

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KONTROLA PAŃSTWOWA

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

WARSZAWA

ROCZNIK LIV – NUMER 4 (327) – LIPIEC – SIERPIEŃ 2009 R.

ISSN 0452-5027

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

**WYSTĄPIENIE W SEJMIE
PREZESA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**



Na 46. posiedzeniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej 15 lipca 2009 r. prezes Najwyższej Izby Kontroli Jacek Jezierski przedstawił: „Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2008 r.” wraz z opinią Kolegium Najwyższej Izby Kontroli w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów oraz „Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2008 r.”. Opinię do sprawozdania z działalności NIK zaprezentowała sejmowa Komisja do spraw Kontroli Państwowej.

Poniżej zamieszczamy teksty obu wystąpień prezesa NIK Jacka Jezierskiego.

*

**ANALIZA WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA
I ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ W 2008 ROKU**

Panie Marszałku! Wysoki Sejmie!

Zgodnie z art. 204 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej mam zaszczyt przedstawić Wysokiemu Sejmowi analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej wraz z opinią Najwyższej Izby Kontroli w sprawie absolutorium dla rządu w związku z wykonaniem budżetu państwa w 2008 r.

Po przeprowadzeniu kontroli w 397 jednostkach finansowanych z budżetu państwa Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu w 2008 r.

Wystawiamy taką ocenę, ponieważ nie zostały przekroczone limity wydatków i deficytu ustalone w ustawie budżetowej, a skala i waga stwierdzonych nieprawidłowości jest stosunkowo niewielka.

Wysoki Sejmie!

Warunki makroekonomiczne w 2008 r. były mniej korzystne niż w roku poprzednim. Inflacja była wyższa niż planowano. Okres stabilnego wzrostu z dwóch ostatnich lat trwał do połowy 2008 r., natomiast w III i IV kwartale tempo wzrostu gospodarczego było coraz wolniejsze. W założeniach do budżetu na 2008 r. Rada Ministrów trafnie przewidziała spowolnienie wzrostu gospodarczego.

Odmienne, niż zakładano, kształtowały się kursy walut. Po wzmocnieniu wartości złotego do dolara amerykańskiego i euro w pierwszej połowie roku, w drugiej doszło do gwałtownej jego deprecjacji.

Sytuacja na rynku pracy była lepsza niż w roku poprzednim i nie odbiegała znacząco od zakładanej. Stopa bezrobocia na koniec roku wyniosła 9,5%, co może cieszyć, gdyż jest to o połowę niższy wskaźnik niż 5 lat temu. Choć ciągle na tle innych krajów europejskich bezrobocie w Polsce jest bardzo wysokie, to tendencja spadkowa jest wyraźna i można mieć nadzieję, że mimo trudności gospodarczych będzie się utrzymywała.

Przeciętne wynagrodzenie brutto wzrosło o blisko 6% w stosunku do 2007 r. Zwiększenie zatrudnienia i wynagrodzeń oddziaływało korzystnie na wpływy do budżetu z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych oraz sytuację finansową Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Pracy i innych instytucji finansowych. Osłabienie złotego na koniec roku wpłynęło jednak na zwiększenie długu zagranicznego.

Panie Marszałku! Wysoka Izbo!

Nowym zjawiskiem w realizacji budżetu, które nie występowało w ostatnich latach, było niewykonanie planowanych dochodów. Dochody w kwocie 253,5 mld zł były niższe od zakładanych o 10%.

Chciałbym jednak zwrócić uwagę, że – zdaniem Najwyższej Izby Kontroli – dochody budżetu państwa zostały zbyt optymistycznie zaplanowane. Przeszacowano zwłaszcza możliwości wdrożenia w 2008 r. programów unijnych z perspektywy finansowej 2007–2013. Udało się pozyskać niewiele ponad 40% planowanych środków i w efekcie do wykonania planu dochodów w tym zakresie zabrakło aż 20 mln zł.

Na niewykonanie planu dochodów rzutowały też mniejsze od zakładanych wpływy z podatków pośrednich, czyli VAT i akcyzy. Dochody te były niższe od zakładanych o prawie 4% i z tego powodu w budżecie zabrakło aż 11 mld zł.

Chciałbym wyraźnie stwierdzić, że – zdaniem NIK – dochody te zostały zaplanowane w sposób mało realistyczny, po prostu je przeszacowano. Stanowiło to – nawet w większym stopniu niż spowolnienie gospodarcze – przyczynę kłopotów ze sfinansowaniem niektórych zadań państwa. Plan dochodów z PIT został natomiast przekroczony o 2,5 mld zł, co było efektem wyższego niż zakładano wzrostu zatrudnienia i wynagrodzeń.

Niepokój Sejmu powinny wzbudzić rosnące problemy ze ściąganiem podatków. Zaległości z tytułu podatków i innych należności budżetowych wzrosły w ubiegłym roku o 8% i wynoszą obecnie ponad 25 mld zł. Największy udział w zaległościach miały podatki pośrednie i PIT. Pogorszyła się przy tym egzekucja tych zaległości. Szczególnie nieefektywne były w tym zakresie izby celne. W informacjach o kontrolach egzekucji podatków wskazywaliśmy kilkakrotnie, że kłopoty ze ściąganiem podatków mogły być w niektórych wypadkach spowodowane występowaniem mechanizmów korupcyjnych.

Ostatecznie relacja dochodów budżetu państwa do produktu krajowego brutto ukształtowała się na nieznacznie wyższym poziomie niż w 2007 r. Jednocześnie pogorszył się stopień sfinansowania wydatków – z 93,7% w 2007 r. do 91,2% w roku ubiegłym.

Wysoki Sejmie!

Większa niż w ostatnich latach była różnica między planem a zrealizowaniem wydatków z budżetu państwa. W 2008 r. wydatki budżetu państwa wyniosły 277,9 mld zł. Były one o 10% niższe od kwoty ustalonej w ustawie budżetowej. O tak niskim wykonaniu zdecydowały głównie wydatki na finansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej. Były one o ponad 20 mld niższe od kwoty planowanej.

Mimo problemów z realizacją planowanych wydatków w 2008 r., trzeba zauważyć, że były one aż o 10% wyższe niż w roku poprzednim, a ich relacja do PKB zwiększyła się o 0,4% i wzrosła z 21,5% do 21,9%.

Szybko rosły wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej. W porównaniu z 2007 r. wzrosły one o 19%, a przeciętne miesięczne wynagrodzenie, które wyniosło ponad 3700 zł, wzrosło o 15%. Zatrudnienie w państwowej sferze budżetowej wyniosło 489 tys. osób i w porównaniu z rokiem poprzednim zwiększyło się o prawie 14 tys. osób.

Kolejna sprawa, na którą chcę zwrócić uwagę, to problemy z realizacją zadań dotyczących wydatków majątkowych, które w porównaniu z poprzednim rokiem miały zwiększyć się aż o 40%. W rzeczywistości w 2008 r. wydatki te wyniosły 14,9 mld zł i wzrosły o 12,5%. Nie odnotowano istotnego postępu w realizacji inwestycji infrastrukturalnych, w tym szczególnie drogowych. W 2008 r.

oddano do użytku mniej dróg niż planowano, nie wykonano też części zaplanowanych remontów. Negatywnie z punktu widzenia rzetelności oceniliśmy przygotowanie i sporządzanie planów wydatków na finansowanie inwestycji budowlanych, a także sposób sprawowania nadzoru nad przygotowaniem inwestycji.

Wysoki Sejmie!

Pod koniec listopada 2008 r. minister finansów podjął decyzję o zmniejszeniu, w stosunku do harmonogramu, wydatków zaplanowanych na grudzień. Ograniczenie to wynikało z niższych niż zakładano wpływów podatkowych, co groziło przekroczeniem wielkości deficytu ustalonego w ustawie budżetowej. Poza tym realizacja wydatków po 11 miesiącach roku była niższa od przyjętego harmonogramu. W dodatku dysponenti zgłosili na grudzień zapotrzebowanie aż na 36,5 mld zł, podczas gdy w poprzednich miesiącach wydawali średnio około 20 mld zł.

Zmniejszenie środków w grudniu najbardziej dotknęło tych dysponentów, którzy mieli opóźnienia w realizacji planu wydatków. Dotyczyło to głównie wydatków na obronę narodową, sprawy wewnętrzne i rozwój regionalny. Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że działania ministra finansów były legalne i zostały podjęte na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych. Ograniczenie wielkości wydatków – jak wskazują ustalenia kontroli – nie miało istotnego wpływu na realizację w 2008 r. zadań finansowanych z budżetu państwa. Spowodowało to jednak konieczność przeniesienia zobowiązań wymagalnych na rok bieżący. Na koniec 2008 r. zobowiązania wymagalne wyniosły około miliarda złotych, w tym ponad 700 mln zł w zakresie obrony narodowej. W państwowych jednostkach budżetowych nastąpił przyrost zobowiązań głównie z tytułu wydatków na zakupy inwestycyjne. Obciążą one dość poważnie budżet 2009 r. w niektórych dziedzinach, zwłaszcza w obronie narodowej. Może to spowodować w bieżącym roku zagrożenie realizacji części zadań resortu.

Wysoki Sejmie!

Po trzech latach spadku zwiększył się deficyt budżetu państwa. W porównaniu z 2007 r. wzrósł on o ponad 52% i wyniósł 24 300 mln zł. Był jednak niższy od limitu określonego ustawą budżetową. Jego relacja do PKB wzrosła i stanowiła 1,9% wobec 1,4% w 2007 r. Wysoki wzrost gospodarczy w ostatnich latach nie został niestety wykorzystany do racjonalizacji wydatków publicznych. Chciałbym jednak zwrócić uwagę na to, że prezentowana od wielu lat przez Radę Ministrów kwota deficytu nie oddaje w pełni stanu nierównowagi budżetowej. Nie zostały w niej bowiem ujęte koszty reformy systemu ubezpieczeń społecznych. Dotyczy to środków przekazywanych z budżetu państwa do Funduszu Ubezpie-

czeń Społecznych na refundację składek do otwartych funduszy emerytalnych. W 2008 r. wyniosły one prawie 20 mld zł. Po ich uwzględnieniu deficyt budżetu państwa wyniósłby w 2008 r. ponad 44 mld zł, czyli 3,5% PKB. Taki sposób ujęcia rozliczeń budżetu państwa z Funduszem Ubezpieczeń Społecznych prowadzi do przedstawiania w oficjalnych dokumentach rządowych dwóch różnych wielkości deficytu – niższego na potrzeby krajowe oraz wyższego, ustalanego według metodologii unijnej i prezentowanego w programie konwergencji. Prezentowanie rzeczywistego stanu finansów publicznych jest ważne zwłaszcza wtedy, gdy występują trudności finansowe.

W 2008 r. zapewniono pełne pokrycie potrzeb pożyczkowych. Wykorzystano do tego celu między innymi środki zaliczki z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w kwocie 4700 mln zł, co pozwoliło na obniżenie wydatków na obsługę długu publicznego. Jednak takiego źródła pożyczek nie przewiduje ani obecna, ani projektowana ustawa o finansach publicznych. Na potrzebę zmiany przepisów NIK zwracała uwagę w toku prac w komisji sejmowej.

Niekorzystna sytuacja rynkowa w 2008 r. wpłynęła na sposób finansowania potrzeb pożyczkowych. Ciężar finansowania przesunięto z obligacji na bony skarbowe. Plan sprzedaży bonów został przekroczony ponadtrzykrotnie.

Wysoki Sejmie!

Przychody z prywatyzacji w 2008 r. wyniosły 2400 mln zł i były o ponad 3% wyższe od zakładanych. Nierzetelnie zaplanowano przychody z prywatyzacji pośredniej. W planach ujęto przychody ze sprzedaży spółek nieprzygotowanych do prywatyzacji. Na 65 spółek zaplanowanych do sprzedaży zbyto tylko 4. W to miejsce natomiast sprzedano akcje i udziały innych 113 niezaplanowanych podmiotów. Nasuwa się pytanie, czy były one odpowiednio przygotowane do takiej prywatyzacji.

Ponad połowę przychodów uzyskano ze sprzedaży akcji Elektrowni i Kopalni Węgla Brunatnego Bełchatów oraz Elektrowni Turów jednoosobowej spółce Skarbu Państwa – Polska Grupa Energetyczna SA. Minister skarbu państwa nie przeprowadził analizy wpływu tej transakcji na sytuację spółki. Polska Grupa Energetyczna sfinansowała zakup środkami uzyskanymi z emisji obligacji.

Państwowy dług publiczny na koniec 2008 r. stanowił 47% PKB i wyniósł 597 800 mln zł. Znaczny przyrost długu w stosunku do 2007 r. niebezpiecznie przybliżył relację długu do PKB do poziomu 50%. Powyżej tego poziomu ustawa o finansach publicznych nakazuje uruchomić procedury ostrożnościowe i sanacyjne.

Wzrost kwoty państwowego długu publicznego, podobnie jak w latach poprzednich, był przede wszystkim konsekwencją wzrostu zadłużenia Skarbu Państwa

i jednostek samorządu terytorialnego. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB zwiększył się z 1,9% w 2007 r. do 3,9% w 2008 r. Wskaźnik ten był wyższy, niż zakładano, i osiągnął poziom z 2006 r. Przed możliwością pogorszenia sytuacji finansów publicznych Najwyższa Izba Kontroli ostrzegła już w roku ubiegłym, po kontroli wykonania budżetu państwa.

Wysoki Sejmie!

W 2008 r. dodatnie saldo bieżących rozliczeń Polski z Unią Europejską wyniosło 14 700 mln zł. Do budżetu Unii wpłacono 12 200 mln zł, natomiast w ramach perspektywy 2004–2006 wydatkowano 92,3% dostępnych środków, a z obecnej perspektywy 2007–2013 wydatki wyniosły 4100 mln zł i stanowiły tylko 1,7% środków przyznanych Polsce.

Główną przyczyną niskiej realizacji wydatków z obecnej perspektywy było – jak już mówiłem – przyjęcie zbyt optymistycznych założeń co do możliwości wdrożenia poszczególnych programów oraz nieskuteczna realizacja zadań w zakresie koordynacji i zarządzania wdrażaniem programów operacyjnych przez odpowiednie instytucje.

Wysoki Sejmie!

Rada Polityki Pieniężnej przyjęła, że w 2008 r. będzie kontynuowała realizację ciągłego celu inflacyjnego, ustalonego na poziomie 2,5%, z symetrycznym przedziałem odchyłeń plus minus 1 punkt procentowy. Inflacja, z wyjątkiem grudnia, kształtowała się powyżej tego ustalonego celu. Zarówno w prognozach Narodowego Banku Polskiego z 2007 r., jak i ośrodków zewnętrznych, nietrafnie oszacowano wzrost cen. Kryzys finansowy i osłabienie gospodarcze doprowadziły w drugiej połowie roku do powstania znacznej niepewności na rynkach finansowych. Pomimo obniżenia stóp procentowych przez Radę Polityki Pieniężnej odnotowano wzrost poziomu komercyjnych stóp procentowych. W celu przeciwdziałania tym zjawiskom Narodowy Bank Polski wprowadził tzw. pakiet zaufania, umożliwiającą zwiększenie płynności sektora bankowego. Nie doprowadziło to jednak do ożywienia rynku międzybankowego i pobudzenia działalności kredytowej. W 2008 r. NBP nie zdecydował się na uruchomienie innych instrumentów wspierających długoterminową płynność banków.

Wysoki Sejmie!

Wpływ na pozytywną ocenę wykonania budżetu państwa miały wyniki audytu sprawozdań budżetowych. Dają one podstawę do poświadczenia, że kwoty dochodów, wydatków i deficytu, zamieszczone w sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2008 r.,

stanowią sumę kwot wykazanych w sprawozdaniach budżetowych dysponentów poszczególnych części. Wyniki kontroli potwierdziły rzetelność danych zawartych w tych sprawozdaniach, co oznacza, że sprawozdanie Rady Ministrów przekazuje rzetelny obraz wykonania budżetu państwa. Audyt sprawozdań budżetowych poprzedzony był badaniem ksiąg rachunkowych. Mimo pewnej poprawy, nadal utrzymuje się wysoki odsetek jednostek, w stosunku do których nie wydano opinii pozytywnej co do rzetelności ksiąg. Uważamy, że istnieje potrzeba doprecyzowania i ujednoczenia zasad i technik prowadzenia rachunkowości przez dysponentów części budżetowych wszystkich szczebli.

Wysoki Sejmie!

Na zakończenie omawiania analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2008 r. chciałbym powiedzieć kilka słów o kontroli budżetowej, której wyniki posłużyły do opracowania tego dokumentu. Kontrola została przeprowadzona zgodnie z ustawą o Najwyższej Izbie Kontroli i obowiązującymi w NIK standardami kontroli.

Do oceny wykonania budżetu w poszczególnych częściach i planów finansowych państwowych funduszy i agencji zastosowaliśmy, podobnie jak rok wcześniej, trzystopniową skalę ocen. Wydaliśmy łącznie 120 ocen, z czego 62 to oceny pozytywne, 57 pozytywne z zastrzeżeniami i 1 negatywna.

Negatywnie NIK oceniła wykonanie budżetu państwa przez ministra zdrowia, głównie za realizację programu wieloletniego „Wzmocnienie bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli”. Izba odniosła się krytycznie do realizacji tego programu nie tylko z powodu wydania 300 mln zł bez formalnej podstawy prawnej, ale także z powodu wadliwej metodologii zastosowanej do podziału środków. Środki finansowe przyznawane były szpitalom, które nie miały realnego planu naprawczego i kontroli nad ich wykorzystaniem. W odniesieniu do szpitali samorządowych ustalono, że dotacje mogą otrzymywać tylko te szpitale, które posiadają przynajmniej 400 łóżek. Nie brano pod uwagę tak istotnych czynników, jak sytuacja finansowa placówki, podejmowane działania naprawcze oraz znaczenie szpitala w regionie.

Panie Marszałku! Wysoki Sejmie!

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli podjęło w czerwcu uchwałę, w której wyraziło pozytywną opinię w sprawie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium za 2008 r. Przesłankami takiej opinii były ustalenia kontroli wskazujące, że – po pierwsze – sprawozdanie Rady Ministrów rzetelnie oddaje przebieg wykonania budżetu państwa w 2008 r., po drugie – kwoty wydatków i deficytu budżetu państwa nie przekroczyły wielkości określonych w ustawie budżetowej na 2008 r., po

trzecie – skala i waga nieprawidłowości w wykonaniu budżetu państwa stwierdzonych w poszczególnych częściach budżetowych była stosunkowo niewielka.

Wysoki Sejmie!

Na koniec chciałbym powiedzieć, że z niepokojem spoglądam na kontrole budżetu państwa w latach następnych. W Sejmie bowiem trwają prace nad nowelizacją ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli. Zaproponowano w niej kilka rozwiązań, które mogą w istotny sposób pogorszyć jakość kontroli państwowej. Przepisy nowelizacji zagrażają konstytucyjnej niezależności Najwyższej Izby Kontroli i samodzielności wobec Sejmu. Mam jednak nadzieję, którą opieram na wielu dyskusjach prowadzonych w komisji, że część tych rozwiązań zostanie naprawiona w kolejnych pracach Sejmu nad zaproponowaną nowelizacją.

*

Sejm na posiedzeniu 17 lipca 2009 r. podjął uchwałę w sprawie przyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2008 r. oraz w sprawie absolutorium dla Rady Ministrów. W głosowaniu wzięło udział 425 posłów; za – 236, przeciw – 189, nikt nie wstrzymał się od głosu.

SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI W 2008 ROKU

Pani Marszałek! Pani Minister! Wysoka Izbo!

Wypełniając obowiązek wynikający z art. 204 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, mam zaszczyt przedłożyć Wysokiej Izbie sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2008 r.

Dokument ten zawiera generalne przesłanie – misją naczelnego organu kontroli państwowej jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej Rzeczypospolitej. Misję tę staramy się wypełniać sumiennie, roztropnie, jak najlepiej, stosownie do naszych umiejętności i wiedzy. Mamy świadomość, że sprawozdanie zawierające podsumowanie całorocznej pracy będzie przez Wysoki Sejm analizowane z tego właśnie punktu widzenia – jak wypełniany jest przez naczelny organ kontroli państwowej konstytucyjny i ustawowy obowiązek.

Ponieważ jest to dokument dość obszerny, na wstępie zamieściliśmy kilka słów o jego strukturze. Zaprezentowaliśmy w nim szczegółowe informacje o Najwyższej Izbie Kontroli jako instytucji, o podstawach prawnych działalności, strukturze organizacyjnej, realizacji standardów polityki kadrowej, pracach Kolegium, informatyzacji, współpracy międzynarodowej, z uwzględnieniem przebiegu VII Kongresu Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (EUROSAI).

Przedstawiliśmy również wykonanie budżetu Najwyższej Izby Kontroli i realizację planu pracy. Omówiliśmy ważniejsze nieprawidłowości stwierdzone w wyniku kontroli. W sprawozdaniu znalazła się też uzasadniona ustaleniami naszych kontroli lista wniosków *de lege ferenda*. Zawiera ona postulowane zmiany w treści ustaw i aktów wykonawczych, adresowane do ustawodawcy i rządu.

Proponując podjęcie inicjatywy legislacyjnej, kierujemy się przekonaniem, że bez stanowienia spójnego, klarownego i stabilnego prawa, nowoczesne, demokratyczne państwo nie może sprawnie funkcjonować. Jednak najwięcej miejsca w sprawozdaniu poświęcamy rezultatom działalności kontrolnej w minionym roku.

Panie Posłanki! Panowie Posłowie!

Przechodząc do omówienia – w dużym skrócie – działalności kontrolnej, pragnę podkreślić, że była ona prowadzona według planu pracy na 2008 r. i koncentrowała się wokół głównych kierunków kontroli uchwalonych przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli na lata 2006–2008. Realizując owe kierunki, nasi kontrolerzy szukali odpowiedzi na pytania, czy państwo polskie jest przyja-

zne obywatelowi, a także czy jest ono oszczędne i gospodarne. Szczególną uwagę kierowaliśmy na te obszary aktywności państwa, w których nieprawidłowości występują z dużą intensywnością – mam na myśli obszary zagrożone korupcją. Planując poszczególne kontrole, analizowaliśmy potencjalne ryzyko wystąpienia tej groźnej patologii w każdym przewidzianym do zbadania obszarze. Począwszy od 2000 r., jest to działalność systematyczna, wynikająca z uznania przeciwdziałania korupcji za jedno z zadań Najwyższej Izby Kontroli.

Duży nacisk położyliśmy na analizę funkcjonowania systemów kontroli wewnętrznej w administracji publicznej. Prawidłowo funkcjonujące kontrole pozwalają w porę dostrzec pojawiające się zagrożenia i wszcząć czynności naprawcze. Jeśli organy administracji publicznej i inne służby nie realizują nałożonych na nie zadań, wykonują je niedbale, a niekiedy podejmują działania sprzeczne z prawem, oznacza to, że ich poczynania nie spotkały się z odpowiednią reakcją kontroli wewnętrznej i instytucji nadrzędnych. Jest to sygnał, że nie wywiązują się prawidłowo ze swoich obowiązków w zakresie nadzoru.

Pani Marszałek! Wysoka Izbo!

Na działalność kontrolną Najwyższej Izby Kontroli złożyło się w 2008 r. 165 kontroli planowych, w tym 97 będących podstawą sporządzenia „Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej”. Ponadto przeprowadziliśmy 218 kontroli doraźnych, wiele z nich podjęto z inspiracji posłów i senatorów. Aby zobrazować skalę aktywności kontrolnej, dodam, że w 2008 r. skontrolowaliśmy w sumie 2624 jednostki, zaś do kierowników kontrolowanych podmiotów oraz właściwych organów państwowych i samorządowych skierowaliśmy 2973 wystąpienia pokontrolne. Wysokiemu Sejmowi przedłożyliśmy 172 informacje o wynikach kontroli.

Obraz kraju, jaki wyłania się z naszych kontroli, nie ma jednolitego odcienia. Rok 2008 dla gospodarki i dla kraju nie był rokiem straconym, nie znaczy to jednak, że można przejść do porządku nad nieprawidłowościami w funkcjonowaniu instytucji publicznych. Chciałbym podkreślić, że pożądane cechy, którymi powinno odznaczać się nowoczesne państwo, nadal stanowią raczej idealny wzorzec niż realną rzeczywistość.

Najwyższa Izba Kontroli nie odnotowała zdecydowanej poprawy w wielu istotnych dziedzinach. Nie rozwiązano też wielu problemów negatywnie rzutujących na standard życia obywateli i ich poczucie stabilizacji. Państwo w różnych obszarach swojej aktywności nie wywiązuje się w stopniu zadowalającym z przypisanego mu zadania, którym jest tworzenie gospodarce warunków do rozwoju, a obywatelom warunków do bezpiecznego życia. Nie osiągnęły satysfakcjonującego kształtu plany i koncepcje przeorganizowania i ulepszenia systemu opieki

zdrowotnej. Dochody publiczne nie są pozyskiwane sprawniej, a zgromadzone środki wydawane z lepszym pożytkiem. Nadal mało elastyczny i nieszczelny jest system podatkowy. Nie wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, państwowe spółki i przedsiębiorstwa dbają należycie o powierzone im mienie. Publiczny majątek przynosi niekiedy dochody nieadekwatne do jego wartości, a nawet straty.

Wysoka Izbo!

Przeprowadzając kontrole wpisujące się w problematykę państwa przyjaznego obywatelowi, badaliśmy, czy organy władzy publicznej dokładają starań niezbędnych do realizacji konstytucyjnych praw obywateli, między innymi w sferze szeroko pojętego bezpieczeństwa, zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego, prawa do życia w czystym środowisku, dostępności świadczeń publicznej służby zdrowia, pomocy rodzinie i osobom niepełnosprawnym, dostępności edukacji, jak i jej jakości.

Zycliwy stosunek do obywatela lub jego brak przejawia się w sposobie traktowania przez administrację i służby publiczne petenta występującego w rolach podatnika, interesanta, pacjenta czy mieszkańca. Administracja publiczna powinna pomagać mu w tych kontaktach, załatwiając jego sprawy terminowo i z należytą starannością. Aspekt ten braliśmy w szczególności pod uwagę, badając działalność organów i urzędów administracji publicznej. Zwracaliśmy zwłaszcza uwagę na sytuacje, gdy działalność ta nie służyła obywatelowi, utrudniała realizację jego praw, a zamiast wspierać – faktycznie utrudniała rozwiązywanie problemów. Nasze kontrole ukazują zróżnicowany obraz tej sfery funkcjonowania państwa.

W obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego w sposób zadowalający wywiązywali się ze swoich zadań dzielnicowi w Policji. Mimo trudnych warunków, w jakich pracowali i nadmiaru obowiązków, mieli poważny udział w ograniczeniu pospolitej przestępczości oraz przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Również Państwowa Straż Pożarna była na ogół właściwie przygotowana do zapobiegania poważnym awariom przemysłowym i do minimalizowania ich skutków. Ale nie można też nie zauważyć zaniedbań, które sprawiły, iż nie doszło do zintegrowania systemów łączności i informatyki służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne: Straży Granicznej, Policji, Państwowej Straży Pożarnej. Nie mogło to pozostawać bez wpływu na ich współpracę w sytuacjach wymagających koordynacji działań.

Z kolei w sferze bezpieczeństwa zewnętrznego podejmowane działania niejednokrotnie nie przystawały do możliwości i potrzeb kraju. Kontrole, którymi objęto w ostatnich latach poszczególne rodzaje Sił Zbrojnych, ujawniły, że nie został w pełni osiągnięty zakładany poziom zdolności obronnych, wynikający z wcześniejszych uzgodnień w ramach NATO. Nie przyniosły również oczekiwa-

nych efektów prace badawczo-rozwojowe, zaś wojskowa służba zdrowia nie była w pełni przygotowana do wypełniania zadań określonych standardami sojuszu.

Pozytywne tendencje wystąpiły na rynku pracy. Efektem realizacji programów aktywizacji zawodowej był spadek poziomu bezrobocia i powstanie nowych miejsc pracy. Na uwagę zasługują szczególnie wyniki szkoleń dla bezrobotnych, które były organizowane przez powiatowe urzędy pracy, i relatywnie wysoki wskaźnik ponownego zatrudnienia uczestników tych kursów. Słabą stroną tych przedsięwzięć było jednak to, iż brali w nich udział głównie najaktywniejsi, najczęściej osoby przed 45. rokiem życia. Nie udało się natomiast zainteresować zdobyciem nowych umiejętności ani wystarczająco zmotywować do podjęcia pracy osób nieco starszych o niższych kwalifikacjach czy długotrwale bezrobotnych.

Nie poprawiła się widocznie sytuacja w publicznej służbie zdrowia. Nie rozwiązano skutecznie kwestii decydujących o sprawnej organizacji systemu, nie opracowano efektywnego modelu finansowania świadczeń i nie określono koszyka usług zdrowotnych. Nadal utrudniony jest równy dostęp do podstawowej i specjalistycznej opieki medycznej. Zmieniające się koncepcje finansowania i funkcjonowania publicznej służby zdrowia wносиły element niepewności i tymczasowości. Świadczyły o tym podejmowane i zarzucane próby przekształcania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w spółki prawa handlowego czy tworzenia krajowej sieci szpitali. Wciąż nie spełnia oczekiwań podstawowa opieka zdrowotna, będąca zasadniczym ogniwem procesu diagnostycznego i terapeutycznego. Nie zmieniło się ukierunkowanie opieki medycznej z leczenia schorzeń na zapobieganie chorobom. W znacznej mierze fikcją okazała się profilaktyczna opieka zdrowotna nad dziećmi i młodzieżą w wieku szkolnym. Nie układała się współpraca między różnymi szczeblami i ogniwami systemu. Brakowało też przepływu danych o stanie zdrowia pacjentów i informacji o udzielonych im świadczeniach. Wszystko to powoduje, że podejmowane działania naprawcze systemu opieki zdrowotnej stwarzają wrażenie niespójnych i nieskutecznych.

Państwo nie w pełni wywiązywało się ze swoich obowiązków również wobec najbardziej potrzebujących pomocy. Badając w województwie warmińsko-mazurskim realizację programu „Pomoc państwa w zakresie żywienia”, zwróciliśmy uwagę na nieosiągnięcie założonych celów związanych z ograniczeniem zjawiska niedożywienia dzieci i młodzieży. W ośmiu skontrolowanych gminach żywnością nie została objęta część uprawnionych uczniów, którzy poprzednio z takiej pomocy korzystali. Dopiero w wyniku kontroli ośrodki pomocy społecznej podjęły działania mające usunąć to niedopatrzenie. W niektórych szkołach uczniom nie zapewniono gorących posiłków. W to miejsce dostawali kanapki,

bułki, owoce i napoje, ale też w jednej z gmin – słone paluszki, chipsy, batony, cukierki, lizaki, nawet gumę do żucia.

Panie Posłanki! Panowie Posłowie!

W ramach realizacji kierunku określonego jako „państwo oszczędne” przedmiotem badań kontrolnych – poza wykonywaniem ustawowego obowiązku przedłożenia Wysokiemu Sejmowi „Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej” opartej na ustaleniach kontroli – było pozyskiwanie publicznych środków finansowych i gospodarowanie nimi w jednostkach sektora finansów publicznych. Badano między innymi zagadnienia związane z inwestycjami finansowanymi ze środków publicznych, pomocą publiczną i udzielaniem dotacji, a także zarządzaniem środkami Unii Europejskiej.

Ustalenia kontrolne wskazują, że dochody publiczne nie są pozyskiwane sprawniej, wskutek czego nie wpływa do budżetu część dochodów. Nie zawsze oszczędnie i efektywnie gospodarowały środkami publicznymi państwowe jednostki organizacyjne i fundusze celowe. Przykładem może być Zakład Ubezpieczeń Społecznych, który nie próbował zredukować wysokich kosztów swojego funkcjonowania lub robił to niezbyt zdecydowanie. Nieprawidłowości finansowe ujawniła też kontrola w Narodowym Funduszu Zdrowia. Sumienniejsze niż poprzednio respektowały procedury jednostki administracji rządowej, zlecając usługi doradcze i eksperckie. Nadal brakowało jednak skutecznego systemu kontroli. Dopełnienie wymagań formalnych nie oznaczało też, że zaangażowanie podmiotów zewnętrznych lub zlecenie niektórych prac własnym pracownikom było niezbędne. Znaczną część owych zadań mogły i powinny bowiem wykonywać własne jednostki organizacyjne i ich pracownicy w ramach stosunku pracy.

W świetle zakończonych w 2008 r. kontroli, nieco lepiej niż w latach poprzednich oceniliśmy gospodarowanie środkami publicznymi w jednostkach samorządu terytorialnego. Ich zadłużenie nie przekraczało dopuszczalnej granicy, a środki pochodzące z kredytów, pożyczek i sprzedaży obligacji wykorzystywano zgodnie z przeznaczeniem, głównie na inwestycje. Mimo konieczności obsługi zadłużenia, zdecydowana większość kontrolowanych jednostek dysponowała rezerwami wystarczającymi na pokrycie udziału środków własnych przy realizacji projektów współfinansowanych ze środków unijnych. Z możliwości czerpania z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności korzystano chętnie, jednak wiele urzędów gmin i starostw powiatowych nie było do tego wystarczająco przygotowanych, miało kłopoty z przestrzeganiem procedur, a mechanizmy kontrolne nie zawsze pozwalały ustrzec się nieprawidłowości.

Symptomy poprawy odnotowano w organizacji wykorzystania środków unijnych, co wynika w znacznej mierze z przyjęcia, wdrożenia i stosowania przez

polskie instytucje szczegółowych procedur ich przyznawania i rozliczania, chroniących jednocześnie przed koniecznością zwrotu tych środków. Nie wpłynęło to jednak na wyraźną poprawę tempa absorpcji środków wspólnotowych w perspektywie na lata 2007–2013. Najwyższa Izba Kontroli przykłada szczególną wagę do prawidłowego funkcjonowania państwa w tym zakresie. Dlatego począwszy od bieżącego roku jednym ze stałych, głównych kierunków kontroli jest „Polska w Unii Europejskiej”. Ma on służyć ukazaniu nie tylko tego, jak nasz kraj korzysta ze swoich praw, lecz także czy wypełnia swoje obowiązki wobec Wspólnoty.

Pani Marszałek! Wysoki Sejmie!

Prowadząc kontrole ukierunkowane na badanie, czy państwo jest gospodarne, rozpatrywaliśmy i ocenialiśmy sposób zarządzania mieniem państwowym i samorządowym oraz osiągnięte rezultaty. Analizowaliśmy między innymi sposób zarządzania mieniem Skarbu Państwa, badaliśmy przebieg procesów restrukturyzacji i prywatyzacji sektorów gospodarki i podmiotów Skarbu Państwa, a także skuteczność nadzoru właścicielskiego. Ważnym aspektem w kontrolach był też rozwój i utrzymanie infrastruktury. Kontrole dostarczały w tej mierze przykładów zarówno pozytywnych, jak i negatywnych. Do tych pierwszych zaliczyć należy zbywanie mieszkań zakładowych przez spółki z dominującym udziałem Skarbu Państwa. Proces ten odbywał się sprawnie, respektowano przepisy oraz prawa i interesy dotyczące użytkowników. Również spółki z udziałem pracowników, które powstały w wyniku prywatyzacji prowadzonych w trybie oddania przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania, zwanym też leasingiem pracowniczym, w większości osiągały zadowalające wyniki finansowe i wywiązywały się ze swoich zobowiązań.

Większych uchybień nie wykazała kolejna kontrola Agencji Mienia Wojskowego dotycząca sprzedaży, dzierżawy i użyczenia nieruchomości Skarbu Państwa jednostkom samorządu terytorialnego, w przeciwieństwie do wcześniejszej, uzasadniającej negatywną ocenę gospodarowania majątkiem Skarbu Państwa w latach 2002–2005. Zwróciliśmy jednak uwagę na niewykonywanie przez oddziały terenowe Agencji monitoringu sposobu zagospodarowania przez samorząd przekazanych nieruchomości. Nie stwierdziliśmy też większych nieprawidłowości w sprzedaży i w dzierżawieniu nieruchomości z Zasobów Własności Rolnej Skarbu Państwa, aczkolwiek postulowaliśmy większą efektywność stosowanych form egzekwowania należności od nabywców i dzierżawców.

Do przykładów negatywnych należy zaliczyć błędne decyzje gospodarcze oraz nieprofesjonalne działania zarządów spółek, do których w latach 1995–1996 wniósł majątek Skarbu Państwa ówczesny minister współpracy gospodarczej

z zagranicą. Spowodowały one wielomilionowe straty, sięgające 60% pierwotnej wartości owego majątku. Mimo to członkowie rad nadzorczych i zarządów pobierali wysokie wynagrodzenia, ustalone niezależnie od sytuacji finansowej.

Są również pozytywne przykłady prywatyzacji. Mówiłem wcześniej o całym obszarze prywatyzacji tzw. leasingu pracowniczego. Ciągłe jednak budził wątpliwości przebieg procesów restrukturyzacji wielkich sektorów, na przykład wielkiej syntezy chemicznej czy sektora farmaceutycznego. Kontrole przeprowadzone w tych gałęziach przemysłu ujawniły w obu wypadkach brak spójnej koncepcji i konsekwencji w realizacji tychże procesów. Opieszałość powodowała pogarszanie się kondycji finansowej restrukturyzowanych podmiotów. Krytyczne uwagi dotyczyły sposobu prowadzenia negocjacji z potencjalnymi inwestorami, wyceny wartości przedsiębiorstw, zakresu usług zleczanych firmom doradczym oraz bierności organów założycielskich. Chęć osiągnięcia jednocześnie kilku, niekiedy sprzecznych ze sobą celów powodowała, że przyjęte założenia nie były faktycznie możliwe do zrealizowania.

Przedstawiłem, w dużym skrócie, jedynie wybrane przykłady ilustrujące ustalenia naszych kontroli. Panie posłanki i Panowie posłowie znają rezultaty pracy Najwyższej Izby Kontroli, zapoznając się z nimi na bieżąco w ramach prac wszystkich komisji sejmowych.

Panie Posłanki! Panowie Posłowie!

Najwyższa Izba Kontroli obchodziła niedawno 90-lecie swojego istnienia – 7 lutego 1919 r. marszałek Józef Piłsudski i premier Ignacy Paderewski podpisali dekret o powołaniu Najwyższej Izby Kontroli Państwa. Ówczesne władze były przekonane, że – „stała a wszechstronna kontrola wydatków i dochodów państwa oraz prawidłowości administrowania majątkiem i wykonania budżetu jest warunkiem niezbędnym dla właściwego funkcjonowania państwa”. Tradycje kontroli państwowej w Polsce są jednak daleko starsze. W grudniu ubiegłego roku minęło 200 lat od utworzenia Głównej Izby Obrachunkowej Księstwa Warszawskiego – instytucji, która w sposób zdecydowanie nowoczesny poddawała oglądowi i ocenie prawidłowość i przejrzystość gospodarowania groszem publicznym.

Znaczące miejsce, tak jak i w latach poprzednich, zajmowała współpraca z Sejmem. Nasi przedstawiciele wzięli udział w 966 posiedzeniach komisji i podkomisji sejmowych, prezentując na nich wyniki kontroli. Czynnie uczestniczyli też w pracach legislacyjnych. Podkreślałem wielokrotnie, jak cenna jest dla prawidłowego działania Najwyższej Izby Kontroli współpraca z Sejmem i jego organami, a zwłaszcza z posłami Komisji do spraw Kontroli Państwowej. Zaufanie, jakie towarzyszy wzajemnym relacjom, jest gwarancją prawidłowego wykonywania zadań kontroli państwowej.

Pani Marszałek! Wysoka Izbo!

Wysoką jakość kontroli Najwyższa Izba Kontroli zawdzięcza wpisanej do ustawy o NIK zasadzie kolegalności. Oznacza ona nie tylko funkcjonowanie Kolegium, ale także przestrzeganie wewnętrznych zasad procedowania nad dokumentami kontrolnymi i ich weryfikacji. Począwszy od opracowania programu kontroli, przedstawienia protokołu kontroli, sporządzenia wystąpienia pokontrolnego, aż po informację o wynikach kontroli, na każdym etapie podejmowania decyzji dokumenty te są zespołowo analizowane przez pracowników wykonujących i nadzorujących czynności kontrolne. Dzięki temu minimalizowane jest ryzyko popełnienia błędu, w związku z czym dokumenty przedstawiane przez Najwyższą Izbę Kontroli Sejmowi, rządowi i innym odbiorcom oraz obywatelom są obiektywnym źródłem wiedzy o problematyce będącej przedmiotem badań.

Wysoka Izbo!

Czynnikiem, który ugruntowuje wiarygodność Najwyższej Izby Kontroli, jest – obok jakości kontroli – przydatność informacji o wynikach kontroli. W dokumentach tych przedstawiamy rezultaty naszych badań, jakimi są między innymi wnioski *de lege ferenda*, czyli propozycje zmierzające do usunięcia luk lub sprzeczności w prawie, adresowane najczęściej do ustawodawcy i rządu. W 2008 r. przedstawiliśmy 43 takie wnioski, z których 32 dotyczyły propozycji zmian ustawowych, a 10 zmian w aktach wykonawczych. Jeden wniosek dotyczył wydania brakującego rozporządzenia. Niestety, wnioski te nie są w większości realizowane. Według stanu na 30 stycznia 2009 r., z tych 43 wniosków zrealizowane zostały jedynie 4, w tym 3 mówiące o konieczności nowelizacji ustaw. Ponadto 2 dodatkowe wnioski zrealizowane zostały częściowo.

Wyniki badań kontrolnych prezentujemy także opinii publicznej. Obok współpracy z mediami i informowania obywateli o efektach naszych prac za ich pośrednictwem, osoby zainteresowane mogą mieć bezpośredni wgląd w szczegóły tych prac, gdyż tak jak każda inna instytucja publiczna, Najwyższa Izba Kontroli prowadzi Biuletyn Informacji Publicznej. Tym sposobem możliwe jest zapoznanie się z analizami wykonania budżetu państwa, można też dotrzeć do sprawozdań z działalności za poszczególne lata, a także do konkretnych wystąpień pokontrolnych oraz informacji o wynikach kontroli. Staramy się, aby już w najbliższej przyszłości dostęp do tych danych był jeszcze bardziej przyjazny. Płaszczyzną komunikacji z odbiorcami zewnętrznymi jest także ukazujący się już od ponad 50 lat dwumiesięcznik „Kontrola Państwowa”.

Pani Marszałek! Wysoka Izbo!

Odrębne miejsce w sprawozdaniu poświęciliśmy wykonaniu budżetu Najwyższej Izby Kontroli, pamiętając o tym, aby kryteria oceny przyjęte wobec kontrolowanych podmiotów stosować także względem siebie. Wykonanie budżetu było badane przez audytora wewnętrznego taką samą metodą, jaką kontrolujemy wszystkie inne podmioty. Z satysfakcją mogę stwierdzić, że – zgodnie z jego opinią – wyniki badania i zgromadzone dowody dają podstawę do wyrażenia pozytywnej opinii o funkcjonowaniu systemu finansowo-księgowego oraz że wydatki były dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Zapisany w ustawie budżet Najwyższej Izby Kontroli wyniósł – po stronie wydatków – 233 982 tys. zł i został zrealizowany w 100%. Wśród wydatków największą pozycję, ponad 80%, stanowiły wydatki osobowe, zaś 5,1% – zakupy majątkowe. W minionym roku dzięki kontrolom uzyskano korzyści finansowe, w tym dla budżetu państwa, w wysokości około 554 mln zł, czyli przeszło dwukrotnie więcej niż wyniosły wydatki budżetowe Najwyższej Izby Kontroli.

Panie Posłanki! Panowie Posłowie!

Spełnianie wysokich wymagań stawianych Najwyższej Izbie Kontroli jako instytucji zaufania publicznego byłoby niemożliwe bez umacniania się wśród jej pracowników etosu służby publicznej. Dla nikogo z nas nie ulega wątpliwości, że kontroler musi kierować się w swojej pracy takimi wartościami, jak rzetelność, odpowiedzialność, uczciwość, bezstronność, niezależność, profesjonalizm, a wykonywaniu obowiązków powinien dawać pierwszeństwo przed własnymi interesami.

Dbamy o to, by poziom profesjonalny kadry kontrolerskiej był możliwie jak najwyższy. W minionym roku na stanowiskach związanych z wykonywaniem lub nadzorowaniem czynności kontrolnych Izba zatrudniała ponad 1200 osób, z których większość legitymuje się wykształceniem prawniczym, administracyjnym lub ekonomicznym. Pozostali są specjalistami z innych dziedzin: 74 osoby mają tytuł doktora, zaś 49 ukończyło Krajową Szkołę Administracji Publicznej.

Czynnikiem, który konsoliduje tę wyspecjalizowaną kadrę, jest nie tylko stabilność zatrudnienia i zagwarantowana niezależność, ale także przyjęcie czytelnich zasad zatrudniania pracowników w drodze ogłaszanego publicznie naboru na wolne stanowiska. Postępowanie kwalifikacyjne ma na celu wyselekcjonowanie najlepszych kandydatów. W ubiegłym roku na tej podstawie przyjęto do pracy w Najwyższej Izbie Kontroli 53 osoby. W drodze naboru wewnętrznego już od kilku lat spośród pracowników Najwyższej Izby Kontroli obsadzone są

natomiast stanowiska dyrektorów, wicedyrektorów, a także doradców prawnych, ekonomicznych i technicznych.

Pani Marszałek! Wysoka Izbo!

W 2008 r. Najwyższa Izba Kontroli była gospodarzem VII Kongresu Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (EUROSAI) w Krakowie. Miałem już sposobność zrelacjonowania Wysokiemu Sejmowi tego ważnego dla nas wydarzenia. Wspomnę jedynie, że sprawując funkcję przewodniczącego zarządu EUROSAI, staram się, aby przez cały okres trzyletniej prezydencji promować w krajach europejskich nasze, polskie doświadczenia. Jestem głęboko przekonany o tym, że Najwyższa Izba Kontroli może być w niejednej dziedzinie wzorem dla innych organów kontroli państw europejskich.

Rocznica 90-lecia Najwyższej Izby Kontroli jest okazją nie tylko do podsumowania jej dorobku, ale także do chwili refleksji nad pozycją w systemie organów państwa i możliwościami działania wynikającymi z przyjętych regulacji prawnych. Nie tylko w moim głębokim przekonaniu, wiele rozwiązań wypracowanych w okresie II Rzeczypospolitej zachowało swoją aktualność i można je polecać organom kontroli państwowej innych krajów.

Zaprezentowany zarys działalności Najwyższej Izby Kontroli nie wyczerpuje całej listy zagadnień i problemów, z uwagi na ograniczone ramy czasowe. Szczegółowy obraz funkcjonowania naszej instytucji przedstawiłem w przedłożonym dzisiaj sprawozdaniu.

Na zakończenie chciałbym na ręce Pani marszałek złożyć bardzo serdeczne podziękowania wszystkim Paniom posłankom i Panom posłom za codzienną współpracę w ramach komisji sejmowych, gdzie omawiane są przedstawiane przez nas materiały.

*

Komisja do spraw Kontroli Państwowej wyraziła pozytywną opinię o działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2008 r. Na posiedzeniu 15 lipca 2009 r. Sejm przyjął sprawozdanie z działalności Izby bez głosów sprzeciwu.



WIZYTA PREZESA EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

Z wizytą w Najwyższej Izbie Kontroli przebywał w dniach 29-30 czerwca 2009 r. prezes Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO) Vitor Manuel da Silva Caldeira, któremu towarzyszył dyrektor Hendrik Fehr oraz reprezentujący Polskę członek Trybunału Jacek Uczkiewicz.

Gościom przybliżono rolę i sposób działania Izby na tle innych najwyższych organów kontroli oraz kontrole NIK dotyczące tematyki unijnej. Wspólnie z kierownictwem Najwyższej Izby Kontroli omówiono funkcjonowanie Komitetu Kontaktowego szefów najwyższych organów kontroli Unii Europejskiej; doświadczenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w prowadzeniu samooceny i oceny zewnętrznej; wskaźniki wykonania zadań Trybunału. Po dyskusji o współpracy bilateralnej postanowiono o przeprowadzeniu przez ETO szkoleń dla kontrolerów NIK.

Prezesa Vitora Manuela da Silva Caldeirę przyjął Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Lech Kaczyński. Spotkanie poświęcono działalności Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w zakresie kontrolowania instytucji europejskich. W trakcie rozmowy, w której uczestniczył między innymi prezes Najwyższej Izby Kontroli Jacek Jezierski, poruszono także kwestię współpracy ETO z NIK.

Na spotkaniu z udziałem kierownictwa i pracowników Najwyższej Izby Kontroli oraz przedstawicieli ministerstw prezes Vitor Manuel da Silva Caldeira przedstawił „Kontrolę wykonania zadań prowadzoną przez Europejski Trybunał Obrachunkowy”.

J.M.

KONTROLA WYKONANIA ZADAŃ PROWADZONA PRZEZ EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY



Vitor M. da Silva Caldeira
prezes Europejskiego
Trybunału Obrachunkowego

Pragnę przybliżyć priorytety i metody pracy Trybunału, które zapisane są w jego strategii i programie działania oraz w procedurach i wytycznych¹. Odwołam się również do wybranych, niedawno opublikowanych sprawozdań z kontroli wykonania zadań, a na zakończenie omówię wnioski wynikające ze zdobytych doświadczeń. Zaprezentuję też przykłady potwierdzające znaczenie współpracy w tej dziedzinie pomiędzy najwyższymi organami kontroli w krajach Unii Europejskiej a Europejskim Trybunałem Obrachunkowym (ETO).

Najpierw jednak kilka słów o mandacie prawnym Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i podmiotach zainteresowanych sprawozdaniami Trybunału, aby zarysować kontekst jego metod pracy.

Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską wskazuje, że „Trybunał Obrachunkowy kontroluje legalność i prawidłowość dochodów i wydatków oraz upewnia się co do należytego zarządzania finansami” (art. 248 ust. 2).

W traktacie stwierdza się również, że „Komisja wykonuje budżet zgodnie z przepisami rozporządzeń [...], zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami [...]” oraz że „państwa członkowskie współpracują z Komisją w celu za-

¹ Tekst wykładu został napisany w języku angielskim, tłumaczenie – Najwyższa Izba Kontroli.

pewnienia, aby środki były wykorzystywane zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami” (art. 274).

Szczegółowe definicje i wyjaśnienia precyzujące, jak należy rozumieć w praktyce należyte zarządzanie finansami, znajdują się w rozporządzeniu finansowym odnoszącym się do budżetu ogólnego Unii Europejskiej – w art. 27, dotyczącym zasady należytego zarządzania finansami, oraz w przepisach wykonawczych.

Należyte zarządzanie finansami opiera się przede wszystkim na zasadzie oszczędności, wydajności i skuteczności (ang. *economy, efficiency and effectiveness*). U jego podstaw leży także wymóg określenia celów – w skrócie: SMART (art. 274) – zdefiniowanych, wymiernych, osiągalnych, odpowiednich i określonych w czasie (ang.: *specific, measurable, achievable, relevant and timely*), a także *ocena ex ante* i *ex post* oraz monitoring. Wymagania te, obowiązujące organy odpowiedzialne za wykonanie budżetu Unii Europejskiej (tj. Komisję Europejską, a w wypadku zarządzania dzielonego – również organy państw członkowskich), są zatem przedmiotem kontroli prowadzonych przez ETO.

Dla Trybunału kontrola wykonania zadań jest kontrolą należytego zarządzania finansami, czyli oszczędności, wydajności i skuteczności, z jaką Komisja lub inne jednostki kontrolowane wykorzystywały środki Wspólnoty, wykonując swoje zadania. Kontrola wykonania zadań obejmuje często również inne kwestie, takie jak na przykład: cele środowiskowe, etykę, równość płci, zrównoważony rozwój, dobre zarządzanie.

Od samego początku Trybunał publikował wyniki przeprowadzonych kontroli w zakresie wykonania zadań. Obecnie publikuje wyniki kontroli wykonania zadań w sprawozdaniach specjalnych (odrębnych). Z kolei sprawozdanie roczne Trybunału zawiera wyniki kontroli finansowych i kontroli zgodności, a z chwilą wejścia w życie w 1994 r. traktatu z Maastricht w szczególności poświadczenie wiarygodności (zwane DAS). Kontrole finansowe i kontrole zgodności, łącznie z DAS, stanowią około 60% działalności kontrolnej ETO.

Ponadto Trybunał może publikować opinie na temat projektów aktów prawnych, w czym przydatne jest jego doświadczenie zdobyte podczas kontroli. A zatem na kontrole wykonania zadań Trybunał przeznaczają około 30% swoich zasobów kontrolnych.

Zainteresowane podmioty

Najważniejszymi podmiotami zainteresowanymi pracami Trybunału są: Parlament Europejski, Rada Europejska i obywatele Unii Europejskiej, jak również organy wykonawcze, takie jak Komisja Europejska i administracje państw człon-

kowskich. Również parlamenty krajowe chcą wiedzieć, co osiągnięto dzięki środkom UE oraz czy sposób realizacji celów był zadowalający (tj. czy osiągnięto efekt gospodarności lub wartość dodaną). Zainteresowanie sprawozdaniami z prowadzonych przez Trybunał kontroli wykonania zadań wzrasta. Przykładowo, w niedawnej decyzji w sprawie absolutorium Parlament Europejski zachęca Trybunał Obrachunkowy do dalszego wzmocnienia kontroli wykonania zadań.

Oczywiście odbiorcy sprawozdań są zainteresowani nie tylko oceną „wykonania zadań”, lecz również chcą wiedzieć, w jaki sposób można zaradzić uchybieniom i niedociągnięciom odnotowanym w sprawozdaniach z kontroli. Trybunał podziela ten punkt widzenia, a nie jest on nowością. W sprawozdaniu rocznym za rok budżetowy 1991 Trybunał stwierdził, że ważne jest nie tylko to, aby zwiększyć wydatkowanie środków, ale także by czynić to w sposób bardziej skuteczny. Z całą pewnością ta konstatacja jest nadal aktualna. Dlatego też Trybunał stara się w swoich sprawozdaniach specjalnych przedstawiać przydatne zalecenia i wpływać tym samym na sposób wykorzystania funduszy unijnych. Jest to zadanie o priorytetowym znaczeniu, co przywodzi na myśl strategię kontroli ETO na lata 2009–2012.

Strategia kontroli i priorytety na lata 2009–2012

W strategii kontrolnej na najbliższe cztery lata Europejski Trybunał Obrachunkowy wyznaczył sobie dwa priorytetowe cele: maksymalne zwiększenie oddziaływania jego prac kontrolnych oraz optymalne wykorzystanie zasobów. Kluczem do poprawy oddziaływania kontroli będzie podniesienie liczby i jakości kontroli wykonania zadań.

W strategii wskazano priorytetowe obszary kontroli na najbliższe lata, zwłaszcza takie jak: polityka Unii Europejskiej w zakresie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, zmian klimatycznych oraz zrównoważonego rozwoju, a także kwestie związane z rolą Europy jako światowego partnera i lepszym stanowieniem prawa.

Sprawą najważniejszą przy kontroli wykonania zadań jest skoncentrowanie wyboru i opracowania zadań kontrolnych wokół obszarów ryzyka, które równocześnie są istotne dla zainteresowanych stron. Priorytetem jest również formułowanie znaczących wniosków z kontroli i realistycznych zaleceń na temat możliwych ulepszeń oraz monitorowanie działań podjętych w odpowiedzi na te zalecenia. W strategii podkreślono także znaczenie przygotowywania terminowych i przystępnych sprawozdań.

W tym kontekście w wyznaczonych priorytetach uwzględniono zadania dotyczące oceny zarządzania w ramach działań Unii Europejskiej i ich znaczenie (w takich dziedzinach, jak: LIFE-przyroda, transport kolejowy, program „Leonardo da Vinci” i zaangażowanie organizacji pozarządowych we współpracę Wspólnoty Europejskiej na rzecz rozwoju).

Zasoby, organizacja i zarządzanie

Kontrola wykonania zadań wymaga zwykle innego zawodowego profilu kontrolera niż kontrola finansowa. Profil ten obejmuje między innymi takie kwalifikacje, jak: znajomość metod oceny, wiedza fachowa, doświadczenie w zarządzaniu projektami oraz umiejętność dokonywania osądu jakościowego i przygotowywania sprawozdań. Trybunał uwzględnia te wymagania w swojej polityce rekrutacji i rozwoju zawodowego pracowników².

Obok pewnego stopnia specjalizacji, wymaganego do przeprowadzania kontroli wykonania zadań, potrzebne podstawowe umiejętności, wiedza i doświadczenie w znacznej części pokrywają się z tymi, które wymagane są w realizacji kontroli finansowej i kontroli zgodności.

Ta „współzależność” uwidacznia się w strukturze organizacyjnej ETO oraz w sposobie obsadzania stanowisk w dyrekcjach kontroli i zarządzania nimi. Przykładowo, struktura organizacyjna Trybunału w dużej mierze odzwierciedla obszary polityki Unii Europejskiej. Poszczególne dyrekcje kontrolne specjalizują się w innej grupie powiązanych ze sobą obszarów polityki. W niektórych dyrekcjach istnieją wyspecjalizowane działy kontroli wykonania zadań albo kontroli finansowej, jednak wiele działów prowadzi oba typy kontroli, natomiast personel ma również możliwość elastycznego przechodzenia z jednego działu do pracy przy zadaniach innych działów. Ponadto istnieją centralne działy zajmujące się metodyką, odpowiedzialne za wsparcie kontrolerów wykonania zadań oraz kontrolerów finansowych.

W podejściu tym uwzględniono, że w praktyce wiele kontroli wykonania zadań dotyka kwestii związanych ze zgodnością z przepisami, szczególnie dlatego, że przepisy wyznaczają często cele, które mają być osiągnięte, określają środki dostępne do ich realizacji, a także wymagany system zarządzania i kontroli.

² Program szkoleń Trybunału zawiera wiele szczegółowych szkoleń w zakresie kontroli wykonania zadań, obejmujących techniki i specjalistyczne metody, jak również seminaria.

Procedury i wytyczne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Strategia i standardy kontroli Trybunału są zbieżne ze wszystkimi stosowanymi standardami, uzgodnionymi na szczeblu międzynarodowym w dziedzinie kontroli wykonania zadań w sektorze publicznym. Na potrzeby kontrolerów został opracowany podręcznik kontroli wykonania zadań, w którym wykorzystano ogólnie przyjęte zasady kontroli wykonania zadań INTOSAI i obecnie stosowanych dobrych praktyk w tym zakresie.

Ustanowienie ram pozwalających na terminowe sporządzanie wysokiej jakości sprawozdań z kontroli oraz uniknięcie działań zbędnych wymaga, aby kontrole wykonania zadań były podejmowane z zastosowaniem podejścia nazywanego SMARTTEST. Każda z liter określa jedną z ośmiu ważnych zasad, którymi powinni kierować się kontrolerzy od początku do końca kontroli. Są to:

- **S** – stosowanie podczas całego procesu kontroli rzetelnego osądu (ang.: *sound judgement*);
- **M** – zastosowanie odpowiedniej metodyki, która łączy różne metody umożliwiające uchwycenie całego spektrum danych (ang. *methodologies*);
- **A** – opracowanie zestawu pytań kontrolnych, na które w wyniku kontroli można będzie udzielić odpowiedzi (ang. *audit questions*);
- **R** – przeanalizowanie ryzyka w celu sporządzenia sprawozdania z kontroli i odpowiednie nim zarządzanie (ang. *risks*);
- **T** – stosowanie narzędzi umożliwiających pomyślną realizację kontroli (ang. *tools*);
- **E** – gromadzenie wystarczających, stosownych i wiarygodnych dowodów na poparcie ustaleń kontroli (ang. *evidence*);
- **S** – uwzględnienie struktury sprawozdania końcowego już na etapie planowania (ang. *structure*);
- **T** – stosowanie wobec jednostki kontrolowanej zasady przejrzystości, polegającej na podejmowaniu działań „bez zaskoczenia” (ang. *transparency*).

Mimo iż każda kontrola wykonania zadań wymaga specyficznych metod, w podejściu Trybunału stosuje się pewne wspólne, podstawowe kroki proceduralne. Wyróżnia się zazwyczaj siedem najważniejszych etapów.

Po pierwsze, zadania kontrolne są wybierane i wpisywane do programu prac na podstawie: analizy ryzyka; finansowego i społeczno-gospodarczego znaczenia danego obszaru; znaczenia dla zainteresowanych podmiotów; daty ostatniej kontroli w danym obszarze.

Po drugie, wybrane tematy poddawane są analizie przedkontrolnej (ang. *Preliminary Study*) w celu określenia w rozsądnym czasie (najdłużej 4 miesięcy),

czy kontrola jest realna, wykonalna i potencjalnie przydatna. Na tym etapie Trybunał rozważa kwestie związane z celami, logiką interwencji i wskaźnikami polityki bądź programu, który ma być poddany kontroli, jak również moment przeprowadzenia kontroli i niezbędne do tego zasoby.

Po trzecie, sporządza się ramowy program kontroli (ang. *Audit Planning Memorandum*) oraz program kontroli (ang. *Audit Programme*). Dokumenty te określają konkretny zakres, podejście i cel kontroli (lub hierarchię celów), plan gromadzenia dowodów kontroli, a także szczegółowy plan zasobów i kosztów oraz przewidywany harmonogram.

Czwarty etap obejmuje działania kontrolne w terenie i opracowanie „wstępnych ustaleń kontroli” (ang. *Statement of Preliminary Findings*), w celu umożliwienia jednostkom kontrolowanym potwierdzenia ścisłości zebranych dowodów.

Na piąty etap składają się: sporządzenie – na podstawie ustaleń wstępnych – uwag i zaleceń oraz postępowanie kontrydiktoryjne, z udziałem Komisji Europejskiej w odniesieniu do uwag i zaleceń wynikających z kontroli.

Szósty etap to przyjęcie przez ETO ostatecznej wersji sprawozdania, które zawiera odpowiedzi Komisji Europejskiej. Sprawozdanie jest następnie tłumaczone, publikowane we wszystkich oficjalnych językach Unii Europejskiej i przedstawiane odpowiednim komisjom Parlamentu Europejskiego oraz komitetom Rady.

Kontrolę wykonania zadań kończy monitoring działań podjętych przez kontrolowaną jednostkę w celu realizacji zaleceń Trybunału. Z reguły monitoring trwa dwa do trzech lat po publikacji sprawozdania.

Kontrolę wykonania zadań poddawane są procedurom sprawdzania i zapewniania jakości w taki sam sposób, jak kontrole finansowe. Jednak w porównaniu z kontrolami finansowymi, podejście, pytania i tematy kontroli wykonania zadań są bardzo zróżnicowane. Sprawia to, że zapewnienie jakości i spójności stanowi szczególne wyzwanie dla kontrolerów. Nie opracowano jeszcze standardowych metod w tej złożonej dziedzinie kontroli wykonania zadań, jaką są wydatki publiczne.

Jeśli chodzi o wydatki Unii Europejskiej, warto nadmienić, że przedsięwzięte przez instytucje Unii działania w ramach niedawnych reform (np. wprowadzenie rachunkowości memoriałowej, budżetu zadaniowego oraz zarządzania zadaniowego) stworzyły lepsze warunki do prowadzenia kontroli wykonania zadań. Na przykład przepisy rozporządzenia finansowego UE w sposób wyraźny nakładają na dyrekcje generalne Komisji, odpowiedzialne za zarządzanie budżetem unijnym, wymóg określania wymiernych celów i wskaźników, prowadzenia oceny *ex ante* i *ex post*, a także monitorowania postępów i sporządzania corocznych sprawozdań z działalności. Wymagania te powinny z zasady stanowić dla Trybunału solidną podstawę prowadzenia kontroli wykonania zadań, zwłaszcza w odniesieniu do stopnia realizacji celów polityki Unii Europejskiej.

Wnioski na przyszłość i kolejne wyzwania

Kontrola wykonania zadań jest dziedziną, która się rozwija, choć Trybunał prowadzi tego typu kontrole od chwili powstania, tj. ponad 30 lat. Dało to możliwość wypracowania odpowiedniego podejścia i zdobycia, z biegiem czasu, doświadczeń pomocnych w radzeniu sobie ze złożonymi wyzwaniami związanymi z kontrolą wykonania zadań w zmieniającym się środowisku kontrolnym Unii Europejskiej.

Jak już wspominałem, Trybunał powołał specjalne działy kontroli wykonania zadań w niektórych obszarach. Oczekuje się, że takie rozwiązania organizacyjne ułatwią kontrolerom zdobywanie fachowej wiedzy i doświadczenia, co podniesie produktywność i jakość kontroli.

Prowadząc często bardzo złożone prace związane z kontrolą wykonania zadań, Trybunał nauczył się opracowywać i wykorzystywać metody służące realizacji trudnych celów kontroli. Obejmują one między innymi: kontrolę systemów (często połączoną również z kontrolami finansowymi/kontrolami DAS); wykorzystanie zogniskowanego wywiadu grupowego do uzyskania wiedzy specjalistycznej, pomocnej kontrolerom na różnych etapach procesu kontroli; techniki przeprowadzania wywiadów z zainteresowanymi podmiotami; stosowanie komputerowych technik kontroli; modelowanie logiczne oraz angażowanie konsultantów do przeprowadzania specjalnych analiz (np. analiza regresji i techniki oceny).

Ponadto zidentyfikowano następujące obszary, które wymagają poprawy:

- bardziej realistyczne planowanie koniecznych zasobów i terminów;
- ściślejsze określanie zakresu kontroli;
- lepsza metodyka sporządzania raportów (szczególnie wyzwanie w wielojęzycznym środowisku);
- złagodzenie skutków mobilności pracowników.

Przykłady sprawozdań specjalnych

Przedstawię teraz przykłady niedawno opublikowanych sprawozdań z kontroli. Pomogą one zilustrować różnorodność tematów kontroli i obszarów polityki, którymi zajmuje się Trybunał.

W obszarze polityki „Trwały wzrost”, w sprawozdaniu specjalnym nr 3/2008 postawiono pytanie dotyczące Funduszu Solidarności Unii Europejskiej, chcąc ustalić, czy działania Funduszu są szybkie, sprawne i elastyczne.

W sprawozdaniu nr 5/2008 „Agencje Unii: osiąganie rezultatów” rozważano kwestię, czy agencje regulacyjne odpowiednio planowały swoje działania,

czy ustanowiły sprawnie funkcjonujące instrumenty monitorowania tych działań i czy prowadziły odpowiednią sprawozdawczość w zakresie podejmowanych prac i oceny uzyskiwanych rezultatów.

W sprawozdaniu dotyczącym pomocy udzielonej przez Komisję Europejską na rzecz odbudowy koniecznej w następstwie uderzenia fali tsunami i huraganu Mitch (nr 6/2008) przeanalizowano, czy w zakresie odbudowy Komisja odpowiednio wskazała potrzeby osób, które padły ofiarą klęsk żywiołowych oraz czy finansowana z linii „Unia Europejska jako partner na arenie międzynarodowej” pomoc była realizowana we właściwym czasie i w sposób wydajny.

Sprawozdanie „Zarządzanie wsparciem Unii Europejskiej dla działań w zakresie składowania zbóż w magazynach państwowych” (nr 11/2008) dotyczyło tytułu budżetowego „Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona”. Postawiono w nim pytanie, czy wsparcie Unii Europejskiej dla działań w zakresie składowania zbóż w magazynach państwowych, mających na celu stabilizację powiązanych rynków i zapewnienie rolnikom godnego poziomu życia, jest zgodne z zasadą oszczędności.

W programie prac Trybunału na 2009 r przewidziano przyjęcie do końca roku 29 sprawozdań specjalnych. Do połowy czerwca 2009 r. Trybunał przyjął 10 następujących sprawozdań:

- MEDA (program wsparcia UE dla krajów basenu Morza Śródziemnego),
- Program zdrowia publicznego,
- Oczyszczanie ścieków,
- Współpraca WE na rzecz rozwoju,
- Zarządzanie przez Komisję środkami finansowymi,
- Pomoc dla osób najbardziej potrzebujących,
- Zarządzanie programem GALILEO (europejski system nawigacji satelitarnej),
- Instrumenty 6PR – sieci i projekty,
- EPSO (Europejski Urząd Doboru Kadr),
- Działania informacyjne i promocyjne dotyczące produktów rolnych.

Współpraca najwyższych organów kontroli z ETO

Opracowywanie wspólnych standardów kontroli wykonania zadań jest wyzwaniem nie tylko dla Trybunału, lecz także dla całej społeczności zajmującej się kontrolą. Ważną rolę w tym względzie ma do odegrania ustanowiona przez Komitet Kontaktowy grupa robocza ds. wspólnych standardów kontroli, której pracom przewodzi ETO. Jej działania skupiają się między innymi na opracowaniu wspólnych standardów i porównywalnych kryteriów kontroli wykonania zadań, w tym nieobowiązkowych not interpretacyjnych obejmujących aspekty praktyczne,

stosowne podejścia i doświadczenia poszczególnych NOK w zakresie kontroli funduszy Unii Europejskiej.

Na ostatnim posiedzeniu Komitetu Kontaktowego w grudniu 2008 r, poświęconym strategii lizbońskiej, a także podczas warsztatów dotyczących działań kryzysowych, zorganizowanych w lutym 2009 r w siedzibie Trybunału w Luksemburgu, stało się jasne, że NOK wszystkich państw członkowskich są zainteresowane kontrolami związanymi ze strategią lizbońską oraz działaniami na rzecz walki z kryzysem gospodarczym i finansowym. Najbliższe warsztaty, które zostaną zorganizowane przez fińskiego Kontrolera Generalnego we wrześniu tego roku, mają na celu stworzenie sieci kontaktów ułatwiającej wymianę doświadczeń i informacji, a także promocję prowadzonych przez NOK i ETO kontroli równoległych i wspólnych.

Jak już wcześniej wspomniałem, zainteresowane podmioty coraz uważniej zapoznają się ze sprawozdaniami z kontroli wykonania zadań, skoncentrowanymi na produktach, wynikach i oddziaływaniu poszczególnych polityk. Jednak odbiorców tych sprawozdań interesuje nie tylko ocena wykonania zadań, lecz także w jaki sposób można zaradzić wskazanym uchybieniom i niedociągnięciom. Chodzi o to, aby nie tylko wiedzieć, jak zwiększyć wydatkowanie środków, ale też jak podnieść skuteczność wydawania pieniędzy. Z tego też powodu kontrola wykonania zadań związana z wydatkami publicznymi jest rozwijającą się dziedziną, mającą szczególne znaczenie dla najwyższych organów kontroli, a Europejski Trybunał Obrachunkowy poświęca jej coraz więcej uwagi.

Prywatne firmy audytorskie nie są szczególnie zaangażowane w kontrolę wykonania zadań, w związku z czym istniejący rynek pracy dostarcza niewielu odpowiednio wykwalifikowanych i doświadczonych kontrolerów w tej dziedzinie. Ciężar odpowiedzialności spoczywa zatem na najwyższych organach kontroli i Europejskim Trybunale Obrachunkowym nie tylko w opracowywaniu standardów zawodowych, lecz również w przygotowaniu profesjonalistów.

Coraz więcej kursów i seminariów w tym zakresie jest oferowanych czy to przez społeczność kontroli publicznej (np. przez IDI – Inicjatywę INTOSAI na rzecz Rozwoju) oraz Komitet Szkoleniowy EUROSAI, czy też przez uczelnie (np. Europejski Instytut Administracji Publicznej w Maastricht i w jego różnych siedzibach, w tym w Warszawie, oraz Międzynarodowy Instytut Uniwersytecki w Luksemburgu). Wszystkie te inicjatywy świadczą o rosnącym zainteresowaniu kontrolą wykonania zadań.

Przedstawiłem tu jedynie zarys aktualnej sytuacji dotyczącej kontroli wykonania zadań w ETO. Jestem jednak przekonany, że wymiana doświadczeń

i opracowywanie podejść, metod, standardów kontroli jakości i sprawozdawczość będą w najbliższych latach nadal pojawiały się w kalendarzu prac najwyższych organów kontroli. Jestem również pewien, że Europejski Trybunał Obrachunkowy i najwyższe organy kontroli państw Unii Europejskiej – w ramach swoich uprawnień – będą wciąż współpracować w tym zakresie na wszystkich poziomach, odnosząc się do wspólnych wyzwań w dziedzinie kontroli, bo jak mówi motto INTOSAI: „Wymiana doświadczeń wszystkim się opłaca”.

Vitor Manuel da Silva Caldeira
prezes Europejskiego Trybunału Obrachunkowego



Maria M. Gostyńska

WDRAŻANIE I FUNKCJONOWANIE SYSTEMU UBEZPIECZEŃ ZDROWOTNYCH W LATACH 1999–2008

Okoliczności wdrożenia systemu ubezpieczeń zdrowotnych

Przemiany ustrojowe w Polsce lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku odcisnęły piętno również na kondycji służby zdrowia. System budżetowy, a zwłaszcza sposób jego realizacji, przy ciągle utrzymującej się inflacji wywoływał nawracające kryzysy, zwłaszcza w funkcjonowaniu szpitali. Ich kondycja finansowa była bardzo chwiejna, dynamicznie zmieniająca się pomiędzy kolejnymi akcjami oddłużeniowymi. Stało się oczywiste, że tylko gruntowna reforma systemu opieki zdrowotnej będzie w stanie naprawić jej funkcjonowanie.

Koncepcja reformy została oparta na usamodzielnieniu publicznych zakładów opieki zdrowotnej (ZOZ), bowiem tylko jednostki mające osobowość prawną mogą zawierać umowy z płatnikami (wcześniej – kasami chorych, a obecnie – Narodowym Funduszem Zdrowia)¹ i na tej podstawie otrzymać refundację kosztów wykonanych świadczeń zdrowotnych.

Zauważyć jednak należy, że – mimo podstaw prawnych do usamodzielniania publicznych ZOZ, jakie stworzyła od 1991 r. ustawa o zakładach opieki zdrowotnej² – czas przewidziany przez ustawodawcę na przekształcenie ZOZ, tj. dostosowanie organizacji i struktury jednostek ochrony zdrowia do prowadzenia samodzielnej gospodarki finansowej, nie został należycie wykorzystany, a nawet

¹ Narodowy Fundusz Zdrowia, zwany dalej również „NFZ” lub „Funduszem”.

² Ustawa z 30.08.1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (DzU nr 91, poz. 408, ze zm.), zwana dalej „ustawą o ZOZ”.

do 1996 r. ta forma działania i finansowania zakładów nie była praktycznie stosowana.

Słabe tempo usamodzielniania publicznych zakładów opieki zdrowotnej w dużym stopniu wynikało z niskiej efektywności ekonomicznej wielu ZOZ, co nie dawało im szans na zbilansowanie ponoszonych kosztów utrzymania zakładów z przychodami możliwymi do uzyskania w warunkach gospodarki samodzielnej.

Procesu reformy systemowej nie przyspieszyło nawet, w znaczący sposób, przeznaczenie przez państwo na ten cel – w latach 1996–1998 – znacznych środków z rezerw celowych (w wysokości ponad 600 mln zł)³, ponieważ nie było generalnej koncepcji co do sposobu ich wykorzystania.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, reforma ochrony zdrowia, której wdrażanie następowało równoległe z reformą administracji publicznej, nie została właściwie przygotowana (mimo że jej główne założenia Sejm RP sformułował jeszcze w 1991 r.).

Odpowiedzialność za ten stan rzeczy obciąża w pierwszym rzędzie ministra zdrowia⁴, który ograniczając rolę wojewodów w programowaniu niezbędnych zmian w strukturze i systemie działania podległej im służby zdrowia również nie wypracował koncepcji wykorzystania środków z budżetu centralnego, przeznaczonych na wsparcie reformy opieki zdrowotnej⁵.

Trzeba nadmienić, że w przepisach wprowadzających ustawy reformujące administrację publiczną⁶ nie zostały określone tryb i procedura przejmowania przez jednostki samorządu terytorialnego funkcji organów założycielskich zakładów opieki zdrowotnej. Natomiast rozporządzenia wydane na podstawie tych przepisów zawierały liczne błędy lub budziły wątpliwości interpretacyjne⁷. Skutkowało to znacznymi utrudnieniami we wdrażaniu reformy służby zdrowia.

³ Por. *Informacja o wynikach kontroli tworzenia i funkcjonowania samodzielnych publicznych ZOZ*, NIK, lipiec 1999 r., nr ewid. 184/99/P/98/129/DZK.

⁴ 10 listopada 1999 r. utworzone zostało Ministerstwo Zdrowia – rozporządzeniem Rady Ministrów z 26.10.1999 r. w tej sprawie (DzU nr 91, poz. 1018); dla uproszczenia: było Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej oraz Ministerstwo Zdrowia będą zwane dalej w sposób jednolity „Ministerstwem Zdrowia”.

⁵ Por. *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w warunkach reformy administracji publicznej*, NIK, sierpień 2000 r., nr ewid. 163/00/P/99/061/DZK.

⁶ Ustawa z 13.10.1998 r. – przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (DzU nr 133, poz. 872, ze zm.; nr 162, poz. 1126), zwane dalej „Przepisy wprowadzające”.

⁷ Por. *Informacja...* op. cit., patrz przyp.5.

Podobnie trudności, jakie napotkał system ubezpieczeń zdrowotnych w początkowym okresie jego wdrażania w 1999 r.⁸, były – zdaniem NIK – w znacznym stopniu konsekwencją wieloletnich zaniedbań, przede wszystkim ze strony ministra zdrowia oraz wojewodów, ponoszących konstytucyjną odpowiedzialność za stan, dostępność i organizację ochrony zdrowia obywateli.

Z perspektywy minionych 10 lat od wprowadzenia systemu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, jak i jego permanentnej w tym okresie reformy, której koszty wyniosły ponad 213 mln zł⁹, można stwierdzić, że były one nieprzygotowane koncepcyjnie i organizacyjnie. Nie wpłynęło to pozytywnie na dostęp pacjentów do świadczeń opieki zdrowotnej. Mimo iż koszty świadczeń wzrosły z 21,1 mld zł w 1999 r. do 45,7 mld zł w 2008 r. (o 117 %) i planowanych 54 mld zł w 2009 r. (tj. o 156%), okres oczekiwania na niektóre świadczenia wynosił nawet do 3 lat.

Wzrost środków na świadczenia zdrowotne był efektem corocznego wzrostu przychodów kas chorych – a obecnie NFZ – wynikających głównie ze wzrostu o 0,25% w każdym roku składki zdrowotnej, płaconej obowiązkowo przez wszystkich ubezpieczonych – począwszy od 7% w 1999 r. do 9% w 2008 r.

Nie poprawiła się również sytuacja finansowa zakładów opieki zdrowotnej, utrzymywała się bowiem tendencja do ich zadłużania. Świadczy o tym to, że według stanu na koniec 1998 r., zobowiązania jednostek służby zdrowia podległych wojewodom wyniosły 7240,8 mln zł, w tym wymagalne – 6084,3 mln zł. Zobowiązania państwowych szpitali klinicznych nadzorowanych przez ministra zdrowia wyniosły natomiast 471,5 mln zł, w tym wymagalne – 294 mln zł. W porównaniu z 1997 r. zobowiązania wymagalne wzrosły ponaddwukrotnie. Natomiast według stanu na 31 grudnia 2007 r., całkowite zadłużenie sektora (publicznych ZOZ) wynosiło 9527,8 mln zł, w tym zobowiązania wymagalne – 2665,9 mln zł¹⁰.

⁸ Por. ustawę z 6.02.19997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (DzU nr 28, poz. 153, ze zm.), zwaną dalej „ustawą o ubezpieczeniu zdrowotnym” (uchylona z dniem 1.04.2003 r.).

⁹ Koszty operacyjne związane z utworzeniem i funkcjonowaniem systemu kas chorych oraz tylko utworzeniem NFZ wyniosły ogółem ponad 213 mln zł. W tym m.in.: na wdrożenie rejestru usług medycznych – w latach 1997–1998 – ponad 205 mln zł, na wprowadzenie powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego w latach 1997–1999 – 5004,5 tys. zł (w tym na rzecz struktur terenowych przyszłych kas chorych – 1179,9 tys. zł), na funkcjonowanie Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych w I kwartale 2003 r. (w związku z wprowadzeniem NFZ dopiero od 1.04.2003 r.) – 1569,4 tys. zł, na likwidację UNUZ – 130,9 tys. zł, na prace zlecone związane z utworzeniem NFZ – 706,3 tys. zł, na realizację zadań związanych z organizacją NFZ – 282,4 tys. zł.

¹⁰ Por. *Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 1998 r.*, tom I, NIK, Warszawa, czerwiec 1999 r. oraz *Informację o wynikach kontroli restrukturyzacji samodzielnych zakładów opieki zdrowotnej ze szczególnym uwzględnieniem wykorzystania pomocy publicznej*, NIK, lipiec 2008 r., nr ewid. 141/2008/P/07/100/KPZ.

Wprowadzony w 1999 r. system powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, oparty na zróżnicowanych kasach chorych (do 31 marca 2003 r.), nie doprowadził do oczekiwanego usprawnienia organizacji opieki zdrowotnej, zapewniającego pacjentom ubezpieczonym swobodny dostęp do lekarza podstawowej opieki zdrowotnej oraz skrócenie okresu oczekiwania przede wszystkim na leczenie specjalistyczne i stacjonarne.

Ponadto, mankamentem funkcjonowania kas chorych było prowadzenie przez każdą z nich odrębnej „polityki zdrowotnej”, co przejawiało się kontraktowaniem świadczeń zdrowotnych na niejednolitych zasadach, ze względu na istniejące różnice w ich wycenie i na skutek funkcjonowania zróżnicowanych katalogów świadczeń zdrowotnych. Utrudniało to między innymi opracowywanie danych statystycznych, które pozwoliłyby precyzyjnie określić potrzeby zdrowotne społeczeństwa.

Funkcjonowania opieki zdrowotnej nie usprawniło, a wręcz pogorszyło, wprowadzenie od 1 kwietnia 2003 r. zunifikowanego organizacyjnie systemu finansowania świadczeń zdrowotnych przez Narodowy Fundusz Zdrowia.

Zgodnie z założeniem reformy, likwidacja kas chorych i wprowadzenie NFZ miały przywrócić spójną politykę zdrowotną w całym kraju. Jednym z jej elementów miało być stosowanie jednolitych zasad kontraktowania świadczeń oraz likwidacja występujących pomiędzy poszczególnymi regionami kraju różnic w dostępie do nich. System miał być przejrzysty zarówno dla pacjentów, jak i dla środowiska medycznego, umożliwiając porównanie i ocenę jakości usług w całym kraju.

Wiodącą rolę w systemie przypisano podstawowej opiece zdrowotnej (POZ), a lekarz POZ miał odgrywać rolę koordynatora, tzw. strażnika systemu, od którego zależało przekazanie leczenia na „wyższe szczeble”. Zakładano również, że zdecydowana większość przypadków chorobowych (80%) będzie leczona właśnie w tych placówkach¹¹.

Zwiększenie roli i znaczenia POZ oznaczało jednocześnie zmianę pojmowania pozostałych szczebli systemu, które miały być subsydiarne w stosunku do lecznictwa podstawowego. Uczestniczyłyby one w procesie leczniczym w razie braku możliwości uzyskania poprawy stanu zdrowia pacjenta w ramach leczenia w POZ.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, i te założenia reformy nie zostały zrealizowane na przestrzeni dziesięciu lat od jej wprowadzenia. Zmieniane w tym czasie

¹¹ *Transformacja systemu ochrony zdrowia w Polsce*, Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej, Warszawa, listopad 1998 r. oraz *Informacja o wynikach kontroli realizacji przez świadczeniodawców zadań podstawowej opieki zdrowotnej i wybranych ambulatoryjnych świadczeń specjalistycznych w ramach ubezpieczenia zdrowotnego w latach 2006–2007 (I półrocze)*, NIK, lipiec 2008 r., nr ewid. 143/2008/P/07/101/KPZ.

rozwiązania prawne ograniczały rolę lekarza podstawowej opieki zdrowotnej jako koordynatora i przewodnika świadczeniobiorcy w dostępie do świadczeń profilaktycznych, leczniczych i rehabilitacyjnych.

Do głównych przyczyn nieprawidłowego funkcjonowania systemu ubezpieczeń zdrowotnych w latach 1999–2008 trzeba między innymi zaliczyć:

1) Brak docelowej koncepcji polityki państwa w kwestii organizacji i funkcjonowania systemu ochrony zdrowia (w latach 1999–2003, I kw. – system składał się z 16 regionalnych kas chorych i 1 Kasy Branżowej dla Służb Mundurowych o zasięgu ogólnopolskim; w latach 2003–2009 – z NFZ-Centrali i 16 oddziałów wojewódzkich; od 2010 r. – planowana decentralizacja NFZ)¹².

2) Niewydanie przez ministra zdrowia niezbędnych aktów wykonawczych, zapewniających sprawne działanie nowego systemu opieki zdrowotnej (np. dotyczących sfinansowania działalności wojewódzkich kolumn transportu sanitarnego w grudniu 1998 r.; wypłaty pracownikom ochrony zdrowia „trzynastek” za 1998 r.). Skutkiem było podejmowanie – pod presją bieżących potrzeb – działań naruszających porządek prawny wdrażanego systemu ubezpieczeń zdrowotnych. Brak skutecznych środków dyscyplinujących i zaradczych ze strony ministra zdrowia spowodował również wielomiesięczne, a nawet kilkuletnie opóźnienia w wydaniu, na podstawie ustawowych delegacji, licznych aktów normatywnych, które miały stanowić ramy i podstawy prawne funkcjonowania systemu opieki zdrowotnej w warunkach reformy ubezpieczenia zdrowotnego.

3) Brak standardów procedur medycznych oraz nieutworzenie systemu umożliwiającego ustalanie faktycznych kosztów usług zdrowotnych. W rezultacie ceny zakontraktowanych usług tego samego rodzaju – w obrębie danej kasy/oddziału wojewódzkiego NFZ – były zróżnicowane, ponieważ różnie je szacowano.

4) Nieutworzenie rejestrów usług medycznych¹³. Brak RUM utrudnia kontrolowanie jakości i zasadności świadczeń kupowanych u świadczeniodawców. Do chwili obecnej (lipiec 2009 r.) RUM nie funkcjonuje, mimo iż Ministerstwo Zdrowia i wojewodowie zostali zobowiązani do jego utworzenia – najpóźniej do 31 grudnia 1998 r.¹⁴ Na wdrożenie rejestrów w latach 1997–1998 z budżetu państwa wydano ponad 205 mln zł.

¹² Według obecnego stanu, Ministerstwo Zdrowia nie podjęło ostatecznej decyzji w zakresie decentralizacji NFZ (podział na siedem niezależnych instytucji z siedzibami w Gdańsku, Poznaniu, Łodzi, Warszawie, Krakowie, Katowicach i Wrocławiu), ponieważ istnieją poważne wątpliwości, czy sam podział NFZ na regionalne fundusze zdrowia doprowadzi do konkurencji między płatnikami.

¹³ Rejestr usług medycznych – zwany dalej również „rejestrem” lub „RUM”.

¹⁴ Por. art. 16 ust. 1 ustawy z 20.06.1997 r. o zmianie ustawy o zakładach opieki zdrowotnej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (DzU nr 104, poz. 661, ze zm.). Zgodnie z art. 32e ustawy o ZOZ,

5) Niewytypowanie niezbędnej sieci placówek służby zdrowia na terenie kraju.

6) Zawieranie umów o wykonywanie świadczeń zdrowotnych praktycznie ze wszystkimi oferentami, którzy zaakceptowali narzucone im warunki; tym samym następowało rozproszenie środków pomiędzy świadczeniodawcami¹⁵. W efekcie zawierano umowy poniżej możliwości wykonawczych świadczeniodawców (na poziomie od 60% do 80%), co powodowało ich zadłużanie się. Do przyczyn zadłużania publicznych ZOZ trzeba zaliczyć przede wszystkim: niezbilansowanie przychodów z kosztami, wzrost kosztów pracy, brak określonej polityki w udzielaniu świadczeń zdrowotnych, niedofinansowanie procedur medycznych, bezczynność organów założycielskich.

7) Nieprzygotowanie (organizacyjne i strukturalne) znacznej części samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej do funkcjonowania w zmienionych warunkach, a szczególnie do prowadzenia samodzielnej gospodarki finansowej i pokrywania kosztów działalności z uzyskiwanych przychodów.

8) Brak właściwie pełnionego nadzoru i kontroli nad funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń zdrowotnych, czego skutkiem było wydanie co najmniej 14,3 mld zł z naruszeniem przepisów prawa¹⁶.

świadczenia zdrowotne i związane z ich udzielaniem usługi, realizowane w publicznych zakładach opieki zdrowotnej oraz przez podmioty świadczące takie usługi na zasadach określonych w art. 35 i 35a, podlegają rejestrowaniu i monitorowaniu w systemie ewidencyjno-informatycznym, zwanym dalej „rejestrzem usług medycznych”. NIK po raz pierwszy zwróciła uwagę na zaniedbania związane z RUM po przeprowadzeniu kontroli *Wdrażanie systemu ubezpieczeń zdrowotnych* (sierpień 2000 r., nr ewid. P/99/079/DZK).

W styczniu 2008 r. miał ruszyć przetarg na budowę RUM – który m.in. uszczelniając system refundacji leków, miałby dać rocznie szacunkowo nawet 4 mld zł oszczędności (ok. 10% budżetu NFZ); koszt rejestru ustalono na ok. 400 mln zł, z tego 300 mln zł na wydanie ponad 38 mln kart ubezpieczenia zdrowotnego dla pacjentów. Jednak przetargu nie było i nie wiadomo kiedy się odbędzie.

¹⁵ Według stanu na 30.06.2008 r., w Polsce funkcjonowało ok. 9900 zakładów opieki zdrowotnej, w tym 2635 publicznych i ok. 7250 niepublicznych; w ich skład wchodzi łącznie 765 szpitali, w tym 585 publicznych i 180 „niepublicznych” (pod tą nazwą kryją się zarówno spółki samorządowe, powstałe z dawnych szpitali miejskich i powiatowych, jak i niewielkie szpitale prywatne; liczba łóżek w szpitalach „niepublicznych” stanowi zaledwie 5 % łóżek szpitalnych w Polsce).

¹⁶ W tym m.in. ok. 250 mln zł z tytułu nierzetelnego wykonania umów/kontraktów na realizację świadczeń zdrowotnych (ok. 115 mln zł kasy chorych i ok. 135 mln zł Fundusz), ok. 150 mln zł na wdrożenie i funkcjonowanie systemu ubezpieczeń zdrowotnych (ok. 105 mln zł – kasy chorych i ok. 45 mln zł – Fundusz), ok. 5,6 mld zł z tytułu finansowania przez Fundusz świadczeń zdrowotnych w okresie stycznia-kwiecień 2004 r. jedynie na podstawie przedkładanych przez świadczeniodawców rachunków (bez raportu statystycznego i sprawozdania z wykonania umowy), 3,1 mld zł wydatkowanych przez Fundusz z tytułu zawarcia umów w trybie rokowań bez zgody Rady Funduszu, ok. 113 mln zł wydatkowanych na wdrożenie i funkcjonowanie systemu ratownictwa medycznego, ok. 187 mln zł z tytułu nieprawidłowo prowadzonych postępowań restrukturyzacyjnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, 10,5 mln zł z tytułu nieprawidłowo realizowanego *Programu poprawy i rozwoju dializoterapii w Polsce* i 4,9 mld zł – wykonania planu finansowego przez NFZ w 2007 r., z uwzględnieniem kosztów związanych z zawieraniem ugód na świadczenia zdrowotne.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, odpowiedzialność za stwierdzone nieprawidłowości ponoszą przede wszystkim kolejni ministrowie zdrowia, którzy bez rzetelnych podstaw oceny kierunków proponowanych zmian wdrażali poszczególne etapy reformy systemu, zarówno związane z utworzeniem kas chorych, jak i Narodowego Funduszu Zdrowia. Odpowiedzialność ponoszą również dyrektorzy kas chorych i kolejni prezesi Narodowego Funduszu Zdrowia, którzy bezpośrednio realizowali założenia reformy.

Podkreślić należy, że istotne – ale negatywne – znaczenie dla reformowanego systemu ubezpieczenia zdrowotnego miały częste zmiany kadrowe: od początku reformy (1999 r.) funkcję ministra zdrowia pełniło 12 osób, a prezesa NFZ – 11 (od 2003 r.).

Z ustaleń kontroli przeprowadzonych w latach 1999–2008 w zakresie szeroko pojętej reformy ochrony zdrowia wynikało, że wdrażanie systemu ubezpieczeń zdrowotnych nie było przygotowane od strony formalnoprawnej oraz organizacyjnej.

Funkcjonowanie systemu ubezpieczenia zdrowotnego w formie kas chorych

Wprowadzając 1 stycznia 1999 r. system ubezpieczeń zdrowotnych, minister zdrowia nie wywiązał się należycie z obowiązków. Nie przygotował bowiem i nie wdrożył odpowiednio wcześniej w kasach chorych systemu informatycznego, wspomagającego ich funkcjonowanie. Sytuacja ta wynikała z braku jednolitej i konsekwentnie realizowanej koncepcji zakupu tego systemu przez ministra zdrowia.

W efekcie kasy nie wiedziały, jaka jest rzeczywista liczba osób zarejestrowanych, mimo posiadania wielu baz danych. Ani jedna z tych baz nie zawierała bowiem kompletnych informacji, umożliwiających – w sposób jednoznaczny – ustalenie liczby ubezpieczonych. Brak programów informatycznych uniemożliwił z kolei pełną weryfikację danych o osobach ubezpieczonych, co w konsekwencji znacznie utrudniało planowanie realnych wielkości przychodów i wykonywanie zadań ustawowych. Minister nie zapewnił również pełnomocnikowi rządu¹⁷ sprawnej obsługi finansowej i organizacyjnej w początkowym okresie jego działalności. Decyzję zwiększającą środki na działalność pełnomocnika (3 mln zł) ówczesny minister podjął dopiero po 5 miesiącach od jego powołania (odpowiednio – 30 kwietnia i 7 października 1997 r.), a decyzję o utworzeniu Biura ds. Kas Powszechnego Ubezpieczenia Zdrowotnego, przekształconego następnie w Biuro Pełnomocnika Rządu – po 14 miesiącach od powołania pełnomocnika (1 lipca 1998 r.)¹⁸.

¹⁷ Wykonującemu wówczas funkcję Rady Kas Chorych.

¹⁸ Por. rozporządzenie Rady Ministrów z 8.04.1997 r. w sprawie powołania Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Powszechnego Ubezpieczenia Zdrowotnego (DzU nr 41, poz. 256).

Plan finansowy kas chorych na 1999 r. (tj. pierwszy rok ich funkcjonowania) został uchwalony przez Radę Kas Chorych¹⁹ dopiero 10 sierpnia 1999 r.²⁰, mimo iż Rada Ministrów zatwierdziła go już 29 listopada 1998 r.

W planie tym główną pozycję w przychodach kas w 1999 r. stanowiły przychody ze składki na ubezpieczenia zdrowotne – 19 995,1 mln zł oraz dotacja budżetowa (1694,7 mln zł, tj. w wysokości odpowiadającej kwocie przewidywanych przychodów kas ze składki w okresie pierwszych 4 tygodni działalności w 1999 r.), przekazana w styczniu 1999 r. kasom na ich funkcjonowanie, czyli na sfinansowanie kosztów świadczeń medycznych dla osób ubezpieczonych, kosztów administracyjnych i pozostałych wydatków operacyjnych.

Nie zostały jednak uwzględnione w planie przekazane przez Ministerstwo Zdrowia dodatkowe środki budżetowe w łącznej wysokości 292 mln zł, w tym na jednorazowe zwiększenie wartości świadczeń zdrowotnych – 150 mln zł oraz uruchomienie i funkcjonowanie kas chorych – 142 mln zł.

Kasy chorych zobowiązane zostały przez pełnomocnika rządu do wykorzystania – na jego wniosek lub polecenie – części otrzymanych środków budżetowych niezgodnie z przeznaczeniem i z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa celem rozwiązania doraźnych problemów, np. przekazania z dotacji budżetowych²¹ kwoty 33,9 mln zł na działalność wojewódzkich kolumn transportu sanitarnego (mimo iż, środki te powinny być przeznaczone na sfinansowanie świadczeń zdrowotnych), przeznaczenia pożyczki z budżetu państwa na wypłatę pracownikom ochrony zdrowia „trzynastki” za 1998 r. (zamiast na działalność kas w pierwszym okresie ich funkcjonowania), zaciągania pożyczek w bankach.

Rzeczywistą przyczyną powstałej sytuacji było niedostosowanie – na etapie przygotowywania przez Ministerstwo Zdrowia rządowych projektów zmian legislacyjnych – zawartych w nich rozwiązań do przyjętych kierunków reformy systemu ochrony zdrowia (np. potrzeby usamodzielnienia kolumn transportu sanitarnego i przekazania ich prowadzenia – jako zadanie własne – samorządowi wojewódzkiemu, nieuwzględnienie w ustawie budżetowej na 1999 r. środków na

¹⁹ Funkcję Rady Kas Chorych, w okresie od 1 stycznia do 31 sierpnia 1999 r., wykonywał pełnomocnik rządu.

²⁰ Por. art. 167 ust. 7 pkt 1 ustawy o ubezpieczeniu zdrowotnym. Przepis ten zobowiązywał pełnomocnika do sporządzenia planu finansowego wydatków kas chorych, z uwzględnieniem art. 131b ustawy o ubezpieczeniu zdrowotnym i przedstawienia go do zatwierdzenia Radzie Ministrów. Art. 131b pkt 4 ustawy stanowił, że Rada Kasy Chorych uchwała, nie później niż do 30 października, plan finansowy na rok następny i przekazuje go do Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych.

²¹ Przekazanych kasom w styczniu 1999 r. na wprowadzenie powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego (1694,7 mln zł) i w maju 1999 r. – na dodatkową wypłatę wynagrodzeń (150 mln zł).

wypłatę „trzynastki” za 1998 r. pracownikom publicznych ZOZ, które usamodzielniły się w 1998 r.)²².

Nieprawidłowością było również przekazanie przez kasy chorych (na polecenie pełnomocnika rządu) pożyczki z budżetu państwa w wysokości 847,4 mln zł (która została następnie umorzona)²³ – otrzymanej na ich działalność w okresie pierwszych 2 tygodni lutego 1999 r.

Kasy chorych nie zagospodarowały również w sposób celowy pożyczki z budżetu państwa w wysokości 1 mld zł, przyznanej w 2000 r. na spłatę zobowiązań i kosztów wykonanych świadczeń zdrowotnych, na które zabrakło środków w związku z mniejszym niż zakładano przychodem składki w 1999 r. Pożyczkę przyznano również kasom, które potrzeb takich w ogóle nie miały, a otrzymane pieniądze umieściły na lokatach terminowych, uzyskując w ten sposób nienależne przychody. W wypadku pozostałych kas pożyczka nie pokryła wszystkich zobowiązań z 1999 r. i ich sytuacja finansowa jedynie nieznacznie się poprawiła. Tym samym uruchomienie pożyczki miało znikomy wpływ na zwiększenie dostępności świadczeń.

Kasy nie były dostatecznie poinformowane o faktycznych kosztach usług zdrowotnych, oferowanych przez podmioty biorące udział w konkursach. Skutkiem tego, zróżnicowane były ceny usług tego samego rodzaju, nawet w obrębie danej kasy, zwłaszcza w lecznictwie stacjonarnym.

Nadmienić należy, że w okresie funkcjonowania kas chorych system finansowania przez nie świadczeń w podstawowej opiece zdrowotnej uwzględniał stawki kapitałowe na jednego pacjenta, zróżnicowane w zależności od jego wieku. Najbardziej złożony system rozliczeń dotyczył lecznictwa stacjonarnego. Jednak podstawową formą kontraktowanych świadczeń była hospitalizacja.

Ceny jednostkowe hospitalizacji na wybranych, o tym samym profilu leczniczym, oddziałach szpitalnych były różne, zarówno w obrębie danej kasy, jak i między kasami. Różnice te wynikały – jak wyjaśniano – z poziomu świadczeń udzielanych w oddziale, będącego pochodną między innymi kwalifikacji personelu medycznego, wyposażenia w sprzęt czy potencjału diagnostycznego. Dzielono przy tym hospitalizacje na: „podstawowe”, „specjalistyczne”, „wysokospecjalistyczne” lub „krótkie” i „długie”.

Tylko nieliczne kasy chorych (Lubelska, Pomorska i Opolska) wydzieliły w umowach na lecznictwo stacjonarne niektóre hospitalizacje i zastąpiły je

²² Stosowna nowela do ustawy o zakładach opieki zdrowotnej uchwalona została przez Sejm RP dopiero 30.12.1999 r.

²³ Por. ustawa z 23.07.1999 r. o zmianie ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (DzU nr 70, poz. 777).

świadczeniami w formie procedur medycznych. Ceny jednostkowe poszczególnych procedur ustalane były w trakcie negocjacji. Pozostałe kasy utrzymały formę hospitalizacji, a ich zarządy wyjaśniały to niedopracowaniem jednolitych standardów i procedur dla wszystkich dziedzin medycyny w Polsce.

Kasy chorych planowały, a następnie kontraktowały poszczególne rodzaje świadczeń zdrowotnych na poziomie kosztów znacznie odbiegającym od określonego w planach finansowych. Podstawową tego przyczyną było niedostateczne rozpoznanie faktycznej struktury zapotrzebowania na świadczenia, między innymi z powodu braku tzw. planów zabezpieczenia ambulatoryjnej opieki zdrowotnej, których obowiązek opracowywania przez samorząd został wprowadzony 1 lipca 1999 r.²⁴ Minister zdrowia dopiero w październiku 2001 r. wydał akt wykonawczy²⁵, określający zasady i warunki, jakim powinny odpowiadać wspomniane wyżej plany. Kasy nie były więc wystarczająco zorientowane, aby racjonalnie kształtować system umów na usługi zdrowotne w powiązaniu z potrzebami występującymi na szczeblu lokalnym.

Wprowadzono limitowanie kontraktowanych usług, w tym zwłaszcza skierowań na specjalistyczne leczenie ambulatoryjne. Liczba zakupionych usług w wielu wypadkach była jednak niższa od świadczonych w latach poprzednich (1997–1998). Niektóre kasy limitowały lekarzom rodzinnym (pierwszego kontaktu) skierowania do specjalistów i na leczenie stacjonarne. Skutkiem tego było ograniczenie dostępu do świadczeń.

Od 2000 r. kasy chorych finansowały również procedury wysokospecjalistyczne, których koszt do końca 1999 r. pokrywany był z budżetu państwa. Ministerstwo Zdrowia nie konsultowało z nimi i nie uprzedzało o liczbie i rodzaju procedur, do finansowania których zobowiązywało kasy w kolejnych latach. Minister nie brał również pod uwagę możliwości kas w odniesieniu do kontraktowania przekazanych im procedur wysokospecjalistycznych. Odbywało się to kosztem zmniejszenia wydatków na inne świadczenia finansowane przez kasy.

Trzeba zaznaczyć, że rozporządzenie w sprawie wykazu wysokospecjalistycznych procedur medycznych oraz kolejne jego nowelizacje²⁶ (które sprowadzały

²⁴ Por. art. 1 pkt 49 ustawy z 18.07.1998 r. o zmianie ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym oraz o zmianie niektórych ustaw (DzU nr 117, poz. 756, ze zm.) oraz art. 55a ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu zdrowotnym.

²⁵ Por. art. 55a ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu zdrowotnym oraz rozporządzenie ministra zdrowia z 10.10.2001 r. w sprawie zasad i warunków, jakim powinien odpowiadać minimalny plan zabezpieczenia ambulatoryjnej opieki zdrowotnej (DzU nr 121, poz. 1315) – wszedł w życie 2.11.2001 r., uchylony z dniem 1.04.2003 r.; zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie planu zabezpieczenia ambulatoryjnej opieki zdrowotnej”.

²⁶ Por. rozporządzenie ministra zdrowia i opieki społecznej z 2.11.1998 r. w sprawie wykazu wysokospecjalistycznych procedur medycznych finansowanych z budżetu państwa oraz zasad i trybu udzie-

się praktycznie do zmiany wykazu na rok następny) wydawane były przez ministra zdrowia w terminach uniemożliwiających szpitalom zawarcie odpowiednich kontraktów z kasami chorych na kolejny rok – bez konieczności zmian w planach finansowych szpitali i kas.

Do kontroli kas chorych i podmiotów świadczących usługi zdrowotne, w związku z umowami zawartymi z kasami, został utworzony Urząd Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych²⁷. Nie był on jednak odpowiednio przygotowany, ponieważ zasady i tryb przeprowadzania kontroli określono dopiero w październiku 2001 r. Niewielu jego pracowników miało odpowiednią praktykę kontrolerską lub zostało przeszkolonych do prowadzenia tych czynności. Okres realizacji wyników kontroli trwał nawet do 6 miesięcy, co sprawiało, że traciły one na aktualności. Urząd nie przestrzegał również terminów wydawania decyzji i wykonywania określonych ustawowych zadań (np. decyzji w sprawie wyrównania finansowego²⁸, zatwierdzania sprawozdań kas z ich działalności w określonym czasie²⁹, załatwiania skarg³⁰).

Działalność Urzędu została zniesiona 31 marca 2003 r., w związku z wejściem w życie (1 kwietnia 2003 r.) ustawy o Narodowym Funduszu Zdrowia.

Funkcjonowanie systemu ubezpieczenia zdrowotnego w formie NFZ

1 kwietnia 2003 r. zostały zmienione zasady funkcjonowania systemu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego³¹, wprowadzone w 1999 r.

Dotychczasowe instytucje ubezpieczenia zdrowotnego – regionalne kasy chorych (16) – zostały przekształcone w oddziały wojewódzkie Narodowego Funduszu Zdrowia (16). Centrala Branżowej Kasy Chorych dla Służb Munduro-

lania tych świadczeń (DzU nr 140, poz. 910, ze zm.), zwane dalej w skrócie „rozporządzeniem w sprawie procedur wysokospecjalistycznych”. Zostało ono znowelizowane rozporządzeniem ministra zdrowia z 21.12.1999 r. (DzU nr 106, poz. 1214) – opublikowanym 24.12.1999 r. oraz rozporządzeniem ministra zdrowia z 8.11.2000 r. (DzU nr 100, poz. 1083) – opublikowanym 21.11.2000 r.

²⁷ Urząd Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych – zwany dalej „UNUZ” lub „Urząd”.

²⁸ Uchybił określonemu w art. 35 §3 k.p.a. terminowi jednego miesiąca. Zgodnie z art. 151d ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu zdrowotnym, UNUZ określał kwoty, tryb i terminy wyrównania finansowego między kasami, zgodnie z art. 135 i zlecał im przeprowadzenie tego wyrównania oraz je nadzorował. NIK nie podzieliła argumentacji, że obiektywne trudności przy określaniu kwot wyrównania na 2000 r. poniesionych przez Urząd mogły stanowić usprawiedliwienie dla działań naruszających przepisy prawa.

²⁹ Por. art. 151 ust. 8 ustawy o ubezpieczeniu zdrowotnym. UNUZ zobowiązany był do rozpatrzenia i zatwierdzania kwartalnych i rocznych sprawozdań finansowych kas.

³⁰ Polegające na naruszeniu art. 237 §1 k.p.a. (termin jednego miesiąca).

³¹ Por. ustawę z 23.01.2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (DzU nr 45, poz. 391, ze zm.), zwaną dalej „ustawą o ubezpieczeniu w NFZ” – uchylona 1.10.2004 r.

wych weszła w skład Centrali Funduszu, a oddziały terenowe tej kasy – w skład właściwych oddziałów wojewódzkich Funduszu.

Zlikwidowana została tym samym wielość płatników za świadczenia zdrowotne, w wyniku przejęcia tej funkcji przez jeden podmiot. Wyeliminowane zostały także mechanizmy blokujące dostęp ubezpieczonych do świadczeń zdrowotnych poza miejscem zamieszkania, jak na przykład konieczność uzyskiwania promes, czyli obietnicy macierzystej kasy chorych zapłacenia kosztów leczenia ubezpieczonego poza obszarem jej działania.

Aby zapewnić ciągłość udzielania świadczeń zdrowotnych ubezpieczonym, Fundusz wstąpił w prawa i obowiązki kas chorych, wynikające z umów o udzielanie świadczeń zdrowotnych zawartych między kasami chorych a świadczeniodawcami przed dniem wejścia w życie ustawy o ubezpieczeniu w NFZ.

Wprowadzając zasadę swobodnego dostępu do świadczeń zdrowotnych oraz wolnego wyboru placówki leczniczej, nie wskazano jednocześnie sposobu finansowania i rozliczania kosztów leczenia pacjentów z innych oddziałów Funduszu. Zrównano też pod względem kategoryzacji i referencji wszystkie oddziały i szpitale, ale nie ustalono jasnych kryteriów korzystania ze świadczeń zdrowotnych, zwłaszcza w placówkach specjalistycznych. W rezultacie do części z nich zgłaszała się większa liczba pacjentów, co powodowało wzrost kosztów, przekroczenie limitów świadczeń finansowanych przez Fundusz i ograniczenie przyjęć. Stawiało to jednocześnie te placówki w trudnej sytuacji finansowej, wynikającej ze sztywnych limitów przyjęć, mimo sukcesywnie zwiększanej wartości zawieranych kontraktów. Zatem w praktyce wybór świadczeniodawcy przez pacjenta był możliwy jedynie do momentu wyczerpania limitu świadczeń zapisanych w jego kontrakcie. Skutkiem powyższego część placówek szybko traciła płynność finansową i miała długi nie tylko wobec dostawców, lecz nawet personelu.

Na wielkość zadłużenia jednostek ochrony zdrowia wpłynęło również zobowiązanie ich do podniesienia o 203 zł miesięcznego wynagrodzenia pracownikom za lata 2001 i 2002³². Nie wskazano jednak źródła sfinansowania tych podwyżek. Toteż szpitale, które wypłaciły podwyżki, wystąpiły z pozwem przeciwko Skarbowi Państwa, reprezentowanemu przez ministrów finansów i zdrowia o zrefundowanie tych wydatków. Trybunał Konstytucyjny 18 grudnia 2002 r. euznał przepis ustalający podwyżki o 203 zł za zgodny z Konstytucją³³ i wskazał,

³² Por. art. 4a ustawy z 16.12.1994 r. o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz o zmianie niektórych ustaw (DzU z 1995 r., nr 1, poz. 2, ze zm.), zwanej dalej „ustawą 203”.

³³ Por. wyrok TK z 18.12.2002 r.; sygn. K 43/01, OTK – A2002/7/96.

że tworzy on współodpowiedzialność systemu finansów publicznych za jego wykonanie (w uzasadnieniu wskazano szpitale i kasy chorych).

Z szacunków Ministerstwa Zdrowia wynikało, że koszt podwyżek w latach 2001 i 2002 wyniósł około 3,5 mld zł.

Działania ministra zdrowia, wynikające ze zmiany zasad funkcjonowania systemu ubezpieczenia zdrowotnego (z kas chorych na NFZ), były chaotyczne. Minister nie koordynował i nie kontrolował realizacji związanych z tym zadań. Powołał natomiast 3 nowe jednostki organizacyjne (Departament Ubezpieczenia Zdrowotnego – 14 grudnia 2001 r., Biuro do spraw Organizacji Narodowego Funduszu Zdrowia – 27 czerwca 2002 r., Zespół do spraw Wdrożenia Narodowego Funduszu Zdrowia – 18 lutego 2003 r.) oraz zlecał zadania innym podmiotom. Zarówno te jednostki, jak i niektórzy zleceniobiorcy, wykonywali identycznie określone prace związane z utworzeniem NFZ³⁴. Zawierane były nawet umowy o wykonanie prac, które zostały już wcześniej zrealizowane. Niektóre z nich wchodziły w zakres własnych zadań resortu³⁵. Minister zdrowia nie kontrolował także wykorzystania środków budżetowych na realizację zadań zleconych, mimo że ich wartość ogółem wyniosła 706,3 tys. zł. W toku kontroli nie można było ocenić merytorycznego zakresu zleconych zadań i ich przydatności dla wprowadzanej reformy opieki zdrowotnej, ponieważ w dokumentacji Biura nie uwzględniono tych prac. Z tego samego powodu nie można było stwierdzić, czy wyniki zleconych zadań zostały wykorzystane w dalszej pracy nad utworzeniem Funduszu.

³⁴ Biuro do spraw Organizacji Narodowego Funduszu Zdrowia (zwane dalej „Biurem”), utworzone zarządzeniem ministra zdrowia z 27.06.2002 r. jako jednostka budżetowa, podległa ministrowi zdrowia. Biuro zostało zlikwidowane 9.05.2003 r.; w okresie od 2.07.2002 r. do 9.05.2003 r. jego wydatki wyniosły 822,7 tys. zł. Do zadań Biura należały m.in.: współpraca z Ministerstwem Zdrowia w zakresie tworzenia aktów wykonawczych do ustawy o NFZ, przygotowanie projektów statutu, regulaminu organizacyjnego, założeń systemu finansowo-księgowego oraz informatycznego NFZ, we współpracy z Urzędem Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych oraz Centrum Systemów Informatycznych Ochrony Zdrowia. Zespół do spraw Wdrożenia Narodowego Funduszu Zdrowia powołany został zarządzeniem ministra zdrowia z 18.02.2003 r. (DzUrz nr 2, poz. 13, ze zm.) jako organ pomocniczy ministra zdrowia, a rozwiązany zarządzeniem ministra zdrowia z 4.10. 2004 r. Ministerstwo nie poniosło żadnych wydatków na działalność Zespołu. Zadaniem Zespołu było przekształcenie istniejącego systemu kas chorych w system przyjęty w ustawie o NFZ. W skład Zespołu wchodziło 8 osób, w tym 2 pracowników Ministerstwa Zdrowia (doradca ministra i p.o. dyrektora Departamentu Ubezpieczenia Zdrowotnego), 2 pracowników Biura do spraw Organizacji NFZ (w tym dyrektor Biura), prezes UNUZ, 2 pracowników Branżowej Kasy Chorych dla Służb Mundurowych i 1 osoba z Mazowieckiej Kasy Chorych.

³⁵ Zarządzenie ministra zdrowia z 14.12.2001 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Zdrowia (DzUrzMZ nr 13, poz. 79, ze zm.). Zgodnie z regulaminem, opracowanie (lub przygotowanie) projektu aktu prawnego należy do tego departamentu, do zakresu działania którego należą wszystkie lub przeważająca część spraw mających być przedmiotem regulacji prawnej (opiniowanie i opracowanie aktów prawnych). Departament Prawny natomiast zobowiązany był do nadania projektowi prawnej formy legislacyjnej i potwierdzenia jego zgodności z obowiązującymi aktami prawnymi.

Skutkiem tych niewłaściwych działań ministra i przedłużających się prac legislacyjnych nad projektem ustawy o NFZ oraz projektami aktów wykonawczych do niej było opóźnienie, o 3 miesiące, utworzenia NFZ (tj. 1 kwietnia 2003 r. zamiast 1 stycznia 2003 r.), a tym samym konieczność przedłużenia funkcjonowania Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych. Wydatki na jego funkcjonowanie w I kwartale 2003 r. oraz koszty likwidacji wyniosły łącznie 1,7 mln zł. Działania te NIK oceniła jako niecelowe, niegospodarne i nierzetelne.

Minister zdrowia nie planował również kontroli świadczeniodawców pod kątem efektów i skutków wprowadzonej reformy w początkowym okresie jej funkcjonowania. Pomimo informacji o pogarszającej się sytuacji finansowej świadczeniodawców (kwota zadłużenia ogółem wzrosła od 30 kwietnia 2003 r. do 31 lipca 2004 r. z 6,9 mld zł do 8,7 mld zł, w tym zobowiązań wymagalnych – z 4,2 mld zł do 5,6 mld zł) i pogłębiających się trudnościach w dostępie pacjentów do świadczeń zdrowotnych, kontrole nie były przeprowadzane. Sytuacji finansowej publicznych zakładów opieki zdrowotnej nie poprawiła w znaczącym stopniu ich restrukturyzacja, realizowana na podstawie ustawy o pomocy publicznej i restrukturyzacji³⁶. Doprowadziła ona wprawdzie do spadku zobowiązań wymagalnych (z 5872,3 mln zł na koniec 2005 r. do 2665,9 mln zł – na koniec 2007 r.), ale całkowite zadłużenie tego sektora było nadal bardzo wysokie i wynosiło 9527,8 mln zł na koniec 2007 r.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli – w ramach realizacji ustawy o pomocy publicznej i restrukturyzacji – w zakładach opieki zdrowotnej nie podjęto wystarczających działań w celu usprawnienia ich funkcjonowania i zapobiegania procesowi zadłużania się. Wystąpiły bowiem nieprawidłowości zarówno w tworzeniu, jak i wdrażaniu programów restrukturyzacyjnych, które powinny racjonalizować gospodarkę finansową SPZOZ³⁷.

Do narastania zadłużenia publicznych zakładów opieki zdrowotnej przyczyniły się między innymi: finansowanie umów dotyczących udzielania niektórych świadczeń zdrowotnych poniżej kosztów ponoszonych z tego tytułu przez zakłady; skutki regulacji prawnych przyjętych w ustawie z 22 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o negocjacyjnym systemie kształtowania przyrostu przeciętnych wynagrodzeń u przedsiębiorców oraz zmianie niektórych ustaw i ustawy o zakładach opieki zdrowotnej³⁸; zbyt duża koncentracja szpitali publicznych na

³⁶ Ustawa z 15.04.2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej (DzU nr 78, poz. 684, ze zm.), zwana dalej „ustawą o pomocy publicznej i restrukturyzacji”.

³⁷ Por. *Informację o wynikach kontroli restrukturyzacji samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, ze szczególnym uwzględnieniem wykorzystania pomocy publicznej*, NIK, lipiec 2008 r., nr ewid. P/07/100/KPZ.

³⁸ DzU z 2001 r., nr 5, poz. 45.

niektórych obszarach, bez uwzględnienia czynników demograficznych i epidemiologicznych.

Trzeba podkreślić, że minister zdrowia, z którego inicjatywy wyszedł projekt zmiany zasad funkcjonowania systemu ubezpieczenia zdrowotnego, był zobowiązany do należytego zabezpieczenia wydawania środków publicznych przez Fundusz. Tymczasem Fundusz rozpoczął działalność (od 1 kwietnia 2003 r.) bez planu finansowego na rok 2003. Minister zdrowia ustalił go dopiero 3,5 miesiąca po terminie³⁹ (18 lipca 2003 r.), co oznacza, że przez ten czas Fundusz ponosił koszty oraz realizował przychody z naruszeniem przepisów prawa (ustawy o NFZ).

Narodowy Fundusz Zdrowia rozpoczął działalność 1 kwietnia 2003 r., ze stratą po byłych kasach chorych w wysokości 133,2 mln zł, która do końca 2003 r. wzrosła do 607,8 mln zł.

Na sytuację finansową oddziałów wojewódzkich Funduszu wpłynęło głównie to, że w momencie ich przekształcenia z kas chorych umowy ze świadczeniodawcami obejmowały w większości cały rok 2003, a w wielu z nich nie ustalono limitu procedur.

W kolejnych latach (2004–2007) dodatni wynik finansowy (nadwyżka przychodów nad kosztami) był jeszcze wyższy – odnotowano wzrost z 658,8 mln zł do 1763 mln zł (wynosił odpowiednio – 658,8 mln zł, 723,6 mln zł, 867,9 mln zł i 1763,0 mln zł). Decydowały o tym głównie: wyższe niż zakładano w planie finansowym przychody z tytułu składki brutto na ubezpieczenie zdrowotne (w tym z tytułu składki bieżącej i z tytułu składek z lat ubiegłych) oraz niższa, niż planowana, realizacja kosztów ogółem (w tym świadczeń zdrowotnych).

Koszty świadczeń zdrowotnych dla ubezpieczonych sukcesywnie rosły: z 22,1 mld zł w 2003 r. do 45,7 mld zł w 2008 r. (w 2004 r. wyniosły 30,4 mld zł – tj. były o 4,4% większe niż w 2003 r.; w 2005 r. – 33 mld zł, większe o 8,3%; w 2006 r. – 36 mld zł, większe o 9%; w 2007 r. – 40,1 mld zł, większe o 11,6%). W latach 2004–2007 koszty podstawowej opieki zdrowotnej wzrosły z 3508,6 mln zł do 4674,6 mln zł (plan na 2008 r. – 5794,5 mln zł), ambulatoryjnej opieki specjalistycznej – z 2039,8 mln zł do 3142 mln zł (plan na 2008 r. – 4261,9 mln zł), lecznictwa szpitalnego – z 13 222,4 mln zł do 18 623,1 mln zł (plan na 2008 r. – 24 643,1 mln zł), a refundacji cen leków – z 6118,4 mln zł do 6727,3 mln zł (plan na 2008 r. – 7412 mln zł).

³⁹ Por. art. 211 ustawy z 23.01.2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (DzU nr 45, poz. 391, ze zm.), który stanowi, że „plan finansowy Funduszu na rok 2003, zrównoważony w zakresie przychodów i kosztów, sporządza minister właściwy do spraw zdrowia” (art. 211 wszedł w życie wcześniej niż zasadnicza część ustawy, tj. od 17.03.2003 r.) – utraciła moc 1.10.2004 r.

W latach 2004–2005 środki finansowe dla oddziałów wojewódzkich NFZ – w tym na świadczenia zdrowotne – dzielono według algorytmów⁴⁰ ustalanych uchwałami Zarządu Funduszu przy kolejnych zmianach planu finansowego (wynikało to z konieczności dostosowania struktury planu finansowego do rzeczywistych doraźnych potrzeb świadczeniobiorców), a od 2006 r. – na podstawie rozporządzeń ministra zdrowia, w których określono szczegółowy tryb i kryteria podziału tych środków pomiędzy Centralę i oddziały wojewódzkie⁴¹. Przyczyną zmian algorytmów – według ustaleń kontroli – była każda zmiana planu finansowego Funduszu.

W pierwszym roku kontraktowania świadczeń przez NFZ, tj. na 2004 r., koszty takich samych świadczeń były znacznie zróżnicowane, zarówno pomiędzy oddziałami Funduszu, jak i w obrębie jednego województwa (oddziału NFZ), mimo że założeniem reformy systemu ubezpieczeń zdrowotnych było między innymi ujednoczenie zasad kontraktowania. Różnice między ceną minimalną a maksymalną wynosiły od 100% do nawet 1100%. Wycena świadczeń zdrowotnych zależna była bowiem od wielkości środków, jakimi dysponowały oddziały Funduszu i liczby umów zawartych na dany rodzaj świadczeń.

Począwszy od 2005 r., w celu ujednoczenia wartości świadczeń Centrala Funduszu ustaliła jedynie liczbę punktów za tzw. produkt kontraktowy, obowiązującą na terenie całego kraju (bez określenia minimalnych i maksymalnych cen jednostkowych). Ceny jednostek rozliczeniowych (punktów, wielkość ryczałtów oraz stawka kapitacyjna⁴²) ustalali dyrektorzy oddziałów. Były one wprawdzie dostosowane do możliwości finansowych wynikających z planu finansowego oddziału, lecz nie opierały się na analizie średnich kosztów rzeczywistych⁴³, co NIK oceniła negatywnie.

⁴⁰ Algorytm podziału środków pieniężnych dla oddziałów wojewódzkich – to procentowy udział kosztów świadczeń zdrowotnych i kosztów administracyjnych oddziałów i Centrali w kosztach ogółem.

⁴¹ Rozporządzenie ministra zdrowia z 4.08.2005 r. w sprawie szczegółowego trybu i kryteriów podziału środków pomiędzy Centralę i oddziały wojewódzkie Narodowego Funduszu Zdrowia z przeznaczeniem na finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej dla ubezpieczonych (DzU nr 148, poz. 1232 – uchylone z dniem 20.09.2007 r.), wydane na podstawie delegacji zawartej w art. 119, zgodnie z którym minister właściwy do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, po zasięgnięciu opinii prezesa NFZ, określa, w drodze rozporządzenia, szczegółowy tryb i kryteria podziału środków pomiędzy Centralę i oddziały wojewódzkie NFZ z przeznaczeniem na finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej dla ubezpieczonych, uwzględniając przepisy art. 118.

Od 20 września 2007 r. obowiązuje rozporządzenie ministra zdrowia z 18.09.2007 r. w sprawie szczegółowego trybu i kryteriów podziału środków pomiędzy Centralę i oddziały wojewódzkie Narodowego Funduszu Zdrowia, z przeznaczeniem na finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej dla ubezpieczonych (DzU nr 171, poz. 1210).

⁴² Stawka kapitacyjna – kwota przeznaczona na objęcie opieką jednego świadczeniobiorcy w okresie jednego roku w ustalonym w umowie zakresie świadczeń zdrowotnych.

⁴³ Art. 97 ust. 3 pkt 1 ustawy o świadczeniach zdrowotnych stanowi, że do zakresu działania Fun-

Sprzyjał temu brak standardów świadczeń, co nadal skutkowało dużym zróżnicowaniem cen takich samych świadczeń zdrowotnych pomiędzy oddziałami Funduszu. W latach 2003–2007 ustawicznie zmieniał się sposób kontraktowania – następowały przesunięcia różnych rodzajów świadczeń zdrowotnych pomiędzy poszczególnymi ich grupami oraz zmiany stosowanych jednostek rozliczeniowych świadczeń zdrowotnych.

Kontraktując świadczenia na kolejne lata, Fundusz przyjął zasadę, że wartość kontraktów powinna być większa co najmniej o 3% od ich wartości z minionego roku. W rzeczywistości, dla poszczególnych świadczeniodawców była większa – w porównaniu z minionym rokiem – w granicach od 4% do 13%. W latach 2004–2007 wartość zakontraktowanych świadczeń wzrosła o 36,4 %, tj. z 30,5 mld zł w 2004 r. do 41,6 mld zł w 2007 r. (w 2005 r. wynosiła 33,1 mld zł – o 8,5% więcej, w 2006 r. – 36,4 mld zł – o 10% więcej i w 2007 r. – o 14,3% więcej).

Uwzględniając jednak skutki finansowe ustawy o przekazaniu środków świadczeniodawcom na wzrost wynagrodzeń⁴⁴ w 2007 r. w wysokości 4,6 mld zł, koszty świadczeń zdrowotnych wyniosły faktycznie 35,6 mld zł i były wyższe niż w 2006 r. tylko o 578,8 mln zł, tj. o 1,65%. Oznacza to, że wzrost przychodów uzyskany w odniesieniu do planu na 2007 r. w kwocie 2,1 mld zł został przeznaczony jedynie na zwiększenie wynagrodzeń, a nie na poprawę dostępności świadczeń.

Rzeczywista struktura kosztów poszczególnych rodzajów wykonanych świadczeń zdrowotnych odbiegała od planowanej. W przypadku niektórych rodzajów świadczeń odnotowywano wyższą niż planowana realizację ich kosztów⁴⁵, a w innych świadczeniodawcy nie wykonywali wszystkich świadczeń w ramach zawartych kontraktów, np. w 2006 r. koszty świadczeń zdrowotnych wyniosły 36 mld zł i były niższe od planowanych o 437,8 mln zł (1,2%); w 2007 r. koszty te wyniosły odpowiednio 40,1 mld zł i 1,5 mld zł (3,6%)⁴⁶.

duszu należy w szczególności „określenie jakości i dostępności oraz analiza kosztów świadczeń opieki zdrowotnej w zakresie niezbędnym do prawidłowego zawierania umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej”, natomiast art. 148 pkt 2 tej ustawy stanowi, że porównanie ofert w toku postępowania w sprawie zawarcia umowy o udzielenie świadczeń obejmuje w szczególności „ceny i liczby oferowanych świadczeń opieki zdrowotnej oraz kalkulacje kosztów”. Obecnie metodyka liczenia kosztów obowiązuje wyłącznie publiczne zakłady opieki zdrowotnej, zgodnie z rozporządzeniem ministra zdrowia i opieki społecznej z 22.12.1998 r. w sprawie szczególnych zasad rachunku kosztów w publicznych zakładach opieki zdrowotnej (DzU nr 164, poz. 1194).

⁴⁴ Ustawa z 22.07.2006 r. o przekazaniu środków świadczeniodawcom na wzrost wynagrodzeń (DzU nr 149, poz. 1076, ze zm.).

⁴⁵ W ocenie Izby, dyrektorzy oddziałów wojewódzkich naruszali w tych wypadkach dyscyplinę finansów publicznych, gdyż nie byli upoważnieni do finansowania kosztów świadczeń zdrowotnych w wysokości wyższej niż określona w planie finansowym oddziału (art. 15 ustawy z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – DzU z 2005 r., nr 14, poz. 114, ze zm.).

⁴⁶ Por. *Informację o wynikach kontroli wykonania planu finansowego przez Narodowy Fundusz Zdrowia w 2007 r., z uwzględnieniem kosztów związanych z zawieraniem ugód na świadczenia zdrowotne*

Przyczyną niezrealizowania umów w pełnej wysokości było między innymi to, że (w każdym roku) nie zawierano w nich postanowień umożliwiających Funduszowi obniżenie wartości umowy w sytuacji, gdy świadczeniodawca nie realizował świadczeń w liczbie i o wartości określonej w umowie. W praktyce skutkowało to niemożnością wykorzystania wolnych środków na zakup świadczeń u innego świadczeniodawcy jeszcze w danym roku.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, było to następstwem niedostatecznego rozpoznania przez Fundusz skali potrzeb zdrowotnych na etapie ich kontraktowania. Fundusz nie miał bowiem rzetelnych informacji o realizacji świadczeń w poprzednim okresie rozliczeniowym oraz liczbie osób i czasie oczekiwania na udzielenie świadczenia. Natomiast w 2007 r. przyczyną niewykonania świadczeń zdrowotnych na kwotę 1,5 mld zł była między innymi niemożność wykorzystania dodatkowych pieniędzy, w wyniku zwiększenia w IV kwartale 2007 r. planowanych kosztów świadczeń oddziałom wojewódzkim Funduszu, korygowania (zmniejszenia) kwot zobowiązania, określonych w umowach zawartych ze świadczeniodawcami, którzy ich nie realizowali zgodnie z planem rzeczowo-finansowym i harmonogramem oraz protesty personelu medycznego niektórych świadczeniodawców.

Świadczeniodawcy wykonywali jednocześnie świadczenia ponad wielkości określone w umowach (tzw. świadczenia ponadlimitowe). Kwota roszczeń z tego tytułu jednak sukcesywnie malała – z 843,6 mln zł, według stanu na 31.12.2003 r., do 96,6 mln zł na koniec 2007 r. (na koniec 2004 r. – 787,1 mln zł, na koniec 2005 r. – 247 mln zł, na koniec 2006 r. – 230,0 mln zł). Fundusz częściowo finansował te świadczenia, często z naruszeniem przepisów ustawy o NFZ. Sąd Najwyższy uznał bowiem w 2002 r., że uzasadnieniem usług ponadlimitowych są jedynie świadczenia ratujące życie, a w 2004 r. stwierdził, że podstawą udzielenia świadczeń zdrowotnych jest tylko umowa cywilnoprawna. Istotny wpływ na zmniejszenie świadczeń ponadlimitowych miała praktyka Centrali Funduszu, polegająca na zwiększaniu planowanych kosztów świadczeń zdrowotnych oddziałom wojewódzkim w ostatnich miesiącach roku (listopad-grudzień).

Narodowy Fundusz Zdrowia nie był dostatecznie zorientowany w skali potrzeb zdrowotnych w odniesieniu do poszczególnych rodzajów i zakresów świadczeń na etapie tworzenia i zmian planu finansowego. Wynikało to między innymi z braku narzędzi pozwalających na gromadzenie rzetelnych informacji o liczbie osób oczekujących i średnim czasie oczekiwania na udzielenie świadczenia, liczbie i wartości zakontraktowanych świadczeń oraz stopniu ich realizacji.

wykonane ponad limit, określony w umowach zawartych ze świadczeniodawcami w latach 2003–2006, NIK, październik 2008 r., nr ewid. I/08/003/KPZ.

Fundusz finansował te świadczenia przez zawieranie tzw. ugód pozasądowych⁴⁷, co było działaniem bezpodstawnym, ponieważ między stronami nie istniał już stosunek prawny. Dyrektorzy oddziałów wojewódzkich NFZ zawierali ugody pozasądowe ze świadczeniodawcami po wygaśnięciu umów o udzielenie świadczeń zdrowotnych, tj. po ich rozliczeniu i zbilansowaniu środków niewykorzystanych.

W procesie kontraktowania świadczeń Fundusz niedostatecznie wykorzystywał informacje o nieprawidłowościach i odstępstwach w minionym okresie rozliczeniowym, polegających na przykład na przedstawianiu nieprawdziwych danych sprawozdawczych lub przekazywaniu niepełnych informacji o liczbie osób oczekujących i średnim czasie oczekiwania na świadczenie. Przyczyną były niekompletne dane świadczeniodawców lub ich brak. Uniemożliwiało to prowadzenie rzetelnych analiz medyczno-finansowych i podejmowanie racjonalnych decyzji dotyczących finansowania świadczeń zdrowotnych.

Oddziały NFZ w trybie postępowania konkursowego sporadycznie korzystały z możliwości weryfikacji składanych ofert co do ich zgodności ze stanem faktycznym⁴⁸. O potrzebie takiej świadczy to, że kontrole realizacji umów prowadzone przez oddziały NFZ ujawniały znaczne rozbieżności pomiędzy deklarowanymi a rzeczywistymi warunkami wykonywania świadczeń. Skutkiem stwierdzonych rozbieżności było nawet rozwiązywanie umów ze świadczeniodawcami. W ocenie Izby, oddziały NFZ powinny przeprowadzać kontrole rzetelności złożonych ofert przynajmniej w odniesieniu do świadczeniodawców, których oferty były znacznie zawyżone w stosunku do wykonania świadczeń w minionym roku.

Niektórzy świadczeniodawcy przedstawiali nierzetelne rozliczenia za usługi zdrowotne. Przeprowadzane przez kontrolerów z oddziałów NFZ kontrole realizacji świadczeń ujawniały niestaranne wykonanie zawartych umów, w wyniku czego kwestionowali świadczenia, nakładali kary umowne, stawiali wnioski o rozwiązanie umów ze świadczeniodawcami. Ponadto, do organów ścigania kierowano zawiadomienia o podejrzeniu przestępstwa (np. w 2003 r. kary z powodu niewywiązania się lub nierzetelnego wywiązania wyniosły łącznie 35,1 mln zł; w 2004 r. – 35 mln zł i złożono 78 zawiadomień o popełnieniu przestępstwa; w 2005 r. kary wyniosły 55,7 mln zł i skierowano 72 wnioski o rozwiązanie umów

⁴⁷ Por. *Informację o wynikach kontroli wykonania planu finansowego przez Narodowy Fundusz Zdrowia w 2007 r., z uwzględnieniem kosztów związanych z zawieraniem ugód na świadczenia zdrowotne wykonane ponad limit, określony w umowach zawartych ze świadczeniodawcami w latach 2003–2006*, NIK, październik 2008 r., nr ewid. I/08/003/KPZ.

⁴⁸ Por. § 6 ust. 2 rozporządzenia ministra zdrowia z 15.12.2004 r. w sprawie sposobu ogłaszania o postępowaniu w sprawie zawarcia umowy o udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej przez NFZ, zaproszenia do udziału w rokowaniach, składania ofert, powoływania i odwoływania komisji konkursowej oraz jej zadań (DzU nr 273, poz. 2719).

ze świadczeniodawcami oraz 63 zawiadomienia do organów ścigania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa; w 2006 r. kary sięgnęły 40,3 mln zł; w 2007 r. – 43,6 mln zł).

Zarzuty dotyczyły na przykład: zawyżenia liczby i wartości udzielonych świadczeń (wyłudzenia nienależnych pieniędzy), poświadczenia nieprawdy, wykazywania fikcyjnych świadczeń (udzielonych osobom nieżyjącym), fałszowania dokumentacji lekarskiej i recept, usiłowania wręczenia łapówek kontrolerom NFZ.

W świetle tych wyników kontroli, NIK wskazała na pilną potrzebę objęcia kontrolą większej liczby świadczeniodawców, jednak przepisy ustawy o zawodzie lekarza⁴⁹ ograniczały możliwość zatrudnienia przez Fundusz odpowiedniej liczby rezydentów z wykształceniem medycznym. Na przykład w 2005 r. Fundusz przeprowadził kontrole 15% ogółem zawartych umów (37,5 tys.), w tym kontrole zaplanowane (2889) stanowiły 7,7%.

Większość świadczeniodawców (ponad 60% objętych badaniami kontrolnymi) nie przestrzegała obowiązku prowadzenia list pacjentów oczekujących na świadczenie i przekazywania ich co miesiąc oddziałom wojewódzkim Funduszu⁵⁰. Wymóg prowadzenia takich list miał służyć przejrzystości w dostępie do świadczeń zdrowotnych.

Niektórzy świadczeniodawcy (16%) prowadzili listy, ale w sposób nierzetelny i niejednolity. Przekazane dane były niezgodne ze stanem faktycznym, w związku z czym informacje, jakimi dysponował Fundusz były niepełne. Ponadto, brak obowiązku zamieszczania na listach danych identyfikujących pacjenta uniemożliwiało Funduszowi ich weryfikację. Na listach różnych świadczeniodawców mogły znajdować się te same osoby. Minister zdrowia dopiero we wrześniu 2005 r. wydał rozporządzenie w sprawie kryteriów medycznych, jakimi powinni kierować się świadczeniodawcy umieszczając świadczeniobiorców na listach oczekujących na udzielenie świadczenia, a weszło ono w życie 14 grudnia 2005 r.⁵¹

Nierzetelnemu prowadzeniu list oczekujących sprzyjało niewywiązywanie się z obowiązku comiesięcznej ich oceny oraz sporządzania raportów z tej oceny – przez specjalnie powołane przez świadczeniodawców „zespoły oceny przyjęć”⁵² – pod

⁴⁹ Por. art. 10 ust. 3 ustawy z 5.12.1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry (t.j. DzU z 2005 r., nr 226, poz. 1943, ze zm.) oraz art. 112 ustawy z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (DzU nr 210, poz. 2135, ze zm.); zwanej dalej „ustawą o świadczeniach zdrowotnych”.

⁵⁰ Por. art. 20 i 23 ust. 1 ustawy o świadczeniach zdrowotnych.

⁵¹ Rozporządzenie ministra zdrowia z 26.09.2005 r. w sprawie kryteriów medycznych, jakimi powinni kierować się świadczeniodawcy umieszczając świadczeniobiorców na listach oczekujących na udzielenie świadczenia opieki zdrowotnej (DzU nr 200, poz. 1661); weszło w życie 14.12.2005 r.

⁵² Por. art. 21 ustawy o świadczeniach zdrowotnych; „zespół oceny przyjęć” – zwany dalej również „zespołem”.

względem prawidłowości prowadzenia dokumentacji, czasu oczekiwania na udzielenie świadczenia, zasadności i przyczyn zmian terminów udzielenia świadczenia.

Według rejestru prowadzonego w Centrali Funduszu, okres oczekiwania pacjentów na udzielenie świadczenia (poza przypadkami ratującymi życie) wynosił w lecznictwie szpitalnym od kilku dni do ponad 2 lat⁵³ (np. w oddziałach chirurgii urazowo-ortopedycznej, reumatologii), a w lecznictwie ambulatoryjnym do 2 lat (tylko w wypadku protetyki stomatologicznej oraz rehabilitacji okres oczekiwania wynosił ponad 2 lata). Natomiast według rejestru prowadzonego u świadczeniodawców, na poszczególne procedury medyczne pacjenci oczekiwali nawet 5–7 lat (np. operacja zaćmy, wstawienie endoprotezy).

Przyczyną długiego okresu oczekiwania – poza limitami wynikającymi z kontraktu – były między innymi: brak kadry i sprzętu medycznego oraz ograniczony dostęp do sal operacyjnych.

Prawo pacjenta do wolnego wyboru świadczeniodawcy było z reguły przestrzegane. Wyczerpanie limitów określonych w umowach ograniczało natomiast dostępność do niektórych świadczeń (np. wstawienie endoprotezy) lub skutkowało uzyskaniem tzw. świadczenia ponadlimitowego, które nie zawsze dotyczyło przypadków ratujących życie.

Niewątpliwie negatywny wpływ na dostępność świadczeń zdrowotnych miał brak niezbędnej liczby specjalistów z określonych dziedzin medycyny, z uwagi na ograniczone limity porad. Minister zdrowia nie opracował bowiem spójnego programu kształcenia podyplomowego pracowników ochrony zdrowia, adekwatnego do możliwości państwa i potrzeb zdrowotnych ogółu obywateli, w ramach zapewnienia systemowi opieki zdrowotnej kadry wykwalifikowanych pracowników i specjalistów⁵⁴. Ponadto, nie miał informacji, które byłyby podstawą do ustalania liczby miejsc szkoleniowych dla lekarzy. Kształcenie podyplomowe kreowane było doraźnymi potrzebami, określanymi przez konsultantów krajowych i wojewódzkich, którzy nie dysponowali analizą sytuacji kadrowej na terenie regionu i kraju.

Jak wynika z przedstawionych ustaleń kontroli, struktura organizacyjna płatnika świadczeń zdrowotnych – tj. regionalnych kas chorych czy zunifikowanego Narodowego Funduszu Zdrowia – nie warunkowała prawidłowego funkcjonowania systemu ubezpieczeń zdrowotnych. Zatem ewentualne plany decentralizacji Funduszu⁵⁵ nie gwarantują poprawy działania tego systemu.

⁵³ W rejestrze Centrali Funduszu nie sprecyzowano określenia „ponad 2 lata”.

⁵⁴ Por. *Informację o wynikach kontroli organizacji i finansowania staży podyplomowych oraz specjalizacji fachowych pracowników ochrony zdrowia*, NIK, wrzesień 2003 r., nr ewid. P/02/174/KPZ.

⁵⁵ Decentralizacja NFZ to faktycznie powrót do koncepcji kas chorych. Według planów resortu zdrowia, NFZ ma zostać podzielony na regionalne fundusze zdrowia, które będą niezależnymi podmiotami, prowadzącymi własną politykę finansową.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, nie należy oczekiwać pozytywnych efektów reformy systemu ubezpieczeń zdrowotnych bez natychmiastowego podjęcia kroków zmierzających do określenia potrzeb zdrowotnych obywateli i niezbędnej sieci placówek służby zdrowia, wyposażonych w fachową kadre i aparaturę medyczną.

Narzędziami niezbędnymi do realizacji tego celu są między innymi:

- wprowadzenie systemu rejestracji usług medycznych;
- ustalenie zakresu udzielanych świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tzw. koszyk gwarantowanych świadczeń zdrowotnych)⁵⁶ oraz kryteriów oceny dostępu do nich; powinno to również być podstawą do planowych działań władzy publicznej związanych z kształceniem kadr medycznych;
- określenie standardów jakości świadczeń zdrowotnych i kosztów procedur medycznych (w celu umożliwienia Funduszowi racjonalnego planowania wydatków na świadczenia zdrowotne oraz zawierania kontraktów ze świadczeniodawcami);
- urealnienie wielkości składek na ubezpieczenie zdrowotne z budżetu państwa za osoby, które tej składki nie płacą – do wysokości płaconej przez podatników w ZUS⁵⁷.

Maria M. Gostyńska

Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia NIK

⁵⁶ Koszyk gwarantowanych świadczeń zdrowotnych to wykaz tych procedur medycznych, których koszt jest pokrywany przez NFZ. W koszyku gwarantowanym ma się znaleźć większość z 18 tys. procedur, które obecnie są wyceniane przez Agencję Oceny Technologii Medycznych. Znajomość koszyka jest niezbędna przy opracowaniu systemu dodatkowych ubezpieczeń zdrowotnych. Bez koszyka firmy ubezpieczeniowe nie będą wiedziały, jaką ofertę przedstawić klientom, a pacjenci – w jakim zakresie się dowieść. To natomiast będzie decydowało o cenie dodatkowej polisy.

⁵⁷ Składki na ubezpieczenie zdrowotne rolników oraz emerytów i rencistów objętych ubezpieczeniem KRUS są finansowane z budżetu państwa (w 2007 r. stanowiło to 2.892,9 mln zł, tj. 99,39 % ogólnej kwoty składek przekazanej przez KRUS). Dla porównania średnia roczna wysokość składki przypadająca na 1 ubezpieczonego w ZUS w 2007 r. wynosiła 1.263,88 zł, podczas gdy składka opłacana z budżetu państwa za rolnika indywidualnego podlegającego ubezpieczeniu w KRUS – 764,59 zł, bezrobotnego – 322,79 zł, a za duchownego – 795,57 zł (składki za osoby duchowne opłacane są z Funduszu Kościelnego, który otrzymuje na ten cel dotację z budżetu państwa). Biorąc pod uwagę to, że wszyscy uprawnieni korzystają ze świadczeń zdrowotnych na takich samych zasadach, bez względu na status społeczny i sytuację materialną, to obecnie występujące zaniżenie wysokości składek opłacanych przez budżet państwa zmniejsza przychody Funduszu, a w konsekwencji ogranicza dostęp do świadczeń zdrowotnych. Por. Informację o wynikach kontroli wykonania planu finansowego przez NFZ w 2007 r., z uwzględnieniem kosztów związanych z zawieraniem uгод na świadczenia zdrowotne wykonane ponad limit, określony w umowach zawartych ze świadczeniodawcami w latach 2003–2006 (nr ewid. I/08/003/KPZ, październik 2008).

Agnieszka Piskorz-Ryń

STATUS PRAWNY PRACOWNIKÓW SAMORZĄDOWYCH

1 stycznia 2009 r. weszła w życie nowa ustawa o pracownikach samorządowych (zwana dalej ustawą)¹, która zastąpiła obowiązującą ponad 18 lat pragmatykę samorządową². Na potrzebę zmian wskazywali zarówno przedstawiciele doktryny, jak i praktycy, postulując przyjęcie nowego aktu prawnego³.

Celem ustawy było wprowadzenie spójnego – w zakresie podstawowych instytucji – systemu zarządzania zasobami ludzkimi w administracji samorządowej. Miała ona, w intencji twórców, stanowić odpowiedź na zmiany zachodzące na rynku pracy. Sądzone, że będzie sprzyjać ukształtowaniu sprawnej, służącej społeczeństwu lokalnemu administracji, dzięki czemu praca w niej stanie się nie mniej atrakcyjna niż w sferze pozabudżetowej⁴.

¹ Ustawa z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (DzU nr 223, poz. 1458).

² Ustawa z 22.03. 1990 r. o pracownikach samorządowych (t.j. DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1593, ze zm.).

³ B. M. Ćwiertniak, M. Taniewska-Peszko: *Pracownicy samorządowi*, Wydawnictwo „Lex”, Gdańsk 1991, s. 7 i n.; K.W. Baran: *Status prawny pracowników samorządu terytorialnego*, „Nowe Prawo” nr 1-3/1991, s. 86 i n.; W. Koczur, H. Szewczyk: *Status prawny pracowników samorządowych*, „Polityka Społeczna” nr 5-6/1991, s. 10; J. Korczak: *Pozycja prawna pracownika samorządowego w świetle przepisów ustawy o pracownikach samorządowych. Wybrane zagadnienia*, [w:] *Człowiek i Środowisko*, t. 16, Warszawa 1992, s. 57; Z. Sypniewski: *Komentarz do ustawy z dnia 22 marca 1990 o pracownikach samorządowych*, Wydawnictwo Ławica, Poznań 1994; M. Taniewska-Peszko, B. M. Ćwiertniak: *Zatrudnianie pracowników samorządu terytorialnego*, [w:] *Vademecum pracownika administracji publicznej (samorządowej oraz rządowej)*, Wydawnictwo Administracji Publicznej, Katowice 1996, s. 187 i n.; H. Szewczyk: *Pozycja prawna samorządowej służby cywilnej*, [w:] *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, pod red. M. Steca, Warszawa 2008, s. 141 i n.

⁴ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o pracownikach samorządowych (druk sejmowy nr 752).

Omawiana ustawa w sposób istotny zmienia zasady zatrudnienia w administracji samorządowej. Dotyczy to przede wszystkim:

- podziału pracowników samorządowych i zmiany podstaw ich zatrudnienia;
- wzmocnienia pozycji sekretarza;
- częściowej zmiany wymagań kwalifikacyjnych;
- wprowadzenia służby przygotowawczej;
- wprowadzenia definicji wolnego stanowiska urzędniczego;
- zwiększenia samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (JST) w kształtowaniu wymagań kwalifikacyjnych, ocen oraz zasad wynagradzania pracowników samorządowych.

Wprowadzone zmiany zostaną omówione poniżej, ze szczególnym uwzględnieniem tych, które mogą mieć znaczenie dla działalności kontrolnej Najwyższej Izby Kontroli. Podejmę również próbę oceny nowej regulacji prawnej.

Nowy podział pracowników samorządowych

Ustawa o pracownikach samorządowych wprowadziła podział pracowników samorządowych. Są zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych, doradców i asystentów oraz pomocniczych i obsługi⁵. Zaliczenie danego stanowiska do określonej kategorii determinuje wymagania do zatrudnienia na tym stanowisku, rozstrzyga o ewentualnym obowiązku organizacji procedury naboru czy składaniu oświadczeń o prowadzonej działalności gospodarczej, oświadczeń o stanie majątkowym, a także podleganiu przez pracownika ocenom. Niestety brakuje w ustawie prawidłowo skonstruowanych definicji legalnych, zawiera ona jedynie definicję formalną, zgodnie z którą stanowiskiem określonego rodzaju jest stanowisko zaliczone do danej kategorii w rozporządzeniu.

Zgodnie z art. 37 ustawy, Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, wykaz stanowisk z uwzględnieniem podziału na stanowiska kierownicze urzędnicze, urzędnicze, pomocnicze i obsługi oraz doradców i asystentów⁶. Takie rozwiązanie należy ocenić negatywnie, zagadnienie to należy bowiem do materii ustawowej i nie powinno być przedmiotem wyłącznej regulacji w akcie podustawowym. Zaliczenie określonego stanowiska do jednej ze wskazanych kategorii determinuje bowiem zakres obowiązków pracownika zatrudnionego na danym stanowisku, ograniczając jego sferę prywatności.

⁵ Art. 4 ust. 2 ww. ustawy.

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z 18.03.2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (DzU nr 50, poz. 398).

Ponadto, przyjęty w rozporządzeniu katalog stanowisk urzędniczych wydaje się logicznie niespójny. Przykładowo, stanowiskiem pomocniczym i obsługi jest zarówno kierownik garażu, szef kuchni, jak i kierownik biblioteki, archiwum czy kancelarii tajnej. W jednostkach organizacyjnych pracownikami pomocniczymi i obsługi są także lekarz, psycholog, pedagog⁷. Do stanowisk urzędniczych został natomiast zaliczony informatyk⁸. Wskazuje to dobitnie na konieczność zmiany. Postulować należy wprowadzenie do ustawy definicji formalno-materialnej stanowiska urzędniczego, kierowniczego stanowiska urzędniczego oraz pomocniczego i obsługi. Definicje powinny wskazywać na cechy tych stanowisk, odsyłając do katalogu zawartego w rozporządzeniu. W wypadku doradców i asystentów wystarczy definicja materialna, to znaczy odnosząca się wyłącznie do cech definicyjnych, bez odsyłania do aktu wykonawczego. Takie rozwiązanie zmniejszy arbitralność Rady Ministrów w tworzeniu rozporządzenia, ponieważ będzie ona związana materialnoprawnymi elementami zawartych w ustawie definicji.

Trzeba również wskazać inną wadę komentowanego przepisu. Wprowadzony w nim katalog nie ma charakteru zamkniętego, na co wskazywałaby błędnie jego stylizacja. Istnieją bowiem takie stanowiska pracowników samorządowych, które nie mogą być zaliczone do żadnej z wymienionych powyżej kategorii, a nie zostały w katalogu tym uwzględnione. Są to stanowiska: wójta, członków zarządu powiatu i województwa oraz skarbników. Potwierdza to wykaz stanowisk zawarty w rozporządzeniu⁹.

Na to, że nie był to wyłącznie błąd ustawodawcy, a raczej brak konsekwencji w utrzymaniu przyjętego podziału, wskazuje art. 6 ustawy. Ustawodawca wprowadził w nim wymagania dla wszystkich pracowników samorządowych (art. 6 ust. 1), dla zatrudnionych na podstawie wyboru i powołania (art. 6 ust. 2), dla zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych na podstawie umowy o pracę (art. 6 ust. 3) oraz stanowiskach urzędniczych kierowniczych na podstawie umowy o pracę (art. 6 ust. 4). Z przepisu tego wynika więc, że ustawodawca nie traktuje przedstawionego powyżej katalogu stanowisk jako zamkniętego. Gdyby tak było, art. 6 ust. 2 byłby niepotrzebny, wystarczyłoby wprowadzić wymagania dla wszystkich stanowisk urzędniczych oraz kierowniczych stanowisk urzędniczych, bez ograniczeń w zależności od podstawy zatrudnienia.

⁷ Zob. załącznik nr 3 ww. rozporządzenia (tabela nr 4, lit. H „w samorządowych jednostkach organizacyjnych” przewiduje dla wszystkich jednostek jako pomocnicze i obsługi stanowisko starszego lekarza i lekarza. Analogicznie jest w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej oraz centrach integracji społecznej. Tam również do tej kategorii stanowisk zaliczono psychologa i pedagoga. Starszy lekarz i lekarz są również stanowiskami pomocniczymi i obsługi w izbach wytrzeźwień.

⁸ Zob. załącznik nr 3 (tabela nr 4) ww. rozporządzenia.

⁹ Wymienione stanowiska są ujęte w załączniku nr 3 (tabela 1-3) ww. rozporządzenia, bez zaliczenia ich do żadnej z określonych w art. 4 ust. 2 ustawy kategorii.

Inny wniosek nasuwa się po analizie art. 34 ust. 1 ustawy, stanowiącego, że do pracowników samorządowych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 i 2 (pracownicy zatrudnieni na stanowiskach z wyboru i powołania), nie stosuje się przepisów art. 27 oraz art. 31 i 32. Przepisy te odnoszą się do obowiązku oceny (art. 27), składania oświadczeń o prowadzonej działalności gospodarczej (art. 31) oraz oświadczeń o stanie majątkowym (art. 32). Treść normatywna tego przepisu nie budziłaby wątpliwości, gdyby nie to, iż wszystkie wskazane w nim uregulowania, których stosowanie wobec pracowników z wyboru i powołania ustawodawca wyłączył, odnoszą się do pracowników na stanowiskach urzędniczych (stanowiska, na które wybór i powołanie jest podstawą nawiązania stosunku pracy, nie są stanowiskami urzędniczymi). Wydaje się więc, że przy tworzeniu tego przepisu oparto się na błędnym założeniu, że katalog zawarty w art. 4 ust. 2 ustawy jest kompletny.

Próba uporządkowania podziału stanowisk, na których zatrudnieni są pracownicy samorządowi, powiodła się jedynie w ograniczonym zakresie. Należałoby bowiem wyodrębnić kategorię pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru i powołania, jak również dokonać zmian w art. 6 oraz skreślić art. 34 ustawy. Możliwe jest również inne rozwiązanie, polegające na zaliczeniu wskazanych grup pracowników do stanowisk urzędniczych i wyłączenie wobec nich stosowania przepisów o naborze.

Nową grupą stanowisk w administracji samorządowej są doradcy i asystenci. Stanowią oni „zaplecze” wewnątrzorganizacyjne kierownika urzędu. Asystent wykonuje zadania organizacyjno-kancelaryjne przy kierowniku jednostki. Jego podstawowe obowiązki powinny być związane z organizacją czasu pracy kierownika, przygotowaniem materiałów na spotkania, wizyty oraz imprezy. Doradca ma zaś służyć radą kierownikowi. Funkcja doradcza może dotyczyć całości działania jednostki lub wybranych jej aspektów.

Doradcy i asystenci mogą być zatrudnieni wyłącznie w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich. Ich wprowadzenie do struktury wyżej wymienionych podmiotów nie jest obligatoryjne i zależy od decyzji kierownika. Podstawą zatrudnienia tej grupy pracowników jest umowa o pracę na czas określony. Zgodnie z art. 17 ustawy, jest ona zawierana na okres pełnienia funkcji przez wskazanego imiennie wójta, starostę lub marszałka województwa. Termin końcowy, do którego umowa ma wiązać strony, został oznaczony przez ustawodawcę w sposób pośredni. Jest nim wygaśnięcie mandatu jednej ze wskazanych osób. Zgodnie bowiem z art. 17 ust. 2, zatrudnienie doradców i asystentów następuje na czas pełnienia funkcji przez odpowiednio wójta, starostę lub marszałka województwa. Bez znaczenia jest tu podstawa wygaśnięcia

mandatu. Jest ona bowiem okolicznością prawnie obojętną. Analizowany przepis należy więc traktować jako wyjątek od zasady, że wybór rodzaju umowy o pracę zależy od woli stron ją zawierających. W tym wypadku o rodzaju umowy i jej charakterze rozstrzygnął sam ustawodawca.

Wprowadzone rozwiązanie należy ocenić pozytywnie. Dzięki niemu doradcy i asystenci odchodzą z urzędu jednostki samorządu terytorialnego razem z jego kierownikiem, stanowią bowiem jego zaplecze organizacyjno-ekspertyczne, wspierając go w procesie zarządzania na poziomie lokalnym lub regionalnym. Poza wskazaną wyżej sytuacją, ich stosunek pracy może być rozwiązany za dwutygodniowym wypowiedzeniem. Przyjęta konstrukcja prawna pozwala jasno określić rolę i zadania nowej kategorii pracowników. Należy nie zgodzić się więc z opiniami uznającymi wprowadzone rozwiązanie za zmierzające do upolitycznienia samorządu terytorialnego. Wydaje się, że nie tylko nie upolitycznia aparatu administracyjnego, lecz precyzyjnie rozgranicza rolę i zadania poszczególnych jego elementów, oddzielając neutralny aparat administracyjny od zaplecza kierownika urzędu, który wraz z nim „przychodzi i odchodzi”. Należy również zwrócić uwagę na wzmocnienie w ten sposób w strukturze samorządu terytorialnego administracji na rzecz rządzenia, której deficyt widoczny jest w całej administracji publicznej¹⁰.

Podsumowując, pozycja prawna doradców i asystentów została ukształtowana na wzorcach przyjętych w służbie cywilnej, jej celem nie było jednak oddzielenie sfery politycznej od neutralnego aparatu administracyjnego. Funkcja doradcy lub asystenta nie musi bowiem mieć charakteru politycznego. Decyzję w tej sprawie podejmuje kierownik urzędu, dobierając współpracowników¹¹.

Zmiana podstaw zatrudnienia

W stosunku do poprzedniej ustawy, obecna dokonuje zmiany podstaw zatrudnienia. Pracownicy samorządowi mogą być zatrudnieni na podstawie umowy o pracę, wyboru i powołania. Pracownicy mianowani przed dniem wejścia w życie ustawy zachowują swój status do 1 stycznia 2012 r.¹²; ze wskazaną datą stosunki pracy z mianowania przekształcają się z mocy prawa w umowę o pracę na czas nieokreślony. Zmianę tę należy ocenić negatywnie, bowiem mianowanie gwarantowało pracownikom stałość zatrudnienia i nadal jest jedną z istotnych

¹⁰ H. Izdebski, M. Kulesza: *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa, s. 117 i n.

¹¹ Na temat gabinetów politycznych w służbie cywilnej zob. m.in. M. Kulesza, A. Barbasiewicz: *Funkcja gabinetów politycznych*, [w:] *Administracja publiczna*, pod. red. J. Czaputowicza, s. 314 i n.; *Gabinety polityczne. Narzędzie skutecznego rządzenia*, pod. red. D. Bach-Goleckiej.

¹² Art. 54 ustawy.

podstaw zatrudnienia w służbie cywilnej¹³. Wydaje się, że brakuje istotnych powodów do wprowadzenia tej zmiany¹⁴. Ustawa mogłaby przewidywać procedurę uzyskania statusu pracownika mianowanego zbliżoną do stosowanej wobec pracownika służby cywilnej, ograniczając krąg osób, z którymi stosunek pracy mógłby być nawiązany na tej podstawie. Jeszcze pod rządami starej ustawy pojawiały się opinie, że mianowanie powinno być podstawą zatrudnienia wyłącznie na stanowiskach samodzielnych i kierowniczych w samorządzie terytorialnym¹⁵.

Pewne zmiany dotyczą również powołania i umowy o pracę. Zmniejsza się liczba pracowników zatrudnionych na podstawie powołania – sekretarze są bowiem, od dnia wejścia w życie ustawy, zatrudnieni na podstawie umowy o pracę. Obowiązująca ustawa, w porównaniu z poprzednią, zawiera regulacje prawne odnoszące się do umowy o pracę. Do tej pory materia ta nie była w ustawie regulowana i miał zastosowanie wyłącznie *Kodeks pracy*. Obecnie zaś kwestię tę normuje art. 16 ust. 1 ustawy, wedle którego stosunek pracy pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie umowy o pracę nawiązuje się na czas nieokreślony lub określony. Jeżeli istnieje konieczność zastąpienia pracownika w czasie jego usprawiedliwionej nieobecności, pracodawca może w tym celu zatrudnić innego na podstawie umowy o pracę na czas określony, obejmujący czas tej nieobecności. W ten sposób ustawodawca wprowadził odmienne uregulowanie niż przewidziane w art. 25 §1 *Kodeksu pracy*.

Konsekwencją przyjętego rozwiązania jest niemożność zawierania z pracownikami samorządowymi umowy o pracę na okres próbny. Nie można jej podpisać, bez względu na rodzaj stanowiska pracy czy podstawę nawiązania stosunku pracy. W wypadku osób podejmujących pracę po raz pierwszy funkcję umowy na okres próbny pełni umowa na okres służby przygotowawczej, o której stanowi

¹³ Zasady zatrudnienia w służbie cywilnej reguluje ustawa z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej (DzU nr 227, poz. 1505). W zakresie procedury mianowania uregulowania tego aktu prawnego wejdą w życie dopiero 1.01.2010 r. (art. 216). Do tego czasu utrzymane zostały w mocy postanowienia ustawy z 24.08.2006 r. o służbie cywilnej (DzU nr 170, poz. 1218, ze zm.), regulujące to zagadnienie. W związku z powyższym, na mocy art. 215 ustawy z 2008 r., do 31 grudnia 2009 r. obowiązują przepisy art. 6 ust. 1, art. 19-22, art. 24, 26-28 ustawy z 2006 r.

¹⁴ Za uzasadnienie tej zmiany nie może być uznany pogląd R. Mroczkowskiej, której zdaniem, rezygnacja z mianowania była uzasadniona zbyt małą rolą tej podstawy zatrudnienia w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego, ponieważ dotyczyła wyłącznie gmin (zob. R. Mroczkowska: *Nowa ustawa o pracownikach samorządowych*, Gdańsk 2009, s. 44). Bliższy prawdy jest pogląd T. Mordela, który uznaje, że eliminację mianowania można odczytać jako ustępstwo ustawodawcy wobec polityków samorządowych i zasadnicze odejście od zamysłu zbliżenia statusu urzędników administracji rządowej i samorządowej (T. Mordel: *Co zmienia nowa ustawa o pracownikach samorządowych*, „Samorząd Terytorialny” nr 1-2/2009, s. 50)

¹⁵ Z. Góral: *Prawo pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 1999, s. 81.

art. 16 ust. 2 ustawy. Nie ma możliwości zawierania umowy na okres próbny bądź innej umowy, o zbliżonym charakterze, w odniesieniu do pracowników na stanowiskach urzędniczych, którzy pracy nie podejmują po raz pierwszy oraz na stanowiskach pomocniczych i obsługi. Przyjęte rozwiązanie należy ocenić negatywnie, szczególnie w wypadku pracowników pomocniczych i obsługi, gdzie zatrudnienie następuje bez procedury naboru. Trzeba więc uznać likwidację umowy na okres próbny za rozwiązanie niecelowe. Jest to bowiem utrudnienie dla pracodawców samorządowych, a nie znajduje żadnego praktycznego uzasadnienia. Wydaje się, że ustawodawca mógł zrezygnować z powtórzenia w pragmatyce samorządowej treści art. 25 *Kodeksu pracy*, przy założeniu, że jedyną zmianą jest usunięcie regulacji odnoszącej się do umowy na okres próbny, ta zaś nie zasługuje na aprobatę.

Jednym z podstawowych celów ustawy miało być wzmocnienie pozycji sekretarza i częściowo został on osiągnięty. Stanowisko sekretarza jest obecnie obligatoryjne w gminie, powiecie i województwie samorządowym. Sekretarz nie jest już powoływany przez radę gminy (powiatu). Jest pracownikiem zatrudnionym na podstawie umowy o pracę na czas określony lub nieokreślony. W odniesieniu do drugiej z tych umów skutkuje to większą stabilnością zatrudnienia, bowiem jego stosunek pracy może być rozwiązany za wypowiedzeniem. Wypowiedzenie musi być jednak – inaczej niż w wypadku powołania – uzasadnione¹⁶. Z drugiej strony, do tej pory odwołanie sekretarza wymagało współdziałania organu uchwałodawczego i kierownika urzędu. Mogły więc występować sytuacje, że ocena rady gminy (powiatu) była inna niż wójta lub starosta.

Ustawa nie zmieniła w sposób zasadniczy kompetencji sekretarza. Przyjęto jedynie, że kierownik urzędu może upoważnić sekretarza do wykonywania w jego imieniu zadań, zwłaszcza z zakresu zapewnienia właściwej organizacji pracy urzędu oraz realizowania polityki zarządzania zasobami ludzkimi¹⁷. W komentowanym akcie określono również wymagania, jakie powinien spełniać sekretarz – może nim być osoba mająca doświadczenie w pracy w administracji samorządowej¹⁸.

¹⁶ Art. 30 §4 w zw. z art. 70 §1 *Kodeksu pracy*.

¹⁷ Art. 5 ust. 4 ustawy.

¹⁸ Na tym stanowisku może być zatrudniona, zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy, osoba posiadająca co najmniej czteroletni staż pracy na stanowisku urzędniczym u pracodawców samorządowych, w tym co najmniej dwuletni staż pracy na kierowniczym stanowisku urzędniczym w tych jednostkach, lub osoba mająca co najmniej czteroletni staż pracy na stanowisku urzędniczym u pracodawców samorządowych oraz co najmniej dwuletni staż pracy na kierowniczym stanowisku urzędniczym w innych jednostkach sektora finansów publicznych.

Podsumowując, nowa ustawa o pracownikach samorządowych wzmocniła pozycję sekretarza, szczególnie jako pracownika, nie przyznała mu jednak samodzielnych kompetencji związanych z zajmowanym stanowiskiem – nadal zależą one od decyzji kierownika urzędu.

Wymagania kwalifikacyjne

W ustawie częściowo zmieniono wymagania kwalifikacyjne wobec pracowników samorządowych. Zmierzają one w zasadniczej części do liberalizacji wymagań selekcyjnych, wyjątek stanowi warunek obywatelstwa polskiego – tutaj nastąpiło znaczne zaostrzenie przepisów w porównaniu z poprzednią ustawą.

Pracownikiem samorządowym może zatem być osoba, która: jest obywatelem polskim, z zastrzeżeniem art. 11 ust. 2 i 3; ma pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych; ma kwalifikacje zawodowe wymagane do wykonywania pracy na określonym stanowisku (art. 6 ust. 1). W tym zakresie podstawowa zmiana dotyczy warunku obywatelstwa polskiego. Wymóg obywatelstwa polskiego istniał, co prawda, w „starej” ustawie¹⁹, był jednak zniesiony w odniesieniu do pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę²⁰. Nie miał więc zastosowania do większości pracowników. Obecnie wyjątki od obowiązku posiadania obywatelstwa polskiego określa art. 11 ust. 2 i 3. Zgodnie z tymi przepisami, kierownik jednostki, o której mowa w art. 2, upowszechniając informacje o wolnych stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych, wskazuje stanowiska, o które poza obywatelami polskimi mogą ubiegać się obywatele Unii Europejskiej oraz obywatele innych państw, którym na podstawie umów międzynarodowych lub przepisów prawa wspólnotowego przysługuje prawo do podjęcia zatrudnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 11 ust. 2). Osoba niemająca obywatelstwa polskiego może zostać zatrudniona na stanowisku, na którym wykonywana praca nie polega na bezpośrednim lub pośrednim udziale w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa, jeżeli zna język polski, co musi być potwierdzone dokumentem określonym w przepisach o służbie cywilnej (art. 11 ust. 3). W ustawie brakuje przepisu przejściowego, chroniącego zatrudnionych już pracowników.

W cytowanych przepisach w odmienny sposób określono zasady zatrudnienia dla poszczególnych kategorii pracowników samorządowych. Na stanowisku urzędniczym może być zatem zatrudniony cudzoziemiec, jeżeli zostaną spełnione

¹⁹ Art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z 22.03.1990 r. o pracownikach samorządowych (t.j. DzU 2001 r., nr 142, poz. 1593, ze zm.).

²⁰ Art. 3 ust. 2 ww. ustawy.

łącznie trzy warunki. Po pierwsze, musi być obywatelem Unii Europejskiej oraz obywatelem innego państwa, któremu na podstawie umów międzynarodowych lub przepisów prawa wspólnotowego przysługuje prawo do podjęcia zatrudnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Po drugie, cudzoziemiec może być zatrudniony wyłącznie na stanowisku, na którym wykonywana praca nie polega na bezpośrednim lub pośrednim udziale w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa. Po trzecie, musi legitymować się znajomością języka polskiego, potwierdzoną dokumentem określonym w przepisach o służbie cywilnej.

Inaczej przedstawia się sytuacja pracowników zatrudnionych na stanowiskach doradców i asystentów oraz pomocniczych i obsługi. W stosunku do nich ma zastosowanie wyłącznie art. 11 ust. 3 ustawy. Artykuł 11 ust. 2 odnosi się bowiem do stanowisk urzędniczych. W celu zatrudnienia pracowników samorządowych na stanowiskach innych niż urzędnicze muszą być spełnione łącznie dwa ostatnie z przedstawionych warunków. Jeśli chodzi o doradców i asystentów, w zdecydowanej liczbie wypadków nie będzie możliwe zatrudnienie cudzoziemców, ponieważ na stanowiskach tych praca polega na bezpośrednim lub pośrednim udziale w wykonywaniu władzy publicznej. Co do pracowników zatrudnionych na stanowiskach pomocniczych i obsługi, musi zostać spełniony wymóg znajomości języka polskiego.

Przyjęte regulacje nie zasługują na aprobatę. Są po temu dwa zasadnicze powody. Wprowadzone rozwiązanie jest niejasne i budzi wątpliwości interpretacyjne, po drugie – jest znacznym obostrzeniem wobec przyjętych wcześniej rozwiązań, co, jak się wydaje, nie ma żadnego merytorycznego uzasadnienia. Trudno racjonalnie uzasadnić konieczność legitymowania się przez pracownika zatrudnionego na stanowisku pomocniczym lub obsługi znajomością języka polskiego, potwierdzoną egzaminem na poziomie właściwym dla zatrudnienia w służbie cywilnej.

Pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie wyboru lub powołania może być osoba, która spełnia wymagania określone dla wszystkich pracowników samorządowych oraz nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. W ten sposób ustawodawca wprowadził wymóg niekaralności pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru i powołania.

Pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie umowy o pracę na stanowisku urzędniczym może być osoba, która spełnia wymagania dla wszystkich pracowników oraz dodatkowo: ma co najmniej wykształcenie średnie, nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane

z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe i cieszy się nieposzlakowaną opinią. W stosunku do tej grupy pracowników nastąpiło nieznaczne złagodzenie przepisów odnoszących się do warunku niekaralności. Pod rządami poprzedniej ustawy pracownik na stanowisku urzędniczym nie mógł być skazany za przestępstwo umyślne²¹. Obecnie – wyłącznie za takie przestępstwo umyślne, które jest ścigane z oskarżenia publicznego.

Pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie umowy o pracę na kierowniczym stanowisku urzędniczym może być osoba, która spełnia wymagania dla wszystkich pracowników, dla pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych oraz dodatkowo: ma co najmniej trzyletni staż pracy lub wykonywała przez co najmniej trzy lata działalność gospodarczą o charakterze zgodnym z wymaganiami na danym stanowisku oraz legitymuje się wykształceniem wyższym pierwszego lub drugiego stopnia w rozumieniu przepisów o szkolnictwie wyższym. W zakresie wymagań na kierowniczym stanowisku urzędniczym istotna zmiana dotyczy stażu pracy. Pod rządami poprzedniej ustawy, zatrudniony mógł zostać jedynie pracownik legitymujący się stażem pracy w administracji publicznej na wskazanych w ustawie stanowiskach, obecnie zaś – stażem pracy u dowolnego pracodawcy lub działalnością gospodarczą o charakterze zgodnym z wymaganiami na danym stanowisku.

Służba przygotowawcza

Ustawa wprowadza obowiązek organizacji służby przygotowawczej dla nowo zatrudnionych pracowników. Jest to rozwiązanie wzorowane na przyjętym w służbie cywilnej²². Między pragmatykami istnieją w tym zakresie jedynie „kosmetyczne” różnice.

Obowiązek organizacji służby powstaje w odniesieniu do osób podejmujących pracę po raz pierwszy, na podstawie umowy o pracę na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym. Osobą podejmującą po raz pierwszy pracę jest ta – zgodnie z definicją legalną zawartą w ustawie – która spełnia łącznie następujące warunki: nie była wcześniej zatrudniona u pracodawców samorządowych, o których mowa w art. 2 ustawy, na czas nieokreślony albo na określony dłuższy niż 6 miesięcy oraz nie odbyła służby przygotowawczej zakończonej egzaminem z wynikiem pozytywnym²³. Definicję tę trzeba ocenić negatywnie, a są po temu dwa powody. Wywołuje ona, po pierwsze, wątpliwo-

²¹ Art. 3 ust. 4 pkt 2 ustawy z 22.03.1990 r. o pracownikach samorządowych (t.j. DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1593, ze zm.).

²² Art. 36 ustawy z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej (DzU nr 227, poz. 1505).

²³ Art. 16 ust. 4 ustawy.

ści interpretacyjne, gdyż obie przesłanki mają charakter negatywny. Ponadto, nie różnicuje zatrudnienia u pracodawców samorządowych w zależności od rodzaju stanowiska pracy, na którym pracownik był zatrudniony. Osobą niepodjmującą pracy po raz pierwszy będzie więc zatrudniony u pracodawcy samorządowego na czas określony dłuższy niż 6 miesięcy lub na czas nieokreślony na stanowisku doradcy, asystenta lub na stanowisku pomocniczym lub obsługi. Zgodnie z przytoczoną definicją, prawnie obojętne jest, czy praca była wykonywana, decyduje bowiem okres zatrudnienia, a nie świadczenia pracy. Na gruncie omawianego przepisu możliwa byłaby więc sytuacja, w której pracownik świadczył pracę przez jeden miesiąc, a przez pozostały okres przebywał na zwolnieniu lekarskim, mimo to u następnego pracodawcy samorządowego nie byłby traktowany jako osoba podejmująca pracę po raz pierwszy.

W wypadku osób podejmujących po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym u pracodawców samorządowych, umowę o pracę zawiera się na czas określony, nie dłuższy niż 6 miesięcy, z możliwością wcześniejszego rozwiązania stosunku pracy za dwutygodniowym wypowiedzeniem²⁴. Jest to więc umowa szczególnego rodzaju, której charakter prawny jest determinowany postanowieniami pragmatyki samorządowej, a w sprawach nieuregulowanych stosuje się *Kodeks pracy*.

Zasady organizacji służby przygotowawczej określa ramowo art. 19 ustawy. Szczegółowe zasady powinny być doprecyzowane w drodze zarządzenia wydanego przez kierownika jednostki dla zatrudnionych w niej pracowników²⁵. W ten sposób ustawodawca przyznał pracodawcy samorządowemu znaczną samodzielność decyzyjną. Opiera się ona na założeniu, że to kierownik urzędu lub jednostki ponosi odpowiedzialność za jakość kadr w podległej mu jednostce i jest w stanie wpływać na nią, między innymi przez przygotowanie nowych pracowników. To zatem jeden z mechanizmów zarządzania zasobami ludzkimi w administracji samorządowej. Brak ogólnych standardów, wprowadzonych w drodze rozporządzenia, jest świadomą decyzją ustawodawcy. Tym bardziej, że przyjęcie jednolitych założeń programowych, szczególnie dla jednostek organizacyjnych ze względu na ich różnorodny charakter, byłoby zadaniem trudnym, wymagającym szczególnej, wręcz kazuistycznej regulacji.

Dla osób podejmujących pracę po raz pierwszy, pracodawca samorządowy jest zobowiązany w czasie trwania umowy zorganizować służbę przygotowawczą. Ma przy tym prawo korzystać z wiedzy i doświadczenia innych podmiotów.

²⁴ Art. 16 ust. 3 ustawy.

²⁵ Szerzej na temat zasad przygotowania zarządzenia zob. A. Piskorz-Ryń, I. Ślęczkowska: *Komentarz do ustawy o pracownikach samorządowych*, Wrocław, Prescom, s. 111-114.

Służba może być więc organizowana na zasadzie porozumienia. A jako zadanie publiczne – w ograniczonym zakresie – także przekazywana innym podmiotom. Celem jest bowiem teoretyczne i praktyczne przygotowanie pracownika do należytego wykonywania obowiązków służbowych²⁶. Należy więc wskazać dwa wymienione wyżej aspekty służby. Wydaje się, że przygotowanie teoretyczne w ramach służby przygotowawczej może odbywać się poza stanowiskiem pracy i być przekazane innym podmiotom lub wykonywane w formie porozumienia. Praktyczne przygotowanie do wykonywania obowiązków służbowych powinno odbywać się jednak u danego pracodawcy. Stąd niemożliwe wydaje się scedowanie na inny podmiot kompleksowej organizacji służby przygotowawczej, a jedynie przygotowanie teoretyczne pracownika.

Decyzję w sprawie skierowania do służby przygotowawczej i jej zakresu podejmuje kierownik jednostki, w której pracownik jest zatrudniony, biorąc pod uwagę jego przygotowanie do wykonywania obowiązków wynikających z opisu stanowiska oraz na podstawie opinii osoby kierującej komórką organizacyjną, w której pracownik jest zatrudniony²⁷. Na umotywowany wniosek osoby kierującej komórką organizacyjną, kierownik jednostki może zwolnić z obowiązku odbywania służby przygotowawczej pracownika, którego wiedza lub umiejętności umożliwiają należyte wykonywanie obowiązków służbowych²⁸. Od decyzji kierownika jednostki zależy więc zarówno skierowanie do służby przygotowawczej, jak i zwolnienie z niej. Decyduje on również o zakresie służby przygotowawczej. Przy podjęciu obu tych decyzji istotne znaczenie ma opinia osoby kierującej komórką organizacyjną, w której pracownik jest zatrudniony.

Pracownik zwolniony ze służby przygotowawczej zobowiązany jest jednak zdać egzamin kończący służbę. Jest to element obligatoryjny, warunkujący dalsze jego zatrudnienie. Trzeba jednak podkreślić, że choć zdanie egzaminu kończącego służbę przygotowawczą umożliwia zatrudnienie pracownika, po jego stronie nie kształtuje roszczenia o nawiązanie stosunku pracy po zakończeniu umowy na okres służby przygotowawczej. Z obowiązku zdania egzaminu nie może zwolnić pracownika kierownik jednostki²⁹, ponieważ – zgodnie z art. 19 ust. 7 – zwolnienie, o którym mowa w ust. 5 (z odbycia służby przygotowawczej), nie wyłącza stosowania art. 19 ust. 6. Zgodnie zaś z art. 19 ust. 6, pozytywny wynik egzaminu

²⁶ Art. 19 ust. 3 ustawy.

²⁷ Art. 19 ust. 2 ustawy.

²⁸ Art. 19 ust. 5 ustawy.

²⁹ Regulacja ustawy w zakresie egzaminu w wypadku osób kończących służbę przygotowawczą jest oceniana negatywnie jako niejasna (zob. A. Ryl: *Status pracownika samorządowego*, „Finanse Publiczne” nr 5/2009, s. 36). Wydaje się jednak, że ocena ta jest nadmiernie rygorystyczna. Rozważać można jedynie celowość przyjętego rozwiązania. Z punktu widzenia efektywności, w sytuacji gdy zwolnienie ze służby było uzasadnione, powinno ono jednocześnie zwalniać z egzaminu kończącego służbę.

kończącego służbę przygotowawczą jest warunkiem dalszego zatrudnienia pracownika. Oznacza to więc prawo pracodawcy do oceny poziomu przygotowania pracownika do wykonywania obowiązków wynikających z opisu stanowiska i uznania, że jego wiedza lub umiejętności umożliwiają należyte ich wypełnianie. Pracownik musi jednak, dla dopuszczalności dalszego zatrudnienia, potwierdzić wstępną ocenę pracodawcy przez zdanie egzaminu. Bez tego dalsze jego zatrudnienie będzie stanowić naruszenie prawa przez pracodawcę samorządowego.

Skomentowania wymagają również zasady organizacji służby przygotowawczej. Jak już wspomniałam, istnieje możliwość przyjęcia w różnych jednostkach samorządu terytorialnego różnych rozwiązań w tym zakresie. O ich wyborze może decydować wielkość jednostki i jej charakter oraz przeznaczone na ten cel środki budżetowe. Służba ma na celu teoretyczne i praktyczne przygotowanie pracownika do należytego wypełniania obowiązków służbowych. Podczas kierowania do służby jest zaś brany pod uwagę poziom przygotowania pracownika do wykonywania obowiązków wynikających z opisu stanowiska pracy. Wydaje się więc, że celem służby jest przede wszystkim należyte przygotowanie do wykonywania obowiązków służbowych na określonym stanowisku. Potwierdza to nie tylko stylizacja przytoczonych wyżej przepisów, ale również to, że ustawa o pracownikach samorządowych opiera się na modelu mieszanym, dającym pracownikowi możliwość awansu (model kariery), w połączeniu z modelem stanowisk. Nabór odbywa się bowiem na określone stanowisko i służba powinna również przygotować do pracy na nim³⁰. Za niepotrzebne należy uznać rozbudowywanie służby przygotowawczej, na przykład o praktyki na różnych stanowiskach pracy w całym urzędzie³¹. Służba nie przygotowuje do zawodu urzędnika samorządowego, co mogłoby być typowe w wypadku oparcia nowej ustawy o pracownikach samorządowych na modelu kariery. Powinna przygotować do pracy na danym stanowisku, w tym do współdziałania z zatrudnionymi na innych stanowiskach. Istnieje więc możliwość zapewnienia praktycznego przygotowania do pracy wyłącznie na określonym stanowisku.

W małych urzędach czy jednostkach organizacyjnych służbę przygotowawczą można powierzyć instytucji opiekuna (patrona), wyznaczonego przez kierownika w skierowaniu do służby. Powinien czuwać nad przebiegiem służby, oceniać

³⁰ Dla poruszanego zagadnienia decydujący wydaje się model stanowisk, bowiem pracownicy awansowani w ramach modelu kariery nie podlegają służbie przygotowawczej.

³¹ Rozwiązanie takie zawiera wzór w §6 wzoru zarządzenia w sprawie służby przygotowawczej; zob. S. Płażek, S. Sieńko-Smaga, K. Kawecki, D. Bąbiak-Kowalska, R. Skwarło: *Ustawa o pracownikach samorządowych, Komentarz ze wzorami regulaminów, zarządzeń i uchwał*, Municipium 2009, s.161.

postępy pracownika, dokumentując je we wskazany w zarządzeniu sposób. Opiekunem może być bezpośredni przełożony bądź inny pracownik, który swą wiedzą i doświadczeniem daje rękojmię należytego przygotowania pracownika odbywającego służbę. Ma on prawo współdziałać w wykonaniu powierzonego mu zadania z innymi pracownikami. Opiekunowi w okresie pełnienia tej funkcji można przyznać dodatek specjalny, jeżeli pracodawca uzna to za uzasadnione. Rozwiązanie to pozwala przy niewielkich nakładach pracodawcy zorganizować służbę realizującą wszystkie ustawowe cele.

Nabór na wolne stanowiska urzędnicze

Brak definicji legalnej wolnego stanowiska urzędniczego był znacznym problemem pod rządami poprzedniej ustawy. Niestety, wprowadzona w nowej ustawie definicja nie rozwiązuje problemów interpretacyjnych i jest już krytykowana. Pojawiały się opinie, że nie może być traktowana jako definicja legalna i nie zawiera jakiegokolwiek treści normatywnej³². Z przedstawionym poglądem trzeba się w części zgodzić. Rzeczywiście, przepis ten nie podaje definicji legalnej wolnego stanowiska urzędniczego. Trudno jednak uznać, że art. 12 ustawy o pracownikach samorządowych (w skrócie: ups) nie zwiera treści normatywnej. Określa on przypadki, w których obsadzenie stanowiska urzędniczego nie następuje w drodze procedury naboru. Niestety, przepis ten będzie rodził wątpliwości. Zastosowana technika legislacyjna nie pozostaje w zgodności z wywodzonym z art. 2 Konstytucji wymaganiami przyzwoitej legislacji.

Przed rozpoczęciem szczegółowej analizy komentowanego przepisu wypada przedstawić intencje projektodawców, a mianowicie umożliwienie przede wszystkim zagospodarowania własnych kadr jednostki samorządu terytorialnego. Oznacza to możliwość przeniesienia pracownika, w drodze porozumienia z pracodawcą, na inne stanowisko, co niewątpliwie ułatwi zarządzanie zasobami ludzkimi³³.

Wydaje się więc, że na gruncie art. 12 ups można uznać, iż nabór na wolne stanowiska należy do wyjątków. Jest wprowadzany jedynie wtedy, gdy pracodawca nie może „zagospodarować” danego stanowiska, wykorzystując swoich pracowników lub czerpiąc, za ich zgodą, z zasobów kadrowych innych pracodawców

³² Zob. R. Skwarło: *Obowiązek przeprowadzenia naboru*, „Wspólnota” nr 50/2008, s. 14; na temat krytyki art. 12 ustawy zob. również S. Płażek, S. Sieńko-Smaga, K. Kawecki, D. Bąbiak-Kowalska, R. Skwarło: *Ustawa o pracownikach samorządowych, Komentarz ze wzorami regulaminów, zarządzeń i uchwał*, Municipium 2009, s.28 .

³³ Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o pracownikach samorządowych, druk sejmowy nr 752.

samorządowych. Ustawodawca w sposób niebudzący wątpliwości rozstrzygnął, że nabór nie jest wymagany w wypadku zatrudnienia pracownika na podstawie umowy o zastępstwo (art. 12 ust. 2 ups).

Artykuł 12 określa dwie podstawowe sytuacje, w których dane stanowisko nie może być uznane za wolne. Naboru nie przeprowadza się na stanowisko, na które:

- zgodnie z przepisami ustawy albo za porozumieniem przeniesiony został pracownik samorządowy danej jednostki;
- został przeniesiony inny pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, mający kwalifikacje wymagane na danym stanowisku.

Wolnym stanowiskiem urzędniczym, w tym wolnym kierowniczym stanowiskiem urzędniczym, jest takie, na które nie został przeprowadzony nabór albo na którym mimo przeprowadzonego naboru nie został zatrudniony pracownik.

Stanowisko nie może być uznane za wolne, jeżeli zgodnie z przepisami ustawy albo za porozumieniem pracownik samorządowy danej jednostki został przeniesiony. W ten sposób ustawodawca dopuścił przeniesienie pracowników w ramach danej jednostki. Z przeniesieniem wynikającym z ustawy możemy mieć do czynienia w dwóch sytuacjach.

Pierwsza wynika z art. 21 ups. Na podstawie tego przepisu, jeżeli wymagają tego potrzeby danej jednostki, pracownikowi samorządowemu można powierzyć, na okres do 3 miesięcy w roku kalendarzowym, wykonywanie innej pracy niż określona w umowie o pracę, zgodnej z jego kwalifikacjami. W okresie tym pracownikowi przysługuje wynagrodzenie stosowne do wykonywanej pracy, lecz nie niższe od dotychczasowego. Druga ze wskazanych sytuacji jest omówiona w art. 23 ups, który stanowi, że w wypadku reorganizacji jednostki pracownika samorządowego zatrudnionego na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, można przenieść na inne odpowiadające jego kwalifikacjom, jeżeli ma miejsce likwidacja jego dotychczasowego stanowiska.

Dane stanowisko nie może być również uznane za wolne, jeżeli pracownik samorządowy danej jednostki został przeniesiony za porozumieniem. Ustawodawca w ten sposób dopuścił przenoszenie pracowników bez organizacji naboru. Trzeba zwrócić uwagę, że w analizowanym przepisie ustawodawca posługuje się pojęciem „przeniesienie”, a nie „awansowanie” pracownika. Przeniesienie może oznaczać awansowanie, przeniesienie na równorzędne stanowisko lub nawet na niższe, pod warunkiem, że odbywa się za porozumieniem stron. W przepisie tym nie ograniczono możliwości przenoszenia wyłącznie między stanowiskami urzędniczymi – dopuszczono je w tej części przepisu, w której mowa o przeniesieniu pracowników między jednostkami. Wydaje się, że jest to zamysł celowy.

Potwierdza to pośrednio art. 20 ups, zgodnie z którym, pracownik samorządowy wykazujący inicjatywę w pracy i sumiennie wykonujący swoje obowiązki, może zostać przeniesiony na wyższe stanowisko (awans wewnętrzny). Prawo awansu wewnętrznego nie zostało ograniczone wyłącznie do stanowisk urzędniczych. Artykuł 12 ust. 1 ups dopuszcza możliwość przenoszenia pracowników u tego samego pracodawcy bez procedury naboru także między stanowiskami innymi niż urzędnicze. Przenoszony pracownik musi spełniać wymagania kwalifikacyjne na stanowisku urzędniczym.

Na tle omówionego zagadnienia wątpliwości może rodzić dalsze zatrudnienie pracowników świadczących pracę na podstawie umowy o zastępstwo. Pracownicy ci są „wprowadzani” do struktury samorządu terytorialnego bez konieczności naboru. Wydaje się jednak, że po zakończeniu okresu umowy, jeśli chcą kontynuować zatrudnienie na innym stanowisku, muszą przystąpić do naboru.

Wolnym stanowiskiem urzędniczym, w tym wolnym kierowniczym stanowiskiem urzędniczym, jest takie, na które nie został przeniesiony inny pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, mający wymagane kwalifikacje, zatrudniony u innego pracodawcy samorządowego. Zasady przenoszenia pracowników określa art. 22 ups. Na podstawie tego przepisu, pracownika samorządowego zatrudnionego na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, można na jego wniosek lub za jego zgodą przenieść do pracy w innej jednostce, o której mowa w art. 2, w tej samej lub innej miejscowości, w każdym czasie, jeżeli nie narusza to ważnego interesu jednostki, która dotychczas go zatrudniała oraz przemawiają za tym ważne potrzeby jednostki przejmującej. Przeniesienia dokonuje się za porozumieniem pracodawców. Zgodnie z tym przepisem, możliwe jest wyłącznie przenoszenie ze stanowiska urzędniczego na urzędnicze. Konieczna jest również zgoda obu pracodawców. Dzięki takiej możliwości, bez procedury naboru można przenosić pracowników między urzędem (starostwem, urzędem marszałkowskim) a jednostkami organizacyjnymi lub odwrotnie. Prawo dopuszcza także możliwość wymiany kadr między innymi pracodawcami samorządowymi.

Ponadto, wolnym stanowiskiem urzędniczym, w tym wolnym kierowniczym stanowiskiem urzędniczym, jest takie, na którym mimo przeprowadzonego naboru nie został zatrudniony pracownik. W ten sposób ustawodawca dał wyraz zasadzie, że nie można obsadzić stanowiska bez procedury naboru w sytuacji, gdy poprzedni nie został rozstrzygnięty. W takim wypadku należy przygotować nową procedurę zgodnie z przepisami prawa, ewentualnie obniżając kryteria naboru (jeżeli jest to możliwe).

Pozytywnie trzeba się odnieść do liberalizacji przepisów w zakresie procedury naboru. Spełnia ona postulaty środowisk samorządowych i poprawia nastawienie do tej instytucji prawnej osób, które w praktyce z niej korzystają. Niestety, komentowany przepis będzie rodził liczne wątpliwości, dlatego też należałoby rozważyć jego zmianę lub doprecyzowanie. Można tego dokonać w prosty sposób – przez uzupełnienie normy art. 11 ust. 1³⁴.

Samodzielność w tworzeniu wewnętrznych rozwiązań prawnych

Kolejną znaczącą zmianą w ustawie jest zwiększenie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w zakresie kształtowania wymagań kwalifikacyjnych, ocen pracowników oraz zasad ich wynagradzania. W regulaminie wynagradzania pracodawca jest zobowiązany określić wymagania kwalifikacyjne dla zatrudnionych u niego na podstawie umowy o pracę pracowników samorządowych. Minimalne wymagania kwalifikacyjne są zaś wymienione w rozporządzeniu Rady Ministrów z 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych³⁵ (zwanego dalej rozporządzeniem). W związku z powyższym pracodawca samorządowy może samodzielnie, w granicach określonych przez ustawodawcę, kształtować wymagania kwalifikacyjne, ewentualnie podwyższając te, które są przewidziane w rozporządzeniu. Ma także prawo wprowadzać wymagania dodatkowe, nie ingerując jedynie w warunki ustanowione w art. 6 ustawy.

Ustawodawca przewidział również znaczną swobodę w kształtowaniu zasad oceny pracowników samorządowych. Obecnie, poza regulacją zawartą w art. 27, ustawa przewiduje delegację do wydania przez kierownika jednostki zarządzenia wskazującego: sposób dokonywania okresowych ocen; okresy, za które są sporządzane; kryteria, na podstawie których są przygotowywane; skalę ocen. Ma ono zastąpić negatywnie oceniane rozporządzenie Rady Ministrów z 13 marca 2007 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania ocen kwalifikacyjnych pracowników samorządowych³⁶. W ten sposób ustawodawca zdekoncentrował prawo

³⁴ W nowym brzmieniu przepis ten mógłby mieć następującą postać: „Nabór kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na kierownicze stanowiska urzędnicze, jest otwarty i konkurencyjny. Nabór nie przeprowadza się w wypadku, gdy stanowisko jest obsadzone przez zasoby jednostki, o której mowa w art. 2, lub w drodze przeniesienia, o którym mowa w art. 22 ustawy”.

³⁵ DzU nr 50, poz. 398.

³⁶ DzU nr 55, poz. 361. Na temat negatywnej oceny postanowień rozporządzenia zob. T. Szewc: *Oceny kwalifikacyjne pracowników samorządowych po zmianach*, „Przegląd Prawa Publicznego” nr 1/2008; J. Stelina: *Okresowe oceny kwalifikacyjne pracowników samorządowych*, „Samorząd Terytorialny” nr 7/2007; A. Piskorz-Ryń: *Oceny pracowników samorządowych*, [w:] *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, pod red. M. Steca, Warszawa 2008.

kształtowania zasad przeprowadzania ocen, dając możliwość dostosowania ich do specyfiki funkcjonowania danej jednostki.

Ustawa wprowadziła znaczną swobodę kształtowania zasad wynagradzania, postulowaną od początku funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. Obecnie nie ma ustalonych w aktach prawnych powszechnie obowiązujących w całym kraju limitów wynagrodzeń, poza miesięcznym wynagrodzeniem wójta, starosty i marszałka województwa oraz poszczególnymi składnikami wynagrodzenia za pracę pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru i powołania, określonych w rozporządzeniu³⁷. W odniesieniu do pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę kierownik jednostki, wprowadzając regulamin wynagradzania, ma prawo samodzielnie – w ramach posiadanych środków – określić maksymalną wysokość wynagrodzenia zasadniczego. Może także zdecydować o prawie i zasadach przyznawania dodatku funkcyjnego oraz wysokości specjalnego, jak również przyznać pracownikom premie i nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej. Może też wprowadzać dodatki nieprzewidziane w przepisach ustawy i rozporządzenia. Swoboda kształtowania wynagrodzeń jest więc bardzo duża, co należy ocenić pozytywnie³⁸.

Podsumowanie

Nową ustawę o pracownikach samorządowych trudno ocenić jednoznacznie. Pozytywnie należy odnieść się do przyznania znacznej swobody pracodawcom samorządowym w zakresie ustalania wymagań kwalifikacyjnych, przebiegu służby przygotowawczej, ocen pracowników samorządowych oraz zasad wynagradzania. Negatywnie trzeba jednak skomentować: likwidację mianowania; brak poprawnie sformułowanej definicji stanowiska urzędniczego; nieprzyznanie sekretarzowi samodzielnych kompetencji, co może czynić to stanowisko fasadowym; niemożliwość zawierania umowy na okres próbny z pracownikami, z którymi nie nawiązuje się umowy na okres służby przygotowawczej.

Sporo do życzenia pozostawia również poprawność legislacyjna ustawy. Wiele postanowień budzi wątpliwości, choćby związane z pojęciem wolnego stanowiska urzędniczego czy definicją osoby podejmującej pracę po raz pierwszy. Na

³⁷ Art. 37 ust. 3 ustawy.

³⁸ Negatywnie ocenia to T. Mordel uznając, że ustawodawca otworzył puszkę Pandory. Wystarczy bowiem statutowa zmiana aktu kreującego stosunek pracy na podstawie umowy o pracę, aby członkowie zarządów województw powiatów i związków samorządowych doznali dobrodziejstwa nielimitowanego wynagrodzenia zasadniczego (zob. T. Mordel: *Co zmienia nowa*, op. cit., s. 60). Nie należy godzić się z przytoczonym poglądem, jest on bowiem oparty na fałszywym założeniu. W ustawie o pracownikach samorządowych brak prawnej możliwości zmiany podstawy zatrudnienia z wyboru na umowę o pracę. Możliwości takiej nie daje art. 4 ust. 1 ustawy.

ocenę tego aktu prawnego rzutuje również to, że ustawodawca nie wykorzystał doświadczeń powstałych na gruncie stosowania poprzedniej ustawy. Wiele rozwiązań, które rodziły problemy, bezrefleksyjnie przeniesiono do nowych przepisów. Przykładem może być wskazanie, że rada gminy (powiatu) lub sejmik województwa ustala wynagrodzenie dla wójta (starosty, marszałka województwa). Już wcześniej budziło to wątpliwości, jednak sytuacji nie zmieniono.

Bezspornie część przyjętych rozwiązań nowej ustawy o pracownikach samorządowych można traktować jako zmierzające do poprawy jakości kadr w administracji samorządowej oraz dostosowania jej do zmian zachodzących na rynku pracy, choć i w tej kwestii na jednoznaczną ocenę trzeba jeszcze poczekać. Na pewno jednak, po raz kolejny polski ustawodawca stworzył akt prawny, którego jakość pozostawia wiele do życzenia, co utrudni jego stosowanie.

dr Agnieszka Piskorz-Ryń
adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji
Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego

Stanisław Laskowski

NOWE UREGULOWANIA DOTYCZĄCE KONTROLI PRZESIEBIORCÓW

Podstawowym celem nowych zasad kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorców, wprowadzonych ustawą z 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (zwaną dalej „ustawą”) oraz zmianie niektórych innych ustaw¹, a także ustawą z 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – *Ordynacja podatkowa*², jest zapewnienie prowadzenia kontroli w sposób niezakłócający funkcjonowania przedsiębiorstwa, niepowodujący strat i szkód i w miarę możliwości ograniczający ujemny wpływ na działalność firmy i jej wyniki. Poza nowelizacją dwóch wyżej wymienionych aktów normatywnych, ustawą z 19 grudnia 2008 r., dokonano stosownych – wynikających z nowelizacji ustawy – zmian w 62 ustawach regulujących zagadnienie nadzoru i kontroli, dokonywanych przez państwowe organy kontroli, nadzoru, ochrony i regulacji wobec podmiotów prowadzących działalność w różnych dziedzinach gospodarki narodowej. Powyższe regulacje mają więc zastosowanie do wszystkich organów administracji publicznej uprawnionych do kontroli podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Ustawa i *Ordynacja podatkowa* określają sytuacje i dziedziny działalności gospodarczej, wobec których nie są stosowane nowe regulacje lub niektóre zasady kontroli. (Szerzej o tych zagadnieniach w dalszej części artykułu).

Organy administracji publicznej, wykonując swe konstytucyjne i ustawowe zadania, zwłaszcza w zakresie nadzoru i kontroli wobec przedsiębiorców, powinny

¹ DzU z 2009 r., nr 18, poz. 97.

² DzU nr 209, poz. 1318.

działać wyłącznie na podstawie i w granicach prawa, z poszanowaniem uzasadnionych interesów podmiotów gospodarczych. Dowody uzyskane w postępowaniu kontrolnym prowadzonym z naruszeniem przepisów prawa, jeśli miały istotny wpływ na ustalenia tej kontroli, nie mogą być traktowane jako dowody w żadnym późniejszym postępowaniu administracyjnym, podatkowym, karnym lub karnym skarbowym dotyczącym badanego przedsiębiorcy (art.77 ust. 6 ustawy).

Przedstawiając nowe zasady kontroli przedsiębiorców, w dalszych rozdziałach artykułu ocenię niektóre regulacje i przedłożę propozycje stosownych rozwiązań w tym przedmiocie.

Ogólna charakterystyka nowych zasad kontroli

Nowe rozwiązania w zakresie kontroli przedsiębiorców zmierzają do ograniczenia uciążliwości i zakłóceń w działalności firmy spowodowanych tymi czynnościami, a także rozszerzają czynne uczestnictwo przedsiębiorcy w postępowaniu kontrolnym, co jest realizacją ważnej zasady kontradyktoryjności.

Do istotnych zmian w procedurze kontroli należy zaliczyć:

- wprowadzenie obowiązku zawiadomienia przedsiębiorcy przez organ kontroli o zamiarze jej wszczęcia, z podaniem zakresu przedmiotowego – na 7 dni przed rozpoczęciem tych czynności;
- ustalenie limitów czasu trwania wszystkich kontroli (określonych liczbą dni roboczych) prowadzonych przez dany organ w roku kalendarzowym;
- ustanowienie zakazu prowadzenia jednocześnie u przedsiębiorcy więcej niż jednej kontroli;
- wprowadzenie obowiązku pouczenia kontrolowanego przedsiębiorcy o jego prawach i obowiązkach w trakcie wykonywania czynności kontrolnych.

Przedsiębiorcy nadano nowe uprawnienia w postępowaniu pokontrolnym, zwiększające jego czynny udział w tym postępowaniu. Polegają one na przyznaniu prawa do:

- zgłaszania sprzeciwu wobec wszczętych i prowadzonych kontroli z naruszeniem określonych przepisów ustawy, a także złożenia zażalenia na postanowienie organu kontroli o oddaleniu tego sprzeciwu;
- informowania kontrolującego (inspektora) o zakłóceniach w działalności gospodarczej przedsiębiorstwa spowodowanych prowadzonymi czynnościami kontrolnymi;
- odszkodowań w wypadku spowodowania przez kontrolę szkód i strat, jeśli była ona prowadzona z naruszeniem przepisów prawa kontroli działalności gospodarczej.

Nowe rozwiązania odnoszące się do trybu i zasad kontroli przedsiębiorców nie mogą ograniczać państwowych organów kontroli, nadzoru, ochrony i regulacji w realizacji ich zadań ustawowych i być sprzeczne z ich kompetencjami nadzorczo-kontrolnymi. Efektywność i skuteczność wielu kontroli zależy od działania z zaskoczenia i bez zwłoki w celu uniemożliwienia nieuczciwym przedsiębiorcom (podatnikom) ukrycia materiałów dowodowych i różnych nieprawidłowości. Szczególnie dotyczy to kontroli mającej na celu przeciwdziałanie popełnianiu przestępstw, w tym skarbowych, i zabezpieczeniu dowodów ich popełnienia, a także zapobieganie: zagrożeniom życia, zdrowia, środowiska naturalnego oraz niebezpieczeństwu powstawania znacznych szkód majątkowych. Wiele kontroli jest elementem procedury w postępowaniu administracyjnym i podatkowym, a więc istnieje obowiązek ich dokonywania przed powzięciem określonych decyzji. Przykładowo, w postępowaniu podatkowym istnieje obowiązek kontroli zasadności zwrotu podatku VAT. Konieczność kontroli wynika także z przepisów dotyczących postępowania antymonopolowego, zamówień publicznych, wykorzystania środków unijnych.

Z wymienionych względów nowe zasady kontroli nie mogą obowiązywać przy prowadzeniu wszystkich tego typu czynności przez organy administracji publicznej.

Przepisów znowelizowanej ustawy nie stosuje się wobec działalności gospodarczej przedsiębiorców w zakresie objętym:

- szczególnym nadzorem podatkowym;
- nadzorem weterynaryjnym;
- kontrolą administracji rybołówstwa;
- kontrolą związaną z nadawaniem towarom przeznaczenia celnego – dokonywaną w urzędzie celnym albo w miejscu wyznaczonym lub uznanym przez organ celny, na podstawie przepisów celnych – albo graniczną kontrolą fitosanitarną;
- kontrolą przemieszczających się środków transportu, osób z nich korzystających oraz towarów nimi przewożonych, prowadzoną przez Inspekcję Transportu i Służbę Celną;
- zakupem kontrolnym produktów lub usług, sprawdzającym rzetelność usługi, dokonywanym przez Inspekcję Handlową.

Nowe zasady kontroli przedsiębiorców wprowadzone ustawą nie obowiązują trzech centralnych organów kontroli podległych Sejmowi: Najwyższej Izby Kontroli, Państwowej Inspekcji Pracy i Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych. NIK, jako naczelny organ kontroli państwowej, ma określone w konstytucji szczególne zadania kontroli organów administracji publicznej,

jednostek państwowych, komunalnych, a także podmiotów niepublicznych. Państwowa Inspekcja Pracy i Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych są organami, które realizują zadania państwa w zakresie ochrony konstytucyjnych praw człowieka i obywatela: prawa pracy (art. 65 i 66 Konstytucji RP) i prawa ochrony danych osobowych (art. 51 Konstytucji).

W ramach swoich kompetencji wymienione organy państwa kontrolują także przedsiębiorców. Najwyższa Izba Kontroli ma prawo kontroli przedsiębiorców państwowych (przedsiębiorstw państwowych, spółek z udziałem Skarbu Państwa), komunalnych (będących własnością jednostek samorządu terytorialnego) i niepublicznych (niepubliczne podmioty gospodarcze). Przedsiębiorców państwowych Izba kontroluje wszechstronnie, stosując cztery kryteria oceny: legalność, rzetelność, gospodarność i celowość. U przedsiębiorców komunalnych NIK może także badać całość ich działalności, z zastosowaniem trzech kryteriów: legalności, rzetelności i gospodarności. Zakres przedmiotowy kontroli przedsiębiorców niepublicznych, prowadzonej przez Izbę, jest ograniczony. Podmioty te NIK może badać tylko w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek i środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się ze zobowiązań finansowych na rzecz państwa. Kontrole wymienionych podmiotów niepublicznych Izba prowadzi przy zastosowaniu dwóch kryteriów oceny: legalności i gospodarności. Korzystając z uprawnień nadanych przez art. 12 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, NIK wobec organów kontroli, rewizji i inspekcji działających w administracji państwowej i w samorządzie terytorialnym może zlecać wymienionym organom dokonanie kontroli doraźnych lub zobowiązać je do udziału we wspólnych kontrolach pod kierunkiem Izby. Zakres przedmiotowy zleconych kontroli musi być zgodny z ich kompetencjami kontrolnymi. Wymienione organy przeprowadzają badania na podstawie własnych upoważnień. Powstaje pytanie: czy jeśli kontrole dotyczyć będą przedsiębiorców, powinny one stosować tryb i zasady kontroli określone w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej (w skrócie: sdg)? Jeśli organ kontroli prowadzi samodzielnie kontrolę zleconą przez NIK, to obowiązują go zasady wykonywania kontroli ustalone w ustawie sdg. Natomiast przy kontrolach wspólnych, pod kierownictwem Izby, tryb i zasady ich prowadzenia ustalone w ustawie nie obowiązują.

Państwowa Inspekcja Pracy kontroluje pracodawców, w tym także przedsiębiorców, na rzecz których wykonują pracę osoby fizyczne niebędące pracownikami. Zakres kontroli obejmuje między innymi przestrzeganie prawa pracy, bezpieczeństwo i higienę pracy, legalność zatrudnienia. Realizując swe zadania, PIP jest uprawniona do wszczęcia kontroli pracodawcy o każdej porze dnia i nocy (art. 13 ustawy o PIP). Organ ten nie może więc być ograniczony w swych działaniach kontrolnych innymi szczególnymi przepisami prawa.

Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych prowadzi kontrolę zgodności przetwarzania danych z przepisami o ochronie danych osobowych.

Zasady i tryb kontroli ustalone w ustawie nie obowiązują także instytucji kontrolnych Unii Europejskiej: Komisji Europejskiej, Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i Europejskiego Urzędu do spraw Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF), które prowadzą kontrolę w krajach członkowskich Unii Europejskiej (tzw. kontrole na miejscu) według trybu i zasad określonych w rozporządzeniach wydanych przez właściwe instytucje UE a obowiązujących w krajach członkowskich Wspólnoty Europejskiej. Zakres przedmiotowy kontroli prowadzonej przez wymienione organy Unii jest szeroki i obejmuje poza prawidłowością wykorzystania środków unijnych także inne zagadnienia, takie jak pomoc publiczna, ochrona konkurencji, koncentracja przedsiębiorstw. Zakres podmiotowy kontroli obejmuje także przedsiębiorców – beneficjentów środków unijnych – działających w krajach członkowskich UE. Przypomnieć należy, że także krajowe organy kontroli, prowadząc badania kontrolne obejmujące między innymi wykorzystanie środków unijnych, nie podlegają przepisom ustawy.

Zawiadamianie o zamiarze wszczęcia kontroli i upoważnienie do niej

Zawiadomienie o zamiarze wszczęcia kontroli jest doręczane przedsiębiorcy przez organ kontroli na 7 dni przed jej rozpoczęciem. Kontrola może być wszczęta nie wcześniej niż po upływie 7 dni i nie później niż 30 dni od doręczenia tego zawiadomienia. Jeśli nie rozpocznie się w tym czasie, organ kontroli musi ponownie wysłać powyższe zawiadomienie, jeżeli ma zamiar rozpocząć badanie. Kontrolę można wszcząć przed upływem 7 dni, pod warunkiem, że taki wniosek złoży przedsiębiorca. W zawiadomieniu zawarte są określone dane – oznaczenie organu przeprowadzającego kontrolę, a także jej zakres przedmiotowy. W zawiadomieniu dotyczącym kontroli podatkowej powinno być ujęte pouczenie o prawie złożenia korekty deklaracji podatkowej (zeznania), stosownie bowiem do postanowień art. 81 *Ordynacji podatkowej*, podatnik może przed wszczęciem kontroli skorygować deklarację podatkową.

Obowiązek zawiadamiania podatnika o zamiarze wszczęcia kontroli przez organ podatkowy (urząd skarbowy, urząd celny, urząd kontroli skarbowej, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego) wprowadziła wspomniana ustawa nowelizująca ustawę o *Ordynacji podatkowej*. Tryb informowania o niej podatnika jest identyczny jak w wypadku kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorców. W zawiadomieniu powinien być wskazany zakres przedmiotowy kontroli (rodzaj podatku, rok obliczeniowy), a także pouczenie o prawie złożenia korekty deklaracji podatku, który będzie przedmiotem badania. Podatnik

ma obowiązek wyjaśnić powody złożenia korekty deklaracji (art. 282c *Ordynacji podatkowej*). Rozporządzenie ministra finansów z 19 grudnia 2008 r. w sprawie wzoru zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli podatkowej³ określa wzór powyższego zawiadomienia.

Wszczęcie niektórych kontroli działalności gospodarczej nie wymaga uprzedniego zawiadomienia przedsiębiorcy o tym zamiarze (art. 79 ust. 2 ustawy).

Zawiadomienie to jest nieobowiązujące, jeśli kontrola:

– ma zostać przeprowadzona na podstawie bezpośrednio stosowanych przepisów powszechnie obowiązującego prawa wspólnotowego albo ratyfikowanej umowy międzynarodowej;

– jest niezbędna do przeciwdziałania popełnianiu przestępstwa lub wykroczenia oraz przestępstwa lub wykroczenia skarbowego, a także do zabezpieczenia dowodu jego popełnienia;

– dotyczy jakości paliw, jest prowadzona na podstawie ustawy z 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontroli jakości paliw⁴;

– dokonuje się jej w toku postępowania prowadzonego na podstawie przepisów ustawy z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁵;

– jest uzasadniona bezpośrednim zagrożeniem życia, zdrowia lub środowiska naturalnego.

Nie przesyła się powyższego powiadomienia, jeśli przedsiębiorca nie ma adresu zamieszkania lub adresu siedziby przedsiębiorstwa.

Ordynacja podatkowa określa także sytuacje, w których organ podatkowy nie ma obowiązku powiadomienia podatnika o zamiarze wszczęcia kontroli podatkowej. Są to szczególnie sytuacje, kiedy musi być podjęta niezwłocznie, zaskoczenia, w celu zabezpieczenia dowodów, gdyż istnieje ryzyko utraty materiału dowodowego lub uzasadnione ryzyko popełnienia przestępstwa skarbowego. Katalog tych sytuacji zawiera art. 282c *Ordynacji podatkowej*. Przykładowo, organ podatkowy nie informuje podatnika o zamiarze wszczęcia kontroli, jeżeli ma być dokonana na żądanie organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze w sprawie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego, dotyczy opodatkowania przychodów niezajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze źródeł nieujawnionych oraz niezgłoszonej do opodatkowania działalności gospodarczej, a także jeśli ma być podjęta w związku z informacjami uzyskanymi na podstawie przepisów o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowania terroryzmu.

³ DzU nr 237, poz. 1659.

⁴ DzU nr 169, poz. 1200, ze zm.

⁵ DzU nr 50, poz. 331, ze zm.

Notatkę uzasadniającą przyczyny braku zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli kontrolujący (inspektor) zamieszcza w książce kontroli i protokole kontroli.

Oceniając pozytywnie nowe regulacje dotyczące kontroli podatkowej i postępowania podatkowego w artykule pt. „Kolejne nowelizacje ordynacji podatkowej – początek jej końca?”⁶, Adam Mariański zwrócił uwagę na zbyt dużą liczbę wyjątków od nowych zasad, które osłabiają ochronę podatnika. Autor przedstawił ponadto krytyczne uwagi i wątpliwości w odniesieniu do niektórych przepisów znowelizowanej *Ordynacji podatkowej*.

Wszczęcie kontroli bez uprzedniego poinformowania przedsiębiorcy o tym zamiarze może być przedmiotem sporu między kontrolowanym a organem kontroli, który z kolei może spowodować zgłoszenie przez przedsiębiorcę do wymienionego organu sprzeciwu przewidzianego w art. 84 ustawy. Szerzej o instytucji sprzeciwu wobec podjętych i prowadzonych kontroli w dalszej części artykułu.

Instytucja zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli ma istotne znaczenie dla jego przygotowania organizacyjnego i psychologicznego. Nieuczciwi przedsiębiorcy mogą oczywiście wykorzystać je do działań mających na celu ukrycie popełnionych wykroczeń lub przestępstw. W artykule pt. „Nieuczciwe firmy korzystają na zawiadomieniu o kontroli”, autorstwa G.J. Leśniak⁷, przedstawiono stosowane metody pozbywania się dokumentów (palenie, zalewanie różnymi płynami, zgłaszanie rzekomej kradzieży na policję) przez nieuczciwe firmy i osoby uprzedzone o kontroli podatkowej. Organy kontroli i nadzoru są wyposażone w odpowiednie instrumenty prawne w stosunku do podmiotów utrudniających lub udaremniających wykonywanie czynności kontrolnych. Przykładowo, *Kodeks karny skarbowy*⁸ w art. 83 §1 stanowi, że „kto osobie uprawnionej do przeprowadzenia czynności sprawdzających, kontroli podatkowej, kontroli skarbowej lub czynności kontrolnych w zakresie szczególnego nadzoru podatkowego udaremnia lub utrudnia wykonanie czynności służbowej, a w szczególności kto wbrew żądaniu tej osoby nie okazuje księgi [księgi rachunkowej, książki przychodów i rozchodów oraz innych podobnych urządzeń ewidencyjnych – przyp. autora] lub innego dokumentu dotyczącego prowadzonej działalności gospodarczej albo księgę lub inny dokument niszczy, uszkadza, czyni bezużytecznymi, ukrywa lub usuwa, podlega karze grzywny do 720 stawek dziennych”⁹.

⁶ „Przegląd Podatkowy” nr 2 /2009 r.

⁷ „Rzeczpospolita” z 26.02. 2009 r., dodatek „Prawo co dnia”.

⁸ Ustawa z 10.09.1999 r. – *Kodeks karny skarbowy* (DzU nr 83, poz. 930, ze zm.).

⁹ Stawkę dzienną ustala sąd. Stawka ta nie może być niższa od 1/30 części minimalnego wynagrodzenia ani też przekraczać jej czterystukrotności (art. 23, § 3 k.k.s.).

Niektóre organy kontroli i nadzoru mogą nadużywać uprawnienia do dokonywania częstych kontroli bez uprzedzenia przedsiębiorcy. W artykule pt. „Kontrole z zaskoczenia nadal są postrachem firm”¹⁰ Krzysztof Tomaszewski podaje przykłady działań organów kontroli paraliżujących pracę niektórych firm, szczególnie handlowych.

Kontrola rozpoczyna się po okazaniu przez kontrolującego legitymacji służbowej oraz doręczeniu przedsiębiorcy upoważnienia do jej przeprowadzenia. Wszczęcie kontroli bez okazania i doręczenia upoważnienia, lecz tylko przez okazanie legitymacji służbowej przez kontrolującego, może mieć miejsce jedynie na podstawie przepisów szczególnych i dotyczyć przypadków, gdy czynności kontrolne są niezbędne do przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, przestępstwa lub wykroczenia skarbowego lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia, a także gdy dokonanie kontroli jest uzasadnione bezpośrednim zagrożeniem życia, zdrowia lub środowiska naturalnego.

W tych wypadkach upoważnienie doręcza się przedsiębiorcy lub osobie przez niego upoważnionej w terminie określonym w przepisach szczególnych, lecz nie później niż trzeciego dnia od wszczęcia kontroli.

Podjęcie niezwłocznej kontroli po okazaniu tylko legitymacji służbowej inspektora przewiduje także art. 284a *Ordynacji podatkowej* gdy okoliczności faktyczne uzasadniają te działania, a szczególnie istnieje ryzyko utraty materiału dowodowego lub uzasadnione prawdopodobieństwo popełnienia wykroczenia lub przestępstwa skarbowego.

Upoważnienie, które wydaje osoba uprawniona przez organ kontroli zawiera między innymi podstawę prawną kontroli, jej zakres przedmiotowy, datę rozpoczęcia i zakończenia, a także pouczenie o prawach i obowiązkach kontrolowanego przedsiębiorcy. Ujęty w upoważnieniu zakres przedmiotowy ustala organ kontroli na podstawie kompetencji nadzorczo-kontrolnych określonych w ustawie regulującej jego funkcjonowanie. Określa się w nim rodzaj podatku oraz badany okres jego rozliczenia. Jeśli zachodzi potrzeba poszerzenia zakresu kontroli (w razie ujawnienia nieprawidłowości wskazujących na konieczność ich zbadania), organ kontrolny może podjąć stosowną decyzję i wydać nowe upoważnienie, określające nowy zakres. Zmiany te nie mogą jednak prowadzić do wydłużenia ustalonego wcześniej, w pierwotnym upoważnieniu, terminu jej zakończenia.

Interesujący artykuł na temat zasad i trybu prowadzenia przez organy podatkowe tzw. kontroli krzyżowych w świetle nowych regulacji dotyczących kontroli podatkowej i postępowania podatkowego opublikował Dariusz Zalewski¹¹.

¹⁰ „Gazeta Prawna” z 11.05.2009 r., nr 90.

¹¹ *Kontrola krzyżowa w procedurze podatkowej*, „Przegląd Podatkowy” nr 4 z kwietnia 2009 r.

Termin kontrola krzyżowa nie jest pojęciem ustawowym, występuje w orzecznictwie sądów administracyjnych, posługują się nim doradcy podatkowi i inspektorzy organów skarbowych. Kontrola krzyżowa oznacza określone w *Ordynacji podatkowej* czynności sprawdzające prawidłowość i rzetelność dokumentów u kontrahenta podatnika objętego kontrolą podatkową lub w postępowaniu podatkowym. Zakres przedmiotowy tych czynności jest ograniczony do dokumentów związanych z transakcjami objętymi kontrolą podatnika. Z czynności tych organ podatkowy sporządza protokół. Dariusz Zalewski uznał, że nie podlegają one nowym regulacjom, gdyż nie są uznane za kontrolę podatkową. Omawiane czynności sprawdzające prowadzone u kontrahenta – moim zdaniem – powinny być traktowane jako forma kontroli podatkowej. Nieuznanie ich za kontrolę pozbawia kontrahenta będącego przedsiębiorcą uprawnień takich, jak prawo zgłoszenia sprzeciwu i zastrzeżeń do protokołu.

Częstotliwość i czas trwania kontroli

W celu ograniczenia zakłóceń w funkcjonowaniu kontrolowanego przedsiębiorcy, ustawa wprowadziła zakaz podejmowania i prowadzenia równocześnie więcej niż jednej kontroli w przedsiębiorstwie. Drugim istotnym ograniczeniem jest ustalenie limitów czasu trwania kontroli, określonych w dniach roboczych w roku kalendarzowym dla danego organu kontroli. Ustawodawca nie wprowadził limitu czasu trwania wszystkich kontroli realizowanych przez różne organy u danego przedsiębiorcy. Ustalenie go uniemożliwiłoby państwowym organom kontroli i nadzoru spełnienie ustawowych zadań. Organy nadzoru i kontroli zostały uprawnione do dokonywania powtórnych kontroli sprawdzających, jeśli wyniki kontroli pierwotnej wykazały rażące naruszenie prawa przez przedsiębiorcę. Zakres przedmiotowy takich kontroli jest taki sam jak kontroli pierwotnej dokonanej w danym roku kalendarzowym. Okres trwania kontroli sprawdzającej wynosi 7 dni i nie jest wliczany do wspomnianego limitu czasowego czynności kontrolnych.

Limity czasu przeprowadzania kontroli są zróżnicowane w zależności od rozmiaru przedsiębiorstwa i wynoszą w odniesieniu do:

- mikroprzedsiębiorców – 12 dni roboczych;
- małych przedsiębiorców – 18 dni roboczych;
- średnich przedsiębiorców – 24 dni robocze;
- pozostałych – 48 dni roboczych.

Definicje tych przedsiębiorców zawarte są w art. 104 – 106 ustawy.

Przepisy ustawy przewidują możliwość przedłużenia czasu trwania kontroli jedynie z przyczyn niezależnych od organu kontroli. Przedłużenie to wymaga

uzasadnienia, które doręcza się przedsiębiorcy. Adnotację o przedłużeniu czynności zamieszcza się w książce kontroli.

Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej dopuszcza możliwość przedłużenia kontroli podatkowej w sytuacji, gdy w jej toku zostanie ujawnione zaniżenie zobowiązania podatkowego lub zawyżenie straty (będącej wynikiem finansowym) w wysokości przekraczającej równowartość 10% kwoty zadeklarowanego zobowiązania podatkowego lub straty, albo w razie ujawnienia niezłożenia deklaracji podatkowej. Czas trwania takiej kontroli nie może spowodować przekroczenia dwukrotności wcześniej podanych limitów trwania kontroli. Organ kontroli zawiadamia kontrolowanego o ujawnionych nieprawidłowościach, jednocześnie wskazując zgromadzony w tym zakresie materiał dowodowy. Uzasadnienie przedłużenia czynności umieszcza się w książce kontroli i protokole kontroli.

Zakaz prowadzenia u przedsiębiorcy równocześnie więcej niż jednej kontroli oraz powyższe limity czasu nie obowiązują przy dokonywaniu kontroli, do wszczęcia których nie jest wymagane zawiadomienie przedsiębiorcy (wykaz tych kontroli został omówiony wcześniej). Wspomniany zakaz i ograniczenia czasu trwania czynności nie dotyczą ponadto kontroli, której przeprowadzenie jest realizacją obowiązków wynikających z przepisów prawa wspólnotowego o ochronie konkurencji oraz o ochronie interesów finansowych Wspólnoty Europejskiej.

Powyższym zakazem i ograniczeniami nie objęto także czynności nadzorczo-kontrolnych prowadzonych przez:

- Komisję Nadzoru Finansowego w ramach sprawowanego nadzoru nad rynkiem kapitałowym, nadzoru bankowego, ubezpieczeniowego i emerytalnego;
- Państwową Inspekcję Sanitarną w ramach nadzoru sanitarnego.

Dokumentowanie kontroli i jej wyników

Podstawowym dokumentem rejestrującym liczbę i czas trwania kontroli dokonanych przez właściwe organy jest książka kontroli, którą przedsiębiorca zobowiązany jest prowadzić i przechowywać w swojej siedzibie. Wraz z nią przedsiębiorca ma obowiązek archiwizować upoważnienia i protokoły kontroli. Książka może być prowadzona w formie elektronicznej, a wpisy w niej dokonuje odpowiedni organ kontroli. Wpisy obejmują podstawowe dane dotyczące nazwy organu kontroli, upoważnienia, zakresu przedmiotowego badania, dat podjęcia i zakończenia czynności. Ponadto ujmowane są w niej zalecenia pokontrolne wydane przez odpowiedni organ. Powinny być tu także zapisane informacje o realizacji zaleceń pokontrolnych, jak również uzasadniające wszczęcie kontroli bez uprzedniego zawiadomienia, a także podjęcie kontroli tylko na podstawie legity-

macji służbowej. Brak zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli inspektor odnotowuje też w protokole kontroli.

Realizacji podstawowych zasad postępowania kontrolnego, tj. zasady prawdy obiektywnej i zasady kontrydiktoryjności, służy wymóg akceptacji protokołu kontroli przez kierownictwo kontrolowanej jednostki, przez złożenie podpisu na tym dokumencie. Jeśli kierownictwo kwestionuje wyniki kontroli, ma prawo do odmowy podpisania protokołu i złożenia zastrzeżeń do jego treści. Postępowanie kontrolującego i organu kontroli wobec złożonego zastrzeżenia jest bardzo zróżnicowane w przepisach regulujących tryb i zasady kontroli państwowych organów kontroli, nadzoru, ochrony i regulacji. Niejednolity tryb postępowania występuje w działalności kontrolnej Komisji Nadzoru Finansowego (KNF) wobec różnych sektorów rynku finansowego. W odniesieniu do banków tryb prowadzenia czynności kontrolnych w tych podmiotach unormowany został w uchwale nr 2/2008 Komisji Nadzoru Finansowego z 8 stycznia 2008 r. w sprawie trybu wykonywania nadzoru bankowego¹². Zgodnie z nią, zarząd banku ma prawo przedłożyć stanowisko do treści protokołu inspekcji i zgłosić ewentualne zastrzeżenia. Inspektorzy KNF nie są jednak zobowiązani do rozpatrzenia tych zastrzeżeń. Także dyrektor zarządzający pionem Nadzoru Bankowego w Urzędzie KNF nie ma obowiązku podjęcia odpowiednich działań w celu rozpatrzenia i ustosunkowania się do tych zastrzeżeń oraz ewentualnego podjęcia stosownych badań inspekcyjnych zagadnień i spraw objętych zastrzeżeniem. Wymieniona uchwała KNF (w § 40 ust. 7) przewiduje możliwość podpisania protokołu inspekcji przez kierownictwo banku, mimo zgłoszenia przez nie zastrzeżeń do jego treści.

Przepisy ustawy z 29 września 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym¹³ dają prawo podmiotom kontrolowanym zgłoszenia przewodniczącemu Komisji Nadzoru Finansowego umotywowanych zastrzeżeń do protokołu kontroli. Ma on obowiązek rozpatrzyć je i podjąć stosowne działania. W razie uwzględnienia zastrzeżeń przewidziane są zmiany w protokole w niezbędnym zakresie – w formie aneksu – który przekazuje się podmiotowi kontrolowanemu. O nieuwzględnieniu zastrzeżeń informuje kontrolowanego przewodniczący KNF. Przepisy ustawy wprowadzają obowiązek podpisania protokołu kontroli przez reprezentanta kontrolowanego podmiotu, mimo zgłoszenia przez niego zastrzeżeń do treści tego dokumentu.

Według *Ordynacji podatkowej* (art. 291), kontrolowany podatnik ma prawo, jeśli nie zgadza się z ustaleniami zawartymi w protokole, w terminie 14 dni od jego doręczenia przedstawić zastrzeżenia, wskazując jednocześnie stosowne

¹² DzUrzKNF z 2008 r., nr 1, poz. 1.

¹³ DzU nr 183, poz. 1537.

materiały dowodowe. Kontrolujący jest zobowiązany rozpatrzyć zastrzeżenia w ciągu 14 dni od ich otrzymania i zawiadomić kontrolowanego o sposobie odniesienia się do nich, wskazując zwłaszcza te zastrzeżenia, które nie zostały uwzględnione, wraz z uzasadnieniem faktycznym i prawnym. Kontrolowanemu podatnikowi nie przysługuje prawo złożenia zażalenia do organu podatkowego na sposób rozpatrzenia zastrzeżenia.

Wydanie przez organ kontroli i nadzoru zaleceń pokontrolnych, jak i innych decyzji administracyjnych i podatkowych wynikających z ustaleń kontroli, powinno być zawsze poprzedzone rozpatrzeniem zastrzeżeń do protokołu. Wymagają tego wspomniane podstawowe zasady kontroli: prawdy obiektywnej i kontrydiktoryjności. Postępowanie w sprawie zastrzeżeń to forma rozstrzygnięcia sporów między kontrolowanym przedsiębiorcą a organem kontroli co do dokonanych ustaleń kontrolnych.

W celu ujednoczenia trybu postępowania organów kontrolnych wobec zgłoszonych przez kontrolowanych przedsiębiorców zastrzeżeń do ustaleń, wydaje się niezbędne uregulowanie tego zagadnienia w ustawie. Nowe rozwiązania w tym zakresie powinny zobowiązywać inspektora do ich rozpatrzenia i podjęcia – w miarę potrzeby – dodatkowych czynności kontrolnych dotyczących zagadnień i spraw objętych zastrzeżeniem; w razie ustalenia zasadności zastrzeżeń, inspektor mógłby być zobowiązany do zmiany lub uzupełnienia odpowiedniej części protokołu. Nieuwzględnienie zastrzeżeń w całości lub w części przez kontrolującego powinno być podstawą do złożenia przez kontrolowanego przedsiębiorcę zażalenia do organu kontroli lub uprawnienia do ponownego przedstawienia tego zastrzeżenia organowi kontroli, który desygnował inspektora.

Wzorem dla nowych, jednolitych uregulowań dotyczących zastrzeżeń do protokołu mogłyby być rozwiązania stosowane w postępowaniu kontrolnym prowadzonym przez Najwyższą Izbę Kontroli. Ustawa o NIK przewiduje możliwość odwołania się kontrolowanego przez ponowne zgłoszenie zastrzeżenia do dyrektora jednostki organizacyjnej NIK (departamentu, delegatury), jeśli ten nie zgadza się ze stanowiskiem inspektora rozpatrującego zastrzeżenia. To zastrzeżenie kontrolowanego jest rozpatrywane przez komisję odwoławczą, powołaną przez dyrektora jednostki NIK, której decyzje w tej sprawie aprobuje prezes Izby.

Nowe uprawnienia kontrolowanego przedsiębiorcy

Nowe uprawnienia rozszerzają czynny udział przedsiębiorcy w postępowaniu kontrolnym, co jest realizacją zasady kontrydiktoryjności. Istotnym uprawnieniem jest nadanie kontrolowanemu prawa do wniesienia sprzeciwu do organu kontroli wobec podjęcia i wykonywania przez ten organ czynności uznanych

przez przedsiębiorcę za prowadzone z naruszeniem przepisów określonych w art. 84c ust. 1 ustawy.

Sprzeciw może być wniesiony, jeśli przedsiębiorca uznał między innymi, że:

– podjęcie kontroli bez uprzedniego powiadomienia o zamiarze jej wszczęcia było bezpodstawne (niezgodne z art. 79 ust. 1 i 2 ustawy lub art. 292c *Ordynacji podatkowej*);

– rozszerzono zakres przedmiotowy kontroli określony w upoważnieniu;

– prowadzono czynności kontrolne mimo nieobecności kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej;

– wszczęcie drugiej kontroli, mimo niezakończenia poprzedniej, prowadzonej przez inny organ kontroli, było nieuzasadnione (art. 80 ust. 1 i 2 ustawy);

– przekroczono limity czasu trwania kontroli określone w art. 83 ust. 1 ustawy.

Sprzeciw wnosi się na piśmie do organu kontroli w terminie 3 dni roboczych od dnia wszczęcia kontroli. W razie naruszenia przepisu dotyczącego limitu czasu kontroli – w trakcie trwania kontroli – bieg powyższego terminu rozpoczyna się w dniu, w którym nastąpiło przekroczenie wspomnianego limitu. Przedsiębiorca zawiadamia kontrolującego na piśmie o wniesieniu sprzeciwu. Sprzeciw musi być odpowiednio uzasadniony. Wniesienie sprzeciwu powoduje wstrzymanie czynności kontrolnych przez organ kontroli z chwilą doręczenia kontrolującemu zawiadomienia o tym fakcie. Przerwa w prowadzeniu kontroli, która trwa do czasu rozpatrzenia sprzeciwu, powoduje wstrzymanie biegu czasu trwania kontroli do dnia doręczenia przedsiębiorcy postanowienia dotyczącego rozpatrzenia sprzeciwu. Organ kontroli w terminie 3 dni roboczych rozpatruje ten dokument, a następnie wydaje postanowienie o odstąpieniu od czynności kontrolnych albo o ich kontynuowaniu. Na powyższe postanowienie przedsiębiorcy przysługuje prawo złożenia zażalenia w terminie 3 dni od otrzymania postanowienia. Rozstrzygnięcie zażalenia następuje w drodze postanowienia, wydanego nie później niż w terminie 7 dni od jego wniesienia. Wniesienie zażalenia przedłuża okres przerwy w prowadzeniu czynności kontrolnych do czasu jego rozpatrzenia. Jeżeli w postanowieniu zostanie uznana słuszność zażalenia, organ kontroli odstępuje od czynności kontrolnych. Nierozpatrzenie sprzeciwu w terminie 3 dni roboczych jest równoznaczne w skutkach z wydaniem przez organ postanowienia o odstąpieniu od czynności kontrolnych. Nierozpatrzenie zażaleń w wyżej wymienionych terminach jest równoznaczne w skutkach z wydaniem przez organ postanowienia uznającego słuszność zażalenia.

Do postępowań dotyczących sprzeciwów i zażaleń w zakresie nieuregulowanym przepisami ustawy stosuje się *Kodeks postępowania administracyjnego*.

Wniesienie sprzeciwu jest niedopuszczalne w przypadku kontroli, której konieczność uzasadnia się przeciwdziałaniem popełnieniu przestępstwa lub wykro-

czenia, przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego oraz zabezpieczeniem dowodów popełnienia tych czynów. Ponadto, sprzeciw nie może być stosowany w odniesieniu do prowadzonych przez właściwe organy państwa kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorców, wobec których nie obowiązują przepisy ustawy. Katalog dziedzin gospodarczych objętych określonymi nadzorami i kontrolami, wobec których nie stosuje się nowych zasad kontroli, opisano wyżej w tym artykule.

Działania organów kontroli sprzeczne z przepisami ustawy uprawniają przedsiębiorcę do wniesienia wspomnianego wcześniej sprzeciwu (a następnie zażaleń na postanowienia oddalające sprzeciw). Intencją ustawodawcy, wyrażoną w art. 9 ustawy, było skłonienie państwowych organów kontroli do działań zgodnych z uzasadnionymi interesami przedsiębiorców. Natomiast wobec czynności kontrolnych, które zakłócają funkcjonowanie przedsiębiorstwa, kontrolowany może zwrócić uwagę kontrolującemu na piśmie. Inspektor nie został zobowiązany do udzielenia odpowiedzi przedsiębiorcy na wyrażoną na piśmie skargę na czynności kontrolne. Ma on tylko obowiązek zamieścić w protokole uzasadnienie konieczności prowadzenia i kontynuowania czynności kontrolnych, które – zdaniem przedsiębiorcy – zakłócają pracę. Organ kontroli nie jest na bieżąco informowany o powyższej sytuacji.

Działania kontrolne organów kontroli i nadzoru, prowadzone z naruszeniem przepisów dotyczących kontroli działalności gospodarczej i powodujące szkody u przedsiębiorcy, mogą być podstawą do przyznania mu odszkodowania. Dochodzenie roszczenia następuje na zasadach i w trybie określonym w odrębnych przepisach. Odpowiedzialność za szkody spowodowane przez państwowy organ kontroli ponosi Skarb Państwa, a przez organ administracji samorządu terytorialnego – właściwa jednostka samorządu terytorialnego.

W artykule pt. „Firmom trudno będzie uzyskać odszkodowanie”¹⁴ Krzysztof Tomaszewski podaje opinie ekspertów, zdaniem których przedsiębiorcy będą mieli kłopot z udowodnieniem szkód, jakie poniosą z tytułu kontroli dokonywanych z naruszeniem przepisów.

*

Efektywność i skuteczność nowych rozwiązań dotyczących postępowania kontrolnego u podmiotów gospodarczych zależy od właściwych relacji i wzajemnego zaufania instytucji kontrolnych i przedsiębiorców. Instytucje kontrolne powinny wnikliwie, rzeczowo i życzliwie rozpatrywać przedkładane im przez

¹⁴ „Gazeta Prawna” z 2.04.2009 r., nr 65.

kontrolowanych przedsiębiorców sprzeciwy, zażalenia, skargi i zastrzeżenia do ustaleń kontroli, wydając stosowne decyzje w tym przedmiocie. Kontrole nie mogą zakłócać i paraliżować funkcjonowania firm. Organy kontroli nie powinny nadużywać uprawnień do wszczynania ich bez uprzedniego zawiadomienia przedsiębiorcy, a podejmowanie takich kontroli musi być odpowiednio uzasadnione i udowodnione. Uzasadnienia takie należy – moim zdaniem – załączyć do upoważnienia, a nie tylko odnotować w książce kontroli. Kontrolowani przedsiębiorcy natomiast nie powinni nadużywać przyznanych im nowych uprawnień do działań utrudniających przeprowadzenie badania. Wobec wprowadzonych ograniczeń w częstotliwości i czasie trwania kontroli, instytucje kontrolne powinny obejmować badaniami zarówno zagadnienia istotne dla gospodarki, jak i przeciwdziałania przestępstwom gospodarczym. Dokonanie wyboru właściwych tematów do kontroli należy poprzedzać stosownymi analizami i badaniami. Organy kontroli powinny także konsekwentnie stosować odpowiednie sankcje wobec nieuczciwych przedsiębiorców.

Rozważenia wymaga – moim zdaniem – wprowadzenie koordynacji działań kontrolnych organów kontroli, nadzoru, ochrony i regulacji. Wydaje się celowe powierzenie zadań koordynacyjnych wojewodom, którzy są zwierzchnikami kilkunastu wojewódzkich inspektoratów kontroli i nadzoru, wchodzących w skład tzw. zespolonej administracji wojewódzkiej. Delegatury, oddziały terenowe centralnych organów kontroli i nadzoru, a także inne terenowe organy administracji rządowej działające w poszczególnych województwach, a niewchodzące w skład tzw. wojewódzkiej administracji zespolonej, powinny zostać zobowiązane do przekazywania wojewodom planów kontroli i innych dokumentów umożliwiających realizację zadań koordynacyjnych. Celem działań koordynacyjnych wojewody byłoby ograniczenie częstotliwości kontroli, zapobieganie jednoczesnemu prowadzeniu różnych kontroli u danego przedsiębiorcy i eliminowanie innych nieprawidłowości w funkcjonowaniu organów kontroli wobec podmiotów prowadzących działalność gospodarczą.

Stanisław Laskowski

Paweł Wieczorek

PERSPEKTYWY GÓRNICTWĄ WĘGLA KAMIENNEGO W POLSCE

Państwowy Instytut Geologiczny szacuje, że udokumentowane zasoby węgla kamiennego w Polsce wynoszą około 43 mld ton (dane z 2007 r.), z czego zasoby zagospodarowane stanowią około 16 mld ton (rysunek 1). Chociaż wydobycie tego surowca w minionych dwudziestu latach istotnie się obniżyło¹, Polska wciąż należy do największych jego producentów na świecie (ósme miejsce²), przodując wśród krajów Unii Europejskiej. W 2008 r. na Polskę przypadło ponad 58% łącznego wydobycia węgla kamiennego na obszarze Unii, zaś udział innych głównych europejskich producentów był już znacznie mniejszy (tabela 1). Zdecydowana większość wydobywanego u nas surowca jest – i będzie nadal – sprzedawana na rynku krajowym, w tym głównie producentom energii elektrycznej i ciepłej oraz koksu³. Z prognoz sięgających 2030 r. wynika, że zapotrzebowanie na węgiel kamienny ze strony odbiorców wewnętrznych pozostanie w Polsce duże i będzie się wahać w granicach 78–83 mln ton w skali roku. Inną sprawą jest, że rola węgla jako źródła pokrycia rosnącego popytu na energię będzie się sukcesywnie zmniejszała wraz z rozwojem alternatywnych źródeł energii, w tym zwłaszcza odnawialnej oraz jądrowej.

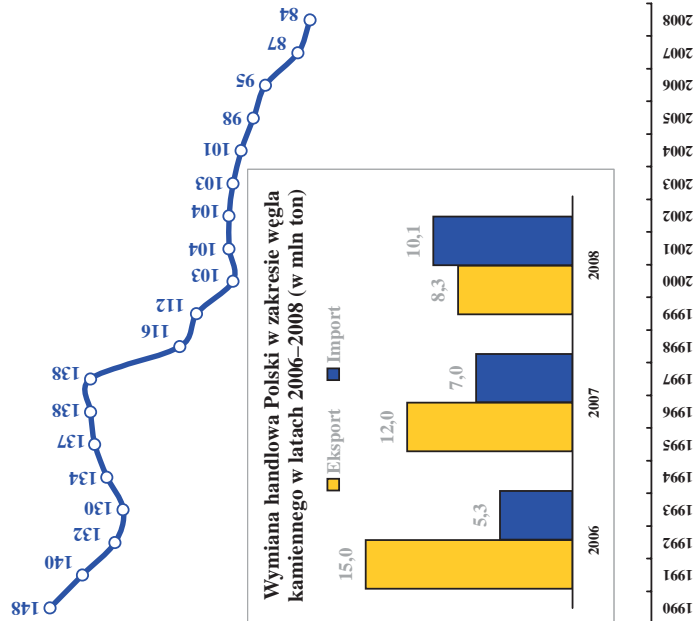
¹ W latach 1990–2008 produkcja węgla kamiennego w Polsce zmniejszyła się o ponad 43%. W 2009 r. – biorąc pod uwagę wyniki w okresie styczeń–czerwiec – można się spodziewać dalszego spadku wydobycia co najmniej o 5-6 punktów procentowych.

² Po Chinach, Stanach Zjednoczonych, Indiach, Australii, RPA, Rosji i Indonezji. Według GUS, w 2007 r. na Polskę przypadało 1,8% światowego wydobycia węgla kamiennego. *Rocznik Statystyczny 2008*, GUS, s. 751.

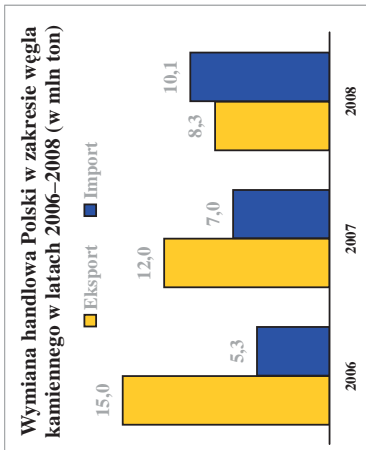
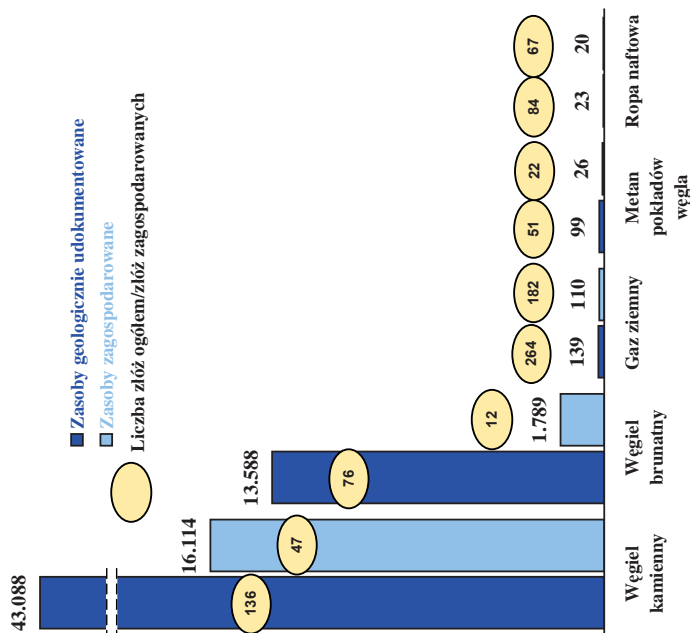
³ W 2007 r. na elektrownie i elektrociepłownie zawodowe oraz elektrociepłownie przemysłowe przypadało w sumie 56,4% rocznego zużycia węgla kamiennego w Polsce, na koksownie – 16,1%, zaś na przemysł i budownictwo – 7,2%. *Zużycie paliw i nośników energii w 2007 r.*, GUS, Warszawa 2008 r., s. 8.

Rysunek 1

Wydobycie węgla kamiennego w Polsce w latach 1995–2008 (w mln ton)



Zasoby surowców energetycznych w Polsce w 2007 r. (według stanu na 31 XII; węgiel i ropa w mln ton; gaz ziemny w mld m³)



Źródło: Zasoby: *Rocznik Statystyczny 2008*, GUS, s. 130. Wydobyte: *Roczniki Statystyczne z kolejnych lat. Eksport/import: Informacja o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w 2008 r.*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, luty 2009 r. i analogiczne publikacje ukazujące się w cyklu miesięcznym.

Tabela 1

**Wydobycie węgla kamiennego w państwach UE w latach 2007–2008
(w tys. ton oraz %)**

Państwa	2007 r.		2008 r.	
	w tys. ton	udział (w %) ¹⁾	w tys. ton	udział (w %) ¹⁾
Kraje UE ogółem	154 041	100,0	144 460	100,0
POLSKA	88 231	57,3	84 320	58,3
Niemcy	24 183	15,7	19 143	13,3
Wielka Brytania	17 038	11,1	17 912	12,4
Czechy	13 195	8,6	12 829	8,9
Hiszpania	10 995	7,1	10 035	7,0
Francja	380	0,2	188	0,1
Bułgaria	19	min.	33	min.

¹⁾ Udział w globalnym wydobyciu węgla kamiennego w UE.

Źródło: *Coal 2007–2008*, „Eurostat data in focus” nr 18/2009, s. 2.

Zasoby węgla jako czynnik bezpieczeństwa energetycznego Polski

Z uwagi na konieczność importu przez Polskę dużych ilości ropy naftowej oraz gazu ziemnego, obfite zasoby węgla znajdujące się na terenie kraju stanowią element stabilizujący bezpieczeństwo energetyczne. Z węgla kamiennego powstaje około 59% wytwarzanej u nas energii elektrycznej, a po uwzględnieniu węgla brunatnego – 93% (dane z 2008 r.). Górnictwo wymaga jednak dużych inwestycji, warunkujących możliwość uruchomienia nowych złóż, a także wzrost wydajności pracy oraz poprawę jej bezpieczeństwa w kopalniach. W dłuższej perspektywie znaczenie węgla kamiennego, jako podstawowego w polskich warunkach nośnika energii, w coraz większym stopniu będzie zależało od wdrożenia technologii pozwalających na ograniczenie – zgodnie z wymaganiami Unii Europejskiej – emisji dwutlenku węgla (CO₂) oraz innych zanieczyszczeń powstających w procesie spalania węgla przy produkcji energii elektrycznej i ciepłej.

Dzięki zasobom węgla Polska należy obecnie do państw Unii o najwyższym stopniu samowystarczalności energetycznej (tabela 2), co nie znaczy, że może

zrezygnować z importu ropy naftowej i gazu ziemnego⁴. Paliwa węglowodorowe – mimo iż odgrywają w bilansie energetycznym kraju znacznie mniejszą rolę niż paliwa kopalne – stanowią niezbędny element tego bilansu, a ponieważ pochodzą głównie z importu, Polska nie może być w pełni samowystarczalna w dziedzinie energii. Konieczność zakupu za granicą – dotychczas głównie w Rosji i innych krajach obszaru byłego ZSRR – ropy i gazu stawia na porządku dziennym problem dywersyfikacji źródeł zaopatrzenia w importowane nośniki energii i zmniejszenia zależności od dostaw z kierunku wschodniego.

Tabela 2

Stopień samowystarczalności energetycznej¹⁾ krajów UE w 2006 r. (w %)

Dania ²⁾	100,0	Słowenia	47,9	Austria	27,1
POLSKA	80,1	Kraje UE ogółem	46,2	Belgia	22,1
Wielka Brytania	78,7	Finlandia	45,4	Hiszpania	18,6
Czechy	72,0	Niemcy	38,3	Portugalia	16,9
Rumunia	70,9	Węgry	37,5	Włochy	13,2
Estonia	66,5	Słowacja	36,0	Irlandia	9,1
Szwecja	62,6	Litwa	36,0	Luksemburg	1,1
Holandia	62,0	Łotwa	34,3	Cypr	0,0
Bułgaria	53,8	Grecja	28,1	Malta	0,0
Francja	48,6				

¹⁾ Stopień samowystarczalności energetycznej definiuje się jako stosunek pozyskania krajowego energii pierwotnej (wielkość importu nośników energii pierwotnej pomniejszona o wartość eksportu) do całkowitego zużycia energii pierwotnej w kraju.

²⁾ Dania importuje większość surowców energetycznych, a mimo to jest eksporterem netto energii, co oznacza pełną samowystarczalność energetyczną.

Źródło: „Eurostat news release” nr 98/2008, 10 July 2008, s. 2.

W rządowym dokumencie pt. *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*⁵ założono, że węgiel pozostanie głównym paliwem dla elektroenergetyki. Pozwoli to

⁴ Komisja Europejska ocenia, że zależność energetyczna Polski w dziedzinie ropy naftowej, związana z koniecznością importu tego surowca, wynosiła w 2006 r. 94,8%, zaś gazu ziemnego – 71,9%. *Panorama of Energy*, 2009 Edition, Eurostat 2009, s. 80.

⁵ Do końca maja 2009 r. projekt *Polityki energetycznej...* był przedmiotem konsultacji społecznych. Najnowsza wersja dokumentu, z marca 2009 r., jest dostępna m.in. na stronie internetowej Ministerstwa Gospodarki <<http://www.mg.gov.pl>>.

na praktycznie całkowite uniezależnienie produkcji energii elektrycznej i w znacznym stopniu ciepła (szczególnie w systemach wielkowiejskich) od zewnętrznych dostaw tego rodzaju nośników energii. Dotychczas koszty produkcji energii elektrycznej i ciepłej wytwarzanej z węgla były wyraźnie niższe od kosztów energii produkowanej z wykorzystaniem ropy naftowej, gazu ziemnego i innych nośników energii. Wspomniane relacje kosztów w przyszłości mogą jednak się zmienić wraz z zaostrzeniem przez Unię Europejską wymagań ekologicznych, w tym zwłaszcza w zakresie dopuszczalnej emisji dwutlenku węgla. Ponieważ przy spalaniu węgla powstają szczególnie duże ilości dwutlenku węgla⁶, energetyka bazująca głównie na tym surowcu – jak to ma miejsce w Polsce – jest w większym stopniu narażona na skutki decyzji Unii dotyczących obniżenia limitów dwutlenku węgla⁷ niż energetyka wykorzystująca inne niż węgiel nośniki energii pierwotnej. Dlatego należy szukać systemowych rozwiązań, zmniejszających negatywne oddziaływanie na atmosferę produkcji energii elektrycznej i ciepłej na bazie węgla. Służyć temu będzie, na przykład, wdrożenie na skalę przemysłową tzw. czystych technologii węglowych (ang. *clean coal technology* – CCT) umożliwiających poprawę jakości węgla jako paliwa, zwiększenie sprawności procesów przemiany energii pierwotnej w energię elektryczną i ciepłą, a także usunięcie ze spalin powstałych przy spalaniu węgla zanieczyszczeń trujących atmosferę.

Bez wprowadzenia CCT, wytwarzanie energii elektrycznej i ciepłej z wykorzystaniem węgla może w przyszłości okazać się nieracjonalne z uwagi na wysokie koszty spełnienia norm ochrony środowiska. Tym bardziej, że przygotowywane jest nowe międzynarodowe porozumienie w sprawie dalszego ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, które zastąpi *Protokół z Kioto*. Krokiem w tym kierunku było przyjęcie na szczycie Unii Europejskiej w marcu 2007 r. trzech celów ilościowych w zakresie ochrony klimatu⁸. Na tej podstawie Komisja Europejska przygotowała zestaw dokumentów składających się na tzw. pakiet energetyczno-klimatyczny, ujmujący wspomniane cele w przepisach prawa wspólnotowego.

⁶ Wytworzenie jednostki energii w spalaniu węgla powoduje o 70% większą emisję CO₂ niż przy wykorzystaniu w tym celu gazu ziemnego.

⁷ Komisja Europejska (decyzją z marca 2007 r.) przyznała Polsce prawo do emisji CO₂ w latach 2008–2012 na średniorocznym poziomie 208,5 mln ton (Polska występowała o zgodę na 284,6 mln ton). W latach 2005–2007 dopuszczalny pułap emisji był prawie o 13% wyższy i wynosił średnio 239,1 mln ton w skali roku. Komunikat prasowy KE IP/07/412 z 26.03.2007 r. oraz IP/09/794 z 15.05.2009 r. Jeśli przyznany Polsce limit emisji CO₂ okaże się zbyt niski, elektrownie i elektrociepłownie będą musiały dokupić brakującą pulę uprawnień na wolnym rynku albo wdrożyć kosztowne technologie proekologiczne, albo też po prostu ograniczyć produkcję energii i wraz z tym ilość zanieczyszczeń emitowanych do atmosfery. W konsekwencji spowoduje to trudny jeszcze w tej chwili do oszacowania wzrost cen energii.

⁸ Chodzi o redukcję emisji CO₂ o 20% w stosunku do poziomu z 1990 r., a także zwiększenie do 20% udziału odnawialnych źródeł energii w bilansie energetycznym UE oraz zapewnienie 10% udziału biopaliw w łącznym zużyciu paliw w transporcie.

Pakiet energetyczno-klimatyczny został zaakceptowany przez Parlament Europejski w grudniu 2008 r.

Obecny stan górnictwa węgla kamiennego

Na początku lat dziewięćdziesiątych polskie górnictwo węgla kamiennego przeszło w okres głębokich przemian prorynkowych. Czynnikiem zasadniczo komplikującym proces zmian były specyficzne cechy sektora, takie jak: przestarzała struktura organizacyjna, wysoce scentralizowany sposób zarządzania, przerosty pracowników na powierzchni w stosunku do liczby górników „na dole”, olbrzymie i szybko narastające zadłużenie, a także nierespektowanie wymagań rachunku ekonomicznego, wyrażające się w słabym związku między kosztami wydobycia a ceną węgla oraz między wydajnością pracy a wysokością wynagrodzeń pracowników. Celem nadrzędnym działań restrukturyzacyjnych – realizowanych zgodnie z kierunkami wyznaczonymi w programach rządowych adresowanych do górnictwa⁹ – jest racjonalne i efektywne gospodarowanie krajowymi złożami węgla kamiennego.

W ten sposób mają powstać warunki do:

– zapewnienia stabilnych dostaw węgla kamiennego w ilości pokrywającej krajowe zapotrzebowanie na ten nośnik energii, a także umożliwiającej eksport przynajmniej 20 mln ton; nie będzie to możliwe bez uruchomienia nowych złóż węgla, a także eksploatacji pokładów o niekorzystnej charakterystyce geologicznej (cienkich, o grubości do 1,5 m oraz nieregularnych), wymagających zastosowania specjalnych technik wydobywczych; w innym wypadku nie uda się powstrzymać sukcesywnego spadku wydobycia węgla kamiennego, co może doprowadzić do okresowych braków krajowego surowca na rynku, jak to miało miejsce w 2008 r.;

– utrzymania konkurencyjności polskiego węgla kamiennego na rynku wspólnotowym i światowym; w tym kontekście niezbędne jest głównie pozyskanie wysoko wydajnych technologii wydobycia oraz wymiana zdekapitalizowanej w dużym stopniu infrastruktury technicznej w kopalniach.

W ramach przebudowy strukturalnej górnictwa węgla kamiennego nastąpiły istotne zmiany w organizacji sektora, powiązane ze zmniejszeniem zdolności wytwórczych oraz ograniczeniem zatrudnienia¹⁰. Sprzyjający klimat do

⁹ *Restrukturyzacja górnictwa węgla kamiennego w latach 2004–2006 oraz strategia na lata 2007–2010*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 27.04.2004 r.; *Plan dostępu do zasobów węgla kamiennego w latach 2004–2006 oraz plan zamknięcia kopalń w latach 2004–2007*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 7.09.2004 r.; *Strategia działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007–2015*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 31.07.2007 r.

¹⁰ Przykładowo, w latach 2003–2006 w górnictwie węgla kamiennego zmniejszono moce produkcyjne o 6,6 mln ton w skali roku oraz obniżono zatrudnienie o 17,1 tys. osób. Z perspektywy dzisiejszych

reformowania górnictwa stworzyła restrukturyzacja zobowiązań kopalń, o łącznej wartości około 24 mld zł w latach 1990–2006 (w tym ponad 18 mld zł w 2003 r.), w ramach której zdecydowana większość długów została umorzona, a spłata pozostałej ich części odroczone znacznie w czasie i rozłożona na raty. W ten sposób z górnictwa zdjęto garb zadłużenia – którego wielkość szybko rosła w konsekwencji lawinowego narastania odsetek od zobowiązań – usuwając jedną z głównych przeszkód na drodze do stabilizacji finansowej sektora. Kopalniom węgla kamiennego przyznana została pomoc publiczna, wynosząca w latach 2004–2006 w sumie 6,23 mld zł, z czego we wskazanym okresie wykorzystano 4 mld zł. Środki te zostały przeznaczone głównie na wsparcie restrukturyzacji zatrudnienia, a także działań związanych ze zmianami strukturalnymi w górnictwie (zamykanie nierentownych kopalń, łączenie kopalń w większe firmy)¹¹. Rządowa strategia dla górnictwa z lipca 2007 r. przewiduje dalsze wspieranie sektora środkami publicznymi (głównie w zakresie inwestycji), o ile tylko pozwoli na to sytuacja finansowa państwa. W budżecie na 2009 r. środki na tzw. inwestycje początkowe w górnictwie nie zostały jednak ujęte.

Dzisiejsza organizacja górnictwa węgla kamiennego zasadniczo odbiega od kształtu sektora w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. Przede wszystkim zmniejszyła się liczba kopalń (z 70 w 1992 r. do 30 w 2007 r.). Większość z obecnie funkcjonujących została skupiona w trzech dużych holdingach, z których największy – obejmujący 16 kopalń – stanowi Kompania Węglowa SA w Katowicach (tabela 3). Trwają także prace nad budową Grupy Węglowo-Koksowej opartej na Jastrzębskiej Spółce Węglowej SA¹². Ponadto łączeniu podlegają spółki zajmujące się restrukturyzacją kopalń¹³. W górnictwie węgla kamiennego w końcu 2008 r. zatrudnionych było łącznie 120 tys. osób (w tym 93 tys. „na dole”), ponadtrzykrotnie mniej niż w 1989 r. (416 tys.).

trudności z pełnym zaspokojeniem zapotrzebowania odbiorców krajowych na węgiel, zasadność decyzji o inwestowaniu w ograniczenie zdolności wytwórczych (co w dodatku wymagało zaciągnięcia kredytu w Banku Światowym) może budzić wątpliwości.

¹¹ Ponieważ do wykorzystania pozostał jeszcze limit pomocy publicznej w wysokości 2,23 mln zł, Polska wystąpiła w lutym 2007 r. do Komisji Europejskiej o przedłużenie pomocy na restrukturyzację przemysłu węglowego, na co otrzymała zgodę.

¹² W ramach budowy Grupy Węglowo-Koksowej przewiduje się wniesienie do Jastrzębskiej Spółki Węglowej SA większościowych pakietów: Koksowni „Przyjaźń” Sp. z o.o., Polskiego Koksu SA, Kombinatu Koksochemicznego „Zabrze” SA oraz Wałbrzyskich Zakładów Koksowniczych „Victoria” SA. Ostateczny kształt Grupy może jeszcze się zmienić. Zob. Korekta programu rządowego *Strategia działalności górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007–2015*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, marzec 2009 r.

¹³ Chodzi o Spółkę Restrukturyzacji Kopalń SA oraz Bytomską Spółkę Restrukturyzacji Kopalń Sp. z o.o.

Tabela 3

Firmy zajmujące się w Polsce wydobywaniem węgla kamiennego

<p>Kompania Węglowa SA w Katowicach, obejmująca 16 KWK¹⁾ zgrupowanych w:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Centrum Wydobywczym Zachód (KWK „Knurów”, „Sośnica–Makoszowy” i „Szczygłowice”); 2. Centrum Wydobywczym Północ (KWK „Bielszowice”, „Halemba–Wirek”, „Bobrek–Centrum”, „Pokój” i Zakład Górniczy „Piekary”); 3. Centrum Wydobywczym Wschód (KWK „Bolesław Śmiały”, „Piast”, „Brzeszcze–Silesia” i „Ziemowit”); 4. Centrum Wydobywczym Południe (KWK „Rydułtowy–Anna”, „Chwałowice”, „Marcel” oraz „Jankowice”).
<p>Katowicki Holding Węglowy SA w Katowicach (KHW), obejmujący KWK: „Murcki”, „Staszic”, „Mysłowice–Wesoła”, „Wieczorek”, „Wujek” oraz „Kazimierz–Juliusz” Sp. z o.o.</p>
<p>Jastrzębska Spółka Węglowa SA w Jastrzębiu Zdroju (JSW), obejmująca KWK „Borynia”, „Budryk”, „Jas–Mos”, „Krupiński”, „Pniówek” oraz „Zofiówka”.</p>
<p>Południowy Koncern Węglowy SA w Jaworznie (PKW), obejmujący Zakłady Górnicze „Sobieski” oraz „Janina”.</p>
<p>Lubelski Węgiel „Bogdanka” SA w Bogdance</p>
<p>Siltech Sp. z o.o. w Zabrze</p>

¹⁾ KWK – kopalnia węgla kamiennego.

Źródło: *Strategia działalności górnictwa...*, op.cit., s. 8–9.

Docelowo przewiduje się prywatyzację przedsiębiorstw górniczych, w tym również przy wykorzystaniu Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie. W czerwcu 2009 r. bardzo udanie na GWP zadebiutował Lubelski Węgiel „Bogdanka” SA¹⁴. W ocenie Ministerstwa Skarbu Państwa, nadspodziewanie duże zainteresowanie akcjami „Bogdanki” stanowi dobrą prognozę dla kolejnych prywatyzacji w sektorze węgla kamiennego (JSW, KHW), które jednak nastąpią najwcześniej w 2010 r. Środki pozyskane na giełdzie „Bogdanka” zamierza przeznaczyć na sfinansowanie uruchomienia nowych złóż węgla, co pozwoli na podwojenie produkcji węgla od 2014 r. (do 11 mln ton), a także modernizację technologii wydobywania¹⁵.

¹⁴ Wartość oferty „Bogdanki” wyniosła 528 mln zł, co plasuje ją na czwartym miejscu w rankingu największych nowych emisji spółek Skarbu Państwa, które pozyskały kapitał na polskim rynku giełdowym (po PGNiG, ENEA i Grupie LOTOS).

¹⁵ W 2010 r. spółka zamierza uruchomić pierwszą ścianę eksploatowaną techniką strugową, co pozwoli na eksploatację pokładów o grubości poniżej 1,2 m, które trudno jest dźwżyć tradycyjną techniką kombajnową.

Mimo że górnictwo węgla kamiennego przynosi już zyski¹⁶, nie można uznać, że jest to sektor o ugruntowanej sytuacji ekonomiczno-finansowej, zwłaszcza w kryzysie. Problemem wciąż są wysokie koszty wydobycia węgla, których dynamika w 2008 r. wyraźnie przyspieszyła (rysunek 2), w konsekwencji czego średni jednostkowy koszt wydobycia węgla był w 2008 r. o prawie 22% wyższy niż w 2007 r.¹⁷ Niekorzystne tendencje widoczne są także pod względem wydajności pracy, której wskaźnik od 2006 r. systematycznie się obniża. W rezultacie, o ile w 2006 r. statystyczny górnik wydobyl 793 tony węgla kamiennego, to w 2008 r. o 95 ton mniej. Jest to konsekwencją wyczerpywania się najłatwiej dostępnych złóż węgla, jak również wykorzystywania przestarzałych technologii wydobycia oraz mocno już zdekapitalizowanej infrastruktury technicznej. W rezultacie, kopalnie – ze względu na zbyt małe wydobycie węgla – nie są w stanie w pełni pokryć krajowego popytu na ten surowiec. Firmy górnicze mają niekiedy także kłopoty z jego sprzedażą, bowiem bywa droższy od węgla importowanego z Rosji, Czech, a nawet Stanów Zjednoczonych. Z tych powodów część dotychczasowych konsumentów węgla krajowego zaczęła wykorzystywać węgiel importowany i prawdopodobnie zdecyduje się na takie rozwiązanie również w latach następnych. Należy się zatem liczyć z dalszym wzrostem importu tego surowca¹⁸ (rysunek 1). Napływ do Polski coraz większych ilości węgla z zagranicy potwierdza słabość krajowego górnictwa węgla kamiennego, które po prostu nie jest w stanie sprostać oczekiwaniom rynku, zarówno pod względem podaży węgla, jak i jego ceny. Aby poprawić konkurencyjność polskiego węgla, potrzebne są duże inwestycje, których realizacja w sytuacji kryzysu napotyka poważne przeszkody (między innymi z uwagi na kłopoty kopalń z wygospodarowaniem odpowiednich środków własnych oraz mniejszą dostępność i wyższy koszt kredytu).

Problemy ze zbytem węgla będą rzutowały na kondycję firm górniczych, których rentowność zależy również od kształtowania się cen na rynku wewnętrznym

¹⁶ W 2008 r. polskie górnictwo węgla kamiennego wypracowało ponad 740 mln zł zysku netto, głównie za sprawą JSW (568 mln zł) oraz „Bogdanki” (156 mln zł).

¹⁷ Wysoką efektywnością kosztową, zwłaszcza na tle kopalń śląskich, odznacza się lubelska „Bogdanka”, w której średni jednostkowy koszt wydobycia tony węgla wynosi około 140 zł i jest przynajmniej o 40% niższy niż na Śląsku. Jest to możliwe dzięki dobrym warunkom górnictwo-geologicznym (regularna budowa i niemal poziome zaleganie pokładów węgla), umożliwiającym daleko idącą mechanizację prac. Inną cechą „Bogdanki” są relatywnie małe zagrożenia naturalne, głównie niewielkie ryzyko wybuchu metanu.

¹⁸ W latach 2006–2008 import węgla do Polski niemal się podwoił, wzrastając do poziomu 10,1 mln ton. W 2009 r., według niektórych ocen, import węgla może wynieść 15–20 mln ton. Równocześnie kopalnie – wobec konieczności wywiązania się z długoterminowych umów z krajowymi odbiorcami węgla – musiały ograniczyć jego eksport, którego wielkość od 2005 r. stopniowo maleje. W konsekwencji w 2008 r., po raz pierwszy od bardzo długiego czasu, import węgla przekroczył wielkość jego eksportu. Jest prawdopodobne, że w kolejnych latach ujemne saldo wymiany jeszcze się pogłębi.

i światowym¹⁹. W latach 2005–2007 średnioroczny wskaźnik cen węgla w Polsce rósł stosunkowo wolno (miały miejsce także przejściowe jego spadki) i w 2007 r. doszedł do 191,1 zł za tonę (rysunek 2). W 2008 r. ceny węgla podskoczyły aż o 37,5%, do 262,3 zł za tonę. Jeśli kopalnie mają być firmami rentownymi, ceny węgla na rynku krajowym muszą być tak skalkulowane, aby z pewną nadwyżką pokrywać koszty wydobycia, które przecież nie stoją w miejscu. Równocześnie ceny te muszą być konkurencyjne w stosunku do cen węgla importowanego. Dlatego, aby polscy dostawcy utrzymali pozycję rynkową, muszą poszukiwać możliwości znacznej poprawy wydajności pracy. W innym wypadku trudno będzie zahamować wzrost kosztów wydobycia i poprawić konkurencyjność cenową.

Najważniejsze problemy sektora

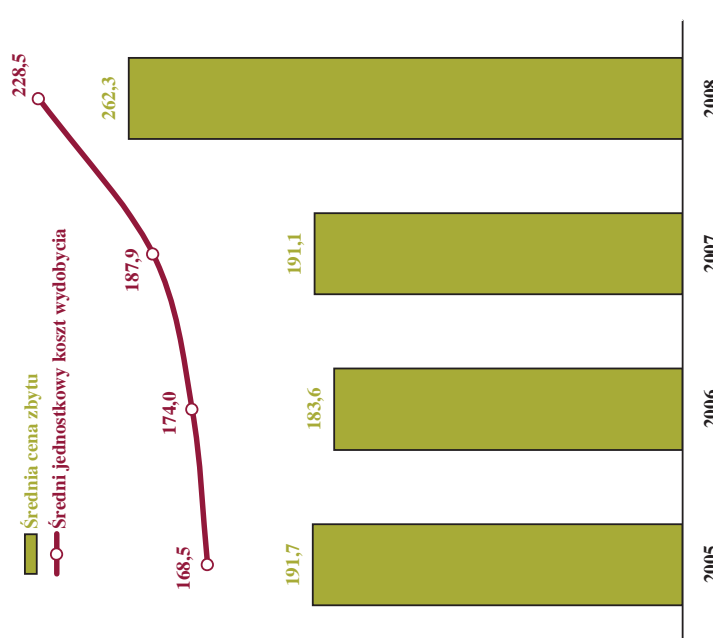
Kluczowym wyzwaniem, z którym musi się uporać polskie górnictwo, jest ustabilizowanie wydobycia węgla kamiennego na poziomie gwarantującym zaspokojenie potrzeb odbiorców wewnętrznych, a także umożliwiającym eksport pewnej ilości tego surowca. Zapewni to dominujący udział krajowych dostawców węgla na polskim rynku (ważny z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego), jak również pozwoli na korzystanie z efektów dobrej koniunktury na światowym rynku węgla. Aby powstrzymać spadek wydobycia, niezbędne są inwestycje mające na celu między innymi udostępnienie nowych pól i poziomów eksploatacyjnych. W trakcie dotychczasowych działań restrukturyzacyjnych – ukierunkowanych przede wszystkim na obniżenie kosztów produkcji, a także zmniejszenie mocy wytwórczych i zatrudnienia – sfera inwestycji została wyraźnie zaniedbana, co spowodowało ograniczenie frontów wydobywczych oraz samego wydobycia²⁰. Potrzeby górnictwa węgla kamiennego w zakresie środków inwestycyjnych oceniane są przynajmniej na 19,5 mld zł do 2015 r., z czego 10,3 mld zł trzeba będzie przeznaczyć na inwestycje budowlane i infrastrukturalne oraz 9,2 mld zł na zakup wysoko wydajnych maszyn i urządzeń. Unowocześnienie parku maszynowego

¹⁹ W 2008 r. ceny węgla na rynku światowym podlegały silnym wahaniom wraz ze zmianami cen innych paliw, zwłaszcza ropy naftowej. Na początku 2008 r. tzw. indeks węglowy (cena osiągnięta w największych portach przeładunkowych Europy Zachodniej – Amsterdamie, Rotterdamie i Antwerpii) wynosił 130,2 USD/t, w lipcu – 210 USD/t, w październiku – 100 USD/t; w grudniu 2008 r. indeks obniżył się do 81 USD/t, zaś w maju 2009 r. – do 63,5 USD/t. Średnioroczna wartość indeksu węglowego w 2008 r. wyniosła 147,2 USD/t, o 66,3% więcej niż w 2007 r. W wypadku węgla z Rosji widoczne były podobne tendencje – w I połowie 2008 r. przeciętna wartość indeksu węglowego wyniosła 110,0 USD/t, natomiast w II półroczu – 84,0 USD/t. Wahania cen węgla rzutują na zmiany zarówno opłacalności eksportu węgla z Polski, jak i konkurencyjności cenowej węgla importowanego. *Informacja o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w 2008 r. ...*, op. cit., s. 3–5 oraz analogiczna publikacja dotycząca okresu styczeń–maj 2009 r., s. 3–4.

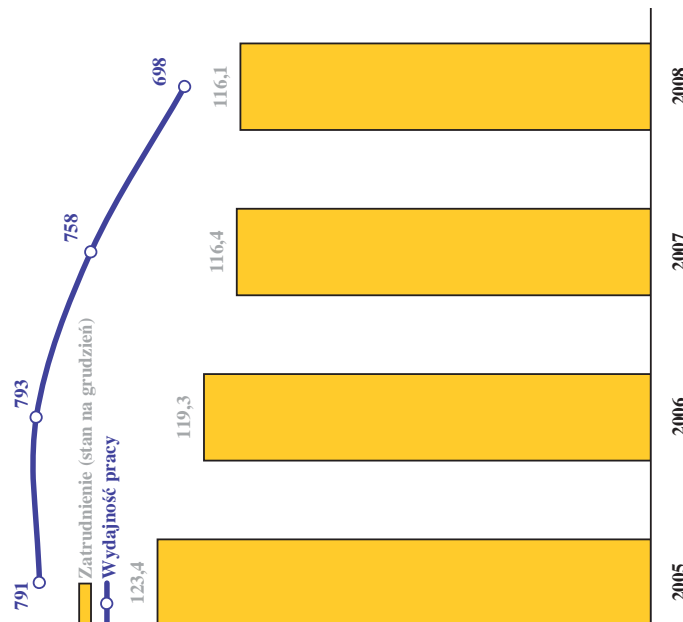
²⁰ Por. *Polska 2008. Raport o stanie gospodarki*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2008, s. 116.

Rysunek 2

**Średnia cena zbytu oraz średni koszt wydobycia
1 tony węgla kamiennego w Polsce w latach 2005–2008
(w zł)**



**Zatrudnienie ogółem (w tys. osób) oraz wydajność
pracownika w skali roku (w tonach) w górnictwie
węgla kamiennego w Polsce w latach 2005–2008**



Źródło: *Informacja o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego...*, op.cit., lata 2005–2008.

oraz technologii poprawi stan w zakresie tzw. technicznego uzbrojenia pracy. Będzie to sprzyjać obniżeniu jednostkowych kosztów wydobycia węgla, jak również umożliwi wzrost wydajności pracy.

Podstawowym źródłem finansowania wspomnianych inwestycji powinny być fundusze własne firm górniczych, przy ewentualnym wsparciu budżetu państwa (w grę może wchodzić dofinansowanie tzw. inwestycji początkowych). Ponieważ możliwości finansowe kopalń są zdecydowanie niewystarczające, spółki węglowe przewidują sprzedaż akcji na giełdzie i wykorzystanie uzyskanych w ten sposób środków na cele inwestycyjne. Pod uwagę brane są również inne rozwiązania, takie jak emisja obligacji czy pozyskanie maszyn i urządzeń w drodze leasingu. Trzeba przy tym pamiętać, że inwestycje w górnictwie stanowią na ogół przedsięwzięcia bardzo kapitałochłonne i czasochłonne, zaś wymierne ich efekty mogą się pojawić dopiero po dłuższym czasie.

Zdecydowanej poprawy wymaga bezpieczeństwo pracy w kopalniach, szczególnie pod ziemią. Chociaż liczba wypadków śmiertelnych po 2006 r. wyraźnie się zmniejszyła, nie ulega jednak wątpliwości, że praca „na dole” nadal obarczona jest zwiększonym ryzykiem (tabela 4). Stan rzeczy w pewnym stopniu może zmienić automatyzacja wydobycia węgla z miejsc szczególnie zagrożonych tąpnięciami i wybuchem metanu, a także zastosowanie przy pracach udostępniających nowe pokłady węgla (drażnienie chodników, przygotowywanie ścian wydobywczych itp.) nowoczesnego wyposażenia.

Tabela 4

Statystyka wypadków w górnictwie węgla kamiennego w Polsce w latach 2006–2008

Wyszczególnienie	2006	2007	2008
Wypadki ogółem, w tym:	2321	2505	2551
– wypadki śmiertelne	45	16	24
– wypadki ciężkie	16	18	19

Źródło: *Stan bezpieczeństwa i higieny pracy w górnictwie w 2008 roku*, Wyższy Urząd Górniczy, Katowice, marzec 2009 r., s. 48-49.

Wciąż nie udało się całkowicie wyeliminować z górnictwa różnego rodzaju nieprawidłowości, polegających zwłaszcza na „ustawianiu” przetargów na dostawy węgla pod wybrane firmy, sprzedawaniu węgla przez wielu pośredników, a także wadliwych rozliczeniach kopalń z firmami zewnętrznymi wykonującymi

niektóre prace górnicze (uruchamianie nowych pokładów, roboty likwidacyjne w miejscach gdzie zakończono wydobywanie węgla). Przez lata wokół kopalń narosło wiele trudnych do zwalczenia patologicznych układów biznesowych, w konsekwencji których z górnictwa węgla kamiennego – według niektórych ocen – wypływa rocznie 1–1,2 mld zł²¹.

Potrzeba nowego spojrzenia

Polska dysponuje dużymi zasobami węgla, ale gospodaruje nimi mało racjonalnie. Dotychczas wydobywanie koncentrowało się na najbardziej wydajnych ścianach, zaś węgiel znajdujący się w miejscach, gdzie eksploatacja jest utrudniona ze względu na cechy złoża i/lub warunki bezpieczeństwa, po prostu pozostawiano pod ziemią, uznając wydobywanie za nieopłacalne. W praktyce oznacza to, że zasoby takie były bezpowrotnie tracone, bowiem wznowienie wydobywania węgla w miejscach pominiętych w trakcie eksploatacji złoża byłoby technicznie trudne i kosztowne, a często w ogóle niemożliwe (na przykład po zamknięciu kopalni). Szacuje się, iż może chodzić w sumie o 5-6 mld ton węgla, których wydobywanie dotąd nie planowano z uwagi na znaczne koszty pozyskania odpowiednich technologii, umożliwiających na przykład eksploatację pokładów cienkich. Sięgnięcie po tego rodzaju pokłady jest alternatywą dla uruchamiania coraz niższych poziomów wydobywania węgla. Górnictwo w Polsce systematycznie drąży coraz głębiej położone złoża (obecnie nawet do 1300 m), co wiąże się ze wzrostem zagrożeń dla górników, a także zwiększonymi kosztami funkcjonowania kopalń.

Zaostrzenie limitów emisji dwutlenku węgla powoduje, że wydobywanie węgla i następnie jego spalanie (w celu wytworzenia energii elektrycznej lub ciepłej) staje się podejściem cokolwiek anachronicznym. Trzeba szukać nowych rozwiązań, zacząć wdrażać na szeroką skalę technologie czystego węgla, w ramach których można wyodrębnić²²:

1) technologie, które wzbogacają węgiel (chodzi o oddzielanie zanieczyszczeń substancjami mineralnymi) i w ten sposób poprawiają jakość węgla jako paliwa; spalanie węgla o wysokiej wartości opałowej oraz o niskiej zawartości zanieczyszczeń przyczynia się do obniżenia emisji dwutlenku węgla, a także popiołu oraz dwutlenku siarki (SO₂);

2) technologie, które poprawiają sprawność przemiany energetycznej przy produkcji energii elektrycznej oraz ciepłej; można to osiągnąć przez:

²¹ Wypowiedź posła P. Poncyłjusza na łamach „Forbes”, nr 1/2007, s. 12.

²² W. Suwała: *Technologie czystego węgla*, Biuro Analiz Sejmowych, „INFOS” nr 7 z 10.04.2008 r., s. 1–4.

- wzrost temperatury i ciśnienia pary w kotłach opalanych węglem (tzw. parametry nadkrytyczne);
 - nową konstrukcję kotłów działających w niższych niż tradycyjne temperaturach (tzw. kotły fluidalne);
 - zgazowanie węgla, które w przyszłości będzie mogło być prowadzone także pod ziemią, czyli bezpośrednio w złożu²³; w wyniku zgazowania węgla powstaje gaz syntezowy, który można wykorzystywać do produkcji prądu i ciepła w cyklu skojarzonym (reaktory typu IGCC – ang. *integrated gasification combined cycle*), chemikaliów (metanolu, amoniaku, tlenku węgla, alkoholi), a także paliw płynnych (na bazie syntezy Fischera-Tropscha)²⁴;
- 3) technologie umożliwiające usunięcie zanieczyszczeń ze spalin powstałych przy spalaniu węgla (odpylanie, odsiarczanie, odazotowanie, a w przyszłości usuwanie dwutlenku węgla).

Stosowanie technologii poprawiających sprawność przemiany energetycznej oraz oczyszczania spalin wiąże się z potrzebą tzw. sekwestracji CO₂ (ang. *carbon capture and storage* – CCS), polegającej na wychwytywaniu tego gazu ze spalin, następnie transportowaniu go do specjalnych miejsc składowania i wtłoczeniu pod ziemię do odpowiedniej formacji geologicznej w celu trwałego przechowywania. Stosowany obecnie sposób wychwytywania dwutlenku węgla wykorzystuje absorpcję chemiczną i jest wysoce energochłonny, co znacząco podnosi koszty produkcji energii (o 45–70%). Przewiduje się, że w latach 2015–2020 wspomniane technologie powinny już nadawać się do stosowania na skalę przemysłową²⁵.

Trzeba pomyśleć o szerszym wykorzystywaniu do celów gospodarczych (zwłaszcza energetycznych) metanu wychwytywanego przy wydobywaniu węgla – obecnie jest to 800-820 mln m³ w skali roku, natomiast w ciągu najbliższych

²³ Dzięki temu, że proces spalania węgla odbywałby się pod ziemią, może on być tańszy i bardziej przyjazny środowisku niż wydobywanie węgla na powierzchnię (funkcjonowanie kopalń związane jest z degradacją środowiska) i następnie jego spalanie w celu produkcji energii elektrycznej i ciepła (emisja CO₂). Problemem jest natomiast utrzymanie procesu spalania węgla pod ziemią pod należytą kontrolą oraz ewentualna ucieczka uzyskanego w ten sposób gazu. Na razie prowadzi się prace badawcze w tym kierunku; do wykorzystania technologii podziemnego zgazowania węgla na skalę przemysłową jeszcze daleko.

²⁴ Z wykonanych w 2006 r. analiz wynika, że barierą opłacalności produkcji paliw płynnych z węgla stanowi cena ropy naftowej, wynosząca 70 dolarów za baryłkę. Rentowność całego przedsięwzięcia zależy od wysokości opłat z tytułu emisji CO₂ – od pewnego ich poziomu produkcja paliw płynnych z węgla traci sens ekonomiczny. Jest to tym istotniejsze, że w procesie zgazowania emisja CO₂ jest większa niż przy tradycyjnym spalaniu węgla.

²⁵ Obecnie Komisja Europejska poszukuje lokalizacji dla 10-12 prototypowych instalacji CCS, które będą zbudowane przy wydatnym wsparciu funduszy UE (jest szansa, że przynajmniej jedna taka instalacja powstanie w Polsce).

6-7 lat ilość metanu do wykorzystania wzrośnie prawdopodobnie do 1 mld m³ rocznie. Dotychczas zagospodarowywane jest tylko około 150 mln m³ uwolnionego gazu, tak więc rezerwy są nadal bardzo duże.

*

Sytuacja w polskim górnictwie węgla kamiennego pokazuje, że do zabezpieczenia zapotrzebowania odbiorców krajowych na paliwa kopalne nie wystarczą bogate złoża węgla, bowiem trzeba jeszcze mieć sprawnie działające kopalnie. W najbliższych latach najważniejszym zadaniem, przed którym stoi górnictwo, jest doinwestowanie tego sektora w celu zahamowania tendencji spadkowej w wydobyciu węgla, a także poprawy efektywności kosztowej kopalń oraz bezpieczeństwa pracy. W przyszłości natomiast musi się zmienić podejście do węgla kamiennego jako nośnika energii, aby można było sprostać zaostrenym wymaganiom Unii Europejskiej pod względem emisji dwutlenku węgla. Jest to jednak problem wykraczający poza samo górnictwo węgla kamiennego i w dużym stopniu dotyczący energetyki oraz innych konsumentów tego surowca. Jeśli nie zostaną wprowadzone niezbędne zmiany technologiczne, stosowanie węgla jako nośnika energii przestanie być opłacalne i górnictwo zacznie tracić najważniejszych klientów (elektrownie, ciepłownie, koksownie), którzy będą musieli przestawić się na korzystanie z nośników bardziej przyjaznych dla środowiska naturalnego.

dr Paweł Wieczorek



USTALENIA NIEKTÓRYCH KONTROLI

Zenobia Kazimierczak
Bożena Nowaszczuk

REGULOWANIE STANU PRAWNEGO I FAKTYCZNEGO NIERUCHOMOŚCI

Znaczna część nieruchomości należących do gminnych zasobów oraz zasobu Skarbu Państwa, którymi gospodarują wójtowie¹ (burmistrzowie, prezydenci miast) i starostowie, nie ma uregulowanego stanu prawnego². Jest to wynik wieloletnich zaniedbań i niewspółmiernych do potrzeb działań administracji samorządowej i rządowej. Uregulowanie stanu faktycznego i prawnego nieruchomości wymaga dużego nakładu pracy i znacznych wydatków. Dotychczas prace te przebiegały powoli i obejmowały głównie nieruchomości, które przewidziano do sprzedaży lub odpłatnego udostępnienia innym podmiotom.

Istotnym problemem bywa często brak dokumentacji potwierdzającej prawo własności nieruchomości Skarbu Państwa lub gmin. Niezbędne jest wówczas opracowanie dokumentów geodezyjno-kartograficznych oraz wystąpienie o stwierdzenie nabycia nieruchomości na drodze sądowej. Rzadko podejmowano jednak takie działania ze względu na niedostatek pieniędzy oraz wykwalifikowanej kadry w urzędach gmin i starostwach powiatowych.

W celu przyspieszenia i kompleksowego uregulowania stanu prawnego nieruchomości będących własnością jednostek samorządu terytorialnego i Skarbu

¹ W każdym wypadku wymienienia wójtów, jako reprezentantów gmin należy również rozumieć burmistrzów i prezydentów miast.

² Na potrzeby kontroli, jako nieuregulowany stan prawny nieruchomości przyjęto takie sytuacje, w których dla nieruchomości nie została założona księga wieczysta lub w księdze wieczystej figurował inny właściciel niż gmina lub Skarb Państwa oraz gdy dla jednej nieruchomości prowadzona jest więcej niż jedna księga.

Państwa, Sejm RP uchwalił 7 września 2007 r. ustawę o ujawnianiu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego³ (zwaną dalej ustawą ujawniającą). Mimo że obowiązujące do czasu uchwalenia tej ustawy przepisy dawały możliwość uporządkowania stanu faktycznego i prawnego, nowa ustawa miała niejako wymusić zintensyfikowanie tych prac, między innymi przez określenie terminów realizacji poszczególnych zadań. Ze względu na zakres i skalę zaniedbań, wykonanie ich w pierwotnych terminach wskazanych przez ustawodawcę okazało się niemożliwie. Z tego też powodu ustawę znowelizowano, przedłużając terminy o rok.

Na mocy ustawy starostowie zostali zobowiązani do:

- złożenia do sądów, w terminie do 19 listopada 2009 r.⁴, wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa;
- przedkładania właściwym wojewodom miesięcznych sprawozdań z wykonania obowiązku złożenia do sądu wniosków o ujawnienie prawa własności nieruchomości;
- sporządzenia wykazów nieruchomości należących do zasobów Skarbu Państwa oraz do zasobów jednostek samorządu terytorialnego i przekazania ich właściwym organom do 19 maja 2009 r.⁵;
- upowszechnienia wśród mieszkańców powiatu informacji o potrzebie sprawdzenia ksiąg wieczystych z rzeczywistym stanem prawnym nieruchomości będących ich własnością.

Wójtów ustawa zobowiązała do:

- złożenia do sądów wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych praw własności nieruchomości należących do zasobów gminnych w terminie do 19 listopada 2009 r.⁶;
- przedkładania właściwym wojewodom miesięcznych sprawozdań z wykonania obowiązku złożenia do sądu wniosków o ujawnienie prawa własności nieruchomości.

Niezbędnym warunkiem kompleksowego uregulowania stanu prawnego nieruchomości należących do samorządu i Skarbu Państwa jest posiadanie przez wójtów i starostów pełnej informacji o wielkości i stanie prawnym zasobu, którym gospodarują. Dane te powinny być ujęte w bazie danych ewidencyjnych.

³ DzU nr 191, poz. 1365, ze zm.

⁴ Pierwotnie termin ten został określony na 19.11.2008 r.

⁵ Pierwotnie termin ten został określony na 19.05.2008 r.

⁶ Pierwotnie termin ten został określony na 19.11.2008 r.

Na mocy przepisów starostowie są zobowiązani do prowadzenia: ewidencji gruntów i budynków⁷ oraz ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa⁸. Wójtowie zaś – do prowadzenia ewidencji nieruchomości należących do gminnych zasobów⁹.

Jak wykazała kontrola, istniejąca baza danych ewidencyjnych o nieruchomościach nie umożliwiała pozyskania rzetelnych i pełnych danych o liczbie, powierzchni i stanie prawnym nieruchomości. Dane zgromadzone w ewidencji gruntów i budynków w większości skontrolowanych jednostek nie odzwierciedlały stanu faktycznego. Przyczyną tego są wieloletnie zaniedbania w ich aktualizacji, wynikające między innymi z braku nadzoru starostów nad systematycznym wprowadzaniem zmian do ewidencji oraz braku przepływu informacji zarówno między poszczególnymi komórkami starostw, jak i między gminami a starostwami. Mimo iż wójtowie mają bezpośredni dostęp do bazy danych ewidencji gruntów i budynków, to w większości objętych kontrolą gmin nie analizowano tych danych pod kątem zgodności ze stanem faktycznym. W wielu wypadkach wójtowie nie przekazywali również starostom dokumentacji niezbędnej do aktualizacji danych, ujętych w ewidencji gruntów i budynków.

Skutkiem nieuregulowania stanu prawnego nieruchomości oraz nierzetelności baz ewidencyjnych są znaczne utrudnienia w obrocie tymi nieruchomościami, a co za tym idzie ograniczenie możliwości pozyskiwania dochodów z tego tytułu. Warto zauważyć, że nieuregulowany stan prawny nieruchomości niekorzystnie wpływa na przebieg i terminowość procesu inwestycyjnego, a ma to szczególne znaczenie przy realizacji projektów z udziałem środków Unii Europejskiej.

Zaniedbania w aktualizacji danych ewidencyjnych dotyczą również nieruchomości wspólnot gruntowych, a więc takich nieruchomości, które są użytkowane przez ogół lub część mieszkańców na zasadach swoistej formy współwłasności. Zgodnie z art. 8 ust. 4 ustawy z 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych¹⁰, obszary gruntów osób uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej ustala się na podstawie wpisu do ewidencji gruntów i budynków, prowadzonej przez starostę. Wykaz nieruchomości stanowiących wspólnotę gruntową, wykaz osób uprawnionych do udziału we wspólnocie oraz

⁷ Art. 22 ust. 1 ustawy z 17.05.1989 r. – *Prawo geodezyjne i kartograficzne* (DzU z 2005 r., nr 240, poz. 2027, ze zm.).

⁸ Art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (DzU z 2004 r., nr 261, poz. 2603, ze zm.).

⁹ Art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

¹⁰ DzU nr 28, poz. 169, ze zm.

ustalenie wielkości przysługujących im udziałów należy również do kompetencji starosty.

Obecnie problemem jest ustalenie faktycznej liczby oraz powierzchni nieruchomości należących do wspólnot gruntowych. Nie ma też aktualnych danych o sposobie zagospodarowania tych nieruchomości oraz udziałowcach w poszczególnych wspólnotach. Źródłem informacji o liczbie, powierzchni i stanie prawnym wspólnot gruntowych nie może być ewidencja gruntów i budynków, która nie odzwierciedla stanu rzeczywistego. Wójtowie i starostowie często nie wiedzieli o istnieniu na obszarze gmin nieruchomości wspólnot gruntowych lub o sposobie ich zagospodarowania.

Cel i zakres kontroli

Celem kontroli¹¹ była ocena działań starostów i wójtów (burmistrzów, prezydentów) w zakresie aktualizacji stanu faktycznego i prawnego nieruchomości Skarbu Państwa, nieruchomości stanowiących gminny zasób nieruchomości oraz mienie gminne, dotyczących zwłaszcza:

- zaawansowania prac związanych z regulacją stanu faktycznego i prawnego tych nieruchomości oraz składania we właściwych sądach wniosków o ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego;

- stanu prac nad sporządzeniem przez starostów i przekazaniem właściwym wojewodom, marszałkom województw, wójtom, burmistrzom i prezydentom wykazów nieruchomości, o których mowa w art. 1 ust. 1 ustawy ujawniającej;

- aktualizacji wykazów nieruchomości stanowiących wspólnoty gruntowe oraz wykazów podmiotów uprawnionych do udziału we wspólnotach, tj. regulowania stanu prawnego wspólnot gruntowych.

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2007 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w 108 jednostkach kontrolowanych (72 gminach i 36 powiatach)¹². Oceny działań starostów i wójtów dokonano na podstawie kryterium legalności, gospodarności i rzetelności.

W ramach badań kontrolnych Najwyższa Izba Kontroli skierowała do wszystkich gmin w Polsce ankietę dotyczącą występowania na ich terenie wspólnot gruntowych, powierzchni oraz stanu prawnego wspólnot.

¹¹ Zob. *Informacja o wynikach kontroli pn. Aktualizacja stanu faktycznego i prawnego nieruchomości przez organy gospodarujące mieniem stanowiącym zasób nieruchomości Skarbu Państwa, gminny zasób nieruchomości i mienie gminne*, nr ewid. 12/2009/P/08/001/KAP.

¹² Czynności kontrolne zostały zakończone w grudniu 2008 r.

Ustalenia kontroli

Skala stwierdzonych nieprawidłowości spowodowała, że Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła działania starostów i wójtów w zakresie aktualizacji stanu faktycznego i prawnego nieruchomości należących do zasobu Skarbu Państwa i zasobów gminnych.

Regulowanie stanu prawnego nieruchomości

W powiatach objętych kontrolą do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, którym gospodarują starostowie, należało 133 569 działek ewidencyjnych, o łącznej powierzchni 164 335,9 ha, w tym 62,1% łącznej liczby działek miało nieuregulowany stan prawny, a ich powierzchnia stanowiła 37,9% łącznej powierzchni¹³. W gminach objętych kontrolą do gminnych zasobów nieruchomości należały 97 344 działki ewidencyjne, o łącznej powierzchni 28 716 ha, w tym 31,4% łącznej liczby działek miało nieuregulowany stan prawny, a ich powierzchnia stanowiła 34,4% łącznej powierzchni¹⁴.

Dane dotyczące liczby i powierzchni nieruchomości są jedynie danymi szacunkowymi, co wynika głównie z niewiedzy starostów i wójtów o stanie i wielkości zasobu nieruchomości, którym gospodarują. Rzetelnych danych nie można było również uzyskać ani z ewidencji nieruchomości prowadzonej w urzędach gmin, ani z ewidencji gruntów i budynków.

Podejmowane przez starostów działania na rzecz ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa były znacznie zróżnicowane, najczęściej niewspółmiernie małe do istniejących potrzeb. W poszczególnych powiatach procentowy udział działek ewidencyjnych o nieuregulowanym stanie prawnym w łącznej liczbie działek należących do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, którym gospodarują właścicieli starostowie, był bardzo zróżnicowany. Na dzień zakończenia kontroli udział ten wynosił od 3% do 98,5%, zaś powierzchnia działek ewidencyjnych o nieuregulowanym stanie prawnym w stosunku do łącznej powierzchni działek ewidencyjnych – od 1,6% do 99,4%. Od 1 stycznia 2007 r. do 18 listopada 2007 r. siedmiu starostów (spośród 36) nie złożyło ani jednego wniosku o ujawnienie prawa własności w księgach wieczystych, pozostali (29) złożyli ogółem 478 wniosków, obejmujących 2356 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 1639,7 ha. Po wejściu w życie ustawy ujawniającej, tj. od 19 listopada 2007 r., prace zintensyfikowano, o czym świadczy to, że 35 starostów

¹³ Według stanu na 1.01.2008 r.

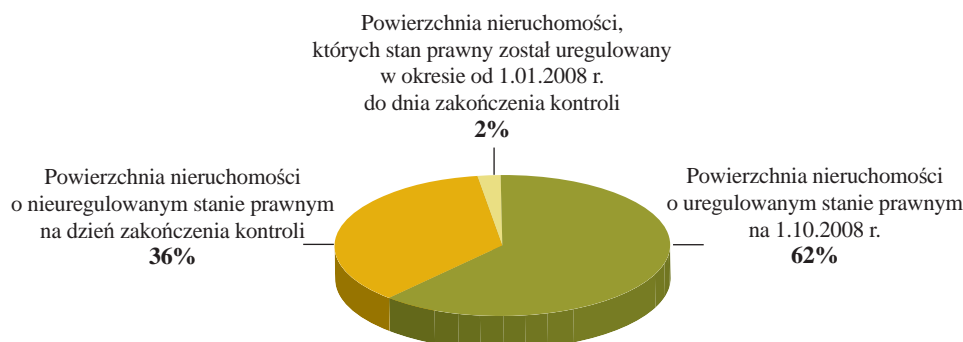
¹⁴ Według stanu na 1.01.2008 r.

złożyło do właściwych sądów ogółem 2874 wnioski, obejmujące 6862 działki ewidencyjne o łącznej powierzchni 6519,6 ha. Mimo to, działania na rzecz uregulowania stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa były nadal niewystarczające. Do ujawnienia, w terminie do 19 listopada 2009 r., pozostało nie mniej niż 60% łącznej liczby działek (36,4% łącznej powierzchni).

Skalę potrzeb w zakresie regulowania stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa obrazuje rysunek 1.

Rysunek 1

Powierzchnia nieruchomości należących do zasobu Skarbu Państwa o uregulowanym i nieuregulowanym stanie prawnym



Źródło: Obliczenia własne na podstawie wyników kontroli.

Wójtowie na ogół nie wykonywali obowiązku regulowania stanu prawnego nieruchomości gminnych, gdyż w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 19 listopada 2007 r. 34 wójtów gmin (spośród 72) złożyło do właściwych sądów zaledwie 194 wnioski o ujawnienie prawa własności gmin do nieruchomości w księgach wieczystych. Wnioskami objęto przede wszystkim nieruchomości będące przedmiotem obrotu. W poszczególnych gminach procentowy udział działek ewidencyjnych o nieuregulowanym stanie prawnym w łącznej liczbie działek należących do gminnych zasobów nieruchomości wynosił od 0,2% do 94,5%, zaś ich powierzchnia w stosunku do łącznej powierzchni działek wynosiła od 0,3% do 94,7%.

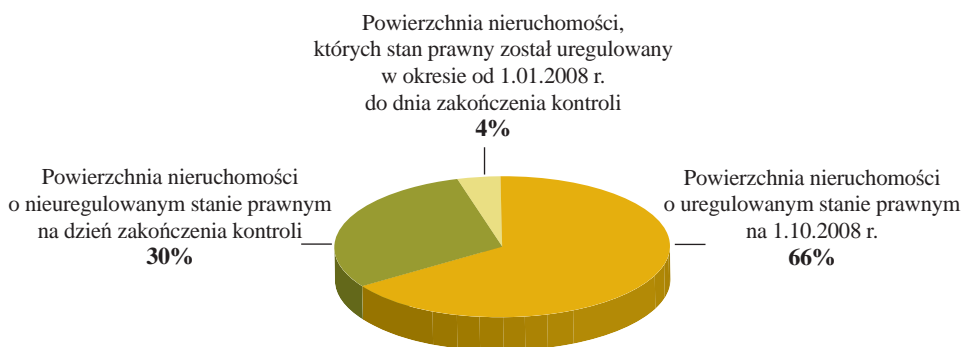
Po wejściu w życie ustawy ujawniającej, do dnia zakończenia czynności kontrolnych wójtowie zintensyfikowali prace na rzecz regulacji stanu prawnego nieruchomości, jednak nadal działania te były niewystarczające w stosunku do potrzeb. Wójtowie 48 gmin (spośród 72) złożyli we właściwych sądach

991 wniosków o ujawnienie prawa własności gmin do 3630 działek ewidencyjnych. Nie złożyli ich w tym okresie wójtowie 21 gmin. Do ujawnienia w księgach wieczystych prawa własności gmin (na dzień zakończenia kontroli) pozostało nie mniej niż 27,4% ogólnej liczby działek (29,8% łącznej ich powierzchni).

Skalę potrzeb w zakresie regulacji stanu prawnego nieruchomości należących do gminnych zasobów nieruchomości przedstawia rysunek 2.

Rysunek 2

Powierzchnia nieruchomości należących do gminnych zasobów o uregulowanym i nieuregulowanym stanie prawnym



Źródło: Obliczenia własne na podstawie wyników kontroli.

Jak wyjaśniali starostowie i wójtowie, przyczyną opieszałości lub niepodjęcia przez nich działań związanych z ujawnianiem w księgach wieczystych prawa własności gminy i Skarbu Państwa do nieruchomości był głównie brak:

- dokumentacji źródłowej potwierdzającej prawo własności Skarbu Państwa lub gmin;
- udokumentowanej informacji o liczbie nieruchomości (działek), dla których nie zostały założone księgi wieczyste lub też w księgach nie ujawniono prawa własności gminy bądź Skarbu Państwa;
- środków finansowych na opłatę czynności i dokumentacji z tym związanych.

Ewidencjonowanie nieruchomości

Wszyscy starostowie prowadzili przy użyciu systemów informatycznych ewidencję gruntów i budynków, jednak tylko w trzech starostwach (8,3%) istniała

możliwość wygenerowania z systemu danych dotyczących liczby i powierzchni nieruchomości Skarbu Państwa. W pozostałych 33 starostwach zastosowany program komputerowy pozwalał na otrzymanie danych dotyczących działek ewidencyjnych, ale bez możliwości uzyskania informacji o liczbie i stanie nieruchomości należących do zasobu Skarbu Państwa, gospodarowanych przez starostów. Stwierdzono, że 14 starostów odrębnie ewidencjonowało nieruchomości wchodzące do zasobu Skarbu Państwa, w stosunku do których są jego reprezentantami. W sześciu starostwach ewidencja nieruchomości Skarbu Państwa nie zawierała wszystkich danych określonych w art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Wójtowie 15 gmin nie wywiązali się z ustawowego wymogu ewidencjonowania nieruchomości należących do gminnego zasobu. Pozostali (57) ewidencjonowali je, ale tylko w 10 gminach (17,5%) zgromadzone dane można było prezentować na wybrany dzień. W 22 gminach spisy nie zawierały wszystkich potrzebnych informacji, określonych w art. 23 ust. 1c ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Badania kontrolne przeprowadzone w urzędach gmin i starostwach powiatowych wykazały, że:

- dane ujęte w ewidencji gruntów i budynków były niezgodne z dokumentacją źródłową nieruchomości (np. operatem szacunkowym, wypisem z księgi wieczystej), co stwierdzono w większości powiatów (66,7%) i gmin (59,7%);

- dane ujęte w ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa i gminnych ewidencjach nieruchomości były niezgodne z danymi zawartymi w ewidencji gruntów i budynków oraz zapisami dokumentacji źródłowej – co stwierdzono w większości powiatów i gmin (odpowiednio: 57,1%; 89,5%).

Nieprawidłowości w prowadzeniu ewidencji nieruchomości polegały przede wszystkim na:

- wykazywaniu powierzchni nieruchomości innej niż określona w dokumentacji źródłowej;

- niewpisywaniu numerów ksiąg wieczystych lub zbiorów dokumentów, pomimo ujawnienia prawa własności w księdze wieczystej lub zbiorze dokumentów i posiadania potwierdzenia wpisu tego prawa;

- ujmowaniu nieruchomości w ewidencjach jako nieruchomości Skarbu Państwa lub gmin, pomimo braku tytułu prawnego do nich;

- niezgodności pomiędzy numeracją działek wykazaną w ewidencjach a ujawnioną w księgach wieczystych;

- przypisywaniu własności całości nieruchomości Skarbowi Państwa lub gminie w sytuacji, gdy podmioty te były właścicielami ich (działek) ułamkowych części;

- nieujmowaniu we wpisach prawa własności do ułamkowej części nieruchomości;
- nieujmowaniu nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa lub gminy.

Wspólnoty gruntowe

Problematyka wspólnot gruntowych nie była przedmiotem badań Najwyższej Izby Kontroli do czasu podjęcia omawianej kontroli. Obecnie żaden organ administracji publicznej nie dysponuje kompletnymi danymi o liczbie i powierzchni nieruchomości wspólnot gruntowych, liczbie osób uprawnionych do udziału w nich oraz sposobie zagospodarowania. Informacji tych nie można również uzyskać na podstawie ksiąg wieczystych gdyż, zgodnie z ustawą o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, księgi wieczyste dla wspólnot zostały zamknięte w latach sześćdziesiątych ubiegłego stulecia.

Próbie zinwentaryzowania nieruchomości wspólnot, na zlecenie ministra rolnictwa i rozwoju wsi, podjął Instytut Badawczy Leśnictwa. Przedmiotem zainteresowania Instytutu były przede wszystkim wspólnoty leśne i rolno-leśne. Ponieważ jednak nie wszystkie gminy udzieliły odpowiedzi na pismo wystosowane przez Instytut, nie powiodło się skompletowanie danych o wspólnotach gruntowych na terenie całego kraju.

W ramach kontroli NIK, za pomocą ankiety skierowanej do wszystkich gmin w Polsce, próbowano zgromadzić dane o liczbie, powierzchni, stanie prawnym wspólnot gruntowych oraz liczbie osób uprawnionych do udziału w nich. Również wyniki tej ankiety nie przyniosły oczekiwanych rezultatów, ponieważ odpowiedzi nie udzieliło 17,7% gmin.

W ewidencji gruntów i budynków w 23 powiatach (spośród 36) ujętych było 1045 wspólnot gruntowych, o łącznej powierzchni 28 000,3 ha. Tylko w odniesieniu do jednej starosta dysponował kompletem dokumentów dotyczących powierzchni, sposobu zarządzania wspólnotą oraz wykazem osób uprawnionych do udziału w niej. W pozostałych wypadkach starostowie nie mieli żadnej dokumentacji (dotyczy 303 wspólnot) lub była ona jedynie szczątkowa (741).

Na terenie 37 gmin (spośród 72) znajdowało się 220 wspólnot gruntowych, o łącznej powierzchni 5367,5 ha. Najwięcej nieruchomości należących do nich było w gminach województwa: mazowieckiego, świętokrzyskiego, lubelskiego i łódzkiego.

Zgodnie z postanowieniami ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, osoby uprawnione do udziału we wspólnocie powinny utworzyć spółkę

do sprawowania zarządu nad nią i właściwego zagospodarowania gruntów wchodzących w skład tej wspólnoty. Do kompetencji wójta należy zatwierdzenie statutu spółki, nadzór nad jej działalnością oraz utworzenie spółki przymusowej w sytuacji, gdy uprawnieni do udziału we wspólnocie gruntowej nie przedstawili do zatwierdzenia statutu spółki.

Jedynie w 19 gminach, w różnych okresach od 1964 r. do 2008 r., funkcjonowały 42 spółki powołane do zarządzania wspólnotami gruntowymi, zaś w dwóch gminach – spółki przymusowe utworzone przez wójtów. Tylko w trzech wypadkach spółki zostały powołane i prowadziły działalność zgodnie z ustawą o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych.

W odniesieniu do pozostałych 176 wspólnot gruntowych wójtowie nie dysponowali dokumentacją ani informacją o utworzeniu bądź funkcjonowaniu spółek, w dziewięciu wypadkach nie wiedzieli o istnieniu wspólnot gruntowych na obszarze ich gmin lub dowiedzieli się o tym wyłącznie na podstawie zapisów w ewidencji gruntów i budynków, ankiety bądź kontroli NIK.

Działania zmierzające do uregulowania stanu prawnego wspólnot gruntowych w okresie objętym kontrolą podjęło jedynie pięciu starostów oraz pięciu wójtów. Pozostali (18 starostów i 32 wójtów) nie czynili żadnych starań, między innymi z powodu braku dokumentacji źródłowej, zainteresowania ze strony społeczności lokalnych lub wiedzy o istnieniu wspólnot.

Na podstawie analizy ankiet – wypełnionych przez 2040 gmin – ustalono, że na obszarze 865 gmin położonych jest 5126 nieruchomości zaliczonych do wspólnot gruntowych, o łącznej powierzchni 107 622,6 ha. Wspólnoty gruntowe nie występują na obszarze trzech województw: dolnośląskiego, lubuskiego, zachodniopomorskiego. Spośród 5126 wspólnot gruntowych: 2104 stanowią wspólnoty rolne, 729 – wspólnoty leśne, 79 – wodne, 2214 – pozostałe (tj. mieszane, na przykład rolno-leśne).

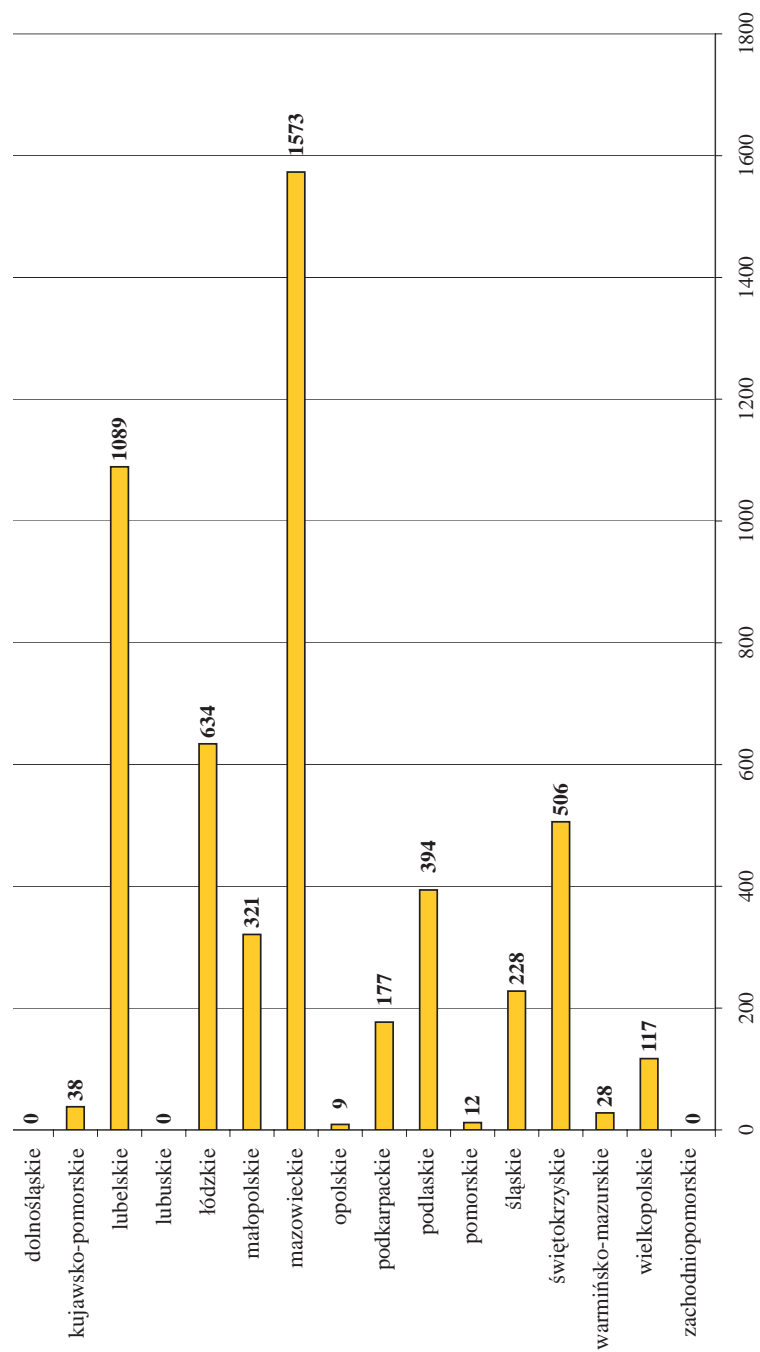
Z uwagi na trudności wynikające z braku wiedzy o sposobie wykorzystania (zagospodarowania) nieruchomości wspólnot gruntowych, ankietowani kwalifikowali je na podstawie danych ujętych w ewidencji gruntów i budynków lub zaliczali do wspólnot pozostałych (mieszanych)¹⁵.

Szczegółowe dane dotyczące liczby wspólnot gruntowych występujących na obszarze poszczególnych województw przedstawiono na rysunku 3.

¹⁵ Rolno-leśnych, rolno-wodnych, wodno-leśnych, nieużytków.

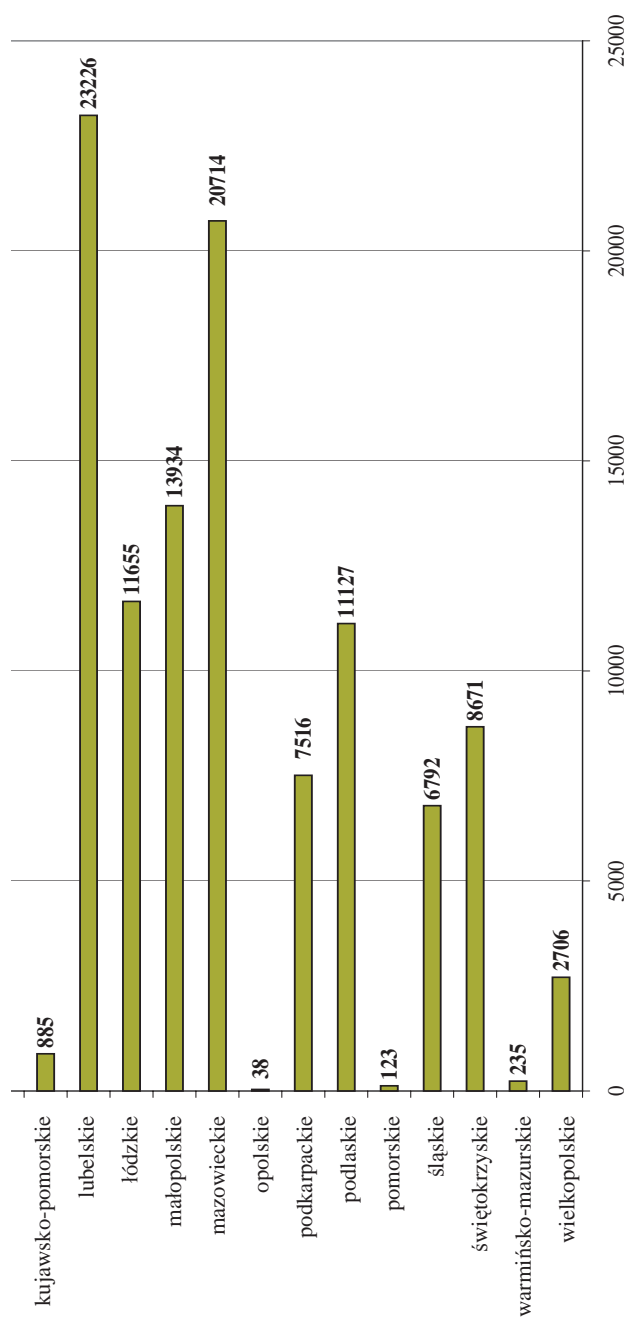
Rysunek 3

Liczba wspólnot gruntowych w poszczególnych województwach



Źródło: Obliczenia własne na podstawie badania ankietowego.

Rysunek 4

**Powierzchnia nieruchomości wspólnot gruntowych
w poszczególnych województwach (w ha)**

Źródło: Obliczenia własne na podstawie badania ankietowego.

Największą powierzchnię nieruchomości zaliczone do wspólnot gruntowych zajmują na terenie województwa lubelskiego (23 226,06 ha, tj. 21,6% łącznej powierzchni nieruchomości wspólnot). Na drugim miejscu jest województwo mazowieckie (20 714,1 ha, tj. 19,2%). Szczegółowe dane dotyczące powierzchni nieruchomości wspólnot gruntowych w województwach obrazuje rysunek 4.

Powierzchnia nieruchomości zaliczonych do wspólnot gruntowych jest bardzo zróżnicowana i wynosi od 0,01 ha do 1145 ha. Największe rozdrobnienie wspólnot występuje w województwie mazowieckim, w którym 43,7% łącznej ich liczby stanowią nieruchomości o powierzchni od 0,01 ha do 1 ha, a 35,7% – nieruchomości o powierzchni od 1,01 ha do 10 ha. Największa liczba wspólnot gruntowych o powierzchni powyżej 100 ha istnieje w województwie lubelskim, zaś najwyższy udział wspólnot o takiej powierzchni w łącznej liczbie wspólnot położonych na obszarze województwa ma województwo małopolskie (11,2%).

Spośród 5126 wspólnot gruntowych udziałowcy 1080 wspólnot utworzyli spółki do zarządzania nimi, w tym w 1073 spółkach powołano właściwe organy. Statuty przyjęły 1064 spółki, przy czym w 1014 statuty zostały zatwierdzone przez wójtów. Właściwe organy utworzyły 54 spółki przymusowe. Wykazem uprawnionych do udziału we wspólnotach dysponowało 1527 wójtów.

Najwięcej spółek do zarządzania wspólnotami gruntowymi zostało utworzonych w województwach małopolskim i lubelskim. Liczba spółek w stosunku do liczby wspólnot gruntowych w tych województwach wynosiła odpowiednio: 67,6% i 22,7%.

Ankietowani bardzo często wskazywali na trudności związane z regulacją stanu prawnego wspólnot gruntowych. Wynikało to przede wszystkim z braku dokumentacji źródłowej oraz nie w pełni jasnych przepisów prawnych w zakresie zadań i kompetencji organów nadzoru. Wskazywali również na potrzebę jak najszybszego doprecyzowania tych kwestii.

Złożoność problematyki oraz konieczność uregulowania zagadnień dotyczących wspólnot gruntowych zauważył również ustawodawca. Komisja Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Regionalnego Sejmu RP powołała podkomisję, która została zobowiązana do przygotowania projektu odpowiedniej ustawy.

*Zenobia Kazimierczak
Bożena Nowaszczyk
Departament Administracji Publicznej NIK*

RELACJE, POLEMIKI

Grzegorz Karwatowicz
Jarosław Odachowski

DEFINICJA LEGALNA „NIEPRAWIDŁOWOŚCI” W KONTEKŚCIE FUNDUSZY STRUKTURALNYCH I FUNDUSZU SPÓJNOŚCI

Definicję legalną „nieprawidłowości” określono w ramach tytułu I – „Cele i ogólne zasady pomocy” rozdziału I – „Zakres stosowania i definicje”, w art. 2 pkt 7 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r., ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS)¹ oraz Funduszu Spójności (FS) i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999².

Zanim jednak przystąpimy do analizy tego pojęcia, odniesiemy się do kilku zagadnień, będących wstępem do dalszych rozważań. Definicja „nieprawidłowości” została ustanowiona w rozporządzeniu, które – jako instrument unifikacji prawa – wymaga pełnego podporządkowania się do jego treści oraz wyklucza dowolność stosowania. Obowiązuje bezpośrednio oraz w całości³.

Konsekwencją tego jest konieczność bezwarunkowego przyjęcia oraz stosowania w całości przez poszczególne państwa członkowskie (w tym Polskę) regulacji art. 2 pkt 7 (stąd żaden akt normatywny w ramach polskiego porządku prawnego nie określa definicji „nieprawidłowości”). Co więcej, państwa członkowskie

¹ Oba wspomniane fundusze zalicza się do tzw. funduszy strukturalnych.

² DzUrzUE L 210 z 31.07.2006, s. 25, ze zm. Dalej: rozporządzenie nr 1083/2006.

³ Zob. A. Cieśliński: *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, Warszawa 2003, s. 13. Zob. także: J. Barcz: *Zapewnienie skuteczności prawa Unii Europejskiej w prawie polskim. Wytoczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2003, s. 12 i n.; C. Mik: *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, tom I, Warszawa 2000, s. 493 i n.; M. Ahlt, M. Szponar: *Prawo europejskie*, Warszawa 2005, s. 29; M. Herdegen: *Prawo europejskie*, Warszawa 2006, s. 129 i n.

nie mają także prawnej możliwości wprowadzenia – w swoich porządkach prawnych – własnych definicji rozważanego pojęcia.

Rozpatrując postanowienia systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, trzeba zarazem zauważyć, że nie istnieje akt normatywny, który by w sposób kompleksowy regulował problematykę „nieprawidłowości” (w zakresie innych zagadnień niż definicja analizowanego terminu, choćby kwestii określenia organów i środków prawnych w kontekście usuwania skutków nieprawidłowości). Wskazana tematyka jest przedmiotem unormowań różnych aktów prawnych, na przykład ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁴ czy ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁵.

Pomocniczą funkcję w wykrywaniu i przeciwdziałaniu nieprawidłowościom pełnią także dokumenty sygnowane przez instytucje dokonujące czynności kontrolnych. Przykładem jest pismo okólne prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 30 listopada 2007 r. w sprawie zasad postępowania w kontroli przedsięwzięć współfinansowanych z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i innych funduszy Wspólnot Europejskich, w tym prezentowania ustaleń dotyczących nieprawidłowości oraz ich wymiaru finansowego.

Wspomniane pismo zawiera kilka definicji pojęć prawnych, mających istotne znaczenie dla praktyki przeprowadzania czynności kontrolnych w wykrywaniu nieprawidłowości. Można tu wymienić takie terminy, jak: „podmiot gospodarczy” (definicja nawiązuje do koncepcji podmiotu gospodarczego w odniesieniu do problematyki nieprawidłowości, czego przejawem jest wykluczenie z podanej kategorii podmiotów wykorzystujących w danym momencie uprawnienia władzy publicznej), „nieprawidłowość” (odwzorowanie treści art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006), „szkoda w ogólnym budżecie Wspólnot Europejskich” czy „potencjalna szkoda w ogólnym budżecie Wspólnot Europejskich” (oba terminy wiążą się z kolei z kwestią tzw. szkody realnej lub potencjalnej w wypadku wystąpienia nieprawidłowości⁶).

Omawiany dokument NIK zawiera także wiele wskazówek dotyczących przedstawiania wyników kontroli. Zwraca się uwagę przede wszystkim na treść protokołu kontroli, który poza określeniem typowych elementów (jak np. opisu stanu faktycznego stwierdzonego w toku postępowania kontrolnego, w tym ustalonych nieprawidłowości), w sytuacji gdy ustalona nieprawidłowość dotyczy przedsięwzięć współfinansowanych z funduszy strukturalnych, Funduszu

⁴ DzU z 2005 r., nr 249, poz. 2104, ze zm.

⁵ DzU z 2006 r., nr 227, poz. 1658, ze zm.

⁶ Czyt. dalej.

Spójności i innych funduszy Wspólnot Europejskich, powinien zawierać między innymi informacje o tym, czy zachodzą przesłanki uznania jej za nieprawidłowość zgodnie z definicją wskazaną w treści rozporządzenia nr 1083/2006.

Odnośnie do wystąpienia pokontrolnego trzeba zwrócić szczególną uwagę, że jest ono adresowane do kierownika podmiotu gospodarczego (jednostki, w której przeprowadzono daną kontrolę), a w wypadku wykrycia nieprawidłowości, o których mowa w rozporządzeniu nr 1083/2006, również do kierownika „właściwego organu” (jednostki bezpośrednio nadzorującej podmiot gospodarczy w zakresie realizowanych przez niego przedsięwzięć współfinansowanych z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i innych funduszy Wspólnot Europejskich oraz zobowiązanej do sporządzania raportu o nieprawidłowościach – np. instytucja wdrażająca).

Informacja o wynikach kontroli, w toku której stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przedsięwzięć współfinansowanych z wymienionych funduszy, powinna zawierać, poza ocenami kontrolowanej działalności i istotnymi ustaleniami dokonywanymi zgodnie z kryteriami kontroli NIK oraz wnioskami, również opis ustaleń odnoszących się do stwierdzonych nieprawidłowości, o których mowa w art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006.

Pismo okólne prezesa NIK zawiera także informacje dotyczące systemu informatycznego Izby (rejestr finansowych rezultatów kontroli), zaś określone w nim zasady stosuje się do kontroli prowadzonych na podstawie programów kontroli albo tematyki kontroli zatwierdzonych po 1 stycznia 2008 r.

Ponadto pismo zawiera załącznik prezentujący wykaz najważniejszych aktów prawnych i innych dokumentów w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, mających zastosowanie do spraw regulowanych tym pismem. Zamieszczono w nim spis aktów normatywnych (zarówno z zakresu prawa wspólnotowego, jak i krajowego) oraz innych dokumentów ważnych dla perspektywy finansowej 2004–2006 i 2007–2013.

Wspomniany już art. 2 pkt 7 stanowi, że „nieprawidłowością” jest „jakiegokolwiek naruszenie przepisu prawa wspólnotowego wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego, które powoduje lub mogłoby powodować szkodę w budżecie ogólnym Unii Europejskiej w drodze finansowania nieuzasadnionego wydatku z budżetu ogólnego”.

Analizując omawiane pojęcie, trzeba stwierdzić, że nieprawidłowość będzie miała miejsce, gdy spełnione zostaną trzy przesłanki: naruszenia prawa wspólnotowego, działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego oraz szkody w budżecie ogólnym Unii Europejskiej. Podane przesłanki mają charakter kumulatywny, co oznacza, że muszą wystąpić łącznie. Jeśli w danym wypadku co

najmniej jedna z nich nie wystąpi, nie będzie można uznać, że ma miejsce „nieprawidłowość” w rozumieniu rozporządzenia nr 1083/2006.

Naruszenie prawa

Pierwsza z przesłanek tworzących konstrukcję prawną nieprawidłowości wskazuje na fakt naruszenia prawa wspólnotowego. Ustawodawca ma na względzie jedynie regulacje prawa o charakterze powszechnie obowiązującym (nieprzestrzeganie postanowień aktów prawnych niemających wiążącego charakteru, np. opinii i zaleceń, nie może skutkować wystąpieniem nieprawidłowości). Rozpatrywana przesłanka – w kontekście nieprawidłowości – powinna być jednak szeroko interpretowana. Dosłowne rozumienie treści art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006 pozwala stwierdzić, że nieprawidłowość nie odnosi się do unormowań prawa krajowego poszczególnych państw członkowskich.

Naruszenie normy prawa krajowego⁷ może jednak oznaczać wypełnienie pierwszej z trzech przesłanek „nieprawidłowości”. Jeśli dane państwo członkowskie należy do Unii Europejskiej, jedną z funkcji jego prawa wewnętrznego jest rozwijanie postanowień prawa wspólnotowego. Taką też rolę pełni prawo krajowe w kontekście problematyki funduszy unijnych.

Trzeba też zastosować reguły wykładni celowościowej. W jej świetle instytucja „nieprawidłowości” została ustanowiona z myślą o zapobieganiu niewłaściwemu wydawaniu przyznanych środków publicznych na realizację projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (ewentualnie odzyskaniu niewłaściwie wydanych środków). Prowadzi to zatem do wniosku, że celem normy art. 2 pkt 7 jest istnienie stanu, zgodnie z którym każdy wydatek finansowany z wymienionych funduszy jest „uzasadniony”. Naszym zdaniem, dany wydatek będzie miał taki charakter wyłącznie wtedy, gdy zostanie dokonany z uwzględnieniem wszystkich wiążących regulacji – zatem również powszechnie obowiązujących przepisów prawa krajowego.

Zakresu przedmiotowego omawianej przesłanki nie wyczerpuje jednak aspekt naruszenia przepisu prawa wspólnotowego oraz prawa krajowego. Definicja legalna „nieprawidłowości” umiejscowiona została w treści aktu prawa wspólnotowego, który z założenia nie uwzględnia różnorodności regulacji prawnych w poszczególnych państwach członkowskich.

Istotne znaczenie w ramach przesłanki „naruszenia prawa” ma także nieprzestrzeganie przez beneficjenta⁸ postanowień umowy (jak też decyzji) przyznającej

⁷ Mowa o prawie powszechnie obowiązującym.

⁸ O instytucji beneficjenta czyt. dalej.

mu dofinansowanie. W praktyce procesu wykorzystywania środków unijnych w ramach współfinansowania projektów realizowanych przez beneficjentów treść podpisywanych przez nich umów (ewentualnie decyzji, których są adresatami) jest rozwinięciem oraz uzupełnieniem postanowień prawa wspólnotowego i krajowego, dotyczących problematyki wykorzystywania tych środków.

Tak jak przy rozważaniach dotyczących prawa krajowego, również tutaj trzeba zastosować reguły wykładni celowościowej. Z racji tego, że celem przepisu art. 2 pkt 7 jest zobligowanie beneficjenta do dokonywania tylko „uzasadnionych” wydatków, powinien on w tym względzie przestrzegać wszystkich wiążących go regulacji. Zatem beneficjent, podpisując umowę (odpowiednio będąc adresatem decyzji), zobowiązuje się do wykonywania swych obowiązków, w tym wydawania pieniędzy w sposób „uzasadniony”, zgodnie z zawartymi w niej zapisami (mają one dla niego wiążący charakter). Naruszeniem prawa – w kontekście nieprawidłowości – będzie więc też naruszenie postanowień umowy (decyzji).

Artykuł 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006 stanowi o „jakimkolwiek naruszeniu przepisu prawa”, należy zatem uznać, że z punktu widzenia samej definicji nieprawidłowości nie ma potrzeby analizowania faktu naruszenia prawa pod kątem stopnia jego naruszenia. Za naruszenie prawa powinno być uznane każde naruszenie – nie ma znaczenia, czy ma ono „istotny” czy też „nieistotny” charakter.

Na tej podstawie można wysnuć wniosek, iż kwalifikacja naruszeń prawa powinna mieć charakter dychotomiczny, tzn. działanie lub zaniechanie podmiotu gospodarczego nie narusza jakiegokolwiek przepisu prawa (a co za tym idzie – nie zostaje zakwalifikowane jako nieprawidłowość) albo działanie (zaniechanie) narusza przepis prawa (może więc być zakwalifikowane jako nieprawidłowość)⁹.

Działanie lub zaniechanie podmiotu gospodarczego

Drugim elementem, kształtującym konstrukcję prawną nieprawidłowości, jest „działanie lub zaniechanie podmiotu gospodarczego”. Charakteryzując tę przesłankę, trzeba zauważyć, że nie tylko działanie naruszające prawo¹⁰ może zostać zakwalifikowane jako nieprawidłowość, ale także brak jakiegokolwiek

⁹ Problem rodzaju i zakresu naruszenia prawa może mieć znaczenie przy kwalifikowaniu nieprawidłowości. Patrz szerzej: art. 27 i nast. rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 z 8.12.2006 r., ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006, ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (DzUrzUE L 371 z 27.12.2006, s. 1, sprostowane: DzUrzUE L 45 z 15.02.2007, s. 3). Dalej: rozporządzenie 1828/2006.

¹⁰ Patrz rozważania dotyczące przesłanki „naruszenia prawa”.

działania, tzn. zaniechanie. Ustawodawca wspólnotowy przyjmuje zatem szerokie rozumienie „nieprawidłowości”.

Co do działania podmiotu gospodarczego (naruszającego przepisy prawa), prawodawca nie skonkretyzował jego zakresu. Prowadzi to do wniosku, że zakres działania powinien być wyznaczony na podstawie innych postanowień prawa wspólnotowego, regulacji prawa krajowego, regulacji ustanawianych przez poszczególne instytucje biorące udział we wdrażaniu środków z funduszy unijnych lub też postanowień umów zawieranych z beneficjentami. Działanie, będące jedną z możliwych przesłanek wystąpienia nieprawidłowości, powinno być zatem rozumiane możliwie szeroko¹¹. Przykładem takich nieprawidłowości może być: naruszenie przepisów dotyczących zamówień publicznych (np. wybór niewłaściwego trybu udzielenia zamówienia publicznego), przedłożenie fałszywych faktur, „podwójne” finansowanie tego samego wydatku, przedstawienie w procesie aplikowania o środki unijne danych nieprawdziwych lub niezgodnych ze stanem faktycznym, jak też wpisanie do wydatków kwalifikowalnych podatku VAT, gdy beneficjent jest jego podatnikiem i ma prawo odzyskać go zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

Również w odniesieniu do zaniechania prawodawca nie wskazał, o jakiego rodzaju zaniechanie chodzi. Analogicznie więc, jak w wypadku działania, zaniechanie także należy pojmować szeroko. Przykładami nieprawidłowości polegających na zaniechaniu są: brak rozliczenia płatności lub innych dokumentów księgowych potwierdzających poniesione wydatki, brak dokumentów potwierdzających zrealizowane usługi, nieprowadzenie wyodrębnionej ewidencji księgowej, jak też odmowa beneficjenta poddania się kontroli na miejscu realizacji projektu.

W ramach rozpatrywanej przesłanki przez sformułowanie „podmiot gospodarczy” trzeba rozumieć beneficjenta, czyli podmiot, który otrzymuje środki publiczne z funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności¹². Zgodnie z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, beneficjent to „osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, realizująca projekty finansowane z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych na podstawie decyzji lub umowy o dofinansowanie projektu” (art. 5 pkt 1).

Zastosowane przez ustawodawcę wspólnotowego pojęcia „podmiot gospodarczy” nie jest do końca trafne. Nasuwa ono pewne skojarzenia z instytucją

¹¹ Co wiąże się z szerokim rozumieniem „naruszenia prawa”.

¹² Jak też odpowiednio z budżetu państwa – część 34 (Rozwój regionalny).

podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą¹³, co w kontekście nieprawidłowości nie jest w pełni zasadne.

Przedsiębiorcy (w rozumieniu prawa wspólnotowego) są wprawdzie jedną z grup beneficjentów dotacji ze środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, jednak nie jedyną. Do kategorii beneficjentów środków publicznych z Unii Europejskiej zaliczyć można kościoły i związki wyznaniowe, które nie mają statusu przedsiębiorców wspólnotowych.

Mając na uwadze liczną i różnorodną zarazem grupę beneficjentów środków z funduszy, o których mowa w rozporządzeniu nr 1083/2006, uważamy, iż powinno się używać bardziej precyzyjnego terminu – „podmiot gospodarujący”. Pozwoli to, po pierwsze, zaakcentować fakt gospodarowania dotacją otrzymaną przez beneficjentów na realizację projektów współfinansowanych z tych funduszy. Po drugie – odróżnić pojęcie „beneficjenta” od pojęcia „podmiotu gospodarczego” (w znaczeniu, jakie mu przyznaje prawo wspólnotowe), przy uwzględnieniu, że nie zawsze beneficjent jest przedsiębiorcą wspólnotowym.

W systemie wdrażania środków z funduszy unijnych istotną rolę odgrywają instytucje zarządzające, pośredniczące i wdrażające¹⁴. Gdy wykonują one czynności związane z oceną wniosków o dofinansowanie składanych przez beneficjentów, zawieraniem z nimi umów (odpowiednio wydawaniem decyzji), przekazywaniem środków finansowych, jak też rozliczaniem i kontrolą projektów – pełnią funkcje władzy publicznej, dysponując władztwem administracyjnym¹⁵. W takim wypadku nie należy ich traktować jak beneficjenta (podmiot gospodarczy). Wszelkie naruszenia prawa związane z funkcjonowaniem wspomnianych instytucji (naruszenia prawa dokonywane przez ich pracowników) nie mogą zatem prowadzić do stwierdzenia nieprawidłowości (co nie wyklucza zaistnienia takich konsekwencji, jak odpowiedzialność karna czy dyscyplinarna osób dopuszczających się naruszenia prawa).

Instytucje te mogą jednak wyjątkowo być uważane za beneficjentów poszczególnych programów operacyjnych, dla których realizują wymienione działania¹⁶.

¹³ Mając na uwadze, że mowa o akcie prawa wspólnotowego, najpierw należy wspomnieć o przedsiębiorcy, o którym mowa w art. 43 TWE oraz o spółkach w rozumieniu art. 48 TWE. Zob. na ten temat: M. Szydło: *Krajowe prawo spółek a swoboda przedsiębiorczości*, Warszawa 2007, s. 187 i n.

¹⁴ Patrz zwłaszcza art. 2 pkt 6 rozporządzenia nr 1083/2006, jak też art. 5 pkt 2, 3 i 4 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

¹⁵ Szerzej o instytucji władztwa: T. Rabska [w:] J. Starościk [red.]: *System prawa administracyjnego*, cz. I, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977, s. 325; S. Kasznica: *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 7; E. Ochendowski: *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006, s. 27; M. Wierzbowski [red.]: *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 120; E. Iserzon: *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 25 i n.

¹⁶ Czego przykładem są różnego rodzaju projekty szkoleniowe, podnoszące kwalifikacje pracowników tych instytucji, współfinansowane ze środków funduszy unijnych.

W takiej sytuacji uzyskają one status „podmiotu gospodarczego”, co w kontekście prowadzonej analizy oznacza możliwość uznania ich naruszeń prawa za nieprawidłowości.

Szkoda w budżecie ogólnym Unii Europejskiej

Trzecia przesłanka kształtująca pojęcie „nieprawidłowości” wiąże się z zagadnieniem szkody w budżecie ogólnym Unii Europejskiej, a więc działaniem, „które powoduje lub mogłoby spowodować szkodę w budżecie ogólnym Unii Europejskiej w drodze finansowania nieuzasadnionego wydatku z budżetu ogólnego”. Wskazuje ona konsekwencje naruszenia prawa. W jej świetle do uznania działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego za nieprawidłowość nie wystarczy samo naruszenie prawa, ale trzeba również stwierdzić wystąpienie szkody¹⁷. Instytucja nieprawidłowości nie została stworzona na potrzeby samego faktu przeciwdziałania naruszeniom prawa, ale naruszeniom prawa skutkującym wystąpieniem szkody w budżecie unijnym.

Artykuł 2 pkt 7 stanowi o szkodzie w „budżecie ogólnym UE”. W kontekście problematyki wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w ramach perspektywy finansowej 2007–2013 trzeba zwrócić uwagę, że szkoda wiąże się z kwestią wydawania środków publicznych z trzech funduszy: EFRR, EFS oraz FS. Każde zatem naruszenie prawa – w wyniku działania lub zaniechania podmiotów gospodarczych – prowadzące do powstania szkody oznacza wystąpienie nieprawidłowości. Zarazem nie można mówić o nieprawidłowości w rozumieniu rozporządzenia nr 1083/2006, jeśli szkoda nie jest związana ze środkami pochodzącymi z któregoś z tych funduszy¹⁸.

Konstrukcja prawna nieprawidłowości powinna być jednak rozpatrywana w kontekście poszczególnych programów operacyjnych w ramach perspektywy finansowej 2007–2013. Należy więc ustalić, z jakiego funduszu (funduszy) jest finansowany dany program operacyjny. Nieprawidłowość związana z konkretnym programem operacyjnym będzie zatem wynikiem wystąpienia szkody związanej z funduszem (funduszami), z którego środków finansowany jest ten program operacyjny.

Wprawdzie literalna treść art. 2 pkt 7 wskazuje wyłącznie na istnienie szkody w budżecie ogólnym Unii Europejskiej, jednak analizowana przesłanka powinna być rozumiana szerzej. We wskazanej perspektywie finansowej współfinansowanie projektów realizowanych przez beneficjentów może następować nie tylko ze

¹⁷ W rozumieniu szkody realnej albo potencjalnej. (Czyt. dalej).

¹⁸ Jak też odpowiednio z budżetu państwa – część 34 (Rozwój regionalny).

środków funduszy unijnych, lecz także z budżetu państwa. Prowadzi to do wniosku, że ewentualna szkoda, związana z naruszeniem prawa, nie powinna być łączona tylko ze środkami z EFRR, EFS czy FS, ale również z pieniędzmi pochodzącymi z budżetu państwa.

O słuszności tej tezy świadczą trzy argumenty. Po pierwsze – trzeba zastosować reguły wykładni celowościowej. W jej świetle należy uwzględnić nie tyle dosłowne znaczenie przepisu (co wiązałoby się z wąskim ujmowaniem zakresu szkody), ile jego cel. Uznajemy, że celem postanowienia art. 2 pkt 7 jest zapobieganie niewłaściwemu wydawaniu środków publicznych przez beneficjentów (kwestia finansowania „nieuzasadnionych” wydatków).

Wprowadzenie systemu, w ramach którego projekty realizowane przez beneficjentów dofinansowywane są ze środków publicznych, wymagało stworzenia regulacji prawnych, przeciwdziałających niewłaściwemu ich wydawaniu. Oznacza to więc konieczność szerokiego rozumienia terminu „nieprawidłowość”.

Po drugie – art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006 nie normuje szczegółowo wszystkich kwestii związanych z nieprawidłowościami, co więcej – z racji tego, że jest przepisem prawa wspólnotowego – zawiera regulacje dotyczące jedynie środków przyznanych z budżetu ogólnego UE. Nie można zatem interpretować tego przepisu jedynie w kontekście pieniędzy unijnych, lecz trzeba również wziąć pod uwagę regulacje prawa krajowego, przewidujące możliwość dofinansowania projektów z budżetów poszczególnych państw.

Po trzecie – podział na „fundusze UE” oraz „budżet państwa” dotyczy źródeł dofinansowania danego projektu realizowanego przez beneficjenta. Beneficjent otrzymuje – w wyniku podpisanej umowy (wydanej decyzji) – środki na pokrycie swoich wydatków kwalifikowalnych. Ewentualny „nieuzasadniony” wydatek będzie zatem sfinansowany odpowiednio z EFRR, EFS, FS lub budżetu państwa. Nie ma wobec tego żadnego uzasadnienia uznanie, że nieprawidłowość wiąże się tylko ze środkami UE.

Kolejnym istotnym zagadnieniem dotyczącym omawianej przesłanki jest to, że szkoda może mieć wymiar realny lub potencjalny (art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006 *expressis verbis* stanowi: „...które powoduje lub mogłoby spowodować szkodę...”). Realna szkoda oznacza sytuację, gdy beneficjent, przez swoje działanie lub zaniechanie prowadzące do naruszenia prawa, dopuszcza się szkody związanej ze środkami z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności lub budżetu państwa.

Definicja nieprawidłowości obejmuje także istnienie szkody potencjalnej, o czym stanowi art. 2 pkt 7 w sformułowaniu: „lub mogłoby spowodować szkodę”. Ma ona miejsce wtedy, gdy zostanie wykryte naruszenie prawa (np. w wyniku czynności dokonywanych przez poszczególne instytucje zajmujące się wdra-

zaniem środków z funduszy unijnych, a nawet z inicjatywy samego podmiotu gospodarczego) przez beneficjenta, prowadzące do wystąpienia szkody, w wyniku czego nie uzyska on konkretnej kwoty środków finansowych.

Komentując zagadnienie szkody potencjalnej, jako jednego z możliwych elementów konstrukcji prawnej nieprawidłowości, trzeba podkreślić, że ustawodawca wspólnotowy przywiązuje dużą wagę do właściwego wykorzystywania przez beneficjentów przyznanych środków publicznych, stąd zakresem regulacji dotyczącej nieprawidłowości obejmuje już stan szkody potencjalnej. Oznacza to jednocześnie zwiększenie obowiązków instytucji zaangażowanych we wdrażanie środków z funduszy unijnych¹⁹ w sytuacji, gdy do szkody (tu: szkody rzeczywistej) w ogóle nie doszło.

*

Warto się zastanowić, jakie znaczenie ma art. 2 pkt 7 rozporządzenia nr 1083/2006. Po pierwsze – pełni funkcję informacyjną. Ustawodawca wspólnotowy wskazuje, że zgodnie z podanym postanowieniem, naruszenie prawa przez beneficjenta (podmiot gospodarczy) może prowadzić do wystąpienia nieprawidłowości. Drugą funkcją tego przepisu jest zapobieganie. Wprowadzenie postanowień art. 2 pkt 7 powinno w zamyśle prawodawcy wspólnotowego chronić przed naruszeniami prawa (a co za tym idzie – również nieprawidłowościami), w sytuacji gdy beneficjenci wydają środki publiczne przyznane w ramach dofinansowania ich projektów. Po trzecie – istnienie omawianego unormowania łączy się także z koniecznością wprowadzenia regulacji prawnych (funkcja zabezpieczająca), które stworzą możliwość usunięcia nieprawidłowości (to znaczy zwrotu przez beneficjenta środków związanych z nieuzasadnionym wydatkiem). Z racji tego, że definicja nieprawidłowości nie określa skutków ich wystąpienia, konsekwencją obowiązywania art. 2 pkt 7 powinno być przewidzenie odpowiednich przepisów normujących tę kwestię.

Wspomniany obowiązek spoczywa przede wszystkim na ustawodawcy unijnym, który w treści art. 98 i nast. rozporządzenia nr 1083/2006 reguluje zagadnienie tzw. korekt finansowych. Trzeba przy tym pamiętać o wspomnianych wcześniej postanowieniach rozporządzenia nr 1828/2006. Właściwe regulacje powinny być także ustanowione w krajowych porządkach prawnych poszczególnych państw członkowskich. W przepisach prawa polskiego uwagę należy zwrócić zwłaszcza na art. 211 ustawy o finansach publicznych, dotyczący obowiązku

¹⁹ Na przykład obowiązek sporządzania i przesyłania raportów do Komisji Europejskiej (patrz art. 27 i nast. rozporządzenia nr 1828/2006).

(w określonych sytuacjach) zwrotu przez beneficjenta przyznanych mu pieniędzy. Odpowiednie zapisy w tej kwestii powinny stać się treścią umów (jak też decyzji), zawieranych z beneficjentami.

W praktyce funkcjonowania różnych instytucji i podmiotów zajmujących się czynnościami kontrolnymi pojęcie „nieprawidłowości” często jest używane na określenie różnego rodzaju naruszeń prawa czy uchybień. Nieprawidłowością nie jest jednak każde naruszenie prawa, czy też uchybienie, lecz wyłącznie naruszenie prawa spełniające przesłanki określone w art. 2 pkt 7 rozporządzenia Rady nr 1083/2006.

*Grzegorz Karwatowicz
pracownik Wydziału Wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego
Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego,
doktorant na Uniwersytecie Wrocławskim*

*Jarosław Odachowski
pracownik Wydziału Wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego
Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego*

Aleksandra Wiącek

WYBRANE PROBLEMY PRAWNE PODNOSENIA KWALIFIKACJI ZAWODOWYCH PRACOWNIKA

Podstawy prawne

Stosownie do art. 17 *Kodeksu pracy*¹, wprowadzającego jedną z podstawowych zasad prawa pracy, pracodawca jest obowiązany ułatwiać pracownikom podnoszenie kwalifikacji zawodowych. Również art. 94 pkt 6 k.p. nakłada na niego ten sam obowiązek. Takie sformułowanie nie oznacza, że pracownik ma roszczenie do pracodawcy o zapewnienie konkretnego szkolenia czy też innej formy dokształcania się. Jednocześnie nie istnieje powszechny prawny obowiązek pracowniczy podwyższania kwalifikacji zawodowych², poza obowiązkami nałożonymi w tym względzie przez niektóre pragmatyki pracownicze, zwłaszcza przez ustawę z 24 listopada 2008 r. o służbie cywilnej³ (kwestia ta nie jest objęta niniejszym artykułem) i ustawę z 27 lipca 2001 r. – *Prawo o ustroju sądów powszechnych*⁴. Ustawodawca nie obciąża pracodawcy inicjatywą podwyższania kwalifikacji zawodowych pracowników, spoczywa na nim jedynie obowiązek ułatwiania im tego. Sąd Najwyższy, w wyroku z 25 maja 2000 r. (I PKN 657/99), stwierdził, że pracodawca nie ma obowiązku szkolenia pracowników, powinien natomiast ułatwiać im to, jeżeli oni sami chcą podnosić kwalifikacje⁵. Przez ułatwianie należy rozumieć nieodmawianie bez uzasadnionych przyczyn zgody na

¹ Ustawa z 26.06.1974 r. (t.j. DzU z 1998 r., nr 21, poz.94, ze zm.).

² T. Liszcz: *Prawo pracy*, Warszawa 2008, s.283.

³ DzU nr 227, poz.1505.

⁴ DzU z 2001 r., nr 98, poz.1070, ze zm.

⁵ OSNP 2001/22/660.

korzystanie z wybranej przez pracownika formy kształcenia oraz tworzenie pozytywnej atmosfery wokół uczących się pracowników⁶.

Z treści przytoczonych powyżej przepisów, tj. art. 17 i art. 94 pkt 6 k.p., nie można także wywieść obowiązku pracodawcy zapewnienia finansowania, choćby częściowego, wybranej formy doksztalcenia pracownika, ani też udzielania innych związanych z tym świadczeń.

Na podstawie art. 103 § 1 k.p. oraz art. 68 ust. 1 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁷ zostało wydane rozporządzenie ministra edukacji narodowej oraz ministra pracy i polityki socjalnej z 12 października 1993 r. w sprawie zasad i warunków podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego dorosłych⁸, które określa zakres i warunki, na jakich pracodawca ułatwia pracownikom podnoszenie kwalifikacji zawodowych. Rozporządzenie to wyróżnia dwie formy kształcenia pracowników: formy szkolne i pozaszkolne. W pierwotnej wersji rozporządzenie było jedynym aktem prawnym regulującym tę problematykę. Wskazywało formy kształcenia w obu grupach, regulowało zasady kierowania pracownikami do udziału w nich, obowiązki pracodawcy, który skierował pracownika na szkolenie oraz uprawnienia pracownika z tego tytułu. Zasadą jest, że obowiązki związane ze szkoleniem się pracownika obciążają pracodawcę tylko wtedy, gdy to on skierował pracownika na szkolenie. W wypadku szkolenia się pracownika bez skierowania (lecz za zgodą pracodawcy) świadczenia z jego strony są fakultatywne.

Minister edukacji i nauki, na podstawie art. 68c ust. 1 ustawy o systemie oświaty, wydał 3 lutego 2006 r. rozporządzenie w sprawie uzyskiwania i uzupełniania przez osoby dorosłe wiedzy ogólnej, umiejętności i kwalifikacji zawodowych w formach pozaszkolnych⁹. Rozporządzenie wskazuje nowy katalog pozaszkolnych form kształcenia oraz szczegółowo reguluje organizację takiego kształcenia. Nie zawiera natomiast trybu kierowania na szkolenia ani uprawnień pracowników kształcących się w formach pozaszkolnych. W tym zakresie nadal obowiązuje, także w odniesieniu do form pozaszkolnych, rozporządzenie z 1993 r. Można by zatem sądzić, że katalog pozaszkolnych form kształcenia z rozporządzenia z 2006 r. zastąpił wykaz tych form przyjęty w rozporządzeniu z 1993 r. Jednak dokładne porównanie treści obydwu rozporządzeń w tym za-

⁶ Uchwała Sądu Najwyższego z 10.03.2005 r., II PZP 2/05, OSNP 2005/16/240.

⁷ DzUz 2004, nr 256, poz.2572, ze zm.

⁸ DzU nr 103, poz. 472, ze zm., zwane dalej rozporządzeniem z 1993 r.; Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z 31.03.2009 r. (sygn. akt K 28/08) uznał, że art. 103 § 1 k.p. jest niezgodny z konstytucją, gdyż upoważniając do wydania rozporządzenia nie zawierał ani szczegółowo wskazanego zakresu spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu, ani wytycznych co do jego treści. TK postanowił odroczyć na rok uchylenie obowiązywania tego przepisu.

⁹ DzU nr 31, poz.216, zwane dalej rozporządzeniem z 2006 r.

kresie budzi liczne wątpliwości. Dotyczą one zaszeregowania niektórych form kształcenia, zaliczonych w rozporządzeniu z 1993 r. do form pozaszkolnych, które nie znalazły się w katalogu tych form zawartym w nowym rozporządzeniu. Chodzi przede wszystkim o następujące formy kształcenia: studia podyplomowe, kursy i staże trwające krócej niż 30 godzin.

W jakiej formie odbywać się będzie doksztalcenie pracownika – zależy od niego samego. Powinien wybrać formę wzbogacenia wykształcenia lub zgodzić się na tę zaproponowaną przez pracodawcę. To zaś, czy nauka będzie się odbywać ze skierowaniem czy bez, zależy od uznania pracodawcy. Zazwyczaj pracownicy wybierają rodzaj i formę stosownego dla siebie doksztalcenia, natomiast pracodawca, dokonując jego oceny z punktu widzenia przydatności na stanowisku zajmowanym lub nowym, planowanym dla tego pracownika, akceptuje wybór przez skierowanie tam zatrudnionego. Implikuje to wszelkie uprawnienia z tego tytułu dla pracownika, w szczególności: urlop szkoleniowy, zwolnienie z części dnia pracy czy też możliwość sfinansowania opłat za naukę.

Sam pracodawca, mając interes w tym, by pracownicy zdobywali dodatkowe kwalifikacje i umiejętności, może dokonać wyboru rodzaju i formy doksztalcenia pracowników i kierować do odbycia nauki, co wymaga jednak wyrażenia przez nich zgody. Warto podkreślić, iż ogólny obowiązek ułatwiania pracownikom podnoszenia kwalifikacji nie odnosi się jedynie do kwalifikacji związanych z zajmowanym stanowiskiem i wykonywaniem określonego rodzaju pracy. Obowiązek ten ma zastosowanie także w odniesieniu do kwalifikacji, których podnoszenie sam pracownik uzna za właściwe dla siebie. Jeśli chodzi o wykorzystanie formy skierowania, wraz ze wszelkimi tego konsekwencjami dla pracownika i pracodawcy, ostatecznie zdanie co do uznania danego rodzaju podnoszenia kwalifikacji za przydatne dla pracodawcy, należy do tego ostatniego.

Pojęcie kwalifikacji zawodowych w ujęciu formalnym obejmuje wykształcenie oraz staż pracy, obok rzeczywistych kwalifikacji zawodowych, na które składają się wiedza i umiejętności¹⁰. Według *Słownika języka polskiego*¹¹, kwalifikacje oznaczają „zasób wiedzy, umiejętności wymagany do wykonywania jakiegoś zawodu lub zajmowania jakiegoś stanowiska”. Należy jednak zwrócić uwagę, że obok wąsko pojętych kwalifikacji zawodowych, istotne znaczenie dla wykonywania tzw. pracy umysłowej mają: ogólna wiedza pracownika z różnych dziedzin, umiejętność logicznego myślenia i argumentacji, sprawnego posługiwania się

¹⁰ U. Jackowiak: *Kwalifikacje pracownicze w stosunkach pracy*, Gdańsk 1987, s.12-13; Ł. Pisarczyk: *Obowiązek ułatwiania pracownikom podnoszenia kwalifikacji zawodowych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 4/2003, s.31.

¹¹ *Popularny słownik języka polskiego*, pod red. B. Dunaja, Warszawa 2000, s.266.

w mowie i piśmie językiem polskim i językami obcymi. Użycie przez pracodawcę sformułowania „podnoszenie kwalifikacji zawodowych” nie przesądza, czy chodzi wyłącznie o te wymagane do pracy wykonywanej aktualnie (lub planowanej do wykonywania) u konkretnego pracodawcy, czy również o kwalifikacje w ogólności, przydatne przy wykonywaniu prac różnego rodzaju.

Akty prawne regulujące wynagrodzenie za pracę poszczególnych grup pracowników, określające jednocześnie wymagane kwalifikacje w odniesieniu do poszczególnych stanowisk, posługują się kategorią kwalifikacji formalnych w wąskim ujęciu. Za takim samym rozumieniem kwalifikacji zawodowych na gruncie przepisów dotyczących doksztalcenia (szkolenia) pracowników, literalnie odczytywanych, zdaje się przemawiać również definicja zawarta w § 1 pkt 3 rozporządzenia z 2006 r., uznająca za kwalifikacje zawodowe „układy wiadomości i umiejętności niezbędne do wykonywania zadań zawodowych wynikających z opisu zawodu”.

Takie zawężenie pojęcia kwalifikacji zawodowych w kontekście przepisów o ich podnoszeniu nie wydaje się jednak właściwe. W interesie pracownika, a często i pracodawcy, jak również w interesie ogólnospołecznym, leży to, aby pracownicy byli możliwie dobrze wyedukowani, mający szerokie horyzonty umysłowe, „elastyczni”, gotowi zmienić rodzaj pracy, nawet wielokrotnie w ciągu życia, co jest konieczne w sytuacji permanentnego bezrobocia. Biorąc pod uwagę społeczne znaczenie obowiązku pracodawcy ułatwiania podnoszenia kwalifikacji, należy – moim zdaniem – uznać, iż w przepisach chodzi o kwalifikacje przydatne do wykonywania pracy w ogólności, w całej karierze zawodowej pracownika¹².

Obowiązek ułatwiania pracownikom podnoszenia kwalifikacji zawodowych w praktyce odnosi się przede wszystkim do kwalifikacji niezbędnych do należytego wykonywania aktualnej pracy, a także pracy, którą pracownik ma świadczyć w przyszłości u danego pracodawcy. Nie oznacza to, iż pracodawca nie powinien, w miarę swoich możliwości, sprzyjać ogólnemu rozwojowi pracownika. Leży to nie tylko w interesie obydwu stron stosunku pracy, wpływa też na bardziej kreatywną postawę pracownika.

Wybrane formy podnoszenia kwalifikacji i wykształcenia ogólnego

Podnoszenie kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego dorosłych odbywa się, według rozporządzenia z 1993 r., w formach szkolnych i pozaszkolnych. Stosownie do § 3, formą szkolną jest nauka w szkołach: podstawowej, ponadpodstawowej i wyższej. Jeśli chodzi o formy pozaszkolne, rozporządzenie

¹² Por. T. Zieliński [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. T. Zieliński, Warszawa 2001, s. 191-192.

ministra edukacji i nauki z 2006 r. przewiduje: kurs, kurs zawodowy, seminarium oraz praktykę zawodową (§ 2 ust. 1). To drugie rozporządzenie uchyliło część przepisów rozporządzenia z 1993 r., między innymi te dotyczące rodzajów kształcenia w formach pozaszkolnych, jednocześnie określając zakres form pozaszkolnych. Na tej podstawie można wnioskować, iż zastąpiło ono w tym zakresie rozporządzenie z 1993 r., które w § 8 ust. 1 przewidywało następujące formy pozaszkolne: studia podyplomowe, kursy, seminaria, zaś w ust. 2 także: staże zawodowe, staże specjalistyczne, praktyki zawodowe i samokształcenie kierowane. Zwraca uwagę, że w rozdziale 3 rozporządzenia z 1993 r., dotyczącym pozaszkolnych form kształcenia, nie skreślono regulacji § 10 o urlopach szkoleniowych dla pracowników kształcących się w formie studiów podyplomowych, pomimo nieuwzględnienia tej formy kształcenia w katalogu form pozaszkolnych w rozporządzeniu z 2006 r.

Powyższa zmiana wywołuje wiele komplikacji z uwagi na enumerację w rozporządzeniu z 2006 r. form pozaszkolnych. Rozporządzenie z 1993 r. wymieniało wprawdzie w § 8 ust. 1 określone pozaszkolne formy kształcenia, jednak w ust. 2 stwarzało możliwość rozszerzenia ich katalogu. *De lege lata* studia podyplomowe nie są już zaliczane do form pozaszkolnych. Podobnie jest w odniesieniu do staży i kursów, które trwają krócej niż 30 godzin (zgodnie z definicją kursu, określoną w § 2 ust. 2 rozporządzenia z 2006 r., jest on pozaszkolną formą kształcenia, o czasie trwania nie krótszym niż 30 godzin zajęć edukacyjnych).

Dokonując interpretacji przepisów podatkowych w związku z finansowaniem przez pracodawcę szkoleń pracowników, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, w wyroku z 14 marca 2008 r.¹³ uznał, że „pojęcie <formy pozaszkolne> należy rozumieć jako każdą formę kształcenia pracownika nieobjętą formami szkolnymi, np. kursy, szkolenia, seminaria czy studia podyplomowe”. Natomiast Sąd Najwyższy, w wyroku z 28 lipca 1999 r.¹⁴, zapadłym na gruncie poprzedniego stanu prawnego, wyraził pogląd, iż: „rozporządzenie ministra edukacji narodowej oraz ministra pracy i polityki socjalnej z 12 października 1993 r. w sprawie zasad i warunków podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego dorosłych (DzU nr 103, poz. 472) zawiera enumeratywne wyliczenie pozaszkolnych form dokształcania pracowników. Wyliczenie to nie obejmuje aplikacji radcowskiej. Zasady odbywania aplikacji radcowskiej uregulowane zostały wyczerpująco w rozdziale 4 („Aplikacja radcowska”) ustawy z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (DzU nr 19, poz. 145). Skoro powołane rozporządzenie nie uwzględnia aplikacji radcowskiej jako formy podnoszenia

¹³ I SA/Wr 1505/07.

¹⁴ I PKN 180/99 (OSNAPiUS 2000, nr 21, poz. 789).

kwalifikacji zawodowych pracowników, to do odbywania aplikacji radcowskiej nie stosuje się przepisów tego rozporządzenia”.

Są to dwie różne interpretacje przepisów regulujących rodzaje pozaszkolnych form kształcenia i nie można ich przyjąć bez zastrzeżeń. Skoro ustawodawca w rozporządzeniu z 1993 r. w § 8 ust. 1 wyliczył formy pozaszkolne, ale jednocześnie w ust. 2 dopuścił inne, wskazane przykładowo, a w rozporządzeniu z 2006 r. wprowadził ich enumerację, to zasadne wydaje się stwierdzenie, iż to drugie rozporządzenie zawiera katalog zamknięty. Z § 8 rozporządzenia z 1993 r. należałoby wyprowadzić wniosek, że brzmienie ust. 2 dawało możliwość uznania za pozaszkolne formy kształcenia także innych form, poza podstawowymi, wymienionymi w ust. 1. Przy tym użycie przez ustawodawcę słów: „mogą być również organizowane inne formy, np. staże zawodowe [...] itp.” mogło oznaczać brak podstaw do uznania aplikacji za tę formę, gdyż nie jest ona organizowana przez pracodawcę, ani też nie ma podobnego charakteru jak staż zawodowy czy praktyka. Sam natomiast fakt uregulowania zasad odbywania aplikacji radcowskiej w odrębnej ustawie nie mógł przesądzać o niestosowaniu do niej przepisów rozporządzenia określającego zasady i warunki podnoszenia kwalifikacji i wykształcenia ogólnego w ramach stosunku pracy, do czego prowadzi także odbycie takiej aplikacji. Gdyby jednak ustawodawca ograniczył się do zmiany przepisów polegającej jedynie na skreśleniu § 8 ust. 1 i 2, bez jednoczesnego zastąpienia ich nowym brzmieniem, to usprawiedliwione byłoby uznanie, że odbywanie aplikacji mieści się w zakresie form pozaszkolnych, pomimo uregulowania zasad odbywania aplikacji w odrębnych przepisach. Na gruncie przepisów rozporządzenia z 2006 r. należy natomiast uznać, że odbywanie aplikacji nie może być zaliczone do pozaszkolnych form kształcenia w jego rozumieniu.

Wobec braku wyraźnego określenia statusu studiów podyplomowych jako formy pozaszkolnej, nie jest jasne, czy należy je nadal tak traktować, czy też może jako szkolną formę kształcenia. Z punktu widzenia pracownika uznanie studiów podyplomowych za formę szkolną jest bardziej korzystne, gdyż wówczas skierowanie przez pracodawcę powoduje, że część świadczeń dla pracownika ma charakter obligatoryjny (§ 4 ust. 1 rozporządzenia z 1993 r.), podczas gdy skierowanie na kształcenie w formie pozaszkolnej czyni je fakultatywnymi.

Jak już wspomniałam, ustawodawca w rozdziale 3 rozporządzenia z 1993 r., dotyczącym pozaszkolnych form kształcenia, nie skreślił § 10 o urlopach szkoleniowych dla pracowników kształcących się w formie studiów podyplomowych, pomimo skreślenia poprzedzającego przepisu § 8, wskazującego formy pozaszkolne, w tym studia podyplomowe. Zgodnie z zasadą racjonalności ustawo-

dawcy, należy rozważyć, czy nie był to zabieg celowy. Pozostawienie regulacji dotyczącej między innymi studiów podyplomowych w rozdziale mówiącym o formach pozaszkolnych może przesądzać o uznaniu studiów za tę właśnie formę kształcenia. Nie można tu jednak pominąć genezy wprowadzenia rozporządzenia z 2006 r. W jego § 2 ust. 1 wymieniono na nowo pozaszkolne formy kształcenia, jednocześnie skreślając między innymi § 8 rozporządzenia z 1993 r. Taki zabieg, jak się wydaje, pozwalał przyjąć, że rozporządzenie to zastąpiło w określeniu pozaszkolnych form kształcenia właściwe przepisy rozporządzenia z 1993 r. Zmiany zostały wprowadzone w związku z nowelizacją ustawy o systemie oświaty, która sformułowała nową delegację dla ministra do wydania rozporządzenia w sprawie warunków i trybu uzyskiwania i uzupełniania przez osoby dorosłe wiedzy ogólnej i kwalifikacji w formach pozaszkolnych. Można przyjąć, iż nowa delegacja w ustawie o systemie oświaty, na podstawie której wydano rozporządzenie z 2006 r. (art. 68c ustawy), określenie przedmiotu aktu (tj. podnoszenie wiedzy ogólnej i kwalifikacji zawodowych dorosłych) oraz wprowadzenie form pozaszkolnych kształcenia z jednoczesnym skreśleniem dotychczasowej regulacji w jednym akcie, mogły świadczyć o zamiarze zastąpienia przepisów.

W związku z tymi wątpliwościami Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego¹⁵ (MNiSW) wyraziło pogląd, że to, do jakiej formy kształcenia należy zaliczyć studia podyplomowe, zależy przede wszystkim od podmiotu prowadzącego kształcenie. Ministerstwo wskazało, że studia podyplomowe organizowane przez szkołę wyższą należy zakwalifikować jako szkolną formę kształcenia. Stosownie bowiem do § 3 rozporządzenia z 1993 r., kształcenie dorosłych w formach szkolnych odbywa się między innymi w szkołach wyższych, zaś w myśl art. 8 ust. 1 ustawy z 27 lipca 2005 r. – *Prawo o szkolnictwie wyższym*¹⁶, w uczelniach mogą być prowadzone studia, studia doktoranckie, studia podyplomowe oraz kursy doksztalające. Ministerstwo uściśliło ponadto następujące formy kształcenia: jednostki badawczo-rozwojowe – forma pozaszkolna, aplikacja radcowska – forma pozaszkolna, uczelnia – forma szkolna. Zatem kształcenie w formach szkolnych odbywać się może w podmiotach, o których mowa w § 3 rozporządzenia z 1993 r. (m.in. w szkołach wyższych), w sposób dla nich przewidziany, zaś pozostałe formy kształcenia prowadzonego przez jednostki niewymienione w § 3 należy zaliczyć do pozaszkolnych. Argumentację tę oparto głównie na tym, że rozporządzenie ministra edukacji i nauki z 3 lutego 2006 r. w § 52 uchyliło w rozporządzeniu z 1993 r. między innymi przepis określający pozaszkolne formy

¹⁵ DP 123-3638/07/JS z 17.01. 2008 r.

¹⁶ DzU nr 164, poz.1365, ze zm.

kształcenia i jednocześnie w rozporządzeniu tym wskazano na jego użytek zakres form pozaszkolnych. Rozporządzenie z 2006 r. wydano na podstawie art. 68 c ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty¹⁷ i w związku z tym może się ono odnosić wyłącznie do szkół i placówek objętych jej regulacją. Zatem należy przyjąć, iż tylko rozporządzenie z 1993 r. odnosi się do zasad i warunków kształcenia pracowników, zaś rozporządzenie z 2006 r. dotyczy form kształcenia ich na poziomie wynikającym z ustawy o systemie oświaty. Przepisy rozporządzenia z 1993 r., jak wskazuje ministerstwo, nie wymieniają tych form, a jedynie uprawnienia korzystającego z nich pracownika.

Teżą przewodnią stanowiska ministerstwa jest, że to, czy dana forma kształcenia należy do szkolnej czy pozaszkolnej, zależy przede wszystkim od podmiotu prowadzącego kształcenie. Resort posiłkuje się tu przykładem: kształcenie w jednostkach badawczo-rozwojowych – to forma pozaszkolna. Takie uproszczenie może się wydawać zbyt daleko idące, gdyż z góry przyjmuje, że kształcenie w tym podmiocie jest kwalifikowane jako forma pozaszkolna. W odniesieniu do studiów doktoranckich pomija się tu bowiem istotny fakt organizowania tych studiów przez wskazane jednostki na analogicznych zasadach jak przez uczelnie. Zgodnie z § 1 rozporządzenia ministra nauki i szkolnictwa wyższego z 19 grudnia 2006 r. w sprawie studiów doktoranckich prowadzonych przez placówki naukowe¹⁸, określa ono warunki i tryb organizowania studiów doktoranckich przez placówki naukowe – instytuty naukowe Polskiej Akademii Nauk oraz instytuty naukowo-badawcze działające na podstawie przepisów o jednostkach badawczo-rozwojowych. Artykuł 1 ust. 1 ustawy z 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych¹⁹ stanowi wprost, że jednostkami badawczo-rozwojowymi są między innymi instytuty naukowo-badawcze. Według stanowiska MNiSW, studia doktoranckie należy zaliczyć do form pozaszkolnych, skoro są organizowane przez jednostkę niebędącą szkołą wyższą (uczelnią), zakwalifikowaną jako organizator pozaszkolnych form kształcenia. Moim zdaniem, studia doktoranckie nie mogą być z góry zaliczane do pozaszkolnych form kształcenia, tylko z uwagi na zastosowane przez ministerstwo kryterium podmiotu organizującego kształcenie. Może wchodzić w grę uznanie tych studiów za szkolną formę kształcenia bądź formę o szczególnym statusie.

Dokonując interpretacji wskazanych aktów normatywnych, nie sposób podważyć prawidłowości wykładni danej przez Ministerstwo. Należy przyznać, iż rozporządzenie z 1993 r. nie definiuje pojęcia „formy pozaszkolnej”, nie czyni tego także rozporządzenie z 2006 r., które jedynie je wylicza. Można zatem od-

¹⁷ DzU z 2004, nr 256, poz.2572, ze zm.

¹⁸ DzU z 2007, nr 1, poz.2.

¹⁹ DzU z 2001, nr 33, poz.388, ze zm.

wołać się do ogólnego rozumienia tego pojęcia oraz definicji terminu „szkolny”, który oznacza: „związany ze szkołą-instytucją lub budynkiem, przeznaczony dla szkoły”²⁰, zatem *a contrario* „pozaszkolny” oznacza niedotyczący szkoły, nauki w szkole czy też pozalekcyjny. Rozporządzenie z 1993 r. dzieli przepisy dotyczące świadczeń dla doksztalających się pracowników, umieszczając te z tytułu kształcenia w formach szkolnych, w rozdziale 2, a z tytułu podnoszenia kwalifikacji w formach pozaszkolnych – w rozdziale 3. Rozporządzenie to w § 3 wskazuje, iż kształcenie dorosłych w formach szkolnych odbywa się w szkołach podstawowych, ponadpodstawowych i wyższych. Dalej, § 10, wymienia jako formy pozaszkolne między innymi: wieczorowe i zaoczne studia podyplomowe, kursy wieczorowe i zaoczne. Systematyka tej regulacji daje podstawę do wniosku, iż pozaszkolne formy kształcenia to wszystkie formy inne niż szkolne, czyli wskazane w rozporządzeniu jako odbywane w szkołach podstawowych, ponadpodstawowych i wyższych. Zatem w odniesieniu do studiów podyplomowych można przyjąć, iż jeśli odbywają się w szkole wyższej, to należałoby je zaliczyć do szkolnych form kształcenia, jeśli natomiast organizuje je inny podmiot – do form pozaszkolnych.

Trzeba także zwrócić uwagę na ustawowe upoważnienia do wydania rozporządzeń z 1993 r i 2006 r. Pierwsze z nich zostało wydane na podstawie *Kodeksu pracy* oraz art. 68 ust. 1 ustawy o systemie oświaty, drugie – na podstawie art. 68c ust. 1 ustawy o systemie oświaty. Wspomniana już nowelizacja ustawy o systemie oświaty zachowała upoważnienie dla ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, wskazując – w odróżnieniu od pierwotnej regulacji – wyłącznie na niego. Ustawa wprowadziła nową delegację dla ministra do wydania rozporządzenia w sprawie warunków i trybu uzyskiwania i uzupełniania przez osoby dorosłe wiedzy ogólnej, umiejętności i kwalifikacji zawodowych w formach pozaszkolnych. Wydane na tej podstawie nowe rozporządzenie z 2006 r. dotyczyło zatem tylko pozaszkolnych form kształcenia, związanych już jednak wyłącznie z rodzajem szkół i placówek z ustawy o systemie oświaty. Dla zaprezentowanego stanowiska decydujące jest to, że rozporządzenie z 1993 r., regulujące dotychczas całościowo problematykę podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego dorosłych, pomimo zmian pozostawiono jednak w systemie prawnym. Dlatego też, z uwagi na podstawę prawną rozporządzenia z 2006 r. (art. 68c ustawy o systemie oświaty) oraz wskazanych w nim organizatorów kształcenia, można przyjąć, że rozporządzenie to odnosi się tylko do tych organizatorów kształcenia, o których mowa w przedmiotowej ustawie. Ustawa o systemie oświaty w zasadzie nie odnosi się do form kształcenia określonego

²⁰ *Popularny słownik...* op. cit., s.689.

w odrębnych przepisach, jak choćby w przepisach ustawy – *Prawo o szkolnictwie wyższym*, a także do działalności edukacyjnej prowadzonej dla zysku, gdzie mogą być organizowane różnego rodzaju kursy i szkolenia²¹. I w tych właśnie wypadkach wchodzi w grę stosowanie przepisów rozporządzenia z 1993 r.

Kolejną problematyczną kwestią są wspomniane już studia doktoranckie jako sposób podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego. O ile formy pozaszkolne, takie jak seminaria i kursy, wpływają głównie na podnoszenie kwalifikacji zawodowych w aspekcie umiejętności wykonywania danej pracy, o tyle studia doktoranckie przede wszystkim przyczyniają się do podniesienia wykształcenia ogólnego oraz poziomu wiedzy ogólnej, mają tym samym także wpływ na wiedzę zawodową. Należy przypomnieć, iż zgodnie ze wskazaną definicją kwalifikacji, oznaczają one także zasób wiedzy wymagany do wykonywania jakiegoś zawodu lub zajmowania jakiegoś stanowiska. Samo zaś słowo „wiedza” – zgodnie ze *Słownikiem języka polskiego*²² – oznacza „ogół wiadomości, umiejętności w jakiejś dziedzinie zdobytych dzięki uczeniu się”. Pojęcie to mieści się w pojęciu „wykształcenie”²³, określonym jako „zasób wiedzy, umiejętności”. Mając na uwadze powyższe definicje, należy bez wątpienia stwierdzić, iż studia doktoranckie są, w ogólnym rozumieniu, formą podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego. Przy tym nie można pominąć definicji studiów doktoranckich zawartej w ustawie – *Prawo o szkolnictwie wyższym*, która określa w art. 2 ust. 1 pkt 10 studia doktoranckie jako studia trzeciego stopnia, na które przyjmowani są kandydaci mający tytuł magistra albo tytuł równorzędny, umożliwiające uzyskanie zaawansowanej wiedzy w określonej dziedzinie lub dyscyplinie nauki, przygotowujące do samodzielnej działalności badawczej i twórczej oraz uzyskanie stopnia naukowego doktora. Z uwagi na wskazany wyżej charakter tych studiów należy przeanalizować, czy stanowią one określoną w rozporządzeniu z 1993 r. szkolną formę kształcenia odbywanego w szkole wyższej (także w innej uprawnionej do ich organizacji jednostce), czy zatem w całości podlegają tej regulacji.

Odpowiedź nasuwa się twierdząca. Dokonując jednak wykładni przepisów rozporządzenia, można wprowadzić wniosek, iż przesądza ono w § 7 ust. 5 i 6, o jakie formy kształcenia pracownika chodzi. W odniesieniu do form szkolnych wymiar urlopu szkoleniowego w każdym roku studiów w szkole wyższej, przeznaczonego na udział w obowiązkowych zajęciach oraz przygotowanie się i przystąpienie do egzaminów wynosi dla pracownika skierowanego: na studia

²¹ M. Pilich: *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 562.

²² *Popularny słownik...* op. cit. (przyt. 11).

²³ Jw.

wieczorowe – 21 dni roboczych, na studia zaoczne – 28 dni roboczych (ust. 5). Ustęp 6 stanowi, iż w ostatnim roku studiów, o których mowa w ust. 5, pracownikowi skierowanemu przysługuje dodatkowo 21 dni roboczych urlopu szkoleniowego na napisanie pracy magisterskiej (dyplomowej) oraz przygotowanie się i przystąpienie do egzaminu magisterskiego (dyplomowego). W wypadku ubiegania się o stopień doktora ustawodawca przewiduje złożenie rozprawy doktorskiej, a nie magisterskiej, o której mowa *expressis verbis* w tych przepisach. Jak zatem widać, rozporządzenie ogranicza się, w zakresie szkolnych form podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego, jedynie do studiów prowadzących do uzyskania tytułu zawodowego, gdyż posługuje się pojęciem pracy magisterskiej (dyplomowej) i egzaminu magisterskiego (dyplomowego). Wątpliwości co do charakteru studiów doktoranckich nie rozstrzyga także art. 23 ust. 1 ustawy z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki²⁴, przewidujący, że pracownikowi niebędącemu nauczycielem akademickim lub pracownikiem naukowym, przygotowującemu rozprawę doktorską lub habilitacyjną, przysługuje – na jego wniosek, w uzgodnionym z pracodawcą terminie – urlop w wymiarze 28 dni na przygotowanie obrony i samą obronę rozprawy doktorskiej. Jest to norma odrębna, niezawierająca odesłań do rozporządzenia z 1993 r. Gdyby ustawodawca chciał uznać studia doktoranckie za objęte materiałą rozporządzenia określającego szkolne formy podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego, to regulacja zawarta w tym rozporządzeniu, przewidująca wymiar 28 dni urlopu na bieżącą naukę i dodatkowo 21 dni na przygotowanie i obronę pracy kończącej studia, byłaby wystarczająca. Może jednak pracodawca, niezależnie od określonego rozporządzeniem urlopu szkoleniowego, przewidział dla doktoranta dodatkowo 28 dni urlopu, a może należałoby je uznać za odpowiednik tych dodatkowych 21 dni z § 7 ust. 6 rozporządzenia z 1993 r.? Czy raczej chodziło o ustanowienie odrębnego, gwarantowanego uprawnienia dla doktoranta będącego jednocześnie pracownikiem? – gdyż urlop szkoleniowy na podstawie rozporządzenia z 1993 r. jest świadczeniem obligatoryjnym dopiero po skierowaniu pracownika przez pracodawcę na studia.

Trudno jednoznacznie odpowiedzieć na te pytania, dokonując analizy dawnych i obecnych przepisów dotyczących studiów doktoranckich. Nieobowiązujące już rozporządzenie ministra edukacji narodowej z 10 czerwca 1991 r. w sprawie studiów doktoranckich i stypendiów naukowych²⁵ w § 14 ust. 1 przewidywało wprost, że zakres świadczeń przysługujących pracownikom skierowanym

²⁴ DzU nr 65, poz. 595, ze zm.

²⁵ DzU nr 58, poz. 249.

na zaoczne studia doktoranckie ustala umowa zawarta pomiędzy pracownikiem a pracodawcą. Była to regulacja uprzednia w stosunku do rozporządzenia z 1993 r., jednak obowiązywała równoległe także po jego wejściu w życie, aż do dnia wejścia w życie rozporządzenia ministra edukacji narodowej i sportu z 25 maja 2005 r. w sprawie studiów doktorskich i habilitacyjnych²⁶. To, moim zdaniem, przesądzało o odrębności tych norm i braku możliwości bezpośredniego zastosowania przepisów rozporządzenia z 1993 r. do studiów doktoranckich. Obecnie, po utracie mocy obowiązującej rozporządzenia z 1991 r., nie ma podobnej, odrębnej regulacji. Nie oznacza to jednak automatycznego objęcia studiów doktoranckich materiały rozporządzenia z 1993 r., chociażby z uwagi na wspomniane już brzmienie jego § 7 ust. 5 i 6.

W razie uznania studiów doktoranckich za formę szkolną kształcenia w rozumieniu rozporządzenia z 1993 r. pojawia się dodatkowa kwestia związana z kierowaniem pracownika na te studia (w ramach podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego). Oczywiście, dotyczy ona również innych form kształcenia, jednak z uwagi na szczególny charakter studiów i z reguły większe ich koszty wymaga odrębnego potraktowania. Jeśli studia doktoranckie miałyby podnieść kwalifikacje zawodowe i wykształcenie ogólne pracownika w określony sposób, tj. zgodnie z wymaganiami do zajmowania konkretnego stanowiska bądź też stawianymi przez pracodawcę, to skierowanie do ich odbycia będzie w pełni uzasadnione. W tym względzie miarodajna będzie ocena zajmowanego stanowiska bądź też stanowiska, które planuje się powierzyć pracownikowi. Wówczas – jeżeli pracownik miałby objąć u pracodawcy stanowisko, na którym uzyskanie stopnia doktora jest wymagane, albo przynajmniej wysoce pożądane – uzasadniałoby to zastosowanie skierowania na podstawie § 4 ust. 1 rozporządzenia. Należy podkreślić, iż decyzja pracodawcy w tym zakresie jest zawsze uznaniową, opartą na zasadzie jego korzyści. Pracodawca ocenia, czy wiedza zdobywana w czasie studiów doktoranckich może być efektywnie wykorzystana w pracy i czy w perspektywie przyszłego zatrudnienia pracownika na innym stanowisku przyniesie wymierne korzyści. Uznaniowość pracodawcy w tym zakresie jest jednak ograniczona jego statusem – czy jest on pracodawcą prywatnym, czy finansowanym ze środków publicznych. Reglamentacja środków publicznych powoduje, że w razie nieuzasadnionego ich wydatkowania pracodawca naraża się na odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. A koszty takich studiów są znaczne, czasem nawet sięgają kilkunastu tysięcy złotych rocznie. Pracodawca prywatny może

²⁶ DzU nr 115, poz. 965.

w zasadzie dowolnie kierować pracowników na studia doktoranckie, oceniane jako ogólnie podnoszące kwalifikacje zawodowe danego pracownika bądź tylko ściśle związane z rodzajem wykonywanej pracy. Pracodawca sfery budżetowej nie ma już tej swobody decyzyjnej. W takim wypadku może być mowa już tylko o kwalifikacjach koniecznych i przydatnych do wykonywania pracy u pracodawcy publicznego. Wydatkowanie publicznych pieniędzy na finansowanie zdobywania zaawansowanej wiedzy przydatnej w całej karierze zawodowej pracownika musiałyby być uzasadnione z uwagi na interes publiczny. Trzeba także pamiętać, że – bez względu na rodzaj posiadanych do dyspozycji środków finansowych – zabezpieczeniem dla pracodawcy pokrywającego koszty kształcenia pracownika jest zawsze umowa określająca wzajemne prawa i obowiązki stron. Zawsze jednak w wypadku pracodawcy „budżetowego” koszty poniesione na ten rodzaj nauki powinny być proporcjonalne do zobowiązania pracownika i wykonywanej przez niego pracy.

Przy okazji omawianego zagadnienia nasuwa się pytanie, czy dopuszczalne jest finansowanie doksztalcania (dotyczy to każdej formy podnoszenia kwalifikacji, nie tylko studiów doktoranckich) członkowi zarządu w spółce Skarbu Państwa. Odpowiedź na to pytanie nie jest oczywista, gdyż chodzi o osobę podlegającą ustawie z 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (tzw. ustawy kominowej)²⁷. Skoro – zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy – osobom zarządzającym, wymienionym w art. 2 ustawy, przysługuje wyłącznie wynagrodzenie miesięczne oraz określone świadczenia dodatkowe, to czy nie oznacza to ograniczenia możliwości finansowania kosztów szkoleń i podnoszenia kwalifikacji kadry zarządzającej spółek państwowych. Stosownie do § 2 rozporządzenia prezesa Rady Ministrów z 21 stycznia 2003 r. w sprawie szczegółowego wykazu świadczeń dodatkowych, które mogą być przyznane osobom kierującym niektórymi podmiotami prawnymi, oraz trybu ich przyznawania²⁸, świadczenia dodatkowe stanowią katalog zamknięty. Nie tracąc z pola widzenia charakteru norm regulujących zasady wynagradzania zawarte w ustawie kominowej, należy jednak – moim zdaniem – dopuścić możliwość finansowania kadry zarządzającej kosztów studiów, szkoleń, kursów, z zastrzeżeniem, iż wchodzić mogą w grę jedynie takie formy doksztalcania, które przyniosą bezpośrednią korzyść pracodawcy, są uzasadnione z punktu widzenia interesu spółki oraz niezbędne na zajmowanym stanowisku i w wykonywaniu obowiązków pracowniczych.

²⁷ DzU nr 26, poz. 306, ze zm.

²⁸ DzU nr 14, poz. 139.

W związku z wątpliwościami co do możliwości finansowania nauki i kształcenia osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (tzw. menedżerów państwowych) wypowiedziało się Ministerstwo Skarbu Państwa²⁹. Ministerstwo dopuściło generalnie możliwość finansowania studiów podyplomowych członkom zarządu jednostek organizacyjnych, o których mowa w art. 1 pkt 1-13 ustawy „kominowej”, gdyż takie świadczenie nie ma charakteru wynagrodzenia *sensu stricto*, pod warunkiem, że przepisy wewnętrzne – układy zbiorowe, regulaminy wynagradzania lub przepisy odrębnych ustaw przewidują taką możliwość.

Nie można tu pominąć zawodów należących do sfery publicznej, których charakter bezpośrednio uzasadnia podnoszenie kwalifikacji i wykształcenia ogólnego przez odbycie studiów doktoranckich. Weźmy, na przykład, zawód sędziego. Na mocy art. 82a ustawy – *Prawo o ustroju sądów powszechnych*, sędzia jest zobowiązany stale podnosić kwalifikacje zawodowe, w tym uczestniczyć w szkoleniach i innych formach doskonalenia zawodowego, których organizację określa odrębna ustawa. Przepis ten został dodany przez ustawę z 1 lipca 2005 r.³⁰ Ustawa, do której odsyła art. 82a, to ustawa z 1 lipca 2005 r. o Krajowym Centrum Szkolenia Kadr Sądów Powszechnych i Prokuratury³¹. W art. 2 ust. 1 tej ustawy określono zadania Krajowego Centrum, w tym między innymi szkolenie i doskonalenie zawodowe sędziów w celu uzupełnienia ich specjalistycznej wiedzy i umiejętności zawodowych. Zawód sędziego wymaga w tym względzie szczególnego potraktowania, stąd wskazana regulacja. Nie oznacza to jednak braku możliwości wyjścia poza zakreślone w ustawie ramy doskonalenia zawodowego, w tym przez odbywanie studiów doktoranckich. W wypadku tego zawodu odbycie studiów doktoranckich i przez to zdobycie specjalistycznej i zaawansowanej wiedzy w określonej dziedzinie jest bez wątpienia pożądane, tym bardziej, że w cytowanym art. 2 ust. 1 ustawy o Krajowym Centrum wprost mówi się o szkoleniach i doskonaleniu zawodowym sędziów w celu uzupełnienia ich specjalistycznej wiedzy. Dotychczas nie ukazało się rozporządzenie, które miało być wydane na podstawie art. 82 § 3 ustawy – *Prawo o ustroju sądów powszechnych*; wydano tylko instrukcję z 7 lipca 1994 r. w sprawie szkolenia i doskonalenia zawodowego sędziów i innych pracowników (niepublikowaną)³². W związku z tym rozważano stosowanie do sędziów rozporządzenia z 12 października 1993 r. w sprawie zasad i warunków podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego dorosłych, wraz z możliwością skierowania sędziego na wybraną

²⁹ Stanowisko nadesłane 16.09.2008 r. i opublikowane w „Rzeczpospolitej” z 19.09.2008 r.

³⁰ DzU nr 169, poz. 1410.

³¹ DzU nr 169, poz. 1410, ze zm.

³² T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski: *Komentarz do Prawa o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa*, Warszawa 2002, s.234.

formę nauki, podnoszenia kwalifikacji i wykształcenia ogólnego, korzystania z urlopu szkoleniowego, zwolnienia od pracy i zwrotu kosztów uczestnictwa³³. Wydaje się, że i obecne brzmienie art. 82a *Prawa o ustroju sądów powszechnych* oraz wskazanych przepisów ustawowych nie stoi na przeszkodzie stosowaniu wobec sędziów przepisów rozporządzenia z 1993 r. Tym samym, sędzia chcący odbyć studia doktoranckie, umożliwiające uzyskanie zaawansowanej wiedzy w danej dziedzinie, przydatnej do wykonywania zawodu, mógłby skorzystać ze skierowania na nie wraz z wszelkimi tego konsekwencjami, między innymi obligatoryjnym urlopem szkoleniowym.

*

Analiza przepisów prawnych dotyczących podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego prowadzi do wniosku, że są one niespójne i niewystarczające. Z punktu widzenia transparentności i kompleksowości regulacji, pożądanym przede wszystkim ze względu na interes adresatów norm prawnych, należy postulować podjęcie działań legislacyjnych mających na celu ujednoczenie przepisów prawa w omawianej materii. Biorąc pod uwagę zasadę przyzwoitej legislacji, właściwe wydaje się uregulowanie w jednym akcie form kształcenia oraz szersze potraktowanie kwestii związanych z relacją pomiędzy obowiązkiem ułatwiania zatrudnionym podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez pracodawców a odpowiadającymi temu prawami i obowiązkami pracowników.

Aleksandra Wiącek
asystent w Zakładzie Prawa Pracy,
UMCS w Lublinie

³³ T. Ereciński, J. Gudowski, J. Iwulski, op.cit., s.234–235.

Barbara Surdykowska

**EUROPEJSKIE POROZUMIENIA AUTONOMICZNE
W SPRAWIE ZAGROŻEŃ PSYCHOSPOŁECZNYCH
W MIEJSCU PRACY**

We współczesnym świecie coraz wyraźniej widoczne są przeobrażenia zachodzące w środowisku pracy. Pod wpływem czynników ekonomicznych jej charakter zmienia się, prowadząc do większych niebezpieczeństw dla psychicznego zdrowia pracowników.

Światowa Organizacja Zdrowia przewiduje, że do 2020 r. problemy psychiczne będą podstawową przyczyną niezdolności do dalszej pracy¹. Konieczne jest więc podejmowanie działań, dzięki którym zagrożenia psychospołeczne w miejscu pracy zostaną potraktowane priorytetowo. Wyrazem zaniepokojenia ze strony Unii Europejskiej jest podkreślenie takich zagrożeń w „Europejskim pakcie na rzecz zdrowia psychicznego i dobrego samopoczucia”², podpisanym w 13 czerwca 2008 r. w Brukseli podczas konferencji:³ „Wspólnie dla zdrowia psychicznego i dobrego samopoczucia”⁴.

W pakcie zaznacza się, że dobry stan zdrowia psychicznego i dobre samopoczucie pracowników jest podstawowym czynnikiem wzrostu produktywności i innowacyjności oraz że należy niezwłocznie podjąć działania zmierzające do ograniczenia absencji w pracy wynikających z problemów psychicznych. Tym

¹ D. McDaid (red.): *Mental Health in Workplace Settings. Consensus Paper*, Luxemburg, European Communities, 2008, s. 4.

² *European Pact for Mental Health and Well-being*.

³ Konferencja została zorganizowana pod auspicjami komisarza do spraw zdrowia – A. Vassiliou oraz komisarza do spraw zatrudnienia, spraw społecznych i równych szans – V. Spidla.

⁴ Together for Mental Health and Well-being.

bardziej, że praca jest podstawową sferą ułatwiającą społeczną aktywność osób z problemami psychicznymi.

Autorzy paktu zwracają uwagę na potrzebę:

- udoskonalenia organizacji pracy tak, aby pracownicy mogli zachować dobry stan psychiczny, a także równowagę pomiędzy życiem zawodowym i osobistym;
- włączenia programów zapobiegających problemom psychicznym i promujących dobre samopoczucie oraz wprowadzania w miejscu pracy programów zapobiegawczych związanych ze stresem, przemocą i molestowaniem, nadużywaniem alkoholu lub narkotykami;
- wprowadzenia w miejscu pracy mechanizmów ułatwiających podjęcie lub powrót do aktywności zawodowej osobom z chorobami psychicznymi.

Przyjęcie paktu poprzedziło zawarcie dwóch autonomicznych porozumień⁵ europejskich partnerów społecznych (którym poświęcono dalsze części artykułu): „Porozumienia ramowego o stresie związanym z pracą”⁶, z 8 października 2004 r. oraz „Autonomicznego porozumienia ramowego dotyczącego nękania i przemocy w pracy”⁷, podpisanego 26 kwietnia 2007 r.

Polscy partnerzy społeczni⁸, w efekcie implementacji europejskiego porozumienia, podpisali 14 listopada 2008 r. deklarację o zapobieganiu i przeciwdziałaniu stresowi związanemu z pracą⁹ (zostanie omówiona dalej).

Należy zwrócić uwagę, że dbałość o dobry stan psychiczny pracowników prowadzi do zmniejszenia absencji, poprawia relacje między pracownikami oraz zwiększa efektywność pracy¹⁰. Nie można oczywiście zapominać, że praca jako

⁵ Zgodnie z ust.1 art. 139 *Traktatu o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej*, dialog między partnerami społecznymi na poziomie wspólnotowym może prowadzić, jeśli sobie tego życzą, do nawiązywania stosunków umownych, w tym porozumień zbiorowych. Zgodnie z ust. 2 wskazanego artykułu, wykonanie (czyli implementacja do wewnętrznego porządku prawnego państw członkowskich) wskazanych porozumień odbywa się albo według procedur i praktyk właściwych dla partnerów społecznych i państw członkowskich (tzw. droga autonomiczna) albo w drodze decyzji Rady wydanej na wniosek Komisji Europejskiej (w praktyce następuje to przez wydanie dyrektywy). Europejski dialog społeczny oparty na artykule 139 *Traktatu* omawia Ch. Welz: *The European Social Dialogue under Articles 138 and 139 of the EC Treaty. Actors, Processes, Outcomes*, Wolters Kluwer, 2008.

⁶ *Framework agreement on work-related stress*.

⁷ *Autonomous framework agreement on harassment and violence at work*.

⁸ Konfederacja Pracodawców Polskich, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”, Związek Rzemiosła Polskiego, Business Center Club – Związek Pracodawców, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”, Forum Związków Zawodowych.

⁹ Deklarację tę można znaleźć na stronie <www.solidarnosc.org.pl> w zakładce: Stres związany z pracą.

¹⁰ L.Friedli, M.Parsonage: *Mental health promotion building an economic case*, Belfast, Northern Ireland Association for Mental Health, 2007.

taka (szczególnie w aspekcie nadawania celu w życiu) jest korzystna dla naszego zdrowia fizycznego i psychicznego¹¹. Promocja zapobiegania problemom psychicznym i polepszanie sytuacji społecznej osób cierpiących na nie niewątpliwie przyczynia się zaś do osiągnięcia społecznych i gospodarczych celów, które stawia sobie Unia Europejska¹².

Zmiana modelu pracy – zagrożenia psychospołeczne

Jednym z czynników wpływających na wzrost zagrożenia stresem w pracy oraz wypaleniem zawodowym jest globalizacja prowadząca do większej konkurencji pomiędzy państwami i przedsiębiorstwami, co w konsekwencji rodzi większą presję ze strony pracodawców. Za kolejny czynnik można uznać rosnącą liczbę miejsc pracy w sektorze usług, w którym zatrudnieni są narażeni na stresujące zachowania klientów, jak również w sektorze rozwiniętych technologii, gdzie poddawani są olbrzymiej presji nieustającej konieczności podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

Generalnie możemy mówić o zmianie modelu pracy – z fordowskiego, w którym dominowała praca wytwórcza wykwalifikowanych robotników przemysłowych, do postfordowskiego, określanego także jako model pracy w społeczeństwie ponowoczesnym czy model pracy opartej na wiedzy. Model pracy opartej na wiedzy charakteryzuje przede wszystkim przejście od sfery produkcji do sfery różnorodnych usług, a praca wysoko wykwalifikowanych pracowników w coraz większym stopniu polega na analizie i przetwarzaniu danych.

W interesujący sposób analizuje to zjawisko Pietro Ichino¹³, który zwraca uwagę na olbrzymie zróżnicowanie wydajności i efektywności poszczególnych pracowników w gospodarce opartej na wiedzy. W przeszłości różnica między wydajnością najmniej i najbardziej efektywnego robotnika przemysłowego stojącego przy taśmie montażowej (sztandarowa postać fordowskiego modelu pracy) była stosunkowo niewielka. Różnice w efektywności pracy poszczególnych grup zawodowych, na przykład informatyków, specjalistów od marketingu czy grafików, są zdecydowanie większe. Maksymalna efektywność robotnika przemysłowego była ograniczona przez obiektywne zdolności fizyczne organizmu (oczywiście i doświadczenie, i indywidualne predyspozycje były ważne, ale pewnych

¹¹ G. Waddell, A. K. Burton: *Is work good for health and wellbeing?*, Norwich: The Stationery Office, 2006; B. Black: *Working for healthier tomorrow*, London, The Stationery Office, 2008.

¹² A. McCollam, C. O'Sullivan, M. Mukkala, E. Stangard, P. Rowe: *Mental Health in the EU. Key Facts, Figures, and Activities*, European Communities, 2008, s. 4.

¹³ P. Ichino: *The Changing Structure and Contents of the Employer's Legal Responsibility for Health and Safety at work in Post – Industrial System*, "The international Journal of Comparative Labor Law and Industrial Relations" nr 22/4, 2006.

czynności więcej i szybciej nie dało się wykonać), w przeciwieństwie do pracownika przetwarzającego dane, dla którego pojęcie maksymalnej efektywności jest zdecydowanie bardziej elastyczne.

Na oddziaływanie czynników ekonomicznych (globalizacja, zwiększenie zatrudnienia w sektorze usług czy dynamiczny rozwój technologii) nakładają się także zjawiska społeczne – takie jak częsty rozpad małżeństw czy większa liczba osób samotnie wychowujących dzieci, a są to czynniki, które pośrednio wywierają wpływ na stan psychiczny pracowników w miejscu pracy.

W swoim raporcie¹⁴ Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy¹⁵ wskazuje na narastanie psychospołecznego ryzyka w miejscu pracy. Wymienia się w nim takie niekorzystne zjawiska, jak: spadek poczucia bezpieczeństwa pracowników ze względu na wzrost liczby umów terminowych, zwiększenie obciążenia pracą bez adekwatnego wzrostu wynagrodzeń, narastanie zagrożenia przemocą i mobbingiem oraz pogarszające się możliwości zachowania balansu pomiędzy życiem osobistym a zawodowym. Ocenia się – co wymaga wyraźnego podkreślenia – że pracownicy poddani silnemu naciskowi w pracy albo ci, u których relacja pomiędzy zakresem obowiązków a wynagrodzeniem jest nieprawidłowa, doświadczają z o wiele większym (80%) prawdopodobieństwem problemów psychicznych, niż ogół pracowników¹⁶.

Odpowiedzialność za bezpieczeństwo i higienę pracy

Jak wskazuje Teresa Wyka, obowiązki pracodawcy z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy historycznie dotyczyły głównie tzw. technicznego bezpieczeństwa w miejscu pracy¹⁷. Jednak od początku lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku można zaobserwować poszerzanie zakresu tego obowiązku na zapewnienie pracownikom ochrony zdrowia, jak również komfortu w miejscu pracy. Tendencja ta jest zauważalna zarówno w aktach tworzonych przez Międzynarodową Organizację Pracy (MOP), jak i w regulacjach Unii Europejskiej. Początek nowego podejścia MOP do obowiązków pracodawcy w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy widoczny jest w konwencji nr 155 dotyczącej bezpieczeństwa, zdrowia pracowników i środowiska pracy oraz uzupełniającym ją zaleceniu nr 164. Artykuł 5 konwencji nakłada na pracodawcę obowiązek

¹⁴ *European Risk Observatory. Expert forecast on emerging psychosocial risk related to occupational safety and health*, Bilbao, European Agency for Safety and Health at Work, 2007.

¹⁵ European Agency for Safety and Health at Work.

¹⁶ D. McDaid (red.): *Mental Health in Workplace Settings. Consensus Paper*, Luxemburg, European Communities, 2008, s. 6.

¹⁷ T. Wyka: *Ochrona zdrowia i życia pracownika jako element treści stosunku pracy*, Warszawa 2003, s. 230.

poszerzenia działań prewencyjnych, z uwzględnieniem nie tylko zapobiegania wypadkom przy pracy, ale także zapewnienia ochrony zdrowia pracowników i przystosowania procesów pracy do ich fizycznych i psychicznych możliwości¹⁸. Prawo wspólnotowe równie szeroko określa obowiązki pracodawcy w tym zakresie. Podstawowe znaczenie odgrywa tu dyrektywa ramowa nr 391/89/EWG¹⁹, która w art. 5 stanowi, że pracodawca ma obowiązek zapewnić pracownikom bezpieczeństwo i ochronę ich zdrowia w każdej dziedzinie związanej z pracą. Pracodawca powinien dostosować swoje działania do zmieniających się okoliczności, uwzględniając nowe rozwiązania techniczne, a także możliwości pracownika (art. 6). Preferowaną metodą ochrony jest profilaktyka, polegająca na stałym dokonywaniu analizy ryzyka zawodowego²⁰.

W polskim porządku prawnym Konstytucja RP w art. 66 gwarantuje każdemu prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, a w art. 68 ochronę zdrowia. Generalny obowiązek ochrony zdrowia i życia pracowników zawarty jest w art. 207 *Kodeksu pracy*. Zgodnie z art. 207 § 1 k.p., pracodawca ponosi odpowiedzialność za stan bezpieczeństwa i higieny w zakładzie pracy, a na podstawie § 2 – jest obowiązany chronić zdrowie i życie pracowników przez zapewnienie bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, przy odpowiednim wykorzystaniu osiągnięć nauki i techniki. Na podstawie art. 94 pkt 4 k.p. ma ponadto obowiązek prowadzenia systematycznych szkoleń w zakresie bhp.

Porozumienie dotyczące stresu związanego z pracą

Europejscy partnerzy społeczni²¹, dostrzegając społeczne zjawisko narastania stresu w środowisku pracy, włączyli tę problematykę do programu dialogu społecznego na lata 2003–2005²². Efektem podjętych negocjacji jest, wymienione na początku, autonomiczne porozumienie ramowe dotyczące stresu związanego z pracą²³. Powinno zostać wdrożone do porządków prawnych państw członkowskich

¹⁸ T. Wyka: *Bezpieczeństwo i ochrona zdrowia pracowników w działalności normotwórczej MOP*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 12/2001.

¹⁹ Dyrektywa Rady z 12 czerwca 1989 r. w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy, DzUL 183 z 29.06.1989.

²⁰ C. Hohenmeser i in.: *Methods for analyzing and comparing technological hazards*, vol. 2, Delft 1992, za: T. Wyka: *Ochrona zdrowia i życia pracownika...* op. cit., s. 91.

²¹ ETUC – Europejska Konfederacja Związków Zawodowych; UNICE – Unia Konfederacji Przemysłu i Pracodawców Europy; UEAPME – Europejska Unia Rzemieślników oraz Małych i Średnich Przedsiębiorstw; CEEP – Europejskie Centrum Przedsiębiorstw z Udziałem Publicznym i Przedsiębiorstw o Ogólnym Interesie Gospodarczym.

²² Program prac powstał w wyniku uzgodnień pomiędzy ETUC a UNICE, UEAPME oraz CEEP.

²³ *Framework agreement on work – related stress*.

według procedur i praktyk właściwych dla partnerów społecznych i państw członkowskich (art. 139 ust. 2 *Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*).

Porozumienie składa się z siedmiu części i jest drugim porozumieniem autonomicznym zawartym przez europejskich partnerów społecznych na podstawie art. 139 *Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*. Pierwsze, dotyczące telepracy, podpisano 16 lipca 2002 r.

Strony porozumienia wskazują, że stres może potencjalnie wywierać wpływ na każde miejsce pracy i na każdego pracownika, niezależnie od rozmiarów przedsiębiorstwa, zakresu działalności czy podstawy zatrudnienia. W części wstępnej dokumentu wymieniono korzyści wynikające z walki ze stresem – zarówno z punktu widzenia pracodawcy, pracowników, jak i całego społeczeństwa. Podkreślono, że stawianie czoła stresowi może poprawić wydajność pracy, jej bezpieczeństwo i higienę, co zaowocuje wszechstronnymi korzyściami gospodarczymi. Dostrzeżono także, że nie wszyscy pracownicy i nie na wszystkich stanowiskach odczuwają stres. W porozumieniu zaakcentowano, że należy zwrócić uwagę na różnorodność pracowników (odrębnie traktować problematykę stresu pracowników na stanowiskach kierowniczych) i zależnie od specyfiki danej grupy rozwiązywać jej problemy.

W części drugiej porozumienia strony wskazały przyświecające im cele, a mianowicie: zwiększenie świadomości i zrozumienia zjawiska stresu związanego z pracą przez pracodawców, pracowników i ich przedstawicieli oraz zwrócenie ich uwagi na oznaki mogące wskazywać na jego występowanie. Autorzy wyraźnie podkreślili, że celem porozumienia nie jest przypisanie winy którejkolwiek ze stron.

W części trzeciej porozumienia zawarto definicję stresu. Określono go jako stan, któremu towarzyszą dolegliwości lub dysfunkcje fizyczne, psychologiczne oraz społeczne i który wynika z poczucia jednostki, że jest ona niezdolna sprostać stawianym jej wymaganiom lub oczekiwaniom. Autorzy porozumienia zwrócili uwagę, że pracownik jako jednostka ma większą trudność radzenia sobie z przedłużającym się intensywnym napięciem, a ponadto poszczególne osoby mogą inaczej reagować na podobne sytuacje. Stres nie jest chorobą, lecz długotrwałe obciążenie nim może zmniejszyć wydajność pracy i spowodować różne schorzenia. Nie wszystkie przejawy stresu występujące w miejscu pracy należy jednak kojarzyć ze stresem związanym z pracą. W tej części porozumienia wymieniono także kilka przykładowych czynników, które mogą wpływać na stres związany z pracą, takich jak: rodzaj pracy, jej organizacja, środowisko, w jakim jest wykonywana, źle funkcjonujące mechanizmy przekazywania informacji.

W części czwartej, zatytułowanej „Rozpoznawanie problemów dotyczących stresu związanego z pracą” – wymieniono przykładowe oznaki występowania stresu (liczne nieobecności, wysoka fluktuacja kadr, częste konflikty interpersonalne, skargi składane do pracodawcy) oraz elementy dotyczące organizacji

środowiska pracy i sposobu jej wykonywania, które należy przeanalizować, aby znaleźć przyczyny stresu. Analiza powinna dotyczyć między innymi: stosowanych systemów czasu pracy, obciążenia pracowników pracą, relacji pomiędzy kwalifikacjami pracowników a stawianymi im zadaniami, narażenia pracowników na niekorzystne warunki pracy czy zachowania obraźliwe, zakresu informacji przekazywanych pracownikowi. Trzeba wziąć pod uwagę również takie czynniki subiektywne, jak: napięcia emocjonalne i społeczne, poczucie niemożności sprostania zadaniu, postrzegany brak wsparcia. Postanowienia części czwartej porozumienia nakładają na pracodawcę obowiązek działań służących zapobieganiu, eliminowaniu i zmniejszaniu stresu. Pracodawca powinien także określić działania, które należy podjąć z udziałem i przy współpracy pracowników lub ich przedstawicieli.

Jak zaznaczono w części piątej porozumienia, zgodnie z dyrektywą ramową 89/391 w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy²⁴, wszyscy pracodawcy są zobowiązani do zapewnienia pracownikom bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Obowiązek ten odnosi się również do sytuacji stresu związanego z pracą, jeżeli zagraża on zdrowiu i bezpieczeństwu. Problemami tymi można zajmować się w ramach ogólnego procesu oceny ryzyka lub prowadząc oddzielną politykę wykrywania i walki ze stresem.

Część szósta – „Zapobieganie, eliminacja i zmniejszanie problemu stresu związanego z pracą” – zawiera przykładowe działania, zarówno indywidualne, jak i zbiorowe, ukierunkowane na wykrycie czynnika stresu, bądź reakcje na zaobserwowany problem. Po wprowadzeniu środków zwalczających stres należy je regularnie oceniać pod kątem skuteczności oraz optymalnego wykorzystania.

Środki te mogą obejmować:

– działania związane z zarządzaniem i przekazywaniem informacji, takie jak: wyjaśnianie celów przedsiębiorstwa i roli poszczególnych pracowników; zapewnienie odpowiedniego wsparcia osób i zespołów ze strony kierownictwa; dostosowanie zakresu odpowiedzialności pracownika do możliwości kontroli nad wykonywaną pracą; poprawa organizacji i procesów pracy, jak również warunków i środowiska pracy;

– szkolenie kadry kierowniczej i pracowników w celu zwiększenia ich świadomości i zrozumienia zjawiska stresu, jego możliwych przyczyn i sposobów radzenia sobie z nim i/lub sposobów przystosowywania się do zmian;

²⁴ Dyrektywa ramowa Rady 89/391 w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy z 12.06.1989 r., DzUL. 183 z 29.06.1989.

– zapewnienie informacji i konsultacji pracownikom i/lub ich przedstawicielom, zgodnie z prawem europejskim i krajowym, układami zbiorowymi i przyjętą praktyką działania.

Wdrożeniu porozumienia i kontroli jego stosowania została poświęcona ostatnia część dokumentu. Implementacja porozumienia powinna nastąpić w państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz państwach Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Strony porozumienia zachęciły organizacje członkowskie²⁵ w krajach kandydujących do Unii do wdrożenia porozumienia, co miało nastąpić w ciągu trzech lat od daty podpisania porozumienia (czyli do 8 października 2007 r.).

Na organizacje (związki zawodowe, organizacje pracodawców) będące członkami stron porozumienia nałożono obowiązek corocznego składania raportu o stanie wdrożenia postanowień porozumienia o stresie związanym z pracą do Komitetu Dialogu Społecznego (w 2008 r. Komitet opracował zbiorczy raport dotyczący podsumowania procesu implementacji).

Porozumienie zawiera klauzulę antyregresową – wdrożenie porozumienia nie może stanowić prawnej podstawy do zmniejszenia ogólnego poziomu ochrony pracowników w dziedzinie objętej porozumieniem. Podczas procesu wdrażania członkowie-strony powinni byli unikać nakładania niekoniecznych obciążeń na małe i średnie przedsiębiorstwa.

Niewątpliwie najważniejszym elementem porozumienia jest, zawarte w części szóstej, odwołanie do dyrektywy ramowej Rady 89/391. Zgodnie z jej art. 5 pkt 1, pracodawca ponosi odpowiedzialność w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i higieny pracy pracownikom w każdej dziedzinie dotyczącej ich pracy. Na podstawie art. 6 pkt 1 dyrektywy, pracodawca powinien przedsięwziąć środki niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników, włącznie z zapobieganiem zagrożeniom związanym z wykonywaniem czynności służbowych, informowaniem i szkoleniem, jak również zapewnieniem niezbędnych ram organizacyjnych. Z kolei art. 6 pkt 2 mówi, że pracodawca powinien wprowadzać w życie określone powyżej przedsięwzięcia na podstawie zasad ogólnych dotyczących: zapobiegania zagrożeniom, oceny zagrożeń, które nie mogą być wykluczone, zwalczania źródeł zagrożeń.

Implementacja porozumienia

W wypadku przekształcenia porozumienia europejskich partnerów społecznych w dyrektywę odpowiedzialność za wdrożenie do porządku krajowego

²⁵ Związki zawodowe i organizacje pracodawców działające w państwach kandydujących do UE, będące członkami ETUC, UEAPME, CEEP oraz BusinessEurope (dawne UNICE).

spoczywa na państwie członkowskim. Jeśli zostanie obrana droga niezależna, odpowiedzialni za wdrożenie są partnerzy społeczni (związki zawodowe, organizacje pracodawców) z poszczególnych państw członkowskich²⁶.

W tym miejscu pragnę krótko odwołać się do efektów implementacji porozumienia dotyczącego stresu związanego z pracą w poszczególnych państwach członkowskich oraz do doświadczeń polskich partnerów społecznych, nabytych podczas implementacji pierwszego porozumienia autonomicznego o telepracy.

Efekty implementacji omawianego porozumienia są różne i zależą od tradycji relacji przemysłowych w poszczególnych państwach. Można wskazać następujące przykłady: w Czechach dokonano zmian o charakterze legislacyjnym; w Danii i Szwecji zawarto branżowe porozumienia zbiorowe dotyczące problematyki redukcji stresu; w Wielkiej Brytanii i Irlandii organizacje pracodawców i związki zawodowe wydały wspólne wytyczne, niemające jednak wiążącego charakteru dla pracodawców²⁷. Odwołując się do przykładu Wielkiej Brytanii, trzeba nadmienić, iż władze publiczne podejmowały liczne działania mające na celu redukcję stresu związanego z pracą, które miały miejsce zanim doszło do podpisania europejskiego porozumienia²⁸.

Implementacja porozumienia o telepracy w Polsce przebiegła w dwóch etapach²⁹. Pierwszy polegał na tym, że partnerzy społeczni zasiadający w Trójstronnej Komisji do spraw Społeczno-Gospodarczych stworzyli polskie porozumienie partnerów społecznych dotyczące telepracy³⁰, w którym stwierdzają, że zapewnienie pełnego przestrzegania zasad określonych w porozumieniu europejskim wymaga dokonania niezbędnych uzupełnień w obowiązujących przepisach prawnych. W tym celu zwrócili się do rządu o wprowadzenie zmian w ustawodawstwie, pozwalających na wdrożenie regulacji. W drugim etapie rząd przygotował projekt ustawy o zmianie ustawy – *Kodeks pracy*, który w ocenie partnerów społecznych dobrze oddawał regulacje zawarte w polskim porozumieniu o telepracy. Kwestia została ostatecznie rozstrzygnięta przez nowelizację *Kodeksu*

²⁶ *Communication from the Commission, Partnership for change in an enlarged Europe-Enhancing the contribution of European social dialogue*, COM (2004) 557 final; E. Leonard: *New structures, forms and processes of governances in European industrial relations*, European Foundation for the Improvement of living and Working Conditions, Luxemburg Office for Publications of the European Communities, 2007.

²⁷ C. Welz: *The European Social Dialogue under Articles 138 and 139 of the EC Treaty. Actors, Processes, Outcomes*, Wolters Kluwer, 2008, s. 420.

²⁸ B. Surdykowska: *Partnerzy społeczni przeciwko stresowi zawodowemu*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego”, nr 1/2008.

²⁹ B. Surdykowska: *Europejskie porozumienia autonomiczne na przykładzie porozumienia o telepracy*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2008, s. 158.

³⁰ Prace nad polskim porozumieniem zakończyły się w czerwcu 2005 r.

pracy na mocy ustawy z 24 sierpnia 2007 r.³¹, co zakończyło proces implementacji porozumienia o telepracy.

Odwołując się do doświadczeń zdobytych podczas wdrażania porozumienia o telepracy, trzeba zwrócić uwagę na dwie kwestie. Po pierwsze – polscy partnerzy społeczni zdecydowali, że w pracach nad wdrożeniem porozumienia biorą udział wszystkie organizacje zasiadające w Trójstronnej Komisji (także te, które nie są zrzeszone w strukturach europejskich i które podpisały porozumienie – na przykład Business Center Club i Forum Związków Zawodowych). Po drugie – uznali, że ze względu na słaby rozwój ponadzakładowych układów zbiorowych w Polsce i brak w polskim porządku prawnym porozumień partnerów społecznych zawieranych na szczeblu centralnym a wywołujących skutek *erga omnes*, należy wspólnie zwrócić się do strony rządowej o zmiany legislacyjne³².

Jak już wspomniano, w listopadzie 2008 r. polscy partnerzy społeczni³³ podpisali deklarację dotyczącą zapobiegania i przeciwdziałania zjawisku stresu związanego z pracą. Negocjacje nad implementacją porozumienia europejskiego były trudne. Strona związkowa uznała za konieczne wprowadzenie zmian legislacyjnych (przez wspólne zwrócenie się strony związkowej i organizacji pracodawców do strony rządowej o dokonanie odpowiednich zmian, tak jak to miało miejsce podczas implementacji porozumienia o telepracy). Strona pracodawców nie dostrzegała potrzeby zmiany stanu prawnego. Wyrazem kompromisu jest deklaracja, która wskazuje między innymi, że stres związany z pracą ma charakter zindywidualizowany u poszczególnych pracodawców i dlatego znaczenie mają rozwiązania podejmowane w zakładzie pracy, dostosowane do specyfiki i potrzeb poszczególnych przedsiębiorstw. Strony deklaracji będą zatem popularyzować problematykę walki ze stresem w miejscu pracy, w tym przez włączenie jej do zakresu negocjacji układów zbiorowych pracy na poziomie ponadzakładowym oraz zakładowym, prowadzonych przez organizacje lub podmioty będące bezpośrednio lub pośrednio członkami stron deklaracji. Strony deklaracji zwróciły także uwagę, że poziom świadomości dotyczącej stresu związanego z pracą nie jest zadowalający, widzą zatem potrzebę podjęcia kolejnych rozmów i negocjacji po upływie trzech lat od momentu podpisania dokumentu.

³¹ DzU z 2007 r., nr 81, poz. 1288.

³² Do problematyki tej ustosunkowuje się K. Walczak: *Porozumienia ramowe partnerów społecznych działających na poziomie Unii Europejskiej i problemy z ich wdrażaniem do polskiego porządku prawnego*, „Monitor Prawa Pracy” nr 10/2007, s. 507.

³³ Konfederacja Pracodawców Polskich, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”, Związek Rzemiosła Polskiego, Business Center Club – Związek Pracodawców, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”, Forum Związków Zawodowych.

Porozumienie dotyczące nękania i przemocy w miejscu pracy

Do programu prac nad dialogiem społecznym na lata 2006–2008 europejscy partnerzy społeczni³⁴ włączyli także problematykę narastającej przemocy w miejscu pracy. Efektem podjętych negocjacji jest wspomniane wcześniej autonomiczne porozumienie ramowe dotyczące nękania i przemocy w miejscu pracy³⁵.

O podpisaniu porozumienia Komisja Europejska poinformowała w komunikacie z 8 listopada 2007 r.³⁶ Zachęciła ponadto instytucje europejskie do propagowania porozumienia i wspierania jego realizacji na szczeblu krajowym.

Porozumienie powinno być wdrożone do porządku prawnego państw członkowskich w ciągu trzech lat od podpisania (czyli do 26 kwietnia 2010 r.). Organizacje członkowskie ETUC oraz BusinessEurope, UEAPME i CEEP są zobowiązane składać co roku do Komitetu Dialogu Społecznego informację o pracach nad wdrożeniem dokumentu. W 2011 r. Komitet przygotowuje raport z procesu wdrożenia. Porozumienie zawiera klauzulę mówiącą, że jego strony będą dokonywać oceny i przeglądu porozumienia w dowolnym momencie po upływie 5 lat od daty podpisania, na wniosek którejkolwiek ze stron. Podobnie jak porozumienie dotyczące stresu związanego z pracą, porozumienie w sprawie nękania i przemocy w pracy zawiera postanowienie mówiące, że strony będą unikały nakładania niekoniecznych obciążeń na małe i średnie przedsiębiorstwa. Ma również klauzulę antyregresową.

Trzeba podkreślić, że w prawie wspólnotowym istnieją mechanizmy (do nich odwołują się partnerzy społeczni w porozumieniu), które pośrednio zmniejszają zagrożenie pracowników przemocą i nękaniami. Są to: dyrektywa Rady nr 2000/43/WE z 29 czerwca 2000 r., wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania, bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne³⁷; dyrektywa nr 2000/78 WE z 27 listopada 2000 r., ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy³⁸; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy³⁹.

³⁴ ETUC, UEAPME, CEEP oraz BusinessEurope (The Confederation of European Business).

³⁵ *Autonomous framework agreement on harassment and violence at work.*

³⁶ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego z 8.11.2007 r., powiadamiający o *Europejskim porozumieniu ramowym dotyczącym nękania i przemocy w miejscu pracy.*

³⁷ DzUrzWE L 180, z 19.07.2000 r.

³⁸ DzUrzWE L 303, z 3.12.2000 r.

³⁹ DzUrzWE L 269, z 5.10.2002 r.

Autonomiczne porozumienie ramowe dotyczące nękania i przemocy w pracy składa się z kilku części. W pierwszej partnerzy społeczni stwierdzają, że przemoc może zachodzić w każdym miejscu pracy i oddziaływać na dowolnego pracownika, bez względu na rozmiary przedsiębiorstwa czy zakres działalności. Na przemoc narażeni są wszyscy pracownicy, niezależnie od podstawy zatrudnienia. Wyraźnie podkreślono, że w pewnych grupach i sektorach zagrożenie może okazać się większe. Wskazano różnego rodzaju formy nękania i przemocy, mogące oddziaływać na sytuację w miejscu pracy. Chodzi o:

- formy fizyczne, psychiczne i /lub seksualne;
- jednorazowe incydenty lub systematyczne wzorce zachowania;
- zachowania zachodzące między współpracownikami, przełożonymi i podwładnymi lub działania ze strony osób trzecich, takich jak na przykład klienci, usługobiorcy, pacjenci, uczniowie;
- zachowania wahające się od niewielkich przejawów braku szacunku do poważnych działań, łącznie z kryminalnymi, które wymagają interwencji władz publicznych.

W części drugiej porozumienia partnerzy społeczni wskazują cele, które im przyświecały. Są to:

- podniesienie wśród pracodawców, pracowników i ich przedstawicieli poziomu świadomości i zrozumienia zjawiska nękania i przemocy w miejscu pracy;
- wyposażenie pracodawców, pracowników i ich przedstawicieli w ramowe plany działań, umożliwiające identyfikację, zapobieganie oraz rozwiązywanie wspomnianych problemów.

W części trzeciej zawarto opis oraz definicję nękania i przemocy. Do nękania dochodzi, kiedy pracownik/pracownicy lub przełożony/przełożeni są systematycznie i umyślnie wykorzystywani, zastraszani i/lub poniżani w okolicznościach związanych z pracą⁴⁰. Przemoc występuje wtedy, gdy pracownik/pracownicy lub przełożony/przełożeni są ofiarami przemocy w okolicznościach związanych z pracą⁴¹.

Celem lub efektem nękania bądź przemocy jest naruszenie godności ofiary. Działania takie mają wpływ na zdrowie pracownika i tworzą wrogie środowisko pracy. Co bardzo ważne, autonomiczne porozumienie ramowe stwierdza bezpośrednio, że środowisko pracy może narażać ludzi na nękanie i przemoc.

Część czwarta porozumienia dotyczy zapobiegania, identyfikacji i rozwiązywania problemów wynikających z nękania i przemocy. Po pierwsze – partnerzy społeczni dostrzegają, że podniesienie świadomości i odpowiednie szkolenia wśród

⁴⁰ Harassment occurs when one or more worker or manager are repeatedly and deliberately abused, threatened and/or humiliated in circumstances relating to work.

⁴¹ Violence occurs when one or more worker or manager is assaulted in circumstances relating to work.

pracowników i kadry kierowniczej mogą zmniejszyć prawdopodobieństwo wystąpienia tych zjawisk. Po drugie – niezbędne jest przyjęcie przez pracodawcę jednoznacznego stanowiska, że nękanie i przemoc nie będą tolerowane, czego efektem stanie się opracowanie jasnej i jednoznacznej procedury.

Procedura ta powinna opierać się na następujących elementach:

- w interesie wszystkich zainteresowanych stron leży postępowanie z dyskrecją konieczną do zachowania godności i prywatności wszystkich stron;
- żadne informacje nie powinny być udostępniane stronom niezaangażowanym;
- skargi należy badać i rozpatrywać bez zbędnej zwłoki;
- wszystkie strony powinny być bezstronnie wysłuchane i traktowane uczciwie;
- skargi muszą być poparte szczegółowymi informacjami;
- fałszywe oskarżenia nie mogą być tolerowane i wiążą się z konsekwencjami dyscyplinującymi;
- zewnętrzna pomoc powinna być wykorzystywana⁴².

Pracodawca po konsultacji z pracownikami lub/i ich reprezentacją jest zobowiązany ustanowić, sprawdzać i monitorować wskazaną powyżej procedurę. Tam, gdzie występują tego typu zagrożenia, procedury powinny dotyczyć także rozwiązywania problemu przemocy z zewnątrz.

Jako najważniejsze należałoby wymienić następujące elementy porozumienia:

- wymóg prezentowania przez pracodawcę jednoznacznego stanowiska, że nękanie i przemoc w pracy nie będą tolerowane i zostaną wprowadzone określone procedury mające na celu przeciwdziałanie potencjalnym zagrożeniom;
- wskazanie, że obowiązek dostrzeżenia zagrożenia przemocą spoczywa na pracodawcy, który w porozumieniu z pracownikami i ich przedstawicielami powinien wdrożyć określone procedury i monitorować ich skuteczność;
- podkreślenie, że skorzystanie z pomocy zewnętrznej w wypadku zaistnienia przemocy w miejscu pracy może okazać się cenne.

Polscy partnerzy społeczni nie podjęli jeszcze działań zmierzających do implementacji omawianego porozumienia. Niewątpliwie podczas negocjacji, do których dojdzie prawdopodobnie jesienią 2009 r. roku, kluczowa i najbardziej kontrowersyjna będzie kwestia zagrożenia przemocą ze strony osób trzecich (uczeń, pacjent, klient)⁴³.

⁴² Chodzi tu o pomoc psychologa, mediatora bądź innej osoby mającej fachową wiedzę dotyczącą zaistniałej sytuacji.

⁴³ B. Kędzia, S. Kowalewski: *Przemoc – nowy „czynnik ryzyka zawodowego” w środowisku pracy*, „Bezpieczeństwo Pracy” nr 1/2002, s. 6.

Wnioski

Wyraźnie widać elementy wspólne dla dwóch ostatnich autonomicznych porozumień ramowych: porozumienia dotyczącego stresu związanego z pracą i porozumienia w sprawie nękania i przemocy – oba akcentują aspekt zbiorowy. Podkreślają obowiązek pracodawcy zwalczania stresu i przemocy, ale wyraźnie wskazują, że tworzenie niezbędnych procedur, a następnie ich monitorowanie, powinno mieć miejsce przy udziale pracowników i ich przedstawicieli. Zatem rolą związków zawodowych jest aktywne uczestnictwo we wszystkich etapach walki ze stresem i przemocą: badania zjawiska i określania jego skali; tworzenia adekwatnych procedur oraz kontroli, czy sprawdzają się w praktyce. Dodatkowo należy podkreślić, że zjawisko stresu oraz zjawisko nękania i przemocy są różne i specyficzne dla poszczególnych sektorów.

Polskie prawo nie przewiduje możliwości zawierania przez partnerów społecznych porozumień na szczeblu centralnym, które obowiązywałyby *erga omnes*⁴⁴. Słaby rozwój ponadzakładowych układów zbiorowych pracy nie pozwala, moim zdaniem, liczyć na to źródło prawa pracy jako metodę implementacji ramowych porozumień autonomicznych. Stąd ścieżka działań wybrana przez polskich partnerów społecznych podczas wdrażania porozumienia o telepracy, polegająca na wypracowaniu stanowiska, a następnie wspólnym wnioskowaniu do rządu o przygotowanie zmian legislacyjnych zgodnych z regulacjami i duchem wynegocjowanego porozumienia, wydaje się właściwą. Podczas negocjacji w sprawie implementacji porozumienia ramowego dotyczącego stresu związanego z pracą polscy partnerzy społeczni nie osiągnęli konsensusu w postulowaniu zmian w prawie pracy. Rodzi to określone konsekwencje w kontekście pytania o ocenę skuteczności owej implementacji.

Jest jeszcze zbyt wcześnie, aby ocenić efekty deklaracji polskich partnerów społecznych z 14 listopada 2008 r. w środowisku pracy. Niewątpliwie wiele zależy od tego, z jaką intensywnością przystąpią oni do działań o charakterze edukacyjno-szkoleniowym. W listopadzie 2009 r. powinno dojść do spotkania podsumowującego pierwszy rok funkcjonowania deklaracji. Wówczas będzie można odpowiedzieć na pytanie, czy problematyka redukcji stresu związanego z pracą zaczęła pojawiać się w zakładowych i ponadzakładowych układach zbiorowych. Jeżeli po upływie trzech lat – wskazanych w dokumencie – w sposób widoczny nie pojawi się w porozumieniach zbiorowych zawieranych na poziomie

⁴⁴ K. Walczak: *Porozumienia ramowe partnerów społecznych działających na poziomie Unii Europejskiej i problemy z ich wdrażaniem do polskiego porządku prawnego*, „Monitor Prawa Pracy” nr 10/2007, s.507.

przedsiębiorstw i branż, będzie to dodatkowy argument za koniecznością przeprowadzenia zmian o charakterze legislacyjnym. Ważne mogą być także działania podejmowane przez Centralny Instytut Ochrony Pracy czy Państwową Inspekcję Pracy⁴⁵.

Wydaje się, że z polskiego punktu widzenia ramowe porozumienia autonomiczne odgrywają podwójną rolę. Ważna jest ich merytoryczna zawartość, zmierzająca – jak w wypadku telepracy – do unowocześnienia organizacji pracy czy – jak ma to miejsce w odniesieniu do porozumienia o stresie i porozumienia o przemocy – do poprawy warunków wykonywania pracy. Równie ważną rolę odgrywają także jako impuls do zintensyfikowania słabo rozwiniętego na polskim gruncie dialogu dwustronnego pomiędzy organizacjami pracodawców a związkami zawodowymi.

Barbara Surdykowska
doktorantka na Wydziale Prawa i Administracji
Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego
w Warszawie



⁴⁵ W latach 2006–2007 Państwowa Inspekcja Pracy prowadziła program szkoleniowo-edukacyjny zatytułowany: Przeciwdziałanie negatywnym skutkom przeciążenia psychicznego i stresu w pracy, Przeciwdziałanie stresowi związanemu z pracą a korzyści gospodarcze i socjalne dla firm i pracowników. Wykład o dobrych praktykach, Materiały z konferencji międzynarodowej, Komisja Krajowa NSZZ Solidarność, Gdańsk 2007.

WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA



Uczestnicy spotkania grupy roboczej FACML w Dżakarcie.

Spotkanie Grupy Roboczej INTOSAI do spraw Walki z Korupcją i Praniem Brudnych Pieniędzy

W indonezyjskiej Dżakarcie, w dniach 14–16 lipca 2009 r., odbyło się trzecie spotkanie Grupy Roboczej INTOSAI ds. Walki z Korupcją i Praniem Brudnych Pieniędzy (*INTOSAI Working Group on Fight Against Corruption and Money Laundering – WG FACML*). W obradach, którym przewodniczył dr Mohamed Gawdat El-Malt – prezydent egipskiego najwyższego organu kontroli państwowej, wzięli udział przedstawiciele najwyższych organów kontroli państwowej (NOK) będących członkami tej grupy: Egiptu, Ekwadoru, Kolumbii, Lesotho, Indonezji, Meksyku, Niemiec, Papui Nowej Gwinei, Peru, Rosji, Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii, a także – w charakterze obserwatorów – NOK Iraku, Malezji i Polski. Najwyższą Izbę Kontroli, która jest zainteresowana członkostwem w tej grupie, reprezentowali: wiceprezes Jacek Kościelniak oraz doradca ekonomiczny z Delegatury NIK w Zielonej Górze Zbysław Dobrowolski,

ekspert ds. szkoleń Programu Rozwoju INTOSAI (*INTOSAI Development Initiative – IDI*).

W trakcie spotkania referaty poświęcone problematyce zwalczania korupcji i prania brudnych pieniędzy wygłosili: prokurator generalny Indonezji, a także prezydent NOK Kolumbii i przedstawiciele NOK Ekwadoru, Niemiec, Rosji, Stanów Zjednoczonych, Iraku oraz Malezji.

Wystąpienie wiceprezesa Jacka Kościelniaka, w którym omówił działalność Najwyższej Izby Kontroli służącą przeciwdziałaniu i wykrywaniu korupcji, jak również innych, towarzyszących jej nieprawidłowości w funkcjonowaniu sektora publicznego, zostało bardzo dobrze przyjęte przez zebranych. Przedstawiciel meksykańskiego NOK podkreślił, że był to jedyny referat, w którym zwrócono uwagę na związane z tymi zjawiskami przyszłe zagrożenia dla właściwego funkcjonowania administracji publicznej.

W dalszej części spotkania reprezentant NOK Egiptu omówił wyniki dotychczasowych prac nad projektem ankiety, która zostanie rozesłana do wszystkich członków INTOSAI. Posłuży stworzeniu bazy danych informujących o uprawnieniach poszczególnych NOK oraz ich działaniach podejmowanych w ramach walki z korupcją i praniem brudnych pieniędzy, a także o zakresie i efektach współpracy NOK z innymi instytucjami państwowymi.

Zrelacjonowano również zebranych stan prac nad inną ankietą, która ma pomóc w opracowaniu planu pracy na lata 2011–2014. Następnie omówiono zmiany wprowadzone na stronie internetowej grupy roboczej. Ponieważ umieszczane tam treści mają być co miesiąc uaktualniane, zwrócono się z prośbą o przesyłanie na bieżąco do egipskiego NOK¹ opracowanych w języku angielskim informacji o działalności najwyższego organu kontroli państwowej danego kraju związanej ze zwalczaniem korupcji i praniem brudnych pieniędzy (relacji prasowych, informacji o wynikach kontroli, zmianach w legislacji itp.).

Członkowie grupy postanowili, że należy ustalić – w porozumieniu z IDI – czy istnieją programy szkoleniowe pomocne w usprawnieniu metodyki przeciwdziałania oraz wykrywania korupcji i prania brudnych pieniędzy. Jednym z zadań grupy roboczej będzie przygotowanie i zorganizowanie – przy współpracy z IDI – międzynarodowych programów szkoleniowych. Trwają prace nad sfinalizowaniem porozumienia w tej sprawie z kierownictwem IDI.

Przedstawiciel rosyjskiego NOK omówił projekt słownika pojęć związanych z problematyką korupcji. W ocenie członków grupy roboczej, uporządkowanie aparatu pojęciowego będzie służyło bardziej precyzyjnej wymianie informacji. Słownik oraz wykaz proponowanych działań służących zwalczaniu korupcji

¹ <www.wgfacml.cao.gov.eg>.

i prania brudnych pieniędzy powinien być implementowany przez poszczególne NOK skupione w INTOSAI.

Uczestnicy spotkania podkreślili, że walka z korupcją i towarzyszącymi jej nieprawidłowościami w życiu publicznym stanowi przedmiot wzrastającego zainteresowania najwyższych organów kontroli państwowej zrzeszonych w INTOSAI. To zrozumiałe, ponieważ finansowym skutkiem korupcji jest obniżenie poziomu rozwoju gospodarczego. Skutkiem społeczno-politycznym jest natomiast między innymi utrata zaufania społeczeństwa do rządu, co w ostateczności może prowadzić nawet do delegitymizacji systemu politycznego i destabilizacji sytuacji w poszczególnych państwach i regionach. Dzięki swej pozycji ustrojowej, najwyższe organy kontroli mogą znacząco uczestniczyć w budowaniu rzetelnej administracji publicznej. Aby zwiększyć ich skuteczność, należy nawiązać bliską współpracę z instytucjami krajowymi i międzynarodowymi zajmującymi się problematyką walki z korupcją i praniem brudnych pieniędzy, w tym z Bankiem Światowym.

Indonezyjski NOK przygotował dla uczestników obrad jednodniowy program kulturalny, którego celem było zapoznanie się z bogatą i różnorodną kulturą mieszkańców licznych wysp tworzących Indonezję. Zorganizowano także wizytę w pałacu prezydenckim.

W ostatnim dniu pobytu w Dżakarcie wiceprezes Jacek Kościelniak wziął udział w spotkaniu przedstawicieli indonezyjskiego NOK, poświęconym omówieniu kierunków współpracy bilateralnej. Gospodarze wskazali na konkretne obszary działalności Najwyższej Izby Kontroli, którymi są szczególnie zainteresowani. W ich ocenie doświadczenie NIK będzie bardzo pomocne w usprawnieniu funkcjonowania indonezyjskiej kontroli państwowej.

oprac. Z. D.



RECENZJE, SYGNAŁY O KSIĄŻKACH

Zbysław Dobrowolski: **„Organizacja i zarządzanie. Zarys problematyki i metod”**, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie, Sulechów 2008, s. 323.

Wśród licznych opracowań poświęconych teorii oraz praktyce organizacji i zarządzania warto odnotować książkę autorstwa Zbysława Dobrowolskiego. Przemawiają za tym co najmniej cztery względy.

Po pierwsze, jak słusznie zauważa autor, rozwój gospodarki i administracji, a zatem społeczeństw i państw, zależy w dzisiejszej dobie przede wszystkim od sposobu zarządzania. Powyższą hipotezę potwierdza praktyka. Społeczeństwa, które potrafiły skutecznie wykorzystać teorię zarządzania w organizowaniu procesów gospodarczych i administrowaniu państwem, osiągnęły postęp gospodarczy i wysoką jakość życia.

Tematyka opracowania dotyczy organizacji i zarządzania zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym. Nie trzeba szerzej uzasadniać, że kierowanie instytucjami publicznymi bez znajomości podstawowych metod i technik zarządzania jest niemożliwe, a głoszony od wielu lat pogląd o upodobnieniu się zarządzania w sektorze prywatnym i kierowania w sektorze publicznym został potwierdzony przez praktykę życia codziennego.

Po drugie, dużym walorem pracy jest stosowane przez autora podejście interdyscyplinarne oraz swoboda, z jaką posługuje się wieloma źródłami literatury krajowej i zagranicznej. Książka jest wynikiem nie tylko doświadczeń dydaktycznych oraz studiów literatury przedmiotu, ale także kilkunastoletnich obserwacji. Autor jest nie tylko teoretykiem, pracownikiem naukowym, ale również praktykiem, ma bowiem za sobą wieloletnią pracę zawodową w administracji publicznej. Pozwala mu to na sformułowanie wynikających z obserwacji, dość pesymistycznie brzmiących – ale niestety prawdziwych – uogólnień, iż znajomość metod i technik zarządzania w polskim sektorze publicznym jest nadal niewielka, a w wielu wypadkach wręcz lekceważona.

Opracowanie zostało przygotowane z myślą o tym, by przedstawić nie tylko podstawy teoretyczne, ale także wskazać rozwiązania praktyczne. Stąd też można w nim znaleźć odpowiedzi między innymi na następujące pytania: Jak osiągnąć systematyczną poprawę jakości realizowanych zadań? Jak budować aktywny zespół ludzi, chcących się rozwijać? Jak likwidować konflikty w miejscu pracy? Jak zapewnić obiektywną ocenę pracy podwładnych i prawidłowy sposób ich

awansowania? Rozważania autora służą nie tylko realizacji funkcji idiograficznej i wyjaśniającej, ale także funkcji pragmatycznej poznania naukowego. Pozytywną cechą opracowania jest również to, że przy omawianiu poszczególnych teorii z zakresu organizacji i zarządzania pokazano ich tło historyczne.

Książka zawiera wiele definicji sformułowanych przez różnych badaczy, w tym także autorstwa Zbysława Dobrowolskiego. Pozwala to na analizę poglądów znawców przedmiotu, a także na usystematyzowanie aparatu pojęciowego.

Struktura pracy jest przejrzysta. Podręcznik przygotowany w sposób klasyczny, rozpoczynając od przedstawienia podstawowych pojęć z zakresu organizacji na tle ewolucji teorii organizacji i zarządzania. Następnie omówiono problematykę racjonalności decyzji kierowniczej. Prezentując zagadnienie metod i technik organizatorskich, zaproponowano między innymi podejścia diagnostyczne, prognostyczne, funkcjonalne oraz modelowanie. Szczegółowo przeanalizowano techniki pozyskiwania informacji, w tym obserwacje migawkowe oraz techniki heurystyczne.

Omówienie problematyki planowania rozpoczyna przedstawienie koncepcji zarządzania strategicznego oraz operacyjnego, po czym następuje przejście do planowania strategicznego i operacyjnego oraz technik planowania.

Kolejny rozdział dotyczy wymiarów i uwarunkowań struktury organizacyjnej, czynników strukturotwórczych oraz podstawowych podejść w projektowaniu struktur organizacyjnych. Dużym walorem opracowania jest to, że obok tradycyjnego ujęcia tego zagadnienia, autor zwrócił uwagę na tendencje w rozwoju struktur organizacyjnych. Oprócz struktur m.in. liniowej, funkcjonalno-hierarchicznej, sztabowej, macierzowej, zespołowej, dywizjonalnej, przedstawił także struktury sieciowe, wirtualne, fraktalne, romboidalne, kołowe, omówił założenia organizacji hipertekstowej, uczącej się oraz inteligentnej. Wskazując na funkcjonalne powiązanie organizacji, przybliżył pojęcie klastra. Ten interesujący rozdział został wzbogacony rysunkami – przykładami struktur organizacyjnych.

W części poświęconej problematyce szeroko pojętego motywowania, oprócz prezentacji licznych teorii, jakie sformułowano w ostatnich dziesięcioleciach, Zbysław Dobrowolski z dużym zapałem wyodrębnił rodzaje i praktyczne sposoby motywacji oraz ich skuteczność w kierowaniu pracownikami. Omawiając style kierowania, zwrócił uwagę między innymi na sprzężenie zmiennych interweniujących w procesie kierowania. Interesująca jest również część opracowania poświęcona problematyce oceniania i awansowania pracowników w hierarchii służbowej, zakończona propozycją procesu szkolenia pracowników.

Dalej następuje rozdział poświęcony kontroli, jej kryteriom, metodom, rodzajom oraz walorom sprawności całego procesu. Uwypuklone tu zostały różnice pomiędzy kontrolą a audytem i kontrolingiem.

Autor trafnie zauważył, że kierownicy jednostek powinni zmotywować pracowników do realizacji zadań oraz zastanowić się nad podnoszeniem produktywności innych zasobów organizacji. Prezentując w ostatnim rozdziale metody zarządzania, stanął przed problemem ich klasyfikacji. Wybrnął z tego bardzo dobrze, kierując się aspektem praktycznego ich wykorzystania. Oprócz metod: zarządzania przez cele, wyjątki, zadania, wyniki, innowacje, partycypację, delegowanie kompetencji, przedstawił inne koncepcje, wynikające z podejścia przekrojowego do problemów zarządzania. W tej części opracowania poświęcił uwagę koncepcji transformacji przedsiębiorstwa, metodzie przekształcania całościowych procesów w przedsiębiorstwie w celu optymalizowania podstawowych wyznaczników efektywności – ang. *business processing reengineering*, koncepcji kompleksowego zarządzania jakością, koncepcjom: „*just in time*”, *kaizen*, *controllingu* i *benchmarkingu*, jak też koncepcji organizacji opartej na wiedzy.

Choć autor deklaruje ogólny charakter podręcznika akademickiego, w wielu miejscach zawarł bardzo dokładne i wyczerpujące informacje. Zgodnie z deklaracją, nie przedstawił szczegółowo wszystkich metod zarządzania czy też sposobów projektowania struktur organizacyjnych. Jest to zrozumiałe, gdyż zakres problematyki organizacji i zarządzania jest zbyt obszerny, by przedstawić go w jednym opracowaniu. Nie umniejsza to w żadnym razie walorów poznawczych pracy. Podobne ograniczenia w zakresie szczegółowego omawiania licznych teorii występują w pozostałych dostępnych na rynku wydawniczym publikacjach poświęconych teorii oraz praktyce organizacji i zarządzania.

Na podkreślenie zasługuje rzetelność autora, który w nielicznych wypadkach, w których ograniczył się do ogólnego przedstawienia zagadnień, odsyła zainteresowanych bardziej dogłębną analizą określonej problematyki do opracowanego przez siebie wykazu literatury uzupełniającej.

Po trzecie, książkę autorstwa Zbysława Dobrowolskiego warto odnotować również z uwagi na nazwiska recenzentów. Są to czołowi przedstawiciele środowiska naukowego, zajmujący się od wielu lat problematyką organizacji i zarządzania.

Po czwarte, praca napisana jest w sposób zwięzły i ciekawy, a jednocześnie przystępny. Liczne tabele (41) i rysunki (84) ułatwiają czytelnikom przyswojenie materiału.

Opracowanie dr. Zbysława Dobrowolskiego oceniam bardzo wysoko. Zawiera interesującą problematykę, przedstawioną z dużym znanstwem. Jest pozycją istotną z punktu widzenia teorii organizacji i zarządzania, a jednocześnie przydatną dla praktyków.

prof. nadzw. dr hab. Bernadetta Nitschke
Uniwersytet Zielonogórski

SYGNAŁY O KSIĄŻKACH

Fundusze europejskie a innowacyjność polskiej gospodarki, praca zbiorowa pod redakcją Jerzego Babiaka, Wydawnictwo STUDIO EMKA, Warszawa 2008, s. 288.

Książka składa się z piętnastu artykułów napisanych przez pracowników naukowych i przedstawicieli administracji, a także czterech komunikatów autorów zagranicznych, reprezentujących instytucje wspólnotowe oraz rządowe i samorządowe państw członkowskich Unii Europejskiej. Celem publikacji jest refleksja nad problemami, przed jakimi stoi polska gospodarka w kontekście strategii lizbońskiej, wymagającej przekształceń europejskich gospodarek tak, aby sprostały zadaniom wynikającym z zaostrzającej się światowej konkurencji. Artykuły zostały podzielone na cztery grupy zagadnień. Pierwsza zawiera teoretyczne rozważania na temat wagi wiedzy i innowacji we współczesnym rozwoju gospodarczym, druga dotyczy roli partnerstwa publiczno-prywatnego w przedsiębiorstwach biznesowych, trzecia – znaczenia europejskich środków pomocowych w procesie modernizacji i podnoszenia poziomu innowacyjności polskiej gospodarki. W części czwartej omówiono rolę planowania strategicznego oraz tworzenia różnego typu projektów rozwojowych w przeobrażaniu się i uelastycznianiu gospodarki na różnych szczeblach jej rozwoju. Książka zawiera ponadto zestawienie wspólnotowych oraz polskich aktów prawnych odnoszących się do wdrażania polityki pobudzającej innowacyjność gospodarki, a także bibliografię ważniejszych prac naukowych poświęconych problemom poruszonym w prezentowanych tekstach.

Mariusz Jabłoński: **Udostępnianie informacji publicznej w trybie wnioskowym**, Wydawnictwo PRESSCOM, Wrocław 2009, s. 365 (z płytą CD).

Prawo dostępu do informacji publicznej słusznie traktowane jest jako fundament demokracji, bowiem umożliwia obywatelowi nie tylko uzyskiwanie wiedzy o własnym państwie, lecz także urealnienie uprawnienie do kompetentnego wpływu na jego kształt. Autor szczegółowo przeanalizował rozwiązania prawne i orzecznictwo sądowe dotyczące wnioskowego trybu dostępu do informacji pub-

licznej. Ważną częścią książki jest rozdział 2, w którym przedstawiono ustawę o dostępie do informacji publicznej na tle innych zasad i trybów jej uzyskiwania. Chodzi tu między innymi o przepisy procedury administracyjnej, postępowania cywilnego czy karnego. Rozdział 3 traktuje o podstawach ograniczenia dostępu do informacji. Kluczową część stanowią rozdziały 6 i 7, dotyczące obowiązującej procedury ubiegania się o uzyskanie informacji oraz trybu postępowania odwoławczego w wypadku otrzymania decyzji odmownej. Książkę uzupełniają wzory odpowiednich pism.

Rasma Karklins: **Wszystkiemu winien system. Korupcja w krajach postkomunistycznych**, Wydawnictwo SIC!, Warszawa 2009, s. 330.

Amerykańska uczona nie ogranicza się do przedstawiania procederów korupcyjnych jedynie od strony mechanizmu ich powstawania i funkcjonowania, lecz szuka głębszych uwarunkowań korupcji – zarówno w historii, jak i w ustroju dotkniętych nią państw. Jest to istotne podejście, zwłaszcza w wypadku badania krajów postkomunistycznych, w których nawyki korupcyjne bezpośrednio wyrastają z patologii dawnego systemu i nie dają się skutecznie zwalczyć bez ich całkowitej likwidacji. Od strony teoretycznej autorka wprowadza podział na różne typy korupcji w krajach postkomunistycznych, a następnie rozważa problem w ujęciu socjologicznym i politologicznym. Omawia społeczne postawy wobec korupcji, zdolność systemów politycznych do jej przewycięzania, a także strategie wykrywania i ograniczania zjawisk korupcyjnych.

Jelena Kondratiewa-Bryzik: **Początek prawnej ochrony życia ludzkiego w świetle standardów międzynarodowych**, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 317.

Kwestia ochrony życia ludzkiego stanowi podstawowy problem cywilizacyjny naszych czasów. Zwłaszcza w odniesieniu do takich zjawisk, jak aborcja, zapłodnienie *in vitro*, inżynieria genetyczna czy eutanazja. Centralnym zagadnieniem wszelkich dyskusji wokół tych spraw jest pytanie o moment, w którym konstituuje się podlegający prawnej i moralnej ochronie ludzki podmiot. Autorka podjęła próbę ustalenia stanu prawnego w tym zakresie w Polsce, Rosji i prawodawstwie międzynarodowym. Książka składa się z czterech części. W pierwszej omówiono koncepcje filozoficzno-etyczne i kryteria biologiczne dotyczące początku życia ludzkiego. Pozostałe rozdziały przedstawiają analizę międzynarodowych standardów ochrony życia ludzkiego, zawartych w traktatach ONZ, aktach prawnych i orzecznictwie Rady Europy oraz Unii Europejskiej, a także w ustawodawstwie Polski i Rosji.

SPIS TREŚCI

Wystąpienie w Sejmie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli: Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2008 r.	3
Sprawozdanie z działalności NIK w 2008 r.	11



Wizyta prezesa Europejskiego Trybunału Obrachunkowego	21
Vitor Manuel da Silva Caldeira – Kontrola wykonania zadań prowadzona przez Europejski Trybunał Obrachunkowy	22



Maria M. Gostyńska – Wdrażanie i funkcjonowanie systemu ubezpieczeń zdrowotnych w latach 1999–2008	32
Agnieszka Piskorz-Ryń – Status prawny pracowników samorządowych	54
Stanisław Laskowski – Nowe uregulowania dotyczące kontroli przedsiębiorców	73
Paweł Wieczorek – Perspektywy górnictwa węgla kamiennego w Polsce	88

USTALENIA NIEKTÓRYCH KONTROLI

Zenobia Kazimierczak, Bożena Nowaszczuk – Regulowanie stanu prawnego i faktycznego nieruchomości	103
---	-----

RELACJE, POLEMIKI

- Grzegorz Karwatowicz, Jarosław Odachowski – **Definicja legalna „nieprawidłowości” w kontekście funduszy strukturalnych i funduszu spójności** 116
- Aleksandra Wiącek – **Wybrane problemy prawne podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracownika** 127
- Barbara Surdykowska – **Europejskie porozumienia autonomiczne w sprawie zagrożeń psychospołecznych w miejscu pracy** 142

WSPÓLPRACA MIĘDZYNARODOWA

- Spotkanie Grupy Roboczej INTOSAI ds. Walki z Korupcją i Praniem Brudnych Pieniędzy** 157

RECENZJE, SYGNAŁY O KSIĄŻKACH

- Bernadetta Nitschke – **Recenzja książki Zbysława Dobrowolskiego: „Organizacja i zarządzanie. Zarys problematyki i metod”** 160
- Sygnały o książkach** 163

CONTENTS

Address by the President of the Supreme Chamber of Control at Sejm 3

At the 46th Session of Sejm of the Republic of Poland on 15 July, 2009, President of the Supreme Chamber of Control [SCC] Jacek Jeziński presented „Analysis of State Budget and Monetary Policy Guidelines’ Execution in 2008” with the opinion by the SCC Council on the vote of acceptance for the Council of Ministers, and „Report from SCC Activity in 2008”. The texts of both addresses are published in this issue.



Visit of the President of ECA 21

Vitor Manuel da Silva Caldeira – Performance Audit Executed by the European Court of Auditors [ECA] 22

On 29–30 June, 2009, the SCC was visited by President of the ECA Vitor Manuel da Silva Caldeira. At the meeting, attended by SCC leadership and staff members, accompanied by Ministries’ representatives, President Caldeira presented „Performance Audit Executed by the ECA”. He looked at the priorities and methods followed by the ECA in their work. He also made references to the freshly published selected reports from performance audits, and discussed conclusions from the experiences acquired by the ECA.



Maria M. Gostyńska – Implementing and Functioning of the Health Insurance System in 1999–2008 32

In the 1990s' the decision was made to initiate a thorough reform of the health care system. The reform design was based on granting autonomy to public health care centers. The article presents the effects of those solutions and functioning of the health care system in the past decade, based on the audits performed in those years by the SCC. It points to the causes of the permanent inefficiency of the system and the actions whose abandoning will not permit to achieve the expected results.

Agnieszka Piskorz-Ryń – Legal Status of Local – Government Employees 54

On 1 January, 2009, the Act on Local – Government Employees came into life to replace the set of service regulations which had remained binding for over 18 years. The Act aimed to establish a consistent staff management system across Local – Government administration. It truly changed the rules of staff employment. The article discusses the amendments, focusing on these which can prove important for the SCC auditing activity.

Stanisław Laskowski – New Regulations on Auditing Entrepreneurs 73

For a few months now new rules of auditing entrepreneurs' economic activity have been binding in Poland. Their basic aim is to guarantee that audits in progress will not interfere with company functioning, cause loss, and will have a possibly limited negative effect on company activity or results. Establishing new rules required amending the Act on Freedom of Running Economic Activity, Taxation Regulations and 62 other legal acts. The author discusses major amendments, aiming to assess them, and presenting proposals of suitable solutions.

Paweł Wiczorek – The Future of Hard Coal Mining in Poland 88

In spite of her dropping hard coal production, Poland still belongs to major hard coal producers (8th in the world). The forecasts until 2030 show that, despite a growing interest in renewable energy sources, the de-

mand for coal from internal customers is going to remain high. The author presents the situation in the coal producing sector, pointing out that in the years to come the crucial task is investing in order to slow down the dropping trend in coal production, and improving coal mines' cost – effectiveness and work safety. In future it will be necessary to change the attitude to hard coal as an energy carrier in order to meet the more demanding EU requirements regarding carbon dioxide emissions.

THE SETTLEMENTS OF SOME CONTROLS

Zenobia Kazimierczak, Bożena Nowaszczuk – Regulating the Legal and Factual Status of Real Estates	103
--	-----

The SCC studied the activity of Heads of poviats [administrative districts] and villages (town Mayors and city Presidents) connected with the up – dating of the factual and legal status of the real estates which belong to the State Treasury, commune[gmina] real estate resources, or make part of commune property. The audit disclosed that the existing data bases failed in providing Heads with honest and complete data on real estates' numbers, area and legal status. In the majority of audited units the data stored failed to reflect the facts. As established by the SCC, the causes lay in many years' neglect in up – dating, among others, resulting from lack of supervision by the respective unit Heads over registers' amending and from lack of information flow between Local Government units.

RELATIONS, POLEMICS

Grzegorz Karwatowicz, Jarosław Odachowski – Legal Definition of „Irregularity” in the Context of Structural and Cohesion Funds ...	116
---	-----

In the practical functioning of various institutions and entities pursuing auditing activity, the notion of “irregularity” is frequently applied to denote infringements on or transgressions of the law. Yet, not every in-

fringement is an irregularity – only that which exhausts the premises set forth in the Council Regulation (EC) No 1083/2006 containing general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social fund and the Cohesion Fund. The article shows how the definition should be understood in the context of clearing the beneficiaries of EU programs.

Aleksandra Wiącek – Selected Legal Problems Connected with Employee’s Professional Up-Grading 127

Following the provisions of the Labor Code, the employer is obliged to facilitate their employees’ professional up-grading. That phrase does not mean that the employee has a claim towards their employer to be delivered a particular training course, or to be offered an up – grading opportunity of another type. At the same time, there exists no common legal obligation for the employees to up – grade their own professional qualifications, apart from those imposed by certain service regulations. By way of analyzing legal regulations and Polish courts’ judicature, the author aims to point out how, in which cases, and to what extent the employer is obliged to guarantee their employees’ professional up – grading opportunities, who covers the costs, and what related employees’ duties there exist.

Barbara Surdykowska – European Autonomous Agreements on Psycho-Social Threats Occurring in Workplace 142

The World Health Organization expects that by 2020 mental problems are going to become the basic cause of inability to continue work. One part of those comes as an effect of stress related to working environment. In this context the activities pursue by both the EU and the European social partners focus on counteracting that phenomenon. They find expression in agreements by virtue of which employers’ and employees’ representatives assume the obligation to take care of mental health of the employed. The article presents the provisions the agreements contain and problems related to psycho – social threats occurring in the workplace.

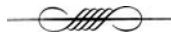
INTERNATIONAL COOPERATION

Meeting of the INTOSAI Working Group on Combating Corruption and Money Laundering	157
--	------------

REVIEWS, NOTES ABOUT NEW BOOKS

Bernadetta Nitschke – Review of the Book titled „Organization and Management. Outline of Problems and Methods” by Zbyslaw Dobrowolski	160
--	------------

Notes About New Books	163
------------------------------------	------------



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; redaktor Joanna Kulicka, p. 5013, tel. (022) 444-5401; redaktor Barbara Odolińska, p. 5012, tel. (022) 444-5781.

Prenumerata: tel. (022) 444-5781, (022) 444-5401.

Skład i łamanie: Joanna Zakrzewska.

Zdjęcia: s. 3 – Krzysztof Andrzejewski; s. 22 – Danuta Bolikowska; s. 157 – Zbysław Dobrowolski.

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: AGAT Studio Graficzne Jerzy Burski, Warszawa.

Oddano do druku w sierpniu 2009 r.

Druk i oprawa: Poligrafia NIK.