belkę należy uznać za szefa rządu, cieszącego się przede wszystkim zaufaniem prezydenta. Problemem zaufania sejmowego w tym wypadku obrazuje to, że wotum zaufania od Sejmu gabinet Marka Belki uzyskał dopiero w drugim wariantcie, zapasowym, tworzenia Rady Ministrów. Po wyborach w 2005 r. Kazimierz Marcinkiewicz otrzymał od prezydenta misję tworzenia rządu, bez uprzedniego zawiązania większościowej koalicji, choć kandydat PiS i jego gabinet uzyskali poparcie Samoobrony RP i LPR.

Interesująca wydaje się rola Prezydenta RP w powoływaniu rządu. Formalnie Rada Ministrów powoływana jest przez prezydenta na wniosek prezesa Rady Ministrów. Czy jednak w procedurze tej głowa państwa jest jedynie notariuszem konstytucyjnym? Większość konstytucjonalistów reprezentuje słuszne – jak się wydaje – stanowisko, wyrażone między innymi przez Wojciecha Sokolewicza: „Prezydent podejmuje decyzje o powołaniu rządu w proponowanym składzie w zasadzie całkowicie swobodnie – może rząd powołać lub nie powoływać. [...] Prezydent nie może natomiast traktować propozycji selektywnie, a zwłaszcza wprowadzać do RM osób nieproponowanych przez desygnowanego premiera. [...] Propozycję premiera prezydent obowiązany jest traktować *en bloc*”¹⁹. Nie oznacza to jednak – czego dowodzi praktyka ustrojowa – że prezydent nie stara się wpłynąć metodami nieformalnymi, politycznymi, na obsadę poszczególnych urzędów ministerialnych. Interesująco z tej perspektywy rysuje się propozycja nowych rozwiązań konstytucyjnych, przedstawiona po 2001 r. przez Prawo i Sprawiedliwość. Wedle projektu PiS, prezydent mógłby odmówić powołania prezesa Rady Ministrów lub ministra, jeżeli istniałoby „uzasadnione podejrzenie”, że nie będzie on przestrzegać prawa albo jeśli przeciwko powołaniu przemawiałyby ważne względy bezpieczeństwa państwa²⁰.

W świetle obowiązującej konstytucji prezydent bierze również udział w dokonywaniu zmian w składzie urzędującego gabinetu, nie może jednak czynić tego z własnej inicjatywy. Robi to wyłącznie na wniosek szefa rządu lub gdy ministrowi udzielone zostanie przez Sejm wotum nieufności. Jest to zgodne z filozofią

¹⁹ W. Sokolewicz: *Komentarz do artykułów 154-155*, s.11, [w:] L. Garlicki (red.): *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999. Por. też L. Garlicki: *Rada Ministrów: powoływanie – kontrola – odpowiedzialność*, [w:] A. Bałaban (red.): *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002, s.128.

²⁰ Zob. M. Lasocki: *Projekty zmiany Konstytucji RP*, „Społeczeństwo i Polityka. Pismo Edukacyjne” nr 1(10)/2007, s.125.

systemu rządów, wedle której to premier kieruje pracami rządu i jego członków i jako jedyny ma prawo wskazywania osób, z którymi chce współpracować. Prezydent i w tym procesie może używać mechanizmów nacisku politycznego, lecz formalnie nie jest w stanie narzucić premierowi swoich kandydatów na stanowiska ministerialne. Polityka ustrojowa zna również wypadki odmowy powołania w skład Rady Ministrów osoby zaproponowanej przez premiera²¹.

In posterum można rozważyć – wzmacniając w ten sposób arbitrażową funkcję prezydenta – powrót do konstytucyjnego uprawnienia głowy państwa, na podstawie którego prezydent mógłby zwrócić się do Sejmu o odwołanie prezesa Rady Ministrów. Prezydent nie rozstrzygałby zatem dymisji premiera sam, lecz odwoływałby się, zgodnie z zasadami systemu parlamentarnego, do woli większości sejmowej. W ten sposób prezydent mógłby przeciwdziałać kryzysom prowokowanym przez nieudolny, a jednocześnie niechętny dymisji gabinet. Taka regulacja konstytucyjna obowiązywała w Polsce w latach 1989–1992 (do wejścia w życie „małej konstytucji”).

Kolejną znaczącą kwestią w zakresie uprawnień kreacyjnych są nominacje na stanowiska w korpusie dyplomatycznym, a przede wszystkim nominacje ambadorskie. W 1998 r. – niebawem po wejściu w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. – miał miejsce spór między prezydentem a ministrem spraw zagranicznych o rolę obydwu organów w powoływaniu i odwoływaniu ambasadorów²². Spór ten odżył w warunkach kohabitacji po 2007 r. Który z organów państwowych może zatem czuć się depozytariuszem uprawnień kreacyjnych w tej dziedzinie? W świetle obowiązującego porządku konstytucyjnego można mówić o systemie równowagi i współpracy – bez tych elementów prawo czynnej i biernej legacji nie będzie realizowane. Minister spraw zagranicznych przedstawia kandydata na ambasadora, do prezydenta należy natomiast powołanie rzeczzonego. Akt prezydenta wymaga kontrasygnaty prezesa Rady Ministrów. Ambasador nie może zatem być powołany bez wniosku ministra i zgody premiera, lecz – z drugiej strony – Prezydent RP może odmówić powołania przedstawionego mu kandydata. Obsada stanowiska może zatem dokonać się jedynie za porozumieniem trzech wspomnianych organów państwowych. W ten sposób wypełnia się kilka konstytucyjnych dyrektyw: po pierwsze, że system ustrojowy w państwie opiera się na zasadzie podziału władz i zasadzie równowagi; po drugie, że rząd prowadzi politykę zagraniczną państwa (wskazuje osoby, które tę politykę mają realizować podczas misji dyplomatycznej);

²¹ W 2003 r. prezydent A.Kwaśniewski odmówił powołania – na wniosek premiera L.Millera – E.Kralkowskiej na urząd ministra zdrowia.

²² Zob. M.Kruk: *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, [w:] W.Skrzydło, R.Mojak (red.): *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, Lublin 1998, s. 41.

i po trzecie, że Prezydent RP musi, jako głowa państwa – najwyższy reprezentant RP w stosunkach zewnętrznych – uznać takiego kandydata za godnego wykonywania powierzonej mu misji.

Newralgiczną dziedziną współpracy organów egzekutywy jest wewnętrzne i zewnętrzne bezpieczeństwo państwa. Prezydent ma tutaj wiele uprawnień nominacyjnych, nie są to jednak prerogatywy głowy państwa. Występuje mechanizm wzajemnej kontroli i równowagi – analogiczny do wskazanego już wcześniej. I tak na przykład, prezydent mianuje i odwołuje szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego (na wniosek ministra obrony narodowej); mianuje i odwołuje naczelnego dowódcę Sił Zbrojnych na czas wojny (na wniosek premiera); na wniosek ministra obrony narodowej mianuje na pierwszy stopień oficerski, na stopnie generałów i admirałów oraz na stopień marszałka Polski i pozbawia stopnia generalskiego i admirałskiego. Wiosną 2008 r. wystąpił „konflikt nominacyjny” między prezydentem a ministrem obrony narodowej, dotyczący mianowania generałów i admirałów. Minister bez wcześniejszych konsultacji przesłał prezydentowi listę wojskowych, którzy mieli być wyniesieni do stopnia generalskiego i admirałskiego, traktując uprawnienie prezydenta w tej dziedzinie jako notarialne. Prezydent odmówił nominacji większości z proponowanych kandydatów. Należy uznać, że działania ministra nie do końca korespondowały z duchem konstytucji i dotychczasową, słuszną, praktyką ustrojową, wedle której minister konsultował najpierw kandydatury z głową państwa (np. kandydatów na ambasadorów), następnie zaś przesyłał głowie państwa oficjalną, zatwierdzoną w drodze konsultacji, listę kandydatów.

Warto zaznaczyć, że wyżej wymienione czynności urzędowe Prezydent RP podejmuje jako najwyższy zwierzchnik Sił Zbrojnych. Zwierzchnictwo nad armią ma jednak charakter bierno-symboliczny, nie jest to więc w sensie dosłownym dowodzenie Siłami Zbrojnymi. Prezydent – w świetle art. 134 ust. 2 Konstytucji RP – w czasie pokoju sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem ministra obrony narodowej. Podobnie zresztą, wykonując funkcję reprezentanta państwa w stosunkach zewnętrznych, prezydent współdziała z prezesem Rady Ministrów i ministrem spraw zagranicznych.

Reasumując, można uznać, że w zakresie kreacji organów państwowych i powoływania innych ważnych funkcjonariuszy państwa oraz w procesie tworzenia polityki odnoszącej się do newralgicznych dziedzin jego funkcjonowania, pierwotna rola została przypisana Radzie Ministrów, premierowi i ministrom. Wskazuje na to zarówno litera Konstytucji RP z 1997 r., jak i praktyka ustrojowa (pomimo podejmowanych licznych prób jej zmiany i reinterpretacji). Prezydent Rzeczypospolitej nie jest jednak organem o charakterze neutralnym, symbolicznym i notariuszowskim. Konstytucja i praktyka konstytucyjna czynią zeń aktywny element egzekutywy,

z szerokimi możliwościami korekcji planów rządowych oraz hamowania i inspiracji działań gabinetu.

Wybrane koncepcje zmian konstytucyjnych dotyczące działania egzekutywy

Po przyjęciu w 1997 r. Konstytucji RP, wielokrotnie postulowano jej nowelizację bądź uchwalenie nowej ustawy zasadniczej. Wynikało to z artykułowanego często przekonania, że konstytucja nie gwarantuje efektywnych rządów, że jest zbyt eklektyczna (a przez to niespójna) czy też nie nawiązuje do polskich tradycji konstytucyjnych. Postulaty zmiany konstytucji przybierają często postać wypracowanego dokumentu partyjnego (np. projekty PO, PiS, LPR, Samoobrony RP), lecz równie często kończą się na swoistym „fakcie medialnym”, kiedy politycy mówią o koniecznych zmianach, lecz niewiele więcej z tego wynika.

Jednym z ostatnich wystąpień politycznych poświęconych tej sprawie jest inicjatywa Donalda Tuska zgłoszona już po objęciu funkcji prezesa Rady Ministrów w 2007 r. Premier proponował zmianę konstytucji, porządkującą i (jak to można było wywnioskować) enumerującą uprawnienia Prezydenta RP, Rady Ministrów i premiera. Miałyby ona na celu przecięcie sporów kompetencyjnych między podmiotami egzekutywy i ostateczne rozstrzygnięcie, do którego z nich należy kształtowanie i prowadzenie określonej polityki państwa. Trzeba zauważyć, że w propozycji tej – jak i w wielu innych – przebiła przekonanie, że przepisem konstytucyjnym da się ostatecznie rozstrzygnąć wszelkie wątpliwości natury ustrojowej. Jest to – moim zdaniem – stanowisko błędne, bowiem pomija się w ten sposób tak ważne elementy „żywego” ustroju, jak kultura polityczna i prawna, które równie skutecznie jak norma prawna mogą kształtować praktykę ustrojową. Niejako w parze z propozycjami premiera poszła inicjatywa prezydenta, by zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem o zakres uprawnień głowy państwa i rządu. Trybunał nie rozpatruje jednak „pytań kompetencyjnych” – rozstrzygać może natomiast spory kompetencyjne między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa (art. 189 Konstytucji RP). Piotr Winczorek zauważa, iż spór – w znaczeniu konstytucyjnym – „musi dotyczyć podjętych już decyzji, a nie jakichś planów czy politycznych zapowiedzi”²³.

Prawo i Sprawiedliwość, Liga Polskich Rodzin i Samoobrona RP przedstawiły kompleksowe projekty nowej konstytucji. Modele egzekutywy w projektach tych dość znacząco się różnią co do szczegółowych rozwiązań, lecz mają też wiele wspólnych mianowników. Wedle projektu PiS, prezydent miałby być wyłączony

²³ Cyt. za: *Prezydent zapyta TK o uprawnienia swoje i rządu*, <www.gazeta.pl> (stan na 28.11.2007).

z władzy wykonawczej, stając się wydzieloną władzą arbitrażową. Istotnym wzmocnieniem władzy głowy państwa byłby – wspomniany już wcześniej – sposób powoływania Rady Ministrów, a także możliwość wydawania (zatwierdzanych przez Sejm) rozporządzeń z mocą ustawy na co dzień (nie zaś jedynie w warunkach stanu wojennego, jak obecnie) oraz powoływanie 1/3 składu Trybunału Konstytucyjnego. Do rządu należałoby prowadzenie polityki państwa. Projekt PiS przewiduje możliwość powołania przez prezydenta – w obliczu dwóch nieudanych prób – rządu, któremu przez sześć miesięcy Sejm nie mógłby udzielić wotum nieufności²⁴.

Z kolei projekt Samoobrony RP kreował cezarystyczny (superprezydencki) system rządów: „Prezydentowi miałyby podlegać wszystkie inne organy władzy wykonawczej, z rządem na czele: prezydent byłby bezpośrednim zwierzchnikiem premiera i ministrów oraz miałby władzę ich powoływania i odwoływania. Mógłby też zarządzać referenda, obsadzać Prezydium Narodowego Banku Polskiego oraz bez konsultacji z kimkolwiek skrócić kadencję Sejmu”²⁵. W tak zarysowanym modelu rządzenia państwem widać wyraźną inspirację rosyjskim systemem ustrojowym (w ujęciu konstytucji z 1993 r. i późniejszej praktyki ustrojowej).

Interesujący model wzmocnienia egzekutywy zaproponowała LPR. Prezydent, wybierany na dość długą, choć znaną polskiej tradycji siedmioletnią kadencję, mógłby – nawet wbrew woli Sejmu – powoływać premiera (o limitowanym w takiej sytuacji, półrocznym okresie urzędowania). Projekt przewidywał urząd wiceprezydenta, który zastępowałby głowę państwa oraz *ex officio* sprawowałby obowiązki marszałka Senatu²⁶.

Jedynym znaczącym ugrupowaniem, opowiadającym się za dalszym wzmocnieniem rządu i premiera – jako głównymi elementami egzekutywy – jest Platforma Obywatelska. Brakuje jej jednak dopracowanego dokumentu będącego projektem zmian konstytucyjnych²⁷.

Konkluzje

Zręby demokratycznej i prawnej państwowości polskiej budowane są od niepełna dwudziestu lat (choć przyznać należy, że pierwsze próby pojawiły się już na początku lat 80. XX w.). Od jedenastu lat obowiązuje Konstytucja RP, akt powstały

²⁴ Zob. M.Lasocki: *Projekty zmian Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. na tle rozważań o zmianie konstytucji*, „Studia Politologiczne” 2006 r., vol. 10, s. 56.

²⁵ W.Sadurski: *Porządek konstytucyjny*, [w:] L.Kolarska-Bobińska, J.Kucharczyk, J.Zbieranek (red.): *Demokracja w Polsce 2005–2007*, Warszawa 2007, s. 15.

²⁶ Tamże, s. 16.

²⁷ Por. *Polska obywatelska. Podstawy programu politycznego Platformy Obywatelskiej RP*, Warszawa 2007, <www.po.org.pl>.

w wyniku kompromisu politycznego, który w sposób pełny opisuje mechanizmy ustrojowe Rzeczypospolitej. Pamiętajmy, że to tylko jedna strona medalu. Wspomniany czas jest zbyt krótki, by zbudować trwałe fundamenty praktyki ustrojowej, lub innymi słowy – „konstytucji rzeczywistej”. Dotyczy to również modelu egzekutywy i wzajemnych relacji segmentów władzy wykonawczej – Prezydenta RP i Rady Ministrów. Zjawiskami, które nie sprzyjają ukształtowaniu się trwałej praktyki są między innymi: brak ugruntowanej kultury politycznej i prawnej; przeświadczenie, że jedyną drogą tworzenia rzeczywistości ustrojowej są zmiany w przepisach prawnych (inflacja chronicznie zmienianych aktów prawnych); niestabilność rządów w powiązaniu z niestabilnością koalicji rządowych; pojawiające się często okresy kohabitacji czy wreszcie czynnik, którego w analizie ustrojowej – szczególnie politologicznej – nie można pominąć: zachowania, osobowość, umiejętności osób piastujących urzędy państwowe (czynnik behawioralny).

Cele ustrojodawcy konstytucyjnego wydają się jasne – stworzenie między władzami politycznymi, ale również wewnątrz tych władz, stanu równowagi, wzajemnej kontroli i inspiracji. Jest to dążenie do modelu rządów umiarkowanych. Dlatego trudno zgodzić się z uwagami na temat polskiej egzekutywy, wedle których wprowadzanie „elementów dwóch różnych modeli powoduje eklektyzm regulacji prawnej i jej niespójność. Nie można równocześnie opowiadać się za mocnym prezydentem i mocnym premierem”²⁸. Na tym bowiem polega rola „mocnego premiera”, że prowadzi nawę państwową, mając oparcie w demokratycznie wyłonionej większości sejmowej, zaś „mocnego prezydenta”, że potrafi aktywnie rozwiązywać kryzysy w państwie, niejako „patrzy na ręce” rządowi, ale nie stara się przejąć państwowych sterów. Sytuacji nie rozwiążą propozycje zmian konstytucyjnych, opierające się na przeświadczeniu, że kluczem do stabilizacji egzekutywy jest uczynienie prezydenta organem władczym. W niesprzyjających okolicznościach politycznych może to bowiem doprowadzić do zachwiania równowagi ustrojowej, a nawet próby zaprowadzenia swoistego cezaryzmu demokratycznego.

dr Tomasz Słomka
adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych
Uniwersytetu Warszawskiego

²⁸ B. Banaszak: *Egzekutywa w Polsce – stan obecny i uwagi de lege fundamentalis ferenda*, „Przegląd Sejmowy” nr 3/2006, s. 9.

USTALENIA NIEKTÓRYCH KONTROLI

Ryszard Ostaszewski

PROBLEMY Z REALIZACJĄ WYBRANYCH INWESTYCJI DROGOWYCH

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w I kwartale 2008 r. kontrolę wykonania budżetu państwa w 2007 r. w zakresie realizacji wydatków ze środków publicznych na inwestycje budowlane. Skontrolowano między innymi 7 inwestycji infrastruktury drogowej, tj. budowę: obwodnicy Puław (I etap) wraz z budową nowego mostu przez Wisłę w ciągu drogi krajowej nr 12, drogi ekspresowej S-69 Żywiec-Zwardoń, drogi S-22 Elbląg-Grzechotki, autostrady A-4 Zgorzelec-Krzyżowa, obwodnicy Gorzowa Wlkp. na drodze S-3 (II etap), drogi S-8 Radzymin-Wyszków z obwodnicą Wyszkowa, obwodnicy Garwolina na drodze S-17.

Celem kontroli była realizacja wydatków ze środków publicznych na inwestycje drogowe, a także sprawowanie nadzoru przez dysponentów części budżetowych nad ich planowaniem i wykonaniem inwestycji. Izba pozytywnie, choć z zastrzeżeniami, oceniła¹ wydawanie pieniędzy publicznych, natomiast nadzór dysponentów nad planowaniem, przygotowaniem i finansowaniem inwestycji ze środków budżetu państwa – negatywnie.

Ustalono, że dysponenci części budżetowych podejmowali decyzje o ujęciu finansowania inwestycji budowlanych ze środków budżetu państwa, mimo że inwestorzy nie przedstawili odpowiednich dokumentów, określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa².

¹ Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2007 r. budżetu państwa – Realizacja wydatków ze środków publicznych na inwestycje budowlane, nr ewid. 118/2008/P071118/KSR.

² DzU nr 120, poz. 831.

Inwestorzy nie mieli programów inwestycji, bądź były one niekompletne. Nie zawierały informacji o zakresie rzeczowym i okresie realizacji inwestycji, o planowanych efektach, o ekonomicznej efektywności, a także o przewidywanych łącznych kosztach.

Podczas realizacji inwestycji nieprawidłowości dotyczyły m.in. błędów w dokumentacji projektowej, nieterminowego wykonania robót, niegospodarnego wydawania środków publicznych, a także naruszenia przepisów ustawy o finansach publicznych, ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy – Prawo budowlane.

Zgodnie z zasadami organizacji procesu inwestycyjno-budowlanego, efektywność realizacji inwestycji zależy m.in. od właściwego przygotowania poszczególnych etapów. W omawianej kontroli badanie procesu inwestycyjnego nastąpiło na etapie budowy. Ten sposób podejścia umożliwił spojrzenie na wcześniejsze etapy (opracowanie programu inwestycji, projektu budowlanego i wykonawczego, przeprowadzenie przetargów, zawarcie umów, terminowość wykonania zadań), a tym samym dostrzeżenie ewentualnych uchybień i nieprawidłowości. W artykule omówiono błędy, które negatywnie wpłynęły na przebieg procesu inwestycyjnego.

Przygotowanie inwestycji

Dysponenti części budżetowych przekazywali środki na finansowanie inwestycji, mimo że inwestorzy nie byli prawidłowo przygotowani do ich realizacji. Doprowadziło to do niewykonania planu w 2007 r.

W 2007 r. na 7 skontrolowanych inwestycji z zakresu infrastruktury drogowej zaplanowano 1 342 334 tys. zł, z których wykorzystano 1 069 323 tys. zł, czyli 79,7% (bez środków niewygasających z 2007 r.). Dwie inwestycje miały być współfinansowane ze środków Funduszu Spójności (FS). Na budowę autostrady A-4 Zgorzelec-Krzyżowa w ogóle nie wydano pieniędzy z FS, natomiast na drugą inwestycję – budowę drogi S-8 Radzymin-Wyszaków z obwodnicą Wyszkowa wykorzystano 25,9% środków z tego funduszu.

Dwóch inwestorów nie miało aktualnych i zaakceptowanych przez dysponentów części budżetowej programów inwestycji. Jednak pomimo to zaplanowano w 2007 r. dotacje z budżetu państwa oraz z innych źródeł.

Budowa drogi ekspresowej S-69 Żywiec-Zwardoń była realizowana w 2007 r. na podstawie programu z lipca 2006 r. oraz aneksów nr 1 (z września 2006 r.) i nr 2 (z kwietnia 2007 r.), których nie przedstawiono do akceptacji dysponentowi części budżetowej. Program i aneksy zatwierdził dyrektor Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (zwanej dalej GDDKiA) w Katowicach

i uzgodniono je z zastępcą generalnego dyrektora dróg krajowych i autostrad oraz z radcą generalnego dyrektora i dyrektorem biura planowania.

GDDKiA Oddział w Olsztynie nie dysponowała zaktualizowanym programem inwestycji dla budowy drogi S-22 na odcinku Elbląg-Grzechotki, spełniającym wymagania określone w rozporządzeniu. W styczniu 2008 r. program ten uaktualniono, jednak nie ujęto w nim danych wymienionych w §6 ust. 1 pkt 1 lit. f i g rozporządzenia, dotyczących przewidywanego okresu zagospodarowania obiektów budowlanych i innych składników majątkowych, planowanych środków finansowych wraz ze źródłami ich pochodzenia oraz źródeł finansowania inwestycji w poszczególnych latach realizacji.

Ustalono, że GDDKiA nie wypełniła warunków określonych w dyrektywie Rady Wspólnot Europejskich z 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny wpływu na środowisko wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prawne (85/337/EWG)³. To spowodowało, że budowa autostrady A-4 Zgorzelec-Krzyżowa nie była współfinansowana ze środków Unii Europejskiej do końca 2007 r. W rozporządzeniu Rady Ministrów z 13 lutego 2007 r. w sprawie ustalenia programu rzeczowo-finansowego dla inwestycji drogowych realizowanych z wykorzystaniem środków KFD⁴ określono „Program na rok 2007”, w którym wydatki w 2007 r. zaplanowano na kwotę 60 000 tys. zł. Zgodnie z art. 10 decyzji Komisji Europejskiej, żadna płatność nie może zostać dokonana, dopóki władze polskie nie wykażą Komisji, że procedury wymagane w wymienionej dyrektywie zostały spełnione. Do końca 2007 r. strona polska nie wypełniła tych warunków, dlatego inwestycja była finansowana wyłącznie ze środków budżetu państwa.

GDDKiA Oddział we Wrocławiu nie przygotowała we właściwy sposób „Raportu o oddziaływaniu budowy autostrady A-4 Zgorzelec-Krzyżowa na środowisko”. Nie przeprowadzono prawidłowego postępowania dla projektu, określonego w załączniku do dyrektywy Rady Wspólnot Europejskich z 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny wpływu na środowisko wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prawne (85/337/EWG)⁵. Raport o oddziaływaniu budowy autostrady A-4 Zgorzelec-Krzyżowa na środowisko, sporządzony według stanu prawnego obowiązującego w dniu zawarcia umowy (listopad 2003 r.), już podczas jego weryfikacji (grudzień 2004 r.) wymagał dostosowania do przepisów Unii Europejskiej, a w lipcu 2005 r. (termin odbioru) – również do zmienionych przepisów prawa krajowego. W celu dostosowania raportu do wymagań prawa, GDDKiA Oddział we Wrocławiu skierował 22 sierpnia 2005 r. do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego

³ DzU nr L 175, 05.07.1985, zmieniona dyrektywą Rady (97/11/EWG) z 3.03.1997 (DzU nr L 073, 14.03.1997).

⁴ DzU nr 28, poz. 188.

⁵ Jak w przyp. 3.

(DUW) wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach inwestycji, a w listopadzie 2006 r. uzyskał stosowną decyzję. Postępowanie oddziału, a także wymiana korespondencji między projektantami, DUW, GDDKiA w Warszawie, wynikały w dużej mierze z braku doświadczenia oraz wiedzy w sprawach decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach inwestycji. Przyspieszenie nastąpiło dopiero po wystąpieniu do DUW z zapytaniem o zakres raportu. Projektant (za cenę 140,3 tys. zł) opracował nowy raport o oddziaływaniu na środowisko (umowa z lipca 2006 r.). Dopiero ten raport, po uzgodnieniu z ministrem środowiska, był podstawą do wydania w listopadzie 2006 r. decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach inwestycji. W ocenie biegłego powołanego przez NIK w trakcie kontroli, raport i przyjęte w nim rozwiązania na przykład w zakresie kompensacji skutków inwestycji na środowisko wskazują, że budowa autostrady A-4 Zgorzelec-Krzyżowa była projektowana w jednej lokalizacji (bez rozwiązania alternatywnego), co naruszało obowiązujące prawo Unii Europejskiej.

GDDKiA, planując w 2007 r. realizację 2 spośród 7 inwestycji, nie miała prawa dysponowania nieruchomościami niezbędnymi na użytek budowy. Utrudniało to rozwinięcie pełnego frontu robót, zgodnie z harmonogramem. Inwestor budowy autostrady A-4 Zgorzelec-Krzyżowa w lipcu 2006 r., tj. w momencie sporządzenia programu inwestycji, nie miał uprawnień do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane w odniesieniu do 56 (spośród 1130) działek niezbędnych do uzyskania pozwolenia na budowę dla całego przedsięwzięcia. Wszystkich nieruchomości koniecznych do prowadzenia robót budowlanych nie pozyskano również do kwietnia 2007 r., tj. do czasu rozpoczęcia robót budowlanych.

Również do września 2006 r., tj. w terminie określonym w programie inwestycji, nie pozyskano działek niezbędnych do budowy drogi S-8 Radzymin-Wyszków z obwodnicą Wyszkowa. Uniemożliwiło to wykonawcy rozpoczęcie i prowadzenie inwestycji zgodnie z harmonogramem robót. W połowie marca 2008 r. inwestor nie miał prawa dysponowania nieruchomościami na cele budowlane w stosunku do 1 spośród 908 działek i nie miał prawa własności 158 działek objętych budową odcinka Radzymin-Wyszków, przy czym jedna z działek była w trakcie zakupu, a w stosunku do 157 działek prowadzono postępowanie wywłaszczeniowe.

Inwestor ubiegający się o dotację z budżetu państwa zobowiązany jest określić wartość kosztorysową inwestycji, a następnie corocznie (ze względu na zmianę cen robocizny, materiałów i sprzętu) dokonać jej przeliczenia. Obowiązek przeliczenia wartości kosztorysowej inwestycji wynika z §6 ust. 1 pkt 3 i ust. 4 rozporządzenia. Nieprawidłowe ujęcie wartości kosztorysowej inwestycji utrudniało rzetelne planowanie procesu inwestycyjnego, terminowe regulowanie zobowiązań finansowych i terminowe zakończenie zadań. W programie inwestycji budowy obwodnicy Gorzowa Wielopolskiego na drodze S-3 (II etap), sporządzonym w trakcie

realizacji zadania, na skutek pomyłki zawyżono wartość robót w umowie z wykonawcą o 3600 tys. zł (plus VAT). W konsekwencji, w załącznikach do rozporządzeń Rady Ministrów z 18 stycznia 2006 r. i 13 lutego 2007 r. w sprawie ustalenia „Programu rzeczowo-finansowego dla inwestycji drogowych realizowanych z wykorzystaniem środków Krajowego Funduszu Drogowego”⁶, wykazano zawyżoną wartość kosztorysową inwestycji.

Realizacja inwestycji

Budowa autostrady A-4 Zgorzelec-Krzyżowa została rozpoczęta, mimo że inwestor nie uzyskał ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę dwóch jej odcinków. Naruszało to kryterium legalności i było niezgodne z art. 28 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane. Budowa tej autostrady została podzielona na dwa odcinki: A i B. Roboty na obu odcinkach rozpoczęto na podstawie nieostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę. W kwietniu 2007 r. prace rozpoczęto na odcinku A oraz na odcinku B od km 22+000 do km 44+900. Nastąpiło to 7 miesięcy przed dniem, w którym pozwolenie na budowę, tj. decyzja wojewody dolnośląskiego z marca 2007 r. stała się ostateczna. W pozostałej części odcinka B, tj. od km 44+900 do km 51+400 roboty rozpoczęto w październiku 2007 r., pomimo że do dnia zakończenia kontroli NIK (28 marca 2008 r.) pozwolenie na budowę, tj. decyzja wojewody dolnośląskiego z października 2007 r. nie była jeszcze ostateczna.

Przeprowadzone kontrole wykazały brak należytego przygotowania inwestorów do realizacji robót budowlanych zgodnie z harmonogramem. Inwestorzy oraz wykonawcy nie zorganizowali prawidłowo procesu inwestycyjnego, co skutkowało przedłużeniem terminów realizacji obiektów, a także wzrostem kosztów. W ocenie NIK były to działania nierzetelne i niegospodarne. Nieprawidłowości stwierdzono w 4 inwestycjach. Na przykład okres budowy obwodnicy Gorzowa Wielkopolskiego na drodze S-3 (II etap) został ustalony z wykonawcą na 600 dni od daty rozpoczęcia robót. Przedłużony został w styczniu 2007 r. o 149 dni, a następnie w maju 2007 r. o 92 dni, tj. do połowy sierpnia 2007 r. Uzasadnieniem przedłużenia były inne niż w projekcie warunki gruntowe i gruntowo-wodne na niektórych odcinkach oraz warunki klimatyczne, niesprzyjające wykonywaniu robót ziemnych, izolacyjnych i bitumicznych w okresie od połowy grudnia 2006 r. do końca marca 2007 r.

Opóźnienia wykonawcze w stosunku do harmonogramu wystąpiły również przy budowie drogi S-22 na odcinku Elbląg-Grzechotki, zwłaszcza w pracach na drogach dojazdowych. Przyczyną opóźnienia było niewielkie zaangażowanie wykonawcy w pierwszych miesiącach. Pomimo podejmowania działań zmierzających

⁶ DzU z 2006 r., nr 25, poz. 183 oraz DzU z 2007 r., nr 28, poz. 188, ze zm.

do zdyscyplinowania wykonawcy, na koniec 2007 r. wykonano o 28% mniej prac niż planowano. Deklarowany przez wykonawcę termin zakończenia budowy dróg dojazdowych (16 listopada 2008 r.) przekraczał o ponad 4 miesiące termin zakończenia inwestycji.

Skutkiem opóźnień wykonawczych infrastruktury drogowej były m.in. przesunięcia na okresy późniejsze nakładów zarezerwowanych na poszczególne lata, a także zwiększenie kwot nakładów na przykład z powodu zmiany zakresu robót. Największy wzrost nakładów odnotowano przy budowie drogi ekspresowej S-69 Żywiec-Zwardoń (o 196,6 mln zł), drogi S-22 na odcinku Elbląg-Grzechotki (o 111,2 mln zł) oraz S-8 Radzymin-Wyszków z obwodnicą Wyszkowa (o 92,3 mln zł). Największe wydłużenie okresu realizacji projektu wystąpiło przy budowie drogi Żywiec-Zwardoń (o 2 lata).

W trakcie realizacji dwóch inwestycji drogowych miało miejsce potwierdzenie odbioru robót, które nie zostały wykonane. Postępowanie to było działaniem nierzetelnym i niegospodarnym. W jednym wypadku uniemożliwiło dochodzenie od wykonawcy kar w wysokości 1260 tys. zł za nieterminową realizację zadania. Na budowie obwodnicy Gorzowa Wielkopolskiego na drodze S-3 (II etap) inżynier kontraktu⁷ wystawił 28 sierpnia 2007 r. tzw. świadectwo przejęcia, potwierdzające zakończenie robót 15 sierpnia 2007 r., tj. w terminie kontraktowym. W wykazie usterek wyszczególniono 145 pozycji robót zaległych i usterek w robotach drogowych, 71 pozycji w obiektach mostowych oraz 13 w infrastrukturze drogowej. Usunięcie braków, na przykład oznakowanie poziome i pionowe jezdni, uzupełnienie barier ochronnych, naprawa uszkodzonych elementów betonowych (ścieków, obrzeży, krawężników), wymagało zajęcia jezdni. Wykonawca, mając już świadectwo przejęcia, w znacznym stopniu ograniczył swoje działania w przygotowaniu obwodnicy do odbioru ostatecznego. Dopiero 19 października 2007 r., tj. 65 dni po dacie określonej w świadectwie przejęcia, kierownik budowy zgłosił zasadnicze ukończenie robót, a decyzja o pozwoleniu na użytkowanie obwodnicy została wydana 12 listopada 2007 r. Działanie takie uniemożliwiło dochodzenie od wykonawcy odszkodowania z tytułu umowy za nieterminowe wykonanie kontraktu, wynoszącego 1260 tys. zł. Skutkiem przedwczesnego sporządzenia świadectwa przejęcia było również rozpoczęcie z dniem jego wydania okresu gwarancji, chociaż obwodnica nie mogła być użytkowana.

Na budowie drogi ekspresowej S-69 Żywiec-Zwardoń wydano potwierdzenie tzw. przejściowego świadectwa płatności oraz zatwierdzenia do wypłaty faktury VAT z 7 grudnia 2007 r. na kwotę brutto 13 784,9 tys. zł za realizację robót na

⁷ Osoba wyznaczona przez GDDKiA Oddział w Zielonej Górze do m.in. potwierdzania przejściowych certyfikatów płatności i zakończenia robót lub ich części.

odcinku C2, wystawionej przez wykonawcę niezgodnie z postanowieniami warunków kontraktu. Świadcstwo oraz wystawiona na jego podstawie faktura obejmowały wartość prac za okres od 19 listopada do 6 grudnia 2007 r., podczas gdy zgodnie z warunkami kontraktu powinny tylko obejmować wartość realizacji do 30 listopada 2007 r. Wartość prac rozliczonych w dokumentach, które wykonano i zakończono w grudniu 2007 r., wyniosła brutto 2603,4 tys. zł. Ponadto stwierdzono, że w świadectwie i fakturze uwzględniono również roboty o wartości brutto 400 tys. zł, które nie zostały zrealizowane do dnia wystawienia faktury. Dotyczyło to na przykład wykonania podbudowy i nawierzchni z betonu asfaltowego oraz przebudowy linii 15 kV.

W trakcie realizacji jednej spośród kontrolowanych inwestycji gospodarka finansowa nie była prowadzona prawidłowo, tj. zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁸. Nie prowadzono tam kontroli finansowej oraz nieterminowo regulowano zobowiązania, co naruszało art. 35 ust. 3 tej ustawy. W 2007 r. w trakcie budowy drogi ekspresowej S-69 Żywiec-Zwardoń uregulowano 292 zobowiązania o łącznej wartości 59 705,8 tys. zł, w tym 134 zobowiązania na kwotę 19 880,5 tys. zł (33,3% ogółu) uregulowano po upływie terminu – nawet do 251 dni. Oddział GDDKiA w Katowicach w 2007 r. uregulował po terminie 119 zobowiązań o wartości 3084,8 tys. zł. Spowodowało to uszczuplenie środków publicznych wskutek zapłaty przez ten oddział odsetek za zwłokę w łącznej wysokości 2,7 tys. zł. Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁹, niewykonanie przez jednostkę sektora finansów publicznych zobowiązania, którego skutkiem jest zapłata odsetek, stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Błędy i braki w dokumentacji projektowej wystąpiły w odniesieniu do 3 inwestycji. W wyniku tego konieczne było opracowanie dokumentacji zamiennej, opóźniła się realizacja robót budowlanych, a w konsekwencji przedłużyły się terminy realizacji inwestycji oraz wzrosły koszty. W ocenie NIK, taka sytuacja miała miejsce z powodu nieprzeprowadzenia rzetelnej weryfikacji dokumentacji projektowej przez inwestorów przed przekazaniem jej wykonawcom. Na przykład: dokumentacja projektowa budowy autostrady A-4 Zgorzelec-Krzyżowa wymagała licznych poprawek, zmian i uzupełnień, co w konsekwencji spowodowało zwłokę w rozpoczęciu robót budowlanych. Na zlecenie GDDKiA Oddział we Wrocławiu weryfikacja sporządzonej dokumentacji została wykonana przez projektanta z Wrocławia do 10 grudnia 2004 r. Dokumentacja zawierała braki i błędy, ale została przyjęta pod warunkiem dokonania poprawek i uzupełnień, w terminie do 14 stycznia 2005 r.

⁸ DzU z 2005 r., nr 249, poz. 2104, ze zm.

⁹ DzU z 2005 r., nr 14, poz. 114, ze zm.

Powołana w oddziale komisja weryfikacyjna poprawioną dokumentację przyjęła dopiero w lipcu 2005 r., tj. 6 miesięcy po wyznaczonym terminie. GDDKiA w Warszawie nie naliczyła kar wykonawcy za nieterminowe sporządzenie ostatecznej wersji dokumentacji. Komisja weryfikacyjna przyjęła dokumentację, pomimo że projekt budowlany – co stwierdził wojewoda dolnośląski postanowieniami nr 28/07 z 12 lutego i 34/07 z 1 marca 2007 r. nakazującymi usunięcie nieprawidłowości – był niezgodny z decyzjami ustalającymi lokalizację autostrady A-4 na terenie województwa dolnośląskiego i wcześniejszego województwa jeleniogórskiego i legnickiego¹⁰.

Dokumentacja projektowa budowy drogi S-8 Radzymin-Wyszków z obwodnicą Wyszkowa, pomimo przeprowadzonej przez GDDKiA Oddział w Warszawie weryfikacji, miała wady i braki. Spowodowało to konieczność opracowania dokumentacji zamiennej i wykonania robót dodatkowych. Na 31 grudnia 2007 r. wzrost kosztów budowy z powodu wprowadzenia zmian oszacowany został na 5861,6 tys. zł. Konieczność dokonania zmian w dokumentacji spowodowana była: w branży mostowej – brakiem rozwiązania projektowego dla wykonania niektórych prac w rejonie obiektów inżynierskich; w branży drogowej – pominięciem w kosztorysie ofertowym obmiaru warstwy podłoża z kruszywa stabilizowanego cementem dla dróg lokalnych powiatowych (2478 tys. zł); w pozostałych branżach (gazowej, wodno-kanalizacyjnej, telekomunikacyjnej) – brakiem rozwiązań skrzyżowań projektowanej drogi gminnej z istniejącą siecią gazową wysokiego ciśnienia. Konieczne było również zlecenie badań izolacji rur i usunięcie defektów. Ponadto zabrakło synchronizacji rzędnych w projekcie przebudowy sieci trakcyjnej z dokumentacją techniczną budowy wiaduktu nad torami PKP w Lucynowie. Trzeba było zatem przeprofilować sieć trakcyjną w celu jej obniżenia pod wiaduktem, aby wyeliminować kolizję i nie dopuścić do przerwy w robotach montażowych konstrukcji nośnej wiaduktu.

Badania kontrolne ujawniły nieprawidłowości w sprawowaniu funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego przy realizacji dwóch inwestycji. Ustanowione przez inwestora osoby do pełnienia tej funkcji nie wywiązywały się ze swoich zadań rzetelnie i zgodnie z zasadami wiedzy technicznej. Inspektorzy nie egzekwowali od kierowników budów zgodnego ze specyfikacją techniczną wykonania robót i dopuścili do wadliwej budowy niektórych elementów obiektów. Na obwodnicy

¹⁰ Decyzja nr 2/98 wojewody jeleniogórskiego z 23.03.1998 r. o ustaleniu lokalizacji autostrady płatnej A-4 na terenie woj. jeleniogórskiego dla odcinka Zgorzelec km 0+000 – Krzyżowa km 48+2007,17; decyzja nr GP/AW/7334-4/4864/97/98 wojewody legnickiego z 15.04.1998 r. o ustaleniu lokalizacji autostrady płatnej A-4 dla odcinka przebiegającego na terenie woj. legnickiego od km 50+123 do km 122+684 oraz decyzja nr I-Pd-1/05 wojewody dolnośląskiego z 3.02.2005 r. o ustaleniu lokalizacji drogi dla połączenia linii rozgraniczających autostrady A-4 na odcinku Zgorzelec-Krzyżowa w woj. dolnośląskim.

Gorzowa Wielkopolskiego na drodze S-3 (II etap) stwierdzono odstępstwa od wymagań specyfikacji technicznych. Najczęściej dotyczyły one robót ziemnych, związanych z formowaniem nasypów i wykonywaniem zasypek w obrębie obiektów mostowych. Sprzeczne z art. 22 pkt 7 oraz art. 25 pkt 3 Prawa budowlanego było niezgłaszanie przez wykonawcę i nieodbieranie przez inspektorów nadzoru robót ulegających zakryciu przy wznoszeniu wysokich nasypów. Zgodnie ze specyfikacjami technicznymi, nasypy powinny być wykonywane metodą warstwową, a przystąpienie do układania kolejnej warstwy mogło nastąpić dopiero po stwierdzeniu prawidłowego ułożenia warstwy poprzedniej.

Odstępstwa dotyczyły także jakości wykonanych robót. W trakcie realizacji dwóch inwestycji inwestorzy nie egzekwowali zastosowania materiałów o wymaganych parametrach albo nie żądali naprawy wadliwie wykonanych elementów. Na budowie obwodnicy Gorzowa Wielkopolskiego na drodze S-3 (II etap) w protokole odbioru ostatecznego wykazano m.in. niezakończenie nasadzeń zieleni i brak jej pielęgnacji. Do końca 2007 r. zapłacono wykonawcy 344,4 tys. zł, czyli 93,4% wartości kosztorysowej tych prac. W trakcie przeglądu gwarancyjnego przeprowadzonego w marcu 2008 r. stwierdzono, że część drzew może się nie przyjąć. Oględziny zieleni na 7 odcinkach obwodnicy wykazały, że część drzew posadzono niezgodnie z dokumentacją projektową, specyfikacjami technicznymi oraz Polską Normą.

Na budowie obwodnicy Puław (I etap) oraz nowego mostu przez Wisłę, w ciągu drogi krajowej nr 12, oględziny wykazały uchybienia i nieprawidłowości w wykonaniu robót, mające wpływ na stan techniczny obiektów. Stwierdzono, że bariery w rejonie jednego z obiektów nie zachowywały linii poziomej, brakowało humusu, pobocza i nasypy były rozwarstwione w wyniku erozji wód opadowych, a przepusty nieobudowane.

*

Nieprawidłowości ujawnione przez Najwyższą Izbę Kontroli świadczą o niewłaściwym planowaniu i przygotowaniu do realizacji inwestycji drogowych. Nieprzestrzeganie zasad i trybu ich finansowania z budżetu państwa, określonych w przepisach prawa, wydłuża terminy wykonania, a także skutkuje nieefektywnym wykorzystaniem pieniędzy.

Podczas budowy autostrad i dróg ekspresowych występuje więcej trudności niż przy realizacji innych skontrolowanych inwestycji. Są to przedsięwzięcia skomplikowane, a dotyczące ich przepisy nakładają wiele szczegółowych wymagań na inwestorów i wykonawców. Wszystko to powinno obligować do dobrego przygotowania prac. Opisane podczas kontroli nieprawidłowości i uchybienia dowodzą jednak słabości wielu działań.

W celu ich wyeliminowania, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, niezbędne jest podjęcie wielu działań, między innymi przez ministra infrastruktury w ramach sprawowanego nadzoru nad Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad. Należałoby wzmocnić kontrolę inwestycji drogowych, zwłaszcza na etapie planowania i przygotowania. Izba wystosowała wniosek do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad o właściwe przygotowanie inwestycji drogowych, a także staranne przeprowadzenie weryfikacji dokumentacji projektowej w celu wyeliminowania robót dodatkowych i wydłużenia terminów oddania inwestycji.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, zrealizowanie wniosków pokontrolnych przyczyni się do usprawnienia procesu inwestycyjnego, a także bardziej efektywnego wykorzystania środków finansowych.

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

Janina Kociszewska
Marzanna Lipińska

ZASPOKAJANIE POTRZEB MIESZKANIOWYCH PRZEZ GMINY

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 75 ust. 1 nałożyła na władze publiczne obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, przeciwdziałaniu bezdomności, wspieraniu rozwoju budownictwa socjalnego oraz popieraniu indywidualnych działań zmierzających do uzyskania własnego mieszkania. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, m.in. w zakresie gminnego budownictwa mieszkaniowego, zostało powierzone gminom¹ i należy do ich zadań własnych. Obowiązek zapewnienia lokali socjalnych i lokali zamiennych, a także zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach² gminy powinny realizować m.in. z wykorzystaniem zasobu komunalnego. Przemiany w sferze mieszkalnictwa po 1989 r. wpłynęły na zmianę struktury zasobów mieszkaniowych pod względem własności.

Po utworzeniu gmin i powstaniu mienia komunalnego znaczna liczba prywatnych budynków została zwrócona dawnym właścicielom bądź ich spadkobiercom, część sprzedano, a gminy przejęły niektóre zasoby mieszkaniowe likwidowanych zakładów pracy. Po wejściu w życie ustawy z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali nasiliła się prywatyzacja lokali mieszkalnych, tj. wyodrębnianie własności lokali na rzecz dotychczasowych najemców. Wszystkie te czynniki spowodowały zmniejszenie rozmiarów i roli zasobów gmin. Struktura lokali mieszkalnych pod względem wieku (okresu wybudowania) jest też znacznie zróżnicowana przestrzennie.

¹ Art. 7 ust. 1 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1591, ze zm.).

² Art. 4 ustawy z 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. DzU z 2005 r., nr 31, poz. 266, ze zm.).

W województwach zachodnich i południowo-zachodnich, a zwłaszcza w dolnośląskim, lubuskim i opolskim, znacznie wyższy jest odsetek mieszkań w starych budynkach, wybudowanych przed 1945 r., w porównaniu z województwami Polski środkowej i wschodniej. Poważnym problemem jest zły stan techniczny zasobów mieszkaniowych. Szacuje się, że liczba mieszkań kwalifikujących się do wyburzenia wynosi 550-800 tys., a około 750 tys. lokali mieszkalnych wymaga remontu.

Od 2001 r. rocznie oddawanych jest do użytkowania około 100 tys. nowych lokali mieszkalnych; buduje się około 3 mieszkań na 1000 osób, co plasuje nasz kraj na ostatnim miejscu w Unii Europejskiej. Bezwzględny demograficzny deficyt mieszkaniowy wynosi około 1,5 mln lokali. Zdaniem ekspertów unijnych, około 10 milionów Polaków mieszka w zasobie niespełniającym uznawanych standardów.

W latach 2004–2006 ponad połowę zasobów mieszkaniowych (odpowiednio 57,4%, 59% i 58,9%) stanowiły zasoby osób fizycznych, około 10% komunalne zasoby mieszkaniowe. W tym okresie liczba lokali mieszkalnych zbudowanych przez inwestorów³ na sprzedaż lub wynajem zwiększyła się i wyniosła w 2004 r. – 24,2 tys., a w 2005 r. – 33 tys. W 2005 r.⁴ w zasobach mieszkaniowych stanowiących własność gmin lokale socjalne stanowiły około 4% (tj. 49,8 tys.).

Charakterystyczne dla zasobów komunalnych są wysokie – w porównaniu z innymi formami własności – koszty utrzymania zasobów lokalowych w przeliczeniu na 1m² powierzchni użytkowej w budynkach z lokalami mieszkalnymi. Według danych GUS⁵, koszty zarządu i administracyjno-biurowe w przeliczeniu na 1m² były najwyższe – spośród wszystkich form własności⁶ – w zasobach należących do gmin. Koszty te na przykład w 2006 r. wyniosły w gminach 81,30 zł/m², a koszty eksploatacji, obejmujące⁷ koszty: zarządu i administracyjno-biurowe, konserwacji i remontów, podatków i opłat na rzecz gminy oraz pozostałe koszty – 58,40 zł/m². W zasobach spółdzielni mieszkaniowych kształtowały się one odpowiednio na poziomie 80,80 zł/m² oraz 40,30 zł/m². Na ich wysokość istotny wpływ mają koszty zarządu i administracyjno-biurowe, które w zasobach komunalnych wynoszą 19,40 zł/m². Wysokość tych obciążeń w spółdzielniach mieszkaniowych, wspólnotach mieszkaniowych i innych podmiotach przedstawiono na rysunku 1.

³ Według GUS – budownictwo przeznaczone na sprzedaż lub wynajem, realizowane w celu osiągnięcia zysku przez różnych inwestorów np. firmy developerskie, gminy.

⁴ Opracowania GUS: *Gospodarka mieszkaniowa w 2004 r.* oraz *Gospodarka mieszkaniowa w 2006 r.* – nie podano danych o liczbie lokali socjalnych. Informacje w tym zakresie zawiera tylko sprawozdanie *Gospodarka mieszkaniowa w 2005 r.*

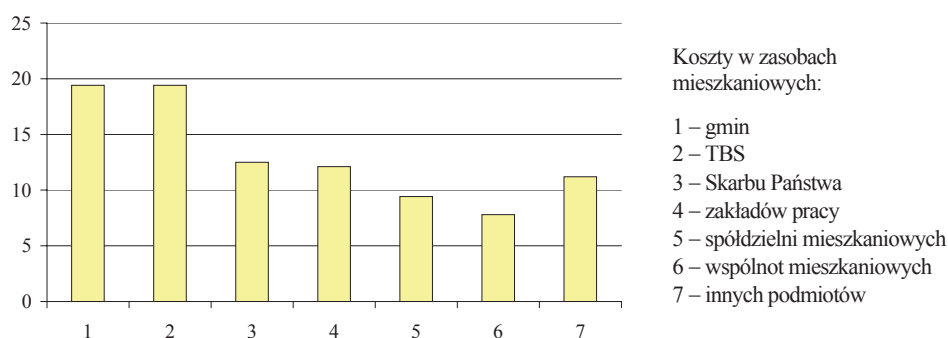
⁵ GUS, *Gospodarka mieszkaniowa w 2006 r.*

⁶ Według definicji GUS, zasoby mieszkaniowe stanowiące własność: gmin, товариств budownictwa społecznego, Skarbu Państwa, zakładów pracy, spółdzielni mieszkaniowych i innych podmiotów.

⁷ Według definicji GUS.

Rysunek 1

Koszty utrzymania zasobów lokalowych w złotych na 1 m² powierzchni użytkowej



Źródło: Opracowanie własne autorek (wszystkie rysunki).

Najwyższa Izba Kontroli w 2007 r. zbadała realizację przez gminy zadań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych⁸ w okresie od 1 stycznia 2004 r. do 31 grudnia 2006 r. Kontrolę przeprowadzono w b. Ministerstwie Budownictwa, 36 urzędach gmin i Towarzystwie Budownictwa Społecznego (TBS). Ponadto, na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zasięgnięto informacji w Banku Gospodarstwa Krajowego oraz 28 urzędach gmin.

Celem kontroli była ocena prawidłowego i skutecznego działania gmin w zakresie tworzenia warunków do rozwoju budownictwa mieszkaniowego oraz poprawy sytuacji mieszkaniowej lokalnej społeczności, w tym m.in. aktywizacji budownictwa mieszkaniowego, racjonalnego gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi mieszkaniowy zasób gmin, prawidłowego wykorzystania środków publicznych na realizację przedsięwzięć związanych z budownictwem mieszkaniowym.

Izba negatywnie oceniła tworzenie przez gminy warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnot samorządowych w zakresie utrzymania i powiększenia mieszkaniowych zasobów gmin. Stwierdzono, że gminy wykazywały bardzo słabe zaangażowanie w przygotowaniu terenów pod budownictwo mieszkaniowe, a działania usprawniające proces rozpoczęcia i realizacji takich inwestycji były

⁸ Informacja o wynikach kontroli realizacji przez gminy zadań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, NIK, czerwiec 2008 r., nr ewid. P/07/113.

niewystarczające. Nie nastąpił istotny wzrost powierzchni gmin objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (mpzp), co nie sprzyja zwiększeniu tempa tego typu inwestycji. Brak strategii rozwoju mieszkalnictwa spowodował, że gminy w ograniczonym zakresie realizowały przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane dotyczące budownictwa mieszkaniowego, co skutkuje wysokim poziomem niezaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wspólnot samorządowych. Nie opracowano wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowymi zasobami gmin, a opracowane programy nie zawierały podstawowych założeń dotyczących sposobu i zasad zarządzania lokalami wchodzącymi w skład mieszkaniowych zasobów gmin. Nieefektywne zarządzanie zasobami, w tym nieracjonalne gospodarowanie nimi (m.in. przez systematyczne zmniejszanie), powoduje pogarszanie sytuacji mieszkaniowej społeczności lokalnych. Gminy nie sprawowały kontroli nad zarządcami mieszkaniowych zasobów, co powodowało nierzetelne wykonywanie uprawnień i obowiązków związanych z zarządzaniem. Kolejni ministrowie właściwi do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej nie doprowadzili do opracowania i wdrożenia długookresowego programu rozwoju budownictwa mieszkaniowego. Dopiero b. minister budownictwa opracował i przekazał Radzie Ministrów 15 maja 2007 r. projekt dokumentu pn. „Rządowy program działań na rzecz rozwoju mieszkalnictwa”, lecz do czasu zakończenia kontroli program ten nie został przyjęty przez Radę Ministrów.

Gminy w niewielkim zakresie wspierały rozwój budownictwa mieszkaniowego, co spowodowało, że w latach 2004–2006 tylko nieznacznie wzrosła liczba lokali mieszkalnych oddawanych do użytkowania. W 2004 r. w skali kraju ogółem oddano 108,1 tys. lokali mieszkalnych, w 2005 r. – 114,1 tys., a w 2006 r. – 115,3 tys. Nieznaczne zwiększenie liczby oddawanych mieszkań nie spowodowało zmniejszenia deficytu mieszkaniowego, utrzymującego się nadal na poziomie około 1,5 mln lokali⁹.

Udział budownictwa komunalnego w realizacji budownictwa mieszkaniowego ogółem był minimalny i stanowił w 2004 r. 1,7%, w 2005 r. 3,2%, a w 2006 r. 3,8% ogólnej liczby lokali mieszkalnych oddanych do użytkowania w danym roku, mimo że wzrosła liczba mieszkań w budownictwie komunalnym z 1,8 tys. w 2004 r. do 4,4 tys. w 2006 r.

Nie nastąpił też istotny wzrost powierzchni gmin objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, w tym obszarów przeznaczonych pod zabudowę. W 2005 r. tymi planami objęto 19,8%, a w 2006 r. 22,0% powierzchni kraju.

W badanym okresie zaangażowanie skontrolowanych gmin w usprawnienie procesu przygotowania i realizacji inwestycji w celu zaktywizowania inwestorów

⁹ Według danych ujętych w projekcie „Rządowego programu działań na rzecz rozwoju mieszkalnictwa”, opracowanym 15.05.2007 r. w b. Ministerstwie Budownictwa.

było niewystarczające. Działania w tym zakresie, polegające m.in. na nabywaniu gruntów z przeznaczeniem pod zabudowę, tworzeniu infrastruktury technicznej na obszarach niezabudowanych, zwiększaniu w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego powierzchni terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową, podjęło tylko 15 spośród 36 skontrolowanych gmin.

Gminy nie osiągnęły, w ramach komunalnego budownictwa mieszkaniowego, w tym socjalnego, poprawy sytuacji społeczności lokalnych. Jedynie 18 gmin spośród 36 skontrolowanych podjęło realizację przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych, powiększając zasoby zaledwie o 1,1 tys. nowych lokali mieszkalnych oraz o 2,4 tys. lokali wyremontowanych i zaadaptowanych na cele mieszkaniowe. Jedna ze skontrolowanych gmin w latach 2004–2006 nie realizowała, a nawet nie zaplanowała żadnej inwestycji z zakresu budownictwa mieszkaniowego, pomimo że liczba lokali była niewystarczająca w stosunku do potrzeb.

W 36 skontrolowanych gminach powierzchnia terenów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe zwiększyła się tylko o 3,2%, tj. z 27,9 tys. ha w 2004 r. do 28,8 tys. ha w 2006 r. Nie wpłynęło to jednak na zwiększenie liczby realizowanych inwestycji.

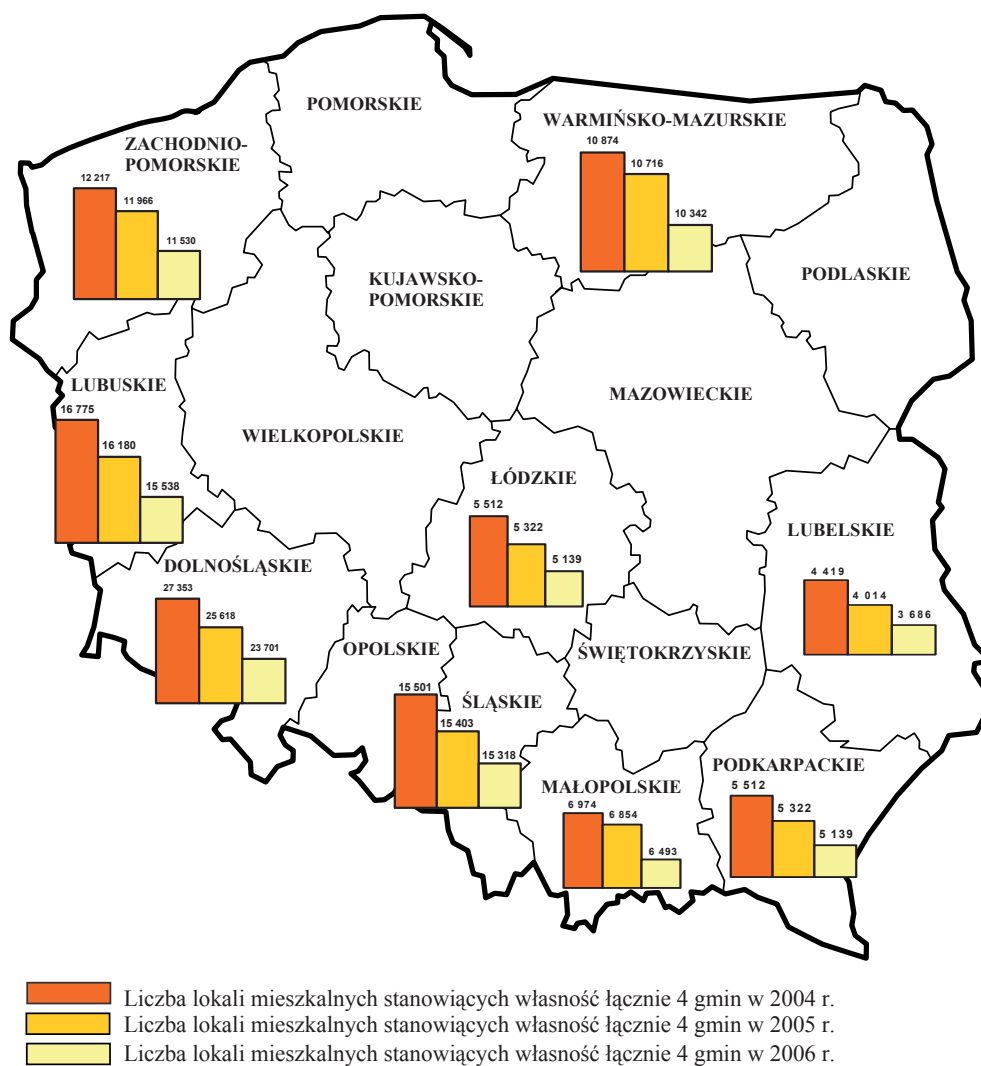
Komunalne zasoby mieszkaniowe systematycznie zmniejszały się m.in. w wyniku sprzedaży lokali. W 36 skontrolowanych gminach ubyło łącznie 26,6 tys. mieszkań, w tym z tytułu sprzedaży o około 20 tys., a na skutek wyłączenia z zasobu, m.in. z powodu złego stanu technicznego lub wniesienia aportem do TBS – o około 6,6 tys.

Na rysunku 2 zilustrowano wielkość zasobów mieszkaniowych skontrolowanych gmin w latach 2004–2006. Wielkość zasobu została podana łącznie dla 4 skontrolowanych gmin na obszarze danego województwa.

Tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy.

Gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, zapewnia lokale socjalne i lokale zamiennie, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach, a zadania te wykonuje wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób. Gmina, w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, może także wynajmować lokale od innych właścicieli i podnajmować je osobom, których gospodarstwa domowe mają niski dochód. Administrowanie mieszkaniowym zasobem gminy powinno być realizowane według zasad określonych w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

Rysunek 2



Z kontroli wynikało, że w 3 gminach spośród 36 skontrolowanych nie opracowano wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a w 15 gminach programy nie zawierały podstawowych założeń, m.in. prognozy stanu technicznego mieszkaniowego zasobu gminy, danych o wielkości i stanie technicznym

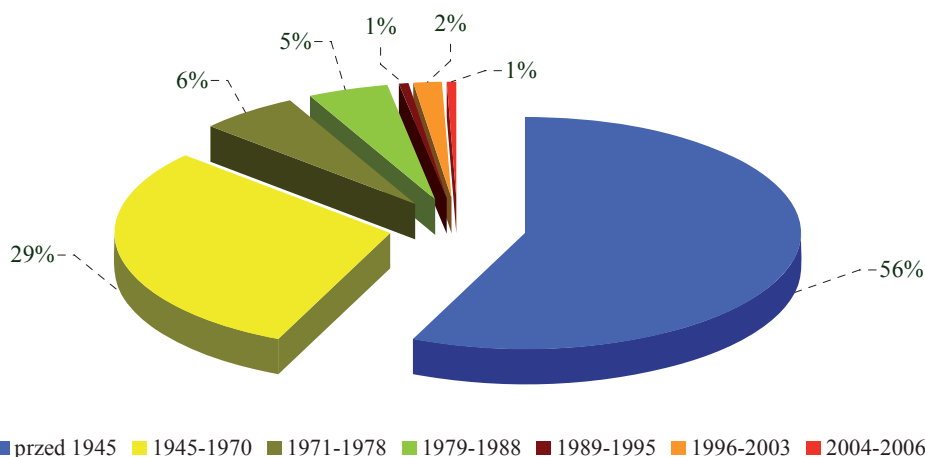
tego zasobu, analizy potrzeb remontowych oraz wysokości wydatków, co było niezgodne z art. 21 ust. 2 ustawy¹⁰. Pomimo obowiązywania wieloletnich programów, w 7 gminach nie realizowano przyjętych w nich założeń, dotyczących m.in. wspierania potrzeb mieszkaniowych, zasad polityki czynszowej i prowadzenia remontów. Zdaniem NIK, niezrealizowanie przez gminy istotnych założeń ujętych w wieloletnich programach powoduje nieracjonalne gospodarowanie zasobem mieszkaniowym gmin.

Stwierdzono pogarszanie się stanu technicznego budynków należących do gmin w wyniku niedostosowania zasad polityki czynszowej do potrzeb związanych z ich utrzymaniem. W 14 gminach spośród 36 (38,9%) nie zmieniano wysokości stawek czynszu, a wpływy uzyskane z najmu mieszkań nie rekompensowały rzeczywistych kosztów utrzymania zasobu mieszkaniowego. Ograniczona wysokość środków finansowych uzyskanych z najmu lokali mieszkalnych spowodowała, że w 22 gminach spośród 36 skontrolowanych, tj. w 61,1%, prowadzono prace remontowe polegające tylko na bieżących naprawach i konserwacji.

Na koniec 2006 r. 36 skontrolowanych gmin dysponowało 185,1 tys. lokali mieszkalnych, w tym 103,2 tys. (55,7%) znajdowało się w budynkach wybudowanych przed 1945 r.

Rysunek 3

Lokale zamieszkane, stanowiące mieszkaniowy zasób gminy, według okresu powstania budynku



¹⁰ Ustawa z 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. DzU z 2005 r., nr 31, poz. 266, ze zm.).

Koszty utrzymania zasobów mieszkaniowych w 25 gminach, w których dokonano analizy poniesionych wydatków w tym zakresie, zmniejszyły się o 5,8% w 2005 r. w stosunku do 2004 r., a zwiększyły się w 2006 r. w porównaniu z 2005 r. o 1,3% i wyniosły ogółem 679 719,08 tys. zł, w tym w 2004 r. – 234 116,07 tys. zł, w 2005 r. – 221 364,47 tys. zł, a w 2006 r. – 224 238,54 tys. zł. Obejmowały one nakłady poniesione na: remonty, konserwacje, dostawy ciepła, energii i gazu oraz koszty inne, np. koszty zarządu i administracyjno-biurowe¹¹.

W strukturze kosztów utrzymania zasobów mieszkaniowych największy udział miały koszty inne, które stanowiły 52,8% wydatków ogółem poniesionych na ten cel w 2004 r., 56,6% w 2005 r. i 56,4% w 2006 r. Natomiast koszty remontów stanowiły około 30% wydatków poniesionych ogółem i wynosiły: 29,7% w 2004 r., 28,2% w 2005 r. i 30% w 2006 r.

W skontrolowanych gminach środki finansowe uzyskane z wpłat czynszu nie pokrywały kosztów utrzymania obiektów mieszkalnych. Gminy na ten cel przeznaczały także środki z dzierżawy lokali użytkowych oraz ze sprzedaży lokali mieszkalnych. Pomimo to, w 35 spośród 36 skontrolowanych gmin dochody osiągnięte w gospodarce mieszkaniowej nie wystarczyły na sfinansowanie kosztów utrzymania zasobów mieszkaniowych.

W 36 gminach wystąpiły zaległości w opłatach wnoszonych przez najemców. Kwota tych zaległości – w badanym okresie – wyniosła około 787 203,2 tys. zł, w tym w 2004 r. – 238 974,9 tys. zł, w 2005 r. – 266 119 tys. zł, a w 2006 r. – 289 614,6 tys. zł. Zaległości w 2006 r. w porównaniu z 2004 r. wzrosły o 21,2%. Znacznie zwiększyła się liczba najemców z najwyższymi zaległościami czynszowymi, wynoszącymi ponad 8 tys. zł, a także zalegających w opłatach ponad trzy miesiące.

W celu poprawienia skuteczności windykacji należności z tytułu czynszu m.in. wzywano do spłaty zadłużenia, rozkładano kwotę zadłużenia na raty, wdrażane były także postępowania sądowe. Natomiast tylko część eksmisji była wykonywana, pomimo że w badanym okresie ich liczba zwiększyła się. Spośród 7,6 tys. wyroków eksmisji uzyskanych przez skontrolowane gminy wykonano 2 tys. eksmisji, tj. 26,3%. W 2004 r. i w 2005 r. przeprowadzono po 0,6 tys. eksmisji, a w 2006 r. – 0,8 tys.

Gospodarując swoimi zasobami, gminy nie doprowadziły do poprawy warunków mieszkaniowych. W badanym okresie zwiększała się liczba osób oczekujących na mieszkania z zasobów gminnych. Liczba niezrealizowanych wniosków o najem

¹¹ Obejmujące m.in. koszty: materiałów, utrzymania terenów zielonych, dostaw wody, wywozu nieczystości stałych i płynnych, związane z prowadzeniem tzw. akcji zima, a także koszty zakładowe (m.in. place, materiały biurowe) oraz zapłacone podatki (od gruntu oraz nieruchomości).

lokali na 31 grudnia w 2004 r. wyniosła 14,5 tys., a w latach 2005–2006 wzrosła o 16,7%. Ustalono, że na przydział oczekiwało łącznie 21,8 tys. zakwalifikowanych wnioskodawców. Średnio mieszkanie otrzymywało się po ponad 2 latach, stwierdzono także przypadki przydzielenia lokalu znacznie później – po 7, a nawet po 11 latach.

Gminy nieprawidłowo zarządzały lokalami mieszkalnymi wchodzącymi w skład ich zasobów mieszkaniowych. W 27 skontrolowanych gminach zawarto umowy najmu lokali socjalnych z naruszeniem art. 23 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Polegało ono m.in. na zawieraniu umów bez sprawdzenia wysokości dochodów gospodarstwa domowego, braku informacji o posiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu. Stwierdzono także przyznawanie lokali socjalnych pomimo osiągnięcia przez najemców wyższych dochodów w gospodarstwie domowym oraz zawieranie umów na czas nieoznaczony.

W trakcie trwania umowy najmu gminy nie weryfikowały uprawnień do zajmowania lokalu pod względem wysokości dochodów gospodarstwa domowego i tytułu prawnego do innego lokalu. Ponadto w niewielkim stopniu realizowały prawo do kontroli zarządców, co powodowało, że ci nierzetelnie wykonywali obowiązki i korzystali z uprawnień.

Spośród 36 skontrolowanych jednostek 21 nie przeprowadziło kontroli zarządców mieszkaniowego zasobu gmin. W 20 z tych 21 gmin zarządcy nieprawidłowo realizowali uprawnienia i obowiązki wynikające z ustawy oraz zobowiązania wynikające z umów o zarządzanie nieruchomością. Nieprawidłowości polegały m.in. na zawarciu umów najmu lokali socjalnych na czas nieoznaczony, niesprawdzaniu wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego oddanie lokalu mieszkalnego w najem. Zarządcy nierzetelnie sporządzali sprawozdania z działalności, m.in. dotyczące danych o wielkości i stanie mieszkaniowego zasobu gmin. Informacje te były niezgodne ze stanem rzeczywistym.

Stwierdzono, że również gminy nierzetelnie sporządzały sprawozdania o wielkości i stanie zasobu mieszkaniowego. Spośród 36 skontrolowanych jst 11 nie przekazywało sprawozdań służbom statystyki publicznej albo ich sprawozdania zawierały niepełne dane, m.in. dotyczące rzeczywistej liczby lokali mieszkalnych oddanych do użytkowania. Było to niezgodne z art. 13 ust. 3 ustawy z 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej¹². Z powodu braku pełnych danych o zasobach mieszkaniowych gmin, Główny Urząd Statystyczny nie mógł zapewnić rzetelnej informacji na ten temat.

¹² DzU nr 88, poz. 439, ze zm.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, poprawa sytuacji wspólnoty mieszkaniowej i racjonalizacja gospodarki gminnymi zasobami mieszkaniowymi nie jest możliwa bez wdrożenia kompleksowej polityki mieszkaniowej.

Opracowanie długookresowej strategii działania w zakresie rozwoju i utrzymania publicznych zasobów mieszkaniowych powinno stać się priorytetowym zadaniem administracji rządowej i samorządowej. Nieefektywne zarządzanie, polegające m.in. na nieweryfikowaniu wysokości dochodów gospodarstw domowych przy przydziale i sprzedaży mieszkań, a także ustalanie nierealnych czynszów, powoduje zmniejszenie liczby lokali tworzących zasób mieszkaniowy i postępującą dekapitalizację budynków.

W celu zapewnienia pomocy osobom o niskich dochodach i właściwej realizacji polityki mieszkaniowej przez organy administracji publicznej, Najwyższa Izba Kontroli uważa za konieczne podjęcie przez ministra infrastruktury następujących działań:

- ustanowienie pełnomocnika rządu do spraw „Rządowego programu budownictwa mieszkaniowego”, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z 22 listopada 2005 r.¹³, bądź spowodowanie uchylecia tego rozporządzenia;

- opracowanie i wdrożenie długookresowego programu określającego cykl rozwoju budownictwa mieszkaniowego, zawierającego m.in. cele i zadania związane z rozwojem mieszkalnictwa wraz z wyznaczeniem organów administracji publicznej odpowiedzialnych za realizację;

- rozważenie opracowania projektu nowelizacji ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego – zmiana art. 21 przez: a) wprowadzenie do zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy obowiązku dokonywania przez gminę w trakcie trwania umowy najmu okresowych weryfikacji uprawnień do zajmowania lokalu w zakresie wysokości dochodu gospodarstwa domowego i tytułu prawnego do innego lokalu; b) określenie szczegółowych zasad ustalania bonifikaty przy sprzedaży lokali mieszkalnych, a także wprowadzenie okresu karencji dla nabycia przez najemcę lokalu mieszkalnego z zasobu gminy.

Ponadto byłyby wskazane, aby prezydenci i burmistrzowie miast:

- aktywniej angażowali się w przygotowanie terenów pod budownictwo mieszkaniowe w celu usprawnienia realizacji inwestycji mieszkaniowych;

- podjęli prace nad wieloletnimi programami gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, jeśli brakuje takich opracowań;

- realizowali założenia przyjęte w wieloletnich programach gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, aby wstrzymać proces zmniejszania zasobu;

¹³ DzU nr 231, poz. 1962, ze zm.

- doprowadzili do poprawy stanu technicznego budynków mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy;
- zwiększyli kontrolę nad zarządcami mieszkań gminnych;
- zapewnili rzetelne sporządzanie sprawozdań o wielkości i stanie zasobu mieszkaniowego oraz terminowe ich przekazywanie służbom statystyki publicznej.

mgr inż. Janina Kociszewska
mgr Marzanna Lipińska
Departament Środowiska, Rolnictwa
i Zagospodarowania Przestrzennego w NIK



RELACJE, POLEMIKI

POSŁOWIE POPIERAJĄ ANTYKORUPCYJNE DZIAŁANIA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Sejmowa Komisja do spraw Kontroli Państwowej rozpatrzyła i przyjęła opracowany przez Najwyższą Izbę Kontroli dokument „Zagrożenie korupcją w świetle kontroli NIK – mechanizmy korupcjogenne i sposoby przeciwdziałania”, a następnie wyraziła opinię w sprawie oceny skuteczności ustawodawstwa antykorupcyjnego. Opinia została przekazana prezesowi Rady Ministrów.

Komisja w znacznej części przytacza i potwierdza opracowaną przez Izbę diagnozę stanu zagrożenia korupcją, jak również postulaty zmierzające do ograniczenia tego zagrożenia. Dorobek Najwyższej Izby Kontroli w zakresie rozpoznawania zjawiska korupcji i wskazywania sposobów przeciwdziałania mu jest powszechnie uznany, między innymi przez środowiska naukowe i organizacje pozarządowe. Tym razem został doceniony w oficjalnym dokumencie sejmowym. Po raz pierwszy komisja sejmowa wiodąca w sprawach relacji z Najwyższą Izbą Kontroli tak jednoznacznie poparła Izbę w działaniach antykorupcyjnych.

Poniżej zamieszczamy treść opinii¹.

Opinia nr 3
Komisji do spraw Kontroli Państwowej
dla Prezesa Rady Ministrów
w sprawie zwiększenia skuteczności ustawodawstwa antykorupcyjnego
uchwalona na posiedzeniu 7 maja 2008 r.

Komisja do spraw Kontroli Państwowej na posiedzeniu w dniu 23 kwietnia 2008 r. dokonała oceny funkcjonowania ustawodawstwa antykorupcyjnego w administracji państwowej w świetle wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli.

¹ Wytłuszczenia w tekście opinii pochodzą od redakcji.

Komisja rozpatrzyła materiał informacyjny NIK dotyczący najważniejszych ustaleń Izby w zakresie rozpoznania mechanizmów i zjawisk z zakresu zagrożenia korupcją i sposobów jej przeciwdziałania.

Komisja w oparciu o ww. dokument pragnie zwrócić uwagę na następujące typy działalności, z którymi wiąże się szczególne ryzyko korupcji:

1. Wydawanie rozstrzygnięć uznaniowych (ryzyko nadużycia uznaniowości i rozstrzyganie spraw w sposób dowolny).
2. Kontrakty między sektorem publicznym i prywatnym (ryzyko pokrzywdzenia majątku publicznego na rzecz majątku prywatnego).
3. Realizacja funkcji nadzorczych i kontrolnych władz publicznych (ryzyko przekupstwa osób te funkcje wykonujących).
4. Dystrybucja przez władze publiczne dóbr deficytowych (ryzyko nierzetelnego i niesprawiedliwego dysponowania tymi dobrami).

Zasadnicze i podstawowe mechanizmy korupcjogenne, rozpoznane na podstawie wyników wielu kontroli NIK, to:

- 1) dowolność postępowania,
- 2) konflikt interesów,
- 3) brak wymaganej jawności postępowania,
- 4) brak lub słabość kontroli.

Powyższe mechanizmy mają szczególne znaczenie z punktu widzenia prawidłowego ustawodawstwa (niewłaściwe regulacje prawne mogą im sprzyjać). W związku z tym, w celu zmniejszenia ryzyka korupcji w działalności instytucji publicznych, Komisja do spraw Kontroli Państwowej (w oparciu o wnioski NIK) uważa, że ustawodawstwo dotyczące określonych procedur podejmowania rozstrzygnięć w imieniu interesu publicznego powinno zawsze uwzględniać następujące zasady:

1. Jasność prawa oraz zasada wielu oczu.

Jasność prawa wymaga, aby:

– przy tworzeniu nowych aktów prawnych czy nowelizacji istniejących, zwracać szczególną uwagę na to, aby przepisy prawa, przewidujące wydawanie rozstrzygnięć uznaniowych były na tyle precyzyjne, by uniemożliwić dowolną ich interpretację;

– dążyć do precyzyjnego określenia warunków, jakie musi spełnić osoba ubiegająca się o określoną decyzję uznaniową, jakie dokumenty ma przedstawić, w jakim czasie powinno nastąpić rozstrzygnięcie sprawy, jakie są przesłanki decyzji negatywnej bądź pozytywnej, jak ma być rozstrzygnięta sytuacja, w której podmioty konkurują o uzyskanie rozstrzygnięcia niemożliwego do spełnienia przez wszystkich;

– rozważyć dokonanie przeglądu obowiązujących obecnie procedur podejmowania rozstrzygnięć uznaniowych i zaproponowanie ich nowelizacji wszędzie tam, gdzie kryteria podejmowania rozstrzygnięć nie są dość precyzyjne i stwarzają pole dla dowolności postępowania.

Istotnym instrumentem zmierzającym do zapobieżenia dowolności postępowania jest tak zwana zasada wielu oczu, rozumiana w ten sposób, że osoba podejmująca decyzje dotyczące majątku publicznego nie działa sama, lecz jej kompetencje są dzielone z innymi osobami. Ważniejsze decyzje i rozstrzygnięcia powinny być odpowiednio konsultowane i opiniowane. Większe wydatki czy kontrakty powinny być przedmiotem systematycznego nadzoru ze strony organów nadrzędnych. Tam, gdzie to możliwe, powinna być zapewniona kolegialność podejmowanych rozstrzygnięć, oczywiście z równoczesnym zachowaniem takich mechanizmów, żeby nie rozmywała się odpowiedzialność osobista.

2. Brak konfliktu interesów.

W celu uwzględnienia tej zasady ustawodawca powinien zdecydować się na to, aby funkcjonariusze służb państwowych o charakterze policyjno-inspekcyjnym, takich jak nadzór budowlany, weterynaryjny, sanitarny, ochrony środowiska itp. objęci byli całkowitym zakazem wykonywania jakiegokolwiek dodatkowego zajęcia w obszarach związanych z ich działalnością służbową. Zakaz ten powinien być jednoznaczny i jednolity i powinien obejmować wszystkich funkcjonariuszy służb policyjnych, inspekcyjnych czy kontrolnych.

3. Jawność i przejrzystość.

Zasada ta wskazuje, że najwłaściwszym sposobem na przeciwdziałanie dowolnemu dysponowaniu majątkiem publicznym powinna być szeroko rozumiana jawność postępowania. Przede wszystkim powinna być zachowana zasada szerokiego i równego dla wszystkich zainteresowanych dostępu do informacji o możliwości otrzymania określonych korzyści realizowanych w ramach wydatków publicznych. Dotyczy to nie tylko zamówień publicznych, ale także prywatyzacji, wszelkiego rodzaju dotacji, pożyczek, środków europejskich itp. Każda procedura, w ramach której dokonuje się dysponowanie środkami publicznymi, powinna być tak zorganizowana, żeby wszyscy potencjalnie zainteresowani mogli się z łatwością dowiedzieć, że taka procedura w ogóle ma miejsce.

4. Kontrolowalność.

Zasada ta oznacza, że procedury administracyjne muszą być tak zorganizowane, aby podejmowane rozstrzygnięcia były kontrolowane, przy czym nie chodzi

jedynie o kontrolę instancyjną, czyli taką, gdyś ktoś się od decyzji odwoła, ale także systematyczną kontrolę w sytuacji, gdy nikt się nie odwołuje.

Jednocześnie Komisja do spraw Kontroli Państwowej (na podstawie wniosków NIK) stwierdza, że najważniejsze obszary, w których powinny być podjęte prace legislacyjne zmierzające do zmniejszenia zagrożenia korupcją, to:

1. Program prywatyzacji przyjęty przez rząd na lata 2008-2011 powinno poprzedzać zwiększenie kontroli nad prywatyzacją poprzez:

- wprowadzenie systemu weryfikacji wycen prywatyzowanego majątku, aby skutecznie zapobiegać jego sprzedaży po zaniżonej wartości;
- zwiększenie kontroli nad działalnością firm doradczych, aby ich rola została sprowadzona do rzeczywistego doradztwa, a nie kierowania procesami prywatyzacji;
- zwiększenie kontroli nad działaniami kierownictw prywatyzowanych zakładów w procesie prywatyzacji w taki sposób, aby ich udział w procesie prywatyzacji nie prowadził do działań w ich interesie ze szkodą dla Skarbu Państwa.

2. Ograniczenie możliwości dowolnego dysponowania majątkiem publicznym.

Celowe jest, aby ustawodawca rozważył wprowadzenie mechanizmów systemowych, ograniczających możliwość dowolnego dysponowania majątkiem publicznym. Obecnie mechanizmów takich brakuje, a jeśli nawet są (reprezentacja Skarbu Państwa w radach nadzorczych czy walnych zgromadzeniach), to nie działają wystarczająco skutecznie.

3. Systemowe uporządkowanie spraw w zakresie przeciwdziałania konfliktom interesów.

Celowe jest, aby ustawodawca rozważył wprowadzenie jednolitych rozwiązań prawnych ograniczających możliwość wykonywania dodatkowych zajęć przez osoby pełniące funkcje publiczne w organach państwowych wykonujących funkcje policyjne, inspekcyjne, kontrolne czy nadzorcze. Osoby pełniące takie funkcje powinny być objęte jednolitym zakazem podejmowania zajęć prywatnych, wchodzących w obszar ich działalności służbowej. Powinna być poza tym wprowadzona kontrola powiązań finansowych czy majątkowych takich osób, np. informacje o działalności gospodarczej wykonywanej przez osoby bliskie, tak aby w praktyce nie dochodziło do kolizji między powinnościami sprawowanej funkcji a jakimikolwiek interesami prywatnymi.

4. Wprowadzenie pełnej jawności oświadczeń majątkowych osób pełniących ważne funkcje publiczne.

Dość szeroka grupa funkcjonariuszy publicznych jest obecnie zobowiązana do składania oświadczeń majątkowych, ale ich status nie jest jednolity. Posłowie czy radni obowiązani są do publikowania swoich oświadczeń, a np. sędziowie czy prokuratorzy składają oświadczenia jako tajne. Wydaje się, że to zróżnicowanie nie ma merytorycznego uzasadnienia. Oświadczenia majątkowe tajne mijają się z celem i należy opowiedzieć się raczej za zasadą, że każdy funkcjonariusz władzy publicznej, jeśli już jest zobowiązany do składania oświadczeń majątkowych, to powinien je składać jawnie i każdy powinien mieć możliwość wglądu w te oświadczenia.

5. Uporządkowanie spraw w zakresie gospodarowania rezerwami paliwowymi.

Dotyczy to zwłaszcza sprawy zapasów paliw, gdzie brakuje jednoznacznego określenia obowiązków podmiotów gospodarczych oraz jednoznacznego określenia kryteriów podejmowanych wobec nich decyzji.

6. Uporządkowanie nadzoru nad funkcjonowaniem wielkich ferm hodowlanych.

Wyniki kontroli NIK dotyczącej funkcjonowania ferm wielkoprzemysłowej hodowli trzody chlewnej wykazały, że w obszarze funkcjonowania tych ferm istnieje szczególnie jaskrawa dowolność w zakresie nadzoru i egzekwowania wymaganych rygorów prawnych. Powinien więc być pilnie stworzony system pełnej identyfikacji takich ferm i skutecznego nad nimi nadzoru.

7. Uporządkowanie spraw związanych z planowaniem przestrzennym w gminach.

Wyniki kontroli NIK wykazały negatywne konsekwencje stanu tymczasowości w zakresie planowania przestrzennego w wielu gminach. Ten stan sprzyja dowolnym, budzącym podejrzenia korupcji decyzjom. Wiedza o planowanym przez władze publiczne wykorzystaniu terenu to jedna z podstawowych informacji publicznych, która powinna być dostępna dla wszystkich obywateli. Uporządkowanie spraw w zakresie planowania przestrzennego powinno zasadniczo zmniejszyć ryzyko korupcji.

8. Uporządkowanie spraw związanych z tzw. odrolnieniem gruntów.

Wyniki kontroli NIK wskazały na znaczny chaos prawny i administracyjny w tym obszarze, sprzyjający dowolnym decyzjom. Powinny obowiązywać jasne

kryteria decyzji pozytywnej bądź negatywnej w kwestii zmiany przeznaczenia gruntów, tak aby decyzja urzędnicza w tym zakresie nie mogła być dowolna.

9. Uregulowanie zasad dostępu do deficytowych świadczeń medycznych.

Wyniki kontroli NIK przeprowadzonych w Narodowym Funduszu Zdrowia wykazały rażącą dowolność w zakresie dostępności pacjentów do niektórych deficytowych procedur medycznych. Ta sytuacja niewątpliwie prowokuje zachowania korupcyjne w służbie zdrowia. Uregulowanie tych spraw nie jest łatwe, bo względy medyczne mogą usprawiedliwiać określone wyjątki. Celowe jest jednak, aby ustawodawca dążył do określenia jasnych i jawnych kryteriów dostępności do tych świadczeń.

10. Wzmocnienie kontroli nad zamówieniami publicznymi przy jednoczesnym uproszczeniu stosowanych procedur.

Wyłączenie znacznej części zamówień z rygorów przetargowych, a także ograniczenia w zakresie trybu odwoławczego, mogą spowodować skłonność do dowolnego dysponowania publicznymi pieniędzmi. W celu zapobieżenia temu zjawisku kontrola nad zamówieniami publicznymi powinna być wzmocniona. Chodzi tu przede wszystkim o systematyczną i bieżącą kontrolę wewnętrzną.

*

Barbara Surdykowska

**BUDOWA MODELU *FLEXICURITY*
– ZADANIE DLA EUROPEJSKIEGO RYNKU PRACY**

Podstawowe założenie koncepcji *flexicurity* (termin ten jest zbitką dwóch angielskich słów *flexibility* – elastyczność i *security* – bezpieczeństwo) wynika z przekonania, że elastyczność w stosunku pracy i bezpieczeństwo socjalne nie są sobie przeciwstawne, ale mogą współwystępować i uzupełniać się. Prace nad stworzeniem modelu łączącego elastyczność z bezpieczeństwem nie zaskakują; z politycznego i społecznego punktu widzenia projekt wydaje się bardzo obiecujący – ma dawać zwycięstwo obu stronom stosunku pracy: i pracownikom, i pracodawcom.

Koncepcja *flexicurity* jest odpowiedzią na trudne zadania stojące przed europejskim rynkiem pracy, wynikające z różnych źródeł. Do najważniejszych zalicza się globalizację i wzrastający poziom konkurencji pomiędzy przedsiębiorstwami, nie można także pominąć zmian demograficznych czy zmian modelu rodziny (większa liczba rozwodów oraz osób samotnie wychowujących dzieci). Trzeba też pamiętać o rozwoju sektora usług, który wpływa na stosunki pracy (konieczność większej indywidualizacji stosunków pracy w sferze usług)¹.

Niewątpliwie atrakcyjne w omawianej koncepcji jest założenie, że polityka społeczna jest czynnikiem sprzyjającym rozwojowi, innymi słowy, że wysoki poziom ochrony socjalnej jest warunkiem funkcjonowania elastycznego rynku pracy².

¹ J. Orczyk: *Rozwój usług a zmiana stosunków pracy*, „Polityka Społeczna” nr 2/2007, s. 1.

² K. Czerwińska: *Flexicurity jako koncepcja polityki społecznej i zatrudnienia*, „Polityka Społeczna” nr 3/2008, s. 13.

Definicja *flexicurity*

Zgodnie z definicją zawartą w komunikacie Komisji Europejskiej³, *flexicurity* można określić jako zintegrowaną strategię równoczesnego zwiększania elastyczności i bezpieczeństwa rynku pracy.

Model łączenia bezpieczeństwa socjalnego z elastycznością opiera się na płynnie zmieniających się etapach życia człowieka: zakończeniu nauki i wkroczeniu na rynek pracy, podjęciu pracy po okresie bezrobocia lub nieaktywności zawodowej, przejściu na emeryturę. Elastyczność organizacji pracy ułatwia szybkie i skuteczne zaspokajanie potrzeb pracodawcy, przyczynia się także do pogodzenia pracy z życiem prywatnym pracowników. Bezpieczeństwo natomiast polega nie tyle na utrzymaniu aktualnie wykonywanej pracy, ile na wyposażeniu ludzi w umiejętności ułatwiające znalezienie nowej pracy i rozwój zawodowy. Bezpieczeństwo oznacza także możliwość podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)⁴ podaje następującą ogólną charakterystykę modelu *flexicurity*: umiarkowana ochrona zatrudnienia, wysoki poziom uczestnictwa w kształceniu ustawicznym, wysoki poziom wydatków na politykę rynku pracy (zarówno pasywną, jak i aktywną), szeroki zakres systemów zabezpieczenia społecznego oraz duży udział związków zawodowych⁵.

Ton Wilthagen i Ralf Rogowski⁶ definiują elastyczność bezpieczeństwa zatrudnienia w sposób następujący: „*flexicurity* to polityczna strategia, która zakłada w sposób zsynchronizowany i celowy zapewnienie elastyczności rynku pracy, organizacji pracy oraz stosunków przemysłowych z jednej strony, a z drugiej strony gwarantuje bezpieczeństwo – bezpieczeństwo zatrudnienia i bezpieczeństwo socjalne w szczególności dla słabszych grup obecnych i nieobecnych na rynku pracy”. Ute Klammer⁷ uznaje *flexicurity* za „ochronę socjalną dla 'elastycznej' siły roboczej”.

W większości definicji modelu elastyczności łączonej z bezpieczeństwem akcentuje się, że koncepcja dotyczy planowanej polityki tworzonej w sposób skoordynowany. Powstaje ona w wyniku negocjacji pomiędzy partnerami społecznymi

³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – *Wspólne zasady wdrażania modelu flexicurity*, Bruksela 27.6.2007, KOM (2007) 359, wersja ostateczna.

⁴ Organization for Economic Co-operation and Development.

⁵ *Boosting Jobs and Incomes. Policy Lessons from Reassessing the OECD Job Strategy*, OECD 2006.

⁶ T. Wilthagen, R. Rogowski: *Legal Regulation of Transitional Labour Markets* [w:] red. G. Schmid, B. Gazier: *The Dynamics of Full Employment: Social Integration through Transitional Labour Markets*, 2002, s. 233.

⁷ U. Klammer, K. Tillman: *Flexicurity – Soziale Sicherung und flexibilisierung der Arbeits – und lebensverhältnisse*, Düsseldorf 2001.

lub indywidualnym pracownikiem i pracodawcą. Nie wyklucza to oczywiście oddziaływania praw rynku, wpływu systemu podatkowego czy różnego rodzaju impulsów finansowych. W większości definicji zwraca się także uwagę na włączenie do modelu *flexicurity* grup słabszych (problemowych); są to na przykład osoby wkraczające na rynek pracy, emigranci. Pełny model musi uwzględniać złożoność ich pozycji na rynku pracy.

Zwraca się także uwagę na zjawisko „*insider – outsider*”⁸ i sprzeczność interesów pomiędzy osobami mającymi trwale zatrudnienie dobrej jakości a osobami bezrobotnymi czy nieobecnymi na rynku pracy. Omawiany model ma te sprzeczne interesy przezwyciężyć. Większego uelastyczenia stosunków pracy domagają się przede wszystkim pracodawcy i ich organizacje, jednak postulat taki pojawia się także ze strony pracowników. Oczekiwanie przez pracowników uelastyczenia dotyczy umożliwienia pogodzenia pracy z obowiązkami wynikającymi z życia prywatnego⁹.

Flexicurity może być także pojmowana nie tylko jako zamierzenie polityczne, ale pewien zespół pojęć do analizy relacji zachodzących na rynku pracy. W takim ujęciu zbliża się do idei przejściowych rynków pracy (*transitional labour markets – TLM*)¹⁰, która zakłada, że należy niwelować bariery i ułatwiać przepływ pomiędzy rynkiem pracy a systemem edukacji i systemem zabezpieczenia społecznego oraz ułatwiać przejście pomiędzy rynkiem pracy a innymi społecznie przydatnymi formami aktywności (np. wolontariat).

Do pojęcia *flexicurity* można także podejść przez analizę aspektów elastyczności i bezpieczeństwa. Najczęściej w literaturze wyróżnia się cztery aspekty elastyczności: elastyczność numeryczną¹¹, czasu pracy¹², funkcjonalną¹³ i elastyczność w sferze wynagrodzeń¹⁴. Model ten opiera się na łączeniu aspektów elastyczności z płaszczyznami bezpieczeństwa.

Płaszczyzny bezpieczeństwa tworzą – po pierwsze: bezpieczeństwo zachowania miejsca pracy (*job security*); tu podstawową rolę odgrywają normy prawa

⁸ Osoba z wewnątrz, osoba z zewnątrz.

⁹ Przykładowo – *Report of the High Level Group on Industrial Relations and Change in the European Union*, 2002.

¹⁰ G. Schmid, B. Gazier: *The dynamics of full employment. Social integration through transitional labour markets*, 2002.

¹¹ Elastyczność numeryczna oznacza swobodę dostosowania liczby zatrudnionych pracowników do potrzeb pracodawcy przez zatrudnianie bądź zwalnianie.

¹² Elastyczność czasu pracy pozwala na różnorakie dysponowanie liczbą godzin i porą wykonywania pracy.

¹³ Elastyczność funkcjonalna umożliwia dostosowanie organizacji pracy przez przesuwanie pracowników pomiędzy różnymi zadaniami wewnątrz przedsiębiorstwa.

¹⁴ Elastyczność wynagrodzeń pozwala na kształtowanie wynagrodzenia w zależności od sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstwa czy indywidualnych efektów wykonywanej pracy.

pracy stabilizujące zatrudnienie. Druga płaszczyzna to bezpieczeństwo zatrudnienia – coraz częściej używa się w tym kontekście pojęcia „zatrudnialność” (*employment security*); pierwszoplanową rolę pełni w tym wypadku polityka rynku pracy oraz polityka edukacyjna i szkoleniowa. Trzecia płaszczyzna to bezpieczeństwo dochodu (*incom security*); chodzi o zabezpieczenie dochodu na wypadek choroby i bezrobocia. Ostatnią jest bezpieczeństwo łączone (*combination security* czy też *life-work balance*); chodzi o możliwość pogodzenia życia osobistego z zawodowym.

Można w ten sposób analizować szesnaście potencjalnych płaszczyzn styjących elastyczności z bezpieczeństwem. W literaturze na ten temat akcenty rozkładają się różnie. Przykładowo, Ton Wilthagen i Frank Tros¹⁵ uważają, że jest to pewien rodzaj „handlu” (*trade off*) – co oznacza m.in., że mniejsze bezpieczeństwo miejsc pracy musi być zbilansowane większym bezpieczeństwem dochodu. Inni autorzy¹⁶ wskazują, że nie zawsze większy stopień elastyczności musi prowadzić do mniejszego bezpieczeństwa.

Dyskusje o elastyczności bezpieczeństwa zatrudnienia komplikuje to, że może ona występować na bardzo różnych poziomach (państwa, regionu, branży, przedsiębiorstwa) oraz być wprowadzana za pomocą różnorodnych narzędzi prawnych – aktów stanowionych przez państwo, układów zbiorowych pracy, innych porozumień partnerów społecznych, różnego rodzaju „miękkich” instrumentów prawnych (np. wytyczne), indywidualnych umów czy technik zarządzania zasobami ludzkimi.

Podsumowując, można odwołać się do definicji *flexicurity* jako pewnego sposobu ukształtowania rynku pracy. Ton Wilthagen oraz Frank Tros¹⁷ opisują ją przez pryzmat obu komponentów: elastyczności i bezpieczeństwa socjalnego.

Model ten to polityka zapewniająca:

1) poziom bezpieczeństwa pracy, zatrudnienia, dochodu i możliwości pogodzenia aktywności zawodowej z życiem rodzinnym, który ułatwia karierę i zdobywanie doświadczenia zawodowego przez pracowników będących w gorszym położeniu oraz umożliwia dostęp do wysokiej jakości miejsc pracy i społeczną inkluzję;

2) poziom elastyczności numerycznej (zewnętrznej i wewnętrznej), funkcjonalnej i płacy, który umożliwia rynkom pracy i pojedynczym firmom szybkie i adekwatne dostosowanie się do zmieniających się warunków, w celu utrzymania i wzmocnienia konkurencyjności i produktywności.

¹⁵ T. Wilthagen, F. Tros: *The concept of „flexicurity”. A New approach to regulating employment and labour markets*, „Transfer” nr 10/2004, s. 166-187.

¹⁶ J. Leschke, G. Schmid, D. Griga: *On the Marriage of Flexibility and Security. Lessons from Hartz – reforms in Germany*, Discussion Paper SP 2006-108, Berlin.

¹⁷ T. Wilthagen, F. Tros: *The conception of Flexicurity. A new approach to regulating employment and labour markets*, Tilburg, „Flexicurity Research Papers” nr 4/2003; podają za K. Czerwińska: *Flexicurity jako koncepcja...* op.cit.

Warto odwołać się też do pojęcia *underemployment*. Rozumie się je najczęściej jako zatrudnienie niespełniające określonych standardów, między innymi efektywnego wykorzystania siły roboczej, pełnego zatrudnienia bądź należytej ochrony pracownika. Oczywiście taka definicja określa o jakie standardy chodzi. W polskiej literaturze nie ma jednego, powszechnie używanego terminu, będącego odpowiednikiem angielskiego *underemployment*, co tłumaczy się jako niepełne zatrudnienie albo jako nieadekwatne zatrudnienie¹⁸. Należałoby pojęcie to odróżnić od pojęcia elastycznego zatrudnienia (nietypowych kontraktów), czyli kontraktów odbiegających od klasycznego zatrudnienia na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, w pełnym wymiarze czasu pracy, a obowiązki pracownicze wykonuje się w miejscu i czasie określonym przez pracodawcę. Co do zasady bowiem pojęcie elastycznego zatrudnienia nie zawiera negatywnej oceny tej formy zatrudnienia¹⁹. Anna Kiersztyn podkreśla, że ani termin *underemployment*, ani zjawiska, które opisuje nie są nowe – nowe jest jednak pytanie, czy i w jakich sytuacjach wzrost udziału osób zatrudnionych na podstawie nietypowych kontraktów wśród ogółu pracujących wpływa na pogorszenie warunków pracy.

Europejski wymiar *flexicurity*

W czerwcu 2007 r. Komisja Europejska wydała komunikat dotyczący wspólnych zasad wdrażania modelu *flexicurity*²⁰. Celem komunikatu jest ułatwienie wszechstronnej debaty pomiędzy instytucjami UE, państwami członkowskimi, partnerami społecznymi i innymi zainteresowanymi stronami. Komisja wyraźnie podkreśla, że model ten nie polega wyłącznie na zwiększaniu możliwości pracodawców w zakresie zwalniania pracowników ani nie oznacza, że umowy o pracę na czas nieokreślony stają się przeżytkiem.

Zagadnienie połączenia elastyczności z bezpieczeństwem w zatrudnieniu przewija się w wielu dokumentach Unii Europejskiej, było także nie raz przedmiotem debat. Wśród dokumentów należałoby zwrócić uwagę przede wszystkim na „białą księgę” z 1993 r. – „Wzrost, konkurencyjność, zatrudnienie”²¹, „zieloną księgę” – „Partnerstwo dla nowej organizacji pracy” z 1997 r.²², a przede wszystkim

¹⁸ A. Kiersztyn: *Underemployment: nowe zjawisko, czy nowy termin*, „Polityka Społeczna” nr 10/2007, s. 17-26.

¹⁹ Jakkolwiek elastyczne zatrudnienie bardzo często jest kojarzone z zatrudnieniem „drugiej kategorii”.

²⁰ Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – *Wspólne zasady wdrażania modelu flexicurity*, op.cit.

²¹ *White Paper on Growth, Competitiveness and Employment*, 1993.

²² *Green Paper on Partnership for a New Organization of Work*, 1997.

„zieloną księgę” dotyczącą modernizacji prawa pracy z 2006 r.²³ Najważniejsze szczyty unijne, na których pojawiała się problematyka *flexicurity* to spotkania w Essen w 1994 r., Florencji w 1996 r., Amsterdamie w 1997 r. (zakończone podpisaniem traktatu z Amsterdamu), Luksemburgu w 1997 r. i Lizbonie w 2000 r.²⁴

Flexicurity jest jednym z najważniejszych elementów strategii lizbońskiej, a Komisja Europejska od początku i w sposób przychylny podchodziła do możliwości wcielenia w życie tej koncepcji. W literaturze²⁵ traktuje się to zagadnienie zdecydowanie mniej optymistycznie. Przykładowo, Manueto Ozaki stwierdza, że dążenie do uelastycznienia rynku pracy prowadzi do erozji w sferze licznych „klasycznych” uprawnień pracowniczych, związanych ze stabilizacją zatrudnienia, a co za tym idzie życia osobistego.

W ujęciu Komisji Europejskiej model *flexicurity* składa się z czterech elementów:

1) elastyczne i przewidywalne warunki umów (z perspektywy pracownika, pracodawcy i osoby bezrobotnej), które można osiągnąć dzięki nowoczesnemu prawu pracy, układom zbiorowym i nowoczesnej organizacji pracy;

2) kompleksowe strategie uczenia się przez całe życie, które zapewniają pracownikom (w tym najslabiej wykształconym) dostosowanie się do rynku pracy i bycie zatrudnionym;

3) skuteczna, aktywna polityka rynku pracy – pozwalająca skrócić okres bezrobocia i ułatwiająca zmianę pracy;

4) nowoczesne systemy zabezpieczenia społecznego – zapewniające odpowiednie wsparcie dochodów, sprzyjające zatrudnieniu i ułatwiające mobilność na rynku pracy.

Wyniki analizy ekonomicznej pokazują, że wymienione cztery elementy mogą się wzajemnie wspierać, poprawiać wskaźnik zatrudnienia (ogólną stopę zatrudnienia, a także stopę zatrudnienia kobiet, młodzieży i osób starszych) oraz wskaźniki zagrożenia ubóstwem. Przyczyniają się także do podnoszenia wartości kapitału ludzkiego²⁶.

Komisja zauważa, że zintegrowana polityka *flexicurity* wdrażana jest w państwach, w których dużą rolę odgrywa dialog partnerów społecznych oraz istnieje ich wzajemne zaufanie i zaufanie do władz publicznych.

²³ „Zielona księga”, *Modernizacja prawa pracy w celu sprostania wyzwaniom XXI wieku*, 22.11.2006, COM(2006) 208, final.

²⁴ Problematykę tę omawia np. R. Muffels, T. Wilthagen, N. van den Heuvel: *Labour Market Transitions and Employment Regimes: Evidence on the Flexibility – Security Nexus in Transitional Labour Markets*, Berlin, WZB Discussion Paper (FS I02 204), 2002 oraz T. Wilthagen, F. Tros., H. van Lieshout: *Towards “flexicurity”?*, World Congress of the International Industrial Relations Association, wrzesień 2003 r.

²⁵ Np. M. Ozaki: *Negotiating flexibility. The role of the social partners and the State*, Geneva, MOP, 1999, s. 116.

²⁶ Komisja Europejska, *Zatrudnienie w Europie 2006*, rozdział 2.

Dalsze działania na poziomie wspólnotowym

Zdaniem Komisji Europejskiej, aby ułatwić debaty w poszczególnych państwach członkowskich należałoby wypracować na poziomie unijnym wspólne zasady wdrażania modelu *flexicurity*. W omawianym komunikacie²⁷ Komisja wskazuje zasady, które mają być przedmiotem dalszych dyskusji.

Pierwsza z nich definiuje pojęcie modelu *flexicurity*. Obejmuje on elastyczne i przewidywalne warunki umów, kompleksowe strategie uczenia się przez całe życie, skuteczną aktywną politykę rynku pracy oraz nowoczesne systemy zabezpieczenia społecznego.

Druga dotyczy wzajemnych relacji pomiędzy najważniejszymi uczestnikami budowy modelu. *Flexicurity* oznacza zrównoważenie praw i obowiązków pracodawców, pracowników, osób poszukujących pracy oraz władz publicznych.

Trzecia uwydatnia różnicowanie państw członkowskich. Model *flexicurity* powinien być dostosowany do cech charakterystycznych rynku pracy i stosunków przemysłowych danego państwa. Nie chodzi tu o wprowadzenie jednego modelu rynku pracy lub jednej strategii politycznej.

Czwarta dotyczy relacji „*insider – outsider*”. Model *flexicurity* powinien zredukować różnice dzielące osoby mające stabilne zatrudnienie i niemające takiego zatrudnienia. Osoby zatrudnione na stałe powinny otrzymywać wsparcie, aby były przygotowane na konieczność zmiany pracy. Osoby niemające stałego zatrudnienia (czyli bezrobotni i pracownicy atypowi) wymagają stworzenia możliwości łatwego wejścia na rynek pracy i wypracowania środków pomagających w zmianie warunków umów na bardziej stabilne.

Piąta wskazuje, że należy wspierać *flexicurity* zarówno w wymiarze wewnętrznym (w przedsiębiorstwach), jak i zewnętrznym (w stosunkach między przedsiębiorstwami). Odpowiedniej elastyczności zatrudniania i zwalniania musi towarzyszyć zabezpieczenie na okres zmiany pracy. Zabezpieczenie społeczne powinno wspierać mobilność, a nie ją utrudniać.

Szósta odnosi się do równości płci, a także do tzw. grup problemowych na rynku pracy. Elastyczność bezpieczeństwa zatrudnienia powinna wspierać równość płci przez promowanie równego dostępu do pracy dobrej jakości dla kobiet i mężczyzn oraz tworzenie mechanizmów umożliwiających godzenie pracy i życia prywatnego. Musi zapewniać też równość szans dla imigrantów, ludzi młodych, niepełnosprawnych i starszych pracowników.

²⁷ Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – *Wspólne zasady wdrażania modelu flexicurity*, op. cit.

Siódma mówi o opracowywaniu i wdrażaniu idei *flexicurity*, co powinno następować przy udziale partnerów społecznych.

Ostatnia, ósma, dotyczy finansowania modelu. Należy dążyć do sprawiedliwego podziału kosztów i korzyści między przedsiębiorstwami, osobami prywatnymi i środkami publicznymi, a przede wszystkim zwracać uwagę na specyficzną sytuację małych i średnich przedsiębiorstw.

Perspektywy rozwoju idei *flexicurity*

Powodzenie modelu *flexicurity* zależy niewątpliwie od tego, czy najważniejsi partnerzy biorący udział w jego tworzeniu uznają, że im się to opłaci. Zatem wydaje się, że państwa, sektory gospodarki czy przedsiębiorstwa, w których brakuje tradycji i podstaw prawnych do konsultacji i negocjacji, są w zdecydowanie trudniejszym położeniu²⁸.

Budowanie modelu polega na pewnej „wymianie” pomiędzy uczestnikami tego procesu. Aby mogło dojść do wymiany satysfakcjonującej obie strony, musi panować odpowiedni klimat i wzajemne zaufanie. Pracodawcy muszą dostrzegać, że elastyczność zakłada na dłuższy czas pewien poziom bezpieczeństwa pracowników. Pracownicy natomiast muszą zrezygnować z pewnych uprawnień, które często wydają się fundamentalne, przejść od ochrony miejsc pracy do ochrony zdolności pracownika do zatrudnienia. To przejście dla wielu związków zawodowych jest bardzo trudne²⁹. Jeżeli wzajemny poziom zaufania pomiędzy partnerami społecznymi jest niski, albo brakuje zaufania pomiędzy partnerami społecznymi a rządem, wypracowanie modelu *flexicurity* może wywołać opozycję. Nie można zapominać o przykładach działań podejmowanych przez rządy poszczególnych państw członkowskich, które spotkały się z dużym oporem społecznym i związków zawodowych – choćby próba wprowadzenia umowy o pierwszą pracę we Francji³⁰.

²⁸ Na tę zależność zwraca uwagę np. D. Fouarge: *Minimum Protection and Poverty in Europe*, Amsterdam, 2002, s. 218 oraz D. Foden: *The role of the social partners in the European employment strategy*, „Transfer” nr 5/1999, s. 540.

²⁹ Wskazuje na to np. T. Wilthagen: *Managing Social Risks with Transitional Labour Markets* [w:] H. Mosley, J. O’Reilly, K. Schonmann: *Labour Markets, Gender and Institutional Change*, 2002 oraz G. Schmid: *Transitional labour markets and the European social model: towards a new employment compact*, [w:] G. Schmid, B. Gazier: *The dynamics of Full Employment: Social Integration Through Transitional Labour Markets*, 2002.

³⁰ Francuski rząd zaproponował 16.01.2006 r. zmianę w prawie pracy, wprowadzającą nowy typ umowy o pracę – umowę o pierwszą pracę CPE (*contrat premiere embauche*). Zgodnie z założeniem, w ciągu dwóch lat od zawarcia umowy o pierwszą pracę pracodawca miał mieć możliwość rozwiązania stosunku pracy z młodym pracownikiem bez podania przyczyny. Okres wypowiedzenia miał być uzależniony od długości trwania stosunku pracy i wynosić dwa tygodnie – jeżeli zwalniany pracownik pracował mniej niż pół roku od zawarcia umowy lub miesiąc – jeżeli okres od chwili zawarcia umowy był dłuższy

W literaturze podjęto już analizy stopnia wprowadzenia elastyczności bezpieczeństwa zatrudnienia w poszczególnych państwach. Autorzy odwołują się najczęściej do modelu wypracowanego przez Gøstę Espinga-Andersena³¹ podziału państw tzw. opiekuńczych (*welfare state*) na trzy kategorie: liberalnych (*liberal welfare regime*), socjaldemokratycznych (*social democratic welfare regime*) i konserwatywnych (*conservative welfare regime*). W literaturze³² postulowano następnie dodanie czwartego modelu, określanego jako południowy. Na tę „siatkę pojęciową” autorzy³³ próbują nałożyć stopień zbudowania modelu *flexicurity*.

Andranik Tangian³⁴ próbuje zbudować wskaźnik *flexicurity* dla poszczególnych państw Unii Europejskiej. Z analizy jego danych wynika, że Holandia charakteryzuje się najwyższym stopniem elastyczności bezpieczeństwa zatrudnienia, a Szwecja najwyższym poziomem „bezpieczeństwa dla wszystkich”. Portugalia, a następnie Czechy wykazują najniższy poziom *flexicurity*. W Portugalii, Polsce i we Włoszech zatrudnienie atypowe ma najniższy poziom bezpieczeństwa w porównaniu z zatrudnieniem na podstawie umowy na czas nieokreślony.

Fundacja Dublińska³⁵ przeanalizowała dostęp pracowników do elastycznych aspektów zatrudnienia (takich jak praca w niepełnym wymiarze czasu pracy, zwolnienia z pracy, elastyczny czas pracy). Należy zwrócić uwagę, iż pomiędzy państwami członkowskimi występują znaczne różnice. Przykładowo, w Holandii 95% pracowników zatrudnionych jest u pracodawcy, który wykorzystuje formę organizacji czasu pracy, jaką jest zatrudnienie w niepełnym wymiarze godzin – dla porównania, dotyczy to 17% pracowników w Portugalii i 19% pracowników w Grecji. Zwolnienia z pracy związane z koniecznością podjęcia opieki przez pracownika funkcjonują u 87% pracodawców w Danii, 74% w Finlandii i 52% w Szwecji, co można porównać z danymi z południa Europy – rozwiązania takie

niż 6 miesięcy. Umowa ta miała być przeznaczona dla osób w wieku poniżej 26 lat, podejmujących pracę w przedsiębiorstwach zatrudniających więcej niż 20 pracowników. Silne protesty społeczne studentów oraz strajk generalny (4.04.2006 r.) doprowadziły rząd francuski do podjęcia rozmów ze związkami zawodowymi i organizacjami młodzieżowymi, w wyniku których zrezygnowano z CPE. Umowę o pierwszą pracę zastąpiło rozwiązanie polegające na dofinansowywaniu przedsiębiorców zatrudniających na umowę na czas nieokreślony osoby w wieku 16-25 lat mające niskie wykształcenie lub zamieszkałe na biednych przedmieściach. Wysokość dofinansowania wahałaby się od 400 do 200 euro miesięcznie.

A. Zubrzycka: *Francja – umowa o pierwszą pracę*, „Polityka Społeczna” nr 3/2006, s. 20.

³¹ G. Esping-Andersen: *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge 1990.

³² B. Goodie, B. Headey, R. Muffels, H.J. Driven: *Three worlds of welfare capitalism in panel perspective*, Cambridge 1999.

³³ R. Muffels, T. Wilthagen, N. van den Heuvel: *Labour Market Transitions and Employment Regimes. Evidence on the Flexibility – Security Nexus in Transitional Labour Markets*, Berlin, WZB Discussion Paper (FS I02 204), 2002.

³⁴ A.S. Tangian: *Defining the flexicurity index in application to European countries*, Discussion paper 122, Düsseldorf, WSI/ Hans Bockler Stiftung.

³⁵ European Foundation for the Improvement of Living and Working Condition.

wykorzystywane są przez 31% pracodawców w Portugalii, 33% w Hiszpanii i 34% w Grecji³⁶.

Heejung Chung i Ruud Muffelts³⁷ dokonali podziału elastycznych rozwiązań na: służące głównie pracownikowi (dłuższe zwolnienia spowodowane koniecznością sprawowania opieki, zwolnienia związane z edukacją podejmowaną przez pracownika, inne długotrwałe zwolnienia); rozwiązania służące głównie pracodawcy (krótkie zwolnienia związane z macierzyństwem, odbiegające od standardowych godziny pracy, praca w nadgodzinach, atypowe umowy (czyli terminowe umowy o pracę, zatrudnienie pracowników agencji pracy tymczasowej, współpraca z osobami samozatrudnionymi) oraz rozwiązania, z których korzyści są obopólne (praca w niepełnym wymiarze czasu pracy, elastyczny czas pracy, stopniowe przechodzenie pracowników na świadczenia emerytalne i wcześniejsze emerytury). Nie wdając się w szczegóły tego podziału, trzeba zwrócić uwagę na wniosek wynikający z opracowania Fundacji Dublińskiej³⁸. W państwach, w których rozwinięte są elastyczne rozwiązania pracownicze równocześnie rozwinięte są rozwiązania pracodawcze (państwa skandynawskie). Natomiast w państwach, w których wykorzystanie rozwiązań pracowniczych jest niewielkie tak samo dotyczy to rozwiązań, które co do zasady mają służyć pracodawcy (państwa Europy południowej).

Obecnie, po komunikacie³⁹ Komisji Europejskiej, można zauważyć, że *flexicurity* przestaje być głównie siatką pojęciową do analizy stosunków przemysłowych w poszczególnych państwach, a staje się ważnym zadaniem politycznym. Jak każdy projekt polityczny, ma wśród swoich adresatów zwycięzców i przegranych, zwłaszcza jeżeli zwraca uwagę tylko na perspektywę krótkookresową. W samej istocie *flexicurity* leży założenie, że w momencie uelastyczniania w jakiegokolwiek płaszczyźnie rynku pracy należy przedsięwziąć działania zwiększające poziom bezpieczeństwa i odwrotnie. Są to zatem zawsze działania dwutorowe.

W skrócie model *flexicurity* przedstawia się jako odejście od bezpieczeństwa pracy na rzecz bezpieczeństwa łatwości znalezienia zatrudnienia (możliwości znalezienia kolejnego zatrudnienia). W tym kontekście należy podkreślić, że bezpieczeństwo to opiera się w dużej mierze na ciągłym dostosowywaniu kwalifikacji

³⁶ R. Muffels (red.): *Flexibility and security over life course*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Condition, Luxembourg Office for Official publications of the European Communities, 2008, s. 16.

³⁷ H. Chung, R. Muffels: *Contract flexibility and working arrangements: Constructing a typology*, Institute for Labour Studies, Tilburg University, 2006, s.32.

³⁸ R. Muffels (red.): *Flexibility and security over life course*, op. cit. s. 17.

³⁹ Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – *Wspólne zasady wdrażania modelu flexicurity*, op. cit.

zawodowych do potrzeb zmieniającego się rynku pracy. Podstawowym wnioskiem wynikającym z badań OECD⁴⁰ w 2001 r. jest przekonanie o kluczowej roli kapitału ludzkiego dla rozwoju gospodarczego. Dotychczas wiele uwagi poświęcono znaczeniu wstępnej edukacji dzieci i młodzieży, jednak trzeba ją także skierować na edukację osób dorosłych, kształcenie ustawiczne, podnoszenie kompetencji i kwalifikacji przez szkolenia zawodowe. Nauka osób dorosłych jest ważnym czynnikiem rozwoju kapitału ludzkiego danego państwa i ma bardzo pozytywny wpływ na efektywność, poziom innowacji i zatrudnianie obywateli⁴¹. Edukacja dorosłych staje się tym istotniejsza, im bardziej gwałtowne są zmiany technologiczne⁴².

Obecnie gospodarki państw wysoko rozwiniętych, ze względu na procesy globalizacji, w coraz większym stopniu muszą konkurować z rynkami państw trzeciego świata, w których koszty pracy są znacznie niższe⁴³. Wydaje się, że najważniejsze jest dążenie do zachowania przewagi pod względem kapitału ludzkiego, a więc podnoszenie wydatków na rozwój naukowo-badawczy, edukację dzieci i młodzieży oraz ustawiczną edukację dorosłych. Tylko zwiększanie poziomu wydatków na wskazane cele pozwoli zachować przewagę komparatywną państw wysoko rozwiniętych w stosunku do rynków pracy państw rozwijających się.

Pomimo tych wyraźnie widzianych zalet edukacji osób dorosłych, we wszystkich państwach wysoko rozwiniętych dostrzega się podobne tendencje – szerszy dostęp do edukacji osób młodszych, osób z dobrym dotychczasowym wykształceniem i pracowników zatrudnionych w większych zakładach pracy.

Należy zastanowić się nad tym, jak zwiększyć dostępność edukacji ustawicznej dla osób dorosłych o określonych kwalifikacjach i umiejętnościach oraz osób starszych. Te dwie grupy stanowią najważniejsze „grupy problemowe”. Wydaje się, że bez programów stawiających sobie za cel zwiększenie dostępu do edukacji dorosłych wskazanych grup trudno mówić o tworzeniu elastyczności bezpieczeństwa zatrudnienia.

Model *flexicurity* jest w opinii większości autorów modelem sytuacji zakładającej zwycięstwo obu stron (*win-win situation*) w wymiarze ogólnospołecznym. Nawet wówczas będą jednak jednostki, które na tych przeobrażeniach stracą albo na swój „zysk” będą musiały poczekać dość długo. Aby proces budowy zakończył się sukcesem, musi w nim brać udział jak najwięcej podmiotów: od partne-

⁴⁰ OECD, *The New Economy. Beyond the Hype*, Paryż, 2001.

⁴¹ OECD, *Employment Outlook 2004* oraz P. Tergeist: *Improving Workers Skills. Analytical Evidence and the Role of Social Partners*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers nr 10/2003, Paryż.

⁴² E. Arnal, W. Torres, R. Knowledge: *Work Organisation and Economic Growth*, OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers, nr 50, czerwiec 2001.

⁴³ C. Crouch: *Skills-Based Full Employment: the Latest Philosopher's Stone*, British Journal of Industrial Relations, 367-91, 1997 oraz British Journal of Industrial Relations, 267- 91, 1998.

rów społecznych po organizacje pozarządowe. Musi być to proces maksymalnie przejrzysty i poprzedzony szeroką publiczną debatą. Wstępna zapowiedź Ministerstwa Pracy przedstawienia partnerom społecznym zasiadającym w Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych projektów: „Indywidualnego kodeksu pracy” i „Zbiorowego kodeksu pracy”, przygotowanych przez Komisję Kodyfikacyjną, niewątpliwie przyczyni się do ożywienia w Polsce debaty na temat możliwości stworzenia modelu pracy, który łączy elastyczność z bezpieczeństwem socjalnym.

mgr Barbara Surdykowska
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego
w Warszawie



WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA

ZEBRANIE PREZESÓW NAJWYŻSZYCH ORGANÓW KONTROLI GRUPY WYSZEHRADZKIEJ

W dniach 14 i 15 października 2008 r. odbyło się w Austrii zebranie prezesów najwyższych organów kontroli (NOK) krajów Grupy Wyszehradzkiej oraz Austrii i Słowenii (dalej nazywanej V4+2). Uczestniczyli w nim prezesi z Austrii, Czech, Polski, Słowacji i Słowenii oraz delegacja Państwowej Izby Obrachunkowej Węgier.

Pierwszym z omawianych zagadnień była rozliczalność środków Unii Europejskiej. Rozpatrzono tę kwestię w ramach nieformalnej dyskusji z udziałem przewodniczącego Komisji Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego Herberta Böscha i jednego z członków Komisji Rachunków Publicznych parlamentu Austrii. Obaj parlamentarzyści podkreślili rolę NOK w informowaniu narodowych parlamentów o wykorzystaniu środków UE. W Austrii pierwszy całościowy raport w tej sprawie, ogłoszony przez Izbę Obrachunkową w 2007 r., został bardzo dobrze przyjęty zarówno przez parlament federalny, jak i parlamenty krajów związkowych. Również pozostałe NOK V4+2 szeroko kontrolują wykorzystanie środków unijnych. Na przykład prezes Najwyższego Urzędu Kontrolnego Słowacji Jan Jasovsky poinformował, że w planie urzędu na 2009 r. połowa czasu pracy przeznaczona jest na prowadzenie kontroli wykorzystania środków unijnych oraz ocenę przygotowania administracji krajowej do związanych z tym zadań.

Zdaniem H.Böscha, Unia Europejska to szczególnie przypadek organizacji w świecie demokratycznym, ponieważ 95% wydatków budżetowych stanowią subwencje, 80% wydatków realizowanych jest w ramach zarządzania dzielonego między Komisję Europejską a państwa członkowskie, a przy tym środki unijne są traktowane jako podarunek, i nie ma woli, aby kontrolować ich wykorzystanie. Sprawia to, że niezależne oceny pracy administracji krajowej formułowane przez najwyższe organy kontroli mają duże znaczenie dla Parlamentu Europejskiego. Mówca przypomniał postulaty Parlamentu, aby państwa członkowskie corocz-

nie potwierdzały, że ich struktury zarządzania środkami UE spełniają wymagania prawa wspólnotowego oraz składały następcze oświadczenia o wiarygodności, dotyczące legalności i prawidłowości transakcji w danym roku. Propozycje te są realizowane przez niektóre państwa (Holandię, Wielką Brytanię i Danię) w formie tzw. narodowych deklaracji o zarządzaniu środkami UE.

W dyskusji wypowiedziano w tej sprawie różne opinie. Prezes Izby Obrachunkowej Austrii Josef Moser zauważył, że koncepcja pojedynczej kontroli, opracowana przez Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) w 2004 r., trafnie podkreśla rolę kontroli wewnętrznej. Narodowe deklaracje stanowią zwieńczenie systemu kontroli wewnętrznej, jednak w obecnej postaci – ograniczonej do kontroli legalności – nie są one ani wystarczające, ani potrzebne. Prezes Najwyższej Izby Kontroli Jacek Jezierski uznał, że jeżeli rząd sporządzi taką deklarację – NIK powinna ją skontrolować. Wiele kwestii wymaga przecież wyjaśnienia: czy mieści się to w mandacie NIK? Jakie byłyby metody takiej kontroli? Czy opinia Izby zostałaby przekazana tylko Sejmowi i rządowi, czy również organom UE? Kolejne pytania postawił prezes Trybunału Obrachunkowego Słowenii Igor Šoltes: co będzie, jeżeli NOK pozytywnie zaopiniuje narodową deklarację, a później ETO znajdzie niedostrzeżone wcześniej błędy, podważające tę opinię? Kto będzie rozstrzygał ewentualny konflikt? Trzeba zatem usprawnić kontrolę wewnętrzną w administracji. Zdaniem H.Böscha, należy dążyć do standaryzacji narodowych deklaracji. Powinna się tym zająć Komisja Europejska, ale tego nie robi, może zatem państwa członkowskie mogłyby nad tym pracować? Końcowe słowo w kontroli budżetu Unii Europejskiej należy do Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, który obawia się, że narodowe deklaracje utrudnią jego działalność. Warto zatem opracować mechanizm podziału zadań, w którym kontrole w państwach członkowskich (w tym kontrole na miejscu) będą powadzone przez NOK. Prezes Najwyższego Urzędu Kontrolnego Czech Frantisek Dohnal ocenił, że dotychczasowa współpraca jest trudna, bowiem ETO zajmuje się kontrolą legalności (DAS), natomiast dla NOK ważniejsza jest kontrola efektywności; brakuje też odpowiedniej koordynacji kontroli ETO z działalnością NOK. Prezes J.Moser stwierdził, że prowadzona przez ETO kontrola legalności nie jest wystarczająca i powinna zostać uzupełniona o kontrolę wykonania zadań. Trzeba uzgadniać z ETO plany kontroli, aby uniknąć dublowania prac. Powinno się też standaryzować metody kontroli. Ułatwi to ograniczenie dublowania się kontroli prowadzonych na różnych szczeblach.

Drugim punktem zebrania było rozpatrzenie niektórych tematów, jakie mają być przedmiotem dyskusji na zebraniu Komitetu Kontaktowego (KK) szefów NOK Unii Europejskiej, zaplanowanego na grudzień br. Prezes Najwyższej Izby Kontroli przedstawił sprawozdanie łączników na temat oceny, w jakim zakresie NOK wykorzystują wyniki prac grup roboczych Komitetu. Ewaluacja objęła 11 grup roboczych

istniejących od 2000 r. Żaden z najwyższych organów kontroli nie uczestniczył w działalności wszystkich grup, zaś jeden nie uczestniczył w żadnej grupie. Nie ma też związku między wielkością NOK a zakresem jego udziału; podstawowym czynnikiem udziału w pracach grup jest spodziewana oraz uzyskiwana korzyść z faktu uczestnictwa. Tworząc grupę roboczą, Komitet Kontaktowy wyznacza jej zakres działania i określa organ kontroli, który będzie przewodniczył pracom. Jak dotąd, tryb powoływania grupy nie wymagał uzasadnienia projektu ani wskazania, jakie mogą być inne sposoby osiągnięcia zakładanego rezultatu. Komitet nie ustala również – poza wyjątkami – w jakim terminie powinny zostać wykonane zadania grupy. Wyniki ewaluacji wskazują na celowość formułowania mandatu w sposób bardziej konkretny, bowiem grupy mają tendencję do przekształcania się w grupy stałe, które same proponują kolejne rozszerzenie swojego mandatu. Ewaluacja ukazała różnicę w postrzeganiu celów grup między ich członkami (delegowanymi przez NOK) a samymi NOK. Członkowie grup za główną wartość uznają uzyskanie wiedzy, natomiast dla NOK ważniejsze jest opracowanie narzędzi metodycznych (poradników, wytycznych, programów kontroli itd.), które mogą zostać szerzej wykorzystane.

Kolejny aspekt oceny dotyczył przekazywania przez członków grup wyników ich prac w swoich instytucjach kontrolnych. Żaden NOK nie wskazał na istnienie zorganizowanego trybu przekazywania informacji. Intranet jest wykorzystywany w 6 spośród 26 NOK, w jeszcze mniejszym stopniu organizowane są seminaria. Niedoskonały wydaje się też tryb zdawania sprawy na zebraniach Komitetu Kontaktowego. Sprawozdania grup przedstawiają głównie wewnętrzne aspekty ich pracy (np. zebrania), natomiast nie wskazują, jak można by spożytkować ich wyniki. Niektóre produkty grup są wykorzystywane przez NOK, które nie były członkami danej grupy. Są również takie sytuacje, gdy NOK reprezentowany w składzie grupy prowadzi działalność kontrolną w zakresie działania grupy, nie wykorzystując jednak wyników jej prac. Odpowiadając na pytanie, dlaczego tak się dzieje – NOK wskazywały brak dostatecznego związku konkretnego produktu grupy ze swoją działalnością.

W dyskusji na zebraniu prezesów NOK V4+2 zauważono, że gdy mamy do czynienia ze współpracą niezależnych organizacji – zawsze istnieje problem, jak wspólnie pracować, jak koordynować działania. Grupy robocze Komitetu Kontaktowego powinny zajmować się sprawami, które są ważne dla wielu organów kontroli – wówczas wyniki ich działań będą wykorzystywane. Ważne jest zatem, aby przed utworzeniem grupy zostało opracowane studium wykonalności. Ponadto grupy robocze należy powoływać do wykonania konkretnych zadań, z określonym terminem ich zakończenia. Zarazem Komitet Kontaktowy powinien interesować się swoimi „córkami” – sprawozdania grup powinny być przezeń rozpatrywane.

Prezesi najwyższych organów kontroli zgodzili się z tezą o potrzebie usprawnienia trybu informowania o pracach grup roboczych KK wewnątrz NOK, z wykorzystaniem zewnętrznych i wewnętrznych stron internetowych, organizacją seminariów itd. Postulowano też szersze zamieszczanie wyników prac grup roboczych na wewnętrznej stronie Komitetu (CIRCA).

Na zebraniu omówiono także zadania Komitetu Kontaktowego zaplanowane do rozpoczęcia w 2009 r.: 1) stworzenie sieci współpracy najwyższych organów kontroli, które kontrolują politykę finansową swoich rządów (koordynator: NOK Finlandii); 2) kontrola koordynowana dotycząca wykorzystania środków Unii Europejskiej na transgraniczne inwestycje transportowe (koordynator: NOK Węgier); 3) kontrola koordynowana „Wydatki na kontrolę” (koordynator: grupa robocza KK ds. funduszy strukturalnych).

Prezesi NOK V4+2 dyskutowali też, kto będzie organizować zebrania Komitetu Kontaktowego, skoro NOK państw członkowskich coraz rzadziej podejmują się tego zadania (obecne zgłoszenia to Węgry – 2009 r., Czechy – 2013 r., ETO – 2011 r.). Rozpatrywano również kwestię języków obrad Komitetu, bowiem koszty tłumaczeń są znaczne. Dziś zasadą jest tłumaczenie obrad na języki angielski, francuski i niemiecki, postuluje się jednak (zwłaszcza NOK Hiszpanii i Włoch) zapewnienie przekładu także na inne języki, aby wszyscy prezesi mogli się swobodnie wypowiadać. Nie udało się jednak określić, kto mógłby za to płacić, zaś poszczególne NOK nie chcą pokrywać kosztów tłumaczenia na własne języki. Wyrażano różne opinie. Zdaniem większości, zebrania Komitetu Kontaktowego powinny być finansowane z budżetu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego lub Parlamentu Europejskiego. Konsekwentnie, wszystkie zebrania Komitetu powinny odbywać się w Trybunale, chyba że któryś z najwyższych organów kontroli dwa lata wcześniej zgłosi chęć zorganizowania zebrania u siebie. Rozważano także organizowanie zebrań przez poszczególne organy kontroli, finansowane ze środków unijnych, powołując się na przykład Rady Europy, która organizuje zebrania w różnych krajach i pokrywa ich koszty, w tym tłumaczenia.

Ostatni temat zebrania dotyczył współpracy najwyższych organów kontroli V4+2. Prezesi NOK Austrii, Czech, Słowacji i Słowenii podpisali protokół z kontroli koordynowanej dotyczącej ochrony powietrza i warstwy ozonowej oraz wdrażania związanych z tym umów międzynarodowych. Przedstawiciel Państwowej Izby Obrachunkowej Węgier poinformował o kontroli koordynowanej systemu kontroli wewnętrznej w zakresie wykorzystania środków strukturalnych Unii Europejskiej, w której uczestniczyły NOK Austrii, Polski, Słowacji i Węgier. Raport z kontroli (wspólne podsumowanie oraz odrębne opisy kontroli w poszczególnych krajach) jest w końcowym stadium prac i zostanie podpisany przy okazji zebrania Komitetu Kontaktowego w grudniu

2008 r.¹ Przedstawiciel Najwyższego Urzędu Kontrolnego Czech przedstawił informację o zakresie uprawnień NOK V4+2 do kontroli przedsiębiorstw państwowych i innych instytucji zarządzających majątkiem państwa.

Następne zebranie prezesów najwyższych organów kontroli V4+2 odbędzie się w październiku 2009 r. w Polsce.

*opracował dr Jacek Mazur
doradca prezesa NIK*

¹ NIK przeprowadziła kontrolę pt. *Przestrzeganie przepisów prawa wspólnotowego i krajowego w procesie wdrażania systemów zarządzania i kontroli regionalnych programów operacyjnych dla okresu programowania 2007–2013*. Koordynatorem kontroli była Delegatura w Gdańsku.

SPOTKANIE GRUPY ROBOCZEJ EUROSAI DO SPRAW KONTROLI ŚRODOWISKA

W Kijowie, w dniach 7-9 października, odbyło się coroczne spotkanie Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska, pierwsze po objęciu jej przewodnictwa przez najwyższy organ kontroli Norwegii¹. Tradycyjnie już obrady podzielono na dwie części: seminaryjną – poświęconą wybranym problemom kontroli środowiska i tzw. biznesową – dotyczącą spraw związanych z funkcjonowaniem Grupy i jej organizacją.

W spotkaniu udział wzięli reprezentanci 23 europejskich najwyższych organów kontroli (NOK) – członków Grupy oraz goście – przedstawiciele stale współpracujących z Grupą NOK: Białorusi, Kazachstanu i Turcji, reprezentanci NOK Brazylii (koordynatora analogicznej Grupy Roboczej w regionie OLACEFS) i NOK Chin (koordynatora Grupy Roboczej w regionie ASOSAI), a także zamierzający podjąć współpracę z Grupą przedstawiciel EURORAI (z regionu Katalonii w Hiszpanii). Najwyższą Izbę Kontroli reprezentowali: Zbigniew Wesołowski – doradca prezesa, pełniący przez 9 lat funkcję koordynatora Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska, Ewa Borkowska-Domańska – doradca ekonomiczny w Departamencie Organizacyjnym oraz Alicja Gruszecka – doradca techniczny w Departamencie Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego.

Zgodnie z decyzją podjętą przez członków Grupy na poprzednim spotkaniu², część seminaryjna poświęcona była wymianie informacji i doświadczeń z kontroli: gospodarki zasobami rybnymi, zmian klimatycznych oraz energetyki odnawialnej.

¹ NOK Norwegii przejął przewodnictwo Grupy na VII Kongresie EUROSAI w czerwcu br. w Krakowie. Poprzedni przewodniczący Grupy – NIK – pełnił tę funkcję od czasu jej formalnego powołania na Kongresie EUROSAI w Paryżu, w maju 1999 r.

² Poprzednie spotkanie Grupy i odbyło się w dniach 2-5.10. 2007 r. w Bratysławie (zob. szersza informacja o spotkaniu: <http://eurosai.nik.gov.pl/site/px_Bratyslava_sem_2007.pdf> lub <http://eurosai.nik.gov.pl/en/site/dzialalnosc/spotkania_narady/bratyslava>).

Wprowadzenia do zagadnień gospodarki zasobami rybnymi i ich kontroli dokonał dr Christ Hopkins, w latach 1991–1999 sekretarz generalny Międzynarodowej Rady ds. Eksploatacji Zasobów Morskich (International Council for the Exploration of the Sea – UCES), doradca na 5. Ministerialnej Konferencji na temat Ochrony Morza Północnego (2002 r.) oraz członek panelu ekspertów w dziedzinie rybactwa Organizacji Żywności i Rolnictwa Narodów Zjednoczonych. Wyniki i doświadczenia z kontroli w omawianym obszarze przedstawili zebrany delegacji Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO) oraz NOK Bułgarii, Danii, Holandii, Kazachstanu, Wielkiej Brytanii i Ukrainy.

W trakcie dyskusji, jaka wywiązała się na tle wygłoszonych referatów, zwracano uwagę na konieczność szerszego upowszechnienia wiedzy i doświadczeń w zakresie metodyki kontroli gospodarki zasobami rybnymi. Temu celowi ma służyć opracowanie tworzone w ramach prac Grupy Roboczej INTOSAI ds. Kontroli Środowiska. Zespołowi przygotowującemu dokument przewodniczy najwyższy organ kontroli RPA, a spośród krajów europejskich w prace zaangażowana jest Holandia i Norwegia.

Część seminarium poświęconą kontrolom zagadnień dotyczących zmian klimatycznych rozpoczęło wystąpienie dr. Paula Prestruda, dyrektora generalnego Norweskiego Centrum Badawczego Klimatu i Środowiska. Bezpośrednio po nim głos zabarała Alicja Gruszecka z Najwyższej Izby Kontroli, przedstawiając stan zaawansowania prac przygotowawczych do rozpoczęcia koordynowanej przez Polskę europejskiej kontroli zmian klimatycznych, w której weźmie udział 11 najwyższych organów kontroli. Planuje się, że badania kontrolne zostaną zakończone przed konferencją stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu oraz członków Protokołu z Kioto, która odbędzie się w grudniu 2009 r. w Kopenhadze. Wyniki europejskiej kontroli zostaną przekazane NOK Kanady, w celu ujęcia ich w raporcie końcowym z koordynowanej przez Kanadę globalnej kontroli dotyczącej tej problematyki.

Wprowadzenia do części seminarium poświęconej kontrolom energetyki odnawialnej dokonała Gry Hamarsland z Econ Poyry – nordyckiego oddziału ogólnoświatowej firmy konsultingowej o prawie dwudziestoletnim doświadczeniu w zakresie doradztwa w dziedzinie ochrony środowiska, klimatu i polityki energetycznej. Wnioskami z kontroli zagadnień energetyki odnawialnej podzielili się z zebranymi przedstawiciele NOK Chin, Danii, Ukrainy i Wielkiej Brytanii. NOK Czech poinformował o pracach prowadzonych pod jego kierownictwem nad podręcznikiem dotyczącym kontroli tej dziedziny. Podręcznik przygotowywany jest w ramach Grupy Roboczej INTOSAI, a w jego opracowaniu uczestniczy między innymi Najwyższa Izba Kontroli.

Po wygłoszeniu referatów przedyskutowano kwestię konieczności wykonywania w trakcie kontroli wiedzy niezależnych ekspertów w danej dziedzinie ochrony środowiska (w tym wypadku ekspertów w energetyce niekonwencjonalnej). Najwyższa Izba Kontroli wystąpiła z propozycją, aby jedną z sesji plenarnych spotkania Grupy Roboczej w 2009 r. poświęcić wymianie doświadczeń ze współpracy z ekspertami. NOK Norwegii – jako przewodniczący Grupy – został poproszony o poczynienie starań na rzecz stworzenia na potrzeby członków Grupy listy niezależnych ekspertów w różnych dziedzinach ochrony środowiska.

Przedłużeniem części seminaryjnej spotkania w Kijowie była, przedstawiona już podczas części tzw. biznesowej, informacja o dwóch zakończonych ostatnio międzynarodowych kontrolach środowiska, a mianowicie o kontroli Funduszu Sarkofagu w Czarnobylu i o kontroli ochrony powietrza, strefy ozonowej i realizacji porozumień międzynarodowych w tym zakresie. Uczestnicy spotkania otrzymali raport końcowy z Kontroli Funduszu Sarkofagu w Czarnobylu. Komunikat z koordynowanej przez NOK Słowacji drugiej z powyższych kontroli ma być podpisany podczas październikowego spotkania prezesów NOK krajów Grupy Wyszehradzkiej oraz Austrii i Słowenii. Bezpośrednio po tym raporcie z kontroli zostanie zamieszczony na stronie internetowej NOK Słowacji.

Ostatni dzień poświęcony był sprawom organizacyjnym. Przyjęto plan pracy Grupy Roboczej ds. Kontroli Środowiska na lata 2008–2011, a także ustanowiono jej nową strukturę organizacyjną. Na wniosek przewodniczącego Grupy – NOK Norwegii – powołany został Komitet Sterujący, który ma wspomagać przewodniczącego w realizacji zadań. W Komitecie znaleźli się, w charakterze stałych członków: NOK Holandii, Norwegii, Rosji i ETO oraz w charakterze członków czasowych: NOK Estonii, Polski, Szwecji i Ukrainy. W trakcie dyskusji wyłoniła się kwestia niereprezentatywności proponowanego przez Norwecję składu Komitetu Sterującego, nie ma w nim bowiem przedstawicieli NOK z europejskich krajów basenu Morza Śródziemnego.

Sekretariat przewodniczącego Grupy Roboczej ds. Kontroli Środowiska poinformował zebranych o pracach nad stworzeniem jej strony internetowej w nowym kształcie. Zanim koncepcja zostanie dopracowana, będzie funkcjonowała strona tymczasowa, której adres zostanie wkrótce podany do wiadomości. Dotychczasowa witryna³, istniejąca od ośmiu lat i zarządzana przez Najwyższą Izbę Kontroli, będzie aktywna do czasu uruchomienia nowej przez NOK Norwegii. Aktualne informacje o działaniach Grupy, począwszy od października 2008 r., mają pojawiać się na stronie tymczasowej, której gospodarzem jest Norwegia.

³ <<http://eurosai.nik.gov.pl/en/>>.

Zebrany przekazano także wiadomość o zgłoszeniu przez NOK Hiszpanii i Turcji deklaracji woli uczestniczenia w pracach Grupy na prawach formalnych członków. Liczba członków Grupy Roboczej ds. Kontroli Środowiska wzrosła tym samym do 41 (spośród 48 członków EUROSAI).

Najwyższa Izba Kontroli zaanonsowała planowaną na maj 2009 r. w Wenezueli VI Konferencję EUROSAI–OLACEFS, której głównym tematem będzie kontrola problematyki środowiska. NOK Norwegii został upoważniony do kontaktów z gospodarzami konferencji w celu włączenia się, jako przewodniczący Grupy, w prace nad jej szczegółowym programem.

Bezpośrednio po spotkaniu Grupy Roboczej odbyło się pierwsze posiedzenie nowo powołanego Komitetu Sterującego, na którym przedyskutowano tryb pracy i najbliższe zadania stojące przed przewodniczącym Grupy, a tym samym, pośrednio, przed Komitetem. Zwracano uwagę zarówno na dobre, jak i złe doświadczenia w funkcjonowaniu Komitetu Sterującego, jakie ma za sobą Grupa Robocza ds. Kontroli Środowiska INTOSAI.

*opracowała mgr Ewa Borkowska-Domańska
Departament Organizacyjny w NIK
Wydział Współpracy z Zagranicą*



RECENZJE, SYGNAŁY O KSIĄŻKACH

Andrzej Panasiuk: Publicznoprawne ograniczenia przy udzielaniu zamówień publicznych, Oficyna Wydawnicza BRANTA, Bydgoszcz–Warszawa 2007, s. 334.

Na polskim rynku wydawniczym znajduje się wiele publikacji dotyczących zamówień publicznych. Można stwierdzić, że każde szanujące się wydawnictwo prawnicze lub ekonomiczne stara się wydać co najmniej jedną książkę poświęconą problematyce ujętej w ustawie z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych¹.

Taka sytuacja jest poniekąd zrozumiała. Zamówienia publiczne obejmują znaczny segment rynku krajowego. Szacuje się, że do stosowania przepisów wymienionej ustawy jest zobowiązanych około 55 tys. podmiotów z szeroko pojętej administracji rządowej. Według danych Urzędu Zamówień Publicznych, wartość udzielonych zamówień w 2007 r. wyniosła 103,1 mld zł². Tak duży rynek powinien być dobrze obsługiwany, a osoby zajmujące się zamówieniami publicznymi – zarówno u zamawiających, jak i wykonawców – chcą wiedzieć, jak dobrze przygotować i zrealizować zamówienie. Trzeba dodać, że ustawodawca, co roku zmieniając system zamówień publicznych, sprawia, że rośnie zapotrzebowanie na literaturę informującą na czym polegają zmiany i jaki wpływ nowe przepisy będą miały na dotychczas prowadzone postępowania. Takie zapotrzebowanie powoduje, że na rynku wydawniczym dominują przede wszystkim poradniki i komentarze. Osoby zajmujące się zawodowo zamówieniami publicznymi otrzymują zatem coraz lepsze narzędzia pracy, a co za tym idzie – poprawia się także jakość postępowań przeprowadzanych w trybie ustawy z 29 stycznia 2004 r. Wydaje się jednak, że na rynku brakuje publikacji, które odnosiłyby się do zamówień publicznych w sposób nieporadnikowy i dawały całościową ocenę systemu zamówień publicznych. Poradniki czy komentarze mają bowiem na bieżąco pomagać zainteresowanym w rozwiązaniu problemów prawnych, natomiast całościowa analiza może być przydatna dla kontrolera lub podmiotu nadzorującego, wskazuje bowiem cele, jakie wyznaczył sobie ustawodawca i sposoby ich osiągnięcia.

¹ T.j. DzU z 2006 r., nr 164, poz. 1163.

² *Sprawozdanie z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w roku 2007*, s. 5.

Ciekawą publikacją, w której dokonano próby kompleksowej oceny systemu zamówień publicznych, jest praca Andrzeja Panasiuka „Publicznoprawne ograniczenia przy udzielaniu zamówień publicznych”.

Zadanie, jakie postawił przed sobą autor to analiza i ocena postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pod względem możliwości swobodnego kontraktowania. Autor wskazał, że swoboda kontraktowania może być w różny sposób ograniczana. Wynika to według niego z następujących funkcji zamówień publicznych:

- stymulacyjnej, oddziałującej na sektory gospodarki krajowej przez pobudzenie podaży i popytu;
- protekcyjnej, polegającej na zastosowaniu instrumentów ochronnych wobec podmiotów działających na rynku;
- aktywizacyjnej w połączeniu z funkcją decentralizacyjną; zmierzają one do pobudzenia aktywności gospodarczej poszczególnych regionów;
- służącej tworzeniu zaufania społecznego do realizacji wydatków publicznych, bowiem przemyślane zamówienia, udzielane w przejrzysty sposób zapewnią pozytywny społeczny odbiór działań podmiotów publicznych;
- polegającej na kreowaniu współpracy, ponieważ zadania publiczne wspólnie realizują zarówno podmioty prawa publicznego, jak i podmioty prawa prywatnego.

Zdaniem autora, ograniczenia w swobodzie kontraktowania, jakie nakłada na zamawiających Prawo zamówień publicznych, mają na celu ochronę funkcji zamówień publicznych. Autor pozytywnie ocenił zmiany, które nastąpiły w ostatnich latach w systemie zamówień, polegające na przenoszeniu decyzyjności i odpowiedzialności na zamawiających. Przeprowadzone badania wskazują, iż doprowadziły one do zwiększenia samokontroli i dyscypliny zamawiających. Wydaje się jednak, że dane nie są poparte dostatecznym materiałem badawczym. Jednocześnie A. Panasiuk zwrócił uwagę, że w swobodzie kontraktowania zamówień publicznych istnieją ograniczenia wynikające z późniejszej możliwości kontroli. Dotyczy to szczególnie pisemnej formy postępowania.

Andrzej Panasiuk wysunął argumenty przeciwne protekcjonizmowi państwowemu w zamówieniach publicznych, bowiem – jego zadaniem – w rezultacie wprowadzenia barier ochronnych dla krajowych wykonawców państwo musi płacić większe kwoty za dostawy, usługi czy roboty budowlane. Natomiast zamówienia publiczne mogą być znakomitym środkiem, który wymusza lepszą efektywność gospodarczą przedsiębiorców przez ochronę konkurencji. Wpływanie państwa na konkurencję na rynku oddziałuje na gospodarkę i sprzyja umacnianiu się pozytywnych tendencji oraz zmniejszeniu wydatków budżetowych.

Prezentowana książka składa się z dziesięciu rozdziałów oraz ośmiu załączników w formie wykresów ilustrujących omawianą problematykę. Rozdział pierwszy

– „Cele zamówień publicznych w Polsce – ewolucja systemu” przedstawia historyczne ujęcie tego zagadnienia wraz z ewolucją spojrzenia na cele, jakie wyznaczono zamówieniom publicznym po 1994 r.

W rozdziale drugim, zatytułowanym „Istota i funkcje zamówień publicznych”, autor streścił poglądy polskiej i zagranicznej doktryny na rolę zamówień publicznych w gospodarce. Wskazał tu także na przetarg, jako podstawowy tryb zamówienia, który jest znakomitą formą analizy rynku pod kątem potrzeb zamawiającego.

„Zmaterializowana postać zamówienia publicznego” – to tytuł trzeciego rozdziału. Andrzej Panasiuk skoncentrował się tutaj na ustawowej definicji zamówienia publicznego, przedstawił je jako umowę, nie odnosząc się do aspektu proceduralnego Prawa zamówień publicznych³. To spojrzenie implikuje dalsze rozważania autora o możliwości stosowania umów nazwanych i nienazwanych, o kwestii umów długoterminowych oraz o charakterze i istocie koncesji na roboty budowlane.

Rozdział czwarty – „Podmioty zamawiające i ich formy organizacyjno-prawne w procesie udzielanych zamówień publicznych” – dotyczy stabilności systemu zamówień publicznych i ich wpływu na zachowanie zamawiających. Autor, jako jeden z nielicznych, podkreślił znaczenie zasad zamówień publicznych dla zapewnienia stabilności systemu. W tej części znajdują się także rozważania o roli komisji przetargowej w procesie udzielenia zamówienia. Szczególnie cenne są wskazania dotyczące oceny przez komisję przetargową kryteriów wyboru najkorzystniejszej oferty, w tym przede wszystkim tych niejednoznacznych.

W rozdziale piątym – „Charakter i formy ingerencji administracji publicznej, jak i samych zamawiających, w proces kontraktowania zamówień publicznych. Jej cele i skutki” – został opisany zakres ingerencji administracyjnoprawnej w działania zamawiających, w tym przede wszystkim możliwości władczego oddziaływania prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Zdaniem autora, sami zamawiający i podmioty ich nadzorujące mają liczne uprawnienia do administracyjnego wkraczania w cywilną sferę kontraktowania, co jest specyfiką zamówień publicznych.

Szósty rozdział, zatytułowany „Dokumentacja przetargowa jako rezultat czynności zamawiającego mogący wpływać na ograniczenie swobody kształtowania zamówienia publicznego”, zawiera opis przygotowywanej przez zamawiającego dokumentacji przetargowej. Wyeksponowano tu rolę specyfikacji istotnych warunków zamówienia, jako swego rodzaju konstytucji zamówienia. Bardzo ciekawe są rozważania, oparte na przepisach prawa europejskiego, na temat przedmiotu zamówienia na zakup systemu operacyjnego dla komputerów czy też samych urządzeń informatycznych, np. notebooków.

³ Por. P. Szustakiewicz: *Zasady Prawa zamówień publicznych*, Warszawa 2007, s. 7.

Jak wskazuje tytuł rozdziału siódmego – „Instrumenty preferencyjnego traktowania wybranych kategorii wykonawców i ich wpływ na proces udzielanego zamówienia publicznego” – jest on poświęcony zagadnieniom dotyczącym celu i charakteru instrumentów preferencyjnych. Autor w bardzo interesujący sposób odniósł się tu do historii polskich zamówień publicznych, w których do 2004 r. występowały preferencje krajowe.

Rozdział ósmy – „Prawnomaterialne reguły wpływające na ostateczny kształt zamówienia publicznego” – zawiera opis barier prawnych, które zawarł ustawodawca w przepisach Prawa zamówień publicznych, ograniczających możliwości uczestniczenia niektórych wykonawców w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

W rozdziale dziewiątym – „Aspekty ekologiczno-społeczne zamówień publicznych wpływające na sposób i kształt udzielanych zamówień” – A. Panasiuk opisał dość ciekawy, ale jeszcze w Polsce mało znany temat możliwości konstruowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia w taki sposób, aby uwzględnić ekologiczny aspekt przedsięwzięcia albo też względy społeczne.

Ostatni rozdział, dziesiąty – „Szczególne rodzaje kontraktowania zamówień publicznych” – przedstawia opis specyficznych umów zawieranych na podstawie przepisów ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, takich jak umowa przedwstępna czy umowa ramowa. Autor podjął także zagadnienie możliwości zawarcia umowy barterowej. Wskazał też implikacje prawne, jakie po stronie wykonawcy rodzi zawarcie umowy konsorcjum.

Publikacja jest ciekawą próbą spojrzenia na system zamówień publicznych z punktu widzenia ograniczeń, jakie na zamawiających, a częściowo i na wykonawców, nakładają przepisy prawa. Autor w interesujący sposób wykazał, że funkcje zamówień publicznych wymuszają na uczestnikach postępowania określone zachowania, odmienne od tych, które występują na zwykłym rynku. Takie ujęcie tematu jest nowatorskie i może ułatwić zrozumienie istoty zamówień publicznych.

dr Przemysław Szustakiewicz

Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego w Warszawie

Zbysław Dobrowolski: Oszustwa w życiu publicznym, Wydawnictwo Organom, Zielona Góra 2008, s. 113.

Przedmiotem analizy podjętej przez Zbysława Dobrowolskiego jest zjawisko oszustwa, głęboko zakorzenione historycznie. Autor postawił sobie za cel usystematyzowanie pojęć związanych z tytułową problematyką, ustalenie zakresu penalizacji na podstawie przepisów prawa polskiego oraz określenie metodyki diagnozowania tego typu działań.

Praca ma charakter monograficzny. W rozdziale pierwszym autor przedstawił pojęcie, istotę, cechy oszustwa oraz zakres penalizacji. Jak słusznie zauważył, termin „oszustwo” jest bardzo szeroki i nie może się ograniczać do relacji pracownik-pracodawca. Zjawisko to sięga starożytności; wówczas też podjęto pierwsze – sygnalizowane przez autora – próby walki z nim. Również w Polsce stosunkowo szybko, bo już w średniowieczu, pojawiły się pierwsze sankcje prawne. Obecnie oszustwa widoczne są w każdej dziedzinie życia. Bardzo szybko, świadomie bądź nieświadomie, można się znaleźć w roli oszusta lub oszukiwanego. Na podstawie badań własnych – sondażu, obserwacji oraz badań innych autorów, Z. Dobrowolski przeprowadził analizę przyczyn popełniania oszustw, zwracając uwagę na różne ich elementy, w tym motywację sprawców. Zauważył również, że kierunek działania instytucji można rozpatrywać jako wynik optymalizacji zachowań organizacji przy danym układzie zmiennych. Oznacza to, że badając działalność instytucji należy prześledzić, czy – a jeśli tak, to w jakim zakresie – konkretne zmienne wpłynęły na decyzję kierownictwa, zwłaszcza dotyczącą dokonania oszustwa.

Wśród istotnych oszustw autor wymienił oszustwa podatkowe oraz informatyczne, zwracając uwagę na potrzebę opracowania odpowiednich zasad ochrony danych – przede wszystkim elektronicznych. W dalszej części pracy przedstawił szczegółowo zakres penalizacji oszustwa w polskim prawie karnym, a następnie wskazał zakres harmonizacji przepisów krajowych z wymaganiami Unii Europejskiej.

Wykrywaniu oszustw poświęcony jest rozdział drugi. Wychodząc z założenia, że „okazja czyni złodzieja”, Z. Dobrowolski trafnie zauważył, iż popełnieniu oszustwa sprzyjają chociażby: brak nadzoru, zbyt duży zakres kompetencji powierzony jednemu urzędnikowi oraz brak rotacji na stanowiskach. Autor przedstawił metodykę diagnozowania podatności organizacji i pracowników na oszustwa i sformułował wiele, często szczegółowych pytań, na jakie należy poszukiwać

odpowiedzi podczas prowadzenia badań. Zaproponował także schemat postępowania zmierzającego do ustalenia ryzyka wystąpienia oszustwa. Zastrzegł jednak, iż w jego tropieniu należy wykazać dużą elastyczność. Na uwagę zasługują przedstawione symptomy nieprawidłowości, które w badanej działalności mogą wskazywać na prawdopodobieństwo zaistnienia oszustwa.

W dalszej części tego rozdziału zostały omówione poszczególne rodzaje oszustw i dla lepszego zrozumienia zagadnienia podzielono je na dwie podstawowe grupy: oszustwa związane z modyfikacją danych księgowych oraz oszustwa dokonywane poza ewidencją księgową. Te drugie znacznie trudniej wykryć. Na potwierdzenie tego autor podaje obrazowe przykłady z różnych dziedzin życia.

Punktem wyjścia ostatniego, kluczowego rozdziału, jest problematyka sprawozdawczości finansowej, przedstawiona bardzo wnikliwie, co może się okazać pomocne dla czytelników dopiero zgłębiających zagadnienie. Te kwestie są swobodnym wprowadzeniem do szczegółowej analizy podstawowych oszustw w sprawozdaniach finansowych.

Uzupełnieniem opracowania są ćwiczenia wraz z odpowiedziami. Taka forma ilustracji treści merytorycznych wydaje się bardzo interesująca, gdyż czytelnicy mają możliwość sprawdzenia, czy wszystko zrozumieli. Tym samym mogą się szybko zorientować, która część materiału sprawia im trudność i wymaga większej uwagi.

Pracę Zbysława Dobrowolskiego oceniam wysoko. Na wyróżnienie zasługuje swoboda, z jaką autor analizuje normy prawne, a także łatwość poruszania się w innych dziedzinach. Książka ma walory poznawcze oraz metodyczne i stanowi ważny etap w rozwoju badań nad negatywnymi zjawiskami życia społecznego. Adresowana jest nie tylko do studentów, będzie niewątpliwie pomocna osobom zajmującym się problematyką prewencji i wykrywania oszustw.

prof. nadzw. dr hab. Bernadetta Nitschke
Uniwersytet Zielonogórski



SYGNAŁY O KSIĄŻKACH

Zbysław Dobrowolski: **Ciągłość i zmiana: naczelne organy kontroli państwowej w krajach członkowskich Unii Europejskiej**, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2008, s. 245.

Książka przedstawia naczelne organy kontroli państwowej krajów członkowskich Unii Europejskiej. Tam bowiem, gdzie wzrastają wydatki publiczne, pojawia się konieczność istnienia efektywnego i coraz bardziej rozbudowanego systemu kontroli. Autor wyszedł od kwestii terminologicznych – omówił współcześnie funkcjonujące koncepcje, kryteria, rodzaje i zasady kontroli. Następnie scharakteryzował pozycję ustrojową, zadania i zakres działania 27 naczelnych organów kontroli państwowej krajów należących do UE i przeprowadził ich typologię. Na zakończenie przeanalizował funkcję, metody i państwowotwórczą rolę kontroli w demokratycznych krajach Europy. Sformułował też hipotezy co do kierunków zmian kontroli państwowej w Unii Europejskiej.

Grzegorz Makowski: **Korupcja jako problem społeczny**, Wydawnictwo TRIO, Warszawa 2008, s. 443.

Celem pracy jest pokazanie korupcji jako problemu socjologicznego w rozumieniu konstruktywistycznych teorii problemów społecznych. Teorie te (szczegółowo omówione w dwóch pierwszych rozdziałach książki) zakładają, iż problemy społeczne powstają nie w wyniku obiektywnych zagrożeń dających się racjonalnie zbadać i wymierzyć, lecz z powodu roszczeń pewnych grup ludzi. Roszczenia te, dzięki różnym mechanizmom, bezpodstawnie uzyskują moralną akceptację i polityczną legitymizację. Przyjmując taką perspektywę widzenia zjawisk społecznych, autor zainteresował się korupcją jako zmanipulowanym medialnie wytworem polityków, instytucji oraz mniej lub bardziej znaczących środowisk kształtujących opinię publiczną. Jest to niewątpliwie nowe spojrzenie na kwestię korupcji i odmienny od znanych głos w dyskusji na ten temat. Głos niewątpliwie

dwuznaczny, jeśli uświadomimy sobie jego praktyczne i polityczne konsekwencje, mogące prowadzić do zlekceważenia i zmarginalizowania problemu w świadomości społecznej oraz w debacie publicznej.

Bogusz Miłkula: **Organizacje oparte na wiedzy**, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2006, s. 255.

W tradycyjnej nauce o zarządzaniu organizacjami akcentowano przede wszystkim materialne i strukturalne własności organizacji. W ich pomnażaniu i usprawnianiu upatrywano źródeł sukcesów rynkowych i finansowych. Współczesna wiedza o zarządzaniu zmienia kierunek poszukiwań czynników przesądzających o efektywności organizacji. To, iż wartość rynkowa firm często znacznie przewyższa ich wartość księgową, wskazuje na istnienie znacznych zasobów niematerialnych i intelektualnych ukrytych w ich strukturach. Najważniejszym z tych zasobów jest wiedza, najczęściej tylko w niewielkim procencie wykorzystywana w działalności firm. Opracowanie metod wykorzystywania wiedzy oraz zarządzania nią to najambitniejsze wyzwanie dla nauki o zarządzaniu. Głównym celem badawczym autora było rozpoznanie, usystematyzowanie i pogłębienie współcześnie funkcjonujących teoretycznych koncepcji zarządzania wiedzą. Książka składa się z trzech części. Pierwsza dotyczy kwestii ogólnych: ewolucji teorii zarządzania, charakterystyki organizacji opartej na wiedzy oraz typologii takich organizacji. Część druga koncentruje się na podstawowym temacie pracy, czyli na zarządzaniu wiedzą. Ostatnia część poświęcona jest kapitałowi intelektualnemu oraz ludziom pracującym dla organizacji opartych na wiedzy.

Józef Włodarski, Kamil Seidler (red): **Prawo muzeów**, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008, s. 281.

Książka jest kompendium wiedzy o współczesnych problemach prawnych muzealnictwa. Jej pierwszą część stanowi zbiór rozpraw autorstwa wybitnych specjalistów z zakresu prawa kultury. Artykuły podzielone zostały na trzy grupy tematyczne dotyczące: prawa muzeów w Polsce, prawa muzeów w Europie i na świecie oraz prawnych zagadnień związanych z rewindykacją muzealiów i dóbr kultury. Część drugą wypełniają polskie akty normatywne, takie jak ustawa z 21 listopada 1996 r. o muzeach oraz rozporządzenia ministra kultury i dziedzictwa narodowego dotyczące tej problematyki. W części trzeciej zamieszczono tekst nowej wersji „Kodeksu etyki dla muzeów” (ICOM) w tłumaczeniu Przemysława Rybickiego.

SPIS TREŚCI

Józef Nowicki – Zmiany w ustawie – Prawo zamówień publicznych ...	3
Katarzyna Trzpiola – Odpowiedzialność za sprawozdania finansowe po nowelizacji ustawy o rachunkowości	17
Wanda Karpińska-Mizielińska, Tadeusz Smuga – Skuteczność instytucji kontrolnych w ograniczaniu szarej strefy usług turystycznych	30
Andrzej Stępiak, Stanisław Umiński – Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w polskim systemie bankowym	51
Tomasz Słomka – Relacje ustrojowe organów władzy wykonawczej w Polsce	60

USTALENIA NIEKTÓRYCH KONTROLI

Ryszard Ostaszewski – Problemy z realizacją wybranych inwestycji drogowych	74
Janina Kociszewska, Marzanna Lipińska – Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych przez gminy	84

RELACJE, POLEMIKI

Posłowie popierają antykorupcyjne działania Najwyższej Izby Kontroli	95
Barbara Surdykowska – Budowa modelu <i>flexicurity</i> – zadanie dla europejskiego rynku pracy	101

WSPÓLPRACA MIĘDZYNARODOWA

Zebranie prezesów najwyższych organów kontroli Grupy Wyszehradzkiej – opr. Jacek Mazur	113
Spotkanie Grupy Roboczej EUROSAI ds. Kontroli Środowiska – opr. Ewa Borkowska-Domańska	118

RECENZJE, SYGNAŁY O KSIĄŻKACH

Przemysław Szustakiewicz – Recenzja książki Andrzeja Panasiuka: ”Publicznoprawne ograniczenia przy udzielaniu zamówień publicznych”	122
Bernadetta Nitschke – Recenzja książki Zbysława Dobrowolskiego: „Oszustwa w życiu publicznym”	126
Sygnały o książkach	128
Informacja dla Prenumeratorów	135

CONTENTS

Józef Nowicki – Amendments to the Public Procurement Law	3
-----------------------------------------------------------------------	---

Amendments to the Public Procurement Law and some other acts were adopted in order to harmonize the public procurement – related clauses with the EU Directives and EU Establishing Treaty, make procedures of public procurement contracts’ granting more efficient, and re-write those clauses whose interpretation used to evoke doubts.

Katarzyna Trzpiola – Responsibility for Financial Reports in the Light of the Amended Accountancy Act	17
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Amendments to the Polish financial balance – related legislation, concerning the responsibility for drawing up and presenting financial activity reports, ensue from further amendments to the Accountancy Act, remaining the leading piece of the respective legislation in Poland. One of major amendments concerns the responsibility for book-keeping, drawing up and presenting financial reports within an entity.

Wanda Karpińska-Mizelińska, Tadeusz Smuga – Auditing Institutions’ Effectiveness in Restraining Grey Zone Occurrence in Tourist Services’ Provision	30
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Studies carried out in institutions in charge of auditing entities involved in tourist services’ provision have disclosed that in general the organs concerned showed little interest in the grey zone issue, with some manifestations of its occurrence reported under audits designed to study other problem areas.

Andrzej Stępniaak, Stanisław Umiński – Direct Foreign Investment in the Polish Banking System	51
------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

An unambiguous assessment of the presence of foreign capital across the economy, and in particular in one sector, i.e., in the banking sector, is difficult to elaborate, because a common denominator for the benefits and threats of economic, social, or political nature is hard to find. In general, foreign investments' effect on the Polish economy is positive.

Tomasz Słomka – Systemic Relations between Organs of Executive Power in Poland	60
---------------------------------------------------------------------------------------------	----

For not quite two decades now have the foundations of the Polish legitimate and democratic statehood been built. The current Constitution of the Republic of Poland has remained in force for 11 years now. This time is too short for the political systemic practices, or the “practical Constitution” to be established. The same is true about the model of the executive power and mutual relations between particular segments of the executive, i.e., the President of the Republic of Poland and the Council of Ministers. The phenomena which slow down the process of stable practices' emergence include, among others, lack of deeply rooted models in political and legal culture, frequent amending of legal acts, instability of Cabinets and ruling coalitions, etc.

THE SETTLEMENTS OF SOME CONTROLS

Ryszard Ostaszewski – Problems with Carrying Out Selected Road Construction Investments	74
------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Motorways' and expressways' construction involves greater complications than other complex investment schemes' implementation. Such undertakings are difficult, with the related legislation imposing many detailed requirements on investors and contractors. The irregularities and offences disclosed show weakness of many actions.

Janina Kociszewska, Marzanna Lipińska – Meeting Housing Needs at the Gmina [Local Community] Level	84
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

The Supreme Chamber of Control presented a negative assessment of the creation of conditions to foster the meeting of local communities' housing needs by particular gminas, among others, by way of maintaining and expanding gminas' housing resources. Improvement of the present situation will not be possible without a complex housing policy implementation.

RELATIONS, POLEMICS

MPs Supporting Anti-Corruption Actions Taken Up by the Supreme Chamber of Control	95
Barbara Surdykowska – Building the Flexicurity Model – Challenge to the European Labor Market	101

INTERNATIONAL COOPERATION

Meeting of the Presidents of the SAIs of the Visegrad Group – prep. by Jacek Mazur	113
EUROSAI WGEA Meeting – prep. by Ewa Borkowska-Domańska.....	118

REVIEWS, NOTES ABOUT NEW BOOKS

Przemysław Szustakiewicz – Review of the Book Titled „Public and Legal Constraints in Granting Public Procurement Contracts” by Andrzej Panasiuk	122
Bernadetta Nitschke – Review of the Book Titled „Fraud in Public Life” by Zbysław Dobrowolski	126
Notes About New Books	128
Information for Subscribers	135

Szanowni Prenumeratorzy !

Koszt zaprenumerowania „Kontroli Państwowej” na 2009 r. nie zmienił się i wynosi 72 zł (w tym VAT – stawka 0%) za 1 komplet, czyli 6 zeszytów.

Uprzejmie prosimy o wpłacanie na nasze konto należności za prenumeratę na 2009 r. i o jednoczesne wysłanie zamówienia do redakcji z podaniem numeru NIP i upoważnieniem do wystawienia faktury bez Państwa podpisu. Dopiero po otrzymaniu wpłaty redakcja wystawi fakturę VAT z potwierdzeniem otrzymania tej wpłaty.

**Terminy przyjmowania prenumeraty na 2009 r. :
IV kwartał 2008 r. – I kwartał 2009 r.**

**Konto NIK :
NBP O/O Warszawa nr 14 1010 1010 0036 8122 3100 0000
Najwyższa Izba Kontroli,
Prenumerata „Kontroli Państwowej” na 2009 r.**

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; <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 październiku 2008 r.

Druk i oprawa: Poligrafia NIK.