

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KONTROLA PAŃSTWOWA

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

WARSZAWA

ROCZNIK LIV – NUMER 6 (329) – LISTOPAD – GRUDZIEŃ 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.

Beata Błasiak-Nowak
Marzena Rajczewska

KONTROLA ZEWNĘTRZNA SYSTEMÓW ZARZĄDZANIA I KONTROLI PROGRAMÓW OPERACYJNYCH WSPÓLFINANSOWANYCH Z BUDŻETU UNII EUROPEJSKIEJ*

Wprowadzenie

Wdrażanie wymagań zawartych w prawie wspólnotowym odnoszących się do funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli programu operacyjnego podlega kontroli na wszystkich poziomach zarządzania środkami z budżetu Unii Europejskiej. Może to być zarówno kontrola wewnętrzna, jak i zewnętrzna. Kontrola wewnętrznej dokonuje Komisja Europejska oraz instytucje ustanowione w systemie zarządzania i kontroli (np. instytucja zarządzająca przeprowadza kontrole w instytucji wdrażającej, instytucja audytowa – w zarządzającej). Kontrola zewnętrznej dokonują natomiast instytucje nienależące do systemu zarządzania i kontroli funduszy europejskich, tj. Europejski Trybunał Obrachunkowy oraz najwyższe organy kontroli państw członkowskich.

Najwyższa Izba Kontroli (NIK) kontroluje wydawanie środków z budżetu Unii Europejskiej¹, którymi zarządzają polskie organy, osoby prawne i jednostki organizacyjne, z punktu widzenia kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, jak również bada systemy zarządzania i kontroli na różnych szczeblach.

* Za treść niniejszego artykułu wyłączną odpowiedzialność ponoszą jego autorki, poglądy w nim wyrażone nie odzwierciedlają w żadnym razie oficjalnego stanowiska Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

¹ Zgodnie z ustawą o finansach publicznych z 30.06.2005 r. (DzU nr 249, poz. 2104, ze zm.), środki pochodzące z budżetu UE, do których zalicza się m.in. środki z funduszy strukturalnych, są środkami publicznymi (art. 5 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 5 ust. 3 pkt 2). Szczegółowe przepisy dotyczące tych środków określono w dziale V ustawy (art. 200–214).

Celem Izby jest wykrywanie i usuwanie błędów oraz nieprawidłowości w zarządzaniu programami służącymi usprawnieniu wykorzystywania tych środków². Działania te nie zastępują jednak kontroli wewnętrznej wykonywanej przez instytucje zaangażowane w zarządzanie programami operacyjnymi. Izba wykonuje zadania audytora zewnętrznego, tzn. nie realizuje zadań instytucji audytowej w rozumieniu art. 62 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006³.

Najwyższa Izba Kontroli przedkłada Sejmowi informacje o wynikach kontroli w wybranych obszarach zarządzania i wykorzystania środków unijnych, a w corocznej *Analizie wykonania budżetu państwa*⁴ przedstawia przepływy finansowe pomiędzy budżetem państwa a budżetem Wspólnot Europejskich (WE) oraz stan wykorzystania przyznanych Polsce środków finansowych z Unii.

Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) kontroluje wykonanie budżetu Wspólnot Europejskich⁵, tj. prawidłowość i zgodność z prawem wszystkich wydatków oraz należyte zarządzanie finansami⁶. Jedną z kluczowych funkcji Trybunału jest przedkładanie Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej corocznego sprawozdania z kontroli finansowej za poprzedni rok budżetowy. Główną część sprawozdania rocznego dotyczącego wykonania budżetu WE stanowi poświadczenie wiarygodności (tzw. DAS)⁷ rocznych sprawozdań finansowych o wykonaniu budżetu Wspólnot Europejskich przygotowanych przez Komisję Europejską (KE) i inne instytucje unijne, a także legalności i prawidłowości transakcji leżących u podstaw tych rozliczeń. Celem badania rzetelności rozliczeń jest uzyskanie uzasadnionej pewności, że wszystkie transakcje, aktywa i pasywa zostały całkowicie, poprawnie i dokładnie zarejestrowane w księgach rachunkowych oraz zaprezentowane w sprawozdaniach

² Szerzej nt. ustaleń NIK dotyczących ustanowienia i funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli dla programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy UE patrz: *Raport zbiorczy o wynikach kontroli NIK w zakresie wykorzystania środków z budżetu Wspólnot Europejskich w ramach polityki spójności w Polsce*, NIK, Warszawa 2009. Raport ten stanowi podsumowanie wyników kontroli NIK przeprowadzonych w okresie od 2004 r. do 2008 r., związanych z zarządzaniem programami operacyjnymi realizującymi politykę spójności oraz wdrażaniem przez beneficjentów projektów współfinansowanych z budżetu UE, oraz innych kontroli NIK dotyczących problematyki członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z 11.07.2006 r., ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 (DzUUUE L.06.210.25).

⁴ Por. m.in. *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2008 r.*, NIK, Warszawa 2009.

⁵ Zgodnie z art. 246 w związku z art. 7 *Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską* (dalej w skrócie: TWE; DzU z 2004 r., nr 90, poz. 864/2).

⁶ Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z 25.06.2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego WE, zwane dalej rozporządzeniem finansowym (DzUUUE L.02.248.1).

⁷ Poświadczenie wiarygodności Trybunału określane jest za pomocą francuskiego akronimu DAS (*déclaration d'assurance*).

finansowych. Badania legalności i prawidłowości transakcji będących podstawą wydatków służą natomiast uzyskaniu wystarczających dowodów na to, że transakcje, jak również powiązane z nimi fundusze wspólnotowe, zostały dokładnie skalkulowane i wydane zgodnie z przepisami i (lub) postanowieniami wynikającymi z umów.

Europejski Trybunał Obrachunkowy jest audytorem zewnętrznym, niezależnym od Komisji Europejskiej. Podejmuje kontrole innych instytucji i organów Wspólnoty, organów państw członkowskich oraz osób prawnych i fizycznych zarządzających i wykorzystujących środki z budżetu Unii w tych państwach w celu zbadania, w jaki sposób zostały one wydane. Zgodnie z art. 248 ust. 3 Traktatu (TWE), Trybunał prowadzi kontrole w państwach członkowskich w powiązaniu z krajowymi instytucjami kontrolnymi⁸, podczas których przedstawiciele Trybunału współpracują z władzami tych państw.

Celem niniejszego artykułu jest syntetyczne przedstawienie głównych założeń metodologicznych kontroli zewnętrznej systemów zarządzania i kontroli programów operacyjnych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej na przykładzie funduszy strukturalnych. W artykule uwzględniono podejście stosowane przez Europejski Trybunał Obrachunkowy i Najwyższą Izbę Kontroli.

Zarządzanie i kontrola realizacji projektów z funduszy strukturalnych

Większość wydatków z budżetu Wspólnot Europejskich (ok. 76%) w zakresie polityki spójności realizowana jest w ramach zarządzania dzielonego⁹, tzn. państwa członkowskie sprawują nad nimi zarząd i kontrolę, natomiast Komisja Europejska nadzoruje prawidłowość funkcjonowania ustanowionych w tych państwach systemów zarządzania i kontroli¹⁰.

Zarządzanie i kontrola na poziomie państwa członkowskiego

Państwo członkowskie jest zobowiązane, zgodnie z art. 48 rozporządzenia finansowego, do współpracy z Komisją Europejską w zakresie realizacji wydatków z budżetu Unii w taki sposób, aby środki wykorzystywane były zgodnie

⁸ Szerzej na temat roli Trybunału i najwyższego organu kontroli państwa członkowskiego UE w kontroli środków z budżetu Wspólnoty zob. J. Mazur: *Współdziałanie najwyższego organu kontroli państwa członkowskiego UE z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2004, s. 3-28.

⁹ Art. 53 rozporządzenia finansowego.

¹⁰ Komisja Europejska ma także własny, ogólnoinstytucjonalny system zarządzania i kontroli, którego celem jest zapewnienie prawidłowej realizacji zadań tej instytucji. Kontrolę zewnętrzną systemu sprawuje Europejski Trybunał Obrachunkowy. Analiza tego zagadnienia wykracza jednak poza zakres rozważań niniejszego artykułu.

z zasadą należytego zarządzania finansami¹¹. W odniesieniu do funduszy strukturalnych państwo członkowskie ustanawia odpowiedni system zarządzania i kontroli dla programów operacyjnych¹².

Ramy prawne dotyczące systemów zarządzania i kontroli programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych w latach 2000–2006 zostały określone w rozporządzeniu Rady nr 1260/1999¹³ i rozporządzeniu Komisji nr 438/2001¹⁴, natomiast w odniesieniu do perspektywy finansowej 2007–2013 – w rozporządzeniu Rady nr 1083/2006¹⁵ i rozporządzeniu Komisji nr 1828/2006¹⁶.

Postanowienia tych rozporządzeń nakładają na państwa członkowskie odpowiedzialność za zarządzanie i kontrolę programami operacyjnymi oraz zobowiązują je do:

- 1) weryfikacji efektywności systemów zarządzania i kontroli;
- 2) przekazania Komisji Europejskiej opisów tych systemów;
- 3) zapewnienia, że fundusze są wydawane zgodnie z zasadami prawa wspólnotowego oraz zasadą należytego zarządzania finansowego;
- 4) poświadczenia prawidłowości deklaracji o wydatkach przedstawianych Komisji Europejskiej;
- 5) zapewnienia prawidłowego funkcjonowania mechanizmów zapobiegania, wykrywania i korygowania nieprawidłowości;
- 6) zagwarantowanie prawidłowego funkcjonowania mechanizmów odzyskiwania kwot nieprawidłowo wydanych;
- 7) przedstawienia Komisji Europejskiej poświadczenia zamknięcia pomocy dla projektów realizowanych ze środków z budżetu Unii z chwilą zakończenia pomocy.

¹¹ Patrz przyp. 7.

¹² Program operacyjny – dokument realizowany w ramach polityki strukturalnej państwa, przyjęty przez Radę Ministrów i Komisję Europejską, służący wdrażaniu *Podstaw wsparcia Wspólnoty* w perspektywie finansowej 2004–2006 lub *Narodowych strategicznych ram odniesienia* w perspektywie finansowej 2007–2013, składający się z zestawienia priorytetów oraz wieloletnich działań, które mogą być wdrażane przez jeden lub kilka funduszy strukturalnych, jeden lub kilka innych dostępnych instrumentów finansowych.

¹³ Rozporządzenie Rady (WE) z 21.06.1999 r. nr 1260/1999, ustanawiające ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych (DzUUE L.99.161.1).

¹⁴ Rozporządzenie Komisji Europejskiej (WE) nr 438/2001 z 2.03.2001 r., ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 dotyczącego zarządzania i systemów kontroli pomocy udzielanej w ramach funduszy strukturalnych (DzUUE L.01.63.21).

¹⁵ Patrz przyp. 4.

¹⁶ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z 8.12.2006 r., ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności (DzUUE L.06.371.1).

Systemy zarządzania i kontroli programów operacyjnych¹⁷ powinny zapewnić na wszystkich poziomach zarządzania, że beneficjenci kwalifikują się do otrzymania dofinansowania z funduszy strukturalnych, a refundacje wydatków, o jakie wystąpiono, są zgodne z umową. Systemy te powinny zapobiegać stratom i nieprawidłowościom, wykrywać błędy (o ile istnieją) oraz je korygować. Każde państwo opracowuje własny system zarządzania i kontroli, którego opis przedkładany jest do zatwierdzenia służbom Komisji Europejskiej. Dokument ten powinien zawierać przejrzyste przedstawienie przepływu środków finansowych oraz sprawozdawczości dotyczącej funduszy strukturalnych, sposobu dokumentowania poszczególnych operacji oraz kontroli na poziomie beneficjentów.

W ramach systemu zarządzania i kontroli programów operacyjnych na lata 2000–2006 w państwach członkowskich realizowane są cztery podstawowe funkcje, tj. zarządzanie, certyfikacja, kontrola i zamknięcie pomocy. Powinny być one wyodrębnione i przyporządkowane niezależnym od siebie instytucjom (z wyjątkiem kontroli i zamknięcia pomocy). Zadania w obrębie poszczególnych funkcji mogą być realizowane bezpośrednio przez instytucję zarządzającą, instytucję certyfikującą, organ kontrolny lub organ zamknięcia pomocy. Mogą być też powierzone instytucjom niższego szczebla, tj. instytucjom pośredniczącym. Ostateczną odpowiedzialność za ich realizację ponosi jednak instytucja delegująca zadanie do wykonania. Główne funkcje systemu zarządzania i kontroli dotyczące zarządzania, certyfikacji, kontroli i zamknięcia pomocy, wraz z wyszczególnieniem instytucji wykonujących je w Polsce, przedstawiono w tabeli 1, s. 8.

W ramach systemu zarządzania i kontroli wydawania środków z budżetu wspólnotowego w perspektywie finansowej 2007–2013 wykonywane są trzy podstawowe funkcje, tj. zarządzanie, certyfikowanie i audyt. Państwo członkowskie wyznacza instytucję zarządzającą programem, instytucję certyfikującą do poświadczania deklaracji wydatków i wniosków o płatność przed ich przesłaniem Komisji Europejskiej oraz audytową dla każdego programu operacyjnego, która jest funkcjonalnie niezależna od instytucji zarządzającej i certyfikującej. Odpowiada ona za weryfikację skutecznego działania systemu zarządzania i kontroli.

Kontrola środków z budżetu Unii Europejskiej jest wykonywana na poziomie instytucji zarządzających, pośredniczących i certyfikujących. System zarządzania i kontroli programu operacyjnego składa się z procedur określonych w podręcznikach, wytycznych i standardach, obejmujących wzory dokumentów, schematy

¹⁷ Szerzej o systemie kontroli wewnętrznej jako podstawowym narzędziu skutecznego działania przy realizacji zadań zob. J. Płoskonka: *Kontrola wykonania zadań, ocena dokonań czy systemu zarządzania?*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2007, s. 5-37.

organizacyjne oraz zakresy obowiązków¹⁸. Pisemne procedury zawierają między innymi opisy czynności wykonywanych na każdym stanowisku, związane z zarządzaniem systemem, weryfikacją i zatwierdzaniem projektów, sprawozdawczością i monitorowaniem, zarządzaniem finansowym, raportowaniem o nieprawidłowościach, odzyskiwaniem kwot nienależnie wypłaconych, kontrolą, ewaluacją, realizacją zadań w ramach pomocy technicznej, zamówieniami publicznymi, promocją i szkoleniami oraz archiwizacją.

Tabela 1

Funkcje systemu zarządzania i kontroli w perspektywie finansowej 2000–2006

Funkcje zarządzania i kontroli	Organy odpowiedzialne	Instytucja odpowiedzialna w Polsce
Bieżące zarządzanie programami i działaniami związanymi z projektami	Instytucja zarządzająca	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
Certyfikacja wydatków projektowych	Instytucja płatnicza	Ministerstwo Finansów – Departament Instytucji Płatniczej
Kontrola skuteczności funkcjonowania systemów oraz wyrównoważona kontrola <i>ex post</i> działań związanych z projektami	Organ kontroli	Ministerstwo Finansów – Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej
Zatwierdzenie końcowego zestawienia poniesionych wydatków w ramach projektów	Organ zamknięcia pomocy	Ministerstwo Finansów – Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: rozporządzenia Rady (WE) z 21.06.1999 r., nr 1260/1999, ustanawiającego ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych (DzUUE L.99.161.1, ze zm.). *Podstawy wsparcia Wspólnoty*, Rada Ministrów RP–Komisja Europejska, Warszawa–Bruksela 2004, s. 105. *Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2007*, Europejski Trybunał Obrachunkowy, Luksemburg 2008 (DzUUE C.08.286.1), s. 144.

Przykład procedury ustanowionej przez ministra rozwoju regionalnego, dotyczącej procesu weryfikacji formalnej i merytorycznej poświadczenia oraz deklaracji wydatków instytucji pośredniczącej, wykonywanego przez instytucję zarządzającą programem operacyjnym „Kapitał ludzki” na lata 2007–2013, przedstawia tabela 2.

¹⁸ Szerzej na temat procedur zarządzania i kontroli zob. J. Płoskonka: *Pojęcie kontroli w ujęciu zarządczym*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2006, s. 3-28.

Tabela 2

Fragmenc procedury opisującej czynności wykonywane w procesie weryfikacji poświadczenia i deklaracji wydatków instytucji pośredniczącej, prowadzonej przez instytucję zarządzającą

L.p.	Osoba podejmująca działanie	Działanie	Termin wykonania
1.	Dyrektor/zastępca dyrektora	Dokonać dekretacji poświadczenia i deklaracji wydatków instytucji pośredniczącej (IP) na naczelnika wydziału finansowego (WF).	Niezwłocznie
2.	Naczelnik WF	Uzupełnić elektroniczny rejestr poświadczeń zamieszczony na serwerze instytucji zarządzającej (IZ) o dane wynikające z poświadczenia. Dokonać dekretacji poświadczenia i deklaracji wydatków IP na stanowisko ds. obsługi finansowej PO KL.	Niezwłocznie
3.	Stanowisko ds. obsługi finansowej PO KL	Wprowadzić informacje dotyczące poświadczenia do Krajowego Systemu Informatycznego (KSI). Zweryfikować poświadczenie i deklarację wydatków IP pod względem formalnorachunkowym, zgodnie z listą sprawdzającą stanowiącą załącznik nr 10, oraz uzupełnić o dane z tabeli nr 3 elektroniczny rejestr kwot podlegających procedurze odzyskiwania oraz kwot wycofanych dla PO KL, zamieszczony na serwerze IZ. W razie uwag przejść do punktu 4, w wypadku ich braku przejść do punktu 11.	10 dni roboczych
4.	Stanowisko ds. obsługi finansowej PO KL	Sporządzić pismo z uwagami do IP oraz listę sprawdzającą niezatwierdzającą poświadczenia i deklaracji wydatków, wprowadzić informację nt. weryfikacji poświadczenia do KSI. Przekazać dokumentację naczelnikowi WF.	Niezwłocznie
5.	Naczelnik WF	Zweryfikować poświadczenie i deklarację wydatków, zatwierdzenie listy sprawdzającej i pismo z uwagami (parafa). W wypadku uwag do poświadczenia i deklaracji wydatków (listy sprawdzającej), bądź pisma, stanowisko ds. obsługi finansowej PO KL wprowadza do dokumentów odpowiednie poprawki. Odpowiednio uzupełnić elektroniczny rejestr poświadczeń wpływających do IZ o informację nt. weryfikacji poświadczenia, zweryfikować informacje wprowadzone przez stanowisko ds. obsługi finansowej PO KL w KSI. Przekazać listę sprawdzającą i pismo z uwagami do akceptacji dyrektora/zastępcy dyrektora.	2 dni robocze

L.p.	Osoba podejmująca działanie	Działanie	Termin wykonania
6.	Dyrektor/zastępca dyrektora	Zaakceptować listę sprawdzającą i pismo z uwagami.	Niezwłocznie
7.	Stanowisko ds. obsługi finansowej PO KL	Przesłać pismo z uwagami do IP, zgodnie z instrukcją kancelaryjną.	Niezwłocznie
8.	Dyrektor/zastępca dyrektora	Zadekretować poprawione poświadczenie i deklarację wydatków IP na naczelnika WF.	Niezwłocznie
9.	Naczelnik WF	Zadekretować poświadczenie i deklarację wydatków IP na stanowisko ds. obsługi finansowej PO KL oraz odpowiednio uzupełnić elektroniczny rejestr poświadczeń wpływających do IZ.	Niezwłocznie
10.	Stanowisko ds. obsługi finansowej PO KL	Zweryfikować poświadczenie i deklarację wydatków IP pod względem formalnorachunkowym, zgodnie z listą sprawdzającą, wprowadzić do KSI informacje nt. weryfikacji poświadczenia oraz ewentualne poprawki w rejestrze kwot podlegających procedurze odzyskiwania oraz kwot wycofanych dla PO KL. W wypadku uwag przejść do punktu 4.	10 dni roboczych

Źródło: *Instrukcja wykonawcza instytucji zarządzającej programem operacyjnym „Kapitał ludzki” w latach 2007–2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007, dokument niepublikowany.

Procedury wewnętrzne to instrukcje przeprowadzania procesów (na przykład weryfikacji formalnej i merytorycznej poświadczenia i deklaracji wydatków, weryfikacji wniosków o płatność, sprawozdań). Mechanizmy kontrolne umiejscowione w kluczowych punktach procesu mają ograniczać ryzyko wystąpienia niekorzystnego zdarzenia i pełnią funkcję:

- zapobiegawczą, tj. nie dopuszczają do niekorzystnych zdarzeń;
- wykrywającą, czy niekorzystne zdarzenie zaszło;
- korygującą – mogą usunąć wykryty błąd.

Mechanizmy kontrolne powinny działać w sposób ciągły (tzn. w całym okresie objętym kontrolą), spójny (jednakowo dla wszystkich operacji) i skuteczny (tj. osiągać założone cele)¹⁹.

Systemy zarządzania i kontroli ustanowione przez państwa członkowskie są zróżnicowane pod względem stopnia decentralizacji, zgodnie z ustrojem administracyjnym tych państw. Niektóre z nich są scentralizowane na szczeblu krajowym, a w innych funkcje zarządzania i kontroli są powierzane organom samorządu terytorialnego lub organom wyspecjalizowanym.

¹⁹ J. Płoskonka: *Kontrola wykonania zadań, ocena dokonań czy systemu zarządzania?*, op. cit., s. 22.

Nadzór Komisji Europejskiej nad systemami zarządzania i kontroli ustanowionymi w państwach członkowskich

Celem nadzoru Komisji Europejskiej jest zapewnienie, że systemy zarządzania i kontroli w państwach członkowskich zostały ustanowione zgodnie z wymaganiami określonymi w przepisach prawa wspólnotowego i funkcjonują prawidłowo, zapewniając bieżące zapobieganie, wykrywanie i usuwanie nieprawidłowości. Nadzór Komisji Europejskiej polega głównie na kontrolach *ex post* oraz na wprowadzaniu korekt finansowych w razie wykrycia nieprawidłowości dotyczących ustanowienia oraz funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli.

Instrumentami nadzoru Komisji Europejskiej są:

- kontrole systemów zarządzania i kontroli w państwach członkowskich;
- działania naprawcze podejmowane w następstwie stwierdzonych nieprawidłowości w ich funkcjonowaniu.

Komisja Europejska sprawuje nadzór także przez negocjowanie z państwem członkowskim projektów programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych, a następnie przez uczestnictwo (z głosem doradczym) przedstawiciela Komisji w pracach komitetu monitorującego coroczne spotkania z instytucjami państw członkowskich odpowiedzialnymi za zarządzanie i kontrolę, wydawanie wytycznych i organizację seminariów.

„Plan działania”²⁰ – dokument przyjęty przez Komisję Europejską 19 lutego 2008 r. – zakłada wzmocnienie działań podejmowanych przez Komisję w celu rozwiązania problemu licznych błędów we wnioskach o refundację oraz nieprawidłowości w ustanawianiu i funkcjonowaniu systemów zarządzania i kontroli w państwach członkowskich. Wzmocnienie nadzoru Komisji polega na usprawnieniu systemu sprawozdawczości, przygotowywaniu not z wytycznymi i seminariów szkoleniowych, uproszczeniu procedur wewnętrznych w zakresie stosowania korekt finansowych i zawieszenia płatności, intensyfikacji działań kontrolnych wobec instytucji zarządzających o podwyższonym ryzyku, monitorowaniu realizacji działań określonych w przyjętych programach naprawczych.

²⁰ Szerzej patrz: *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the Court of Auditors. An action plan to strengthen the Commission's supervisory role under shared management of structural actions*, Bruksela, 2008 (COM(2008) 97 final).

Kontrola systemów zarządzania i kontroli programów operacyjnych w ramach poświadczenia wiarygodności, wykonywana przez ETO

W poświadczeniu wiarygodności Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (tzw. DAS) zawarta jest ocena legalności i prawidłowości podstawowych transakcji oraz wiarygodności rozliczeń Komisji Europejskiej. Trybunał bada w tej procedurze prawidłowość realizacji projektów (operacji) współfinansowanych z funduszy strukturalnych na dwóch poziomach. Poziom pierwszy to system zarządzania i kontroli ustanowiony przez państwo członkowskie, drugi – nadzór sprawowany w tym zakresie przez Komisję Europejską.

Trybunał opiera poświadczenie legalności i prawidłowości operacji na:

- 1) analizach, czy sprawnie funkcjonują systemy nadzoru i kontroli stosowane zarówno w instytucjach wspólnotowych, jak i w państwach członkowskich;
- 2) badaniu wybranych transakcji w ramach każdego większego obszaru działań Unii przez kontrolę na wszystkich szczeblach aż po końcowego beneficjenta;
- 3) analizie rocznych sprawozdań z działalności oraz oświadczeń dyrektorów generalnych Komisji, jak również procedur stosowanych przy ich opracowaniu;
- 4) wynikach pracy (w stosownych wypadkach) innych audytorów, niezależnych od wspólnotowych procedur zarządzania.

Trybunał bada systemy zarządzania i kontroli programów operacyjnych w głównych dziedzinach działań Wspólnot Europejskich. Ocenia zdolność tych systemów do zapewnienia legalności i prawidłowości transakcji oraz wskazuje niedociągnięcia. Szczegółowe zasady metodyczne kontroli DAS Trybunału zostały przedstawione w dokumencie „Metodyka DAS”²¹.

Badanie funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli ustanowionych przez instytucje wspólnotowe i państwa członkowskie jest nieodłącznym komponentem kontroli DAS. Celem analizy jest ustalenie, czy ustanowione procedury zarządcze funkcjonują właściwie. Komisja Europejska jest głównym podmiotem kontroli ETO, Trybunał uwzględnia jednak w ramach prowadzonej przez siebie analizy prawidłowość funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli ustanowionych przez państwa członkowskie, aby uwzględnić tzw. ryzyko delegacji²². Pozwala to na dokładniejsze określenie źródeł błędów na poziomie poszczególnych płatności będących podstawą rozliczeń²³.

²¹ *DAS Methodology*, Luksemburg 2007.

²² Ryzyko delegacji wynika z ostatecznej odpowiedzialności budżetowej Komisji za wszystkie wydatki, przy równoczesnym ponoszeniu odpowiedzialności za wydawanie środków funduszy unijnych przez państwa członkowskie w ramach zarządzania dzielonego.

²³ *DAS Methodology*, op. cit., s. 8.

Przygotowanie kontroli ETO systemów zarządzania i kontroli

Przed przystąpieniem do czynności kontrolnych przeprowadzanych w państwie członkowskim Trybunał przeprowadza analizę ryzyka i ustala poziom ufności²⁴ możliwy do osiągnięcia na podstawie oceny ustanowionego przez to państwo systemu zarządzania i kontroli. Koniecznym uzupełnieniem analizy ryzyka jest wstępne badanie funkcjonowania tego systemu w praktyce oraz ocena jego faktycznej zdolności do zapewnienia legalności i prawidłowości transakcji.

Kwestionariusz z pytaniami kontrolnymi, służący ocenie prawidłowości funkcjonowania systemów, przygotowuje się w odniesieniu do pięciu kluczowych celów kontroli, które przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3

Kluczowe cele badania systemów zarządzania i kontroli

Kluczowe cele kontroli	Systemy zarządzania i kontroli powinny zapewnić spełnienie następujących warunków
1. Realność i pomiar	Transakcje będące podstawą rozliczeń wystąpiły w rzeczywistości, a ich wartość jest poprawnie określona.
2. Kwalifikowalność transakcji będących podstawą rozliczeń	Wspomniane transakcje spełniają kryteria kwalifikowalności, zgodnie z wymaganiami prawa wspólnotowego.
3. Zgodność z innymi wymaganiami prawnymi	Spełnione są inne kryteria, poza kryteriami kwalifikowalności.
4. Poprawność obliczeń	Wszystkie obliczenia są przeprowadzone poprawnie.
5. Kompletność i poprawność ewidencji księgowej	Wszystkie transakcje zapisano w księgach rachunkowych, ujęto jednokrotnie, zaliczono do odpowiedniego okresu sprawozdawczego i zaksięgowano we właściwej kwocie.

Źródło: Na podstawie: *DAS Methodology*, Luksemburg 2007, s. 15.

Wstępna ocena stanowi dla kontrolera Trybunału podstawę do oszacowania, w jakim stopniu może sporządzić końcową ocenę w ramach DAS, z wykorzystaniem analizy i wstępnego badania systemu zarządzania i kontroli, a w jakim musi przygotować ją na podstawie badań bezpośrednich. Sposób ustalania równowagi pomiędzy liczbą badań systemu oraz badań bezpośrednich wybranych transakcji przedstawiono w tabeli 4, s. 14.

²⁴ Zakładane prawdopodobieństwo (stopień pewności), że wnioski dotyczące populacji, sformułowane przez audytora na podstawie badania próby, są prawidłowe.

Szczegółowa metoda oceny kluczowych wymagań dla systemów zarządzania i kontroli ustanowionych w ramach funduszy strukturalnych na lata 2000–2006 została opracowana przez Europejski Trybunał Obrachunkowy we współpracy z Komisją Europejską²⁵. Pomaga ona w sformułowaniu oceny ogólnej kontrolowanego systemu. Po raz pierwszy ETO przeprowadził badanie systemów zarządzania i kontroli – zgodnie z metodą wspólnie wypracowaną z Komisją Europejską – w ramach kontroli DAS za 2002 r. W trakcie kolejnych kontroli DAS ulepszono ją na podstawie doświadczeń z poprzednich lat.

Tabela 4

Ustalenie proporcji pomiędzy pewnością uzyskaną na podstawie analizy systemów zarządzania i kontroli, a pewnością wynikającą z badań bezpośrednich

Ocena ryzyka nieodłącznego i ocena systemów zarządzania i kontroli	Tendencje dotyczące poziomu ryzyka nieodłącznego/jakości systemów zarządzania i kontroli	Badania bezpośrednie transakcji będących podstawą rozliczeń
Kontroler nie może (w wystarczającym stopniu) polegać na systemach zarządzania i kontroli	Wysokie ryzyko nieodłączne/słabe systemy zarządzania i kontroli	Pogłębione badania bezpośrednie
Kontroler może uzyskać więcej niż nieznaczny poziom pewności z oceny systemów zarządzania i kontroli	Zmniejszające się ryzyko nieodłączne/lepsza jakość systemów zarządzania i kontroli	Standardowe badania bezpośrednie
Kontroler może uzyskać bardzo wysoki poziom pewności z oceny systemów zarządzania i kontroli	Niskie ryzyko nieodłączne/doskonałe systemy zarządzania i kontroli	Minimalne badania bezpośrednie

Źródło: *DAS Methodology*, Luksemburg 2007, s. 18.

Metoda stosowana przez Trybunał uwzględnia kluczowe wymagania dla systemu zarządzania i kontroli, określone w art. 3-16 rozporządzenia nr 438/2001²⁶. Są to między innymi:

- 1) jednoznaczne określenie, podział i przypisanie poszczególnych zadań w ramach organizacji (art. 3);
- 2) odpowiednie bieżące procedury weryfikacji legalności i prawidłowości współfinansowanych zadań (art. 4);

²⁵ *Guidelines for evaluating the key requirements for management and control systems for structural funds assistance under regulation 438/01*, Komisja Europejska, 2002, dokument niepublikowany.

²⁶ Patrz przyp. 15.

- 3) wystarczający ślad rewizyjny (art. 7);
- 4) odpowiednie procedury odzyskiwania kwot nieprawidłowo wydatkowanych (art. 8);
- 5) zapewnienie wiarygodności poświadczeń wydatków (art. 9);
- 6) odpowiednia organizacja i postępy w realizacji kontroli 5% wydatków kwalifikowanych (art. 10-12);
- 7) niezależność i standardy kontroli organu poświadczającego zamknięcie pomocy (art. 15);
- 8) badanie systemów zarządzania i kontroli w ramach przygotowania do wydania deklaracji zamknięcia programu (art. 16).

W ramach kontroli DAS Trybunał ocenia systemy zarządzania i kontroli ustanowione przez administracje państw członkowskich dla wydatkowania środków funduszy strukturalnych na lata 2000–2006 w poszczególnych instytucjach, w trójstopniowej skali, tj. jako skuteczne, częściowo skuteczne lub nieskuteczne. Kryteria kontroli stosowane przez kontrolerów ETO do sporządzania ocen częściowych przedstawiono w tabeli 5. Na podstawie częściowych ocen Trybunał sporządza następnie ocenę ogólną systemu w państwie członkowskim.

Tabela 5

**Oceny częściowe stosowane przez kontrolerów ETO podczas badania
prawidłowości funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli
w perspektywie finansowej 2000–2006**

Ocena systemu zarządzania i kontroli w ramach DAS	Kryteria kontroli
Skuteczny	System funkcjonuje właściwie, konieczne są nieliczne bądź niewielkie usprawnienia.
Częściowo skuteczny	System funkcjonuje, ale niezbędne są usprawnienia.
Nieskuteczny	System nie funkcjonuje.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Guidelines for evaluating...* op.cit., s. 2.

Kluczowe wymagania wobec systemu zarządzania i kontroli na lata 2007–2013 zostały określone w art. 58 wspomnianego wcześniej rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 oraz uszczegółowione w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1828/2006. Należą do nich:

- 1) określenie funkcji podmiotów związanych z zarządzaniem i kontrolą oraz przydziału funkcji w obrębie każdego podmiotu;

- 2) zgodność z zasadą rozdzielania funkcji pomiędzy tymi podmiotami i w ich obrębie;
- 3) procedury zapewniające zasadność i prawidłowość wydatków zadeklarowanych w ramach programu operacyjnego;
- 4) wiarygodne, skomputeryzowane systemy rachunkowości i księgowości, monitorowania i sprawozdawczości finansowej;
- 5) system sprawozdawczości i monitorowania, gdy podmiot odpowiedzialny powierza wykonanie zadań innemu podmiotowi;
- 6) ustalenia dotyczące audytu funkcjonowania systemów;
- 7) systemy i procedury w celu zapewnienia stosowania właściwej ścieżki audytu;
- 8) procedury sprawozdawczości i monitorowania nieprawidłowości oraz odzyskiwania kwot nienależnie wypłaconych.

Podczas kontroli systemów zarządzania i kontroli programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych dostępnych w latach 2007–2013 kontrolerzy ETO będą stosować skalę ocen cząstkowych nie trójstopniową, jak miało to miejsce w odniesieniu do okresu programowania 2000–2006, lecz czterostopniową. Przyjęta skala ocen obejmuje kategorie przedstawione w tabeli 6.

Europejski Trybunał Obrachunkowy rozpoczął badanie systemów zarządzania i kontroli ustanowionych dla programów operacyjnych w perspektywie finansowej 2007–2013, również z zastosowaniem metodyki uzgodnionej z Komisją Europejską²⁷. Pierwsze wyniki tego badania zostały przedstawione w sprawozdaniu rocznym za rok budżetowy 2008, w listopadzie 2009 r. Pogłębionej analizie Trybunału w tym zakresie należy się jednak spodziewać dopiero w sprawozdaniu rocznym za rok budżetowy 2009, ze względu na przyrost liczby transakcji w realizacji programów operacyjnych.

W ramach przygotowania obu elementów kontroli DAS, tj. badania systemów zarządzania i kontroli oraz badań bezpośrednich, Trybunał dokonuje analizy środowiska kontroli oraz szacuje poziom ryzyka nieodłącznego i ryzyka zawodności systemów kontroli wewnętrznej. Analiza środowiska kontroli przyczynia się do lepszego zrozumienia ustanowionych systemów zarządzania i kontroli. Oszacowanie poziomu ryzyka nieodłącznego i ryzyka zawodności systemów kontroli wewnętrznej są natomiast niezbędne do określenia poziomu pewności, jaki kontroler musi uzyskać przez badania bezpośrednie.

²⁷ *Guidance on a common methodology for the assessment of management and control systems In the Member States (2007–2013 programming period)*, Komisja Europejska, 2008, dokument niepublikowany.

Tabela 6

Oceny częściowe stosowane przez kontrolerów ETO podczas badania prawidłowości funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli ustanowionych na lata 2007–2013

Ocena systemu zarządzania i kontroli w ramach DAS	Kryteria kontroli
Funkcjonuje prawidłowo, wymaga drobnych udoskonaleń	Nie stwierdzono żadnych lub jedynie niewielkie słabości, które nie mają wpływu na spełnienie kluczowych wymagań oraz funkcjonowanie poszczególnych instytucji i całego systemu.
Funkcjonuje, ale wymaga usprawnień	Stwierdzono pewne słabości, które mają umiarkowany wpływ na spełnienie kluczowych wymagań oraz funkcjonowanie poszczególnych instytucji i całego systemu. Sformułowano zalecenia do realizacji przez jednostkę kontrolowaną.
Częściowo funkcjonuje, wymaga znacznych usprawnień	Stwierdzono słabości, które doprowadziły lub mogą doprowadzić do nieprawidłowości o znacznym wpływie na spełnienie kluczowych wymagań. Jednostka kontrolowana realizuje zalecenia pokontrolne lub plan działań. Państwo członkowskie lub Komisja Europejska może podjąć decyzję o podjęciu działań naprawczych (np. o wstrzymaniu lub zawieszeniu płatności) w celu ograniczenia ryzyka niewłaściwego wykorzystania środków wspólnotowych.
Zasadniczo nie działa	Stwierdzono liczne słabości, które doprowadziły lub mogą doprowadzić do nieprawidłowości o znaczącym wpływie na spełnienie kluczowych wymagań oraz funkcjonowanie poszczególnych instytucji lub całego systemu. System funkcjonuje słabo albo wcale. Słabości mają charakter systemowy i występują powszechnie. W rezultacie nie można sformułować oceny pokontrolnej na podstawie badania systemu zarządzania i kontroli. Konieczne jest opracowanie i wdrożenie planu działania. Państwo członkowskie lub Komisja Europejska podjęły decyzję o podjęciu działań naprawczych (np. o wstrzymaniu lub zawieszeniu płatności) w celu ograniczenia ryzyka niewłaściwego wykorzystania środków wspólnotowych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Guidance on a common methodology...* op. cit., s. 4.

Badanie systemów zarządzania i kontroli przez Europejski Trybunał Obrachunkowy w ramach kontroli na miejscu

Przed rozpoczęciem badania kontrolerzy ETO przeprowadzają analizę służącą identyfikacji poszczególnych instytucji odpowiedzialnych za realizację zadań w ramach różnych funkcji zarządzania i kontroli w danym państwie członkowskim, zgodnie z postanowieniami rozporządzenia nr 1260/1999. Następnie kontrola funkcjonowania systemu przeprowadzana jest na miejscu we

wszystkich głównych instytucjach tego systemu (instytucja zarządzająca, instytucja płatnicza, organ kontrolny oraz instytucje pośredniczące – jeżeli zostały ustanowione).

Kontrolerzy ETO zwracają się do instytucji zarządzającej, lub innych instytucji właściwych, o przygotowanie i przekazanie dokumentów pozwalających na dokonanie analizy badanego systemu zarządzania i kontroli. W trakcie wizyty kontrolnej w państwie członkowskim oraz, jeżeli zachodzi taka potrzeba, również po jej zakończeniu – zwracają się o niezbędne wyjaśnienia dotyczące tego systemu.

Wyniki kontroli ETO funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli programów operacyjnych w państwach członkowskich

Sprawozdanie roczne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za rok budżetowy 2007 zawiera wyniki badania systemów zarządzania i kontroli ustanowionych przez Komisję Europejską i państwa członkowskie w obszarze funduszy strukturalnych na lata 2000–2006²⁸. W ramach kontroli DAS za 2007 r. ETO objął badaniem systemy zarządzania i kontroli szesnastu programów operacyjnych ustanowionych przez dziesięć państw członkowskich. Jedenaście systemów Trybunał ocenił jako częściowo skuteczne, trzy jako nieskuteczne, a dwa jako skuteczne²⁹. Szczegółowe oceny tych systemów przez ETO w ramach poświadczenia wiarygodności za 2007 r. przedstawiono w tabeli 7, s. 19.

Do głównych nieprawidłowości stwierdzonych przez kontrolerów ETO w odniesieniu do systemów zarządzania i kontroli ustanowionych przez państwa członkowskie należy między innymi brak wystarczającej kontroli nad tym, czy wydatki zgłoszone do refundacji przez beneficjenta zostały faktycznie poniesione w ramach realizacji projektów. Główne niedociągnięcia przedstawiono w tabeli 8, s. 20.

Ustalenia Trybunału w ramach poświadczenia wiarygodności za 2007 r. wskazują na pewną poprawę sytuacji w stosunku do 2006 r., gdy ETO uznał za nieskuteczne systemy zarządzania i kontroli ustanowione w trzynastu spośród dziewiętnastu badanych programów operacyjnych wdrażanych w dziesięciu państwach członkowskich, a pozostałe ocenił jako jedynie umiarkowanie skuteczne.

W ramach kontroli DAS za 2007 r. Trybunał nie badał prawidłowości funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych w Polsce. Natomiast jeden system zarządzania i kontroli, ustanowiony przez polską administrację i odnoszący się do sektorowego




²⁸ *Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2007*, Europejski Trybunał Obrachunkowy, Luksemburg 2008 (DzUUE C.08.286.1), s. 139-153.

²⁹ Jw., s. 150–154.

Tabela 7

Ocena systemów zarządzania i kontroli ustanowionych przez państwa członkowskie, objętych badaniem ETO w ramach kontroli DAS za rok budżetowy 2007

Fundusz / program operacyjny	Główne elementy systemu zarządzania i kontroli ustanowionego przez państwo członkowskie				Ocena ogólna
	Instytucja zarządzająca	Instytucja płatnicza	Organ kontrolny	Organ zamknięcia pomocy	
EFOGR – Portugalia					
EFOGR – Hiszpania					
EFS – Dania – cel 3					
EFS – Grecja – zdrowie					
EFS – Włochy – Kampania					
EFS – Portugalia – region północny					
EFS – Hiszpania – inicjatywa przedsiębiorczości					
EFRR – Hiszpania – konkurencyjność					
EFRR – Czechy – przemysł i przedsiębiorczość					
EFRR – Niemcy – Meklemburgia Pomorze Przednie – cel 1					
EFRR – Grecja – społeczeństwo informacyjne					
EFRR – Francja – Martynika					
EFRR – Zjednoczone Królestwo/ Irlandia – <i>Peace II</i>					
EFRR – Włochy – badania naukowe					
EFRR – Czechy – infrastruktura					
EFRR – Słowacja – podstawowa infrastruktura					

	Skuteczny
	Częściowo skuteczny
	Nieskuteczny

Źródło: *Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2007*, op. cit., s. 154.

Tabela 8

**Najważniejsze nieprawidłowości w systemach zarządzania i kontroli
stwierdzone przez kontrolerów ETO w ramach DAS
za rok budżetowy 2007**

Instytucja	Najważniejsze nieprawidłowości i uchybienia
Instytucje zarządzające	Niewystarczająca bieżąca kontrola, czy wydatki zostały faktycznie poniesione. Niemożność wykrycia nieudokumentowanych wydatków. Niemożność wykrycia nieprawidłowości w procedurach przetargowych.
Instytucje płatnicze	Niemożność wykrycia sytuacji, w których instytucje zarządzające nie przeprowadziły odpowiednich kontroli bieżących.
Organy kontroli	Niemożność przeprowadzenia kontroli wystarczających do uzyskania pewności co do skutecznego funkcjonowania systemów kontroli.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2007*, Europejski Trybunał Obrachunkowy, Luksemburg 2008 (DzUUE C.08.286.1), s. 150.

programu operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich na lata 2004–2006”, współfinansowany z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych Sekcja Orientacji, był badany przez ETO w ramach poświadczenia wiarygodności za 2006 r. i został oceniony jako nieskuteczny. Ocena ta odnosiła się do prawidłowości funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli instytucji zarządzającej, instytucji płatniczej i organu kontrolnego. Jedynie system ustanowiony przez organ odpowiedzialny za zamknięcie pomocy oceniono jako umiarkowanie skuteczny³⁰.

Wyniki kontroli ETO dotyczących nadzoru Komisji Europejskiej nad systemami zarządzania i kontroli w państwach członkowskich

W trakcie czynności kontrolnych, prowadzonych w celu wydania poświadczenia wiarygodności za rok budżetowy 2007, kontrolerzy Trybunału ocenili dwadzieścia kontroli przeprowadzonych przez cztery dyrekcje generalne Komisji Europejskiej, odpowiedzialne za prawidłowe wydawanie funduszy strukturalnych. Trybunał objął kontrolą Dyрекcję Generalną ds. Polityki Regionalnej

³⁰ *Sprawozdanie roczne dotyczące wykonania budżetu za rok budżetowy 2006*, Europejski Trybunał Obrachunkowy, Luksemburg 2007 (DzUUE C.07.273.1), s. 166.

(DG REGIO), Dyрекcyję Generalną ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans (DG EMPL), Dyрекcyję Generalną ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (DG AGRI) oraz Dyрекcyję Generalną ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa (DG MARE)³¹.

Kontrolerzy stwierdzili, iż w większości kontrole wykonywane przez służby Komisji były odpowiednio zaplanowane i przeprowadzone, lecz w sześciu wypadkach właściwe działania naprawcze podjęto z opóźnieniem. W trzech uchybieniach w dokumentacji kontrolnej utrudniły przeprowadzenie oceny wyników kontroli. Zdaniem Trybunału, niedociągnięcia te ograniczają skuteczność kontroli realizowanych w ramach nadzoru sprawowanego przez Komisję³².

Badanie systemów zarządzania i kontroli programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych, prowadzone przez NIK

Kontrole przeprowadzane przez Najwyższą Izbę Kontroli mają na celu zbadanie, czy systemy zarządzania i kontroli programów operacyjnych działają efektywnie w zapobieganiu nieuprawnionym wydatkom i innym nieprawidłowościom oraz czy wykrywają i korygują błędy, które wystąpiły. Oceniają również rzetelność wykonywania zadań przez instytucje zaangażowane w zarządzanie programami operacyjnymi.

Przygotowanie kontroli NIK

Planowanie kontroli NIK dotyczących badania prawidłowości funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli ustanowionych w ramach programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych obejmuje między innymi zebranie i analizę dostępnych informacji oraz przegląd przyjętych procedur, w wyniku którego powstaje wstępna ocena oraz dokonuje się wyboru obszarów i jednostek do kontroli bezpośredniej.

Zebranie i analiza dostępnych informacji pomaga w określeniu szczegółowych celów kontroli oraz wyborze podmiotów, które zostaną jej poddane. Analiza poprzedzająca właściwe czynności kontrolne uwzględnia odpowiednie przepisy prawa unijnego i krajowego, wytyczne Komisji Europejskiej i instytucji krajowych, opisy systemów przekazane do KE, opracowane przez poszczególne instytucje podręczniki opisujące procesy w systemach zarządzania i kontroli. Umożliwia to kontrolerom NIK identyfikację i zrozumienie podstawowych

³¹ *Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2007*, op. cit., s. 151.

³² Jw., s. 151.

procesów badanej działalności w celu określenia kluczowych zasad badanego systemu zarządzania i kontroli.

Wynikiem wstępnego przeglądu procedur zawierających opisy czynności wykonywanych w ramach systemu zarządzania i kontroli jest wstępna jego ocena. Kontrolerzy NIK na tym etapie formułują wstępną odpowiedź na pytanie, czy system jest bardzo dobry, dobry lub słaby, tj. czy ustanowione mechanizmy kontrolne odpowiadają zidentyfikowanym istotnym rodzajom ryzyka, czy też są widoczne niedostatki lub istotne luki. Następnie wybierane są jednostki, które powinny zostać poddane kontroli. Ze względu na dużą liczbę systemów zarządzania i kontroli oraz zaangażowanych podmiotów, uwzględnia się zwłaszcza informacje o typie jednostki, jej doświadczeniu oraz charakterze zadań i jakości kontroli wewnętrznej. Bierze się także pod uwagę informacje z innych źródeł, odnoszące się do działalności danej jednostki.

Badanie prowadzone przez NIK w ramach kontroli na miejscu

Kontroler w trakcie wykonywania czynności sprawdzających dotyczących prawidłowości funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli w jednostce dąży do uzyskania właściwych i wiarygodnych dowodów, że działają one zgodnie z opisem i że są odpowiednie do zapewnienia prawidłowości wydatków z budżetu Unii Europejskiej. W tym celu przegląda i analizuje obowiązujące w jednostce dokumenty dotyczące systemów, uzyskuje ustne lub pisemne wyjaśnienia od osób odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność. Następnie przeprowadza na próbie badanie prawidłowości funkcjonowania pod względem formalnym i merytorycznym.

Badanie pod względem formalnym ma na celu udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy mechanizmy kontrolne ustanowione w ramach systemu funkcjonują poprawnie, a więc w sposób ciągły i spójny. Uwzględnia również prawidłowość stosowanego śladu rewizyjnego, tj. czy wykonywanie czynności przewidzianych w przyjętych procedurach dla poszczególnych procesów systemu pozostawia wystarczający ślad rewizyjny w postaci dowodów świadczących o przestrzeganiu przyjętych w jednostce procedur.

Analizę funkcjonowania systemu przeprowadza się za pomocą zamieszczonych w programie kontroli list sprawdzających, sporządzonych na podstawie procedury wewnętrznej kontrolowanej instytucji. Wyniki przedstawia się na liście sprawdzającej przez zaznaczenie właściwej odpowiedzi: „tak”, „nie” lub „nie dotyczy”. Odpowiedź „tak” wymaga stwierdzenia istnienia określonego śladu rewizyjnego (np. podpisu osoby odpowiedzialnej za wykonanie danej czynności) potwierdzającego jej wykonanie. Odpowiedź „nie” oznacza brak takiego śladu (brak możliwości

potwierdzenia w istniejących dokumentach, że dana czynność została faktycznie wykonana przez upoważnioną do tego osobę). Odpowiedź „nie” wymaga wyjaśnienia przyczyn, określenia skutków i wskazania osób odpowiedzialnych. W protokole kontroli należy opisać stwierdzone na podstawie listy sprawdzającej nieprawidłowości i odpowiednio (zgodnie z zasadami obowiązującymi w NIK) udokumentować je w aktach kontroli. Wypełnioną przez kontrolera listę sprawdzającą trzeba potwierdzić podpisem uprawnionego pracownika jednostki kontrolowanej. Natomiast badanie prawidłowości wykonywania zadań przeprowadza się na podstawie analizy dokumentów źródłowych tej jednostki, które były podstawą do wykonania czynności w ramach procesu.

W tabeli 9 przedstawiono listę sprawdzającą, dotyczącą funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli w zakresie weryfikacji poświadczeń i deklaracji wydatków przekazanych przez instytucję pośredniczącą (IP) oraz sporządzania poświadczeń i deklaracji wydatków, jak też wniosków o płatność instytucji zarządzającej (IZ).

Tabela 9

Lista sprawdzająca procedurę weryfikacji i sporządzania poświadczeń oraz deklaracji wydatków przez instytucję zarządzającą PO KL

L.p.	Kontrolowana czynność	Tak	Nie	Nie dotyczy	Uwagi
1.	Czy poświadczenie i deklaracja wydatków zostały zweryfikowane zgodnie z listą sprawdzającą, stanowiącą załącznik do <i>Instrukcji wykonawczej IZ</i> ?				
2.	Czy lista sprawdzająca została sprawdzona przez naczelnika wydziału?				
3.	Czy lista sprawdzająca została zatwierdzona przez dyrektora lub jego zastępcę?				
4.	Czy informacja o zatwierdzeniu poświadczenia i deklaracji wydatków została przekazana do IP?				
5.	Czy poświadczenie i deklaracja wydatków oraz wniosek o płatność IZ zostały zweryfikowane przez naczelnika wydziału?				
6.	Czy poświadczenie i deklaracja wydatków oraz wniosek o płatność zostały zatwierdzone przez dyrektora lub jego zastępcę?				

Źródło: Program kontroli przygotowania administracji publicznej do wykorzystania funduszy strukturalnych w ramach programu operacyjnego „Kapitał ludzki” 2007–2013, NIK, 2008, dokument niepublikowany.

Badając system zarządzania i kontroli pod względem merytorycznym, kontroler NIK ustala, czy zapewnia on wykrywanie błędów, eliminuje nieprawidłowości i prowadzi do pożądanych rezultatów; na przykład – czy przeprowadzona weryfikacja wniosku o płatność zapewniła zrefundowanie wyłącznie wydatków kwalifikowalnych. Badania merytoryczne funkcjonowania systemu przeprowadzane są w odniesieniu do dokumentów źródłowych w celu sprawdzenia rzetelności czynności wykonywanych przez pracowników kontrolowanej jednostki.

Wyniki kontroli NIK funkcjonowania systemu zarządzania i kontroli programu operacyjnego „Kapitał ludzki” 2007–2013

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę pn. „Zdolność administracji publicznej do wykorzystania funduszy strukturalnych w ramach programu operacyjnego ‘Kapitał ludzki’ 2007–2013”³³. Poddany jej program operacyjny „Kapitał ludzki” (PO KL) jest największym w historii Unii Europejskiej współfinansowanym z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) i zawiera wszystkie przewidziane przez regulacje unijne rodzaje interwencji tego funduszu. Łączna wielkość środków zaangażowanych w realizację tego programu w latach 2007–2013 wyniesie 14% całości środków przeznaczonych dla Polski na realizację programów operacyjnych, tj. 11,42 mld euro. W ramach tej kwoty wielkość alokacji z EFS to 9,7 mld euro, a wkład krajowy będzie stanowić 1,71 mld euro, tj. 15%.

Z ustaleń kontroli NIK przeprowadzonych w latach 2004–2007 wynikało, że jedną z przyczyn niskiej absorpcji funduszy strukturalnych na początku wdrażania programów perspektywy finansowej 2004–2006 było stworzenie przez polską administrację mało przejrzystego, zbyt rozbudowanego i skomplikowanego systemu zarządzania i kontroli, którego procedury niejednokrotnie nakładały na poszczególne podmioty konieczność wypełnienia zadań niewymaganych przepisami prawa wspólnotowego, a niekiedy powodowały powielanie niektórych działań na kolejnych szczeblach systemu. Sytuacja ta doprowadziła do opóźnień we wdrażaniu poszczególnych programów operacyjnych w perspektywie finansowej 2004–2006, które wynikały między innymi z tego, że instytucje odpowiedzialne za zarządzanie i wdrażanie skupiały się na wypełnianiu wielu działań wynikających z przyjętych procedur, pozostawiając na drugim planie realizację celu, którym było wykorzystanie środków i uzyskanie zakładanych efektów programów.

³³ Informacja o wynikach kontroli zdolności administracji publicznej do wykorzystania funduszy strukturalnych w ramach programu operacyjnego „Kapitał ludzki”, NIK, Warszawa 2009.

W ramach kontroli pn. „Zdolność administracji publicznej do wykorzystania funduszy strukturalnych w ramach programu operacyjnego ‘Kapitał ludzki’ 2007-2013” zbadano funkcjonowanie ustanowionego systemu zarządzania i kontroli w perspektywie finansowej lat 2007–2013, wspomagającego badane jednostki w realizacji funkcji instytucji zarządzającej (IZ), instytucji pośredniczącej (IP) i instytucji pośredniczącej drugiego stopnia (IP2). Kontrolą objęto realizację czterdziestu spośród stu czterech projektów systemowych³⁴ w ramach dwóch priorytetów wdrażanych na szczeblu centralnym³⁵ oraz dwóch priorytetów na szczeblu regionalnym³⁶.

W programie operacyjnym „Kapitał ludzki” funkcję instytucji zarządzającej pełni minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego. Zgodnie z regulaminem wewnętrznym Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, obowiązki instytucji zarządzającej wykonuje jednostka organizacyjna Ministerstwa (Departament Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym). Instytucja zarządzająca oddelegowała część zadań do instytucji pośredniczących, które odpowiadają za zarządzanie powierzonymi im priorytetami. Dokonując takiej delegacji, instytucja zarządzająca zachowała jednak całkowitą odpowiedzialność za realizację programu. W komponencie centralnym, w którym realizowane jest przede wszystkim wsparcie systemowe o charakterze ogólnokrajowym, funkcje instytucji pośredniczącej powierzone zostały właściwym ministrom lub kierownikom urzędów centralnych. Wsparcie dla podmiotów indywidualnych udzielane jest przede wszystkim w ramach komponentu regionalnego, dlatego zadania instytucji pośredniczącej przekazano samorządom województw bądź jednostkom organizacyjnym przez nie wyznaczonym. Instytucje pośredniczące w niektórych wypadkach oddelegowały część swoich zadań do instytucji pośredniczących drugiego stopnia. Dokonanie takiej delegacji nie zwalniało instytucji pośredniczącej z całkowitej odpowiedzialności za realizację priorytetu.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła funkcjonowanie systemu zarządzania i kontroli programu operacyjnego „Kapitał ludzki” pozytywnie w dwunastu jednostkach³⁷, natomiast pozytywnie z uchybieniami także w dwunastu³⁸. Zbadane

³⁴ Projekty systemowe związane są z dofinansowaniem zadań publicznych realizowanych przez organy administracji publicznej i inne jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych.

³⁵ Priorytet II – *Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw oraz poprawa stanu zdrowia osób pracujących* i priorytet V – *Dobre rządzenie*.

³⁶ Priorytet VIII – *Regionalne kadry gospodarki* i priorytet IX – *Wykształcenie i kompetencje w regionach*.

³⁷ W ministerstwach: Finansów; Spraw Wewnętrznych i Administracji; Pracy i Polityki Społecznej; Edukacji Narodowej; Zdrowia; Kancelarii Prezesa Rady Ministrów; urzędach marszałkowskich województw: kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, łódzkiego, opolskiego, śląskiego oraz Świętokrzyskim Biurom Rozwoju Regionalnego.

³⁸ W ministerstwach: Rozwoju Regionalnego; Nauki i Szkolnictwa Wyższego; urzędach marszałkowskich województw: dolnośląskiego, lubuskiego, małopolskiego, mazowieckiego, podlaskiego, pomorskiego, warmińsko-mazurskiego oraz wojewódzkich urzędach pracy w Poznaniu, Rzeszowie i Szczecinie.

mechanizmy kontrolne ustanowione w procesie naboru i oceny projektów, sprawozdawczości i monitorowania, zarządzania finansowego, raportowania o nieprawidłowościach oraz kontroli i audytu w ramach systemu zarządzania i kontroli PO KL działały w sposób ciągły, spójny i skuteczny. Podejmowane działania były wykonywane na ogół rzetelnie oraz dokumentowane zgodnie z procedurami określonymi w instrukcjach wykonawczych³⁹. Stwierdzone uchybienia dotyczyły na przykład nieumieszczenia podpisu potwierdzającego weryfikację dokumentu lub niesporządzenia listy sprawdzającej, która świadczyła o przeprowadzeniu weryfikacji dokumentu, długotrwałego opracowywania wzorów umów lub decyzji w sprawie powierzenia beneficjentowi realizacji projektu.

Podsumowanie

Charakter i efektywność systemów zarządzania i kontroli ustanowionych przez państwa członkowskie mają istotne znaczenie w zapewnieniu właściwego wykorzystania funduszy strukturalnych Wspólnoty, zgodnie z celami polityki spójności, ustanowionej dla wzmacniania spójności gospodarczej i społecznej w Unii Europejskiej przez zmniejszenie dysproporcji w poziomie rozwoju różnych regionów oraz zacofania najmniej uprzywilejowanych. Ze względu na kluczową rolę systemów zarządzania i kontroli, ocena ich działania jest istotna dla określenia, czy działają one efektywnie, by zapobiec i skorygować błędy i nieprawidłowości. Jeżeli istnieją poważne braki w systemach zarządzania i kontroli, które mogą prowadzić do nieprawidłowości systemowych, Komisja Europejska może zawiesić płatności w ramach danych programów operacyjnych, a także zażądać zwrotu nieprawidłowo wydanych środków w postaci korekty finansowej.

W niniejszym artykule podjęto próbę przedstawienia głównych założeń metodycznych kontroli systemów zarządzania i kontroli programów operacyjnych współfinansowanych ze środków Unii stosowanych przez Europejski Trybunał Obrachunkowy i Najwyższą Izbę Kontroli. W ramach obowiązującego w ETO i NIK podejścia można wskazać wiele podobieństw w przygotowaniu do kontroli, przeprowadzaniu czynności na miejscu w jednostce kontrolowanej oraz opracowaniu wyników kontroli i przedstawianiu raportów pokontrolnych właściwym parlamentom oraz do wiadomości opinii publicznej.

Najwyższa Izba Kontroli, jako najwyższy organ kontroli w państwie członkowskim, bada wyłącznie funkcjonowanie systemów zarządzania i kontroli ustanowionych przez instytucje polskiej administracji publicznej w ramach programów

³⁹ Instrukcje wykonawcze poszczególnych instytucji w systemie zarządzania i kontroli programu operacyjnego określają procedury wewnętrzne realizacji ich zadań.

operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych. Natomiast główną jednostką poddawaną kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego jest przede wszystkim Komisja Europejska, a Trybunał sprawdza prawidłowość sprawowanego przez jej służby nadzoru nad ustanowieniem i funkcjonowaniem systemów w państwach członkowskich. Badanie przez ETO systemów zarządzania i kontroli w państwach członkowskich ma na celu dokładniejsze ustalenie źródeł błędów na poziomie poszczególnych transakcji, związanych z ryzykiem delegacji zarządzania środkami funduszy strukturalnych z poziomu wspólnotowego (przez Komisję Europejską) na poziom krajowy (przez administracje państw członkowskich).

Beata Błasiak-Nowak
ekspert narodowy
w Wydziale ds. Kontroli Finansowej Polityk Strukturalnych, ETO
Marzena Rajczewska
Departament Administracji Publicznej NIK

Za treść niniejszego artykułu wyłączną odpowiedzialność ponoszą jego autorki, poglądy w nim wyrażone nie odzwierciedlają w żadnym razie oficjalnego stanowiska Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Jacek Mazur

GLÓWNE RODZAJE NAJWYŻSZYCH ORGANÓW KONTROLI*

I. Pojęcie najwyższego organu kontroli

W piśmiennictwie polskim z okresu międzywojennego najwyższe organy kontroli powszechnie określano jako „kontrolę państwową”¹. Termin ten pojawił się na początku XIX wieku, kiedy w Rosji utworzono Kontrolę Państwową (*Gosudarstwennyj Kontrol*), początkowo jako organ działający dla cara i jego

* Artykuł został opublikowany w książce, poświęconej pamięci Jerzego Stembrowicza pt. *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów*, wyd. Temida2, Białystok 2009.

Profesor Jerzy Stembrowicz wielokrotnie zajmował się problematyką kontroli państwowej: niezależnej, zewnętrznej kontroli finansów i działalności administracji publicznej oraz majątku publicznego, która tworzy warunki do rozliczania organów publicznych, zwłaszcza rządu. W dyskusji po Październiku 1956 r. nad ponownym utworzeniem Najwyższej Izby Kontroli Profesor sformułował założenia regulacji prawnej, która zapewniałaby NIK niezależność – nie tylko od rządu, lecz w pewnym zakresie również od Sejmu, a zarazem umożliwiałaby współdziałanie z radami narodowymi i radami robotniczymi (J. Stembrowicz, *NIK–Sejm–Rada Państwa*, „Prawo i Życie” nr 13/1957). W monografii Rady Państwa Profesor krytycznie ocenił koncepcję „kondominium uprawnień Sejmu i Rady Państwa wobec Najwyższej Izby Kontroli” (J. Stembrowicz, *„Rada Państwa w systemie organów PRL”*, Warszawa 1968). W pracy o rządzie Profesor zwrócił uwagę na możliwość wspomagania parlamentu przez organy pozaparlamentarne, lecz zależne od parlamentu i stale kontrolujące finansową działalność rządu pod nadzorem specjalnej komisji parlamentarnej (J. Stembrowicz, *„Rząd w systemie parlamentarnym”*, Warszawa 1982).

¹ R. Szawłowski, *Najwyższe państwowe organy kontroli II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2004, s. 21-26 i powołana tam literatura. Zob. też J. Eysymont, *Zasady kontroli państwowej. Wykłady wygłoszone na kursach skarbowości państwowej, zorganizowanych przez Królewsko-Polskie Ministerstwo Skarbu*, Warszawa 1918, s. 11. Po II wojnie światowej „kontrolę państwową” rozumiano zwykle inaczej – jako każdą kontrolę realizowaną przez podmioty państwowe, zob. np. A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, wyd. VI uzup., Warszawa 1977, s. 288; O. Bujkova, J. Jagielski, J. Lang, *Kontrola administracji*, Warszawa 1986, s. 45; Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, wyd. 2, Warszawa 1987, s. 434; J. Szymanek, *O kontroli państwowej – teoretycznie*, „Kontrola Państwowa” nr 5/2006, s. 23-24.

aparatu doradczego, później także na rzecz parlamentu². Po I wojnie światowej tę samą nazwę – Kontrola Państwowa – użyto tworząc organy kontroli w Polsce³ i w nowo powstałych państwach bałtyckich – Estonii (*Riigikontroll*), Litwie (*Valstybės Kontrolė*) i Łotwie (*Valsts kontrole*)⁴. Od 1938 roku terminologię tę zaczęto stosować w Norwegii (*Riksrevisjonen*)⁵, od 1949 roku – w Izraelu⁶, od 1975 roku – w Danii (*Rigsrevisionen*)⁷, od 2003 roku – w Szwecji (*Riksrevisionen*)⁸. W wielu krajach organy kontroli państwowej funkcjonują pod innymi nazwami. Czasem są to nazwy podkreślające ich charakter sądowy (trybunały), kolegialny tryb pracy (izby) lub „rachunkowy” rodzaj działalności⁹. Warto zauważyć, że nieraz są to nazwy z XIX wieku, stosowane dla podkreślenia ciągłości historycznej, które nie zawsze oddają współczesną treść danej instytucji, np. Trybunał Obrachunkowy Rumunii (*Curtea de Conturi*) nie ma już uprawnień orzeczniczych, zaś Państwowa Izba Obrachunkowa Węgier (*Állami Számvevőszék*) nie jest dziś organem kolegialnym.

Dla zbiórczego określenia organów kontroli państwowej w różnych krajach coraz częściej używa się ogólnego pojęcia „najwyższe/naczelne organy kontroli”¹⁰. Nazwę taką uznali za dostatecznie pojemną przedstawiciele instytucji kontrolnych z 34 krajów, którzy na kongresie w Hawanie w 1953 r. założyli Międzynarodową Organizację Najwyższych Organów Kontroli (*International Organisation of Supreme Audit Institutions* – INTOSAI); obecnie zrzesza ona najwyższe organy kontroli z ponad 180 krajów¹¹. Choć jest to podejście mocno upraszczające, jest kilka powodów, które przemawiają za taką właśnie terminologią:

– określenie „najwyższe/naczelne organy kontroli” jest neutralne i najczęściej nie nakłada się na nazwy instytucji istniejących dawniej czy obecnie;

² Финансовое управление и организация государственного финансового контроля в Российской Империи в XIX – начале XX в. (na stronie internetowej Izby Obrachunkowej Federacji Rosyjskiej: <http://www.ach.gov.ru/ru/about/history/XIX-XX/>). Przekład rosyjskiej ustawy (w wersji z 1912 r.) zamieścił J. Żarnowski, *Organizacja kontroli państwowej we Francji, Belgii, Włoszech, Czecho-Słowacji, Austrii, Niemczech, Rosji (przedwojennej) i w Polsce*, Warszawa 1926.

³ Ustawa z dnia 3 czerwca 1921 r. o Kontroli Państwowej, DzU nr 51, poz. 314.

⁴ L. Kurowski, *Kontrola państwowa a nowoczesne konstytucje europejskie*, Warszawa 1934, s. 38.

⁵ H. Desfeuilles, *Le pouvoir de contrôle des parlements nordiques*, Paris 1972, p. 262.

⁶ Ustawa o Kontrolerze Państwa (1709–1949) z dnia 18 maja 1949 r. (tłum. ang. w: *Studies in State Audit*, Jerusalem 1995, s. 235-269).

⁷ J. Mazur, *Urząd Kontroli Państwowej Danii*, „Kontrola Państwowa” nr 3/1998, s. 124.

⁸ W wyniku zmiany konstytucji w 2000 r.

⁹ A. Sylwestrzak, *Najwyższa Izba Kontroli*, Warszawa 1997, rozdz. I pkt 11 „NIK na tle porównawczym”; Z. Dobrowolski, *Czynniki sprawności kontroli państwowej*, Sulechów 2005, s. 59-65; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2006, s. 125-126.

¹⁰ Nazwy „najwyższy organ kontroli” i „naczelny organ kontroli” są synonimiczne.

¹¹ Każdy kraj może być reprezentowany w INTOSAI tylko przez jeden organ kontroli, który zgodnie z prawodawstwem tego kraju jest uważany za „najwyższy organ kontroli”.

– określenie to jest w miarę jednoznaczne: wskazuje, że chodzi o organy prowadzące kontrolę rządu i podległej mu administracji – w odróżnieniu od wewnątrzrządowych czy regionalnych organów kontroli, jakie istnieją w niektórych krajach;

– określenie to uwypukla wysoką („najwyższą”) rangę organów kontroli, co nawiązuje do faktu, iż w okresie ostatnich kilkudziesięciu lat w wielu krajach ich pozycja konstytucyjna i rola w systemie organów państwa uległy wzmocnieniu;

– określenie to (ewentualnie zbliżone) jest coraz szerzej stosowane w piśmiennictwie¹².

Najwyższe organy kontroli istnieją dziś w niemal wszystkich krajach świata¹³. Organy te prowadzą niezależne kontrole gospodarowania środkami publicznymi oraz związanej z tym działalności rządu, administracji rządowej i pozostałych dysponentów tych środków, dostarczają parlamentowi informacji, formułują opinie w kwestiach dotyczących sprawozdań finansowych oraz realizacji programów, projektów i innych działań rządu. Nie ma ogólnie przyjętej definicji, jednak dokumenty INTOSAI formułują zalecenia, z których wynika (modelowe) pojęcie najwyższego organu kontroli:

1) najwyższy organ kontroli powinien mieć prawo kontroli wszystkich aspektów zarządzania finansami publicznymi, niezależnie od tego, czy i w jaki sposób są one ujęte w budżecie państwa; pełny zakres kontroli obejmuje kontrolę prawidłowości i kontrolę wykonania zadań;

2) najwyższy organ kontroli powinien posiadać niezależność niezbędną do wypełniania zadań, w tym prawo decydowania o tematyce, terminach i metodach kontroli;

3) najwyższy organ kontroli powinien mieć dostęp do wszystkich dokumentów związanych z zarządzaniem finansami oraz być upoważniony do otrzymania od kontrolowanych jednostek wszystkich informacji, które uzna za niezbędne;

4) jednostki kontrolowane powinny ustosunkować się do ustaleń kontroli w terminie określonym przez ustawę lub przez najwyższy organ kontroli oraz poinformować o środkach podjętych w następstwie ustaleń kontroli;

¹² E.L. Normanton, *The Accountability and Audit of Governments. A Comparative Study*, New York 1966; *State Audit. Developments in Public Accountability*, ed. B. Geist, London 1981; J. Magnet, *Classification des institutions supérieures de contrôle financier*, „Revue Française de Finances Publiques”, 1991 No 36; S. Flizot, *Les relations entre les institutions supérieures de contrôle financier et les pouvoirs publics dans les pays de l’Union européenne*, Paris 2003.

¹³ Nieliczne kraje, gdzie nie ma najwyższego organu kontroli, to kraje oceniane jako niedemokratyczne czy też będące w szczególnej sytuacji politycznej albo w okresie tworzenia nowego systemu rządów.

5) najwyższy organ kontroli powinien być upoważniony i zobowiązany do przedkładania parlamentowi (lub innemu właściwemu organowi) sprawozdań z kontroli;

6) konstytucja powinna ustanawiać najwyższy organ kontroli oraz określać stopień jego niezależności, tryb odwoływania zwierzchnika (członków), zasadnicze uprawnienia do kontroli, jak również relacje z parlamentem, w tym przedkładanie sprawozdań z kontroli;

7) najwyższy organ kontroli powinien być niezależny od jednostek kontrolowanych i chroniony przed naciskami z zewnątrz, w tym celu konstytucja i ustawy powinny odpowiednio określić tryb powoływania i odwoływania zwierzchnika (członków) najwyższego organu kontroli;

8) najwyższy organ kontroli powinien otrzymywać środki finansowe niezbędne do wypełniania zadań, w tym celu powinien być upoważniony do występowania o nie wprost do parlamentu¹⁴.

II. Klasyfikacje najwyższych organów kontroli w literaturze polskiej

Istnienie w wielu krajach organów powołanych do pełnienia podobnej funkcji ustrojowej zachęca do podjęcia próby ich klasyfikacji. Nie jest to łatwe zadanie, bowiem w polskiej literaturze przedmiotu nie ma usystematyzowanego opisu najwyższych organów kontroli w innych krajach.

Jerzy Eysymont w broszurze wydanej przed 90 laty pisał [zachowano pisownię oryginału]: „Organy kontroli we współczesnych państwach europejskich sprowadzają się do dwóch typów: a) kontroli parlamentarnej, przy której parlament jest najwyższą instancją kontroli państwowej i mocen jest sprawdzać nie tylko czynności rachunkowe, lecz także i zgodność tych czynności z prawem i b) kontroli pozaparlamentarnej, gdzie parlament nie przeprowadza sam rewizji, lecz rozważa tylko gotowe już rezultaty. Zgodnie z tym podziałem obecne systemy kontroli państwowej we Włoszech, Belgii i Anglii zaliczyć można do typu kontroli parlamentarnej, zaś w Austrii, Prusiech, Francji i Rosji – do typu kontroli pozaparlamentarnej”¹⁵.

Jan Żarnowski, na podstawie dokonanej w 1925 r. analizy podstaw prawnych i działalności instytucji kontrolnych w 8 krajach Europy, podzielił je na:

¹⁴ J. Mazur, *Stosowanie międzynarodowych standardów dotyczących statusu prawnego najwyższego organu kontroli w krajach Unii Europejskiej i Polsce (próba porównania)*, „Kontrola Państwowa”, nr specjalny 2/2002.

¹⁵ J. Eysymont, jw., s. 11.

a) trybunały obrachunkowe – powstałe w XIX wieku, b) izby lub urzędy kontroli powstałe po I wojnie światowej, które wykonują kontrolę dochodów i wydatków, majątku i długów państwa dorywczo, według swego uznania, nie tylko pod względem legalności, lecz także celowości i gospodarności¹⁶.

Iwona Sierpowska, w wydanej w 2003 r. książce „Funkcje kontroli państwowej” zaproponowała wiele modeli, jakie mogą zostać przyjęte na podstawie różnych kryteriów podziału dotyczących statusu i struktury naczelnego organu kontroli:

– Kryterium składu osobowego: naczelne organy kontroli jednoosobowe i kolegialne. Pozwala to wyodrębnić systemy, w których funkcje organu kontroli państwowej wykonuje jedna osoba, przy pomocy urzędu oraz systemy, w których organy te są wieloosobowe; w drugim wypadku występuje łączenie zasady jednoosobowego kierownictwa prezesa organu z zasadą kolegialności, która przejawia się w funkcjonowaniu ciała wieloosobowego. W powyższym podziale trzeba rozgraniczyć pozycję jednoosobowego organu kontroli państwowej od pozycji szefa kolegialnego organu tej kontroli: w pierwszej sytuacji prowadzenie kontroli należy do urzędu, ale podmiot jednoosobowy działa jako organ państwa, podejmuje najważniejsze decyzje i ponosi za nie odpowiedzialność; w drugiej sytuacji jednoosobowy podmiot, nawet jeżeli posiada wysoką pozycję i szerokie kompetencje, pozostaje wewnętrznym podmiotem kolegialnego organu kontroli państwowej.

– Kryterium pozycji organu w systemie organów państwa oraz trójpodziałe władzy: naczelne organy kontroli mogą być częścią władzy ustawodawczej, wykonawczej lub sądowniczej albo instytucją niezależną działającą poza tradycyjnym trójpodziałem. W rzeczywistości nie ma organów kontroli państwowej, które zajmują się wyłącznie wykonywaniem jednej z trzech zasadniczych funkcji państwa, tj. stanowieniem ustaw, ich realizacją lub wymiarem sprawiedliwości. Nawet w krajach, w których przynależność naczelnego organu kontroli do władzy sądowniczej jest oczywista, wynika z wielowiekowej tradycji, określona jest w konstytucji i innych ustawach – organy te prócz orzekania zajmują się kontrolą oraz działalnością administracyjną i opiniodawczą. Kraje, w których kontrola państwowa jest częścią władzy wykonawczej, należą dzisiaj do rzadkości. W Europie najczęstsze jest bliskie powiązanie organów kontroli państwowej z władzą ustawodawczą, jednak zwykle trudno uznać je za część tej władzy.

– Kryterium wewnętrznej struktury (stopnia scentralizowania) kontroli państwowej: są kraje, w których występuje jeden centralny urząd tej kontroli oraz kraje, w których funkcjonują terenowe jednostki organizacyjne powiązane

¹⁶ J. Żarnowski, jw., s. 209.

z urzędem centralnym. W krajach federalnych kontrola państwowa z reguły bywa wykonywana odrębnie na szczeblu federacji i krajów związkowych przez niezależne, a jedynie współdziałające ze sobą organy.

– Kryterium prawa zastosowania przymusu: istnieją naczelne organy kontroli o charakterze władczym i niewładczym. Będąc odrębną władzą, trybunały obrachunkowe mogą egzekwować przestrzeganie swoich orzeczeń; wyjątkowo mogą to czynić także inne organy kontroli. Przeważająca większość europejskich organów kontroli nie ma możliwości użycia środków władczych.

– Na powyższe klasyfikacje nakłada się podział na modele typu: kontroler generalny, trybunał, izba, urząd. Taka systematyzacja ma charakter konwencjonalny, bo nie wskazuje nowych elementów omawianych instytucji i jest raczej kompilacją wymienionych uprzednio cech.

– Autorka przytacza również spotykane w literaturze wyodrębnienie modelu „francuskiego” i „niemieckiego” stwierdzając, iż podział ten nie jest już aktualny¹⁷.

Zbysław Dobrowolski, w wydanej w 2008 r. książce „Naczelne organy kontroli państwowej w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Ciągłość i zmiana. Studium porównawcze” przedstawił klasyfikacje oparte na następujących kryteriach podziału:

Kryterium uprawnień jurysdykcyjnych i formy organizacyjnej:

– Naczelne organy kontroli nieposiadające uprawnień jurysdykcyjnych:

1) jednoosobowe organy kontroli państwowej, które działają za pomocą aparatu pomocniczego – urzędów kontroli; 2) kolegialne najwyższe organy kontroli, tzw. izby obrachunkowe; 3) urzędy kontroli państwowej, w których połączono kolegialny sposób działania z silną pozycją kierownika urzędu kontroli państwowej (do jego kompetencji należą wszystkie sprawy związane z kierowaniem urzędem kontroli państwowej, z wyjątkiem zagadnień zastrzeżonych prawnie do właściwości kolegium); 4) urzędy kontroli państwowej z zasadą jednoosobowego kierownictwa.

– Naczelne organy kontroli posiadające uprawnienia jurysdykcyjne – trybunały obrachunkowe, tj. organy kolegialne, które mają nie tylko uprawnienia kontrolne, ale też orzekają o odpowiedzialności za nieprawidłowe wykorzystanie środków publicznych.

Kryterium pozycji ustrojowej:

– Naczelne organy kontroli powiązane z parlamentami, choć niestanowiące części władzy ustawodawczej.

¹⁷ I. Sierpowska, *Funkcje kontroli państwowej. Studium prawnoporównawcze*, Milicz 2003, s. 154-159.

- Naczelny organ kontroli, który należy do władzy wykonawczej¹⁸.
- Niektóre trybunały obrachunkowe są częścią władzy sądowniczej.

Kryterium powoływania kierownictwa naczelnego organu kontroli na stałe lub na określoną kadencję.

Kryterium posiadania przez naczelną organ kontroli prawa do przedłożenia projektu swojego budżetu bez ingerencji rządu.

Kryterium struktury kontroli państwowej w danym państwie.

Kryterium zakresu podmiotowego i przedmiotowego kontroli państwowej.

Kryterium rodzaju kontroli przeprowadzanych przez naczelne organy kontroli państwowej¹⁹.

Sugestie podziału najwyższych organów kontroli przedstawiłem w artykułach ogłoszonych w latach 1994, 2002 i 2004²⁰.

III. Klasyfikacje najwyższych organów kontroli w literaturze obcej

Jacques Magnet, wykładowca w Krajowej Szkole Administracji i członek Trybunału Obrachunkowego Francji, w artykule ogłoszonym w 1991 r. zaproponował wyróżnienie trzech głównych rodzajów:

– Trybunały obrachunkowe w znaczeniu ścisłym, tzn. organy, które nie tylko są nazwane sądami, lecz mają status sądów i działają według procedury sądowej. Są to organy niezależne, które współpracują z rządem i parlamentem. Mają nie tylko kompetencje do kontroli – czasem do kontroli wstępnej, zawsze do kontroli następczej – lecz także do orzekania w sprawie odpowiedzialności pracowników administracji. Przykładem jest zwłaszcza Trybunał Obrachunkowy Włoch oraz – z mniejszymi uprawnieniami – Trybunał Obrachunkowy Francji i organy, które były na nim wzorowane. Trybunały Obrachunkowe Belgii i Hiszpanii także należą do tego rodzaju, przy dużych odrębnościach, jakie wynikają z faktu ich zależności od parlamentów w swoich krajach.

¹⁸ Kontroler i Audytor Generalny Irlandii jest organem powiązany z parlamentem i wspomagającym jego działalność (zob. *State Audit in the European Union, National Audit Office*, London 2005, p. 130-139). Z. Dobrowolski uznał go za część władzy wykonawczej z powodu jego zależności od ministra finansów przy ustalaniu budżetu (s. 52 i 150). Nie jest to argument wystarczający: rząd ma wpływ na budżet najwyższego organu kontroli m.in. w Austrii, na Cyprze, w Estonii, we Francji, w Grecji, Holandii, Niemczech i we Włoszech.

¹⁹ Z. Dobrowolski, *Naczelne organy kontroli państwowej w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Ciągłość i zmiana. Studium porównawcze*, Zielona Góra 2008, s. 148-154, 162-165 i 222-224.

²⁰ J. Mazur, *Najwyższa Izba Kontroli w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Kontrola Państwowa” nr1/1994, s. 2-21; J. Mazur, *Stosowanie...*, s. 56-57; J. Mazur, *Najwyższa Izba Kontroli na tle najwyższych organów kontroli innych państw*, „Kontrola Państwowa” nr 1/2004.

– Trybunały obrachunkowe, które są zorganizowane tak jak sądy, lecz nie mają uprawnień sądowych. Również są to organy kolegialne, lecz rola prezesa jest w nich większa i ma on własne kompetencje. Ponieważ organy te prowadzą kontrole, lecz nie orzekają – są one niezależne od rządu, ale niekoniecznie od parlamentu, nawet jeżeli mają wobec niego znaczną swobodę. Przykładem tak rozumianego trybunału jest Federalna Izba Obrachunkowa Niemiec i wzorowany na niej Europejski Trybunał Obrachunkowy.

– Kontrolerzy generalni – organy, które jednoosobowo decydują o podjęciu kontroli i o przedstawieniu z niej sprawozdania. W praktyce kontrolerzy generalni są zależni od parlamentów, które postanawiają o nadaniu biegu wnioskom z kontroli. Jest to instytucja charakterystyczna dla Wielkiej Brytanii, na podobieństwo której powstał najwyższy organ kontroli Stanów Zjednoczonych i dalsze instytucje w innych krajach. Odrębną kategorię stanowią kontrolerzy generalni w krajach Ameryki Łacińskiej, którzy mają prawo do prowadzenia kontroli wstępnej²¹.

Rick Stapenhurst i Jack Titsworth, eksperci Banku Światowego, w szkicu na temat kształtu i funkcji najwyższych organów kontroli ogłoszonym w 2001 r., wyróżnili trzy podobne modele:

– System zwany „napoleońskim”, w którym najwyższy organ kontroli – trybunał obrachunkowy – posiada kompetencje zarówno jurysdykcyjne, jak i kontrolne oraz jest niezależny tak od władzy wykonawczej, jak i ustawodawczej. Organy kontroli tego typu są częścią władzy sądowej, wydają orzeczenia o legalności działań administracji oraz wypowiadają się o gospodarności wydatkowania środków publicznych. Ich kontrola obejmuje zwykle wszystkie jednostki administracji rządowej i nadzorowane przez nie podmioty gospodarcze, a także instytucje ubezpieczeń społecznych. Organy tego rodzaju występują we Francji, Włoszech, Hiszpanii, Portugalii i innych krajach Europy łacińskiej, Turcji, w krajach Ameryki Łacińskiej, we frankofońskich krajach Afryki.

– System zwany „westminsterskim”, w którym kontroler generalny jest organem niezależnym od rządu, lecz odpowiedzialnym przed parlamentem. Kontrole prowadzone są przez wyszkolonych audytorów i specjalistów z innych dziedzin, obejmują one okresowe badanie sprawozdań finansowych i transakcji dokonanych przez jednostki rządowe, choć z mniejszym podkreśleniem kryterium legalności w porównaniu z systemem „napoleońskim”. Kontrolerzy generalni nie mają uprawnień jurysdykcyjnych, jednak w razie potrzeby wyniki kontroli mogą zostać przekazane organom prokuratorskim i sądowym dla podjęcia dalszych

²¹ J. Magnet, *Classification des institutions supérieures de contrôle financier*, „Revue Française de Finances Publiques”, No 36, 1991, p. 12. Zbliżony podział przedstawili R. Allen, D. Tomassi, *Managing Public Expenditure. A Reference Book for Transition Countries*, OECD, SIGMA, Paris 2001, p. 342.

działań. Organy tego rodzaju występują w większości krajów Wspólnoty Narodów (Australia, Indie, Kanada, Wielka Brytania oraz wiele krajów Morza Karaibskiego, Pacyfiku i krajów Afryki na południe od Sahary).

– System „urzędu kontroli”, który jest podobny do systemu „westminster-skiego” w zakresie niezależności od rządu i prowadzenia kontroli dla potrzeb parlamentu, z tym że urzędem kieruje zwykle kilkuosobowa rada. Organy tego rodzaju występują w większości krajów Azji, m.in. w Japonii i Korei²².

W książce Narodowego Urzędu Kontroli Wielkiej Brytanii „State Audit in the European Union” (kolejne wydania w latach 1996, 2001 i 2005) najwyższe organy kontroli krajów Unii Europejskiej podzielono na trzy grupy:

- trybunały obrachunkowe (Belgia, Francja, Grecja, Hiszpania, Portugalia, Włochy);
- organy o strukturze kolegialnej, nieposiadające uprawnień orzeczniczych (Czechy, Holandia, Luksemburg, Niemcy, Słowacja);
- urzędy kontroli niezależne od rządu (Cypr, Dania, Estonia, Finlandia, Irlandia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Szwecja, Węgry, Wielka Brytania);
- dodatkową, czwartą grupę stanowią najwyższe organy kontroli Austrii i Słowenii, które nie mieszczą się w powyższym podziale²³.

IV. Sposób wyodrębnienia głównych rodzajów najwyższych organów kontroli

Celem analizy porównawczej jest osiągnięcie lepszego zrozumienia badanych instytucji przez uwypuklenie ich istoty. Ułatwia to wykorzystanie zagranicznych doświadczeń w procesie tworzenia prawa i, rzadziej, w stosowaniu prawa, oraz ich popularyzację, np. w podręcznikach czy środkach masowego przekazu. Nie ma zatem wątpliwości, że badania dotyczące najwyższych organów kontroli są potrzebne, służąc zarówno teorii, jak i praktyce²⁴. Ostatnio doszedł nowy czynnik w postaci współdziałania narodowych organów kontroli i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w prowadzeniu kontroli środków unijnych oraz realizacji zobowiązań, jakie wynikają z przepisów prawa wspólnotowego. Zrozumiałe, że punktem wyjścia współpracy musi być wiedza partnerów o swoim statusie i kompetencjach.

²² R. Stapenhurst, J. Titsworth, *Features and functions of supreme audit institutions*, The World Bank, PREMnotes, Nr 59, October 2001, p. 1-2.

²³ *State Audit...*, jw., p. 3-4. Zob. też M. Sieklucka, *Status najwyższych organów kontroli krajów Unii Europejskiej w świetle postanowień Deklaracji z Limy w sprawie zasad kontroli finansów publicznych*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2008, s. 26-27.

²⁴ Przykłady wykorzystania doświadczeń innych krajów przy przygotowywaniu ustaw o kontroli państwowej, zob. J. Mazur, *Międzynarodowe zasady kontroli finansów publicznych a tworzenie najwyższego organu kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 1/1998.

Analiza porównawcza pozwala też na określenie głównych rodzajów najwyższych organów kontroli. Ich podstawy prawne i praktyka działalności są różne, ale nie uniemożliwia to klasyfikacji. Trudno zatem zgodzić się z tezą, iż jest niemal tyle modeli, co organów kontroli²⁵.

Dokonany uprzednio przegląd literatury przedmiotu pozwala wskazać stosowane dotąd kryteria podziału. Najczęściej dotyczą one statusu i struktury najwyższych organów kontroli: ich pozycji w systemie organów państwa, formy organizacyjnej (np. składu osobowego, struktury wewnętrznej, wewnętrznego sposobu podejmowania decyzji), powoływania kierownictwa na stałe lub na określoną kadencję²⁶. W rzeczywistości wiele z tych czynników ma umiarkowany wpływ na praktykę działalności kontrolnej. Można dostrzec, iż w ramach obowiązujących struktur i procedur – zwykle raczej ogólnych – sposób działania najwyższych organów kontroli w różnych krajach staje się coraz bardziej podobny. Sprzyja temu fakt, iż regulacje prawne nie ustalają metodyki kontroli oraz rzadko określają kryteria i tryb kontroli²⁷. Coraz większa wymiana doświadczeń w ramach międzynarodowych organizacji zrzeszających najwyższe organy kontroli i w kontaktach dwustronnych, w tym próby wspólnego prowadzenia kontroli, tworzą warunki do stosowania zbliżonych metod i technik kontroli²⁸.

Lakoniczność przepisów prawa ułatwiła też procesy przekształceń w funkcjonowaniu najwyższych organów kontroli, jakie nastąpiły na przestrzeni XIX i XX wieku. Organy te zaczynały od kontrolowania poszczególnych organów, urzędów i instytucji, gdzie celem było rozliczenie działalności finansowej danej jednostki. Dopiero później wykształciły się zbiorcze sprawozdania z kontroli, które umożliwiały przedstawianie tematów o szerszym znaczeniu. Dla rozwoju kontroli państwowej duże znaczenie miało rozszerzenie działalności państwa podczas oraz po II wojnie światowej. Wiele rządów zaczęło wówczas realizować różnego typu programy dotyczące m.in. zdrowia, spraw socjalnych, oświaty, polityki przemysłowej, rolnictwa itd., na co przeznaczano ogromne środki. Zadaniem najwyższego organu kontroli stało się zatem informowanie parlamentu, czy organy rządowe realizujące owe programy podejmują właściwe działania dla gospodarnego wykorzystania środków – i czy działania te są skuteczne? Chodziło też o ocenę stopnia realizacji zakładanych celów i badanie przyczyn ewentualnych niedociągnięć, co prowadziło do propozycji usprawnień.

²⁵ S. Flizot..., jw., s. 14-15.

²⁶ M. Sieklucka, jw., s. 27

²⁷ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., która określa kryteria kontroli (art. 203) oraz ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r., która szczegółowo określa postępowanie kontrolne (rozdz. 3) są wyjątkowe w skali światowej.

²⁸ J. Mazur, *Międzynarodowe...*, jw., s. 98-101; J. Mazur, *Stosowanie...*, s. 57-59.

W niektórych krajach kontrole w tych obszarach przez długi czas były (i niekiedy są nadal) prowadzone bez wyraźnych podstaw prawnych albo też na podstawie całkowicie zmienionej interpretacji dawnych, choć wciąż obowiązujących przepisów²⁹.

Skłania to do wniosku, że kryteria podziału najwyższych organów kontroli powinny uwzględniać raczej ich działalność, a nie formalną strukturę; mogą być też kryteria kompleksowe, które łączą różne aspekty organizacji i działalności. Chodzi o klasyfikację, która możliwie najlepiej objaśnia i porządkuje rzeczywistość, uwypuklając kwestie doniosłe, a pomijając – mniej istotne. Zważywszy, iż istotą najwyższych organów kontroli jest prowadzenie kontroli oraz przedstawianie wniosków z kontroli właściwym podmiotom, zwłaszcza parlamentowi – można zaproponować następujące kryteria wyodrębnienia ich głównych rodzajów:

- status, tryb działania i pozycja członków najwyższego organu kontroli,
- zakres współdziałania najwyższego organu kontroli i parlamentu,
- rodzaj kontroli prowadzonych przez najwyższy organ kontroli.

V. Podział najwyższych organów kontroli na organy o statusie sądowym i „urzędy kontroli”

Biorąc pod uwagę status, tryb działania i pozycję członków, najwyższe organy kontroli można podzielić na trybunały obrachunkowe oraz pozostałe, które umownie sugeruję nazywać „urzędami kontroli”.

Trybunały obrachunkowe to sądy w sprawach finansowych: orzekają w sprawie odpowiedzialności za wykorzystanie środków publicznych, zasądzają odszkodowania, mogą nakładać kary itd. Równocześnie zajmują się prowadzeniem kontroli i obecnie jest to przeważająca część ich działalności. Są to organy kolegialne, złożone z sędziów, w działalności orzeczniczej funkcjonują według procedury sądowej. Są one niezależne od innych organów: orzekają w imieniu państwa i ich wyroki są obowiązujące. W Europie istnieją w Belgii, Francji, Grecji, Hiszpanii, Portugalii, we Włoszech i Turcji³⁰; poza tym w byłych koloniach francuskich i portugalskich, głównie w Afryce³¹. Łącznie na świecie jest około 35 trybunałów obrachunkowych.

²⁹ Zob. bliżej J. Mazur, *Kontrola wykonania zadań w najwyższych organach kontroli krajów europejskich*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2004, s. 46-49.

³⁰ Trybunały obrachunkowe w Luksemburgu, Rumunii i Słowenii – wbrew nazwie – są urzędami kontroli.

³¹ W Mali funkcjonują dwa najwyższe organy kontroli: Kontroler Generalny i Sekcja Rachunków Publicznych Sądu Najwyższego. Zob. S. Sosso Diarra, *Cohabitation des modeles français et Anglo Saxon*, ICGFM Winter Conference, Miami, 9-23 May 2008.

„Urzędy kontroli” (jeszcze raz podkreślam umowność takiego określenia) to centralne organy państwa, które prowadzą kontrolę organów administracji publicznej i innych jednostek. Zwykle pracują dla potrzeb parlamentu lub co najmniej wspomagają jego działalność, czasem pracują również dla rządu i innych organów władzy wykonawczej. Z reguły nie wydają wiążących orzeczeń, choć ich ustalenia czy propozycje mogą wywoływać skutki prawne, jeżeli ustawa tak stanowi (np. obowiązek odpowiedzi w określonym terminie). Są one niezależne od rządu³², zwykle podporządkowane parlamentowi, przy różnie określonym poziomie swobody działania (czasem są niezależne w prowadzeniu działalności nie tylko od rządu, lecz i od parlamentu). W wielu krajach organy te nie mieszczą się w klasycznym podziale władz i czasem są traktowane jako organy niezależne, które wspomagają parlament i rząd (np. Belgia, Hiszpania, Niemcy, Szwajcaria, Włochy). Najczęściej są to organy jednoosobowe, czasem z elementami kolegialności³³. Łącznie jest około 150 krajów, w których najwyższe organy kontroli są zorganizowane jako „urzędy kontroli”.

Odmienności między trybunałami a „urzędami kontroli” stają się coraz mniejsze. Obecnie przeważająca część działalności trybunałów to prowadzenie kontroli – za pomocą takich samych lub zbliżonych procedur i metod jak w „urzędach kontroli”. Główna różnica, jaka pozostała, polega na tym, że funkcja orzecznicza trybunału (nawet gdy obejmuje tylko małą część działalności) tworzy podstawę wysokiego statusu instytucji – jako sądu oraz jej członków – jako sędziów, zapewniając m.in. niezawisłość w orzekaniu, swobodę programowania działalności, dostęp do wszystkich dokumentów itd. Ponadto status trybunału jako sądu, a w konsekwencji jego miejsce w systemie organów państwa, są jednoznaczne.

VI. Podział NOK z punktu widzenia ich relacji z parlamentem

Wzajemne relacje najwyższego organu kontroli i parlamentu ukształtowały się w rezultacie wieloletniej praktyki parlamentarnej; ważnym czynnikiem jest też miejsce organu kontroli w systemie organów państwa. Oba wątki były przedmiotem wielu rozważań w literaturze przedmiotu, z uwagi na ich ilość nie jest

³² Do niedawna niektóre najwyższe organy kontroli funkcjonowały w ramach władzy wykonawczej: w Szwecji do 2003 r., w Szwajcarii do 1999 r., w Danii do 1991 r.

³³ Odrębną grupę stanowią organy zorganizowane na wzór sądów i niekiedy funkcjonujące według procedury wzorowanej na sądowej, lecz niemające uprawnień orzeczniczych. W Europie są to najwyższe organy kontroli Holandii, Niemiec, częściowo także Czech i Słowenii. W ich skład wchodzi osoby o statusie sędziowskim lub zbliżonym. Są to organy kolegialne, z tym że prezes ma własne kompetencje i jego rola jest zwykle większa niż w trybunałach obrachunkowych. Organy te są niezależne od rządu, natomiast ich niezależność od parlamentu jest częściowa.

możliwe nawet samo ich przytoczenie. Na podstawie analizy praktyki można wyróżnić następujące modele relacji najwyższego organu kontroli z parlamentem:

- robocze relacje współdziałania najwyższego organu kontroli i parlamentu,
- częściowe relacje współdziałania najwyższego organu kontroli i parlamentu,
- brak relacji współdziałania najwyższego organu kontroli i parlamentu.

Model roboczych relacji współdziałania obejmuje następujące elementy: a) prowadzenie przez najwyższy organ kontroli istotnej części kontroli na wniosek lub z inspiracji parlamentu; b) rozpatrywanie przez komisje parlamentarne istotnej części sprawozdań z kontroli, wraz z przekazywaniem rządowi wniosków z kontroli jako zaleceń parlamentu; c) udział przedstawicieli najwyższego organu kontroli w istotnej części posiedzeń parlamentu i jego komisji.

Przykładem prowadzenia wielu kontroli na wniosek parlamentu jest Główny Urząd Obrachunkowy Stanów Zjednoczonych, który stanowi pomocniczy organ Kongresu i w ramach podziału władz traktowany jest jako część władzy ustawodawczej³⁴. Zgodnie z art. 312b ustawy z 1921 r. o budżecie i kontroli finansowej, Główny Kontroler jest zobowiązany do przeprowadzenia kontroli na każde żądanie izb Kongresu lub ich komisji. Przez długi czas przepis ten nie był wykorzystywany i aż do lat 70. XX wieku Urząd podejmował kontrole przede wszystkim z inicjatywy własnej, jednak w ostatnich latach żądania Kongresu absorbowały ponad 80% czasu pracy kontrolerów³⁵. W Polsce, zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o NIK, „Najwyższa Izba Kontroli podejmuje kontrole na zlecenie Sejmu lub jego organów”. Zlecenia te są dla NIK obligatoryjne, z tym że zlecenie komisji ma miejsce wówczas, gdy podjęła ona uchwałę o przeprowadzeniu przez NIK danej kontroli. W 1999 r. było 14 kontroli na zlecenie Sejmu i jego organów; w 2000 r. – 5, w 2007 r. – 1. Warto dodać, że wiosną każdego roku Prezes NIK zwraca się do Marszałka Sejmu o sugestie do planu pracy NIK na rok następny. NIK otrzymuje w ten sposób kilkadziesiąt tematów, które są rozpatrywane w ramach prac departamentów i delegatur NIK nad projektem planu. Choć propozycje te nie są traktowane jako wiążące, ogromna większość z nich zostaje ujęta w planie.

³⁴ Orzeczenie Sądu Najwyższego *Bowsher v. Synar*, 106 Sup.Ct. 3181 (1986). W lipcu 2004 r. Główny Urząd Obrachunkowy zmienił nazwę na Urząd Rozliczania Rządu (*Government Accountability Office*). Zob. też H. Havens, *Ewolucja Głównego Urzędu Rozrachunkowego: od rewidowania rachunków do oceny programów. Historia organizacji*, (w:) „Najwyższe organy kontroli państwowej w krajach demokratycznych. Wybór artykułów”, Warszawa 1992; R. Szawłowski, *The General Accounting Office – najwyższy organ kontrolny Stanów Zjednoczonych*, „Kontrola Państwowa” nr 1/1992; Z. Dobrowolski, *Kontrola wydatków publicznych w systemie demokracji amerykańskiej*, Warszawa 2004.

³⁵ J. Mazur, *Prawo najwyższego organu kontroli do wyboru tematów kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 2/1993, s. 28-29.

Polska jest też przykładem kraju, gdzie przedstawiciele najwyższego organu kontroli biorą udział w wielu posiedzeniach parlamentu i komisji parlamentarnych: zgodnie z art. 170 ust. 2 Regulaminu Sejmu, Prezes NIK (lub upoważniony wiceprezes) uczestniczy we wszystkich posiedzeniach plenarnych Sejmu, ponadto Najwyższa Izba Kontroli jest powiadamiana o wszystkich posiedzeniach komisji (art. 152 ust. 5 Regulaminu Sejmu). O tym, czy przedstawiciel NIK ma prawo czy obowiązek uczestniczyć w posiedzeniu komisji, rozstrzyga tematyka posiedzenia. Zwyczajowo udział taki uznaje się za obowiązkowy w wypadku posiedzeń dotyczących NIK, zaś w wypadku pozostałych posiedzeń, poświęconych innej problematyce, zawiadomienie ma raczej charakter zaproszenia (w praktyce przedstawiciele NIK uczestniczą w około 60-70% wszystkich posiedzeń komisji)³⁶.

Potrzeba rozpatrywania przez komisje parlamentarne sprawozdań przedłożonych przez najwyższy organ kontroli wynika z faktu, że wiele wniosków z kontroli wymaga poparcia parlamentu, aby zostały one zrealizowane przez rząd i podległą mu administrację. Przesłuchania osób odpowiedzialnych za wykorzystanie środków publicznych na podstawie sprawozdań z kontroli mogą być pomocne przy wyjaśnianiu spraw, umożliwiając parlamentowi przedstawienie wniosków w sprawie wprowadzenia zmian lub usprawnień. W Wielkiej Brytanii sprawozdania z kontroli są rozpatrywane przez Komisję Rachunków Publicznych, która działa w sposób ponadpartyjny i tradycyjnie od XIX wieku kierowana jest przez członka partii opozycyjnej. Komisja ma prawo przesłuchiwanie świadków, rozpatrywania dokumentacji i przedkładania własnych sprawozdań. Inne komisje Izby Gmin nie mogą rozpatrywać sprawozdań przedłożonych przez Kontrolera i Audytora Generalnego. Na podstawie sprawozdania z kontroli, zeznań świadków oraz ewentualnie dalszych materiałów dowodowych Komisja sporządza sprawozdanie z wnioskami i zaleceniami, które stanowi dokument dla Izby Gmin. W imieniu rządu odpowiedź na to sprawozdanie przedstawia sekretarz w Ministerstwie Skarbu. Do każdego wniosku czy zalecenia następuje odrębna odpowiedź, prezentująca podjęte lub zamierzone działania. Średnio rząd akceptuje około 95% zaleceń Komisji³⁷.

Model częściowych relacji współdziałania może przejawiać się w różny sposób. W uproszczeniu można wskazać, że chodzi o sytuacje, kiedy: a) najwyższy organ kontroli prowadzi niektóre kontrole z inspiracji parlamentu, b) komisje parlamentarne rozpatrują niektóre sprawozdania z kontroli i zdarza się, że przekazują rządowi wnioski z tych kontroli jako zalecenia parlamentu, c) przedstawi-

³⁶ J. Mazur, *Najwyższe organy kontroli a komisje parlamentarne (w krajach kandydujących do Unii Europejskiej)*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2002, s. 142.

³⁷ J. Mazur, *Kontroler i Audytor Generalny Wielkiej Brytanii jako organ wspomagający Izbę Gmin*, „Kontrola Państwowa” nr 1/1995.

ciela najwyższego organu kontroli biorą udział w niektórych posiedzeniach parlamentu i jego komisji. W ramach tego modelu sprawozdania z kontroli – przede wszystkim sprawozdania roczne – są rozpatrywane przez różne komisje parlamentarne, których sposób działania i zakres uprawnień różnią się znacznie. Przykładowo, sprawozdania Federalnej Izby Obrachunkowej Niemiec są rozpatrywane przez Komisję Wydatków, Podkomisję ds. Kontroli, a czasem także przez inne komisje Bundestagu. We Włoszech poszczególne rozdziały sprawozdania Trybunału Obrachunkowego są rozpatrywane przez różne komisje w zależności od tematu, natomiast w Holandii sprawozdania są rozpatrywane przez dowolną komisję, aczkolwiek z reguły zajmuje się nimi Komisja Wydatków Państwowych. Warto tu wspomnieć o niektórych elementach procedury. Przykładowo, w Austrii Komisja Rachunków Publicznych Rady Narodowej powinna rozpocząć wstępną debatę nad sprawozdaniami Izby Obrachunkowej w ciągu sześciu tygodni od ich otrzymania. W Irlandii Urząd Kontrolera i Audytora Generalnego posiada urzędnika łącznikowego, oddelegowanego do Komisji Rachunków Publicznych, który pomaga uzgodnić treść sprawozdań komisji ze stanowiskiem Urzędu. W wielu krajach urzędnicy instytucji kontrolowanych mogą zostać wezwani na posiedzenie komisji parlamentarnej i obowiązani są przedstawiać swoje stanowisko podczas rozpatrywania sprawozdań z kontroli. W Danii może to także być minister, który powinien w ciągu sześciu miesięcy odpowiedzieć na uwagi Parlamentarnej Komisji Rachunków Publicznych odnośnie do wyników kontroli, przedstawionych w sprawozdaniu Urzędu Kontroli Państwowej³⁸.

Model braku relacji współdziałania polega na tym, że kontakty najwyższego organu kontroli i parlamentu w zakresie rozpatrywania i ewentualnego popierania wniosków z kontroli są rzadkie, albo czasem nawet nie ma ich wcale. Przykładowo, badania przeprowadzone w 2001 r. w ówczesnych krajach kandydujących do Unii Europejskiej ujawniły, że w 10 krajach na 14 zainteresowanie komisji parlamentarnych sprawozdaniami z kontroli przedkładanymi przez najwyższe organy kontroli było niewielkie³⁹.

VII. Podział NOK ze względu na rodzaj prowadzonych kontroli

Najbardziej ogólny podział kontroli prowadzonych przez najwyższe organy kontroli to wyodrębnienie kontroli wstępnej (inaczej zwanej kontrolą uprzednią, prewencyjną, *ex ante* lub *a priori*) i kontroli następczej (inaczej – następnej,

³⁸ *State Audit...*, jw., p. 12-13.

³⁹ J. Mazur, *Najwyższe organy kontroli a komisje parlamentarne...*, jw.

ex post lub *a posteriori*). Kontrola wstępna jest realizowana przed wykonaniem decyzji. Przedmiotem kontroli są dokumenty, z których wynika projekt decyzji (np. udzielenia dotacji, zawarcia umowy kupna-sprzedaży czy umowy o pracę), albo – w innej wersji – zamiar zapłaty za wstępnie parafowaną umowę. W XIX wieku była to podstawowa forma kontroli, jednak później jej znaczenie bardzo zmalało. Współcześnie prawo kontroli wstępnej mają nieliczne najwyższe organy kontroli, np. w Europie – w Belgii, Grecji, Portugalii i Włoszech, przy czym tylko Trybunał Obrachunkowy Grecji w pełni zachował pierwotne kompetencje (kontrola wstępna nadal obejmuje tam niemal wszystkie wydatki administracji centralnej i osób prawnych prawa publicznego – około 1 mln aktów rocznie), natomiast trybunały w Belgii, Portugalii i Włoszech prowadzą kontrolę wstępną w ograniczonym zakresie⁴⁰.

Głównym zadaniem najwyższych organów kontroli jest dziś prowadzenie kontroli następczej, a zatem to sposób wykonywania kontroli następczej – rodzaje tej kontroli – mogą być kryterium podziału. Otóż przez długi czas – co najmniej do II wojny światowej – najwyższe organy kontroli prowadziły kontrolę następczą w ogólnym znaczeniu, bez podziału na rodzaje. W wielu krajach (może nawet w większości?) jest tak nadal, przy czym obecnie kontrole takie nazywa się niekiedy „kompleksowymi” lub „całościowymi”⁴¹. Jednak wraz z rozwojem metodyki kontroli w niektórych krajach nastąpiło zjawisko wyodrębnienia rodzajów kontroli odpowiednio do przedmiotu, mierników oraz sposobu kontroli. W ten sposób doszło do wyróżnienia kontroli prawidłowości oraz kontroli wykonania zadań⁴². Procesy w tym zakresie wciąż się toczą i praktyka poszczególnych instytucji kontrolnych bywa zmienna. Owa problematyka wymaga dalszych badań, bowiem prawie nie ma w tym zakresie analiz, czy choćby szczegółowych opisów praktyki⁴³. Generalnie można jednak ocenić, że w ciągu ostatnich

⁴⁰ J. Eysymont, *Zasady...*, jw., s. 12. Bliżej nt. kontroli wstępnej. J. Mazur, *Najwyższa Izba Kontroli na tle...*, jw., s. 40-42.

⁴¹ Pojęcie „kontroli całościowej” (*comprehensive audit*) wprowadzono w latach 70. XX w. w Kanadzie na oznaczenie łącznego prowadzenia kontroli wykonania zadań, kontroli prawidłowości i kontroli poświadczającej (K. Dye, *Comprehensive Auditing: The Canadian Experience*, (w:) „State Audit and Accountability”, ed. by A. Friedberg, B. Geist, N. Mizrahi, I. Sharkansky, Jerusalem 1991).

⁴² Według art. 4 Deklaracji w sprawie zasad kontroli finansów publicznych (przyjętej na IX Kongresie Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli – INTOSAI – w Limie w 1977 r.): „1. Tradycyjnym zadaniem najwyższej instytucji kontrolnej jest kontrola legalności i prawidłowości zarządzania finansowego i rachunkowości. 2. Poza tym rodzajem kontroli, którego znaczenie nie podlega dyskusji, jest także inny rodzaj kontroli, polegający na ocenie wykonywania zadań oraz skuteczności, oszczędności i wydajności administracji publicznej...”; „Kontrola Państwowa” nr 2/1992.

⁴³ Zob. J. Kolasiński, J. Mazur, *Kontrola państwowa w Europie*, „Kontrola Państwowa” nr 6/1992, s. 98.

30-40 lat w wielu krajach świata – zwłaszcza w rozwiniętych krajach demokratycznych – doszło do wykształcenia zbliżonego systemu rodzajów kontroli państwowej oraz związanych z nimi kryteriów kontroli.

Kontrola prawidłowości (*regularity audit*) obejmuje:

- poświadczenie rozliczenia finansowego kontrolowanych jednostek, łącznie ze zbadaniem i oceną dokumentów finansowych i wyrażeniem opinii na temat sprawozdań finansowych;

- poświadczenie rozliczenia finansowego administracji rządowej jako całości;

- kontrole systemów finansowych i operacji, w tym z punktu widzenia zgodności z przepisami prawa;

- badanie organizacji i funkcjonowania systemów kontroli wewnętrznej;

- kontrolę rzetelności i poprawności decyzji administracyjnych⁴⁴.

Kontrola wykonania zadań (*performance audit, value for money audit*)⁴⁵ obejmuje kontrolę:

- oszczędności (*economy*) działalności administracyjnej, zgodnie z rozsądnymi zasadami i praktyką administracji, jak również polityką kierownictwa w tym zakresie;

- wydajności (*efficiency*) wykorzystania zasobów (ludzkich, finansowych i innych) wraz z oceną realizacji wskaźników wykonania zadań oraz systemów monitorowania, a także procedur stosowanych do usunięcia wykrytych niedociągnięć;

- skuteczności (*effectiveness*) działania w odniesieniu do realizacji celów jednostki kontrolowanej, jak również kontrolę faktycznych skutków działalności, w porównaniu ze skutkami zamierzonymi⁴⁶.

Biorąc pod uwagę praktykę działalności kontrolnej, można zaproponować następujący podział najwyższych organów kontroli. Pierwszą grupę stanowią organy, które prowadzą kontrole kompleksowe, to znaczy kontrole, które uwzględniają zarówno elementy kontroli prawidłowości, jak i wykonania zadań. W świecie jest ich zdecydowana większość. Przykładowo, zgodnie z przyjętymi przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2003 r. „Standardami kontroli”, „4.1. NIK przeprowadza kontrole (planowe i doraźne) prawidłowości oraz wykonania zadań, jak

⁴⁴ *Standardy kontroli wydane przez Komisję Standardów Kontroli INTOSAI*, pkt 39, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2000.

⁴⁵ Nazwa „kontrola wykonania zadań” jest próbą możliwie najbardziej wiernego oddania angielskiego terminu *performance audit*. Pojęcie to bywa w Polsce tłumaczone m.in. jako kontrola wyników, kontrola wykonania, kontrola sprawności wykonania, kontrola sprawności, kontrola racjonalnego zarządzania finansami, kontrola gospodarności, kontrola efektywności, kontrola postępowania, kontrola działalności, kontrola działania, kontrola zarządzania. Każde z tych określeń wyraża jakąś część, ale po wielu dyskusjach sędzę, że tłumaczenie najbardziej oddające znaczenie to „kontrola wykonania zadań”.

⁴⁶ *Standardy kontroli...*, jw., pkt. 40.

również kontrole kompleksowe obejmujące zarówno zagadnienia prawidłowości, jak i wykonania zadań⁴⁷.

Druą grupą to najwyższe organy kontroli, które w swojej działalności kontrolnej wyróżniają kontrole prawidłowości i kontrole wykonania zadań. Takie podejście uważa się za bardziej sprawne, bowiem umożliwia specjalizację procedury i metodyki kontroli. Jak dotąd, tylko nieliczne najwyższe organy kontroli stosują tego rodzaju rozdzielenie (m.in. w Wielkiej Brytanii, Stanach Zjednoczonych, Kanadzie i niektórych innych krajach anglosaskich, Holandii, Norwegii, Szwecji, Danii, Finlandii). Odrębne prowadzenie kontroli poszczególnych rodzajów często wiedzie do podziału organizacyjnego (poszczególne departamenty kontrolne prowadzą kontrolę tylko jednego rodzaju), a nawet zróżnicowania kwalifikacji zawodowych (poszczególni kontrolerzy zostają przeszkoleni i prowadzą kontrole tylko jednego rodzaju).

Trzecią grupę tworzą najwyższe organy kontroli, które prowadzą tylko kontrole prawidłowości. W Europie przykładem jest Trybunał Obrachunkowy Grecji, który nie ma uprawnień do kontroli wykonania zadań (do niedawna trybunały w Belgii i Portugalii również zajmowały się tylko kontrolą finansową, lecz z inicjatywy parlamentów zaczęły prowadzić kontrolę wykonania zadań).

VIII. Zakończenie

W artykule podjęto próbę określenia kryteriów, które pozwoliłyby wyodrębnić główne rodzaje najwyższych organów kontroli, biorąc pod uwagę ich działalność. Takim kryteriami są: 1) status, tryb działania i pozycja członków najwyższego organu kontroli, 2) zakres współdziałania najwyższego organu kontroli i parlamentu, 3) rodzaje kontroli prowadzonych przez najwyższy organ kontroli.

Dało to podstawę do wyodrębnienia głównych rodzajów najwyższych organów kontroli. Są to:

- po pierwsze – trybunały obrachunkowe i „urzędy kontroli”;
- po drugie – najwyższe organy kontroli, które mają robocze lub częściowe relacje współdziałania, albo nie mają relacji współdziałania z parlamentem;
- po trzecie – najwyższe organy kontroli, które prowadzą kontrole kompleksowe lub takie, które stosują podział na kontrole prawidłowości i wykonania zadań, albo też takie, które prowadzą tylko kontrole prawidłowości.

*dr Jacek Mazur
doradca prezesa NIK*

⁴⁷ http://www.nik.gov.pl/docs/metodyka/standardy_kontroli_nik.pdf

Rafał Padrak

ZARZĄDZANIE NIERUCHOMOŚCIAMI GMINNYMI PRZEZ SPÓŁKI KOMUNALNE

Gospodarowanie nieruchomościami gminnymi należy do zadań własnych gminy, stosownie do art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹. Gmina, jako właściciel nieruchomości, powinna czynić to zgodnie z art. 12 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami², z zachowaniem zasad prawidłowej gospodarki, tj. dbać o utrzymanie nieruchomości w należyтым stanie, inwestować w nie lub pobierać dochody. Organy gminy powinny zdecydować o sposobie zarządzania własnymi nieruchomościami, rozumianym – zgodnie art. 185 ust. 1 ugn – jako podejmowanie decyzji i dokonywanie czynności mających na celu: zapewnienie właściwej gospodarki ekonomiczno-finansowej oraz bezpieczeństwa użytkowania i właściwej eksploatacji nieruchomości; prowadzenie gospodarki energetycznej zgodnie z przepisami *Prawa energetycznego*; bieżące administrowanie nieruchomością i utrzymywanie jej w stanie niepogorszonym zgodnie z przeznaczeniem, a także uzasadnione inwestowanie w nieruchomość.

Można wyróżnić trzy systemy zarządzania: bezpośredni, czyli zarządzanie przez pracowników urzędu gminy, pośredni, polegający na powierzeniu zarządzania utworzonym przez siebie jednostkom organizacyjnym, w tym spółkom komunalnym, oraz zlecienny, oznaczający powierzenie zarządzania profesjonalnemu zarządcy, działającemu jako spółka prywatna (prywatyzacja zarządzania

¹ DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1591, ze zm.; zwana dalej usg.

² DzU z 2004 r., nr 261, poz. 2603, ze zm.; zwana dalej ugn.

gminnymi zasobami nieruchomości). Każdy z wymienionych systemów niesie jednak ryzyko niewłaściwego realizowania obowiązków w zakresie dbałości o mienie komunalne. Znikomy zakres prywatyzacji zarządzania gminnymi zasobami mieszkaniowymi wynika z obaw o: utratę bezpośredniego, bieżącego wpływu na zasób mieszkaniowy, nienależytą troskę prywatnego zarządcy o mienie komunalne, brak rozbudowanego zaplecza, gwarantującego realizację zadań w zakresie zarządzania lokalami i budynkami, dążenie prywatnego zarządcy jedynie do maksymalizacji własnego zysku³.

Zarządzanie nieruchomościami w systemie bezpośrednim i pośrednim może powodować zagrożenia polegające na: braku rozeznania władz w kosztach utrzymania nieruchomości, nieewidencjonowaniu przychodów i kosztów przypadających na poszczególne nieruchomości, zaniechaniu sporządzania planów zarządzania, pogarszaniu się stanu nieruchomości, niezainteresowaniu zwiększeniem przychodów z nieruchomości, niewypracowaniu mechanizmów kontroli zarządcy oraz braku konkurencji⁴.

Zmniejszeniu ryzyka wyboru niekorzystnego dla danej jednostki samorządu terytorialnego (JST) systemu zarządzania nieruchomościami służy analiza efektywności zarządzania. Zasady prawidłowej gospodarki wymagają dokonywania przez samorządowe organy wykonawcze analiz porównawczych efektów osiągniętych z zarządzania i efektów możliwych do uzyskania przy zastosowaniu innych form zarządzania. Jednak, jak wykazała kontrola zarządzania nieruchomościami komunalnymi, w 97% badanych jednostek nie przeprowadzono analiz efektywności zarządzania nieruchomościami w realizowanych systemach⁵. Świadczy to o zaniechaniu stworzenia kompleksowej strategii zarządzania i brakach w nadzorze nad działalnością komórek lub jednostek organizacyjnych zarządzających nieruchomościami komunalnymi.

W dalszej części zostanie omówione, najbardziej kontrowersyjne, zarządzanie nieruchomościami przez jednoosobowe spółki z udziałem gminy, czyli zarządzanie nieruchomościami w systemie pośrednim.

Według art. 3 ust. 1 ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej⁶, jednostki samorządu terytorialnego mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom prawnym w drodze umowy na zasadach ogólnych – z uwzględnieniem przepisów o finansach publicznych lub (odpowiednio)

³ Zob. *Informacja o wynikach kontroli „Zarządzanie nieruchomościami gminnymi”*, NIK, nr ewid. 157/2007/P/07/140/LKI (zwana dalej Informacją), opubl. na stronie internetowej <www.nik.gov.pl>, s. 27.

⁴ E. Bończak-Kucharczyk: *Zarządzanie nieruchomościami mieszkalnymi. Aspekty prawne i ekonomiczne*, Warszawa 2008, s. 234-235.

⁵ Zob. Informacja, op. cit, s. 30.

⁶ DzU z 1997 r., nr 9, poz. 43, ze zm.; zwana dalej ugk.

przepisów o partnerstwie publiczno-prywatnym, o koncesji na roboty budowlane lub usługi, o zamówieniach publicznych, o działalności pożytku publicznego czy o wolontariacie. Należy również zauważyć, że zgodnie z art. 25 ust. 3 ugn, wyłanianie zarządców nieruchomości zasobów komunalnych następuje, co do zasady, na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych. Jednak JST mogą zlecić określone podmiotowi komunalnemu zadania z zakresu gospodarki komunalnej w drodze bezumownej (pozaumownej) w wyniku zawarcia stosownych postanowień w statucie, w umowie lub w innym akcie założycielskim takiego komunalnego podmiotu. Przepis art. 9 ust. 1 usg dopuszcza tworzenie przez gminy jednostek organizacyjnych, w tym spółek z udziałem JST, w celu wykonywania ich zadań. Stosownie do art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego między innymi w formie spółki prawa handlowego. Według art. 9 ust. 1 ugk, jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także mogą przystępować do takich spółek. Tworząc spółkę w celu wykonywania swoich zadań publicznych (jednoosobowo czy też wspólnie z innymi podmiotami – założycielami), JST nie musi zawierać z nią cywilnoprawnej umowy, która by w odrębny sposób powierzała wykonywanie zadań publicznych danej jednostki. Wystarczającą formą powierzenia spółce wykonywania zadań publicznych (należących do JST) jest zapisanie tych zadań w umowie, statucie lub w akcie założycielskim spółki⁷. Nie oznacza to, że wszystkie spółki komunalne są wyłączone od udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na usługę zarządzania nieruchomościami komunalnymi. W stosunkach pomiędzy gminą i utworzoną przez nią jednostką organizacyjną jest również miejsce na zawarcie umowy o realizację zamówienia publicznego na rzecz gminy, jeżeli mamy do czynienia ze zleceniem zamówienia niemieszczącego się w zakresie zadań, dla których gmina powołała tę jednostkę⁸. Należy jednak mieć na uwadze możliwość rezygnacji z przeprowadzania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, wynikającą z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS), jeżeli zlecane na przykład usługi zarządzania nieruchomościami gminnymi miałyby być realizowane przez spółki komunalne utworzone do innych zadań niż przewidziane w zamówieniu. Na podstawie orzeczeń ETS można wyróżnić warunki, które pozwalają na odstąpienie od stosowania przepisów o trybach udzielania zamówień publicznych w sytuacji, gdy JST udziela

⁷ Por. wyrok z 11.08.2005 r. NSA w Warszawie, sygn. II GSK 105/05, opubl. ONSAiWSA 2006/2/62; zob. też M. Szydło: *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, opubl. w bazie Lex., teza 11 do art. 3.

⁸ Por. wyrok z 11.08.2005 r. NSA w Warszawie, sygn. II GSK 105/05, opubl. ONSAiWSA 2006/2/62.

zamówienia „własnej” osobie prawnej (doktryna Teckal)⁹. Taka sytuacja może mieć miejsce, jeżeli jednostka samorządu terytorialnego zamierza zlecić (powierzyć) komunalnej jednostce organizacyjnej mającej osobowość prawną wykonywanie pewnych zadań z zakresu gospodarki komunalnej przez zawarcie stosownej cywilnoprawnej umowy oraz gdy nie decyduje się równocześnie na korzystanie z instrumentów umownego zlecenia zadań publicznych, jakie zostały przewidziane we wspomnianym art. 3 ust. 1 ugk. Z orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości wynika, że jednostki samorządowe nie są zobligowane do stosowania procedury związanej z udzieleniem zamówienia publicznego, jeżeli udzielają zamówienia na rzecz podmiotu (wykonawcy), nad którym sprawują kontrolę podobną do kontroli wykonywanej wobec własnych (wewnętrznych) jednostek organizacyjnych (wydziałów, departamentów) lub kontrolowany podmiot, tj. wykonawca, wykonuje przeważającą (istotną) część swojej działalności dla kontrolującej go instytucji zamawiającej (JST).

Kontrola ze strony jednostki samorządowej występuje jedynie wtedy, gdy instytucja zamawiająca jest wyłącznym właścicielem danego wykonawcy, posiadającym w nim 100% udziałów lub akcji. Udział w nim – nawet minimalny – podmiotu (kapitału) prywatnego wyklucza możliwość uznania go za kontrolowanego przez instytucję zamawiającą (JST). Ponadto jednostka samorządowa powinna mieć możliwość istotnego wpływu na decyzje podejmowane przez danego wykonawcę, zarówno strategiczne, jak i w sposób istotny dotyczące jego bieżącej działalności. Dodatkowo Trybunał prezentuje dość kontrowersyjny pogląd, iż wykonawca powinien pozostawać wyłączną własnością JST przez cały okres wykonywania udzielonego mu zamówienia publicznego. Wydaje się jednak, że istotna przy ocenie spełniania tej przesłanki powinna być przede wszystkim data udzielenia zamówienia. Późniejsze zmiany w strukturze własnościowej spółki – wykonawcy zamówienia powinny być oceniane ewentualnie w kontekście działania służącego obejściu prawa, nie powinny zaś powodować automatycznie nieważności bądź rozwiązania zawartej umowy.

Druga przesłanka, tj. wykonywanie przez kontrolowany podmiot istotnej (przeważającej) części swojej działalności na rzecz i dla kontrolującej go instytucji zamawiającej, nie została skonkretyzowana w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Wydaje się, że właściwa jest interpretacja „ilościowa”, która oznacza, iż w takich wypadkach powinno się określać wysokość obrotów uzyskiwanych przez danego wykonawcę z całej jego działalności oraz

⁹ Orzeczenia ETS m.in. w sprawach: C-107/98, Teckal Srl przeciwko Comune di Viano i Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia, Zb.Orz. 1999, s. I-8121, pkt 50; C-26/03, Stadt Halle i RPL Recyclingpark Lochau GmbH przeciwko Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall- und Energieverwertungsanlage TREA Leuna, Zb.Orz. 2005, s. I-1, pkt 49.

porównać tę liczbę do wysokości obrotów uzyskiwanych z działalności, którą ten wykonawca prowadzi dla kontrolującej go instytucji zamawiającej. Ustalenie, że wykonawca osiąga minimum 80% obrotów z działalności wykonywanej dla instytucji zamawiającej, świadczyłoby o spełnieniu drugiej przesłanki doktryny Teckal¹⁰. W pozostałych wypadkach, jeżeli wykonawcą byłby podmiot prywatny lub nie występują przesłanki do odstąpienia stosowania przepisów o zamówieniach publicznych na podstawie doktryny Teckal, JST zlecająca zarządzanie nieruchomościami publicznymi jest zobowiązana do stosowania przepisów ustawy z 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych*¹¹.

Niezależnie od trybu zawierania umów o zarządzanie nieruchomościami komunalnymi, niezwykle istotne z punktu widzenia zapewnienia prawidłowego nimi gospodarowania jest przygotowanie umowy o zarządzanie, która będzie należycie zabezpieczała interesy jednostki samorządowej. Przede wszystkim treść umowy o zarządzanie decyduje o zakresie spraw powierzonych zarządcy nieruchomości.

Można wyróżnić trzy typy umów o zarządzanie:

– podstawowy – określający zakres czynności zarządcy i jego wynagrodzenie; koszty utrzymania nieruchomości ponosi właściciel (bezpośrednio lub za pośrednictwem zarządcy, przekazując mu odpowiednie kwoty);

– wynikowy – zarządca pobiera w imieniu właściciela wszystkie dochody i pożytki z nieruchomości, a z uzyskanych kwot opłaca w imieniu właściciela wszystkie zobowiązania związane z zarządzaniem, zaś od nadwyżki odlicza swoje wynagrodzenie umowne, przekazując resztę (tj. dochód z nieruchomości właścicielowi);

– inwestycyjny – zarządca otrzymuje prawo do pobierania we własnym imieniu przychodów i pożytków z nieruchomości, a w zamian wykonuje czynności zarządzania przewidziane w umowie, pokrywa koszty utrzymania nieruchomości oraz może prowadzić inwestycje¹².

Należy zaznaczyć, że typ inwestycyjny umowy o zarządzanie nie jest dozwolony w wypadku zarządzania nieruchomościami komunalnymi, ze względu na ustawowy zakaz czerpania przez zarządcę dochodów z nieruchomości. Wprawdzie, zgodnie z art. 185 ust. 5 ugn, umowa o zarządzanie może przewidywać możliwość czerpania innych korzyści z zarządzania nieruchomością oprócz pobierania wynagrodzenia, jednak w odniesieniu do zarządzania nieruchomościami komunalnymi zaliczanie do przychodów własnych całości wpływów uzyskiwanych z czynszów i opłat jest niezgodne z prawem. Przepisy art. 54 ust. 1 pkt 2 ustawy z 8 marca 1990 r.

¹⁰ Zob. M. Szydło: *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, op. cit., teza 9 do art. 3.

¹¹ DzU z 2007 r., nr 223, poz. 1655, ze zm.

¹² Zob. E. Bończak-Kucharczyk, op. cit., s. 220-221.

o samorządzie gminnym i art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego stanowią, że źródłami dochodów własnych gminy są dochody z majątku gminy (art. 5 ust. 1 pkt 3 w odniesieniu do powiatu, art. 6 ust. 1 pkt 2 w wypadku województwa). Dochody z tytułu najmu lokali mieszkalnych i użytkowych z zasobów mieszkaniowych powinny być ujmowane w budżetach JST oraz wykazywane w sprawozdaniach Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych. Nieustalenie lub niepobranie dochodów z najmu stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 lub pkt 2 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Tego rodzaju nieprawidłowości zostały stwierdzone w wielu jednostkach objętych kontrolą¹³.

Podstawowe elementy treści umowy o zarządzanie zostały określone w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami. Według art. 185 ust. 2 ugn, zarządca nieruchomości lub przedsiębiorca, o którym mowa w art. 184 ust. 3, działa na podstawie umowy o zarządzanie nieruchomością, zawartej z jej właścicielem albo inną osobą lub jednostką organizacyjną, której przysługuje prawo do nieruchomości, ze skutkiem prawnym bezpośrednio dla tej osoby lub jednostki organizacyjnej. Umowa wymaga formy pisemnej, pod rygorem nieważności. W umowie wskazuje się zarządcę nieruchomości odpowiedzialnego zawodowo za jej wykonanie, numer jego licencji zawodowej oraz oświadczenie o posiadanym ubezpieczeniu odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone w związku z wykonywaniem czynności zarządzania nieruchomościami. Stosownie do art. 185 ust. 4 ugn, w umowie o zarządzanie nieruchomością należy określić sposób ustalenia lub wysokość wynagrodzenia za zarządzanie nieruchomością. Przepis ten oznacza, że ustalenie wynagrodzenia zarządcy procentowo w stosunku do przychodów z nieruchomości jest dopuszczalne. Odpłatny charakter umowy o zarządzanie nakazuje dokonywanie kalkulacji stawek wynagrodzenia podmiotów zarządzających. Brak tych kalkulacji uniemożliwia ustalenie, czy wynagrodzenie za wykonywanie czynności zarządzania jest odpowiednie z punktu widzenia JST, a jednocześnie daje tym podmiotom godziwy zysk¹⁴. Należy jednak zwrócić uwagę, że pierwszoplanowym celem działalności spółki komunalnej zajmującej się zarządzaniem nieruchomościami nie może być osiągnięcie zysku z prowadzonej działalności gospodarczej¹⁵.

¹³ Zob. Informacja, op. cit., s. 23.

¹⁴ Zob. Informacja, op. cit., s. 38. Podmioty komunalne, zarządzające równocześnie lokalami komunalnymi i nieruchomościami wspólnymi wspólnot mieszkaniowych, ustalały stawki wynagrodzenia za zarządzanie nieruchomościami wspólnymi na poziomie niższym niż lokalami komunalnymi. Taki stan rzeczy, przy braku kalkulacji stawek wynagrodzenia, może prowadzić do niezasadnego finansowania właścicieli mieszkań przez najemców lokali.

¹⁵ Por. D. Łobos-Kotowska [w:] *Gospodarka mieniem komunalnym*, Warszawa 2008, s. 59 i przytoczone tam orzecznictwo Sądu Najwyższego.

W wyroku z 9 stycznia 2003 r. (I SA/Gd 1968/02) NSA w Gdańsku orzekł, że „zasadnicza odmienność między gospodarką komunalną a działalnością gospodarczą polega głównie na tym, że gospodarka komunalna nie ma celu zarobkowego. Musi się ona mieścić w ramach działalności komunalnej, a jej obligatoryjnym celem pozostaje wykonywanie zadań własnych gminy, a w tym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty (zadań użyteczności publicznej). Gmina jest przede wszystkim organem władzy publicznej, przez co, siłą rzeczy, musi przejąć określone funkcje interwencyjne w gospodarce. Chodzi tu zwłaszcza o dziedziny działalności społecznie niezbędnej, w których podmioty prywatne nie są zainteresowane podjęciem działalności (np. brak opłacalności), o tworzenie nowych miejsc pracy, o podtrzymywanie lokalnych tradycji i lokalnych ośrodków aktywności gospodarczej i kulturalnej”. Nie oznacza to, oczywiście, że spółki komunalne są zwolnione z obowiązku należytej dbałości o powierzone mienie i dążenia do poprawy wyniku finansowego.

Istotnymi postanowieniami umowy o zarządzanie nieruchomością są te dotyczące stron umowy i jej przedmiotu. Stronami umowy o zarządzanie są właściciel (JST) i zarządca nieruchomości. Stosownie do art. 184 ust. 2 ugn, zarządcą nieruchomości jest osoba fizyczna posiadająca licencję zawodową nadaną w trybie przepisów art. 191-197 ugn. Z dniem wpisu do centralnego rejestru zarządców nieruchomości osoba ta nabywa prawo wykonywania zawodu oraz używania tytułu zawodowego „zarządca nieruchomości” (art. 184 ust. 4 ugn).

Zgodnie z art. 184 ust. 3 ugn, przedsiębiorcy mogą prowadzić działalność w zakresie zarządzania nieruchomością, jeżeli czynności z tego zakresu będą wykonywane przez zarządców nieruchomości. Nie oznacza to jednak, że osoby wchodzące w skład zarządu spółki prawa handlowego są zobligowane do posiadania licencji zawodowej w zakresie zarządzania nieruchomością. Przepis ten nie zmienia również ogólnych zasad reprezentacji spółki kapitałowej, dlatego wszelkie pisma mogą być podpisywane w imieniu spółki przez osoby upoważnione do reprezentacji, figurujące w Krajowym Rejestrze Sądowym, niezależnie od tego, czy treść tych pism mieści się w zakresie spraw dotyczących zarządzania nieruchomością. W takiej sytuacji w spółce kapitałowej powinna zostać zatrudniona osoba (osoby) mająca licencję zawodową w zakresie zarządzania nieruchomością, która będzie wykonywała czynności przewidziane w umowach o zarządzanie w imieniu i na rzecz przedsiębiorcy. Zgodnie z art. 186 ust. 3 ugn, jeżeli zarządca wykonuje czynności przy pomocy innych osób, działających pod jego nadzorem, podlega on również ubezpieczeniu od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone działaniem tych osób. Przepis ten stosuje się również do przedsiębiorców¹⁶.

¹⁶ Należy zwrócić uwagę, że powierzenie przez przedsiębiorcę wykonywania czynności, o których mowa w art. 185 ust. 1 ugn, osobie niemającej licencji zawodowej zarządcy nieruchomości stanowi

Zakres przedmiotowy spraw, które mogą być powierzone zarządcom nieruchomości, wynika przede wszystkim z przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Na mocy art. 25 ust. 2 i 3 oraz art. 25b i art. 25d ugn, zarządcom nieruchomości można powierzyć: ewidencjonowanie nieruchomości zgodnie z katastrzem nieruchomości; zapewnianie wycen tych nieruchomości; sporządzanie planów wykorzystania zasobu; zabezpieczanie nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem; naliczanie należności za nieruchomości udostępniane z zasobu oraz prowadzenie windykacji tych należności; prowadzenie współpracy z innymi organami, które na mocy odrębnych przepisów gospodarują nieruchomościami JST; przygotowywanie opracowań geodezyjno-prawnych i projektowych; dokonywanie podziałów oraz scaleń i podziałów nieruchomości, a także wyposażanie ich, w miarę możliwości, w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej.

Na mocy artykułów 25 ust. 3, 25b, 25d w związku z art. 23 ust. 1 pkt 7a i 8 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie jest dopuszczalne powierzenie zarządcy: zbywania oraz nabywania nieruchomości; zawierania umów dzierżawy, najmu i użyczenia nieruchomości wchodzących w skład zasobu; podejmowania czynności w postępowaniu sądowym; składania wniosków o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości JST oraz o wpis w księdze wieczystej. Trzeba nadmienić, że w wielu kontrolowanych przez NIK jednostkach dochodzi jednak do powierzania zarządcom nieruchomości czynności polegających na zawieraniu umów najmu lokali mieszkalnych i użytkowych, dokonywaniu zamian oraz podejmowaniu czynności sądowych zmierzających do opróżnienia lokali¹⁷.

Pozostałe kwestie mogą lub powinny być wprowadzone do treści umowy, zgodnie z zasadą swobody umów, przy uwzględnieniu właściwego zabezpieczenia interesów jednostki samorządu terytorialnego. Należałoby zatem postulować, by w umowach o zarządzanie znalazły się również postanowienia regulujące¹⁸: dokładny zakres obowiązków i uprawnienia zarządcy (np. do dokonywania konkretnych czynności w imieniu właściciela); obowiązki właściciela (np. w zakresie wynagrodzenia, dostarczenia dokumentów); sposób opłacania kosztów utrzymania nieruchomości; zamierzenia w zakresie remontów, modernizacji i inwestycji,

wykroczenie na mocy art. 198 ust. 2 ugn. Natomiast prowadzenie bez licencji zawodowej działalności w zakresie zarządzania nieruchomościami, polegającej na wykonywaniu czynności zmierzających do utrzymywania nieruchomości w stanie niepogorszonym, zgodnie z jej przeznaczeniem, oraz do uzasadnionego inwestowania w nieruchomość, a także innych czynności określonych w art. 185 ust. 1, wyczerpuje znamiona wykroczenia z art. 198 ust. 1 pkt 3 ugn.

¹⁷ Zob. Informacja, op. cit., s. 30-31. Nieprawidłowość dotyczyła 17 podmiotów (60,7% skontrolowanych jednostek).

¹⁸ Zob. E. Bończak-Kucharczyk, op. cit., s. 222-223.

wraz z określeniem sposobu ich finansowania (w celu utrzymania nieruchomości w stanie nie pogorszonym i obniżenia kosztów utrzymania); sposób i termin rozliczeń, w tym przekazywania przez zarządcę dochodu z nieruchomości; możliwość dokonywania przez właściciela kontroli wykonywania umowy oraz sposób przeprowadzania takiej kontroli; przedstawianie sprawozdań z zarządu; czas trwania umowy; czynności i rozliczenia po jej ustaniu; okoliczności i terminy wypowiedzenia umowy; zabezpieczenie należytego wykonania umowy.

Przed udostępnieniem nieruchomości zarządcy (i po zakończeniu obowiązywania umowy o zarządzanie) celowe jest spisanie protokołu zdawczo-odbiorczego, określającego stan nieruchomości oraz jej poszczególnych części i urządzeń. Efektywne wykonywanie zarządu nieruchomościami komunalnymi wymaga również posiadania dokumentów potwierdzających stan prawny nieruchomości, dokumentacji technicznej obiektów budowlanych, a także udostępnienia tekstów obowiązujących umów z najemcami lub innymi użytkownikami nieruchomości¹⁹. Nieprzekazywanie podmiotom zarządzającym danych ewidencyjnych nieruchomości zabudowanych budynkami z lokalami tworzącymi zasoby mieszkaniowe gmin utrudnia gospodarowanie nimi²⁰.

Stosownie do art. 185 ust. 2 ugn, zakres uprawnień i obowiązków zarządcy wynika nie tylko z postanowień umowy o zarządzanie nieruchomością, ale również z przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami i innych ustaw. Na podstawie art. 185 ust. 1a ugn, zarządca nieruchomości może wykonywać opracowania i ekspertyzy oraz doradzać w zakresie zarządzania nieruchomościami. W wypadku zdarzeń lub zagrożeń życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska, o których mowa w przepisach prawa budowlanego, zarządca nieruchomości podejmuje decyzje i dokonuje czynności wykraczających poza zakres czynności, o których mowa w ust. 1, mających na celu zapobieżenie tej szkodzi (art. 185 ust. 1c ugn). Z przepisu art. 186 ust. 6 ugn wynika natomiast, że przy wykonywaniu działalności zawodowej w związku z zawartą umową o zarządzanie nieruchomością, w zakresie objętym tą umową, zarządca odpowiedzialny zawodowo za jej wykonanie ma prawo wglądu oraz pobierania odpowiednich odpisów, wypisów i zaświadczeń zawartych w księgach wieczystych, katastrze nieruchomości, ewidencji sieci uzbrojenia terenu, planach miejscowych, studiach uwarunkowań i kierunkach zagospodarowania przestrzennego gmin oraz decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a także ewidencji ludności.

Na zarządcach ciąży natomiast obowiązek przekazywania organom wykonawczym gminy właściwej ze względu na miejsce położenia nieruchomości

¹⁹ E. Bończak- Kucharczyk, op. cit., s. 223.

²⁰ Zob. Informacja, op. cit., s. 32.

danych dotyczących czynszów najmu lokali mieszkalnych, w powiązaniu z lokalizacją, wiekiem budynku i jego stanem technicznym oraz powierzchnią użytkową lokalu i jego standardem, wynikających z umów najmu w zarządzanych przez niego budynkach, w terminach i według wzoru określonych w odrębnych przepisach (art. 186a ugn)²¹.

Spośród innych ustaw regulujących uprawnienia lub obowiązki zarządców nieruchomości można wskazać art. 6 ust. 1 i 5 ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, który umożliwia zawieranie przez zarządców nieruchomości zabudowanych budynkiem lub budynkami wielolokalowymi umów o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym. Inne obowiązki zarządców nieruchomości, dotyczące zapewnienia utrzymania czystości i porządku, są przewidziane w art. 5 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (m.in. wyposażenie nieruchomości w urządzenia służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych urządzeń w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym; uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z chodników położonych wzdłuż nieruchomości).

W zdecydowanej większości kontrolowanych gmin, w których zarządzanie nieruchomościami powierzono spółkom komunalnym, podmioty te zarządzały nie tylko nieruchomościami stanowiącymi własność JST, ale także nieruchomościami wspólnymi wspólnot mieszkaniowych lub innymi nieruchomościami prywatnymi²². Z przepisów ustaw o gospodarce komunalnej i o samorządzie gminnym wynika, że prowadzenie przez podmioty komunalne działalności w zakresie zarządzania nieruchomościami prywatnymi, w tym wspólnymi wspólnot mieszkaniowych, jest nielegalne.

²¹ Zgodnie z § 2 rozporządzenia ministra infrastruktury z 27.12.2007 r. w sprawie określenia danych dotyczących czynszów najmu lokali mieszkalnych nienależących do publicznego zasobu mieszkaniowego, położonych na obszarze gminy lub jego części (DzU z 2007 r., nr 250, poz. 1873), zarządcy nieruchomości określają te dane według wzoru stanowiącego załącznik nr 1 do rozporządzenia. Dane określone są za okresy półroczne każdego roku kalendarzowego i przekazywane urzędowi gminy właściwemu ze względu na miejsce położenia nieruchomości w terminach: za pierwsze półrocze – do końca lipca danego roku; za drugie półrocze – do końca stycznia roku następnego.

²² Zob. Informacja, op. cit., s. 37. Z naruszeniem przepisów ustawy o gospodarce komunalnej (art. 7, 9 i 10) wszystkie podmioty komunalne (12 spółek, 13 zakładów budżetowych, jedno gospodarstwo pomocnicze i jedna jednostka budżetowa), według stanu na 31.03.2007 r., zarządzały nieruchomościami wspólnymi 3158 wspólnot mieszkaniowych. Zob. też wystąpienie pokontrolne skierowane przez Delegaturę NIK w Lublinie do Kraśnickiego Przedsiębiorstwa Mieszkaniowego po kontroli „Funkcjonowanie Kraśnickiego Przedsiębiorstwa Mieszkaniowego Spółka z o.o. w Kraśniku i sprawowanie nadzoru właścicielskiego nad tą spółką w latach 2005–2008 oraz zarządzanie zasobami mieszkaniowymi, budynkami i lokalami użytkowymi stanowiącymi własność gminy”, nr ewid. S/09/001, opubl. na stronie internetowej <www.nik.gov.pl>.

Według art. 9 ust. 3 usg, formy prowadzenia gospodarki gminnej, w tym wykonywanie przez JST zadań o charakterze użyteczności publicznej, określa odrębna ustawa. Zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego unormowane są w ustawie o gospodarce komunalnej, która w art. 1 ust. 1 stanowi, że gospodarka komunalna polega na wykonywaniu przez JST zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Przepis art. 9 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym precyzuje, że zadaniami użyteczności publicznej, w rozumieniu tej ustawy, są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Ustawa o samorządzie gminnym nie wymienia w art. 7 ust. 1 zarządzania nieruchomościami jako zadania własnego gminy. Zadaniem własnym gminy jest natomiast zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, w tym gospodarka nieruchomościami. Gospodarka ta nie może być utożsamiana z zarządzaniem nieruchomościami, ponieważ polega na wykonywaniu czynności wymienionych w art. 25 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, zaś zarządzanie nimi polega między innymi na wykonywaniu czynności określonych w art. 185 ugn. Niektóre z czynności gospodarowania nieruchomościami mogą być jedynie powierzone do wykonywania zarządcom nieruchomości, stosownie do art. 25 ust. 3 ugn. Oznacza to, że zarządzanie nieruchomościami nie jest zadaniem o charakterze użyteczności publicznej (nie zostało wskazane w art. 7 ust. 1 usg jako zadanie własne gminy), nie jest też potrzebą zbiorową ani powszechną (dotyczy niektórych właścicieli nieruchomości), ani także usługą powszechnie dostępną (żądanie właściciela nie powoduje obowiązku zawierania z nim umowy o zarządzanie). Ponadto usługa zarządzania nie musi być świadczona nieprzerwanie – przerwa powoduje, że właściciel sam zarządza swoją nieruchomością²³. Zatem gmina nie może, co do zasady, zarządzać nieruchomościami prywatnymi (w tym o własności mieszanej) za pośrednictwem spółki komunalnej z tego powodu, że zarząd takimi nieruchomościami nie stanowi zadania własnego gminy i wykracza poza zakres użyteczności publicznej²⁴. Charakterystycznymi cechami spółek komunalnych są – obligatoryjnie określone w ustawie o gospodarce komunalnej: cel i przedmiot działalności. Według art. 1 ust. 2 ugk, celem takich spółek jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Pogląd, że gminne osoby prawne nie mogą, co do zasady, zarządzać nieruchomościami wspólnymi wspólnot mieszkaniowych, znajduje odzwierciedle-

²³ Zob. E. Bończak-Kucharczyk, op. cit., s. 227-232.

²⁴ Por. Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody lubelskiego z 29.02.2008 r., NK.II.0911/97/08, opubl. NYS 2008/3/54.

nie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku NSA we Wrocławiu z 11 września 2003 r. (II SA/Wr 1234/03), sąd ten wyraził przede wszystkim pogląd, że działalność polegająca na odpłatnym świadczeniu (na podstawie odrębnych umów) podmiotom innym niż gmina usług dotyczących zarządzania nieruchomościami nie należy do zakresu zadań własnych gminy, wymienionych w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym, ma charakter komercyjny i jako taka wykracza poza zadania o charakterze użyteczności publicznej.

Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w wypadkach określonych w odrębnej ustawie. Wyjątkowo, ustawa o gospodarce komunalnej dopuszcza tworzenie spółek prawa handlowego poza sferą użyteczności publicznej (art. 10 ust. 1 ugk), jeżeli łącznie zostaną spełnione następujące warunki: 1) istnieją niezaspokojone na rynku lokalnym potrzeby wspólnoty samorządowej; 2) występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a zwłaszcza do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia.

Zatem poza sferą użyteczności publicznej przedmiot działalności spółek komunalnych może być dowolny, jeżeli zachodzą przesłanki wymienione w art. 10 ugk²⁵. Należy jednak zgodzić się z poglądem, że trudno przyjąć, iż akurat działalność gospodarcza w zakresie zarządzania nieruchomościami prowadzona przez gminę lub jej spółkę doprowadzi do aktywizacji gospodarczej, a szczególnie do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia²⁶. Inna wyjątkowa sytuacja, której zaistnienie zezwala na zarządzanie nieruchomościami prywatnymi przez spółki komunalne, wynika z art. 18 ust. 2 ustawy o własności lokali, stanowiącego, że w razie sukcesywnego wyodrębniania lokali przyjęty przez dotychczasowych współwłaścicieli sposób zarządzania nieruchomością wspólną skutkuje także wobec każdego kolejnego nabywcy lokalu. Ponadto towarzystwa budownictwa społecznego (w tym stanowiące własność

²⁵ Zob. D. Łobos-Kotowska, op. cit., s. 69.

²⁶ E. Bończak-Kucharczyk, op. cit., s. 231-232. Natomiast w odniesieniu do zarządzania przez spółki komunalne nieruchomościami prywatnymi położonymi na terenie innej gminy niż gmina będąca właścicielem danej spółki nie sposób przyjąć, że nawet istnienie w gminie miejsca wykonywania działalności przez spółkę niezaspokojonych potrzeb tamtejszej wspólnoty samorządowej może uzasadniać podejmowanie komercyjnej działalności gospodarczej przez spółkę komunalną stanowiącą własność innej gminy – zob. wystąpienie pokontrolne skierowane przez Delegaturę NIK w Lublinie do Kraśnickiego Przedsiębiorstwa Mieszkaniowego po kontroli S/09/001 (...), op. cit.

gminy), na mocy art. 27 ust. 2 pkt 4 ustawy z 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego²⁷, mogą sprawować na podstawie umów zlecenia zarząd budynkami mieszkalnymi i niemieszkalnymi niestanowiącymi jego własności, z tym że powierzchnia zarządzanych budynków niemieszkalnych nie może być większa niż powierzchnia zarządzanych budynków mieszkalnych.

Kontrole zarządzania nieruchomościami gminnymi prowadzą do wniosku, że gminy powinny spowodować zaprzestanie przez spółki komunalne zarządzające nieruchomościami gminnymi prowadzenia działalności wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej. Do wojewodów zaś należy wzmocnienie nadzoru nad legalnością podejmowania przez organy stanowiące gmin aktów prawa miejscowego, w celu eliminowania niezgodnych z prawem uchwał, powierzających gminnym jednostkom organizacyjnym zarządzanie nieruchomościami wspólnymi wspólnot mieszkaniowych²⁸. Istotne jest również zintensyfikowanie nadzoru nad działalnością prowadzoną przez spółki komunalne. Mogą temu służyć precyzyjnie sformułowane postanowienia umów o zarządzanie. Ponadto gminy nie powinny rezygnować z dochodów, które przynoszą nieruchomości komunalne, na rzecz spółek zarządzających tymi nieruchomościami.

Rafał Padrak
Delegatura NIK w Lublinie

²⁷ DzU z 2000 r., nr 98, poz. 1070, ze zm.

²⁸ Zob. Informacja, op. cit., s. 10.

Paweł Wieczorek

**WARUNKI UPOWSZECHNIENIA W POLSCE
CZYSTYCH TECHNOLOGII
WYTWARZANIA ENERGII Z WĘGLA KAMIENNEGO**

Bogate złoża węgla¹ determinowały dotychczas kierunki rozwoju sektora energetycznego w Polsce i – jak się wydaje – będą nadal odgrywały znaczącą rolę w krajowym bilansie energetycznym, choć w stopniu malejącym. Zasoby węgla stabilizują bezpieczeństwo energetyczne kraju² i sprawiają, że Polska jest zaliczana do państw Unii Europejskiej o wysokim stopniu samowystarczalności energetycznej, co nie znaczy, iż może zrezygnować z importu ropy naftowej i gazu ziemnego. W rządowym dokumencie pt. *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*³ założono, że węgiel pozostanie głównym paliwem dla elektroenergetyki,

¹ Zgodnie z szacunkami Państwowego Instytutu Geologicznego, udokumentowane zasoby węgla kamiennego na obszarze Polski wynoszą ok. 43 mld ton (dane z 2007 r.), z czego zasoby zagospodarowane stanowią ok. 16 mld ton. Chociaż wydobycie węgla kamiennego zmniejszyło się w latach 1990–2008 o 43%, tj. do 84 mln ton, Polska wciąż należy do największych producentów tego surowca na świecie (ósme miejsce, z udziałem w wydobyciu globalnym wynoszącym 1,8%), przodując wśród krajów UE. Ocenia się, że przy obecnej skali wydobycia oraz stosowanych technologiach możliwe do opłacalnej eksploatacji pokłady węgla wystarczą na 30 lat. Przy inwestowaniu w udostępnienie nowych złóż oraz opracowaniu technologii eksploatacji pokładów dotychczas niedostępnych okres ten może zostać wydłużony do 40 lat.

² Z węgla kamiennego powstaje ok. 59% wytwarzanej w Polsce energii elektrycznej, zaś z węgla brunatnego kolejne 34% (dane z 2008 r.). Węgiel jest istotny w energetyce 9 państw UE, jednak w żadnym innym kraju Unii zależność ta nie jest tak duża, jak w Polsce. Z drugiej jednak strony, to, iż polska elektroenergetyka bazuje na paliwie pochodzącym z własnych zasobów, daje wysoki poziom bezpieczeństwa dostaw nośników energii.

³ Najnowsza wersja projektu *Polityki energetycznej...* z sierpnia 2009 r., jest dostępna m.in. na stronie internetowej Ministerstwa Gospodarki, <<http://www.mg.gov.pl>>. W listopadzie 2009 r. dokument został przyjęty przez Radę Ministrów.

przy jednoczesnym wzroście znaczenia przyjaznych dla środowiska naturalnego nośników energii (odnawialne źródła energii – OZE, siłownie jądrowe). Inną sprawą jest, w jakim stopniu będzie to węgiel krajowy, w jakim zaś węgiel pochodzący z importu⁴.

Z prognoz sięgających 2030 r. wynika, że w następstwie procesów rozwoju społeczno-gospodarczego – mimo stopniowego spadku energochłonności polskiej gospodarki – zapotrzebowanie na energię w Polsce będzie rosło. Możliwość utrzymania istotnego znaczenia krajowego węgla w zaspokajaniu wewnętrznych potrzeb energetycznych uwarunkowana jest realizacją w górnictwie (główny dostawca węgla) oraz energetyce (najważniejszy odbiorca węgla) dużych inwestycji w nowe moce wytwórcze oraz technologie. Inaczej mówiąc, niezbędne są działania, które będą tworzyły warunki, aby – po pierwsze – górnictwo było w stanie pokryć krajowe zapotrzebowanie na węgiel, przy spełnieniu wymagań efektywności ekonomicznej oraz bezpieczeństwa pracy (zwłaszcza pod ziemią); po drugie – aby energetyka mogła nadal wytwarzać energię z węgla po akceptowanych społecznie kosztach, respektując jednocześnie warunki Unii Europejskiej dotyczące ograniczenia emisji dwutlenku węgla (CO₂), zgodnie z założeniami polityki klimatycznej⁵.

Pozostanie przy technologiach produkcji energii elektrycznej i ciepłej bazujących na tradycyjnych metodach spalania węgla postawi pod znakiem zapytania możliwość dalszego traktowania węgla jako podstawowego w Polsce nośnika energii pierwotnej. Z uwagi na to, iż wiąże się ono ze szczególnie dużą emisją dwutlenku węgla, trudno będzie sprostać oczekiwaniom Unii w kwestii ograniczenia negatywnego oddziaływania energetyki na stan atmosfery i spowoduje konieczność zakupu na aukcjach dodatkowych uprawnień do emisji tego gazu, na zasadach określonych w pakiecie energetyczno-klimatycznym. Prowadzi to do drastycznego wzrostu kosztów wytwarzania energii, ze wszystkimi negatywnymi konsekwencjami dla dynamiki rozwoju gospodarczego Polski oraz poziomu życia społeczeństwa.

Nacisk na zmniejszenie emisji dwutlenku węgla nie oznacza, że Unia Europejska postuluje szybkie odejście od stosowania węgla w energetyce. Zgodnie

⁴ Problemy polskiego górnictwa węgla z utrzymaniem wydobycia na poziomie pokrywającym zapotrzebowanie odbiorców wewnętrznych oraz zapewnieniem konkurencyjności węgla krajowego spowodowały, że w latach 2006–2008 import węgla do Polski niemal się podwoił, wzrastając do 10,1 mln ton. Zgodnie ze wstępnymi szacunkami, import węgla w 2009 r. pozostanie na poziomie ok. 10 mln ton.

⁵ W tym kontekście szczególne znaczenie ma przyjęty w grudniu 2008 r. pakiet energetyczno-klimatyczny UE. Założenia pakietu, a także przewidywany wpływ ich realizacji na warunki wytwarzania energii w Polsce oraz implikacje dla procesów rozwoju gospodarczego i standardu życia społeczeństwa zostały omówione na łamach „Kontroli Państwowej” nr 5/2009.

z założeniami europejskiej polityki energetycznej, węgiel ma pozostać jednym z podstawowych źródeł energii i ważną alternatywą dla gazu ziemnego i ropy naftowej, jednak pod warunkiem upowszechnienia czystych technologii węglowych (ang. *clean coal technologies* – CCT), w tym zwłaszcza rozwiązań umożliwiających wychwytywanie (sekwestrację) CO₂ i magazynowanie go pod ziemią w odpowiednich strukturach geologicznych (ang. *carbon capture and storage* – CCS).

Pojęcie czystych technologii węglowych oznacza technologie zaprojektowane w celu poprawy skuteczności wydobycia, przeróbki, przetwarzania oraz utylizacji węgla, a także zmniejszenia uciążliwości tych procesów dla środowiska naturalnego⁶. Odnosi się zatem do całego „łańcucha węglowego” – którego początek stanowi wydobycie węgla, a koniec utylizacja pozostałości wykorzystania tego surowca – i obejmuje cztery główne obszary problemowe:

- wydobycie węgla, prowadzone przy poszanowaniu zasad zrównoważonej gospodarki zasobami naturalnymi, wraz z przeróbką tego surowca, mającą na celu przygotowanie go do spożytkowania w celach gospodarczych (np. w energetyce);
- transport i składowanie węgla;
- wykorzystywanie węgla (w energetyce, ale także w innych sektorach gospodarki) wraz z działaniami zmniejszającymi negatywne oddziaływanie jego spalania na stan atmosfery;
- utylizacja zanieczyszczeń oraz zagospodarowanie odpadów i półproduktów pozostałych po wykorzystaniu węgla.

Wraz z zauważeniem przez organizacje międzynarodowe skali negatywnych zmian zachodzących w klimacie oraz powiązaniem ich źródeł z emisją gazów cieplarnianych uznano, że wśród zagadnień dotyczących łańcucha węglowego najważniejszym problemem jest ograniczenie emisji CO₂. W konsekwencji, w wielu dokumentach i opracowaniach dotyczących CCT, przygotowanych na przykład przez Międzynarodową Agencję Energii (IAE) oraz jej agendy (IEA GHG, IAE CCC), pojęcie czystych technologii węglowych zostało w praktyce zawężone do zagadnień związanych z ograniczaniem emisji dwutlenku węgla z instalacji energetycznych, zwłaszcza w drodze sekwestracji CO₂ (technologie CCS)⁷. Podobne podejście widać we wszystkich dokumentach programowych Unii, dotyczących

⁶ Przytoczona wyżej klasyczna definicja pochodzi z opracowań Międzynarodowej Organizacji Elektrycznej: *Clean coal technologies. Option for future*, OECD/IEA, Paris 1993 oraz *Coal for Progress – 4th edition*, World Coal Institute, March 2000. Definicja ta jest powszechnie akceptowana i stosowana również w Polsce – odwołuje się do niej w pracach z zakresu CCT m.in. Główny Instytut Górnictwa (GIG) w Katowicach. Zob. Definicja czystych technologii węglowych (CTW). Opracowanie GIG dostępne w Internecie.

⁷ Z tego względu w literaturze przedmiotu pojęcie czystych technologii węglowych jest stosowane zamiennie z pojęciem technologii zeroemisyjnych, bezemisyjnych lub niskoemisyjnych.

europiejskiej polityki energetycznej oraz klimatycznej, przyjętych od 2007 r., w których podkreśla się konieczność rozwoju technologii CCS.

Zastąpienie tradycyjnych metod spalania węgla na potrzeby produkcji energii elektrycznej technologiami niskoemisyjnymi ma pozwolić na tzw. dekarbonizację elektroenergetyki, czyli daleko idące obniżenie udziału pierwiastka węgla w strukturze produkcji i konsumpcji energii elektrycznej, oznaczające zarówno mniejszy udział węgla jako surowca energetycznego, jak i dwutlenku węgla jako skutku ubocznego produkcji energii, co Unia przewiduje do 2050 r.⁸ Postawi to państwa, które – tak jak Polska – opierają swoją energetykę na węglu, przed bardzo poważnymi wyzwaniami.

W powyższym kontekście warto zastanowić się, jak koncepcja wdrożenia na skalę przemysłową technologii wychwytywania dwutlenku węgla wpisuje się w realia technologiczne i ekonomiczne polskiej energetyki. Czy rzeczywiście upowszechnienie technologii sekwestracji umożliwi dalsze wytwarzanie energii z węgla wobec zaostrzenia rygorów polityki klimatycznej UE, nie powodując zarazem drastycznego wzrostu cen prądu i ciepła, czy też – biorąc pod uwagę wspomniane czynniki – nacisk należy położyć na inne rozwiązania systemowe, takie na przykład, jak rozwój odnawialnych źródeł energii oraz energetyki jądrowej. Poza dyskusją pozostaje konieczność kontynuowania działań zmierzających do ograniczenia energochłonności gospodarki i bardziej racjonalnego gospodarowania energią, co w sposób naturalny złagodzi ostrość wyzwań, przed którymi stoi Polska w związku z podjęciem przez Unię decyzji o zmniejszeniu emisji CO₂.

Prognozy popytu na energię pierwotną oraz emisji CO₂ w Polsce do 2030 r.

Popyt na energię pierwotną⁹ w Polsce do 2030 r. – zgodnie z prognozami przedstawionymi przez Agencję Rynku Energii SA w ramach prac nad *Polityką energetyczną Polski do 2030 r.*¹⁰ – ma się zwiększyć o 20,7 Mtoe¹¹, tj. o około 21% (rysunek 1, s. 64). Będzie to efektem długofalowego rozwoju społeczno-gospodarczego Polski¹² i zmniejszania dysproporcji (także pod względem

⁸ *Drugi strategiczny przegląd sytuacji energetycznej. Plan działania dotyczący bezpieczeństwa energetycznego i solidarności energetycznej UE*, KOM(2008) 781, wersja ostateczna, Bruksela, 13.11.2008, s. 17.

⁹ Energia pierwotna jest to energia zawarta w nośnikach energii pozyskiwanych bezpośrednio z zasobów naturalnych odnawialnych (OZE) i nieodnawialnych (m.in. węgiel kamienny i brunatny).

¹⁰ *Prognoza zapotrzebowania na paliwa i energię do 2030 r. Załącznik 2 do projektu polityki energetycznej Polski do 2030 r.*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, październik 2009 r., s. 14-15.

¹¹ Mtoe – mln ton ekwiwalentu ropy naftowej (ang. *ton of oil equivalent*).

¹² Prezentowana prognoza uwzględnia kryzys finansowy i spowolnienie gospodarki w najbliższych

poziomu życia społeczeństwa) w stosunku do państw byłej unijnej „piętnastki”, co nieodłącznie – jak pokazują doświadczenia tych państw – musi prowadzić do wzrostu konsumpcji energii przez przedsiębiorców oraz gospodarstwa domowe. Przytoczone prognozy zostały wykonane przy założeniu znacznego postępu w zmniejszaniu energochłonności i elektrochłonności PKB¹³.

Rosnącemu zapotrzebowaniu na energię pierwotną będą towarzyszyć istotne zmiany w strukturze nośników energii, polegające zwłaszcza na redukowaniu udziału węgla kamiennego (w sumie o 13,8 punktu procentowego do 2030 r.) i brunatnego (o 4,7 punktu). Ponaddwukrotnie zwiększy się natomiast udział energii odnawialnej w całkowitym zużyciu energii pierwotnej; po 2020 r. pojawi się także nowe źródło energii w postaci reaktorów jądrowych. Do ograniczenia zastosowania węgla jako nośnika energii pierwotnej będą się przyczyniały rosnące koszty wykorzystywania tego paliwa, z uwagi na przewidywany po 2012 r. wzrost ceny sprzedawanych na aukcjach uprawnień do emisji dwutlenku węgla – z około 25 euro/t do 60 euro/t¹⁴. W liczbach absolutnych oznacza to zapotrzebowanie na węgiel kamienny w 2030 r. w ilości 64 mln ton (wobec 76,5 mln ton w 2006 r.), zaś na węgiel brunatny w ilości 9,7 mln ton (12,6 mln ton w 2006 r.). Surowce te mogą pochodzić z wydobycia krajowego lub z importu.

Z prognoz wynika, że popyt na energię elektryczną w Polsce wzrośnie w latach 2006–2030 o 54,1 TWh, a więc o około 37%. Osiągnięcie celów polityki unijnej odnoszącej się do energii odnawialnej będzie wymagało produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w 2030 r. na poziomie około 38 TWh. Dla zaspokojenia zwiększonego zapotrzebowania na energię elektryczną konieczne będzie także uruchomienie elektrowni jądrowych, które w 2030 r. powinny dawać 32 TWh. W konsekwencji nastąpi spadek udziału węgla kamiennego i brunatnego w strukturze nośników służących do produkcji energii elektrycznej – z 92,1% w 2006 r. do 56,6% w 2030 r. (w tym węgla kamiennego z 58,3% do 35,6%).

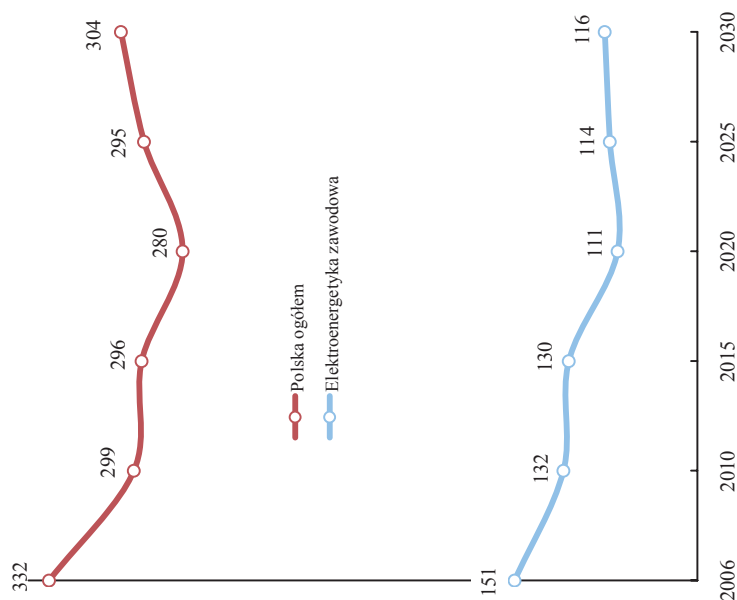
latach (do 1,7% w 2009 r. oraz 2,4-3,0% w latach 2010–2011), które skutkują przejściowym zmniejszeniem zapotrzebowania na energię, głównie w wyniku ograniczenia aktywności gospodarczej przedsiębiorców. Mimo to, w latach 2006–2030 przewiduje się wzrost zużycia energii o ok. 1/5 w stosunku do roku bazowego. Zgodnie z prognozami Ministerstwa Finansów z listopada 2009 r., PKB w tym roku ma wzrosnąć o 1,2% (a nie o 1,7%, jak przyjęli eksperci ARE SA). Różnica ta nie powinna jednak w istotny sposób wpłynąć na wielkość popytu na energię w długim czasie (do 2030 r.).

¹³ Zgodnie z prognozami, energochłonność PKB w Polsce w 2030 r. ma wynosić 33 toe na 1 mln zł PKB, wobec 89,4 toe/mln zł w 2006 r., co oznacza blisko trzykrotną poprawę pod tym względem. Z kolei elektrochłonność PKB ma się zmniejszyć z 137,7 MWh/mln zł PKB w 2006 r. do 60,6 MWh/mln zł, a więc nieco ponad dwa razy.

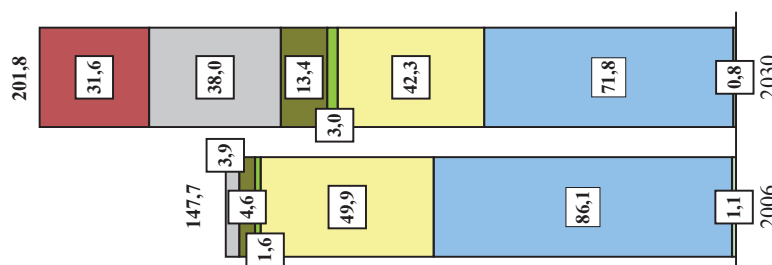
¹⁴ Do 2012 r. założono bezpłatny przydział uprawnień do emisji CO₂. W tym okresie cena zakupu dodatkowych uprawnień na rynku w ramach Europejskiego Systemu Handlu Uprawnieniami do Emisji (ETS) nie powinna przekroczyć 25 euro/t.

Rysunek 1

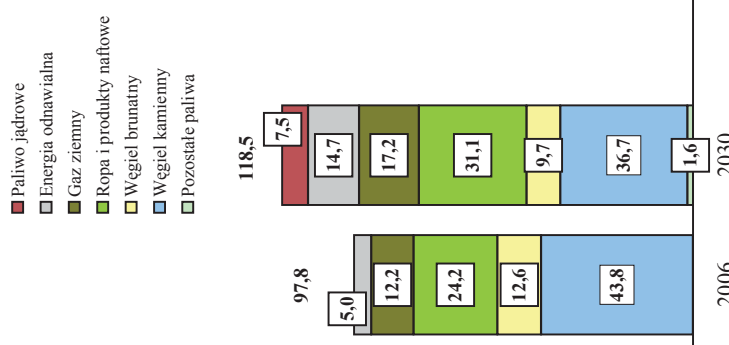
Prognoza emisji CO₂ w Polsce w latach 2006–2030 (w mln ton)



Produkcja energii elektrycznej netto w Polsce w 2006 i 2030 r. w podziale na nośniki energii (TWh)



Zapotrzebowanie na energię pierwotną w Polsce w 2006 i 2030 r. w podziale na nośniki energii (Mtoe)



Źródło: Prognoza zapotrzebowania na paliwa i energię do 2030 r...., op.cit., s. 14-15.

Polska, z racji swego potencjału gospodarczego oraz dominującego udziału węgla w strukturze nośników energii, należy do największych emitentów dwutlenku węgla wśród państw Unii Europejskiej, choć zarazem – w odróżnieniu od krajów dawnej „piętnastki” – wykonała zobowiązania wynikające z Protokołu z Kioto z bardzo dużą nadwyżką, obniżając w latach 1988–2006 emisję dwutlenku węgla z 469 mln ton do 332 mln ton rocznie, czyli o ponad 29%. W kolejnych latach wielkość emisji tego gazu nadal powinna się zmniejszać, aż do 280 mln ton w 2020 r. (rysunek 1). Będzie to możliwe dzięki wzrostowi zużycia energii elektrycznej pochodzącej ze źródeł odnawialnych oraz wytwarzanej w ramach kogeneracji (skojarzonego produkowania energii elektrycznej i ciepłej), a także rosnącemu wykorzystaniu biopaliw w transporcie, zwiększeniu zużycia gazu ziemnego, poprawie sprawności wytwarzania, przesyłu i dystrybucji energii elektrycznej oraz ciepła, jak również uruchomieniu w 2020 r. pierwszego bloku jądrowego. Po 2020 r. nastąpi wzrost emisji dwutlenku węgla, ale po oddaniu do użytku kolejnych bloków jądrowych nie będzie on zbyt duży (przewiduje się, że w 2030 r. emisja wyniesie około 304 mln ton). Największy udział w wielkości zanieczyszczeń wyrzucanych do atmosfery będzie miała elektroenergetyka zawodowa¹⁵.

Etapy rozwoju czystych technologii węglowych

Z punktu widzenia możliwości ograniczenia emisji dwutlenku węgla w procesie rozwoju technologii wykorzystywania węgla do celów energetycznych można wyróżnić cztery etapy¹⁶:

– Etap I – poprawa jakości węgla (technologie oczyszczania, suszenia, brykietowania). Tego rodzaju zabiegi są dzisiaj powszechnie stosowane na świecie, ale pozwalają jedynie na niewielką redukcję emisji CO₂ (o 5%).

– Etap II – poprawa sprawności przemiany energetycznej podczas spalania węgla. Można ją osiągnąć przez wzrost temperatury i ciśnienia pary w kotłach opalanych węglem (co pozwoli uzyskać tzw. parametry nadkrytyczne) oraz nową konstrukcją kotłów (tzw. kotły fluidalne), działających w niższych temperaturach niż konwencjonalne instalacje spalania węgla. Zastosowanie takich rozwiązań umożliwi zwiększenie sprawności energetycznej elektrowni o 38-45%.

¹⁵ Energetyka zawodowa obejmuje podmioty, dla których podstawowym rodzajem działalności jest działalność wymieniona w Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) w grupie 40.1 (wytwarzanie i dystrybucja energii elektrycznej) oraz grupie 40.3 (wytwarzanie i dystrybucja ciepła).

¹⁶ J. Dubiński, A. Tajduś: *Nowe spojrzenie na węgiel*, „Energetyka Ciepła i Zawodowa” nr 4 (część I) i nr 5 (część II), 2006 r. Wojciech Suwała: *Technologie czystego węgla*, Biuro Analiz Sejmowych, „INFOS” nr 7/ 2008 r., s. 1-4. *Clean coal technologies. Accelerating commercial and policy drivers for deployment*, International Energy Agency 2008, s. 23-30.

– Etap III – rozwój technologii innowacyjnych, takich jak zintegrowane układy gazowo-parowe (ang. *integrated gasification combined cycle* – IGCC), spalanie ciśnieniowe w stacjonarnym złożu fluidalnym (ang. *pressured fluidized bed combustion* – PFBC), a także – w przyszłości – zintegrowane układy gazowe (ang. *integrated gasification cycle* – IGC). Technologie te bazują na zgazowaniu węgla, dokonywanym obecnie w instalacjach naziemnych, a w perspektywie być może także pod ziemią¹⁷, połączonym z produkcją energii elektrycznej, chemikaliów (m.in. amoniaku i alkoholi), a także paliw gazowych i płynnych.

– Etap IV – rozwinięcie zawansowanych technologii w celu umożliwienia sekwestracji dwutlenku węgla.

Zastosowanie nieemisyjnych technologii węglowych nie oznacza, że podczas spalania węgla nie powstaje dwutlenek węgla. Nie trafia on jednak do atmosfery, lecz zostaje wychwycony i zmagazynowany pod ziemią.

W celu sekwestracji dwutlenku węgla można wykorzystać jedno z następujących rozwiązań¹⁸:

1. Usuwanie CO₂ ze spalin powstałych podczas spalania węgla. Chodzi tu o odseparowanie dwutlenku węgla od innych produktów spalania, zwłaszcza takich jak azot (N₂), tlenki azotu (NO_x) oraz dwutlenek siarki (SO₂). Technologie wychwytu CO₂ opierają się na procesach absorpcji (fizycznej i chemicznej), adsorpcji, separacji kriogenicznej oraz membranowej – wybór odpowiedniej metody wychwytu zależy od właściwości spalin (temperatury, ciśnienia, stężenia CO₂) oraz ich ilości. Jako absorbenty CO₂ stosuje się zazwyczaj aminy, rzadziej metanol, glikol polietylenowy oraz wodorotlenek sodu lub potasu. Po procesie absorpcji dwutlenku węgla zużyty absorbent należy poddać regeneracji przez ogrzanie go i uwolnienie czystego CO₂, do czego niezbędne jest dodatkowe ciepło. Potrzeba regeneracji absorbentu przyczynia się do istotnego zmniejszenia sprawności termicznej elektrowni. Dotychczasowe doświadczenia eksploatacyjne w przemyśle chemicznym dotyczą usuwania dwutlenku w ilości nieprzekraczającej 1 mln ton w skali roku (blok energetyczny o mocy 500 MWe emituje

¹⁷ Podziemne zgazowanie węgla polega na przemianie węgla w gaz bezpośrednio w złożu. Dzięki temu proces spalania węgla może być tańszy i bardziej przyjazny środowisku od wydobywania węgla na powierzchnię i następnie wykorzystywania go w celach energetycznych (emisja CO₂). Problem stanowi jednak utrzymanie spalania węgla pod ziemią pod należytą kontrolą oraz ewentualna ucieczka uzyskanego w ten sposób gazu. Na razie prowadzone są prace badawcze w tym kierunku (w Polsce zajmuje się tą problematyką katowicki GIG); do wykorzystania technologii podziemnego zgazowania węgla na skalę przemysłową jeszcze daleko.

¹⁸ M. Ściążko: *Technologie wychwytywania dwutlenku węgla*, [w:] *Technologia wychwytywania i geologicznego składowania dwutlenku węgla (CSS) sposobem na złagodzenie zmian klimatu*, raport przygotowany na zlecenie Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych LEWIATAN, Warszawa, marzec 2009 r., s. 12-16.

3-4 mln ton CO₂ rocznie). Uruchomienie demonstracyjnej instalacji działającej według tej technologii jest planowane w Elektrowni Bełchatów w 2015 r.

2. Usuwanie CO₂ z węgla przed procesem jego spalania. W tym celu węgiel przetwarzany jest w bogate w wodór paliwo gazowe przez zgazowanie węgla w tlenie pod wysokim ciśnieniem. Zasadniczym produktem tego procesu jest gaz syntezowy, zawierający wodór i tlenek węgla. W ramach stosunkowo prostego zabiegu, polegającego na konwersji CO w CO₂, a następnie usunięciu dwutlenku węgla, uzyskuje się gaz bogaty w wodór, który może zasilać turbinę gazową w układzie kombinowanym IGCC, wytwarzającą energię elektryczną. W Europie uruchomiono dotychczas dwa bloki energetyczne wykorzystujące tę technologię: w Buggenum w Holandii (o mocy 250 MWe) oraz w Puertollano w Hiszpanii (340 MWe). Planowana jest budowa kilku kolejnych instalacji IGCC, między innymi w Niemczech (450 MWe) i Holandii (1200 MWe).

3. Usuwanie CO₂ w procesie spalania tlenowego. Technologia spalania węgla polega na wyeliminowaniu azotu przed kotłem i zastąpieniu go cyrkulowanym CO₂. W konsekwencji spaliny składają się głównie z pary wodnej i dwutlenku węgla, który można stosunkowo prosto wydzielić przez kondensację, co jest znacznie mniej energochłonne niż wmywanie CO₂ metodami absorpcyjnymi. Łatwiejsze wydzielenie dwutlenku węgla jest możliwe dzięki wcześniejszemu wydzieleniu tlenu z powietrza, ale to jest operacją energochłonną. Pierwszą instalację tego typu, o mocy 30 MWe, uruchomiono pilotażowo w 2008 r. w Schwarze Pumpe (Niemcy).

Możliwości magazynowania dwutlenku węgla pod ziemią

W celu bezpiecznego składowania tego gazu, wychwyconego w trakcie produkcji energii elektrycznej i cieplnej, można wykorzystać:

– solankowe warstwy wodonośne znajdujące się na głębokości 1000-1500 m, gdzie kolektorami (skałami zbiornikowymi) są przeważnie piaskowce;

– szcerpane złoża węglowodorów (z możliwością wykorzystania CO₂ do wspomaganego wydobycia ropy – ang. *enhanced oil recovery* – EOR, ewentualnie też gazu ziemnego);

– nieeksploatowane pokłady węgla, zawierające metan; dwutlenek węgla zatłaczany do tych pokładów jest absorbowany przez węgiel lepiej niż metan i w rezultacie uwalniany jest gaz wysokometanowy; w ten sposób można wspomagać wydobycie metanu z pokładów węgla (ang. *enhanced coal bed methane recovery* – ECBM).

Układ geologiczny Polski stwarza duże możliwości magazynowania dwutlenku węgla pod ziemią. W całej środkowej i północnej części kraju znajdują

się nadające się do tego celu podziemne zasolone wody, w których można rozpuścić olbrzymie ilości dwutlenku węgla. Dlatego nie ma potrzeby szukania innych rozwiązań, na przykład zatłaczania CO₂ do nieczynnych kopalń (problem stanowi tu ryzyko ulatniania się gazu przez pęknięcia w górotworze powstałe w trakcie wydobywania węgla) lub szcerpanych złóż ropy i gazu ziemnego (miejsca o sprawdzonej szczelności, których jednak w Polsce jest mało). Na podstawie przeprowadzonych badań oszacowano pojemność udokumentowanych do tej pory struktur i formacji geologicznych w Polsce (według stanu na grudzień 2008 r.) na około 9 mld ton CO₂, zaś maksymalne potencjalne możliwości magazynowania CO₂ na 92 mld ton. Zabezpiecza to całkowicie obecne potrzeby kraju na składowanie dwutlenku węgla¹⁹. Prawdopodobnie jednak konieczny będzie daleki transport tego gazu, bowiem wielu dużych jego emitentów działa na południu, w tym na Górnym Śląsku, gdzie nie ma odpowiednio pojemnych struktur wodonośnych (w tym rejonie możliwe jest ewentualne składowanie CO₂ w głębokich nieeksploatowanych pokładach węgla w powiązaniu z odzyskiem metanu). Polska nie ma zbyt bogatych doświadczeń w magazynowaniu dwutlenku węgla – przeprowadzono jedynie dwa eksperymentalne przedsięwzięcia związane z zatłaczaniem CO₂ pod ziemię²⁰.

Próby oszacowania kosztów sekwestracji dwutlenku węgla

Ponieważ możliwość separacji i składowania dwutlenku węgla uwarunkowana jest poniesieniem określonych nakładów inwestycyjnych, a także wiąże się ze zmniejszeniem sprawności elektrowni (do uzyskania tej samej ilości prądu potrzeba więcej węgla), należy się liczyć ze znacznym wzrostem kosztów wytworzenia energii elektrycznej, wynoszącym według niektórych ocen nawet 50% w stosunku do ceny energii produkowanej bez instalacji CCS. Łączne koszty wychwycenia, transportu i składowania tego gazu powinny być jednak niższe od

¹⁹ A. Wójcicki: *Geologiczne składowanie CO₂* [w:] *Technologia wychwytywania i geologicznego...*, op.cit., s. 29. Według innych ocen, do aktualnie rozpoznanych struktur wodonośnych możliwe będzie zatłoczenie i długotrwałe bezpieczne magazynowanie ok. 4 mld ton CO₂. Ilość ta może się 2-3-krotnie zwiększyć, ale wymaga to potwierdzenia w toku kilkuletnich prac badawczych. Z. Parczewski: *Wstępna ocena potencjalnych możliwości magazynowania CO₂ we wglębnych strukturach geologicznych, z uwzględnieniem produkcji gazu ziemnego oraz PMG w Polsce w horyzoncie 2030 roku*, „EnergSys” sp. z o.o. Warszawa, czerwiec 2008 r., s. 35.

²⁰ Do złoża gazu ziemnego Borzęcin w woj. dolnośląskim od 1995 r. zatłacza się odpadowy gaz kwaśny (produkt oczyszczania eksploatowanego tu gazu ziemnego). W rezultacie dotąd zmagazynowano pod ziemią kilka tysięcy ton CO₂. Drugi przykład stanowi Kaniów na Górnym Śląsku, gdzie w ramach międzynarodowego projektu badawczo-rozwojowego RECOPOL eksperymentalnie zatłoczono CO₂ do głębokich nieeksploatowanych pokładów węgla w połączeniu z uzyskiem metanu.

kosztu zakupu pozwoleń na jego emisję na aukcjach²¹. Jak wynika z ustaleń ekspertów Komisji Europejskiej, koszty produkcji energii elektrycznej z wykorzystaniem technologii nieemisyjnych będą konkurencyjne w porównaniu z kosztami energii wytwarzanej na bazie odnawialnych źródeł energii (tabela 1).

Tabela 1

Porównanie kosztów produkcji energii elektrycznej w przypadku braku instalacji CCS oraz wykorzystywania technologii wychwytu CO₂

Źródło energii	Rodzaj technologii produkcji energii elektrycznej		Koszt produkcji energii elektrycznej (w euro/MW)			Sprawność elektrowni w 2007 r. (w %)
			Stan na 2007 r.	Prognoza na 2020 r.	Prognoza na 2030 r.	
Gaz ziemny	TG – cykl otwarty		65-75	90-95	90-100	38
	Układ kombinowany TG/TP (CCGT)		50-60	65-75	70-80	58
		CCS	b.d.	85-95	80-90	49
Olej opałowy	Silnik dieslowski		100-125	140-165	140-160	45
	Układ kombinowany TG/TP		90-105	125-135	125-135	53
Węgiel	Spalanie pyłowe (PCC)		40-50	65-80	65-80	47
		CCS	b.d.	50-105	75-100	35
	Spalanie fluidalne (CFBC)		45-55	75-85	75-85	40
	IGCC		45-55	70-80	70-80	45
CCS		b.d.	75-90	65-85	35	
Energia jądrowa	Reaktory rozszczepialne		50-85	45-80	45-80	35
Biomasa	Drewno		80-195	85-200	85-205	24-29
	Biogaz		55-215	50-200	50-190	31-34
Energia wiatrowa	Duże farmy wiatrowe		75-110	55-90	50-85	-
	Małe farmy wiatrowe		85-140	65-115	50-95	-
Energia wodna	Duże elektrownie		35-145	30-140	30-130	-
	Małe elektrownie		60-185	55-160	50-145	-
Energia słoneczna	Instalacje fotowoltaiczne		520-880	270-460	170-300	-
	Instalacje CSP (<i>ang. Concentrating Solar Power</i>)		170-250	110-160	100-140	-

Źródło: *An EU energy security and solidarity action plan. Energy sources, production costs and performance of technologies for power generation, heating and transport*, Commission Staff Working Document, COM(2008) 744, s. 4-5.

²¹ Wypowiedź Jacka Piekacza, przewodniczącego Polskiej Platformy Czystych Technologii Węglowych, na łamach „Wirtualnego Nowego Przemysłu” z 22.09.2009 r.

Poważne różnice w szacunkach widoczne są przy próbach określenia wysokości kosztów samego transportu i magazynowania CO₂, co wiąże się również z tym, że na ich wysokość istotnie wpływają uwarunkowania lokalne (np. odległość instalacji wychwytyjącej od miejsca składowania CO₂ czy specyficzne cechy geofizyczne podziemnych magazynów dwutlenku węgla). Według jednych ocen, roczny koszt transportu i składowania CO₂ w magazynach o sumarycznej pojemności 4-6 mln ton może wynieść aż 90-150 zł za tonę gazu, natomiast w strukturach pozwalających na zatłaczanie 2,5-4 mln ton rocznie 32-55 zł/t, zaś gdy możliwe jest składowanie powyżej 5 mln ton rocznie 20-45 zł/t²². Z kolei inne szacunki wskazują, że łączne koszty realizacji „pełnego łańcucha CCS”, obejmującego wychwytywanie, transport i składowanie dwutlenku węgla, mogą się kształtować w granicach 36-84 euro/t²³.

Przytoczone dane – z uwagi na znaczną ich rozbieżność – mogą być traktowane jedynie jako próba zmierzenia się z problemem oceny wysokości kosztów sekwestracji CO₂, nie zaś jako wiążące ustalenia. O ile nie powinno raczej budzić wątpliwości założenie, że koszty wychwytywania i magazynowania tego gazu pod ziemią będą wysokie i w związku z tym spowodują istotny wzrost ceny energii, o tyle dokładne wyliczenia nie są jeszcze obecnie możliwe i wymagają dalszych badań konkretnych instalacji do wychwytywania i magazynowania dwutlenku węgla.

Argumentacja zwolenników i przeciwników technologii nieemisyjnych

Chociaż niektóre elementy technologii wychwytywania dwutlenku węgla są znane od dawna, to dotychczas były wykorzystane w ograniczonym zakresie, głównie przy wspomaganianiu wydobywania ropy naftowej i gazu ziemnego. Technologie te trzeba dostosować do opłacalnego zastosowania w skali przemysłowej, przede wszystkim w energetyce, a także innych sektorach energochłonnych (produkcja żelaza i stali, cementu, papieru, szkła). W sensie technologicznym uwarunkowane jest to między innymi poprawą sprawności energetycznej elektrowni, gdyż instalacje CCS zużywają część wytworzonej energii (jak wynika z danych zawartych w tabeli 1, wyposażenie elektrowni w instalacje CCS powoduje zmniejszenie sprawności elektrowni o 9-12 punktów procentowych). Ograniczenie emisji CO₂ będzie zatem okupione wyższym kosztem produkcji jednostki energii oraz większym zużyciem zasobów nieodnawialnych (węgla). W konsekwencji, bez odpowiednio dużego wzrostu sprawności energetycznej

²² Z. Parczewski: *Wstępna ocena potencjalnych możliwości...*, op. cit., s. 35-36.

²³ A. Wójcicki: *Wychwytywanie i składowanie CO₂ pochodzącego ze spalania paliw kopalnych (CSS)*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa, kwiecień 2007 r., s. 19, <www.pbg.com.pl/CO2.pdf>.

układów wytwarzania energii z węgla, wychwytywanie dwutlenku węgla może się okazać operacją zbyt kosztowną w porównaniu z oszczędnościami uzyskanymi ze zmniejszenia emisji CO₂. Problemem może być również zbyt wolne tempo rozwoju technologii CCS w stosunku do potrzeb wynikających ze zobowiązań do redukcji dwutlenku węgla. Według niektórych ocen, technologie CCS nadające się do zastosowania na skalę przemysłową pojawią się najwcześniej w 2030 r.²⁴, a być może nawet dopiero w drugiej połowie obecnego stulecia²⁵, a więc zbyt późno, aby można było uniknąć niebezpiecznych zmian klimatycznych²⁶. Na razie niewiele dużych elektrowni opalanych węglem dysponuje instalacjami do wychwytywania dwutlenku, przy czym żadna z nich nie ma miejsca do składowania tego gazu²⁷.

Rozwój technologii sekwestracji dwutlenku węgla jest jednak konsekwentnie uwzględniany w dokumentach programujących europejską politykę energetyczną oraz klimatyczną, co dowodzi, że Komisja Europejska nie ma wątpliwości, iż zdolność do wychwytywania i magazynowania dwutlenku jest jednym z perspektywicznych kierunków działań na rzecz poprawy stanu atmosfery. W ocenie Komisji, stosowanie na szeroką skalę technologii CCS w energetyce może okazać się opłacalne już za 10-15 lat. Aby było to możliwe, należy pilnie (do 2015 r.) uruchomić 10-12 pilotażowych zakładów wyposażonych w instalacje CCS²⁸, co pozwoli na dopracowanie koncepcji sekwestracji CO₂ od strony technologicznej oraz biznesowej (koszt wychwycenia, transportu i magazynowania musi być niższy od kosztu zakupu uprawnień do emisji). Polska ubiega się o dofinansowanie ze środków unijnych budowy dwóch takich obiektów²⁹. Technologie CCS są uważane za rozwiązanie przyszłościowe także przez ekspertów Międzynarodowej Agencji Energii, którzy szacują, że w 2050 r. będzie pracowało

²⁴ *Facts and Trends. Carbon capture and storage (CCS)*, World Business Council for Sustainable Development (WBCSD), October 2006, s. 2. oraz *Facts and Trends to 2050. Energy and climate change*, WBCD.

²⁵ B. Metz et al.: *Special Report Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) on Carbon dioxide capture and storage*, "Cambridge University Press" 2005, Summary for Policymakers, s. 9.

²⁶ *Avoiding dangerous climate change: strategies for mitigation. United Nations Development Programme (UNDP)*, "Human Development Report" 2007/2008, s. 145-146.

²⁷ *The future of coal. Options for a carbon-constrained World. Summary Report*, Massachusetts Institute of Technology, Boston 2007, s. XIV.

²⁸ Podobną decyzję podjęli szefowie rządów państw G8 na spotkaniu w lipcu 2008 r. w Hokkaido, uznając potrzebę zbudowania do 2010 r. w sumie 20 dużych zakładów demonstracyjnych, wyposażonych w instalacje CCS. Powinno to umożliwić do 2020 r. rozwój technologii wychwytywania CO₂ na skalę przemysłową. *Hokkaido Toyako Summit Leaders Declaration*, 8 July 2008, s. 8.

²⁹ Chęć uruchomienia eksperymentalnych instalacji CSS zgłaszają: elektrownia Bełchatów SA z Polskiej Grupy Energetycznej (węgiel brunatny) oraz Zakłady Azotowe Kędzierzyn SA, które wraz z Południowym Koncernem Energetycznym SA planują wdrożenie technologii zgazowania węgla kamiennego w powiązaniu z wychwytywaniem CO₂.

na świecie około 3,4 tys. przemysłowych instalacji do sekwestracji dwutlenku węgla³⁰.

O skali zainteresowania w Polsce technologiami CCS świadczy to, iż są one obecnie przedmiotem badań i prac rozwojowych w trzech regionalnych klastrach³¹. Funkcjonuje także Centrum Czystych Technologii Węglowych (ośrodek badawczy utworzony przez Główny Instytut Górnictwa oraz Instytut Chemicznej Przeróbki Węgla w Zabrzu) i Polska Platforma Czystych Technologii Węglowych (przedsięwzięcie biznesowe). W tym kontekście trzeba wymienić również działalność Państwowego Instytutu Geologicznego, który realizuje program badawczy mający na celu rozpoznanie struktur geologicznych przydatnych do bezpiecznego magazynowania CO₂. Rozwój czystych technologii węglowych jest wspierany środkami publicznymi będącymi w gestii ministrów gospodarki, środowiska oraz nauki i szkolnictwa wyższego.

Poważne zastrzeżenia wobec technologii CCS zgłaszają natomiast organizacje ekologiczne, w tym Koalicja Klimatyczna oraz Greenpeace. Odwołując się do ustaleń renomowanych ośrodków badawczych, ekologowie podkreślają, że działania na rzecz rozwoju technologii sekwestracji CO₂ oznaczają skierowanie dostępnych sił i środków (zarówno publicznych, jak i prywatnych) w kierunku, który nie gwarantuje rzeczywistej poprawy stanu środowiska. Zdaniem ekologów, aby powstrzymać zmiany klimatu, priorytet trzeba nadać inwestycjom w gotowe i sprawdzone technologie, oparte na odnawialnych źródłach, oraz położyć większy nacisk na poprawę efektywności wykorzystania energii. Skupienie uwagi kół politycznych, naukowych i biznesowych na technologiach CCS służy firmom energetycznym jako usprawiedliwienie dla budowania nowych elektrowni węglowych, które będą emitować dwutlenek węgla, przy niejasnych perspektywach wdrożenia na skalę przemysłową instalacji CCS, umożliwiających skuteczne rozwiązanie problemu zanieczyszczenia atmosfery w związku z produkcją energii.

Zdaniem Koalicji Klimatycznej, wykorzystanie technologii CCS oznacza – po pierwsze – konieczność zużycia dodatkowej energii pierwotnej do uzyskania tej samej ilości energii elektrycznej i ciepłej (o 10-40%), co prowadzi do wzrostu emisji dwutlenku węgla. Rozwiązanie takie zwiększa zapotrzebowanie na energię i w efekcie powoduje obniżenie efektywności energetycznej elektrowni, a także wzrost zużycia zasobów nieodnawialnych oraz dodatkową emisję zanieczyszczeń. Po drugie, nie jest jeszcze dostatecznie rozpoznana skuteczność

³⁰ *Technology roadmap. Carbon capture and storage*, International Energy Agency 2009, s. 14.

³¹ Chodzi o: Śląski Klaster Czystego Węgla, Łódzki Klaster Zrównoważonej Energii oraz Małopolsko-Podkarpacki Klaster Energii.

składowania CO₂ w głębokich warstwach geologicznych, również pod kątem bezpieczeństwa. Po trzecie, trzeba najpierw przeprowadzić badania pilotażowe, które pokażą, ile dodatkowej energii wymaga wdrożenie technologii CCS oraz jakie ewentualne niebezpieczeństwa wiążą się z tą koncepcją³².

W podobnym duchu wypowiadają się eksperci Greenpeace, wskazując, że³³:

– Technologia CCS nadająca się do zastosowania na skalę przemysłową nie będzie dostępna na tyle szybko, aby skutecznie przyczynić się do zapobieżenia dalszym zmianom klimatu.

– Funkcjonowanie instalacji CCS powoduje duże zużycie (nawet do 40%) energii wytworzonej w elektrowni wyposażonej w tego rodzaju instalacje. Oznacza to, że do wyprodukowania analogicznej ilości energii potrzeba zwiększonych mocy wytwórczych (obniżenie sprawności elektrowni nawet tylko o 20% jest równoznaczne z koniecznością budowy jednej dodatkowej elektrowni na cztery istniejące), jak również więcej węgla. Z tego powodu niektórzy badacze obawiają się, że upowszechnienie technologii CCS zniweluje wzrost efektywności wytwarzania energii osiągnięty w ciągu minionych 50 lat i spowoduje zwiększenie zużycia surowców o jedną trzecią³⁴.

– Składowanie CO₂ pod ziemią jest ryzykowne (możliwość wycieków, negatywny wpływ na ekosystemy, zdrowie, czystość wody pitnej).

– Zastosowanie technologii CCS będzie bardzo kosztowne i przyniesie znaczny wzrost cen energii (o 21-91%).

– CCS wiąże się ze znacznym ryzykiem odpowiedzialności prawnej za negatywny wpływ składowania CO₂ na zdrowie ludzkie, równowagę ekosystemów, zanieczyszczenie wód gruntowych i wody pitnej, a także zwiększenie emisji gazów cieplarnianych spowodowane możliwym ulatnianiem się dwutlenku węgla. Przemysł postrzega prawną odpowiedzialność za skutki funkcjonowania tego typu instalacji jako istotną przeszkodę w szerszym wprowadzeniu technologii sekwestracji i oczekuje, że państwo przejmie ryzyko i zapłaci za ewentualne szkody powstałe w związku ze składowaniem dwutlenku węgla³⁵.

³² Stanowisko Koalicji Klimatycznej w sprawie projektu *Polityki energetycznej Polski do roku 2030*, <www.koalicjaklimatyczna.org>. Wypowiedź Andrzeja Kassenberga, prezesa Instytutu na rzecz Ekorozwoju, przytoczona na łamach periodyku „Środowisko” nr 4/2009 r., s. 12. A. Kassenberg: *Zero-energetyczny wzrost gospodarczy*, „Biuletyn Klimatyczny” nr 16.

³³ Zob. np. E. Rochon i J. Kuper: *Plonna nadzieja: dlaczego technologia wychwytywania i składowania dwutlenku węgla nie uratuje klimatu*, Greenpeace International, Amsterdam, maj 2008 r.

³⁴ P. Radgen et al.: *Assessment of technologies for CO₂ capture and storage. Summary*, Federal Environment Agency (UBA), Berlin, August 2006, s. 24.

³⁵ E. J. Wilson, S. J. Friedmann i M. F. Pollak: *Research for deployment: incorporating risk, regulation and liability for carbon capture and sequestration*, „Environmental Science & Technology” nr 17/2007, s. 5945.

Dobłą alternatywą dla CCS jest rozwój odnawialnych źródeł energii oraz poprawa efektywności jej wykorzystania. Z analiz przygotowanych przez ekspertów Greenpeace wynika, że upowszechnienie ich w połączeniu ze zwiększoną wydajnością energetyczną umożliwi daleko idącą redukcję emisji dwutlenku węgla przez państwa Unii (także Polskę), jak również zaspokojenie znaczącej części ich zapotrzebowania (w tym naszego kraju) na energię do roku 2050³⁶.

Trudno nie zgodzić się z poglądem, że obecnie technologie CCS nie nadają się jeszcze do przemysłowego zastosowania, zaś instalacje wychwytywania dwutlenku pochłaniają dużo energii. Bez poprawy efektywności elektrowni oraz zmniejszenia zużycia energii przez instalacje CCS, technologie sekwestracji CO₂ nie spełnią kryterium opłacalności ekonomicznej. Rozwój technologii wychwytywania dwutlenku wymaga czasu i w związku z tym istnieje ryzyko, że nie będą one jeszcze gotowe wówczas gdy powinny już zostać wdrożone z uwagi na zobowiązania Unii Europejskiej w ramach polityki klimatycznej.

Magazynowanie dwutlenku węgla pod ziemią budzi też obawy o skutki wycieku gazu, który w dużym stężeniu może być szkodliwy dla zdrowia i życia ludzi. Dlatego, według przeciwników podziemnego jego magazynowania, składowiska powinny być traktowane jako swoista bomba chemiczna z opóźnionym zapłonem³⁷. W ocenie większości ekspertów, składowanie CO₂ w głębokich formacjach geologicznych nie jest jednak mniej bezpieczne niż przechowywanie gazu ziemnego w szcerpanych złożach oraz kawernach, co jest od dawna praktykowane, także w Polsce³⁸. Wynika to z tego, iż CO₂ jest zatłaczany pod ziemię w stanie ciekłym, a nie lotnym, przy czym substancja ta nie jest ani palna, ani wybuchowa. Na potencjalne składowiska będzie się wybierać struktury, w których układ warstw geologicznych tworzy naturalne pułapki ograniczające rozprzestrzenianie się zatłoczonej substancji, a ponadto charakteryzują się one obecnością warstw uszczelniających. Ważne jest także to, że nawet jeśli dwutlenek przedostanie się na powierzchnię, nie stanowi bezpośredniego zagrożenia dla

³⁶ *Energy [r]evolution. A sustainable EU 27 energy outlook*, Greenpeace, February 2009. *[R]ewolucja energetyczna dla Polski. Scenariusz zaopatrzenia Polski w czyste nośniki energii w perspektywie długookresowej*, Greenpeace Polska, październik 2008 r.

³⁷ Zob. np. Stanowisko Polskiej Geotermalnej Asocjacji im. Prof. Juliana Sokołowskiego w sprawie sekwestracji CO₂ <www.pga.org.pl>.

³⁸ Obecnie w Polsce gaz ziemny przechowuje się w 6 magazynach podziemnych o łącznej pojemności 1,65 mld m³, w tym w 5 utworzonych w szcerpanych złożach gazu oraz 1 w kawernie solnej. Dotychczas ten sposób magazynowania nie stworzył zagrożeń dla bezpieczeństwa ludzi i środowiska. J. Stopa, S. Rychlicki, P. Kosowski: *Rola podziemnego magazynowania gazu ziemnego w kawernach solnych*, „Gospodarka Surowcami Mineralnymi”, Instytut Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN, tom 24, 2008 r., zeszyt 3/2, s. 16 i 22.

życia i zdrowia ludzi, ponieważ nie jest tak trujący, jak tlenek węgla czy siarkowodór. Niezależnie od powyższego, zakłada się, że składowiska będą wymagały stałego monitorowania przez okres 30-50 lat, w celu dokładnego zbadania, jak zachowuje się zatłoczony pod ziemię dwutlenek węgla.

*

Zagrożeniem dla przyszłości polskiego węgla nie jest jego potencjalny brak, lecz przestarzałe technologie wykorzystania na potrzeby energetyczne, zwłaszcza w kontekście zobowiązań Polski w sprawie emisji CO₂. Oznacza to, że o perspektywach węgla w Polsce – i w związku z tym także górnictwa – w dużym stopniu będzie decydować rozwój sytuacji poza tym sektorem, w energetyce i innych branżach energochłonnych. Zwiększenie możliwości wydobywania tego surowca i poprawa jego konkurencyjności nie wystarczy, aby węgiel mógł długo jeszcze pozostać podstawowym nośnikiem energii pierwotnej w Polsce, jak to ma miejsce obecnie. Do tego niezbędne są daleko idące zmiany technologiczne u jego odbiorców (głównie w energetyce), umożliwiające obniżenie emisyjności produkcji energii elektrycznej i ciepłej. W przeciwnym razie wykorzystywanie węgla w celach energetycznych prawdopodobnie okaże się rozwiązaniem nieracjonalnym z uwagi na wysoki koszt zakupu uprawnień do emisji CO₂, co będzie skutkowało drastycznym wzrostem cen energii. Technologie CCS powinny stać się naturalnym etapem rozwoju systemu paliwowo-energetycznego, bazującego na węglu. Inne sposoby uzyskiwania energii (na przykład odnawialne źródła) mogą okazać się i droższe, i trudniejsze do wprowadzenia.

*dr Paweł Wieczorek
specjalizuje się w problematyce bezpieczeństwa ekonomicznego Polski
oraz gospodarczych aspektów procesu integracji europejskiej*



USTALENIA NIEKTÓRYCH KONTROLI

Marzanna Lipińska
Tomasz Emiljan

LEGALIZACJA SAMOWOLI BUDOWLANYCH

Samowola budowlana, w rozumieniu art. 48 i art. 49b ustawy – *Prawo budowlane*¹, ma miejsce wówczas, gdy obiekt budowlany lub jego część jest w budowie albo powstał bez pozwolenia na budowę, zgłoszenia albo pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ i co do zasady skutkuje nakazem rozbiórki.

Ustawodawca wypowiedział walkę zjawisku samowoli budowlanej, chociaż na przestrzeni lat obowiązujące w tej materii przepisy nie zawsze temu sprzyjały. W ustawie z 24 października 1974 r. – *Prawo budowlane*² samowola budowlana skutkowałą nakazem rozbiórki obiektu wzniesionego bez wymaganego pozwolenia na budowę, z tym że, gdy obiekt budowlany nie naruszał przepisów prawa, zwłaszcza dotyczących planowania przestrzennego, a także pozostawał w zgodności z zasadami sztuki budowlanej, istniał obowiązek jego legalizacji. Inwestorzy często wybierali zatem drogę legalizacji zamiast długotrwałych starań o uzyskanie pozwolenia na budowę, a liczba samowoli budowlanych wciąż rosła.

Biorąc pod uwagę te doświadczenia, ustawodawca zdecydował się na inne rozwiązanie problemu. Ustawa z 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane* w art. 48 uregulowała samowolę budowlaną w ten sposób, że niezależnie od tego, czy obiekt budowlany był wznoszony bądź został wzniesiony zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz regułami sztuki budowlanej,

¹ Ustawa z 7.07.1994 r. – *Prawo budowlane* (DzU z 2006 r., nr 156, poz.1118, ze zm.).

² DzU nr 38, poz. 229, ze zm., uchylona z dniem 1.01.1995 r. – weszła w życie ustawa z 7.07.1994 r. – *Prawo budowlane*.

czy też z ich naruszeniem, skutkowało to nakazem rozbiórki. Wyjątkiem od tej zasady była regulacja art. 49 w ówczesnym brzmieniu, która przewidywała możliwość legalizacji samowoli budowlanej po upływie 5 lat od dopuszczenia się jej³. Nowelizacja ustawy – *Prawo budowlane*, dokonana po 11 lipca 2003 r., ustawą z 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – *Prawo budowlane* oraz niektórych innych ustaw⁴ umożliwiła odstąpienie od obowiązku orzekania nakazu bezwarunkowej rozbiórki obiektu budowlanego, dopuszczając jego legalizację po spełnieniu warunków określonych ustawą.

Zgodnie z art. 48 ust. 1 i art. 49b ust. 1 ustawy – *Prawo budowlane*, właściwy organ nakazuje w drodze decyzji – z zastrzeżeniem ust. 2 – rozbiórkę obiektu budowlanego, lub jego części, będącego w budowie albo wybudowanego bez wymaganego pozwolenia na budowę. Artykuł 48 ust. 2 i art. 49b ust. 2 umożliwiają legalizację samowoli budowlanej. Przepisy te stanowią, że jeżeli budowa, o której mowa wyżej, spełnia warunki określone w ust. 2 (tzn. jest zgodna z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz nie narusza przepisów, w tym techniczno-budowlanych), właściwy organ wstrzymuje postanowieniem prowadzenie robót budowlanych. Zakres obowiązków nałożonych tym postanowieniem określa ust. 3 art. 48 ustawy oraz ust. 2 art. 49b *Prawa budowlanego*.

W razie niespełnienia w wyznaczonym terminie obowiązków, o których mowa w tych przepisach, stosuje się postanowienie ust. 1 (decyzja nakazująca rozbiórkę obiektu budowlanego). Przedłożenie w wyznaczonym terminie dokumentów, o których mowa w art. 48 ust. 3 i art. 49b ust. 2 *Prawa budowlanego*, traktuje się natomiast jak wniosek o zatwierdzenie projektu budowlanego i pozwolenie na wznowienie robót, jeżeli budowa nie została zakończona, lub wydanie decyzji zezwalającej na dokończenie budowy. Właściwy organ, przed wydaniem decyzji w sprawie powyższych wniosków, bada zgodność projektu z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jego kompletność z wymaganymi opiniami, uzgodnieniami i pozwoleniami oraz wykonanie projektu przez osobę mającą wymagane uprawnienia budowlane, a także w postanowieniu ustala wysokość opłaty legalizacyjnej. Na postanowienie przysługuje zażalenie. Do opłaty legalizacyjnej stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące kar, o których mowa w art. 59f ust. 1, w związku z art. 49 ust. 1 i 2 oraz art. 49b ust. 5 ustawy – *Prawo budowlane*.

³ *Prawo budowlane. Komentarz*, pod red. prof. Z. Niewiadomskiego, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2006, s.486-494.

⁴ DzU z 2003 r., nr 80, poz. 718.

W wypadku stwierdzenia naruszeń, w zakresie określonym wyżej, właściwy organ nakłada postanowieniem obowiązek usunięcia wskazanych nieprawidłowości w wyznaczonym terminie, a po jego bezskutecznym upływie wydaje decyzję o nakazie rozbiórki, o której mowa w art. 48 ust. 1 *Prawa budowlanego*. Decyzję tę wydaje się również w razie nieuiszczenia w terminie opłaty legalizacyjnej (art. 49 ust. 3). Jeśli wymagania zostaną spełnione, właściwy organ wydaje decyzję o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwoleniu na wznowienie robót lub o zatwierdzeniu projektu budowlanego – jeżeli budowa została zakończona. W decyzji tej nakłada się również obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie (art. 49 ust. 4 i 5). Zgodnie z art. 49a *Prawa budowlanego*, w przypadku uchylenia w postępowaniu odwoławczym decyzji, o której mowa w art. 49 ust. 4 i wydania decyzji wymienionej w art. 48 ust. 1, opłata legalizacyjna podlega zwrotowi, z zastrzeżeniem ust. 2, w terminie 30 dni od dnia stwierdzenia wykonania rozbiórki. Wykonanie decyzji o nakazie rozbiórki odbywa się w trybie wykonania zastępczego, o czym stanowią przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a opłatę legalizacyjną zalicza się w poczet kosztów wykonania zastępczego.

Trzeba zaznaczyć, że legalizacja samowoli budowlanej nie jest obowiązkiem, lecz uprawnieniem inwestora.

Ogólne tło badanej problematyki

Od 1998 r. w Polsce systematycznie wzrastała liczba obiektów budowlanych realizowanych w poszczególnych latach, mimo że liczba wydawanych pozwoleń na budowę zmalała z 315 583 w 1998 r. do 162 623 w 2004 r.⁵

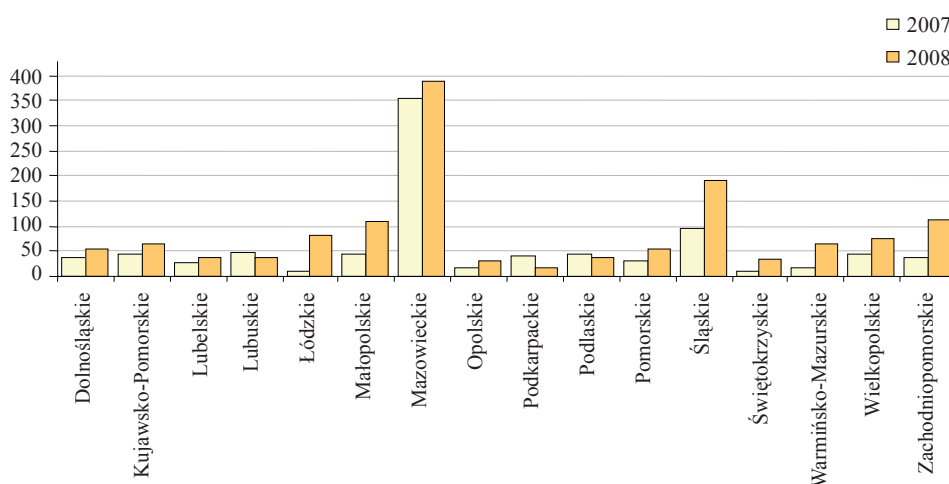
W 2008 r. nastąpił wzrost liczby zalegalizowanych budów do 1392 z 904 w 2007 r., tj. o 53,9%. Spośród nich największą liczbę stanowiły budynki jednorodzinne – 545, tj. 39,2%, gospodarczo-inwentarskie – 273, tj. 19,6%, oraz użyteczności publicznej – 58, tj. 4,2%. Najwięcej legalizacji odnotowano w województwach: mazowieckim – 387, śląskim – 191, zachodniopomorskim – 113 oraz małopolskim – 110.

W latach 2005–2008 zmniejszyła się liczba wydanych decyzji o nakazie rozbiórki obiektów budowlanych z 8259 w 2005 r. do 5099 w 2008 r. Systematycznie malała również liczba wykonanych rozbiórek – z 3768 w 2005 r. do 2642 w 2008 r., w tym najwięcej rozebrano budynków mieszkalnych – 152, a w tej grupie: 94 z powodu niewłaściwego użytkowania obiektu, 42 ponieważ obiekt powstał bez decyzji o pozwoleniu na budowę oraz 16 z powodu prowadzenia prac budowlanych niezgodnie z obowiązującymi przepisami.

⁵ Dane GUNB, *Ruch budowlany*.

Rysunek 1

Zalegalizowane obiekty budowlane w 2007 r. i w 2008 r. w podziale na województwa



Według danych GUNB, lata 2005–2008, *Ruch budowlany*.

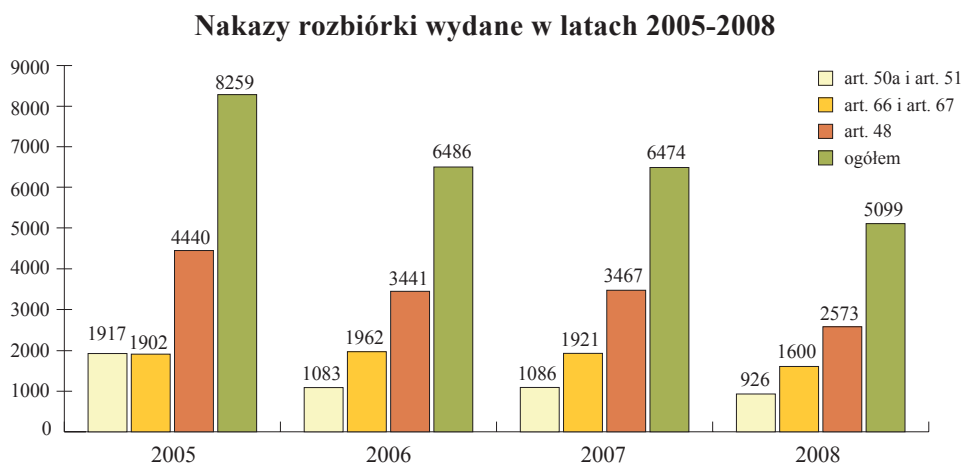
W 2008 r. wykonano 2642 decyzje o nakazie rozbiórki, orzeczone z tytułu:

- samowoli budowlanej (art. 48) – 1516 rozbiórek, co stanowiło 57,3% ich ogólnej liczby;
- realizacji budowy niezgodnie z warunkami pozwolenia na budowę (art. 50a i art. 51) – 248 rozbiórek, czyli 9,4% ogólnej liczby;
- niewłaściwego utrzymania obiektów budowlanych (art. 67) – 878 rozbiórek, tj. 33,2%.

Zmniejszyła się również liczba wszczętych postępowań egzekucyjnych⁶ – z 2595 w 2005 r. do 2216 w 2006 r. i 2127 w 2007 r. oraz 1395 w 2008 r., tj. o 46,2%. Spośród wszczętych w 2008 r. postępowań egzekucyjnych w wyniku wydania decyzji o nakazie rozbiórki największą liczbę stanowiły te dotyczące: rozbiórki budynków mieszkalnych – 732, w tym: 392 z tytułu niewłaściwego użytkowania obiektu, 216 z powodu wybudowania obiektu bez pozwolenia oraz 115 ponieważ prowadzono prace budowlane niezgodnie z obowiązującymi przepisami.

⁶ Dane GUNB, *Ruch budowlany*.

Rysunek 2



Według danych GUNB, *Ruch budowlany*, lata 2005–2008.

Cel i zakres kontroli

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w 2008 r. kontrolę legalizacji samowoli budowlanych oraz prawidłowości prowadzenia postępowań egzekucyjnych⁷. Badaniami objęto okres od 1 stycznia 2005 r. do 30 czerwca 2008 r., a przeprowadzono je w 25 jednostkach organizacyjnych, tj. w Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego (GUNB) oraz w 24 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego (PINB).

Celem kontroli była ocena działań organów nadzoru budowlanego w zakresie prawidłowego prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach legalizacji samowoli, w tym dotyczących wstrzymania robót budowlanych, wyznaczenia terminu uzupełnienia dokumentów niezbędnych do zalegalizowania samowoli, ustalania opłat legalizacyjnych oraz skuteczności postępowań egzekucyjnych.

Ustalenia kontroli

W 23⁸ badanych powiatowych inspektoratach przeprowadzono łącznie 23 700 kontroli obiektów, dotyczących samowoli budowlanych. W tej liczbie

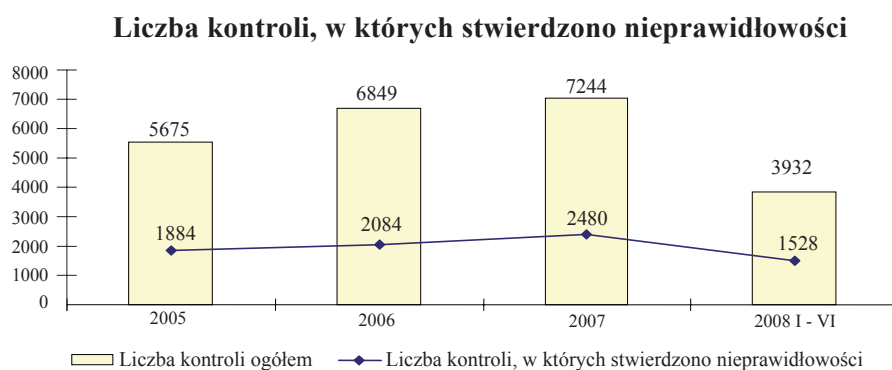
⁷ Informacja o wynikach kontroli legalizacji samowoli budowlanych oraz prawidłowości prowadzenia postępowań egzekucyjnych, NIK, maj 2009 r., nr ewid. 26/2009/P08115/KSR.

⁸ W jednym spośród skontrolowanych PINB nie prowadzono ewidencji kontroli.

10 379 (tj. 43,8%) stanowiły kontrole wykonane na skutek wszczętych z urzędu postępowań administracyjnych, 6020 (tj. 25,4%) – podjęte w wyniku skarg i interwencji, 5577 (tj. 23,5%) – planowe oraz 1724 (tj. 7,27%) – podejmowane w wyniku zgłoszeń urzędów i innych organów państwa.

Jak się okazało, wzrosła liczba nieprawidłowości stwierdzonych w czasie kontroli obiektów budowlanych przeprowadzonych przez powiatowych inspektorów – z 1884 w 2005 r. do 2480 w 2007 r. (tj. o 31,6%) i 1528 w I półroczu 2008 r.

Rysunek 3



Dane uzyskane podczas kontroli NIK (rys. 3, 4 i 5).

W badanym okresie, w 24 powiatowych inspektoratach wszczęto łącznie 473 postępowania legalizacyjne na podstawie art. 48 i art. 49b ustawy – *Prawo budowlane*.

NIK ustaliła, że prowadzono je z naruszeniem przepisów ustawy – *Prawo budowlane* i *Kodeks postępowania administracyjnego*.

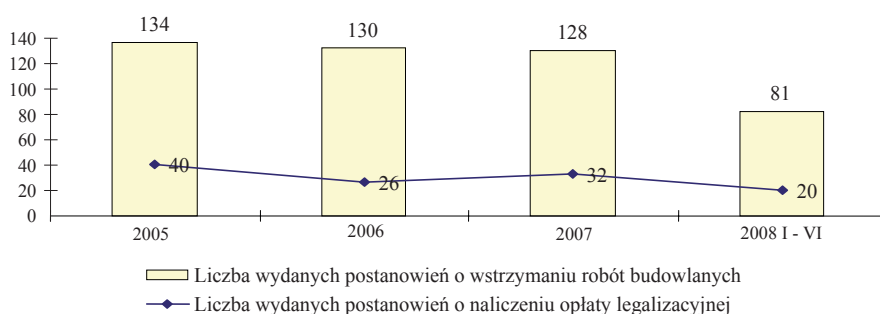
W 37,5% inspektoratów nieprawidłowo wszczynano postępowania administracyjne, tj. nie sprawdzano zgodności budowy z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisami techniczno-budowlanymi. Jaskrawym przykładem jest tu działalność Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Grodzisku Mazowieckim, który w 48 na 51 postępowania nie sprawdził, czy budowy spełniają wymagania prawne, oraz w Pabianicach, gdzie na 38 postanowień było aż 31 decyzji błędnych.

Zbyt powolne podejmowanie czynności w postępowaniu administracyjnym stwierdzono w 16,6% powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego, co było niezgodne z art. 12 ustawy – *Kodeks postępowania administracyjnego*.

Postanowienia o wstrzymaniu prowadzenia robót wydawano nawet po upływie 2 lat od momentu stwierdzenia samowoli budowlanej.

Rysunek 4

Wszczęte postępowania legalizacyjne



W prawie 30% powiatowych inspektoratów nieprawidłowo wydawano postanowienia o naliczeniu opłaty legalizacyjnej – to znaczy niezgodnie z przepisami art. 59f ustawy – *Prawo budowlane* ustalano jej wysokość, wadliwie określając kategorię obiektu budowlanego.

Na przykład, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Łodzi, legalizując budowę pawilonu gastronomicznego, naliczył opłatę w kwocie 25 tys. zł, zaliczając ten obiekt do kategorii III według załącznika do *Prawa budowlanego*, która obejmuje „inne niewielkie budynki, jak: domy letniskowe, budynki gospodarcze, garaże do dwóch stanowisk włącznie”. Opłata legalizacyjna została zaniżona o 350 000 zł, ponieważ pawilon gastronomiczny powinien być zakwalifikowany do kategorii XVII, która dotyczy budynków handlu, gastronomii i usług.

Niektórzy inspektorzy pozwalali uniknąć opłat, przyjmując korzystne dla inwestorów, ale niezgodne z prawem interpretacje przepisów. Dwóch powiatowych inspektorów nadzoru zalegalizowało 4 obiekty budowlane bez ustalenia wysokości opłaty legalizacyjnej, co było niezgodne z art. 49 w związku z art. 48 ustawy – *Prawo budowlane*. Przykładowo, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Hrubieszowie w 3 postępowaniach dotyczących legalizacji nadbudowy lub rozbudowy budynku mieszkalnego, wykonanej bez wymaganego pozwolenia, nieprawidłowo przeprowadził postępowanie legalizacyjne, wydając decyzje na podstawie art. 50 i 51 ustawy. Zgodnie z art. 28 ustawy, postępowania dotyczące tego rodzaju robót można było rozpocząć tylko po uzyskaniu pozwolenia na budowę.

Dlatego też postępowania w sprawie legalizacji nadbudowy lub rozbudowy należało prowadzić na podstawie art. 48 ustawy i ustalić opłatę legalizacyjną.

Stosowanie niewłaściwej podstawy prawnej przy wszczynaniu postępowań administracyjnych w zakresie legalizacji samowoli rażąco narusza porządek prawny ustalony przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawy – *Prawo budowlane*. Skutkuje to bowiem zaniżeniem bądź pominięciem ustalenia wysokości oraz obowiązku wniesienia przez inwestora opłaty legalizacyjnej, co może wskazywać na wystąpienie zjawisk korupcyjnych.

Ponadto stwierdzono, że Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Łodzi, nie mając do tego kompetencji, opłatę legalizacyjną w wysokości 5 tys. zł rozłożył na 12 miesięcznych rat, bez naliczenia opłaty prolongacyjnej wynikającej z § 11 pkt 2 rozporządzenia ministra finansów z 22 sierpnia 2005 r. w sprawie naliczania odsetek za zwłokę oraz opłaty prolongacyjnej, a także zakresu informacji, które muszą być zawarte w rachunkach⁹. Organem uprawnionym do rozłożenia opłaty na raty był Wojewoda Łódzki.

Jedna czwarta powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego nie miała aktualnych i rzetelnych danych o terminach i kwotach opłat legalizacyjnych wniesionych na rachunek wojewody. Stwierdzono rozbieżności w rejestrowanych wysokościach kwot między powiatowymi inspektorami a właściwymi wojewodami. W ocenie NIK, brak prawidłowych danych uniemożliwił rzetelne prowadzenie postępowań, w tym terminowe wydawanie decyzji i egzekwowanie obowiązków od inwestorów.

Bez wniesienia stosownej opłaty mogły zostać zalegalizowane obiekty powstałe od 1 stycznia 1995 r. do 10 lipca 1998 r., które były użytkowane przez co najmniej 5 lat przed 11 lipca 2003 r., oraz nie były wszczęte przez organ nadzoru budowlanego postępowania administracyjne w sprawie ich nielegalnego wybudowania (art. 3 ust. 1 ustawy z 10 maja 2007 r. o zmianie ustawy – *Prawo budowlane* oraz niektórych innych ustaw¹⁰). W połowie skontrolowanych powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego stwierdzono przypadki legalizacji samowolnie wybudowanych obiektów spełniających wymienione wyżej warunki. Spośród 12 inspektorów prowadzących te postępowania 2 wydało decyzje o pozwoleniu na użytkowanie obiektów bez sprawdzenia, w jakim okresie zostały wybudowane.

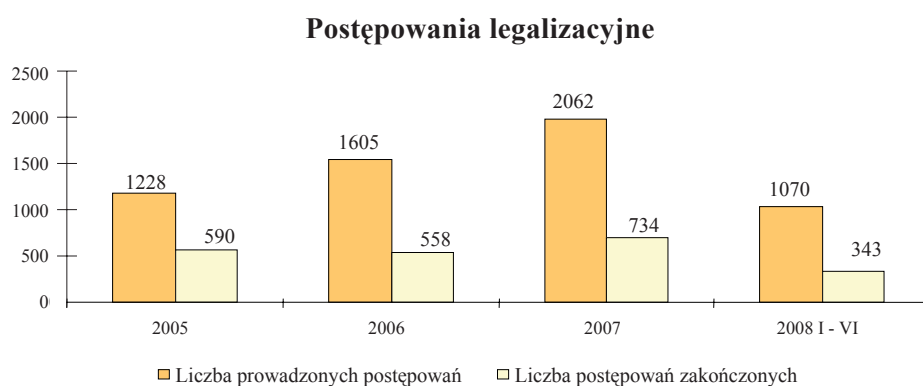
W latach 2005 – I półrocze 2008 powiatowe inspektoraty przeprowadziły łącznie 5965 postępowań administracyjnych w sprawie legalizacji obiektów budowlanych. W tym okresie nastąpił stopniowy wzrost liczby postępowań – z 1228 w 2005 r.

⁹ DzU nr 165, poz. 1373.

¹⁰ DzU z 2007 r., nr 99, poz. 665.

do 2062 w 2007 r. (tj. o 67,9%) i 1070 w I półroczu 2008 r. Zwiększyła się również liczba zakończonych – z 590 w 2005 r. do 734 w 2007 r. (tj. o 24,4%) i 343 w I półroczu 2008 r.¹¹

Rysunek 5



Ponad jedna trzecia inspektorów wydawała decyzje o zatwierdzeniu projektu i pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych niezgodnie z przepisami *Prawa budowlanego*, a także prowadziła postępowania administracyjne w sprawie legalizacji samowoli, pomimo niewniesienia przez inwestorów opłaty legalizacyjnej w wyznaczonym terminie.

W 70,6% powiatowych inspektoratów kontynuowano postępowania administracyjne pomimo niewywiązywania się inwestorów z obowiązku terminowego przedstawienia dokumentów niezbędnych do zalegalizowania samowoli budowlanej, określonego w art. 48 ust. 3 i art. 49b ust. 2 *Prawa budowlanego* oraz ustawie – *Kodeks postępowania administracyjnego*. Przypadki takie stwierdzono między innymi w Giżycku, Białymstoku i Bielsku Podlaskim. Nie wydano tam również decyzji o nakazie rozbiórki, chociaż nakazywało je prawo. Zdaniem NIK, bezczynność powiatowych inspektorów w tej kwestii sprzyjała nieprzestrzeganiu przepisów prawa budowlanego przez inwestorów.

Ponadto połowa inspektorów nie sprawdzała, czy inwestorzy po wydanym nakazie wstrzymali roboty budowlane, w tym Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Grodzisku Mazowieckim – w 34 na 35 skontrolowanych postępowań oraz Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Świnoujściu – w 20 na

¹¹ Por. pkt 5.1.3. omawianej *Informacji o wynikach kontroli...*

25 postępowań. Czterej inspektorzy, we Wrocławiu i Policach, nie sprawdzali wykonania innych nakazów, dotyczących przerwania robót, rozbiórki obiektów budowlanych oraz doprowadzenia ich do stanu poprzedniego lub zgodnego z prawem.

Jeżeli inwestorzy uchylają się od wykonania rozbiórki obiektu, powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego powinni zastosować środki egzekucyjne, prowadzące bezpośrednio do wykonania obowiązku – decyzji o nakazie rozbiórki. Środkiem takim jest między innymi grzywna służąca przymuszeniu do przeprowadzenia rozbiórki oraz wykonanie zastępcze decyzji.

W jednej czwartej powiatowych inspektoratów grzywny stosowano ze znaczną zwłoką. Jaskrawym przykładem jest Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Kłodzku, który grzywnę nałożył po upływie ponad 2,5 roku od wydania decyzji. Z kolei w 10 inspektoratach stwierdzono w prowadzonych postępowaniach przesłanki do zastosowania środka egzekucyjnego w postaci wykonania zastępczego, lecz tylko w 3 spośród nich wszczęto postępowania w tym trybie.

Powiatowi inspektorzy przewlekłe i z naruszeniem przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji prowadzili postępowania egzekucyjne w sprawach samowoli budowlanych. W połowie skontrolowanych jednostek wszczynano postępowania ze znaczą zwłoką, nawet po upływie 11 miesięcy od dnia wystawienia upomnienia, pomimo obowiązku uczynienia tego niezwłocznie – zgodnie z art. 15 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Obowiązkiem inspektorów jest powiadamianie organów ścigania o uzasadnionym podejrzeniu przestępstwa w wypadku samowoli budowlanych wskazanych w art. 90 ustawy – *Prawo budowlane*. Dotyczyło to m.in. wykonywania robót budowlanych przez inwestora bez pozwolenia na budowę oraz ich prowadzenia bez zgłoszenia. Obowiązek powiadamiania wynika z art. 304 § 2 ustawy z 6 marca 1997 r. – *Kodeks postępowania karnego*¹², jednak połowa inspektorów nie przestrzegala go.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego (GINB), jako centralny organ administracji rządowej, podejmował działania zmierzające do poprawy funkcjonowania organów nadzoru budowlanego stopnia powiatowego. Przeprowadził 129 kontroli, obejmujących 1507 postępowań administracyjnych, w tym 596 badających samowole budowlane oraz 762 postępowania egzekucyjne. Z ich wynikami zapoznał organy nadzoru budowlanego, przesyłając im analizy pokontrolne oraz

¹² DzU 1997 r., nr 89, poz. 555, ze zm.

omawiając je na naradach, szkoleniach i warsztatach. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego nie zwiększył jednak liczby kontroli sprawdzających prowadzenie postępowań w sprawach legalizacji samowoli budowlanych oraz dotyczących postępowań egzekucyjnych, mimo że powiatowi inspektorzy nie w pełni realizowali zalecenia pokontrolne. Kontrole sprawdzające, przeprowadzone w 2007 r. w 7 powiatowych inspektoratach wykazały, że w 6 nie wykonano w całości lub w części owych zaleceń.

Ponadto GINB zorganizował 13 szkoleń, narad i warsztatów z zakresu stosowania przepisów prawa dotyczących prowadzenia postępowań legalizacyjnych i egzekucyjnych oraz delegował pracowników GUNB do uczestnictwa i prowadzenia wykładów w 7 szkoleniach, naradach i warsztatach organizowanych przez wojewódzkich inspektorów nadzoru dla pracowników inspektoratów powiatowych. Działalność informacyjno-szkoleniowa nie doprowadziła jednak do istotnej poprawy w prowadzeniu postępowań dotyczących legalizacji samowoli budowlanych oraz egzekucyjnych. Jedną z przyczyn była bowiem także znaczna fluktuacja kadr, zbyt mała liczba pracowników zatrudnionych w powiatowych inspektoratach oraz niepełne wykorzystanie etatów przewidzianych dla pracowników merytorycznych. Zdaniem NIK, wpłynęła na to między innymi mała atrakcyjność zarobków. Średnie wynagrodzenie wzrosło co prawda z 2358 zł w 2005 r. do 3145 zł w I półroczu 2008 r., tj. o 33,4%, ale nadal odbiegało od zarobków proponowanych przez firmy budowlane pracownikom o tak wysokich kwalifikacjach zawodowych.

*

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła prowadzenie przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego postępowań administracyjnych dotyczących legalizacji samowoli budowlanych oraz postępowań egzekucyjnych.

Postępowania administracyjne w sprawach samowoli budowlanych prowadzono z naruszeniem terminów określonych w *Prawie budowlanym* i ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a decyzje nakazujące rozbiórkę obiektów wydawano ze znaczną zwłoką w stosunku do stwierdzenia naruszeń prawa. Nieprawidłowości w działalności organów nadzoru budowlanego szczególnie powiatowego dotyczyły głównie ustalania wysokości opłaty legalizacyjnej oraz niezrealizowania obowiązku zawiadamiania organów ścigania, nałożonego ustawą – *Kodeks postępowania karnego*.

Przewlekłość postępowania, wydawanie wadliwych rozstrzygnięć i naruszanie przepisów ustawowych świadczy o niskiej skuteczności nadzoru budowlanego stopnia powiatowego.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego ma ograniczoną, w świetle obowiązujących przepisów prawa, możliwość oddziaływania na powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, w związku z tym zasadne jest dostosowanie kadrowe i organizacyjne organów nadzoru budowlanego w celu zapewnienia realizacji zadań nałożonych ustawą – *Prawo budowlane*. Wniosek ten wynika z ustaleń kontroli dotyczącej funkcjonowania nadzoru budowlanego, przeprowadzonej w 2005 r.¹³ Z tej samej kontroli¹⁴ pochodzi również wniosek dotyczący rozważenia możliwości opracowania projektu ustawy nowelizującej ustawę – *Prawo budowlane* w zakresie ustalania wysokości opłaty legalizacyjnej, określonej w art. 59f ust. 2 w związku z art. 49 ust. 2, przez wprowadzenie współczynnika różnicującego obiekty budowlane w zależności od powierzchni, a wyniki niniejszej kontroli także świadczą o konieczności jego realizacji.

Ustalenia kontroli wskazują, że egzekwowanie przepisów *Prawa budowlanego* oraz dotyczących postępowania egzekucyjnego w administracji stanowi poważny problem dla organów nadzoru budowlanego szczebla powiatowego. Jest to konsekwencją nie tylko trudnej problematyki egzekucji, ale także znacznej fluktuacji kadr oraz niskich wynagrodzeń w tych służbach.

Skuteczność organów administracji publicznej jest tymczasem oceniana przez pryzmat sprawności realizacji nałożonych prawem zadań i obowiązków. Nieprawidłowe działania inspektoratów osłabiają autorytet nadzoru budowlanego, nie sprzyjają też przestrzeganiu przepisów przez obywateli.

Marzanna Lipińska
Tomasz Emiljan
Departament Środowiska, Rolnictwa
i Zagospodarowania Przestrzennego NIK

¹³ Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania nadzoru budowlanego, nr ewid. 28/2006/P05106/KSR.

¹⁴ Patrz przypis 13.

RELACJE, POLEMIKI

Zygmunt Kukula

PODSTAWY KARANIA ZA PRZESTĘPSTWA WYMIERZONE W INTERESY MAJĄTKOWE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Mienie jednostek samorządu terytorialnego (JST) jest rodzajem mienia publicznego, przeznaczonym do realizacji wyłącznie zadań publicznych¹. Do jego identyfikacji wprowadzono określenie – mienie komunalne. Mając na względzie postanowienia ustaw samorządowych, przez to pojęcie należy rozumieć własność i inne prawa majątkowe przysługujące bezpośrednio bądź pośrednio samorządom wszystkich szczebli, które dysponując nim, prowadzą gospodarkę komunalną². W prawie karnym zagwarantowano im ochronę przed ewentualnym popełnieniem nadużyć.

Przedmiotem opracowania są przepisy prawa karnego materialnego, które można zastosować w ochronie szeroko pojmowanych interesów majątkowych samorządów, obejmujących nie tylko majątek jako pewną wydzieloną substancję, ale też wszelkie decyzje i posunięcia JST o charakterze ekonomicznym.

Przestępstw przeciwko interesom majątkowym samorządów może dopuścić się każdy, mowa będzie jednak wyłącznie o tych, których sprawcami mogą być osoby pracujące w samorządowych strukturach organizacyjnych, a zatem mające wpływ na kształtowanie tych interesów. Na potrzeby niniejszego artykułu zostały wyodrębnione trzy grupy przepisów karnych, uwzględniające najbardziej prawdopodobne warianty możliwych do popełnienia czynów karalnych. Grupę pierwszą tworzą nadużycie zaufania i nadużycie funkcji, drugą przepisy związane

¹ C. Banasiński [w:] *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjno-prawne*, pod red. M. Wierzbowskiego i M. Wyrzykowskiego, Warszawa 1998, s. 119 i n.

² Art. 2 ustawy z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (DzU z 1997 r., nr 9, poz. 43, ze zm.).

z ochroną interesów majątkowych w procesach aktywnego pozyskiwania środków i usług. Ostatnia grupa to przepisy będące uzupełnieniem wymienionych wcześniej, znajdujące zastosowanie obok lub zamiast nich, w wypadku braku wystarczających dowodów na popełnienie innych przestępstw.

W ustawach o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r.³ i powiatowym z 5 czerwca 1998 r.⁴ wprowadzono dla osób zarządzających mieniem obowiązek zachowania szczególnej staranności przy sprawowaniu zarządu oraz obowiązek ochrony tegoż mienia. Warunek szczególnej staranności oznacza, że miara staranności, jakiej wymaga się w stosunkach danego rodzaju, zwiększa się gdy przedmiotem podjętych działań i czynności jest mienie komunalne⁵. W ustawie o samorządzie gminnym nakaz ten znajduje się w art. 50, zaś w art. 30 ust. 2 pkt 3 doprecyzowano, że gospodarowanie mieniem komunalnym jest domeną wójta (burmistrza, prezydenta). Ustawa o samorządzie powiatowym ten sam nakaz zawiera również w art. 50, z zaznaczeniem, że to zarząd powiatu jest adresatem owej normy, co potwierdza art. 32 ust. 2 pkt 3. Przepisu tego nie ma natomiast w ustawie z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁶.

Nadużycie zaufania oraz funkcji jako podstawy odpowiedzialności karnej

Podstawowym przepisem mogącym znaleźć zastosowanie w tego typu sprawach jest z pewnością art. 296 *Kodeksu karnego*⁷, penalizujący przestępstwo nadużycia zaufania we wszystkich jego odmianach. Zgodnie z § 1, zakresem karalności obejmuje on osobę, która będąc obowiązana na podstawie przepisu ustawy, decyzji właściwego organu lub umowy do zajmowania się sprawami majątkowymi lub działalnością gospodarczą osoby fizycznej, prawnej albo jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej, przez nadużycie udzielonych jej uprawnień lub niedopełnienie ciążącego na niej obowiązku wyrządza temu podmiotowi znaczną szkodę majątkową. Sytuacje szczególne z § 2,3,4 są zagrożone wyższą karą w wypadku działania w celu osiągnięcia korzyści majątkowej kosztem wspomnianego podmiotu bądź wyrządzenia szkody majątkowej w wielkich rozmiarach, a łagodniejszą, kiedy sprawca działa nieumyślnie. W § 5 omawianego

³ T.j. DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1591, ze zm.

⁴ T.j. DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1592, ze zm.; zob. szerzej na ten temat B. Dolnicki, R. Cybulska, J. Glumińska-Pawlic, I. Jagoda, C. Martysz, A. Taniewska-Banacka, A. Wierzbica: *Ustawa o samorządzie powiatowym*, wyd. II, Warszawa 2007.

⁵ Por. Z. Niewiadomski: *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Bydgoszcz-Warszawa, 2001, s. 149.

⁶ T.j. DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1590, ze zm.

⁷ DzU z 1997 r., nr 88, poz. 533, ze zm.

przepisu zawarto tzw. klauzulę niekaralności, stosowaną gdy sprawca przed wszczęciem postępowania karnego dobrowolnie naprawił w całości wyrządzoną szkodę. Mankamentem przedstawionych rozwiązań jest ograniczenie możliwości wykorzystania tego przepisu jedynie do przypadków, w których stwierdzono wyrządzenie znacznej szkody majątkowej rozumianej zgodnie z art. 115 § 5 k.k. jako mienie, którego wartość w chwili popełnienia czynu zabronionego przekracza dwustukrotną wysokość najniższego miesięcznego wynagrodzenia (w 2009 r. wynosiło ono 1276 zł). Szkada w wielkich rozmiarach musi być oceniana przez pryzmat art. 115 § 6 k.k., a stanowi ona równowartość mienia, które w chwili popełnienia czynu zabronionego przekracza tysiąckrotność najniższego miesięcznego wynagrodzenia. W pozostałych wypadkach, gdy udokumentowana wysokość szkody nie przekroczy najniższego z pułapów, w pewnych sytuacjach i przy spełnieniu określonych wymagań, powstaną warunki do skorzystania z zastępczej ochrony, przewidzianej w przepisach art. 585 *Kodeksu spółek handlowych* lub art. 231 *Kodeksu karnego*, o tym jednak w dalszej części.

Pojęcie spraw majątkowych w doktrynie prawa karnego rozumiane bywa jako „wszystko, co związane jest z majątkiem i sytuacją majątkową danego podmiotu”⁸. Leon Peiper reprezentował pogląd, że dotyczy ono takich czynności, jak zarządzanie mieniem, zawieranie umów przenoszących własność, obciążanie majątku, zawarcie ugody sądowej dotyczącej majątku⁹. Czynność wykonawcza zajmowania się sprawami majątkowymi mieści w sobie stan faktyczny, w którym sprawca jest zobowiązany bądź uprawniony do podejmowania decyzji dotyczących majątku podmiotu, z którym w sensie prawnym jest związany. Stanowisko zajmowane przez sprawcę musi cechować przy tym samodzielność decyzyjna¹⁰. Zdaniem Witolda Świdy, dotyczy to pełnienia przez sprawcę obowiązków opiekuna i zarządcy majątku, a tym samym samodzielnego dbania o wzrost tego majątku i zapobieganie stratom¹¹. Nawet jednorazowe dokonanie czynności tego rodzaju zawiera się w pojęciu zajmowania się sprawami majątkowymi, nie obejmuje jednak czynności ściśle wykonawczych¹².

Posiadane uprawnienia do zajmowania się sprawami majątkowymi wynikają, po pierwsze, ze wspomnianych wcześniej ustaw o samorządzie gminnym, powiatowym oraz o pracownikach samorządowych, a następnie z decyzji właściwego organu

⁸ P. Kardas [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz do kodeksu karnego*, t. 3, Kraków 1999, s. 280.

⁹ L. Peiper: *Komentarz do kodeksu karnego*, Kraków 1936, s. 580

¹⁰ A. Marek: *Komentarz do kodeksu karnego. Część szczególna*, Warszawa 2000, s. 330.

¹¹ W. Świda: *Prawo karne*, Warszawa 1982, s. 566.

¹² L. Peiper, op. cit., s. 580.

samorządu terytorialnego, także decyzji komunalnych jednostek organizacyjnych¹³, bądź z umów prawa cywilnego¹⁴. Wyłączona spod zakresu art. 296 k.k. jest natomiast odpowiedzialność osób zawierających umowy, o których mowa w art. 3 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej. Przepis ten dopuszcza, aby jednostki samorządu terytorialnego mogły powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, prawnym lub jednostkom organizacyjnym niemającym osobowości prawnej, w drodze umowy na zasadach ogólnych, z zastosowaniem przepisów o zamówieniach publicznych. Przyczyna tego wyłączenia wynika głównie z tego, iż powierzenie przez samorząd komu innemu zadań do realizacji nie prowadzi do przeniesienia na podmiot będący stroną umowy odpowiedzialności publicznoprawnej za wykonywanie zadań własnych tej jednostki. Poza tym umowa taka powinna w sposób szczegółowy określać warunki wykonywania zadań oraz umożliwiać władzom samorządowym ingerencję w działalność tego zewnętrznego podmiotu w niezbędnych wypadkach, z punktu widzenia art. 1 ust. 2 tej ustawy. W podanym przykładzie trudno jest przypisać osobom kierującym podmiotami prywatnymi samodzielność decyzyjną, nawet jeśli przekazano im majątek niezbędny do wykonywania zadań wynikających z umowy.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się element statyczny i dynamiczny, gdy mowa jest o zajmowaniu się sprawami majątkowymi¹⁵. Odgrywa to rolę przy rozpatrywaniu możliwości powstania szkody podczas prowadzenia spraw majątkowych jednostek samorządu terytorialnego. Element statyczny oznacza dbałość o zachowanie substancji powierzonego w zarząd mienia oraz ochronę przed uszczerbkiem, pomniejszeniem bądź pogorszeniem stanu interesów majątkowych, zaś dynamiczny – to wykorzystanie powierzonego mienia w taki sposób, by zostało ono powiększone lub wzrosła jego wartość¹⁶. Gdy osiągnięcie zysku nie jest podstawowym celem, element dynamiczny sprowadza się do takiego gospodarowania majątkiem, aby zagwarantować optymalną realizację postawionych zadań. Samorząd terytorialny wykonuje zadania użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. W następstwie tego samodzielność decydowania o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników mienia komunalnego – co gwarantuje art. 45 ust. 1

¹³ S. Giżowska-Szarek: „Zajmowanie się sprawami majątkowymi i działalnością gospodarczą” jako znamień przestępstwa z art. 296 § 1 k.k., „Prokuratura i Prawo” nr 7-8/2007, s. 152.

¹⁴ O. Górnioł: *Przestępstwa gospodarcze. Rozdział XXXVI i XXXVII k.k. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 17.

¹⁵ H. Pracki: *Nowe rodzaje przestępstw gospodarczych*, „Prokuratura i Prawo” nr 1/1995, s. 44.

¹⁶ J.w., s. 44.

ustawy o samorządzie gminnym – ulega daleko idącym ograniczeniom. Gmina może jedynie decydować, które ze zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej zrealizować najpierw, a które później. Przy wykonywaniu zadań użyteczności publicznej trudno jest wymagać osiągnięcia zysków, często jest to wręcz niemożliwe¹⁷. Ewentualny zarobek może zostać osiągnięty, lecz nie jest on podstawą tej działalności¹⁸. Można zatem przyjąć, że wyłączona zostaje możliwość ponoszenia odpowiedzialności karnej na podstawie art. 296 k.k. za normalne prowadzenie spraw majątkowych podczas realizacji zadań użyteczności publicznej, chyba że straty zostały spowodowane przez sprawcę w wyniku świadomego działania, ocenianego i tak w kontekście niedochodowości tej sfery gospodarki komunalnej. Abstrahując od wcześniejszych spostrzeżeń, należy zaznaczyć, że brak obowiązku osiągnięcia zysku nie może jednocześnie usprawiedliwiać przyzwolenia na ponoszenie strat nadmiernych i nieuzasadnionych.

Warto nawiązać do celów, na jakie może zostać przeznaczony mienie komunalne, pamiętając przy tym, że gmina wykonuje zarówno zadania własne, jak i zlecone, ponieważ nie pozostanie to bez wpływu na ocenę karnoprawną popełnionego czynu. Należałoby zacząć od braku przeszkód prawnych do zmiany przeznaczenia majątku własnego gminy na inne niż dotychczas cele albo też do jego zbycia, jeżeli jest niepotrzebny do ich realizacji bądź jego przydatność okaże się znikoma przy wykonywaniu zadań własnych. Jednocześnie wykluczona zostaje swoboda rozporządzania przez gminę majątkiem przeznaczonym do wykonywania zadań zleconych, przez co nie można z niego korzystać w inny sposób, niż wymaga tego realizacja zadań¹⁹. Całkowicie inaczej wygląda to jednak gdy działalność będzie prowadzona poza sferą użyteczności publicznej, a celem równoległym z zaspakajaniem potrzeb wspólnoty stanie się osiągnięcie zysku, a co za tym idzie, pojawi się nieodłączny element ryzyka występującego przy jej prowadzeniu. Utrwalił się przy tym pogląd, że sfera użyteczności publicznej uznawana jest za niekomercyjną, natomiast pozostałe formy aktywności są komercyjne²⁰. Wziąwszy pod uwagę charakter zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych, nie budzi wątpliwości, iż prowadzona przez nie działalność musi opierać się na zasadach opłacalności.

¹⁷ Por. M. Ciepela: *Formy komunalnej działalności gospodarczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” nr 6/2001 i wymieniona tam literatura.

¹⁸ Por. M. Ciepela: *Pozycja prawna jednostki samorządu terytorialnego*, „Rejent” nr 12/2001, s. 55.

¹⁹ Z. Niewiadomski (red.): *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Bydgoszcz-Warszawa 2001, s. 145.

²⁰ Z. Niewiadomski, J. Szreniawski: *Problem dopuszczalności działalności gospodarczej samorządu terytorialnego*, „Rejent” nr 5/1994, s. 32; Z. Niewiadomski [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski: *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000, s. 158-159; R. Szarek: *Głosa do postanowienia SN z 19.10.1999, III CZ 112/99*, „Samorząd Terytorialny” nr 11/2000, s. 68.

Pojawia się zatem ewentualność ponoszenia odpowiedzialności karnej na podstawie art. 585 k.s.h., jeżeli działalność gospodarcza jednostki samorządowej bądź jej część oparte zostały na przepisach *Kodeksu spółek handlowych*. Zastosowanie tego przepisu wydaje się łatwiejsze, gdyż znamieniem przestępstwa jest już samo działanie na szkodę spółki; przepis nie wymaga – jak to ma miejsce w wypadku czynu z art. 296 k.k. – wyrządzenia znacznej szkody, wystarcza tylko zagrożenie jej wystąpieniem. W rozpatrywanej sytuacji ochrona prawnokarna przysługuje spółce samorządowej w procesie jej tworzenia, w trakcie normalnej działalności oraz w procesie jej likwidacji.

Działania na szkodę mogą przybierać oprócz form aktywnych także postać zaniechań, co oznacza niepodjęcie działania, do którego sprawca był zobligowany przez normę prawną. Zgodnie ze znowelizowanym art. 13 § 1 k.s.h., za zobowiązania spółki odpowiadają solidarnie spółka i osoby, które działały w jej imieniu, w efekcie bowiem jednostka samorządowa bez względu na to, czy tworzy ją samodzielnie, czy z innymi założycielami, będzie ponosiła nieograniczoną odpowiedzialność majątkową za jej zobowiązania. Dlatego też przedstawiciele samorządu powinni zachować szczególną ostrożność, aby uchronić się przed zaniechaniami, a przez to przed możliwą odpowiedzialnością karną z art. 585 k.s.h., chociażby tylko za uchybienia w nadzorze podczas procesu organizacji spółki. Ograniczenie się przez gminę jedynie do roli dostawcy kapitału zakładowego, a następnie prezentowanie postawy pasywnej, musi być oceniane ujemnie w kontekście odpowiedzialności karnej. Inaczej rzecz wygląda z punktu widzenia przepisów art. 10 ust. 3 ustawy o gospodarce komunalnej. Za działanie na szkodę spółki nie będzie uznawane nabywanie przez gminę akcji lub udziałów w spółkach zajmujących się działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz JST, zaś w relacji do innych spółek ważnych dla rozwoju gminy, także w razie pogorszenia się ich kondycji ekonomiczno-finansowej. Wykładnia pojęcia spółki ważnej dla rozwoju gminy musi mieć charakter zawężający, przez wskazanie koniecznego związku z interesem lokalnym²¹, w przeciwnym bowiem razie może prowadzić do nadużyć i patologii. Jeśli odpowiedzialność za czyn popełniony z art. 296 § 1–3 k.k. zbiegnie się z przewidzianą w art. 585 k.s.h., wówczas zastosowanie tego drugiego przepisu powinno zostać wyłączone, ponieważ wyrządzenie znacznej szkody majątkowej musi być poprzedzone podjęciem działania na jej szkodę²².

²¹ C. Banasiński, M. Kulesza: *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 93.

²² O. Górniok: *Prawo karne gospodarcze*, Toruń 1997, s. 136.

Wykorzystanie przepisu art. 231 k.k. do ochrony interesów majątkowych jednostek samorządu terytorialnego stanie się możliwe, chociaż jest ograniczone ze względu na zawarte w nim określenie podmiotu przestępstwa, którym może wyłącznie być funkcjonariusz publiczny. W podmiotach gospodarki komunalnej nie każdy jednak może być zaliczony do tego kręgu. Zgodnie z wykładnią art. 115 § 13 k.k., na płaszczyźnie samorządowej funkcjonariuszami publicznymi są radni (ci jednak nie zajmują się prowadzeniem spraw majątkowych), następnie osoby będące pracownikami jednostek samorządu terytorialnego, chyba że pełnią wyłącznie czynności usługowe, a także inne osoby w zakresie, w którym są uprawnione do wydawania decyzji administracyjnych. W strukturach samorządu gminy jest to wójt, burmistrz, prezydent miasta, skarbnik, a poza tym starosta – gdy dotyczy to majątku powiatu. Niezależnie od powyższego, wójt (burmistrz, prezydent) może udzielić w tym zakresie upoważnienia kierownikom gminnych jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej (zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze). Na szczeblu powiatowym upoważnienie mogą otrzymać, a tym samym staną się funkcjonariuszami publicznymi w rozumieniu art. 231 § 1 k.k., imiennie wskazani pracownicy starostwa, kierownicy służb powiatowych i inspekcji oraz kierownicy jednostek organizacyjnych powiatu. Podobne rozwiązania pojawiają się na szczeblu województwa. O sposobie wykonywania praw majątkowych należących do wojewódzkich osób prawnych decydują samodzielnie te osoby, w granicach przewidzianych przez ustawy. Samodzielność ta ulega jednak ograniczeniu, gdy mowa o nieodpłatnym rozporządzeniu mieniem, zbyciu nieruchomości służącej do powszechnego użytku lub do bezpośredniego zaspokajania potrzeb publicznych. W omawianym kontekście artykuł 231 k.k. powinien znaleźć swoje zastosowanie, o ile sprawca dopuścił się czynu działając na szkodę interesu publicznego, jakim niewątpliwie są interesy majątkowe samorządów. W doktrynie nie ma sporu, co do tego, że interes publiczny to interes ogółu obywateli wraz z interesem władz i urzędów samorządowych²³. Sam przepis nie zawiera żadnych ograniczeń w kształtowaniu pojęcia szkody dla wspomnianego interesu, zatem uzasadniona jest szeroka wykładnia obejmująca zarówno szkodę materialną, jak i niematerialną²⁴. Szkoda taka musi być zmianą w świecie zewnętrznym, niebędącą samym tylko zachowaniem się sprawcy, lecz w wyniku tego zachowania powstała²⁵.

²³ L. Peiper, op. cit. s. 617; R. Góral, O. Górniok: *Przestępstwa przeciwko instytucjom i wymiarowi sprawiedliwości. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 107; W. Jaroń: *Przestępstwa w systemie zamówień publicznych*, „Prokuratura i Prawo” nr 4/ 2004, s. 100.

²⁴ Uchwała SN z 23.06.1992 r., OSNKW 1992, poz. 63.

²⁵ R. Góral, O. Górniok, op. cit., s. 110.

Przepis ten jest próbą uszczelnienia ochrony interesów majątkowych jednostek samorządu terytorialnego, a jednocześnie nie koliduje z ogólnymi zasadami odpowiedzialności karnej. Jednak to, co może nasuwać pewne wątpliwości przy jego stosowaniu, wynika z braku w jego treści wyraźnego odwołania się do obowiązków związanych z zajmowaniem się sprawami majątkowymi, zamiast których ustawodawca umieścił zwroty „uprawnienia” i „obowiązki”. Przypisując odpowiedzialność karą na tej podstawie prawnej, należy najpierw ustalić zakres uprawnień i obowiązków przyznanych sprawcy w świetle aktualnie obowiązujących przepisów²⁶, a następnie fakt ich przekroczenia względnie niedopełnienia²⁷. Proponowana interpretacja bierze się stąd, że skoro – odwołując się do art. 296 § 1 k.k. – nie odpowiada ten, kto spełnia czynności ściśle wykonawcze, to może ponieść odpowiedzialność, lecz na podstawie art. 231 k.k., jeśli wykonując polecenie służbowe przekroczy lub niedopełni zawartego w nim umocowania do działania. Polecenie służbowe, nawet jednorazowe, jest podstawą odpowiedzialności karnej na zasadzie art. 231 k.k.²⁸ Proponowane rozwiązanie ułatwia przypisanie odpowiedzialności karnej gdy wyrządzono szkodę, której rozmiar nie mieści się w pojęciu znacznej szkody, o czym mowa w art. 296 § 1 k.k.

Jeżeli sprawca jako funkcjonariusz publiczny był zobowiązany ustawowo do zajmowania się sprawami majątkowymi i wyrządził szkodę, a nie przekracza ona granic znacznej szkody, to poniesie karnoprawne konsekwencje na podstawie art. 231 k.k., zamiast przewidzianych w art. 296 k.k.

Przykładem ilustrującym reguły odpowiedzialności karnej na tych podstawach prawnych, specyficznych dla samorządów, może być sytuacja, gdy ma powstać zobowiązanie pieniężne po stronie gminy, a co za tym idzie do skuteczności tej czynności konieczna jest kontrasygnata skarbnika gminy lub osoby przez niego upoważnionej. Skarbnik może zgodzić się na to, może też odmówić złożenia kontrasygnaty, jednak będzie zobowiązany do jej złożenia, jeżeli otrzyma pisemne polecenie zwierzchnika. Składając kontrasygnatę na podstawie takiego polecenia, powinien powiadomić o tym radę gminy oraz Regionalną Izbę Obrachunkową. Spełniając ciężący na nim obowiązek powiadomienia, skutecznie uchyli się od odpowiedzialności karnej za ewentualną szkodę, w przeciwnym razie może okazać się, że będzie na nią narażony.

²⁶ Wyrok SN z 26.09.1957, IV KKN 51/57, OSN 1958, z. 6, poz. 337.

²⁷ Wyrok SN z 25.05.1995, III K 121/55, „Nowe Prawo” nr 2/1956, poz. 111.

²⁸ J.w., s. 108.

Ochrona interesów majątkowych w procesach pozyskiwania środków i usług

Ochrona ta obejmuje pozyskiwanie przez jednostki samorządowe dotacji i subwencji, lecz przede wszystkim rozciąga się na sferę zamówień publicznych, której funkcjonowanie wciąż pozostawia wiele do życzenia z punktu widzenia zgodności z prawem stosowanych procedur. Szczęólnego znaczenia nabierają w tej sytuacji dwa przepisy prawa karnego, zapewniające prawidłowość procesów gospodarczych, w których uczestniczy samorząd. Są to art. 297 i art. 305 k.k.

Pierwszy z przepisów, związany z tzw. oszustwem kapitałowym, znajduje dość szerokie zastosowanie dzięki elastycznym sformułowaniom odnośnie do przedmiotu prawnokarnej ochrony. Chodzi o sytuację, w której ktoś – dla siebie lub kogoś innego – próbuje uzyskać m.in. dotację, subwencję czy zamówienie publiczne od organów i instytucji dysponujących środkami publicznymi, przedkładając podrobiony, przerobiony, poświadczający nieprawdę albo nierzetelny dokument bądź nierzetelne pismne oświadczenie dotyczące okoliczności o istotnym znaczeniu dla uzyskania wsparcia finansowego w tych formach lub zamówienia publicznego.

Zasadniczo art. 297 § 1 k.k. znajdzie zastosowanie, gdy osoba spoza instytucji dysponującej wsparciem w postaci dotacji, subwencji czy zamówienia publicznego ubiegać się będzie o ich przyznanie. Nowela *Kodeksu karnego* z 18 marca 2004 r.²⁹ rozszerzyła zakres tego przepisu³⁰, choć można spotkać pogląd przeciwny, ograniczający znaczenie pojęcia „kogo innego” wyłącznie do osób fizycznych jako beneficjentów nienależnych korzyści uzyskanych na skutek przestępstwa, tym samym wyłączając z tego kręgu osoby prawne i jednostki bez osobowości prawnej³¹. Jest to opinia niesłuszna, zważywszy na przesłanki będące podstawą tej nowelizacji, czyli konieczność skuteczniejszej ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich.

Przepis ten będzie mógł być zastosowany także wobec osób zatrudnionych w samorządach, gdy weźmie się pod uwagę sytuację przewidzianą w art. 297 § 2 k.k. W myśl tego przepisu, karze podlega ten, kto wbrew ciążącemu obowiązkowi nie powiadamia właściwego podmiotu o powstaniu sytuacji mogącej mieć wpływ na wstrzymanie albo ograniczenie udzielonego wsparcia finansowego lub zamówienia publicznego. Sprawcą może być w związku z takim brzmieniem wyłącznie ściśle określona osoba, najczęściej pracownik instytucji (jednostki samorządu – Z.K.) rozporządzającej środkami bądź pracownik

²⁹ DzU z 2004 r., nr 69, poz. 626.

³⁰ R. Zawłocki [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, pod red. A. Wąska, Warszawa 2005, s. 1170 i 1172.

³¹ J. Skorupka: *Przestępstwo oszustwa finansowego z art. 297 k.k. po noweli z marca 2004 r.*, „Prokuratura i Prawo” nr 7-8/2005, s. 136.

instytucji o charakterze pomocniczym lub nadzorczym³². Przekonanie o winie sprawcy ukształtowane na subiektywnej wiedzy, a nie obiektywnej powinności; odpowiada on za to, co wiedział, nie zaś za to, co wiedzieć powinien³³. Możliwa jest również odpowiedzialność karna z art. 297 § 1 k.k., gdy pracownik samorządowy świadomie współdziała przy wyłudzeniu świadczenia z jego beneficjentem.

Art. 305 k.k. – przewiduje karę za utrudnianie przetargu publicznego. Przestępstwo opisane w § 1 może popełnić każdy, kto w celu osiągnięcia korzyści majątkowej udaremnia lub utrudnia przetarg publiczny albo wchodzi w porozumienie z inną osobą, działając na szkodę właściciela mienia albo osoby lub instytucji, na rzecz której przetarg jest dokonywany. Przepis § 2 tego artykułu przewiduje, że karze podlega ten, kto w związku z publicznym przetargiem rozpowszechnia informacje lub przemilcza istotne okoliczności mające znaczenie dla zawarcia umowy będącej przedmiotem przetargu albo wchodzi w porozumienie z inną osobą, działając na szkodę właściciela mienia bądź osoby lub instytucji, na rzecz których przetarg jest dokonywany.

Nie ulega wątpliwości, że obszarem szczególnie narażonym na działania przestępcze, w tym zwłaszcza korupcyjne, są zamówienia publiczne³⁴. Pomysłowość sprawców jest trudna do pełnego skatalogowania, choć daje się już wychwycić najczęściej występujące nadużycia³⁵. Zagadnienia z tym związane wykraczają jednak znacznie poza przedmiot niniejszych rozważań, dlatego uwaga zostanie skierowana tylko na niektóre z nich.

Po pierwsze, w doktrynie istnieje spór co do kręgu podmiotów pokrzywdzonych, o których mowa w art. 305 k.k. Oktawia Górniok i Henryk Pracki za pokrzywdzonych uznają właściciela mienia albo osobę lub instytucję, na rzecz których przetarg jest dokonywany³⁶. Temu wąskiemu zakresowi przeciwstawia się Jerzy Skorupka, uznając za pokrzywdzonych także licytujących i oferentów, gdy mowa o czynie z art. 305 § 1 k.k. oraz ogół uczestników przetargu pub-

³² R. Zawłocki, op. cit., s., 1187.

³³ J.w., s. 1189.

³⁴ W Jaroch: *Przestępstwa w systemie zamówień publicznych*, „Prokuratura i Prawo” nr 4/2004, s. 94.

³⁵ Zob. szerzej na ten temat P. Szustakiewicz: *Ustawa o zamówieniach publicznych a przestępstwo utrudnienia przetargu*, „Prokuratura i Prawo” nr 2/2004; W. Jaroch, op. cit. oraz „Informator Zamówień Publicznych”, lipiec 2003 r., w którym znajduje się sprawozdanie z funkcjonowania zamówień publicznych w 2002 r.

³⁶ O. Górniok: *Prawo karne gospodarcze*, Toruń 1997, s. 85 i 87; O. Górniok: *Ochrona obrotu gospodarczego w kodeksie karnym*, „Prokuratura i Prawo” nr 9-10/1998, s. 93; H. Pracki: *Przestępstwa gospodarcze w nowym kodeksie karnym*, [w:] *Nowa kodyfikacja karna. Krótkie komentarze*, Warszawa, z. 15/1998, s. 180-181,

licznego w wypadkach opisanych w art. 305 § 2 k.k.³⁷ Przedstawiona przezeń argumentacja może wydawać się uzasadniona, gdy powstanie układ, w którym właściciel mienia, organizator przetargu lub instytucja mogą mieć interes w tym, aby nie doszedł on do skutku chociażby dlatego, że zaprzyjaźniony oferent w przewidzianym terminie nie złożył oferty albo okazała się ona mniej korzystna od innych bądź wyłącznie po to, by doprowadzić do wygrania przetargu przez z góry wybranego uczestnika³⁸. Zagrożenia te wydają się dostrzegać autorzy zawężającego poglądu, zwracając uwagę na to, iż najgroźniejsze nadużycia przetargowe: zmywy oraz oszustwa związane z dostawami i usługami na rzecz instytucji publicznych godzą obecnie także w oferentów³⁹, a co za tym idzie, wykładnia rozszerzająca art. 305 § 1 k.k. w tym kontekście wydaje się słuszną⁴⁰. Jednak warunkiem pociągnięcia sprawcy do odpowiedzialności na podstawie art. 305 § 1 k.k. jest to, aby działał on w celu osiągnięcia korzyści majątkowej. Nie będzie to konieczne w wypadkach przewidzianych w art. 305 § 2 k.k. Według Sądu Najwyższego, karalność na podstawie tego drugiego przepisu dotyczy również narażenia na niebezpieczeństwo interesów właściciela mienia objętego przetargiem albo osoby czy instytucji, na rzecz których przetarg jest przeprowadzany⁴¹.

Po drugie, użycie w obydwu paragrafach omawianego przepisu terminu „przetarg publiczny” uniemożliwia przypisanie sprawcy popełnienia przestępstwa przed zamieszczeniem ogłoszenia o takim przetargu, czyli przed formalnym wszczęciem uregulowanych w ustawie procedur. Wszelkie działania podjęte w tym czasie przez sprawcę, a nawet wejście w porozumienie z organizatorem przetargu lub innym uczestnikiem, rozpowszechnianie fałszywych informacji będące świadomym działaniem na szkodę tych podmiotów, na tym etapie nie stanowią podstawy do ukarania na mocy art. 305 k.k. .

Po trzecie, zwraca się uwagę, że obowiązujące przepisy nie zapewniają skutecznej ochrony uczestnikom przetargu publicznego, gdy mamy do czynienia z tzw. ustawianiem przetargu pod wybranego z góry oferenta, czyli po to, aby faworyzować tylko jednego z uczestników⁴². W sposób szczególny staje się to widoczne przy ofertach zakupu samochodów. Wymagania sprowadzają się do podania w treści oferty szczegółowych parametrów technicznych pojazdu

³⁷ J. Skorupka: *Karnoprawna ochrona wierzycieli*, Toruń 2001, s. 46-47.

³⁸ Tamże, s. 41.

³⁹ O. Górniok: *Ochrona obrotu gospodarczego*, op. cit., s. 93.

⁴⁰ H. Pracki, op. cit., s. 180.

⁴¹ Wyrok SN z 14.01.1999 r., V KKN 671/98, „Prokuratura i Prawo” nr 6/1999, poz. 9.

⁴² J. Skorupka: *Wybrane zagadnienia konstrukcji typów szczególnych przestępstwa oszustwa*, „Monitor Prawniczy” nr 14/2004, s. 640.

i technicznych możliwości urządzeń w nim montowanych, które przypisane są wyrobom tylko jednej firmy motoryzacyjnej, bądź posiadania wyposażenia, na które patent posiada tylko jeden uczestnik.

Jedną z wielu negatywnych praktyk ujawnionych w gospodarce samorządowej było dzielenie zamówienia na części w celu uniknięcia zastosowania postanowień ustawy, jak i dopuszczanie do oceny ofert, które powinny zostać odrzucone.

Przepisy uzupełniające ochronę interesów majątkowych samorządów

Możliwość skorzystania z przepisów o tym charakterze istnieje wówczas, gdy obok popełnienia opisanych wcześniej czynów ujawni się dodatkowe przestępstwo, mające bezpośredni związek z nimi, jak również w sytuacji, gdy z różnych przyczyn nie ma podstaw do zastosowania przepisów bezpośrednio chroniących interesy majątkowe, o których była mowa wcześniej. Do tej grupy przepisów zaliczają się art. 303, art. 270 § 1, art. 271 i art. 228 *Kodeksu karnego*.

Zakres ochrony przewidziany w art. 303 k.k. jest najsilniej powiązany z ochroną interesów majątkowych jednostek samorządu terytorialnego. Paragraf 1 tego przepisu przewiduje karalność wyrządzenia szkody majątkowej (bez określenia jej rozmiaru), którą poniosła osoba fizyczna, prawna albo jednostka niemająca osobowości prawnej, jeżeli szkoda powstała w wyniku nieprowadzenia dokumentacji działalności gospodarczej albo prowadzenia jej w sposób nierzetelny lub niezgodny z prawdą, w szczególności przez niszczenie, usuwanie, ukrywanie, przerabianie lub podrabianie dokumentów dotyczących tej działalności. Odpowiedzialność karna za nieprowadzenie dokumentacji obejmuje wyłącznie pracownika jednostki samorządowej, na którym ciążył taki obowiązek, zaś za prowadzenie jej w sposób nierzetelny odpowiadać może każdy⁴³. Czyn z art. 303 k.k. przewiduje typ kwalifikowany – w § 2, kiedy sprawca wyrządza znaczną szkodę majątkową oraz uprzywilejowany – w § 3, w wypadku czynu mniejszej wagi. Szkoda majątkowa rozumiana jest szeroko, składają się na nią zarówno rzeczywisty uszczerbek majątkowy, jak i utracone korzyści.

Mając na uwadze dotychczas przedstawione zagadnienia związane z funkcjonowaniem samorządu, nie trzeba przypominać, że na podmiotach gospodarki komunalnej spoczywa rygorystyczny obowiązek starannego prowadzenia dokumentacji finansowo-księgowej, pozwalającej na kontrolę wydawania środków

⁴³ O. Górniok: *Prawo karne gospodarcze...*, op. cit., s. 75.

publicznych, w tym dotacji. Ustawodawca dążył do poszerzenia podstaw ewentualnej odpowiedzialności o rozwiązania karnoprawne.

W ścisłym związku z zakresem zastosowania art. 303 k.k. pozostają przepisy chroniące wiarygodność dokumentów. Pierwszy z nich – art. 270 § 1 k.k. przewiduje karę za podrabianie lub przerabianie dokumentu w celu jego późniejszego użycia jako dokumentu autentycznego, jak też używanie jako autentycznych dokumentów wcześniej spreparowanych. Dokument podrobiony to dokument stworzony od podstaw, a więc nieautentyczny, przerobiony zaś to taki, który został wytworzony zgodnie z przepisami, a następnie ktoś w nim coś usunął lub dopisał.

Drugi z przepisów dotyczy poświadczenia nieprawdy. Artykuł 271 § 1 k.k. stanowi, że karze podlega funkcjonariusz publiczny lub inna osoba uprawniona do wystawienia dokumentu, która poświadcza w nim nieprawdę co do okoliczności mającej znaczenie prawne. Podmiotem przestępstwa fałszu intelektualnego (tak jest ono nazywane) nie jest każda osoba zatrudniona w jednostkach samorządu terytorialnego, lecz tylko ta, która czyni to w zakresie swojego urzędowania. Gdyby zaś konkretny urzędnik sam wystawił dokument, przykładając dla jego uwiarygodnienia prawdziwą pieczęć urzędu bądź jednostki gospodarki komunalnej, a nie był do tego rzeczowo i miejscowo uprawniony, dopuszcza się jedynie przestępstwa z art. 270 § 1 k.k., nie zaś z art. 271 § 1 k.k.⁴⁴. To, czy określone dokumenty mają znamiona poświadczenia nieprawdy, musi zostać zweryfikowane na podstawie ich roli w systemie obiegu dokumentacji. Zawęża to w znacznym stopniu zakres stosowania przepisu z art. 271 § 1 k.k. Dokumentami poświadczającymi nieprawdę są wyłącznie te, które wystawia się na użytek publiczny i są one przeznaczone do dowodzenia okoliczności w nich poświadczonych, bez potrzeby potwierdzania innymi dowodami, a przy tym odnosi się do nich domniemanie prawdziwości⁴⁵. Wyłączono spod tego zakresu decyzje administracyjne, te bowiem nie mieszczą się w pojęciu „wystawienie dokumentu”, z uwagi na to, że zgodnie z przepisami proceduralnymi są wydawane lub sporządzane⁴⁶.

Ostatnim z przepisów nadających się do zastosowania w omawianej kwestii jest art. 228 k.k., penalizujący „sprzedajność” osoby pełniącej funkcję publiczną.

⁴⁴ Wyrok SN z 12.06.1936 r., 3K 699/36, Zb. O. 1937, z. 1, poz. 6, OSP 1937, poz. 94; wyrok SN z 20.10.1936 r., 3K 1299/36, Zb. O. 1937, z. 4, poz. 105; wyrok SA Katowice z 26.03.1998 r., II AKa 31/98, OSP 1998, z. 12, poz. 225.

⁴⁵ Wyrok SA Kraków z 26.11.1999 r., II AKa 173/99, OSNPK 2000, z. 5, poz. 22.

⁴⁶ *Wyrok SA z 9.10.1996 r., VKKN 63/96, OSP 1998, z. 7-8, poz. 147; Z. Kukula: Postępowanie administracyjne a prawo karne – wokół zagadnień związanych z odpowiedzialnością karną, „Przegląd Policyjny” nr 4/2006, s. 90-91.*

Granice wykorzystania tego przepisu zawęża pojęcie podmiotu przestępstwa, obejmującego osoby pełniące funkcję publiczną w rozumieniu art. 115 § 19 k.k., do których zaliczają się pracownicy samorządu terytorialnego. Obejmuje on dodatkowo członka organu samorządowego, osobę zatrudnioną w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje ona czynności wyłącznie usługowe. Jednak samo formalne zatrudnienie w tej jednostce nie wystarczy, by zaakceptować odpowiedzialność karną z art. 228 k.k. Osoba taka musi – na mocy konkretnej ustawy bądź indywidualnego aktu administracyjnego wydanego na podstawie tej ustawy – dysponować środkami publicznymi. Środki te mają trafić do jej dyspozycji zgodnie z ustawowymi podstawami prawnymi⁴⁷. Dokonując określonej ich redystrybucji, odpowiedzialni za to pracownicy wykonują w tym zakresie władztwo publiczne, „w imieniu” i „w umocowanym zastępstwie” samorządu terytorialnego⁴⁸. Art. 228 § 1 k.k. za przestępstwo uznaje przyjmowanie w związku z pełnieniem funkcji publicznej korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicę. Mając na względzie szeroko rozumianą ochronę interesów majątkowych jednostek samorządowych, trzeba zwrócić uwagę na dwie odmiany kwalifikowane tych przestępstw zawarte we wspomnianym przepisie. W § 3 jest mowa o przyjmowaniu korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy za zachowania stanowiące naruszenie przepisów prawa, zaś w § 4 o uzależnianiu wykonania czynności służbowej od otrzymania korzyści majątkowej lub osobistej bądź jej obietnicy lub żądaniu takiej korzyści. Stwarza to podstawę do ukarania organizatorów przetargów publicznych, jeżeli dopuszczają się takich czynów w stosunku do uczestniczących w nich oferentów. Nie ulega wątpliwości, że korupcja, którą jest czyn opisany w art. 228 k.k., obejmuje zarówno działalność samorządową, jak i sferę zamówień publicznych⁴⁹.

Podsumowanie

Odpowiedzialność za przestępstwa skierowane przeciwko interesom majątkowym samorządu terytorialnego jest bez wątpienia ważnym zagadnieniem dla praktyków zaangażowanych w funkcjonowanie JST. Ujawniane przez media i właściwe organy państwowe przypadki nieprawidłowości nie należą do rzad-

⁴⁷ Uchwała SN z 28.02.2002 r., II KZP 35/01, „Prokuratura i Prawo” nr 12/2002, s. 103, z głosem J. Karaźniewicz.

⁴⁸ M. Filar: *Zakres pojęciowy znamienia pełnienia funkcji publicznej*, „Palestra” nr 7-8/2003, s. 67.

⁴⁹ W. Stasiak: *Wobec korupcji*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2002, s. 123-124; *Korupcja w Polsce. Przegląd obszarów priorytetowych i propozycji przeciwdziałania zjawisku* (fragment raportu Banku Światowego), „Prokurator” z. 3/2000, s. 29 i 41; A. Borek: *Korupcja w kontekście przestępczości zorganizowanej*, „Biuletyn Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego” nr 3-4/1999, s. 115.

kich, zaś szkody czasem są trudne do odrobienia⁵⁰. W przedmiocie podstaw karania za przestępstwa wymierzone w interesy majątkowe jednostek samorządowych istnieją jednak nieco inne reguły aniżeli te, które obowiązują ogół uczestników aktywności gospodarczej. Podjęte tu zagadnienie nie należy do łatwych także z powodu wielości przepisów prawa gospodarczego, znajdujących zastosowanie w gospodarce komunalnej (m.in. *Kodeks spółek handlowych* oraz ustawy określające sposób gospodarowania mieniem). Dlatego w procesach oceny popełnionego czynu należy każdorazowo wziąć pod uwagę złożoność reguł obowiązujących w omawianej dziedzinie. Ta potrzeba staje się widoczna np. w sytuacji popełnienia przestępstwa nadużycia zaufania, tam bowiem trzeba sięgać niekiedy po rozwiązania przewidziane w art. 231 k.k., jeśli inne przepisy nie znajdują zastosowania. Bywa więc, że ochrona interesów majątkowych samorządów powoduje konieczność wykorzystania przepisów karnych niezwiązanych ściśle z wąsko pojmowanym prowadzeniem spraw majątkowych.

dr Zygmunt Kukula
funkcjonariusz III Komisariatu Policji w Bielsku-Białej

⁵⁰ Patrz afera związana ze sprzedażą atrakcyjnych gruntów w Poznaniu prywatnemu inwestorowi, potwierdzona skazującym wyrokiem w sądzie I instancji, skierowanym następnie do apelacji.

Barbara Surdykowska

KLAUZULE SOCJALNE W POROZUMIENIACH HANDLOWYCH

Jednym z przejawów globalizacji jest tworzenie porozumień regionalnych¹, zmierzających do zniesienia barier utrudniających swobodny przepływ towarów i usług. Żadne z nich, z wyjątkiem obowiązującego w Unii Europejskiej, nie przewiduje jednak swobodnego przepływu pracowników, choć doświadczenie pokazuje, że budowa wspólnego rynku wiedzie do tworzenia wspólnych struktur ekonomicznych i politycznych. Rodzi ona również pytanie o społeczny wymiar konkurencji, co bezpośrednio odnosi się do zagadnienia standardów pracy. Celem artykułu jest zarysowanie problematyki klauzul socjalnych w umowach dwustronnych i wielostronnych oraz regulacjach jednostronnych, zawieranych głównie przez Stany Zjednoczone i ich partnerów handlowych.

Próby łączenia międzynarodowego handlu i standardów pracy sięgają XIX wieku i – odwołując się do sformułowania Steve’a Charnovitza² – jest to długa historia falstartu, pustych obietnic i pomijania prawa. W dążeniach tych można – za Bobem Hepple’em³ – wskazać trzy metody.

¹ Wśród najbardziej znanych można wskazać: SADAC (South African Development And Cooperation) w Południowej Afryce, MERCOSUR (Mercado Común del Sur) i ANDEAN (Andean Community of Nations) w Ameryce Południowej, NAFTA (North American Free Trade Agreement) w Ameryce Północnej, APEC (Asian-Pacific Economic Cooperation) w rejonie Pacyfiku, ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) i SAARC (South Asian Association for Regional Cooperation) w Azji oraz EU (European Union) i EEA (European Economic Area) w Europie.

² S. Charnovitz: *The influence of international labour standards on the world trading system: a historical review*, „International Labour Review” nr 126/1997.

³ B. Hepple: *The WTO as a Mechanism for Labour Regulation*, [w:] red. B. Bercusson, C. Estlund: *Regulating Labour in the Wake of Globalisation*, Columbia-London Law Series, 2007.

Pierwszą można określić jako „wyrównywanie pola”, a polega ona na oczekiwanej synchronizacji standardów pracy w państwie eksportującym w stosunku do państwa importującego określone dobra czy usługi. Podstawowym argumentem przemawiającym za taką koncepcją jest przeciwdziałanie nieuczciwej konkurencji.

Drugą metodę najprościej porównać do metody „kija i marchewki”. Opiera się ona na stosowaniu sankcji ekonomicznych (handlowych bądź finansowych) wobec państw, które nie przestrzegają wskazanych standardów, albo stosowaniu preferencji (na przykład w sferze ceł) w stosunku do krajów respektujących je.

Trzecia metoda, najbardziej akcentująca suwerenność państwa, które jest partnerem handlowym, polega na wdrożeniu specjalnych, ponadnarodowych procedur dotyczących przestrzegania w danym państwie prawa wewnętrznego. Najlepszym przykładem jest tu NAALC⁴ – porozumienie stanowiące część umowy NAFTA⁵ o wolnym handlu między Stanami Zjednoczonymi, Meksykiem i Kanadą (zostanie ono omówione w dalszej części artykułu). Warto zauważyć, że potencjalne sankcje (kary pieniężne, sankcje handlowe), które NAALC przewiduje, nie były do tej pory użyte.

Przed przystąpieniem do prezentacji zagadnienia tytułowego trzeba wskazać najważniejsze dokumenty Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP), których rolą jest utrzymanie minimalnych standardów w zatrudnieniu. W 1998 r. Międzynarodowa Organizacja Pracy przyjęła *Deklarację podstawowych praw i zasad w pracy*⁶. W dokumencie tym zaznaczono, że w sytuacji rosnącej współzależności ekonomicznej pilne staje się ponowne potwierdzenie trwałego charakteru fundamentalnych zasad i praw zapisanych w *Konstytucji MOP* oraz promowanie ich powszechnego stosowania. Zasady te zostały wyrażone i rozwinięte w formie konkretnych praw i obowiązków w konwencjach uznawanych za fundamentalne⁷. W *Deklaracji* stwierdza się, że wszyscy członkowie MOP, nawet jeżeli nie ratyfikowali wskazanych konwencji, mają – wynikający z samego członkostwa

⁴ *North American Agreement on Labor Cooperation.*

⁵ *North American Free Trade Agreement.*

⁶ *Declaration of Fundamental Principles and Right at Work*; dalej w skrócie: *Deklaracja MOP.*

⁷ Osiem fundamentalnych konwencji MOP to:

Konwencja nr 29 dotycząca pracy przymusowej lub obowiązkowej;

Konwencja nr 87 dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych;

Konwencja nr 98 dotycząca zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych;

Konwencja nr 100 dotycząca jednakowego wynagrodzenia pracujących mężczyzn i kobiet za pracę jednakowej wartości;

Konwencja 105 o zniesieniu pracy przymusowej;

Konwencja nr 111 dotycząca dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu;

Konwencja nr 138 dotycząca najniższego wieku dopuszczenia do zatrudnienia;

Konwencja nr 182 dotycząca zakazu i natychmiastowych działań na rzecz eliminowania najgorszych form pracy dzieci.

w organizacji – obowiązek przestrzegania, realizowania i promowania zasad dotyczących podstawowych praw, czyli:

- wolności zrzeszania się i uznawania prawa do rokowań zbiorowych;
- eliminacji wszelkich form pracy przymusowej lub obowiązkowej;
- skutecznej likwidacji pracy dzieci;
- likwidacji dyskryminacji w dziedzinie zatrudnienia i wykonywania zawodu.

Klauzule socjalne w porozumieniach regionalnych

Klauzule dotyczące pracy w istniejących porozumieniach regionalnych (poza NAFTA) nie są rozbudowane. Należy przypomnieć, że żadne z wymienionych poniżej porozumień nie zakłada swobodnego przepływu siły roboczej.

W porozumieniu ASEAN⁸ przyjęto, że ministrowie do spraw pracy państw członkowskich będą dążyć do wypracowania wspólnych celów i programów roboczych (wymiany doświadczeń) dotyczących zagadnień pracy. Wspólne deklaracje podkreślają rolę inwestowania w zasoby ludzkie w dobie rosnącej konkurencji międzynarodowej. Państwa członkowskie uznały, że bliskie im są cele wskazane w *Deklaracji Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1998 r.*⁹ oraz że ograniczają się do wspólnych deklaracji politycznych i dobrowolnej współpracy, a nie przewidują monitorowania przestrzegania standardów pracy w swoich krajach¹⁰.

Państwa należące do SADAC¹¹ powołały w 1996 r. trójstronny organ¹², który wydał *Społeczną kartę fundamentalnych praw (Social Charter of Fundamental Right)*. Dokument ten zobowiązuje kraje członkowskie do przestrzegania podstawowych standardów pracy, w tym wolności zrzeszania się, prawa do rokowań zbiorowych, równości kobiet i mężczyzn oraz wskazuje na konieczność ratyfikowania ośmiu podstawowych konwencji MOP. Państwa członkowskie zob-

⁸ Association of Southeast Asian Nations – organizacja międzynarodowa założona 8.08.1967 r. w Bangkoku. Członkami są (w kolejności przystępowania): Filipiny, Indonezja, Malesja, Singapur, Tajlandia (państwa założycielskie), Brunei (od 8.01.1984 r.), Wietnam (od 28.07.1995 r.), Laos, Birma (od 23.07.1997 r.), Kambodża (od 30.04.1999 r.), Australia, Nowa Zelandia (od 28.02.2009 r.). W 2003 r. liderzy dziesięciu państw stowarzyszenia podpisali deklarację polityczną w sprawie utworzenia w 2020 r. wspólnoty gospodarczej wzorowanej na Unii Europejskiej.

⁹ *MOP 1998 Declaration of Fundamental Principles and Right at Work*.

¹⁰ A. M. Selat: *ASEAN's Vision and Mission for Labour: Addressing the Employment Needs of the Region*, Global Employment Forum, 3.11.2001 r., Geneva, ILO.

¹¹ South Asian Association for Regional Cooperation – organizacja powstała 8.12.1985 r. Państwa założycielskie to: Bangladesz, Buthan, Malediwy, Nepal, Pakistan i Indie. W 2007 r. członkiem został Afganistan.

¹² Employment and Labor Sector.

wiązane są ponadto do przedstawiania corocznych raportów dotyczących tych kwestii¹³.

Nieco bardziej zaawansowane są działania podjęte przez państwa członkowskie MERCOSUR¹⁴. W 1998 r. organizacja ta wydała *Deklarację społeczno-pracowniczą (Declaracion Socio-Laboral del Mercosur)*, wskazującą, że państwa członkowskie powinny osiągnąć zgodność z *Deklaracją MOP* z 1998 r. oraz zawierającą 25 artykułów dotyczących indywidualnych i zbiorowych praw pracowniczych, a także mechanizmów wdrażania standardów MOP do porządków prawnych państw członkowskich. *Deklaracja MERCOSUR* określa ponadto wspólne cele w zakresie porównywania doświadczeń i współpracy państwowych inspekcji pracy w poszczególnych krajach, a jej efektem było stworzenie Komisji do spraw Społecznych i Pracowniczych. Komisja ta nie ma jednak uprawnień do stosowania jakichkolwiek sankcji. Kwestie dotyczące standardów pracy i uprawnień socjalnych są także przedmiotem dyskusji pomiędzy Unią Europejską a MERCOSUR¹⁵.

Północnoamerykańskie porozumienie o współpracy pracowniczej

Podczas negocjacji między Stanami Zjednoczonymi, Kanadą i Meksykiem kwestie dotyczące standardów pracy należały do najbardziej „gorących”. Ostatecznie nie zostały one zawarte w samym porozumieniu tworzącym NAFTA, jednak w wyniku dyskusji poprzedzających jego podpisanie doszło do zawarcia trójstronnej umowy międzynarodowej – *Północnoamerykańskiego porozumienia o współpracy pracowniczej (North American Agreement on Labor Cooperation – NAALC)*, które zaczęło obowiązywać 1 stycznia 1994 r. Analogiczna umowa została podpisana w 1997 r. przez Kanadę i Chile. Porozumienie NAALC stanowiło model dla kolejnych porozumień¹⁶.

Trzeba tu przypomnieć okoliczności podpisywania porozumienia NAFTA. Ówczesny prezydent Bill Clinton musiał wykazać, z jednej strony, dążenie do

¹³ OECD, *International Trade and Core Labour Standards*, Paryż, 2000.

¹⁴ Mercado Comun del Sur – organizacja powstała 26.03.1991 r. Należą do niej: Argentyna, Brazylia, Paragwaj, Urugwaj. Wenezuela od 2005 r. ma status członka niepełnego. Zrzeszone są tu także państwa, które korzystają ze strefy wolnego handlu, ale nie biorą udziału w unii celnej (Chile, Boliwia, Peru, Ekwador, Kolumbia). Meksyk ma status obserwatora.

¹⁵ M. Ferreira: *La experiencia del Mercosur, foro sobre Empleo global*, Geneva, ILO, listopad 2001.

¹⁶ Takich jak: *Free Trade Agreement (FTA)* zawartym przez Stany Zjednoczone i Jordanię w 2000 r.; umowy między Stanami Zjednoczonymi, Chile i Singapurem (2003 r.) oraz Stanami Zjednoczonymi i Australią (2004 r.). NAALC stanowi także wzór dla będącego przedmiotem negocjacji *Central America Free Trade Agreement (CAFTA)* między Stanami Zjednoczonymi, Kostaryką, Salwadorem, Gwatemalą, Hondurasem i Nikaragą.

rozwoju wolnego handlu, z drugiej zaś zadowolić swoje polityczne zaplecze (organizacje praw człowieka, ruch związkowy, organizacje ekologiczne), które zwracało uwagę, że podpisanie porozumienia (negocjowanego przez prezydenta George'a Busha w latach 1990–1992) doprowadzi do znaczącego zagrożenia miejsc pracy w Stanach Zjednoczonych oraz spowoduje niebezpieczeństwo dla środowiska naturalnego. Administracja prezydenta B. Clintona zaproponowała powołanie silnej, niezależnej komisji, badającej przestrzeganie standardów pracy oraz mającej możliwość zastosowania sankcji handlowych w wypadku ich łamania. Kanada i Meksyk, obawiając się ekonomicznej dominacji Stanów Zjednoczonych, odrzuciły tę propozycję, żądając pełnego poszanowania suwerenności państw – stron w zakresie standardów pracy. Postanowienia, które znalazły się ostatecznie w NAALC są wyrazem kompromisu.

Porozumienie NAALC obejmuje jedenaście zagadnień, składających się na trzy grupy: pierwsza grupa (objęta największą ochroną) – ochrona pracy dzieci i pracowników młodocianych; minimalne standardy zatrudnienia, w tym wynagrodzenia za pracę; prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy; druga grupa – zakaz pracy przymusowej; ochrona pracowników migrujących; eliminacja dyskryminacji w zatrudnieniu; równe wynagradzanie kobiet i mężczyzn; trzecia grupa (najsłabiej chroniona) – prawo do zrzeszania się; prawo do prowadzenia rokowań zbiorowych; prawo do strajku.

Podstawowym założeniem NAALC jest poszanowanie przez państwa – strony wewnętrznego porządku prawnego partnerów. Porozumienie odwołuje się do mechanizmów kontroli i sankcji zawartych w prawodawstwie danego państwa będącego członkiem NAFTA, a nie do innych międzynarodowych standardów pracy.

Postanowieniem NAALC ustanowiono komisje do współpracy¹⁷ (CLC), które składają się z przedstawicieli ministrów do spraw pracy państw stron i stale działającego sekretariatu. W każdym z państw, przy ministerstwach pracy powołano Narodowe Biuro Administracyjne¹⁸ (NAO), będące punktem kontaktowym, do którego obywatele, związki zawodowe, organizacje pracodawców, organizacje pozarządowe (na przykład organizacje zajmujące się ochroną praw człowieka) mogą składać skargi, jeżeli ich państwo narusza wewnętrzne regulacje dotyczące któregoś z jedenastu wskazanych powyżej zagadnień. Jeśli Narodowe Biuro Administracyjne przyjmie skargę, dochodzi do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, publicznego wysłuchania, rozmów z pozostałymi NAO, co może doprowadzić do konsultacji na poziomie rządowym.

¹⁷ Commission for Labor Cooperation (CLC).

¹⁸ National Administrative Office (NAO).

W wypadku gdy sprawa nie zostaje rozstrzygnięta na szczeblu ministerialnym, wnoszący skargę może żądać powołania Komitetu Ekspertów¹⁹ (ECE). Tą procedurą mogą być objęte tylko kwestie wyżej wskazane w grupie pierwszej i drugiej (zatem nie podlegają jej prawa: wolności zrzeszania się, do rokowań zbiorowych i do strajku, zawarte w grupie trzeciej). Co więcej, dane zagadnienie musi być powiązane z handlem (art. 49 NAALC) oraz uregulowane w sposób zbliżony w porządkach prawnych obu państw (art. 49 NAALC). Przykładowo: ponieważ w Stanach Zjednoczonych nie występuje regulacja stosowana w Meksyku, mówiąca o tym, że pracownicy mają prawo do 10% udziału w zyskach przedsiębiorstwa, Komitet Ekspertów nie mógłby debatować nad łamaniem tego uprawnienia w Meksyku. Jest dyskusyjne, czy państwo posiadające regulację danej kwestii może być stroną w relacjach z państwem, którego regulacja jest korzystniejsza dla pracowników. W Stanach Zjednoczonych istnieje na przykład zasada równej płacy za jednakową pracę, zaś w Quebec w Kanadzie – zasada równej płacy za taką samą pracę i pracę jednakowej wartości. Czy można by wnieść skargę do amerykańskiego Narodowego Biura Administracyjnego na łamanie w Quebec uprawnienia do równej płacy za pracę jednakowej wartości – jest kwestią nierozstrzygniętą. Są to zagadnienia o tyle teoretyczne, że jak dotąd Komitet Ekspertów ani razu nie był powołany, a ponadto, aby doszło do jego powołania, musi nastąpić wielokrotne naruszenie uprawnień pracowników.

Dalsza, opisana poniżej procedura, zawarta w NAALC dotychczas także nie została zastosowana w praktyce. Kolejny etap polegałby na powołaniu Panelu Arbitrów²⁰ (AP), który, jeżeli stwierdzi uporczywe naruszenie standardu pracy, może zaproponować państwu – stronom plan naprawczy.

Kwestie rozpatrywane przez Panel Arbitrów mogą dotyczyć tylko zagadnień wskazanych w pierwszej grupie (czyli ochrony pracy dzieci i pracowników młodocianych, minimalnych standardów zatrudnienia, w tym wynagrodzenia za pracę oraz bezpiecznych i higienicznych warunków pracy). Jeżeli państwa nie osiągną porozumienia, Panel Arbitrów wskazuje plan naprawczy. Może także zastosować karę finansową o maksymalnej wysokości 0,07% wartości wymiany handlowej pomiędzy danymi państwami. Jeżeli państwo – strona nie zapłaci kary, Panel Arbitrów ma prawo także zastosować sankcje handlowe w określonym wymiarze.

Poniżej kilka przykładów spraw podnoszonych na podstawie porozumienia NAALC.

¹⁹ Evaluation Committee of Experts (ECE).

²⁰ Arbitral Panel.

Związek zawodowy Pesca²¹

Związek zawodowy rybaków – Pesca nie został uznany przez meksykańskie Ministerstwo Ochrony Środowiska i Naturalnych Zasobów, aczkolwiek wcześniej uznało go Ministerstwo Rybołówstwa. Ponieważ Meksyk ratyfikował konwencję nr 87 MOP, a zgodnie z konstytucją meksykańską ratyfikowane umowy międzynarodowe stanowią element porządku wewnętrznego, amerykańskie Narodowe Biuro Administracyjne w 1996 r. przyjęło skargę działaczy Pesca przeciwko Meksykowi i skierowało ją do konsultacji na poziomie rządowym. Jednak konsultacje okazały się bezprzedmiotowe, jako że Sąd Najwyższy Meksyku stwierdził niekonstytucyjność rozstrzygnięcia nieuznającego tego związku zawodowego.

Testy ciążowe w meksykańskich strefach ekonomicznych²²

W 1997 r. amerykańskie organizacje ochrony praw człowieka²³ wraz z meksykańskim stowarzyszeniem prawników²⁴ podniosły w amerykańskim Narodowym Biurze Administracyjnym kwestię permanentnego łamania praw pracowników i osób przyjmowanych do pracy w meksykańskich specjalnych strefach ekonomicznych (*maquiladores*), polegającą na wymaganiu przedstawienia negatywnego testu ciążowego przez przyszłe pracownice i zmuszania do testów kobiet już zatrudnionych. Chodziło o strefę przy granicy ze Stanami Zjednoczonymi, w której swoje zakłady miały tak znane korporacje międzynarodowe, jak General Motors, Zenith, Siemens, Thomson czy Samsung. Pracownice, których testy wykazały ciążę, były zastraszane i skłaniane do opuszczenia pracy²⁵. W styczniu 1998 r. amerykańskie Narodowe Biuro Administracyjne, w wyniku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego, potwierdziło łamanie uprawnień pracowniczych, polegające na dyskryminowaniu kobiet przez zmuszanie ich do testów ciążowych. Następstwem raportu Biura były konsultacje na szczeblu rządowym, po których rząd meksykański zobowiązał się do większej efektywności kontroli przestrzegania praw pracowników. Działania polegały na przeprowadzeniu szkoleń dla zajmujących się tym osób oraz zorganizowaniu konferencji dotyczących zakazu dyskryminacji ze względu na płeć. W czasie jednej z nich w mieście Meksyk w 1999 r. przedstawiciele wymienionych wyżej korporacji zobowiązali się do zaprzestania

²¹ Fishing Ministry Case (U.S. NAO Case nr 9601).

²² Pregnancy Testing Case (U.S. NAO Case nr 9701).

²³ Human Rights Watch i International Labor Rights Found.

²⁴ Mexican Democratic Lawyers' Association.

²⁵ Meksykańskie prawo pracy przewiduje 3-miesięczny urlop macierzyński z zachowaniem prawa do wynagrodzenia, finansowany przez pracodawcę.

sprzecznych z prawem praktyk. Głównym osiągnięciem skargi było zwrócenie uwagi na uporczywe łamanie uprawnień pracownic.

Pracownicy w sadach jabłoniowych Washington State Apple²⁶

Skarga wniesiona do meksykańskiego Narodowego Biura Administracyjnego w czerwcu 1998 r. dotyczyła łamania uprawnień do zrzeszania się i prowadzenia rokowań zbiorowych przez pracowników sadów jabłoniowych w stanie Washington, a także dyskryminowania pracowników migrujących (większość zatrudnionych pochodziła z Meksyku) oraz naruszania zasad bhp przez używanie niedozwolonych pestycydów. Efektem skargi było wszczęcie postępowania wyjaśniającego przez meksykańskie Narodowe Biuro Administracyjne i złożenie przez amerykańskich pracodawców wyjaśnień w Meksyku²⁷. Spotkało się to z bardzo dużym zainteresowaniem mediów. Uwagę przyciągnął także kolejny etap, polegający na konsultacjach rządowych. Ponieważ skarga ta dotyczyła między innymi warunków pracy, potencjalnie mogłoby dojść nawet do zastosowania sankcji handlowych²⁸.

MacDonald w Quebec²⁹

Kolejny przykład dotyczy skargi skierowanej przeciwko rządowi Kanady. Sprawa dotyczyła zamknięcia oddziału MacDonalda w St-Hubert (Kanada, prowincja Quebec). Zdaniem przedstawicieli skarżących, było ono wynikiem powstania tam związków zawodowych. Kanadyjskie sądownictwo dopuszcza zamknięcie zakładu w sytuacji, gdy jest to działanie mające na celu powstrzymanie powstania związków zawodowych³⁰. Sprawa została przyjęta przez NAO, była wyjaśniana i skierowana do konsultacji rządowych.

Ocena porozumienia NAALC

Większość spraw rozpatrywanych na podstawie porozumienia NAALC dotyczyła łamania przez Meksyk prawa do zrzeszania się i rokowań zbiorowych,

²⁶ Washington State Apples Case (Mexican NAO Case nr 9802).

²⁷ M. Moore: *Mexican Farmhands accuse U.S. firms*, "Washington Post", 3 December, 1998.

²⁸ P. Conley: *Labor dispute may disrupt exports*, "The Packer", 3 August, 1998.

²⁹ McDonald Case (U.S. NAO nr 9803)

³⁰ Dla porównania, w Stanach Zjednoczonych zgodnie z tzw. doktryną Darlingtona, dopuszczalne jest całkowite zamknięcie działalności w celu powstrzymania działania związków, ale nie jednej z placówek.

głównie w zakładach na terenach specjalnych stref ekonomicznych. Wiele skarg oddalono lub rozstrzygnięto na wstępnym etapie procedury, około jednej trzeciej rozstrzygnięto na szczeblu rządowym. Jak dotąd, formalne sankcje przewidziane w NAALC nie zostały ani razu zastosowane, ale kilka spraw wzbudziło zainteresowanie mediów i społeczeństwa, co można potraktować jako delikatny rodzaj sankcji³¹.

Jak już wspomniałam, większość skarg dotyczyła zbiorowego prawa pracy, gdyż skarżącymi są zazwyczaj związki zawodowe. Podnosi się, że mała liczba skarg odnoszących się do ochrony przed wypadkami przy pracy i rekompensatami ze względu na wypadki oraz pracy dzieci wynika z tego, że ofiary niewłaściwego funkcjonowania prawa nie są zorganizowane³².

Jakkolwiek wielu specjalistów dostrzega niedociągnięcia i słabości porozumienia NAALC (na przykład długotrwałą i żmudną procedurę), okazało się, że system działa sprawniej niż początkowo przypuszczano. Przyczynił się niewątpliwie do rozwoju wolnego ruchu związkowego w Meksyku, a także współpracy między amerykańskim i meksykańskim ruchem związkowym.

Klauzule jednostronne dotyczące uprawnień pracowniczych

Historycznym przykładem łączenia międzynarodowego handlu i standardów pracy wspomnianą na wstępie techniką „wyrównywania pola” jest amerykańska ustawa taryfowa – *US Tariff Act* z 1922 r., zrewidowana w 1930 r., która pozwalała prezydentowi Stanów Zjednoczonych nałożyć dodatkowe cła na towary w celu wyrównania różnicy w kosztach produkcji towarów zagranicznych i krajowych. Postanowienia te dotyczyły wszystkich czynników produkcji, ale w praktyce chodziło o wyrównanie różnic wynikających z tańszej siły roboczej poza granicami Stanów Zjednoczonych. Podobne rozwiązania stosowane były przed drugą wojną światową przez Argentynę, Austrię, Czechosłowację, Hiszpanię czy Wielką Brytanię.

Druga wskazana na wstępie technika (metoda „kija i marchewki”) polega na zawieraniu w aktach jednostronnych klauzul dotyczących konieczności przestrzegania wskazanych standardów pracy. „Kijem” jest wprowadzenie ograniczeń ilościowych na import w sytuacji, gdy dane państwo nie przestrzega określonych standardów, „marchewką” zaś preferencje, gdy standardy są stosowane. Międzynarodowe standardy pracy zrodziły się wraz z zakazem handlu niewolnikami,

³¹ M. J. Gagnon: *Trade Union Cooperation in the NAFTA Area*, „Transfer” 6 (1)/2000, s. 43-58.

³² M. Weiss: *Two Steps Forward, One Step Back or Vice Versa: Labour Right and Free Trade Agreement from NAFTA, Through Jordan via Chile to Latin America and Beyond*, University of San Francisco, „Law Review” 689/2003.

następnie zakazem zakupu dóbr wytwarzanych przez więźniów, pracowników przymusowych lub dzieci. Część standardów, odnoszących się do warunków i bezpieczeństwa pracy, wywodzi się z konwencji berneńskiej z 1906 r., dotyczącej zakazu importu zapalek wytworzonych przy użyciu białego fosforu (podpisało ją czternaście państw), przez normy MOP mówiące o minimalnym wynagrodzeniu i godzinach pracy. Współczesnemu pojęciu międzynarodowych standardów pracy odpowiada *Deklaracja MOP* z 1998 r. oraz „międzynarodowo rozpoznawalne prawa pracowników”³³ – pojęcie stosowane w ustawodawstwie Stanów Zjednoczonych, występujące w *Generalised System of Preferences* – GSP (System Preferencji Celnych Stanów Zjednoczonych).

Należałoby wskazać, czym pojęcie „międzynarodowo rozpoznawalnych praw pracowników” różni się od standardów zawartych w *Deklaracji MOP*. Podstawowa różnica polega na tym, że „międzynarodowo rozpoznawalne prawa pracowników” nie zawierają normy mówiącej o zakazie dyskryminacji w zatrudnieniu. Jest to wynik kompromisu administracji prezydenta Ronalda Reagana, która obawiała się napięć z arabskimi państwami Zatoki Perskiej (szeroko praktykującymi dyskryminację kobiet i niemuzułmanów) oraz Izraelem (powszechnie dyskryminującym Palestyńczyków)³⁴.

Druga różnica polega na tym, że w pojęciu „międzynarodowo rozpoznawalnych praw pracowników” pojawia się element niewystępujący w *Deklaracji MOP*, mówiący o prawie do akceptowalnych warunków pracy, w tym minimalnego wynagrodzenia, godzin pracy, jej bezpieczeństwa i higieny. Pojęcie „akceptowalnych warunków” nie jest nigdzie bliżej zdefiniowane, co powoduje daleko idącą różnorodność jego interpretacji. Amerykański system GSP został stworzony w 1974 r., na podstawie rozdziału V *Trade Act* (Ustawa w sprawie handlu) z 1974 r., który daje bezcłowy dostęp do amerykańskiego rynku ponad 3000 produktów ze 145 państw rozwijających się. W 1984 r. prezydent Ronald Reagan podpisał modyfikację, polegającą na stosowaniu prawa bezcłowego dostępu tylko wobec państw przestrzegających „międzynarodowo rozpoznawalnych praw pracowników” (także w specjalnych strefach eksportowych). Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z amerykańskim GSP, państwa mają dążyć do przestrzegania określonych standardów.

W 1984 r., z chwilą dopisania do GSP „międzynarodowo rozpoznawalnych praw pracowniczych” powołano organ – US Trade Representative – USTR (Biuro Przedstawiciela Handlu USA), do którego można składać skargi dotyczące pogwałcenia tych praw. Najwięcej skarg przygotowują związki zawodowe

³³ Internationally recognised workers rights.

³⁴ Pogląd taki można znaleźć np. u B. Hepple’a: *Labour Laws and Global Trade*, Oxford 2005, s. 94.

i organizacje praw człowieka (na przykład Human Rights Watch – Strażnicy Praw Człowieka). Modyfikacja amerykańskiego GSP z 1984 r. pociągnęła za sobą kolejne działania³⁵.

Ocena funkcjonowania klauzul jednostronnych jest materią złożoną. W okresie funkcjonowania amerykańskiego GSP z klauzulą socjalną (czyli od 1984 r.) trzynaście państw³⁶ zostało pozbawionych z jej powodu uprzywilejowanej pozycji, a siedemnaście znalazło się na liście zagrożonych tą sankcją. Specjaliści zajmujący się problematyką³⁷ zauważają, że jednak w wielu wypadkach kierowano się raczej sytuacją geopolityczną i interesami Stanów Zjednoczonych, niż przestrzeganiem czy nieprzestrzeganiem jakiegoś standardu pracy. Dostrzegają także inne, pozytywne zjawisko, polegające na tworzeniu się sojuszy między związkami zawodowymi w państwach eksportujących i organizacjami praw człowieka w Stanach Zjednoczonych.

Amerykański system GSP można porównać z łagodniejszym systemem *Generalised System of Preferences* Unii Europejskiej, który opiera się na rozporządzeniu nr 250/2001 Rady Europy z 10 grudnia 2001 r. Składają się nań dwa standardowe elementy – zachęty dla państw trzecich, które wykażą, że ich prawny porządek wewnętrzny oraz praktyka są zgodne z ośmioma podstawowymi zasadami konwencji MOP wskazanymi w *Deklaracji MOP* z 1998 r., oraz brak preferencji. Porównując GSP Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych, zwraca się uwagę na kilka kwestii. Po pierwsze, unijny system preferencji uważany jest za bardziej uczciwy. Wynika to z tego, że wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej ratyfikowały osiem podstawowych konwencji MOP, a Stany Zjednoczone tylko dwie z nich. Należy także podkreślić, że fundamentalne konwencje MOP, zgodnie z *Deklaracją* z 1998 r., powinny być przestrzegane przez państwa

³⁵ Można wskazać na następujące przykłady. W dokumencie *Caribbean Basin Economic Recovery Act* z 1984 r., dającym bezcłowy dostęp do rynku Stanów Zjednoczonych określonym towarom ze wskazanych państw z regionu Karaibów, dokonano w 1990 r. modyfikacji, aby uprzywilejowaną pozycję mogły mieć tylko państwa przestrzegające „międzynarodowo rozpoznawalnych praw pracowników”. Identyczny mechanizm dotyczy *Andean Trade Preference Act* z 1991 r. zakładającej bezcłowy dostęp do amerykańskiego rynku wybranych towarów z Boliwii, Kolumbii, Ekwadoru i Peru. Podobna regulacja zawarta jest w *African Growth and Recovery Act* (wersja z 2002 r.). Co do zasady uprzywilejowaną pozycję w bezcłowym dostępie do rynku amerykańskiego mogą mieć tylko państwa Afryki przestrzegające „międzynarodowo rozpoznawalnych praw pracowników”. Dokument ten zawiera jednak furtkę w postaci uprawnienia dla prezydenta Stanów Zjednoczonych nadania statusu państwa uprzywilejowanego niezależnie od spełniania standardów, jeżeli jest to w ekonomicznym interesie Stanów Zjednoczonych. Kolejne przykłady można znaleźć [w:] B. Hepple: *Labour Laws and Global Trade*, Oxford 2005.

³⁶ Były to: Rumunia w 1987 r., Nikaragua w 1987 r., Paragwaj w 1987 r., Chile w 1987 r., Birma w 1989 r., Centralna Republika Afrykańska w 1989 r., Liberia w 1990 r., Sudan w 1991 r., Syria w 1992 r., Mauretania w 1993 r., Malediwy w 1995 r., Pakistan w 1996 r., Białoruś w 2000 r.

³⁷ L. Compa, J. Vogt: *Labor rights in the generalized system of preferences: a 20 year review*, 22 „Comparative Labor Law and Policy Journal”, 2001.

członkowskie ze względu na samą przynależność do tej organizacji, niezależnie od ich ratyfikacji. System preferencji Unii Europejskiej odwołuje się tylko do międzynarodowego systemu fundamentalnych praw pracowniczych stworzonego przez Międzynarodową Organizację Pracy, nie można mu zatem postawić zarzutu, wyrażanego często wobec amerykańskiego systemu, że Stany Zjednoczone „narzucają” państwom trzecim określone standardy.

Krytycy klauzul jednostronnych wskazują, że jest to nakładanie na państwa trzecie warunków, na które nie wyraziły zgody, zaś motywem ich wprowadzania jest protekcyjność wobec własnego rynku i względy polityczne; nadto, klauzule te są nieskuteczne, a prawo międzynarodowe przewiduje lepsze alternatywy³⁸.

Podsumowanie

Kwestia, czy należy rozwijać mechanizmy wykształcone przez międzynarodowe prawo handlowe (takie jak sankcje handlowe) w celu upowszechniania międzynarodowych standardów pracy, nie sprowadza się do oceny efektywności dwustronnych i jednostronnych klauzul socjalnych. Jest to raczej pytanie o to, czy międzynarodowe standardy pracy powinny być wdrażane przez Światową Organizację Handlu (WTO)³⁹. Trzeba jednak zaznaczyć, biorąc pod uwagę historię GATT⁴⁰, że takie próby były nieustannie ponawiane.

W porozumieniu GATT z 1947 r. jedynym artykułem, który dotyczy kwestii socjalnych, jest art. XX e, zabraniający importu produktów wytworzonych przez więźniów. Jednak, na co warto zwrócić uwagę, projektowany art. 7 aktu założycielskiego ITO, nigdy niepowstałej Międzynarodowej Organizacji Handlu – stanowił, że państwa – strony dostrzegają, iż nieuczciwe warunki pracy prowadzą do powstawania trudności w handlu międzynarodowym oraz że podejmą starania, aby je wyeliminować.

³⁸ P. Alston: *Labor Rights Provision in US Trade Law: Aggressive Unilateralism?*, 15 “Human Rights Quarterly”, 1993.

³⁹ World Trade Organisation powstała 1.01.1995 r. w wyniku porozumienia z Marakeszu (15.04.1994 r.), będącego efektem zakończenia Rundy Urugwajskiej GATT. Obecnie WTO zrzesza 147 państw, a przepływy handlowe między tymi państwami odpowiadają 97% handlu światowego.

⁴⁰ *General Agreement on Tariffs and Trade – Ogólne porozumienie w sprawie taryf i handlu* podpisano w Genewie 30.10.1947 r.; dotyczy ono polityki handlowej. Weszło w życie 1.01.1948 r. i z założenia miało być jedynie tymczasowym układem poprzedzającym powstanie ITO (International Trade Organisation – Międzynarodowej Organizacji Handlu). Jednak brak zgody między państwami nie pozwolił na powstanie ITO, co przedłużyło obowiązywanie GATT. Podstawowym zadaniem GATT była liberalizacja handlu międzynarodowego, przede wszystkim przez organizowanie tzw. rund negocjacyjnych. Ostatnia runda (z Ad-Dauhy, Katar) z 2001 r. dotąd nie została formalnie zakończona. Jednym z najważniejszych efektów funkcjonowania GATT było dziesięciokrotne obniżenie przeciętnego poziomu ceł.

Z analizy poszczególnych rund GATT, które ostatecznie doprowadziły do powstania WTO widać, że sprawa standardów pracy i ich wpływu na handel międzynarodowy przewijała się nieustannie. Podczas Rundy Tokijskiej (1973–1979) Stany Zjednoczone podjęły kwestię wpisania pewnych standardów pracy do GATT, ale nie znalazły sojuszników dla takich projektów. W trakcie Rundy Urugwajskiej (1986–1994) wokół tego zagadnienia zbudowała się zdecydowanie szersza koalicja (Stany Zjednoczone, Kanada, Nowa Zelandia, Japonia, Unia Europejska, Szwajcaria), jednak ze względu na mocny sprzeciw państw trzeciego świata porozumienia nie osiągnięto. Sprawę tę poruszono po raz kolejny (Stany Zjednoczone, Francja i Kanada) na spotkaniu ministrów państw członkowskich WTO w Singapurze, w 1996 r. W deklaracji wydanej po tym szczycie stwierdzono, że państwa członkowskie będą obserwowały przestrzeganie standardów pracy, Międzynarodowa Organizacja Pracy jest kompetentnym ciałem do ich wdrażania, a standardy pracy nie mogą być wykorzystywane w celu ochrony rynków państw wysoko rozwiniętych. Co więcej, w deklaracji jednoznacznie podkreślono prawo państw trzeciego świata do wykorzystywania swej komparatywnej przewagi w postaci niskich płac.

Chcę tu zwrócić uwagę na pewną okoliczność o charakterze politycznym. Otóż, delegaci z krajów trzeciego świata, którzy przybyli na szczyt WTO w Seattle (a był to ten sam szczyt, na którym największą aktywność wykazywali alterglobaliści i antyglobaliści, paraliżując niemal to wydarzenie), odebrali demonstracje nie jako dowód nowej, ponadnarodowej solidarności pracowniczej, ale raczej jako wyraz narodowego protekcjonizmu pracowników z bogatej północy w sojuszu z reprezentującymi ich rządami. W ciągu tygodni poprzedzających konferencję Światowej Organizacji Handlu w Seattle kraje trzeciego świata jednogłośnie przyjęły rezolucję sprzeciwiającą się włączeniu do porozumień handlowych klauzul socjalnych wymuszających wyższe standardy w kwestiach zatrudnienia (czy wyższe standardy ochrony środowiska – co nie jest przedmiotem tego artykułu). Owe klauzule socjalne, jak twierdzi wielu przedstawicieli tych państw, nie są wyrazem ponadnarodowej troski o robotników z trzeciego świata, lecz nowym sposobem wnoszenia barier dla pochodzącego z tych obszarów eksportu do krajów bogatych⁴¹.

Niewątpliwie uwzględnienie standardów pracy w międzynarodowych umowach handlowych staje się coraz bardziej palącą sprawą w relacjach pomiędzy państwami wysoko rozwiniętymi a krajami trzeciego świata. Zwolennicy

⁴¹ Problematykę tę rozwija np. B. Silver: *Narodziny i siła globalnego proletariatu*, „Le Monde Diplomatique”, wyd. polskie, sierpień 2009, s. 17.

zamieszczania klauzul dotyczących standardów pracy w umowach handlowych – patrząc z perspektywy rynku państw wysoko rozwiniętych – wskazują dwa podstawowe argumenty. Po pierwsze, towary wytworzone w państwach rozwijających się, które mają niskie standardy pracy, wypierają z rynku towary wytworzone przez pracowników objętych wyższymi standardami w państwach wysoko rozwiniętych, co w konsekwencji prowadzi do zmniejszenia liczby miejsc pracy w państwach rozwiniętych. Po drugie, międzynarodowe korporacje przenoszą swoją produkcję do państw trzeciego świata ze względu na niższe standardy pracy.

Jeśli chodzi o drugi argument, to wiele badań wskazuje, że międzynarodowe korporacje nie są szczególnie zainteresowane państwami o niskich standardach pracy. Jak wynika z analiz Daniego Rodrika⁴², niskie standardy pracy mogą wręcz zniechęcać zamiast przyciągać bezpośrednie inwestycje zagraniczne. Do podobnych konkluzji doszedł Mita Aggarwal⁴³, wniosek taki zawiera także raport opracowany w 1996 r. pod auspicjami OECD⁴⁴.

W ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat nastąpiło zdecydowane rozwarstwienie dochodów pracowników nisko wykwalifikowanych i wysoko wykwalifikowanych w państwach wysoko rozwiniętych, co można najwyraźniej zaobserwować na rynku amerykańskim. Pojawiały się poglądy, że dominującą tego przyczyną jest wpływ handlu międzynarodowego i „nieuczciwej” konkurencji ze strony nisko wykwalifikowanych pracowników w państwach trzeciego świata. Najnowsze badania wskazują jednak, że handel międzynarodowy nie jest istotnym czynnikiem wpływającym na pogłębianie się rozwarstwienia dochodów w państwach rozwiniętych. Uważa się, że podstawową przyczyną są gwałtowne zmiany techniczne. Import z trzeciego świata stanowi niewielką część całości importu do krajów wysoko rozwiniętych, stąd stosunkowo nieduży wpływ handlu międzynarodowego na wysokość zarobków pracowników niewykwalifikowanych w państwach wysoko rozwiniętych. Nie ma zatem empirycznych podstaw do twierdzeń, że niskie standardy pracy w państwach rozwijających się mają znaczący wpływ na wysokość zarobków niewykwalifikowanych pracowników w państwach rozwiniętych lub dają państwom trzeciego świata nieuczciwą przewagę, bądź wpływają w tych krajach na rozkład bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

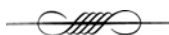
⁴² D. Rodrik: *Labor Standards in International Trade: Do They Matter and What Do We Do About Them*, [w:] R. Lawrence, D. Rodrik, J. Whalley: *Emerging Agenda for Global Trade: High Stakes for Developing Countries*, Washington D.C., Overseas Development Council, 1996.

⁴³ M. Aggarwal: *International Trade, Labor Standards, and Labor Market Conditions: An Evaluation of the Linkages*, USITC, “Office of Economics Working Paper” nr 95-06-C, 1995.

⁴⁴ OECD, *Trade, Employment and Labour Standards: A Study of Core Workers' Right and International Trade*, Paris, 1996.

Ochrona rynku pracy państw wysoko rozwiniętych nie jest jedynym argumentem przemawiającym za wprowadzeniem międzynarodowych standardów pracy do porozumień i umów handlowych. Obok niej podnoszone są także argumenty odwołujące się do etyki.

Barbara Surdykowska
doktorantka na Wydziale Prawa i Administracji
Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego
w Warszawie



WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA

Ahmed El Midaoui

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY KRÓLESTWA MAROKA*

Marokański Trybunał Obrachunkowy powstał w 1979 r. Inspiracją wprowadzenia w Królestwie Maroka systemu nadrzędnej kontroli państwowej był francuski model instytucji o charakterze sądowym, jednak przyjęte rozwiązanie różni się nieco, ponieważ z modelu francuskiego (kontrola sądowa) i anglosaskiego (audyt) zapożyczono tylko te rozwiązania, które oceniono jako najbardziej korzystne i odpowiadające specyfice kraju, jego kulturze, ramom instytucjonalnym państwa oraz ustanowionemu w nim systemowi politycznemu, gospodarczemu i społecznemu.

Aby Trybunał Obrachunkowy mógł spełniać swoją funkcję szerzenia moralności w życiu publicznym, rozpowszechniania kultury przejrzystości i racjonalizowania procesu zarządzania finansami publicznymi, ustawodawca udzielił mu ogółu gwarancji niezawisłości, niezbędnych do realizowania zadań w sposób odpowiedzialny, przejrzysty i uczciwy.

Status nadany Trybunałowi Obrachunkowemu chroni go przed wszelkimi naciskami i stronniczością. Nieusuwalność sędziów, tajność czynności dochodzeniowych, kolegialny charakter procesu decyzyjnego oraz swoboda planowania działań dochodzeniowych i kontrolnych pozwalają Trybunałowi wyznaczać niezbędne, jego zdaniem, priorytety w wyborze podmiotów lub aspektów wymagających kontroli, w ścisłym poszanowaniu zasady kontradiktoryjności postępowania. Niezależność finansowa Trybunału w wykonywaniu ustawy budżetowej, przestrzeganiu zasad normujących wydawanie środków publicznych oraz publikowaniu i przekazywaniu sprawozdań to gwarancje niezawisłości.

* Wykład wygłoszony w siedzibie Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie we wrześniu 2009 r.

Przedmiotem tego opracowania są: rozwój instytucjonalny nadrzędnej kontroli finansów publicznych w Maroku, najważniejsze zmiany kodeksów sądowych organów finansowych (Trybunału Obrachunkowego i regionalnych trybunałów obrachunkowych), struktura organizacyjna Trybunału i strategiczne kierunki jego rozwoju.

Rozwój instytucjonalny kontroli finansów publicznych

Proces ustanawiania najwyższego organu odpowiedzialnego za kontrolę finansów publicznych przebiegał w Maroku w trzech zasadniczych etapach.

1) Rok 1960 – powołanie Krajowej Komisji Obrachunkowej
Komisja składała się z:

– przewodniczącego, mianowanego przez Jego Wysokość Króla na wniosek ministra sprawiedliwości;

– inspektorów finansowych wyznaczanych przez ministra finansów.

Do kompetencji Komisji należała kontrola rachunków państwowych, tj. prawidłowości i legalności zawartych w nich danych.

Komisja sprawowała kontrolę nad finansami publicznymi w bardzo ograniczonym zakresie. Powodem były braki kadrowe i materialne oraz to, że kompetencje kontrolne Komisji miały postać nadrzędnej kontroli księgowej o charakterze administracyjnym.

2) Rok 1979 – powołanie Trybunału Obrachunkowego

Trybunał Obrachunkowy powołano w 1979 r. na mocy ustawy nr 12-79 jako najwyższy organ sądowy odpowiedzialny za sprawowanie kontroli nad wykonywaniem ustawy budżetowej oraz sprawdzanie prawidłowości danych o wpływach i wydatkach podmiotów kontrolowanych, a także nakładanie kar za naruszenie zasad odnoszących się do wpływów i wydatków. Do obowiązków Trybunału należy również kontrola i ocena procesu zarządzania podmiotami kontrolowanymi oraz przedkładanie Jego Wysokości Królowi sprawozdań z działalności.

3) Rok 1996 – nadanie Trybunałowi Obrachunkowemu statusu organu konstytucyjnego

Trybunałowi Obrachunkowemu nadano w 1996 r. status organu konstytucyjnego, na wzór pokrewnych organów z krajów najbardziej rozwiniętych. Było to przejawem najwyższej woli królewskiej, wedle której Trybunał miał uczestniczyć w procesie racjonalizacji gospodarki publicznej i w sposób nieskrepowany spełniać swoją funkcję jako najwyższy organ kontroli (NOK).

Tytuł X konstytucji Maroka stanowi, że:

- „Trybunał Obrachunkowy odpowiada za sprawowanie nadrzędnej kontroli nad wykonywaniem ustawy budżetowej;
- sprawdza prawidłowość danych o wpływach i wydatkach podmiotów kontrolowanych na mocy prawa oraz ocenia proces zarządzania nimi;
- stosownie do sytuacji nakłada kary za naruszenie zasad odnoszących się do wpływów i wydatków;
- Trybunał Obrachunkowy udziela wsparcia parlamentowi i rządowi w sprawach podlegających kompetencjom Trybunału na mocy prawa;
- przedkłada Jego Wysokości Królowi sprawozdania z działalności”.

Ponadto, w ramach polityki decentralizacji i dekoncentracji, a także w celu usprawnienia procesu zarządzania samorządami lokalnymi, w konstytucji przewidziano również powołanie regionalnych trybunałów obrachunkowych odpowiedzialnych za sprawowanie kontroli nad rachunkami samorządów lokalnych i ich stowarzyszeń oraz procesem zarządzania nimi.

Czerwiec 2002 r. – uchwalenie ustawy ustanawiającej kodeks sądowych organów finansowych

Zgodnie z postanowieniami konstytucji, 13 czerwca 2002 r. uchwalono ustawę nr 62-99, ustanawiającą kodeks sądowych organów finansowych (Trybunału Obrachunkowego i regionalnych trybunałów obrachunkowych). Była ona znaczącym krokiem w procesie wzmocnienia nadrzędnej kontroli finansów publicznych, zważywszy że jednoznacznie określono w niej kompetencje, strukturę organizacyjną oraz sposób funkcjonowania Trybunału Obrachunkowego (księga I) i regionalnych trybunałów obrachunkowych (księga II), a także szczególny status sędziów wymienionych organów sądowych (księga III).

Reforma ta przyczyniła się do wzmocnienia i poszerzenia kompetencji sądowych organów finansowych oraz potwierdzenia ich pełnej niezawisłości.

Kodeks sądowych organów finansowych wprowadził istotne zmiany w sposobie postrzegania nadrzędnej kontroli finansów publicznych i podziale kompetencji między jednostkami systemu. Przyniósł również wiele nowatorskich rozwiązań odnoszących się do roli i miejsca sądowych organów finansowych oraz statusu ich sędziów, którzy obecnie sprawują swój urząd dożywotnio i tworzą jednolite gremium zarządzane przez Radę Sędziów Sądowych Organów Finansowych.

Tym samym dookreślono kompetencje sądowych organów finansowych, obejmujące kontrolę rachunków, dyscyplinę budżetową i finansową oraz kontrolę procesu zarządzania, jak również uściślono procedury odnoszące się do poszczególnych kompetencji.

Najważniejsze zmiany w kodeksie sądowych organów finansowych

1) Zakres i szczegółowość kontroli sprawowanej przez sądowe organy finansowe

Sądowe organy finansowe sprawują odąd kontrolę nad ogółem uczestników procesu zarządzania finansami publicznymi, tj. dysponentami środków publicznych, kontrolerami, księgowymi, a także wszelkimi innymi urzędnikami lub pracownikami dokonującymi operacji z udziałem środków publicznych. W związku z tym, zgodnie z art. 25 kodeksu sądowych organów finansowych, Trybunał kontroluje rachunki służb, przedsiębiorstw i instytucji państwowych, nie zaś jedynie rachunki państwowe, jak przewidywała ustawa nr 12-79 o Trybunale Obrachunkowym.

2) Zespolenie kompetencji kontrolnych sądowych organów finansowych oraz nadanie szczególnego znaczenia audytowi i kontroli procesu zarządzania

Zespolenie kompetencji kontrolnych przewidziane kodeksem sądowych organów finansowych pozwala im wykonywać ogół uprawnień w zakresie kontroli: rachunków; dyscypliny budżetowej i finansowej; nieprawidłowości w zarządzaniu środkami publicznymi; procesu zarządzania, ze szczególnym uwzględnieniem kompetencji w zakresie audytu i kontroli procesu zarządzania, co pozwala skuteczniej informować o sposobie zarządzania służbami i organami państwowymi oraz proponować – w następstwie kontroli – niezbędne korekty i czynności naprawcze.

3) Powołanie regionalnych trybunałów obrachunkowych i wzmocnienie kontroli niższych szczebli władzy

Powołanie trybunałów regionalnych jest ze strony władzy państwowej przejawem woli ustanowienia zdecentralizowanej kontroli nad procesem zarządzania finansami publicznymi na szczeblu lokalnym.

W kodeksie przewidziano przeniesienie na szczebel lokalny kompetencji Trybunału Obrachunkowego w zakresie kontroli rachunków, nieprawidłowości w zarządzaniu środkami publicznymi, dyscypliny budżetowej i finansowej oraz procesu zarządzania. Regionalne Trybunały Obrachunkowe odpowiadają ponadto za sprawowanie kontroli nad niektórymi aktami prawa budżetowego i wydają opinie w sprawie warunków wykonywania budżetu samorządów lokalnych i ich stowarzyszeń.

Jak dotąd, powołano dziewięć trybunałów regionalnych, które od chwili powstania w 2004 r. prowadzą działalność zgodnie z zasadami prawa.

4) Udzielanie wsparcia przez Trybunał parlamentowi i rządowi w zarządzaniu finansami publicznymi oraz w ich kontroli

Oprócz kompetencji wspólnych sądowym organom finansowym, na Trybunale Obrachunkowym spoczywają nowe obowiązki w zakresie wspomaganie parlamentu i rządu.

W odniesieniu do parlamentu przewodniczący obu izb mają prawo kierować do Trybunału wnioski o wyjaśnienia, na które może on udzielać odpowiedzi, w związku ze sprawozdaniem w sprawie wykonania ustawy budżetowej i oświadczeniem o zgodności rachunków państwowych, które to dokumenty, wraz z projektem uchwały w sprawie udzielenia absolutorium z wykonania ustawy budżetowej, rząd przedkłada jednej z izb parlamentu.

W odniesieniu do rządu Trybunał może, na wniosek premiera, umieścić w swoim porządku prac czynności dotyczące oceny przedsięwzięć publicznych i kontroli procesu zarządzania którymś z podmiotów kontrolowanych.

5) Przedkładanie rocznego sprawozdania Trybunału Jego Wysokości Królowi przez pierwszego prezesa

Pierwszy prezes przedkłada Jego Wysokości Królowi roczne sprawozdanie Trybunału przed końcem roku budżetowego następującego po roku, dla którego sporządzono sprawozdanie. W sprawozdaniu, publikowanym w Biuletynie Urzędowym, wyszczególnia się całokształt działań Trybunału, podsumowuje propozycje usprawnienia procesu zarządzania finansami publicznymi i streszcza treść sprawozdania Trybunału w sprawie wykonania ustawy budżetowej przez rząd.

Sprawozdanie to, umożliwiające coroczną diagnozę finansów publicznych i ocenę procesu zarządzania nimi, stanowi cenne źródło informacji dla ogółu postępowych przedstawicieli narodu.

Struktura organizacyjna Trybunału Obrachunkowego

Zgodnie z nowym kodeksem sądowych organów finansowych, organizacja i skład Trybunału Obrachunkowego przedstawiają się następująco:

1) Prezes Trybunału Obrachunkowego

Do obowiązków pierwszego prezesa należy kierowanie pracami Trybunału i ich organizowanie, kierowanie administracją, koordynowanie prac trybunałów regionalnych, zatwierdzanie rocznego programu prac Trybunału – opracowywanego przez Komitet Programowo-Sprawozdawczy w porozumieniu z Królewskim

Prokuratorem Generalnym w sprawach należących do kompetencji sądowych Trybunału, a także dysponowanie budżetem sądowych organów finansowych.

Pierwszy prezes przewodniczy również następującym gremiom: połączonym izbom, Izbie Rady, Komitetowi Programowo-Sprawozdawczemu i Radzie Sędziów Sądowych Organów Finansowych. Może także przewodniczyć posiedzeniom składu międzyizbowego i izb Trybunału.

2) Prokuratura Generalna

Oskarżycielem publicznym, jak w wypadku pozostałych organów sądowych, jest Królewski Prokurator Generalny, którego na szczeblu Trybunału wspomagają rzecznicy generalni, zaś na szczeblu regionalnych trybunałów obrachunkowych – prokuratorzy królewscy, wybierani spośród radców Trybunału. Królewski Prokurator Generalny sprawuje swój urząd sporządzając pisma procesowe, lecz wyłącznie w sprawach należących do kompetencji sądowych Trybunału.

3) Sekretariat Generalny

Obowiązkiem sekretarza generalnego, wybranego spośród radców Trybunału, jest zapewnianie – pod zwierzchnictwem pierwszego prezesa – sprawnego funkcjonowania służb administracyjnych Trybunału i Kancelarii.

4) Izby stałe

W skład Trybunału wchodzi pięć izb, złożonych z sędziów i urzędników. Pierwsza wykonuje uprawnienia Trybunału w zakresie dyscypliny budżetowej i finansowej, druga rozpoznaje odwołania od orzeczeń ostatecznych wydanych przez regionalne trybunały obrachunkowe. Podziału kompetencji pomiędzy trzy pozostałe izby dokonuje się natomiast na podstawie kryterium sektorowego. Każda z trzech izb wykonuje ogół uprawnień przyznanych Trybunałowi w odniesieniu do określonej liczby sektorów i departamentów ministerialnych oraz podlegających im przedsiębiorstw i organów państwowych. Każda izba składa się z wydziałów.

Posiedzenia izb i wydziałów mogą odbywać się wyłącznie w obecności pięciu sędziów, w tym przewodniczącego izby lub wydziału.

Możliwe są również obrady połączonych izb, które sporządzają opinie w kwestiach prawnych lub proceduralnych i orzekają w sprawach kierowanych bezpośrednio przez pierwszego prezesa albo na wniosek oskarżyciela publicznego, albo przez Sąd Najwyższy do ponownego rozpoznania po uznaniu kasacji wyroku wydanego przez Trybunał Obrachunkowy. Skład międzyizbowy rozpoznaje odwołania od wyroków ostatecznych wydanych w pierwszej instancji przez

izby lub wydziały Trybunału Obrachunkowego w zakresie kontroli rachunków oraz dyscypliny budżetowej i finansowej.

5) Izba Rady – zatwierdza sprawozdanie roczne Trybunału, sprawozdanie w sprawie wykonania ustawy budżetowej i oświadczenie o zgodności rachunków państwowych królestwa ze stanem finansów publicznych.

6) Komitet Programowo-Sprawozdawczy – odpowiada za opracowywanie rocznego programu prac Trybunału, sprawozdania z działalności i sprawozdania w sprawie wykonania ustawy budżetowej.

7) Rada Sędziów Sądowych Organów Finansowych – czuwa nad przestrzeganiem regulaminu. Rada, w której zasiadają przedstawiciele sędziów poszczególnych szczebli, pełni również funkcję organu dyscyplinarnego dla sędziów.

Mianowaniu i zaprzysiężeniu sędziów służy posiedzenie inauguracyjne Trybunału. Uczestniczą w nim pierwszy prezes, Królewski Prokurator Generalny i ogół sędziów.

W skład sądowych organów finansowych wchodzi sędziowie, którym kodeks sądowych organów finansowych nadaje szczególny status. Sędziowie tworzą jednolite gremium i sprawują swój urząd dożywotnio.

W sądowych organach finansowych zatrudnionych jest obecnie 258 sędziów i 20 sędziów stażystów. Rekrutacja kolejnych 26 sędziów stażystów jest obecnie w toku.

Oprócz sędziów i sędziów stażystów Trybunał zatrudnia 175 pracowników administracyjnych i technicznych.

Szkolenie sędziów i innych pracowników

Szkolenie sędziów i innych pracowników obejmuje zarówno kształcenie początkowe, jak i ustawiczne.

Sędziowie, rekrutowani w drodze konkursów otwartych dla posiadaczy dyplomu ukończenia studiów wyższych, są prawnie zobowiązani do odbycia dwuletniego stażu. Celem stażu jest zapewnienie nowo zatrudnionym sędziom stażystom szkolenia teoretyczno-praktycznego w zakresie prawnych, księgowych i finansowych aspektów kontroli prowadzonych przez Trybunał Obrachunkowy, jak również audytu oraz narzędzi analizy i oceny. Szkolenie odbywa się w trybie zajęć, seminariów, studiów przypadków i praktyk, które prowadzą nie tylko

sędziowie Trybunału Obrachunkowego, lecz także trenerzy oraz eksperci krajowi i zagraniczni.

Kształcenie ustawiczne jest natomiast bieżącym uzupełnianiem wiedzy sędziów i innych urzędników Trybunału w poszczególnych dziedzinach kontroli, audytu i zarządzania. Trybunał dąży do zacieśnienia współpracy z najwyższymi organami kontroli z zagranicy. Należy wspomnieć, że większość sędziów Trybunału uczestniczyła w wyjazdach służbowych i stażach w zaprzyjaźnionych najwyższych organach kontroli we Francji, Wielkiej Brytanii, Indiach i Chinach, w celu uzupełnienia swojej wiedzy i wymiany doświadczeń.

Współpraca zagraniczna

Współpraca zagraniczna Trybunału ma dosyć zróżnicowany charakter i przybiera dwojaką postać: stosunków dwustronnych z NOK z zaprzyjaźnionych krajów oraz stosunków wielostronnych w ramach organizacji międzynarodowych i regionalnych, których jest członkiem.

W ramach stosunków wielostronnych Trybunał Obrachunkowy odgrywa ważną rolę w INTOSAI. Od 2005 r. przewodniczy Komisji INTOSAI ds. Budowania Potencjału NOK (CBC). Z racji tej funkcji uczestniczy także w pracach i posiedzeniach pozostałych komisji i grup zadaniowych (Grupy Zadaniowej ds. Finansowania przez Zewnętrznych Darczyńców i Grupy Zadaniowej ds. Globalnego Kryzysu Finansowego), jak również zasiada jako członek w Zarządzie Inicjatywy INTOSAI ds. Rozwoju IDI.

Trybunał Obrachunkowy jest również członkiem Komitetu Wykonawczego ARABOSAI i Komisji Maghrebu ds. Koordynacji Najwyższych Organów Kontroli Finansów Publicznych. Należy także do AFROSAI i Stowarzyszenia Najwyższych Organów Kontroli Obszaru Francuskojęzycznego (AISCCUF), którego honorowym przewodniczącym jest pierwszy prezes Trybunału.

Jako czynny członek tych organizacji, Trybunał Obrachunkowy zorganizował wiele międzynarodowych posiedzeń i spotkań, w tym: doroczne posiedzenie Grupy Roboczej INTOSAI ds. Prywatyzacji, Regulacji Gospodarczych i Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (PPP), posiedzenie Zgromadzenia Ogólnego AISCCUF, doroczne posiedzenia Komitetu Sterującego Komisji INTOSAI ds. Budowania Potencjału NOK (CBC), jak również wiele spotkań szkoleniowych IDI.

Sędziowie i urzędnicy wyższego szczebla Trybunału licznie uczestniczą w spotkaniach międzynarodowych organizowanych za granicą. Należy również wspomnieć, że za pośrednictwem francuskiego Trybunału Obrachunkowego marokański Trybunał Obrachunkowy uczestniczy w kontrolach przeprowadzanych

przez francuską stronę w ramach uprawnień kontrolnych przyznanych mu wobec niektórych agend ONZ.

W ramach współpracy dwustronnej Trybunał Obrachunkowy utrzymuje stosunki z wieloma najwyższymi organami kontroli z całego świata: Chin, Francji, Indii, Indonezji, Japonii, Korei, krajów skandynawskich, Niemiec, Polski, Stanów Zjednoczonych, Węgier, Wielkiej Brytanii, jak również z krajów arabskich i afrykańskich.

Trybunał także regularnie gości przedstawicieli NOK z zaprzyjaźnionych krajów (Burkina Faso, Beninu, Indonezji, Iraku, Mauretanii), a także organizuje staże szkoleniowe i wizyty robocze dla sędziów i sędziów stażystów tych instytucji.

Strategiczne kierunki rozwoju Trybunału Obrachunkowego

Jak wcześniej wspomniano, ustawodawca udzielił Trybunałowi Obrachunkowemu ogółu gwarancji niezawisłości, będących niezbędnym warunkiem do wypełniania zadań w sposób odpowiedzialny, przejrzysty i uczciwy, niepoddający się wszelkim naciskom i stronniczości.

Podjęto również dodatkowe działania, które wzmocniły i potwierdziły niezawisłość Trybunału, aby mógł w sposób nieskrepowany realizować swoje zadania, kontrolując nie tylko zgodność z przepisami prawa, lecz także to, czy zasoby powierzone podmiotom publicznym wykorzystano w sposób gospodarny, wydajny i skuteczny.

Działania te dotyczyły:

1) Stosowania obiektywnych i wymiernych kryteriów wydajności. Wprowadzenie strategii kontroli i wskaźników wydajności pozwala kierować działalnością Trybunału Obrachunkowego w ramach powierzonych mu zadań oraz oceniać jego skuteczność, aby mógł pracować w jak najkorzystniejszych warunkach i proponować realistyczne rozwiązania, zwiększać potencjał analityczny oraz kontrolować bieżące i przyszłe zagrożenia.

2) Opracowania strategii kontroli. Podstawą strategii jest znajomość narzędzi planistycznych, dochodzeniowych i kierowniczych, umożliwiająca rozpoznawanie najważniejszych zagrożeń w działalności publicznej w dziedzinie finansowej, gospodarczej i społecznej.

3) Poszerzania *know-how*, zwiększania kompetencji i profesjonalizmu kadr. Strategicznym celem Trybunału Obrachunkowego jest szkolenie i doskonalenie kadr. Trybunał stara się zapewniać pracownikom szkolenia kierunkowe, obejmujące zarówno aspekty prawne, finansowe i księgowość, jak i kwestie audytu oraz narzędzi służących analizie, ocenie i porównywaniu wyników działalności.

4) Stosowania na dużą skalę technologii informatyczno-komunikacyjnych. Wprowadzenie odpowiedniego systemu informatyczno-komunikacyjnego ułatwia pracę Trybunału Obrachunkowego i przyczynia się do udoskonalenia metod pracy oraz usprawnienia systemów analitycznych. Wykorzystanie nowych technologii pozwala zwiększać i rozwijać możliwości działania sędziów, aby mogli prowadzić czynności audytowe w sposób bardziej wydajny i profesjonalny.

5) Wdrożenia zawodowych norm kontroli. Trybunał Obrachunkowy nieustannie stara się rozwijać swoje możliwości działania i zwiększać potencjał zawodowy przez szkolenia, wymianę wiedzy i doświadczeń oraz stosowanie norm i najlepszych praktyk. Normy te służą jako wytyczne dla sędziów, pomagają określać granice przedmiotu dochodzenia i rodzaj procedur, jakie należy zastosować. Normy kontroli stanowią miarę jakości wyników czynności kontrolnych.

6) Etyki i uczciwości. Celem jest skuteczne szerzenie w Trybunale Obrachunkowym uczciwości i wartości etycznych, których znaczenie podkreślono w statucie sędziów. Odbywa się to z wykorzystaniem powszechnie przyjętych zasad, a zwłaszcza wytycznych INTOSAI w tym zakresie. Uwagę sędziów zwraca się również na konieczność kierowania się tymi wartościami z pełnym przekonaniem, wcielania ich w życie i czuwania nad ich przestrzeganiem we wszelkich czynnościach służbowych sędziów stażystów.

7) Wzmacniania współpracy i wymiany doświadczeń. Trybunał Obrachunkowy zamierza stale rozwijać współpracę międzynarodową z niektórymi organizacjami międzynarodowymi lub regionalnymi i pokrewnymi organami z zaprzyjaźnionych krajów, w celu wymiany doświadczeń oraz poprawienia jakości stosowanych przez siebie praktyk. Ścisła współpraca stanowi niewyczerpane źródło fachowej wiedzy, jak również umożliwia dostosowywanie i wprowadzanie nowych podejść naukowo-technicznych do audytu i kontroli.

dr Ahmed El Midaoui
pierwszy prezes Trybunału Obrachunkowego
Królestwa Maroka

Polsko-indonezyjskie seminarium w Dżakarcie

Seminarium poświęcone problematyce kontroli sektora publicznego, zorganizowane w ramach umowy bilateralnej, zawartej między Najwyższą Izbą Kontroli i jej indonezyjskim odpowiednikiem – Najwyższym Urzędem Kontroli (*Badan Pemeriksa Keuangan* – BPK), odbyło się w Dżakarcie 3–5 listopada 2009 r. Najwyższą Izbę Kontroli reprezentowali: wiceprezes Jacek Kościelniak, Waldemar Długołęcki – dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów oraz Zbysław Dobrowolski – doradca ekonomiczny w Delegaturze NIK w Zielonej Górze, ekspert ds. szkoleń Programu Rozwoju INTOSAI (*INTOSAI Development Initiative* – *IDI*).

Na wniosek strony indonezyjskiej, zainteresowanej usprawnieniem kontroli państwowej, polska delegacja przedstawiła działalność Najwyższej Izby Kontroli w kilku obszarach tematycznych: badania i oceny zjawiska oszustwa i tzw. prania brudnych pieniędzy, kontroli działalności Narodowego Banku Polskiego, badania i oceny problematyki długu publicznego, metodyki kontroli finansowej, a także kontroli działalności organów samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych i innych samorządowych jednostek organizacyjnych.

Wiceprezes Jacek Kościelniak w swoim wystąpieniu omówił pojęcie oraz zidentyfikowane techniki prania brudnych pieniędzy i oszustw księgowych. Następnie przedstawił obowiązki podmiotów uczestniczących w obrocie finansowym w zakresie gromadzenia i przekazywania informacji, określone w ustawie z 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu¹. Podkreślił też rolę Najwyższej Izby Kontroli w przeciwdziałaniu i zwalczaniu omawianych niekorzystnych zjawisk.

Przedstawiciele indonezyjskiego Najwyższego Urzędu Kontroli wskazywali na powszechność zjawisk korupcji, oszustw i prania brudnych pieniędzy, a także na trudności związane z ich wykrywaniem. Na zakończenie odniesiono się do wyników badań przeprowadzonych w tej kwestii przez międzynarodową

¹ DzU z 2003 r., nr 153, poz. 1505, ze zm.

organizację Transparency International. Autor niniejszego artykułu zwrócił uwagę, że organizacja ta określa stan zagrożenia państwa korupcją między innymi na podstawie badań ankietowych. Z uwagi na stosowaną metodykę badań, wskaźnik postrzegania korupcji (*corruption perception index* – CPI) pozwala na określenie jej skali w państwie jedynie w pewnym przybliżeniu.

Dyrektor Waldemar Długołęcki przedstawił zakres corocznych kontroli banku centralnego oraz stosowane przez NIK kryteria oceny jego działalności, jak również przykłady innych kontroli związanych z funkcjonowaniem Narodowego Banku Polskiego. W kolejnym swoim wystąpieniu, dotyczącym problematyki długu publicznego, omówił wymagania prawne wynikające z ustawy zasadniczej, stanowiące, że nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Wyjaśnił, że w Polsce łączną kwotę państwowego długu publicznego oblicza się jako wartość nominalną zobowiązań, przy wyłączeniu zobowiązań wzajemnych jednostek sektora finansów publicznych. Następnie omówił wynikające z ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych² procedury ostrożnościowe i sanacyjne, które są wdrażane, gdy wartość relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto przekracza określony poziom. Przedstawił też dane o wielkości i strukturze długu publicznego w minionych latach, a następnie przykłady nieprawidłowości ujawnionych przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Podczas prezentacji metodyki kontroli finansowej dyrektor Waldemar Długołęcki przybliżył pojęcia związane z systemem kontroli sektora finansów publicznych, strukturą dochodów i wydatków jednostek zaliczonych do sektora publicznego oraz zakres kontroli wykonania budżetu państwa. Wyjaśnił również sposoby typowania do kontroli jednostek i obszarów ich działalności, w tym metodykę statystycznego doboru próby do badań.

Gospodarze z kolei przedstawili zebrany podstawy prawne działania indonezyjskiego banku centralnego i przepisy umożliwiające jego kontrolę. Podkreślili, iż BPK przeprowadza głównie kontrole finansowe działalności banku centralnego i jest zobowiązany do wydania opinii o sprawozdaniu finansowym w ciągu 90 dni od jego wpływu do Urzędu, zaś terminowa realizacja wymaga właściwej organizacji procesu kontroli. Temu zagadnieniu poświęcono najwięcej uwagi, prezentując przykładowy program kontroli, plan jej kosztów, a także plan wykorzystania kadry kontrolerskiej. Zwrócono uwagę, iż oprócz kontroli finansowych, BPK przeprowadza również tzw. kontrole specjalne, zwłaszcza po tym, jak w działalności banku centralnego ujawniono zjawiska o podłożu korupcyjnym. Urząd nie ocenia

² DzU nr 249, poz. 2104, ze zm.

natomiast funkcjonowania banku centralnego z punktu widzenia takich kryteriów, jak: oszczędność, skuteczność czy wydajność.

W części poświęconej indonezyjskiej metodyce kontroli długu publicznego słuchacze dowiedzieli się, że przez wiele lat Indonezja zadłużała się jedynie w zagranicznych instytucjach finansowych. W 1998 r. rozpoczęto, początkowo jedynie na rynku krajowym, a od 2004 r. również na rynku międzynarodowym, sprzedaż papierów wartościowych. W 2006 r. ponad połowę łącznego zadłużenia państwa stanowił dług krajowy. W 2007 r. wielkość zadłużenia państwa w stosunku do produktu krajowego brutto wynosiła już 36 %. Przedstawiciele BPK przyznali, iż ich kontrole nie obejmowały dotychczas takich zagadnień, jak prawidłowość udzielania zamówień publicznych w ramach programów finansowanych ze środków uzyskanych z pożyczek. Omawiając wyniki kontroli, zwrócono uwagę między innymi na brak koordynacji działań pomiędzy indonezyjskim bankiem centralnym, ministrem finansów i Narodową Agencją ds. Planowania Rozwoju.

Podczas dyskusji wiceprezes NIK Jacek Kościelniak przybliżył stronie indonezyjskiej strukturę państwowego długu publicznego w Polsce oraz zasady rachunkowości.

W wystąpieniu dotyczącym metodyki kontroli finansowej przedstawiciele BPK podkreślali, iż jest ona rezultatem współpracy Urzędu z międzynarodowymi organizacjami audytorskimi takimi, jak KPMG czy Ernst & Young, wykorzystano też doświadczenia szwedzkiego najwyższego organu kontroli państwowej. Następnie zaprezentowano podstawowe dane finansowe o wykonaniu budżetu państwa oraz zakres i sposób przeprowadzania kontroli finansowych.

Autor artykułu rozpoczął swoje wystąpienie od prezentacji misji, wizji, zadań i zakresu działania NIK oraz priorytetowych kierunków kontroli. Następnie przedstawił sposób planowania i przeprowadzania kontroli, dokumentowania ustaleń w protokołach kontroli, zawarte w wystąpieniach pokontrolnych rodzaje ocen kontrolowanej działalności, jak i sposób przygotowania informacji o wynikach kontroli. Omówił też ustalenia kontroli działalności organów samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych i innych samorządowych jednostek organizacyjnych w latach 2001–2009, zawarte w kilkunastu informacjach o wynikach kontroli oraz wystąpieniach z kontroli doraźnych. Dodatkowo poruszył kwestię działalności Najwyższej Izby Kontroli służącej poprawie jakości prawa oraz roli informacyjnej NIK.

Przedstawiciele BPK wielokrotnie podkreślali zainteresowanie kontrolami NIK dotyczącymi działalności organów samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych i innych samorządowych jednostek organizacyjnych. Indonezja, w skład której wchodzi 33 regiony (odpowiedniki województw samorządowych), wprowadza decentralizację finansów publicznych od 1999 r. Od 2004 r. lokalna

władza uzyskała jeszcze większe uprawnienia decyzyjne. Urząd przeprowadza kontrole finansowe działalności administracji samorządowej i bada jej sprawozdania finansowe, biorąc pod uwagę: legalność transakcji finansowych, prawidłowość funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej, prawidłowość ujmowania dowodów księgowych na poszczególnych kontach, kompletność danych księgowych. Na podstawie ustaleń kontroli formułuje, w odniesieniu do sprawozdań finansowych, opinię pozytywną lub opinię pozytywną pomimo ujawnionych uchybień. Odmawia sformułowania opinii, gdy jego zdaniem, sprawozdanie finansowe nie mogło być zbadane zgodnie ze standardami kontroli lub wystawia opinię negatywną, gdy sprawozdanie finansowe było nierzetelne i niezgodne z przepisami.

Choć BPK może przeprowadzać kontrole wykonania zadań (*performance audit*), to są one realizowane sporadycznie. Jakkolwiek corocznie wzrasta liczba opinii pozytywnych o sprawozdaniach finansowych przygotowanych przez jednostki samorządowe, to jednak nadal słabością administracji samorządowej jest niewłaściwe planowanie i brak koordynacji realizacji zadań, jak też niezadawalające funkcjonowanie mechanizmów nadzoru i kontroli. Dochodzi do naruszenia przepisów prawa oraz niegospodarnego wydawania środków finansowych. W ocenie BPK, istotnym utrudnieniem w zapewnieniu sprawnego funkcjonowania administracji samorządowej jest niedobór wykwalifikowanej kadry urzędniczej. Brakuje specjalistów w zakresie rachunkowości, a szerzej – zarządzania finansowego. Jedną z przyczyn tego jest niedostosowanie programów nauczania do potrzeb administracji samorządowej. Dlatego też w porozumieniu z Ministerstwem Finansów indonezyjskie wyższe uczelnie rozpoczęły programy szkoleniowe adresowane do lokalnych urzędników.

Strona indonezyjska wyraziła chęć kontynuowania współpracy z Najwyższą Izłą Kontroli, wskazując na kolejne obszary działalności NIK, którymi jest szczególnie zainteresowana. Wyrażono również wolę dalszej wymiany doświadczeń w zwalczaniu korupcji, oszustw i prania brudnych pieniędzy, jak też kontroli sfery samorządowej. Zdaniem kierownictwa BPK, doświadczenie Izby będzie bardzo pomocne w usprawnieniu funkcjonowania indonezyjskiej kontroli państwowej.

Gospodarze zorganizowali spotkanie delegacji NIK z pracownikami jednej z delegatur. Przygotowali również jednodniowy program, którego celem była prezentacja kultury mieszkańców Indonezji.

opracował dr Zbysław Dobrowolski
Delegatura NIK w Zielonej Górze

Zebranie prezesów najwyższych organów kontroli Grupy Wyszehradzkiej

Doroczne zebranie najwyższych organów kontroli (NOK) krajów Grupy Wyszehradzkiej (Czech, Polski, Słowacji i Węgier) oraz Austrii i Słowenii (dalej w skrócie: „V 4+2”) odbyło się w Zakopanem, 6 i 7 listopada 2009 r. Uczestniczyli w nim prezesi z Czech, Polski, Słowacji i Słowenii oraz przedstawiciele NOK Austrii i Węgier. Bliska współpraca tych instytucji została zapoczątkowana w 1993 r. i trwała do 1996 r.¹ Jej przerwanie nastąpiło na wniosek strony czeskiej, która – wyrażając stanowisko swego rządu – uznała, że kooperacja różnych organów (parlamentów, rządów, najwyższych organów kontroli) w ramach Grupy może utrudnić wejście Czech do Unii Europejskiej. W 2002 r. współpracę wznowiono z inicjatywy NOK Słowacji; od 2003 r. uczestniczy w niej także NOK Słowenii, a od 2004 r. – Austrii (stąd nazwa „Grupa Wyszehradzka +2”).

Celem dorocznych spotkań jest umożliwienie nieformalnej dyskusji w sprawach istotnych dla NOK tych krajów oraz interesujących dla prezesów. Z uwagi na to, że odbywają się one na kilka tygodni przed zebraniem Komitetu Kontaktowego szefów NOK Unii Europejskiej, duża część obrad dotyczy wybranych tematów współdziałania z NOK UE. Przedmiotem dyskusji są również propozycje współpracy kontrolnej (na przykład przeprowadzona w latach 2007–2008 kontrola koordynowana systemu kontroli wewnętrznej w zakresie wykorzystania środków strukturalnych Unii Europejskiej). Ponadto omawiane są inne kwestie, w odniesieniu do których warto poznać praktykę działania sześciu najwyższych organów kontroli². Obrady toczą się w języku angielskim.

¹ J. Mazur: *Współpraca organów kontroli Czech, Polski, Słowacji i Węgier*, „Kontrola Państwowa” nr 5/1993; *Spotkanie prezesów najwyższych organów kontroli Czech, Polski, Słowacji i Węgier*, oprac. J. M., „Kontrola Państwowa” nr 1/1995; *Spotkanie prezesów najwyższych organów kontroli państw Grupy Wyszehradzkiej*, „Biuletyn Informacyjny”, NIK, nr 2, kwiecień 1996 r.

² *Spotkanie prezesów najwyższych organów kontroli krajów Grupy Wyszehradzkiej*, oprac. E. G., „Kontrola Państwowa” nr 4/2002; *Spotkanie prezesów najwyższych organów kontroli krajów Grupy Wyszehradzkiej*, oprac. A. R., „Kontrola Państwowa” nr 4/2004; *Spotkanie prezesów najwyższych organów kontroli krajów Grupy Wyszehradzkiej*, oprac. A. R., „Kontrola Państwowa” nr 6/2004; *Szefowie*

Głównym punktem obecnego zebrania był temat „Zdawanie sprawy przez najwyższy organ kontroli: składanie rocznych sprawozdań z działalności i podleganie audytowi zewnętrznemu”, który przygotowała Najwyższa Izba Kontroli na podstawie ankiety skierowanej do NOK V 4+2. Otwierając obrady, prezes NIK Jacek Jezierski zwrócił uwagę, że choć zagadnienie nie jest nowe, to rzadko było przedmiotem wymiany doświadczeń. Na V kongresie EUROSAI w Paryżu, w 1999 r., rozpatrywano kwestię „Odpowiedzialność NOK: kto kontroluje kontrolerów”, lecz była ona ujęta ogólnie, jako jeden z czterech tematów kongresu. Innym przykładem jest sympozjum INTOSAI „Wartość i zalety kontroli rządu w środowisku globalnym” (Wiedeń, marzec 2007 r.), którego celem była dyskusja nad wskaźnikami wykonania zadań, umożliwiającymi dostarczanie informacji o pracy NOK. Trzeba też wymienić jeden ze standardów INTOSAI – dokument „ISSAI 20. Podstawy przejrzystości i rozliczalności”, przyjęty przez zarząd INTOSAI w listopadzie 2009 r. Zawiera nowe idee, które nie będą łatwe do realizacji, na przykład definicję pojęcia „rozliczalności” w odniesieniu do najwyższych organów kontroli czy postulat, aby NOK „mierzyły i przedstawiały wydajność i skuteczność wykorzystania swoich środków”.

Wszystkie NOK V 4+2 opracowują roczne sprawozdania ze swej działalności. Obowiązek ten wynika z przepisów konstytucji lub ustaw, które ogólnie określają też przedmiot sprawozdania: chodzi o „sprawozdanie z działalności” lub „sprawozdanie z działalności kontrolnej”. W praktyce ich zakres i poziom szczegółowości jest różny, co prowadzi do zróżnicowania objętości. Przykładowo, sprawozdania za 2008 r. liczą: czeskie – 75 stron, polskie – 443 strony, słowackie – 34 strony, słoweńskie – 104 strony, węgierskie – 243 strony; sprawozdanie NOK Austrii za rok finansowy 2007/2008 – 124 strony. W dyskusji zgodzono się, że roczne sprawozdania powinny być możliwie krótkie i ujęte jak najbardziej przystępnie. Za interesujący przykład uznano sprawozdanie Kontrolera Stanu Washington (w Stanach Zjednoczonych), które ma tylko cztery strony, a mimo to zawiera wiele informacji. Ponadto, dla popularyzacji pracy najwyższych organów kontroli ważne jest sporządzanie syntez wyników kontroli w sposób łatwy do zrozumienia, co zwiększa szanse ich wykorzystania przez dziennikarzy. W niektórych krajach (w Stanach Zjednoczonych, Kanadzie, Australii, Danii) sposób oraz wyniki pracy NOK są prezentowane za pomocą wskaźników wykonania zadań. W sprawozdaniach NOK V 4+2 wskaźniki te stosuje się w różny

najwyższych organów kontroli krajów Grupy Wyszehradzkiej, Austrii i Słowenii gościli w Czechach, oprac. A. R., „Kontrola Państwowa” nr 6/2005; Obrady prezesów najwyższych organów kontroli na Węgrzech, oprac. P. W., „Kontrola Państwowa” nr 6/2006; Zebranie prezesów najwyższych organów kontroli Grupy Wyszehradzkiej, oprac. J. M., „Kontrola Państwowa” nr 6/2007; J. Mazur: Zebranie prezesów najwyższych organów kontroli Grupy Wyszehradzkiej, „Kontrola Państwowa nr 5/2008”.

sposób: czasem są one wykorzystywane do opisu stanu osiągnięcia celów strategicznych, a czasem są to mierniki statystyczne, ukazujące pracę NOK (na przykład liczbę kontroli w danym roku). W dyskusji uznano, że sprawa wskaźników wykonania zadań wymaga dalszych analiz, być może na forum grupy roboczej EUROSAI.

Przepisy zobowiązują najwyższe organy kontroli do przedłożenia sprawozdania parlamentowi; w niektórych krajach określają również termin, w jakim ma to nastąpić. Przedłożenie ma charakter informacyjny – parlament nie jest uprawniony do przyjęcia lub odrzucenia sprawozdania, choć na Węgrzech jest ono poddawane głosowaniu. W parlamentach Austrii, Polski, Słowacji i Węgier sprawozdanie jest rozpatrywane przez jedną lub więcej komisji parlamentarnych, a następnie na posiedzeniu plenarnym; w Czechach i Słowenii – tylko przez komisje parlamentarne. W dyskusji przypomniano, że „Deklaracja z Limy” opowiada się za koniecznością zachowania niezależności NOK również w stosunku do parlamentu, nawet wtedy, gdy jest on organem parlamentu i na jego zlecenie przeprowadza kontrole (art. 8, zdanie pierwsze). Zasada, że najwyższy organ kontroli pozostaje samodzielny w wyborze podmiotów kontroli, jej metodyki i sporządzania sprawozdań, dotyczy także władzy ustawodawczej. W tym kontekście opowiedziano się przeciw wszelkim formom „zatwierdzania” sprawozdań z działalności NOK, zwłaszcza gdy praktyka ta nie ma wyraźnych podstaw prawnych.

W Czechach, Słowenii i na Węgrzech wykonanie budżetu NOK jest dodatkowo poddawane audytowi, który przeprowadzają wynajęte firmy prywatne. Procedura wyboru firmy audytorskiej jest różna: w Słowenii i na Węgrzech wyboru dokonuje parlament, w Czechach – NOK (w obu wypadkach przy zastosowaniu przepisów o zamówieniach publicznych). W dyskusji oceniono, że ta praktyka nie stwarza problemów. Zdarzają się jednak przypadki tzw. dzikiego audytu, gdzie – grożąc przeprowadzeniem kontroli o dowolnym zakresie i w ramach nieokreślonej procedury – parlamentarna większość chciałaby uzyskać koncesje polityczne. Generalnie, dyskusja na temat relacji najwyższych organów kontroli z parlamentami krajowymi wskazała na istnienie sytuacji, które zagrażają ich niezależności. W związku z tym prezes NOK Słowacji zaproponował poruszenie tej kwestii na „forum europejskim” oraz stworzenie swego rodzaju „europejskich ram prawnych najwyższych organów kontroli”. Przedstawiciel NOK Austrii poinformował o staraniach na rzecz przyjęcia przez Zgromadzenie Ogólne ONZ dokumentu, który wyrażałby poparcie dla podstawowych zasad kontroli finansów publicznych, ujętych w deklaracjach INTOSAI z Limy i Meksyku. Prezes NIK zapowiedział, że przedstawi problem zagrożeń niezależności NOK na zebraniu Komitetu Kontaktowego szefów NOK UE, na przełomie listopada i grudnia 2009 r. w Budapeszcie.

Przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli oraz NOK Austrii i Czech poinformowali o dokonanych lub planowanych zmianach w przepisach dotyczących NOK. W Austrii niedawno nastąpiła zmiana konstytucji, która przyznała najwyższemu organowi kontroli prawo kontrolowania przedsiębiorstw prywatnych nie tylko w sytuacji, gdy podmioty publiczne mają w nich co najmniej 50% udziałów (jak to było dotychczas), lecz także gdy podmioty te – jako właściciel mniejszościowy – mają ustawowo gwarantowane uprawnienia nadzorcze. Było to związane ze skandalem dotyczącym rozbudowy lotniska w Wiedniu, gdy NOK nie mogła przeprowadzić kontroli w przedsiębiorstwie, w którym miasto Wiedeń i kraj związkowy Dolna Austria mają łącznie 40% udziałów. NOK Austrii występuje też o przyznanie mu kompetencji do kontroli wykorzystania środków unijnych, które Komisja Europejska bezpośrednio przekazuje podmiotom w Austrii, na przykład na badania naukowe. W Czechach propozycje zmian w ustawie o NOK zgłaszano wielokrotnie (proponując między innymi poddanie kontroli jednostek publicznych, które nie podlegają kontroli zewnętrznej – szkół wyższych, spółek akcyjnych z udziałem Skarbu Państwa, stowarzyszeń otrzymujących dotacje z budżetu), jednak powołana w tej sprawie w 2006 r. podkomisja parlamentarna nie pracuje. Zastanawiano się zatem, czy EUROSIAI nie mogłaby opracować wzorca ustawy o najwyższych organach kontroli, z przykładowymi rozwiązaniami co do zakresu ich uprawnień.

W drugiej części obrad rozpatrywano najważniejsze tematy, które będą przedmiotem dyskusji na zebraniu Komitetu Kontaktowego szefów najwyższych organów kontroli Unii Europejskiej: końcowe sprawozdanie z ewaluacji grup roboczych; rezultaty prac grupy ds. wspólnych standardów kontroli i porównywalnych kryteriów kontroli; projektowany na 2010 r. przegląd zarządzania Komitetu Kontaktowego. Kolejnym punktem debaty była współpraca NOK V 4+2 w działalności kontrolnej. Strona węgierska zaproponowała wymianę doświadczeń w prowadzeniu kontroli dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego oraz wykrywaniu obszarów korupcji. Przedstawiono też informacje o wnioskach z międzynarodowych seminariów zorganizowanych w 2009 r. na temat: kontroli wykonania zadań (NOK Czech), kontroli systemów informacyjnych (NOK Słowacji), standardów kontroli INTOSAI – ISSAIs (NIK). Materiały z seminariów dostępne są na stronach internetowych poszczególnych NOK.

Następne zebranie prezesów NOK V 4+2 odbędzie się w listopadzie 2010 r. na Słowacji.

*opracował dr Jacek Mazur
doradca prezesa NIK*

Działania INTOSAI na rzecz podkreślenia znaczenia niezależności najwyższych organów kontroli

W ciągu ostatnich dwunastu miesięcy INTOSAI – Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli (*International Organization of Supreme Audit Institutions*), podjęła kroki mające na celu podkreślenie na arenie międzynarodowej znaczenia niezależności najwyższych organów kontroli (NOK) dla skutecznego wypełniania ich funkcji kontrolnych. Niniejszy artykuł sygnalizuje najważniejsze inicjatywy INTOSAI z tym związane, dla których punktem odniesienia są dwie deklaracje określające podstawę działania najwyższych organów kontroli – członków tej organizacji.

Problematyka niezależności organów kontroli w deklaracjach INTOSAI

INTOSAI to organizacja utworzona w 1953 r. przez przedstawicieli 34 najwyższych organów kontroli podczas I Kongresu tej organizacji na Kubie. Jest ona autonomiczna, niezależna i niepolityczna, a jej zadaniem jest wspieranie członków w realizacji nadrzędnego zadania, jakim jest kontrola sektora publicznego. Stanowi swego rodzaju forum, na którym kontrolerzy finansów publicznych z całego świata mogą dzielić się wiedzą i doświadczeniami. Obecnie organizacja zrzesza 189 członków stałych (należy do nich Najwyższa Izba Kontroli) oraz 3 członków stowarzyszonych¹.

Fundamentalne znaczenie dla działalności INTOSAI ma *Deklaracja z Limy w sprawie zasad kontroli finansów publicznych*, przyjęta na IX Kongresie INTOSAI, który odbył się w Peru w 1977 r.² *Deklaracja* prezentuje podejście organizacji do zasad kontroli, współpracy z parlamentem, rządem i administracją, do uprawnień najwyższych organów kontroli, a także sprawozdawczości kontrol-

¹ Zob. E. Miękina: *INTOSAI – Międzynarodowa Organizacja Najwyższych Organów Kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2008 oraz strona internetowa INTOSAI <www.intosai.org>.

² Zob. J. Mazur: *Deklaracja z Limy w sprawie zasad kontroli finansów publicznych (Deklaracja z Limy)*, „Kontrola Państwowa” nr 2/1992.

nej. Kładzie szczególny nacisk na niezależność finansową NOK, ich członków i kadry kontrolerskiej, ale przede wszystkim na niezależność samych organów kontroli. To właśnie owa niezależność jest niezbędna do skutecznego i obiektywnego wypełniania funkcji kontrolnej. W preambule *Deklaracji* stwierdza się, iż „racjonalne i skuteczne wykorzystanie funduszy publicznych stanowi jeden z zasadniczych warunków prawidłowego zarządzania finansami publicznymi oraz skuteczności decyzji podejmowanych przez właściwe organy”, zaś „osiągnięcie tego celu wymaga, aby każdy kraj posiadał najwyższy organ kontroli, którego niezależność jest zagwarantowana prawem”³.

O ile *Deklaracja z Limy* wyraża zasadnicze podejście INTOSAI do kontroli finansów publicznych, to warunkiem niezbędnym do prawidłowego funkcjonowania NOK – członków INTOSAI jest, według tej organizacji, realizowanie w praktyce zasad będących podstawą należytej kontroli sektora publicznego. Osiem takich zasad sformułowano w *Deklaracji z Meksyku w sprawie niezależności najwyższych organów kontroli*, zatwierdzonej na XIX Kongresie INTOSAI, który odbył się w Meksyku w 2007 r.

Już pierwsza z owych zasad głosi potrzebę istnienia odpowiednich i skutecznych regulacji konstytucyjnych, ustawowych i prawnych oraz przepisów wykonawczych do nich, które szczegółowo określiłyby zakres niezależności najwyższych organów kontroli. Kolejne siedem zasad, mówiących o niezależności szefów NOK i członków instytucji kolegialnych, swobodzie wykonywania zadań przez te organy, nieograniczonym dostępie do informacji, sprawozdaniach z pracy NOK, decydowaniu o treści i czasie sporządzania oraz rozpowszechniania dokumentów pokontrolnych, istnieniu skutecznych mechanizmów monitorujących wykonanie zaleceń najwyższych organów kontroli, a także o autonomii finansowej, administracyjnej i zarządczej NOK – to fundament służący budowaniu niezależnych i silnych instytucji kontrolnych⁴.

Zarówno w *Deklaracji z Limy*, jak i w *Deklaracji z Meksyku* określono zalecany stopień niezależności organizacyjnej, finansowej i funkcjonalnej najwyższych organów kontroli, niezbędnej do zapewnienia skutecznego wypełniania przez nie funkcji kontrolnej. O tym, jak ważne są to kwestie z punktu widzenia poszczególnych NOK, ale również całej INTOSAI, świadczą nie tylko sformułowania tych deklaracji, lecz także inicjatywy organizacji.

³ *Deklaracja z Limy*, s. 1. Treść *Deklaracji* dostępna jest na stronie internetowej NIK <www.nik.gov.pl>.

⁴ Pełna treść *Deklaracji z Meksyku* znajduje się w tym numerze „Kontroli Państwowej” (s. 141) oraz na stronie internetowej NIK.

Inicjatywy INTOSAI

Konkretnym działaniem, jakie ostatnio podjęła INTOSAI, aby zwrócić uwagę na znaczenie niezależności najwyższych organów kontroli dla przejrzystości administracji publicznej, był wybór przez grupę zadaniową INTOSAI ds. strategii komunikacyjnej kwestii niezależności kontroli finansów publicznych jako głównego tematu polityki komunikacyjnej INTOSAI na rok 2009⁵. Temat ten zatwierdził oficjalnie Zarząd INTOSAI na 58. posiedzeniu, które odbyło się 13–14 listopada 2008 r. w Wiedniu.

Jedną z pierwszych okazji w 2009 r. do zainicjowania dyskusji na ten temat na forum międzynarodowym było 20. Sympozjum ONZ–INTOSAI, zorganizowane przez Sekretariat Generalny INTOSAI, którym jest Izba Obrachunkowa Austrii. Sympozjum dotyczyło działań INTOSAI na rzecz walki z korupcją, a miało miejsce 11–13 lutego 2009 r. w Wiedeńskim Centrum Międzynarodowym. Wzięli w nim udział również przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli⁶.

Wiedeńskie spotkanie zaowocowało opracowaniem raportu zawierającego konkluzje i rekomendacje dotyczące tematu spotkania, a także bezpośrednio nawiązujące do problematyki niezależności NOK. Dokument potwierdza rolę, jaką odgrywają *Deklaracja z Limy* i *Deklaracja z Meksyku* w podkreśleniu znaczenia niezależności i profesjonalizmu najwyższych organów kontroli, które dzięki tym wartościom mogą skutecznie kontrolować finanse publiczne oraz zapobiegać nadużyciom finansowym, korupcji i złemu zarządzaniu. W raporcie czytamy, że warunkiem wypełniania przez NOK ich funkcji w sposób obiektywny i skuteczny jest konstytucyjne zagwarantowanie ich niezależności organizacyjnej.

Jedną z konkluzji, jakie zawiera wspomniany raport, jest zgoda uczestników sympozjum, aby obie deklaracje „stały się integralną częścią międzynarodowego porządku prawnego” przez włączenie ich do jednego z dokumentów ONZ⁷. Jest to istotne osiągnięcie Sekretariatu Generalnego INTOSAI. Świadczy nie tylko o konsekwentnej i spójnej polityce organizacji, lecz także, a może przede

⁵ Co roku grupa zadaniowa INTOSAI ds. strategii komunikacyjnej (*INTOSAI Communication Strategy Task Force*) wybiera temat lub obszar, na którym INTOSAI koncentruje swoje relacje ze światem zewnętrznym. Nad wybranym tematem toczą się przez cały rok dyskusje wśród członków INTOSAI i jej partnerów oraz szeroko rozumianego społeczeństwa. Grupa promuje działania oraz realizuje projekty i programy związane z wybranym tematem. Zob. „INTOSAI Journal”, January 2008, <www.intosaijournal.org>

⁶ Jacek Kościelniak, wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli, wygłosił referat na temat roli NIK w walce z korupcją pt. *Role of the Supreme Chamber of Control (NIK) in fighting corruption in Poland*. Zob. <<http://www.intosai.org/blueline/upload/technicontribute.pdf>>.

⁷ *Conclusions and Recommendations, 20th UN/INTOSAI Symposium, INTOSAI – Active partner in the international anti-corruption network. Ensuring transparency to promote social security and poverty reduction*, s. 5.

wszystkim, o zaangażowaniu w umacnianie instytucjonalne jej członków. Powszechne uznanie postanowień *Deklaracji z Limy* i *Deklaracji z Meksyku* za pośrednictwem dokumentu ONZ byłoby niewątpliwie istotnym krokiem w kierunku wzmocnienia kontroli sektora publicznego.

Kolejnym działaniem podjętym przez Sekretariat Generalny było zabranie głosu w sprawie niezależności NOK podczas 8. spotkania Komisji Ekspertów ds. Administracji Publicznej⁸ Rady Gospodarczo-Społecznej ONZ (30 marca – 3 kwietnia 2009 r., w Nowym Jorku), w którym jako obserwatorzy uczestniczyli przedstawiciele Sekretariatu.

Sekretariat Generalny INTOSAI wykorzystał tę okazję do nawiązania, w debacie dotyczącej reform administracyjnych, do kontroli finansów publicznych i przedstawił problematykę niezależności NOK i ich roli w zagwarantowaniu przejrzystości i rozliczalności finansów publicznych. Przedstawiciele Sekretariatu podkreślili, że to dzięki niezależnym kontrolom i publikowaniu z nich sprawozdań najwyższe organy kontroli zapewniają solidną podstawę pozwalającą budować zaufanie społeczne do administracji publicznej.

W raporcie dla ONZ z tego spotkania stwierdzono między innymi, że „niezależność instytucji kontrolnych znacząco wpłynęła na zaufanie i mechanizmy budujące to zaufanie” oraz że „dobrze by było przeanalizować instytucjonalne ustalenia, struktury, systemy i praktyki w obszarze administracji publicznej, aby bardziej sprzyjały zobowiązaniom społecznym, przejrzystości i rozliczalności jako kluczowym elementom zaufania...”⁹.

Działania INTOSAI związane ze wspomnianą wyżej problematyką nie ograniczają się tylko do wypowiedzi na szerokim forum międzynarodowym. Organizacja prowadzi również bardzo intensywną kampanię informacyjną wśród swoich członków. W styczniowym wydaniu „INTOSAI Journal” (kwartalnika organizacji) zaprezentowano obszernie założenia polityki komunikacyjnej INTOSAI na 2009 r., w tym planowane działania dotyczące tegorocznego tematu przewodniego, czyli znaczenia niezależnej kontroli państwowej w świetle *Deklaracji z Limy* i *Deklaracji z Meksyku*¹⁰. Będą to między innymi artykuły na łamach kwartalnika, które z pewnością staną się przyczynkiem do dyskusji na forum INTOSAI (pierwszy z nich został opublikowany w lipcowym wydaniu)¹¹.

⁸ Ang. *Committee of Experts on Public Administration of ECOSOC* – komisja odpowiadająca za wspieranie prac Rady Gospodarczo-Społecznej w promowaniu i rozwoju administracji publicznej oraz dobrego zarządzania w państwach członkowskich ONZ. INTOSAI ma w Radzie specjalny status konsultatywny.

⁹ *Committee of Experts on Public Administration. Report on the eighth session (30 March – 3 April 2009)*, Economic and Social Council, Official Records, 2009, Supplement No. 24, s. 7.

¹⁰ „INTOSAI Journal”, January 2009, s. 3. Zob. też. przyp. 5.

¹¹ V. Ramkumar: *Open Budget Survey Findings on SAIs and Independence*, „INTOSAI Journal”, July 2009, s. 10.

Nie ma wątpliwości, że działania INTOSAI na rzecz podkreślenia niezależności najwyższych organów kontroli są bardzo ważne z punktu widzenia całej organizacji i indywidualnych NOK. Tylko niezależność organu kontroli finansów publicznych, w połączeniu z profesjonalnymi kadrami i dopracowaną metodyką może zapewnić bezstronną, rzetelną i obiektywną sprawozdawczość z wyników kontroli.

Niezależność NOK, zagwarantowana ustawodawstwem i mająca umocowanie w krajowych konstytucjach, znajduje odzwierciedlenie w skutecznym wypełnianiu funkcji kontrolnej przez parlamenty, co wzmacnia zaufanie do instytucji rządowych. Pośrednio przyczynia się również do umacniania mechanizmów demokratycznych, podczas gdy w wielu krajach świata NOK nadal nie są niezależne w stopniu zapewniającym im właściwe wypełnianie funkcji kontrolnej. Działania INTOSAI, a zwłaszcza inicjatywa zmierzająca do zapisania w dokumencie ONZ postanowień *Deklaracji z Limy* i *Deklaracji z Meksyku*, mogłyby bardzo pozytywnie wpłynąć na proces wprowadzania pożądanych zmian w tej dziedzinie.

Ewa Miękina
Departament Organizacyjny NIK

**DEKLARACJA INTOSAI Z MEKSYKU
W SPRAWIE NIEZALEŻNOŚCI
NAJWYŻSZYCH ORGANÓW KONTROLI***

Preambula

XIX Kongres Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (International Organization of Supreme Audit Institutions – INTOSAI), który zebrał się w Meksyku, mając na uwadze, że:

– racjonalne i skuteczne wykorzystanie funduszy publicznych jest jednym z zasadniczych warunków właściwego gospodarowania finansami publicznymi i skuteczności decyzji kompetentnych władz;

– jak głosi *Deklaracja w sprawie zasad kontroli finansów publicznych (Deklaracja z Limy)*, najwyższe organy kontroli (NOK) mogą wypełniać swoje zadania jedynie wtedy, gdy są niezależne od jednostek kontrolowanych i gdy są chronione przed naciskami z zewnątrz;

– do osiągnięcia powyższego celu niezbędne jest, by każda prawidłowo funkcjonująca demokracja posiadała najwyższy organ kontroli, którego niezależność byłaby gwarantowana przez prawo;

– *Deklaracja z Limy* przyznaje, iż instytucje państwowe nie mogą być całkowicie niezależne, a jednocześnie głosi, że NOK powinny mieć niezależność funkcjonalną i organizacyjną niezbędną do wypełniania swojego mandatu;

– stosując zasady niezależności, NOK mogą osiągnąć niezależność przy użyciu różnych środków i różnych form zabezpieczenia;

– postanowienia wykonawcze zawarte w niniejszym dokumencie służą do zilustrowania tych zasad i należy je traktować jako właściwe dla idealnie

* Tekst *Deklaracji* w języku angielskim dostępny na stronach międzynarodowych standardów NOK <www.issai.org> oraz <www.nik.gov.pl>. Poniższe tłumaczenie zostało wykonane na zlecenie Najwyższej Izby Kontroli.

niezależnego NOK (w chwili obecnej żaden NOK nie spełnia wszystkich niniejszych postanowień wykonawczych, dlatego też w towarzyszących temu dokumentowi wytycznych zaprezentowano inne dobre praktyki stosowane w celu osiągnięcia niezależności);

postanawia:

Przyjąć, opublikować i upowszechnić dokument zatytułowany „Deklaracja z Meksyku w sprawie niezależności najwyższych organów kontroli (NOK)”.

Postanowienia ogólne

Najwyższe organy kontroli powszechnie uznają osiem podstawowych zasad, wynikających z *Deklaracji z Limy* oraz decyzji podjętych podczas XVII Kongresu INTOSAI (w Seulu, w Korei), za główne wymagania wobec należytej kontroli sektora publicznego.

Zasada 1

Istnienie odpowiednich i skutecznych regulacji konstytucyjnych, ustawowych i prawnych oraz przepisów wykonawczych do tych regulacji

Potrzebne jest ustawodawstwo, które szczegółowo określa zakres niezależności NOK.

Zasada 2

Niezależność szefów NOK i członków (instytucji kolegialnych), w tym gwarancja kadencji i immunitetu prawnego dotyczącego zwykłego wykonywania przez nich obowiązków

Stosowne ustawodawstwo określa warunki mianowania, ponownego mianowania, zatrudniania, odwoływania i przechodzenia na emeryturę szefa NOK oraz członków instytucji kolegialnych, którzy:

- są mianowani, ponownie mianowani lub odwoływani w ramach procedury, która zapewnia im niezależność od władz wykonawczych (patrz ISSAI 11: *Wytyczne i dobre praktyki INTOSAI związane z niezależnością NOK*);
- są mianowani na wystarczająco długi i określony czas, w celu umożliwienia im wypełniania swojego mandatu bez obawy przed odwetem;
- nie podlegają odpowiedzialności karnej za jakiegokolwiek przeszłe lub obecne działania wynikające ze zwykłego wykonywania przez nich obowiązków.

Zasada 3**Wystarczająco szerokie uprawnienia oraz pełna swoboda w wykonywaniu przez NOK swoich zadań**

NOK powinny być uprawnione do kontrolowania:

- wykorzystania finansów publicznych, zasobów albo aktywów przez ich odbiorcę lub beneficjenta bez względu na jego status prawny;
- pobierania przychodów należnych rządowi bądź podmiotom publicznym;
- legalności i prawidłowości rachunków podmiotów rządowych lub publicznych;
- jakości zarządzania finansowego i sprawozdawczości;
- oszczędności, wydajności i skuteczności działań rządu bądź podmiotów publicznych.

Z wyjątkiem sytuacji, w których istnieje konkretny wymóg ustawowy, NOK nie kontrolują polityki rządu ani podmiotów publicznych, ale ograniczają się do kontroli wdrażania polityki.

Przestrzegając przepisów prawa uchwalonych przez władzę ustawodawczą, NOK są wolne od jakiegokolwiek ukierunkowania czy ingerencji ze strony władz ustawodawczych lub wykonawczych w zakresie:

- wyboru tematów kontroli;
- planowania, programowania i przeprowadzania swoich kontroli, a także związanej z tym sprawozdawczości i monitorowania zaleceń pokontrolnych;
- organizacji urzędu i zarządzania nim;
- wprowadzania w życie swoich decyzji, gdy zastosowanie sankcji jest częścią ich uprawnień.

NOK nie powinny angażować się ani być postrzegane jako strona zaangażowana w zarządzanie organizacjami podlegającymi ich kontroli.

NOK powinny zapewnić, aby ich personel nie nawiązywał zbyt bliskich relacji z podmiotami kontrolowanymi, pozostał obiektywny oraz był postrzegany jako obiektywny.

NOK powinny mieć całkowitą swobodę w wykonywaniu swoich obowiązków oraz współpracować z rządami lub podmiotami publicznymi, które dążą do usprawnienia wykorzystania funduszy publicznych i zarządzania nimi.

NOK powinny korzystać z odpowiednich standardów pracy i kontroli oraz kodeksu etyki, stworzonych na podstawie dokumentów INTOSAI, Międzynarodowej Federacji Księgowych lub innych uznanych podmiotów ustanawiających standardy.

NOK powinny składać władzy ustawodawczej lub innym organom państwowym roczne sprawozdanie z działalności – zgodnie z wymaganiami konstytucji, ustaw lub innych przepisów – które powinno być udostępnione opinii publicznej.

Zasada 4**Nieograniczony dostęp do informacji**

NOK powinny mieć uprawnienia umożliwiające bieżący, nieograniczony, bezpośredni i swobodny dostęp do wszelkich niezbędnych dokumentów i informacji, w celu prawidłowego wykonywania swoich ustawowych obowiązków.

Zasada 5**Prawo i obowiązek składania sprawozdań z pracy NOK**

NOK nie powinny być ograniczone w zakresie składania sprawozdań z wyników swoich prac kontrolnych. NOK powinny mieć przewidziany prawem obowiązek ich przedkładania co najmniej raz w roku.

Zasada 6**Swoboda podejmowania decyzji o zawartości i czasie sporządzania dokumentów pokontrolnych oraz o ich publikowaniu i rozpowszechnianiu**

NOK mają swobodę decydowania o zawartości dokumentów pokontrolnych.

NOK mogą swobodnie przedstawiać obserwacje i zalecenia w dokumentach pokontrolnych, biorąc pod uwagę, w stosownych przypadkach, opinię podmiotu kontrolowanego.

Ustawodawstwo określa minimalne wymagania wobec NOK w zakresie sprawozdawczości oraz, jeśli to konieczne, konkretne sprawy, które powinny podlegać formalnemu zaopiniowaniu bądź poświadczeniu przez audytora.

NOK swobodnie decydują o czasie sporządzania dokumentów pokontrolnych, z wyjątkiem sytuacji, w których na mocy prawa istnieją specjalne wymagania w zakresie sprawozdawczości.

NOK mogą uwzględniać konkretne wnioski organu ustawodawczego jako całości, jednej z jego komisji lub rządu o przeprowadzenie badania lub kontroli.

NOK mają pełną swobodę publikacji i rozpowszechniania swoich dokumentów pokontrolnych z chwilą, gdy zostały one już formalnie przedłożone lub dostarczone odpowiednim władzom – zgodnie z wymaganiami prawa.

Zasada 7**Istnienie skutecznych mechanizmów monitorujących wykonanie zaleceń najwyższych organów kontroli**

NOK przedkładają swoje dokumenty pokontrolne odpowiednio: organowi ustawodawczemu, jednej z jego komisji lub zarządowi podmiotu kontrolowanego, celem dokonania przeglądu oraz monitorowania konkretnych zaleceń dotyczących działań naprawczych.

NOK mają własny, wewnętrzny system monitorowania wykonania zaleceń, którego celem jest zapewnienie, aby podmioty kontrolowane należycie ustosunkowały się do wniosków i zaleceń NOK, jak również, odpowiednio: organu ustawodawczego, jednej z jego komisji lub zarządu podmiotu kontrolowanego.

NOK przedkładają sprawozdania z kontroli sprawdzającej odpowiednio: organowi ustawodawczemu, jednej z jego komisji lub zarządowi podmiotu kontrolowanego, celem rozpatrzenia i podjęcia działań, nawet jeśli NOK mają ustawowe uprawnienia do monitorowania wykonania zaleceń i stosowania sankcji.

Zasada 8

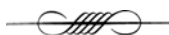
Autonomia finansowa i zarządcza/administracyjna oraz dostępność odpowiednich zasobów ludzkich, materialnych i finansowych

NOK powinny mieć do dyspozycji niezbędne i właściwe zasoby ludzkie, materialne i finansowe; władze wykonawcze nie powinny kontrolować ani ukierunkowywać dostępu do tych zasobów. NOK zarządzają swoim budżetem i odpowiednio przeznaczają środki.

Organ ustawodawczy lub jedna z jego komisji odpowiada za zapewnienie, aby NOK miał odpowiednie zasoby niezbędne do wypełniania przezeń mandatu.

NOK mają prawo odwołać się bezpośrednio do władzy ustawodawczej, jeśli przyznane środki są niewystarczające do wypełniania przez nie mandatu.

XIX Kongres INTOSAI, Meksyk 2007



POŻEGNANIA



Ryszard Walendzik
1944 – 2009

WSPOMNIENIE O DYREKTORZE RYSZARDZIE WALENDZIKU

Ryszarda Walendzika spotkałem na swojej drodze zawodowej dziewiętnaście lat temu. Był koniec sierpnia 1990 roku – okres głębokich przemian ustrojowych w Polsce. Od paru miesięcy pełniłem obowiązki dyrektora Zespołu Przemysłu Chemicznego i Lekkiego w Najwyższej Izbie Kontroli, gdy otrzymałem wiadomość, że Ryszard Walendzik rozpocznie pracę na stanowisku mojego zastępcy. Nic nie wiedziałem ani o Nim, ani o Jego doświadczeniu zawodowym. Wkrótce wszystko się wyjaśniło. Długo rozmawialiśmy, Ryszard opowiedział o swojej pracy w „Solidarności”, o tym jak ówczesne władze utrudniały Mu życie, jak ciężko było znaleźć zatrudnienie (najczęściej mało płatne i chwilowe), aby utrzymać żonę i córkę. Mimo niewielkiego wówczas doświadczenia kontrolnego (o ile pamiętam, w kontroli kółek rolniczych), otwartość Ryszarda, szczerłość i prawość,

a przede wszystkim nieodparta chęć „naprawiania kraju” zasługiwały, by Mu w pełni zaufać. Nowej roli, w jakiej się znalazł, uczył się wyjątkowo szybko. Po kilku miesiącach Ryszard tak naprawdę nie potrzebował już niczyjej pomocy.

Razem pracowaliśmy w Zespole do połowy 1992 roku, tj. do chwili powołania przez Sejm Lecha Kaczyńskiego, obecnie Prezydenta RP, na stanowisko prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Przez kolejne lata nasze relacje zawodowe zmieniały jedynie charakter z uwagi na pełnione przez nas funkcje. Myślę, że właśnie praca Ryszarda w Zespole Przemysłu Chemicznego i Lekkiego, Jego ogromne zaangażowanie i cechy charakteru przyczyniły się do kolejnych awansów. Ówczesny prezes NIK – Lech Kaczyński już po kilku miesiącach zdecydował o mianowaniu Ryszarda Walendzika dyrektorem nowej jednostki – Zespołu Spółdzielczości. Po wejściu w życie nowej ustawy o NIK, która pozbawiła Izbę prawa do kontroli spółdzielczości, Ryszardowi powierzono kierowanie Departamentem Planowania i Koordynacji, potem przyszły kolejne wyzwania, takie jak organizowanie i kierowanie Departamentem Informacji Niejawnych, a ostatnio Delegaturą NIK w Białymstoku. Trzeba też wspomnieć o Jego istotnym udziale w szkoleniu nowych kadr Najwyższej Izby Kontroli. Robił to, jak wszystko, z zamięłowaniem.

U Ryszarda, który mógł mieć – uzasadniony naturą ludzką – żal do tych, którzy utrudniali Mu życie, także zawodowe, nigdy nie dostrzegłem chęci jakiegokolwiek odwetu. Można się zastanawiać, jak to możliwe, skąd czerpał tak duże pokłady nadziei, dobra i umiejętność wybaczenia innym?

Przez prawie dwadzieścia lat naszej znajomości stale mam przed oczami ten sam wizerunek Ryszarda Walendzika – człowieka pogodnego, darzącego innych szacunkiem i szczerym uśmiechem, gotowego świadczyć na miarę swoich możliwości pomoc wszystkim, którzy jej potrzebowali, tryskającego humorem mimo trapiących Go problemów.

Odszedł człowiek nieprzeciętny. Taki był i takim Go zapamiętajmy.

*Ryszard Szyc
doradca prezesa NIK*

DELEGATURA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI W BIAŁYMSTOKU ŻEGNA SWOJEGO DYREKTORA

Szesnastego listopada 2009 r. pożegnaliśmy na Cmentarzu Bródnowskim w Warszawie Pana Ryszarda Walenzika – wieloletniego Dyrektora jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli, a ostatnio, od października 2005 r. – Delegatury NIK w Białymstoku.

Był osobą wyjątkową, która w nietuzinkowy sposób wpisała się w historię naszej instytucji. Swoją pracą i postawą zdobywał uznanie przełożonych i sympatię współpracowników. Zapamiętamy Go nie tylko jako dobrego i sprawiedliwego szefa, ale również powiernika i opiekuna pracowników.

Pan Dyrektor był zawsze przyjazny i uśmiechnięty, a drzwi Jego gabinetu były stale otwarte – dla wszystkich. Pamiętamy cenne rady i napomnienia, wypowiadane zawsze z szacunkiem i w życzliwej formie. Wielokrotnie podkreślał, że pragnie nawiązać bezpośrednie kontakty ze wszystkimi pracownikami Delegatury, ponieważ uważał, że choć specyfika pracy kontrolerskiej nie sprzyja wzajemnemu poznaniu, kontrolerzy powinni stanowić zintegrowany zespół. Szczególnie przy okazji prowadzonych szkoleń, narad i spotkań okolicznościowych dbał o budowanie serdecznych, koleżeńskich więzi. Bardzo się starał tworzyć przyjazną atmosferę w pracy, uważając, że skoro spędzamy w niej większą część życia, to należy zadbać, aby praca dawała satysfakcję, była w miarę możliwości przyjemnością, a stresu przysparzała jak najmniej. Wspominał o tym wielokrotnie, nawiązując do własnych doświadczeń i opowiadając dykteryjki, choćby podczas świątecznych spotkań, przy wspólnym łamaniu się opłatkiem czy dzieleniu symbolicznym jajkiem. Potrafił zaskakiwać swoim ciepłem i poczuciem humoru, kiedy 6 grudnia, przebrany za Świętego Mikołaja odwiedzał wszystkich obecnych w Delegaturze pracowników i obdarowywał czekoladkami. Zachowamy w pamięci także gesty świadczące o wielkim sercu Szefa – okolicznościowe

wiersze dedykowane solenizantom, paniom z okazji Dnia Kobiet, pracownikom odchodzącym na emeryturę.

Odejście Szefa pogrążyło nas w smutku, będziemy Go wspominać jako człowieka pogodnego, kochającego życie i ludzi.

Agata Ciupa
wicedyrektor Delegatury NIK w Białymstoku



RECENZJE, SYGNAŁY O KSIĄŻKACH

Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia, redakcja naukowa Stanisław Sulowski i Michał Brzeziński, Dom Wydawniczy „Elipsa”, Warszawa 2009, s. 366.

Zagadnienie bezpieczeństwa towarzyszy instytucji państwa od chwili jego powstania – nie tylko w kontekście ochrony przed zagrożeniem zewnętrznym, ale także zapewnienia ładu wewnątrz danej wspólnoty oraz obrony jej przed niszczącymi działaniami sił natury. Kwestia bezpieczeństwa państwa była przez wiele stuleci rozpatrywana w aspekcie bezpieczeństwa zewnętrznego, zaś bezpieczeństwo wewnętrzne, określane ogólnym pojęciem „policji”, pozostawało niejako na uboczu zainteresowania zarówno teoretyków organizacji państwa, jak i prawników. Rozwój nowoczesnego państwa kapitalistycznego z coraz bardziej skomplikowaną strukturą administracyjną, poszerzenie jego zadań, wejście administracji publicznej na nowe pola działań, potrzeba ochrony praw obywatelskich przed rosnącą ingerencją biurokracji – spowodowały, że problematyka bezpieczeństwa wewnętrznego zaczęła nabierać coraz większego znaczenia. Początkowo wiązano ją przede wszystkim z ochroną praw podmiotowych. Doświadczenia XX wieku, gdy kraje totalitarne czy autorytarne niszczyły bądź ograniczały prawa człowieka, wskazywały, iż rozważania teoretyków państwa i prawa powinny iść w kierunku zagwarantowania ochrony praw człowieka w systemie bezpieczeństwa państwa. Optymizm lat dziewięćdziesiątych XX wieku, gdy Francis Fukujama ogłosił „koniec historii”, podnosząc, iż upadek komunizmu oznacza, że na świecie istnieje tylko jeden model rozwoju państwa – liberalny kapitalizm (najlepiej wzorowany na anglosaskim), kierował w tę stronę rozważania nad kształtowaniem bezpieczeństwa. Nadto wydawało się, iż ta problematyka nie musi być przedmiotem szczególnych rozważań, bowiem w zglobalizowanym świecie wszyscy ze sobą współpracują, co sprawia, iż zmniejsza się liczba niebezpieczeństw zagrażających wspólnocie państwowej.

Jednak ten optymizm zmienił się w dość pesymistyczną wizję po akcjach terrorystycznych we wrześniu 2001 r. Rozwój globalnych organizacji terrorystycznych oraz zamachy dokonywane na skalę dotychczas nieznaną postawiły w nowym świetle kwestie organizacji bezpieczeństwa. Terroryzm, ale także kataklizmy naturalne, wywołane niszczycielskim wpływem człowieka na środowisko naturalne, spowodowały konieczność ponownego zdefiniowania roli państwa.

O znaczeniu tych zagadnień świadczy również podjęcie ich przez środowiska naukowe. Wyższe uczelnie, państwowe i prywatne, zaczęły prowadzić studia podyplomowe w zakresie organizacji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Skupiają one wielu zainteresowanych, jednak stale odczuwany jest brak opracowań na ten temat. Problematyka ma bowiem charakter interdyscyplinarny, łączy wiedzę z zakresu zarządzania, administracji, prawa, a nawet psychologii. Publikacje, które pojawiły się dotychczas, koncentrują się głównie na regulacjach prawnych. Próbą podejścia kompleksowego jest natomiast książka pod redakcją naukową Stanisława Sulowskiego i Michała Brzezińskiego „Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia”.

Jest to praca zbiorowa, której autorami są głównie pracownicy naukowi wiodących wyższych uczelni, omawiająca bezpieczeństwo wewnętrzne państwa w trzech aspektach: teoretyczno-normatywnym, podmiotowym oraz przedmiotowym.

W części pierwszej, zatytułowanej „Teoretyczno-normatywny wymiar bezpieczeństwa”, autorzy starali się określić, czym jest bezpieczeństwo we współczesnym, zglobalizowanym świecie oraz jakie czynniki sprzyjają poczuciu bezpieczeństwa wśród obywateli danego państwa. Otwierają ją rozważania Stanisława Sulowskiego „O nowym paradygmacie bezpieczeństwa w erze globalizacji”, w których autor przeprowadził analizę roli państwa w zapewnieniu bezpieczeństwa, następnie Michał Brzeziński, w opisie „Kategoria bezpieczeństwa” i „Rodzaje bezpieczeństwa państwa”, uporządkował pojęcia związane z tymi zagadnieniami. W rozdziale „Bezpieczeństwo i ryzyko, a polityka” Jerzy Wolanin określił teoretyczne podstawy obliczania ryzyka łączącego się z zapewnieniem bezpieczeństwa i podejmowaniem w tym kontekście decyzji przez osoby sprawujące funkcje publiczne. Kwestie osobistego poczucia bezpieczeństwa mieszkańców danego państwa opisała Ewa M. Marciniak w studium „Psychologiczne aspekty poczucia bezpieczeństwa”, spojrzenie na zagadnienia po okresie „zimnej wojny” zawiera zaś analiza Kariny P. Marczuk – „Bezpieczeństwo wewnętrzne w poszerzonej agendzie studiów nad bezpieczeństwem (szkoła kopenhaska i *human security*)”. Kolejne trzy rozdziały tej części publikacji: Janusza Karpa i Jarosława Szymanka – „Znaczenie ustawy w unormowaniach bezpieczeństwa wewnętrznego państwa w kontekście stanu nadzwyczajnego i klęski żywiołowej”, Jarosława Szymanka – „Rozporządzenie z mocą ustawy jako gwarancja bezpieczeństwa państwa” oraz Jacka Zaleśnego – „Rola prawa miejscowego w utrzymaniu porządku publicznego” dotyczą problematyki bezpieczeństwa jedynie od strony narzędzi normatywnych.

Druga część publikacji – „Podmiotowy wymiar bezpieczeństwa” obejmuje instytucjonalną stronę zagadnienia. Autorzy przedstawili wybrane podmioty, które w ich przekonaniu mają podstawowe znaczenie dla funkcjonowania systemu bez-

pieczeństwa wewnętrznego w Polsce. Rozdział pierwszy tej części – Grzegorza Rydleńskiego „Kształt systemu instytucjonalnego bezpieczeństwa wewnętrznego w Polsce” – ujmuje uwarunkowania powstania podmiotów odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa, ich podział ze względu na kompetencje i zakres działania. W następnych ośmiu, autorstwa Grzegorza Rydleńskiego, Jolanty Itrich-Drabarek oraz Andżeliki Mirskiej, omówiono strukturę i kompetencje centralnych i naczelných organów władzy państwowej, administracji terenowej, służb specjalnych oraz Sił Zbrojnych RP w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego.

Część trzecia – „Przedmiotowy wymiar bezpieczeństwa” – zawiera analizę najważniejszych przepisów administracyjnego prawa materialnego, regulujących zagadnienia z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, a także dotyczących poczucia bezpieczeństwa. Stanisław Hoc i Jacek Zaleśny zajęli się tu ochroną informacji niejawnych w Rzeczypospolitej Polskiej, zaś dysfunkcjom w sferze publicznej i ich wpływowi na bezpieczeństwo państwa rozdział poświęciła Jolanta Itrich-Drabarek, przedstawiając wpływ takich zjawisk, jak: korupcja, nepotyzm czy brak kompetencji urzędników na poczucie zagrożenia wśród obywateli. Krzysztof Kozłowski zajął się zagrożeniem ze strony terroryzmu, natomiast Jerzy Bertrandt problemem nadzoru nad żywnością. Kwestię bezpieczeństwa informacyjnego w XXI wieku obszernie przedstawiła z kolei Anna M. Kruk. Tę część książki zamyka rozdział autorstwa Macieja Duszczyka, przedstawiający zagadnienie niekontrolowanej migracji w kontekście bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

Redaktorzy i autorzy omawianej publikacji podjęli się niezwykle trudnego zadania, próbując przedstawić węzłowe zagadnienia związane z bezpieczeństwem wewnętrznym państwa. Opracowanie jest adresowane przede wszystkim do osób studiujących zarówno bezpieczeństwo wewnętrzne, jak i kierunki pokrewne. Układ dwóch pierwszych części książki jest logiczny, a poszczególne rozdziały wzajemnie się uzupełniają. Pierwsza część jest poświęcona zagadnieniom ogólnym, wynikającym z politologii i zarządzania, druga ma charakter typowo prawniczy. Dobór tematyki w części trzeciej budzi jednak pewne wątpliwości. Przedstawiono tu bowiem zagadnienia związane z funkcjonowaniem administracyjnego prawa materialnego, stosunkami międzynarodowymi, a nawet sprawy ekonomiczne. Poszczególne rozdziały są interesujące, ale wydaje się, iż brakuje myśli przewodniej, która połączyłaby je w spójną całość. Mimo pewnych niekonsekwencji kompozycyjnych, publikacja wydaje się godna zauważenia, przede wszystkim za względu na wagę podjętej tematyki, a także jasny sposób przekazu.

dr Przemysław Szustakiewicz
WSHiP im R. Łazarzkiego w Warszawie

*

Bolesław Rafał Kuc: **Kontrola jako funkcja zarządzania**, DIFIN, Warszawa 2009, s. 364.

Myślą przewodnią książki jest teza o ograniczonym charakterze kontroli zewnętrznej i instytucjonalnej w sytuacji, w której kontrolowane zagadnienia są coraz bardziej złożone i trudne do zobiektywizowania oraz udokumentowania. Kontrola, jeśli ma być skuteczna, powinna być – zdaniem autora – immanentnym elementem wszelkich działań czy procesów zarządzania. W pierwszych dwóch rozdziałach przedstawiono pojęcie kontroli, różne jej rodzaje, a także teoretyczne modele i koncepcje. Następne rozdziały dotyczą związków kontroli z różnymi typami zarządzania, kontroli finansowej oraz wewnętrznej jako odrębnych i szczególnie ważnych dziedzin praktyki kontrolnej.

Artur Piaszczyk: **Audyt śledczy**, Europejskie Centrum Ekonomiczne Prestiż, Lublin 2009, s. 109.

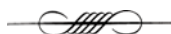
Jedną z największych plag nowoczesnej gospodarki są różnego rodzaju nadużycia. Publikacja jest próbą całościowego opisu tego problemu, dokonaną w kontekście działań audytorskich i kontrolnych. Przedstawia katalog najbardziej powszechnych nadużyć i przestępstw, jakie towarzyszą ekonomicznej aktywności współczesnych przedsiębiorstw. Część pierwsza zawiera definicje możliwych nadużyć i oszustw, opis najczęstszych przyczyn ich występowania oraz sposobów przeciwdziałania. W części drugiej autor wyszczególnił czynniki ryzyka wystąpienia oszustw i nieprawidłowości według Międzynarodowych Standardów Rewizji Finansowej. Część końcowa zawiera przykłady nadużyć gospodarczych, które ilustrują tezy i obserwacje ujęte we wcześniejszych rozdziałach.

Rafał Blicharz: **Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad rynkiem kapitałowym w Polsce**, Oficyna Wydawnicza BRANTA, Bydgoszcz–Katowice 2009, s. 364.

Książka jest monografią Komisji Nadzoru Finansowego jako organu administracji publicznej. Przedstawia podstawy prawne i tryb jej funkcjonowania oraz strukturę wewnętrzną. Autor omówił działalność Komisji dotyczącą nadzoru nad rynkiem kapitałowym, jej zadania, zakres i kryteria działania, uprawnienia kontrolne oraz środki, jakimi może się posłużyć. Poruszył też problematykę ochrony prawnej podmiotów nadzorowanych przez Komisję, która ma zapewnić elementarne bezpieczeństwo instytucji finansowych i prawidłowość rozwoju rynku kapitałowego w Polsce.

Jerzy Kowalczyk: **Odpowiedzialność społeczna i przeciwdziałanie korupcji w zarządzaniu organizacją**, Wydawnictwa Fachowe Cedetu, Warszawa 2009, s. 179.

Najbardziej uciążliwe patologie i niesprawności polskiej gospodarki wynikają, zdaniem autora, z nieistnienia w przedsiębiorstwach zasad nowoczesnego zarządzania. W polskim życiu ekonomicznym brakuje poczucia odpowiedzialności społecznej, zasad etyki zawodowej oraz zdolności do skutecznego przeciwstawiania się korupcji. Szczególnie interesujące wydają się rozdziały, w których autor naświetlił kwestię korupcji z różnych punktów widzenia: moralnego, kulturowego, politycznego, ekonomicznego i socjologicznego. W rozdziale „Odpowiedzialność społeczna organizacji” tytułowe zagadnienie analizowane jest w kontekście normy SA 8000 o odpowiedzialności społecznej, wprowadzonej przez nowojorską organizację Social Accountability International.



Szanowni Prenumeratorzy !

Koszt zaprenumerowania „Kontroli Państwowej” na 2010 r. nie zmienił się i wynosi 72 zł (w tym VAT – stawka 0%) za 1 komplet, czyli 6 zeszytów.

Uprzejmie prosimy o wpłacanie na nasze konto należności za prenumeratę na 2010 r. oraz o jednoczesne wysłanie zamówienia do redakcji z podaniem numeru NIP i upoważnieniem do wystawienia faktury bez Państwa podpisu. Dopiero po wpłynięciu przelewu redakcja wystawi fakturę VAT z potwierdzeniem otrzymania tej wpłaty.

Terminy przyjmowania prenumeraty na 2010 r.:
IV kwartał 2009 r. – I kwartał 2010 r.

Konto NIK :
NBP O/O Warszawa nr 14 1010 1010 0036 8122 3100 0000
Najwyższa Izba Kontroli,
Prenumerata „Kontroli Państwowej” na 2010 r.

ROZNY SPIS TREŚCI 2009

Błasiak-Nowak Beata Rajczewska Marzena	– Udział Najwyższej Izby Kontroli w pracach Grupy Roboczej Komitetu Kontaktowego ds. Funduszy Strukturalnych	2-119
Błasiak-Nowak Beata Rajczewska Marzena	– Kontrola zewnętrzna systemów zarządzania i kontroli programów operacyjnych współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej	6-3
Bolikowska Danuta	– W hołdzie twórcom NIK	2-15
Caldeira da Silva Vitor M.	– Kontrola wykonania zadań prowadzona przez Europejski Trybunał Obrachunkowy	4-22
Chrościcki Tadeusz	– Polska gospodarka wobec zawirowań globalnych	3-42
Gosk Adrian	– Audyt zlecony w zakresie opisywania i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej	2-151
Gosk Adrian	– Poprawa jakości usług administracji rządowej poprzez wdrażanie rozwiązań zarządzania jakością	5-30
Gostyńska Maria M.	– Wdrażanie i funkcjonowanie systemu ubezpieczeń zdrowotnych w latach 1999–2008	4-32
Hübner Danuta	– Pięć lat Polski w Unii Europejskiej – osiągnięcia i wyzwania	3-3
Jagielski Jacek	– Kształtowanie się instytucji kontroli państwowej w Polsce ...	1/1-21
Jeziński Jacek	– Tradycja w służbie państwu	1/1-15
Kaczyński Lech	– Jubileuszowe refleksje	1/1-3
Karwatowicz Grzegorz Odachowski Jarosław	– Włączenie kontroli sądowej do ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju	2-168
Katner Wojciech J.	– NIK u podstaw siły i praworządności RP	2-43
Kluza Stanisław	– Sytuacja na rynku finansowym w 2008 roku w ocenie Komisji Nadzoru Finansowego	3-63
Laskowski Stanisław	– Nowe uregulowania dotyczące kontroli przedsiębiorców	4-73

Mazur Jacek	– Samoocena i zewnętrzna ocena Europejskiego Trybunału Obrachunkowego	2-138
Mazur Jacek	– Główne rodzaje najwyższych organów kontroli	6-28
Nowicki Józef	– Ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi	3-96
Odachowski Jarosław Karwatowicz Grzegorz	– Włączenie kontroli sądowej do ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju	2-168
Padrak Rafał	– Zarządzanie nieruchomościami gminnymi przez spółki komunalne	6-46
Paszkowska Marzena	– Najwyższe państwowe organy kontroli w Europie. Tradycja i współczesność	1/I-45
Piskorz-Ryń Agnieszka	– Status prawny pracowników samorządowych	4-54
Rajczewska Marzena Błasiak-Nowak Beata	– Udział Najwyższej Izby Kontroli w pracach Grupy Roboczej Komitetu Kontaktowego ds. Funduszy Strukturalnych	2-119
Rajczewska Marzena Błasiak-Nowak Beata	– Kontrola zewnętrzna systemów zarządzania i kontroli programów operacyjnych współfinansowanych ze środków budżetu Unii Europejskiej	6-3
Sarota Angelina	– Kontrola wewnętrzna w administracji rządowej na przykładzie kontroli Kancelarii Prezesa Rady Ministrów	3-13
Sekuła Mirosław	– W duchu odpowiedzialności za państwo	1/I-11
Słomka Tomasz	– Zmiany konstytucyjne w Polsce po 1989 roku do uchwalenia konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej	3-27
Szawłowski Ryszard	– Szefowie najwyższego organu kontroli w Polsce w XIX wieku	1/II-5
Szawłowski Ryszard	– Prezesi i wiceprezesi Najwyższej Izby Kontroli Państwa i Najwyższej Izby Kontroli okresu II Rzeczypospolitej	1/II-25
Szczerbiński Jacek	– Wykłady o Kontroli Państwowej wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli Zenobiusza Rugiewicza	1/I-63
Szopiński Zbigniew	– Plan pracy NIK na 2009 rok	2-91
Szymanek Paweł	– Zasady odpowiedzialności członków zarządu za zaległości podatkowe spółek kapitałowych – problemy praktyczne ...	5-47
Wąsowski Krzysztof	– Realizacja przedsięwzięć partnerstwa publiczno-prywatnego w nowej ustawie	5-3

Wieczorek Paweł	– Polski przemysł w latach 2000–2008	3-78
Wieczorek Paweł	– Perspektywy górnictwa węgla kamiennego w Polsce	4-88
Wieczorek Paweł	– Pakiet energetyczno-klimatyczny Unii Europejskiej z polskiej perspektywy	5-63
Wieczorek Paweł	– Warunki upowszechnienia w Polsce czystych technologii wytwarzania energii z węgla kamiennego	6-59
Wojciechowski Janusz	– Po co istnieje Najwyższa Izba Kontroli	1/I-7
Wolska Aleksandra	– Ogłaszanie informacji publicznych w województwie podlaskim. Ustalenia Najwyższej Izby Kontroli z 2004 roku a stan obecny	5-16
Wolsza Tadeusz	– Prezesi Najwyższej Izby Kontroli na emigracji	1/II-75
Włodarczyk Małgorzata	– Z historii Najwyższej Izby Kontroli. Refleksje o urzędnikach Izby w okresie międzywojennym	1/I-87

*

Historia biografiami pisana – słowo od redakcji	1/II-3
„Kontrola Państwowa” na Jubileusz	1/I-19
Listy gratulacyjne na 90-lecie Izby	2-5
Otwarcie uroczystego posiedzenia Kolegium NIK przez prezesa Jacka Jezierskiego	2-25
Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej odznaczył pracowników Najwyższej Izby Kontroli	2-73
Słowo od redakcji z okazji jubileuszu NIK	2-3
Sprawozdanie z czynności Kontroli Państwowej za rok 1922	1/I-113
Wizyta prezesa Europejskiego Trybunału Obrachunkowego – J.M.	4-21
Wystąpienie księdza biskupa Tadeusza Pikusa	2-39
Wystąpienie posła do Parlamentu Europejskiego Janusza Wojciechowskiego	2-57
Wystąpienie prezesa NBP Sławomira Skrzypka	2-41
Wystąpienie w Sejmie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli: Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2008 r.	4-3
Sprawozdanie z działalności NIK w 2008 r.	4-11

Wystąpienie Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego	2-31
Wystąpienie wicemarszałka Sejmu RP Krzysztofa Putry	2-34
Wystąpienie wicemarszałka Senatu RP Zbigniewa Romaszewskiego	2-37
Wystąpienie wiceprzewodniczącego sejmowej Komisji ds. Kontroli Państwowej Mirosława Sekuły	2-59
Wystąpienie wiceprzewodniczącego sejmowej Komisji ds. Kontroli Państwowej Mariusza Błaszczaka	2-62
Zamknięcie posiedzenia Kolegium NIK	2-63

USTALENIA NIEKTÓRYCH KONTROLI

Demus Anna Kubiak Andrzej	– Rozpoznawanie przez sądy spraw z zakresu ksiąg wieczystych oraz realizacja projektu Nowa Księga Wieczysta	5-77
Emiljan Tomasz Lipińska Marzanna	– Legalizacja samowoli budowlanych	6-76
Kazimierczak Zenobia Nowaszczuk Bożena	– Regulowanie stanu prawnego i faktycznego nieruchomości ...	4-103
Krymski Jerzy Zalewski Andrzej	– Realizacja Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych w aglomeracji Warszawa	3-121
Kubiak Andrzej Demus Anna	– Rozpoznawanie przez sądy spraw z zakresu ksiąg wieczystych oraz realizacja projektu Nowa Księga Wieczysta	5-77
Lipińska Marzanna Emiljan Tomasz	– Legalizacja samowoli budowlanych	6-76
Nowaszczuk Bożena Kazimierczak Zenobia	– Regulowanie stanu prawnego i faktycznego nieruchomości ...	4-103
Padrak Rafał	– Kontrola Kraśnickiego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej, sprawowania nad nim nadzoru oraz przebiegu prywatyzacji ...	3-112
Zalewski Andrzej Krymski Jerzy	– Realizacja Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych w aglomeracji Warszawa	3-121

RELACJE, POLEMIKI

Czarnow Sławomir	– Wątpliwości wokół pojęcia działalności gospodarczej i ich skutki dla samorządu terytorialnego	3-133
Karwatowicz Grzegorz Odachowski Jarosław Kukuła Zygmunt	– Definicja legalna „nieprawidłowości” w kontekście funduszy strukturalnych i funduszu spójności	4-116
	– Podstawy karania za przestępstwa wymierzone w interesy majątkowe samorządu terytorialnego	6-88
Odachowski Jarosław Karwatowicz Grzegorz	– Definicja legalna „nieprawidłowości” w kontekście funduszy strukturalnych i funduszu spójności	4-116
Rososzczuk Anna	– Odpowiedzialność majątkowa za szkodę wyrządzoną pacjentowi przez lekarza – pracownika zakładu opieki zdrowotnej	5-107
Surdykowska Barbara	– Europejskie porozumienia autonomiczne w sprawie zagrożeń psychospołecznych w miejscu pracy	4-142
Surdykowska Barbara	– Klauzule socjalne w porozumieniach handlowych	6-103
Szymanek Jarosław	– Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jako organ kontroli i ochrony prawa	5-87
Wiącek Aleksandra	– Wybrane problemy prawne podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracownika	4-127
<i>List do redakcji</i> Trepner Czesław	– Najwyższa Izba Kontroli fenomenem w systemach kontroli państwowej	2-190

WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA

Chmielewski Grzegorz	– Najwyższy Urząd Kontrolny Republiki Słowackiej	5-125
Dobrowolski Zbysław	– Polsko-indonezyjskie seminarium w Dżakarcie	6-128
Mazur Jacek	– Zebranie Komitetu Kontaktowego prezesów NOK państw UE i ETO	2-180
Mazur Jacek	– Zebranie prezesów najwyższych organów kontroli Grupy Wyszehradzkiej	6-132
Midaoui Ahmed El	– Trybunał Obrachunkowy Królestwa Maroka	6-118

- Miękina Ewa – Działania INTOSAI na rzecz podkreślenia znaczenia
niezależności najwyższych organów kontroli 6-136

*

- Deklaracja INTOSAI z Meksyku w sprawie niezależności NOK 6-141
- Międzynarodowa konferencja „Audyt pomocy społecznej” – oprac. J. W. 3-152
- Pierwsze spotkanie Zespołu Zadaniowego ds. Planu Strategicznego EUROSAI – E. B.-D. 3-154
- Spotkanie Grupy Roboczej INTOSAI ds. Walki z Korupcją i Praniem Brudnych Piędzy
– oprac. Z. D. 4-157

Z ŻYCIA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

- Repetowska-Nyc Marzena – Zmiany w ustawie o NIK tematem seminaryjnego posiedzenia
Kolegium NIK 5-133

*

- Odnaczenia w rocznicę uchwalenia Konstytucji 3 maja – red. 3-156
- Ogólnopolskie seminarium „Zarządzanie dokumentacją” – M. W. 5-146
- Trwają jubileuszowe konferencje w delegaturach – red. 3-158

POŻEGNANIA

- Wspomnienie o dyrektorze Ryszardzie Walenziku – Ryszard Szye 6-146
- Delegatura NIK w Białymstoku żegna swojego Dyrektora – Agata Ciupa 6-148

RECENZJE, SYGNAŁY O KSIĄŻKACH

- Nitschke Bernadetta – Recenzja książki Zbysława Dobrowolskiego: „Organizacja
i zarządzanie. Zarys problematyki i metod” 4-160

Szustakiewicz Przemysław	– Recenzja książki Michała Zaręby: „Prawo dostępu do informacji publicznej. Zagadnienia praktyczne”	3-160
Szustakiewicz Przemysław	– Recenzja książki: „Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia”, red. nauk. S. Sulowski i M. Brzeziński	6-150
Sygnaly o książkach		3-163
Sygnaly o książkach		4-163
Sygnaly o książkach		5-147
Sygnaly o książkach		6-153
Roczny spis treści w języku polskim		6-156
Roczny spis treści w języku angielskim		6-163

ANNUAL LIST OF CONTENTS 2009

Błasiak-Nowak Beata Rajczewska Marzena	– Participation by the Supreme Chamber of Control in the Works of the Contact Committee Working Group on Structural Funds	2-119
Błasiak-Nowak Beata Rajczewska Marzena	– External Audit of Management and Control Systems for Operational Programs Confinanced with the EU Funds	6-3
Caldeira Vitor Manuel da Silva	– Performance Audit Executed by the European Court of Auditors [ECA]	4-22
Chrościcki Tadeusz	– Poland’s Economy in the Global Turmoil	3-42
Gosk Adrian	– Commissioned Audit of Job Descriptions and Job Valuation in Civil Service	2-151
Gosk Adrian	– Improving Government Administration Services’ Quality through Quality Management Oriented Solutions Implementation	5-30
Gostyńska Maria M.	– Implementing and Functioning of the Health Insurance System in 1999–2008	4-32
Hübner Danuta	– Poland’s Five Years in the EU – Achievements and Challenges	3-3
Jagielski Jacek	– The Evolution of the Institution of State Audit in Poland ...	1/1-21
Jeziński Jacek	– The State Service Tradition	1/1-15
Kaczyński Lech	– Anniversary Reflections	1/1-3
Karwatowicz Grzegorz Odachowski Jarosław	– Court Audit Included into the Act on the Rules of Managing the Policy of Development	2-168
Kluza Stanisław	– 2008 Financial Market Situation in the Assessment by the Financial Supervision Committee	3-63
Mazur Jacek	– Self-Assessment and External Assessment by the European Court of Auditors	2-138
Mazur Jacek	– Main Types of the Supreme Audit Institutions	6-28

Nowicki Józef	– Act on Licensing Construction Works or Services	3-96
Odachowski Jarosław Karwatowicz Grzegorz	– Court Audit Included into the Act on the Rules of Managing the Policy of Development	2-168
Laskowski Stanisław	– New Regulations on Auditing Entrepreneurs	4-73
Padrak Rafał	– Gmina Property under Municipal Company's Management ...	6-46
Paszkowska Marzena	– The Supreme Institutions of State Audit in Europe Tradition vs. Modernity	1/I-45
Piskorz-Ryń Agnieszka	– Legal Status of Local – Government Employees	4-54
Rajczewska Marzena Błasiak-Nowak Beata	– Participation by the Supreme Chamber of Control in the Works of the Contact Committee Working Group on Structural Funds	2-119
Rajczewska Marzena Błasiak-Nowak Beata	– External Audit of Management and Control Systems for Operational Programs Confinanced with the EU Funds	6-3
Sarota Angelina	– Internal Audit/Controls in Government Administration Exemplified by Audits Performed by President of the Council of Ministers' Chancellery	3-13
Sekuła Mirosław	– In the Spirit of Responsibility for the State	1/I-11
Słomka Tomasz	– Constitutional Change in Poland Between 1989 and the Adoption of the Constitution of the Republic of Poland ...	3-27
Szawłowski Ryszard	– Heads of the Supreme Audit Bodies Active on Polish Territories in XIX Century	1/II-5
Szawłowski Ryszard	– Presidents and Vice-Presidents of the SCC of the State Under II Polish Republic	1/II-25
Szczerbiński Jacek	– Lectures on State Audit by Vice-President of the Supreme Chamber of Control Zenobiusz Rugiewicz	1/I-63
Szopiński Zbigniew (prep.)	– 2009 SCC Work Plan	2-91
Szymanek Paweł	– Board Members' Responsibility for Outstanding Tax Payments in Joint Stock Companies – Rules and Practical Problems ...	5-47
Wąsowski Krzysztof	– Implementing Undertakings under Public-Private Partnerships in the Light of the Amended Act	5-3
Wieczorek Paweł	– Polish Industry in 2000–2008	3-78
Wieczorek Paweł	– The Future of Hard Coal Mining in Poland	4-88

Wieczorek Paweł	– 2008 EU Energy & Climate Change Package Viewed from the Polish Perspective	5-63
Wieczorek Paweł	– Conditions for Bringing Clean Coal Technologies into Use in Power Production in Poland	6-59
Włodarczyk Małgorzata	– Reflections on the Staff Members Employed at the Supreme Chamber of Control in the Epoch between the two World Wars	1/I-87
Wojciechowski Janusz	– The Supreme Chamber of Control – What For It Exists	1/I-7
Wolska Aleksandra	– Public Information Circulation in Podlasie Voivodship Comparison of 2004 Polish Supreme Audit Office (NIK) Audit Findings and the Current Status	5-16
Wolsza Tadeusz	– President[s] of the SCC in Exile	1/II-75

*

Address by the President of the Supreme Chamber of Control [SCC] at Sejm	4-3
From the SCC Archive: Report from 1922 Activities of the Supreme Chamber of Control	1/I-113
History Through Biographies – ed.	1/II-3
Information (and Photo Service) from the Celebration of 90 th Anniversary of SCC: Congratulation letters	2-3
In Memory and Tribute of SCC Workers – D.B.	2-15
“Kontrola Państwowa” on Anniversary	1/I-19
Orders Awarded on the Anniversary of 90 th of SCC	2-73
The Papers were presented at the Seminar Session of the NIK Council at the Sejm of the Republic of Poland	2-25
Visit of the President of ECA – J. M.	4-21

THE SETTLEMENTS OF SOME CONTROLS

Demus Anna Kubiak Andrzej	– Court Investigations of Mortgage Book Related Cases and Implementation of New Mortgage Book Project	5-77
Emiljan Tomasz Lipińska Marzanna	– Making Imposter Constructions Legal	6-76

Kazimierczak Zenobia Nowaszczuk Bożena	– Regulating the Legal and Factual Status of Real Estates 4-103
Krymski Jerzy Zalewski Andrzej	– Implementation of the National Program of Municipal Waste Water Treatment in the Warsaw Agglomeration 3-121
Kubiak Andrzej Demus Anna	– Court Investigations of Mortgage Book Related Cases and Implementation of New Mortgage Book Project 5-77
Lipińska Marzanna Emiljan Tomasz	– Making Imposter Constructions Legal 6-76
Nowaszczuk Bożena Kazimierczak Zenobia	– Regulating the Legal and Factual Status of Real Estates 4-103
Padrak Rafał	– Audit of the Functioning of the Kraśnik Heat Power Engineering Plant 3-112
Zalewski Andrzej Krymski Jerzy	– Implementation of the National Program of Municipal Waste Water Treatment in the Warsaw Agglomeration 3-121

RELATIONS, POLEMICS

Czarnow Sławomir	– The Notion of Economic Activity: Interpretation Related Doubts and Their Importance for the Local Government Structures 3-133
Karwatowicz Grzegorz Odachowski Jarosław	– Legal Definition of „Irregularity” in the Context of Structural and Cohesion Funds 4-116
Kukuła Zygmunt	– Grounds for Punishing Crime against Property Interests of Local Government Units 6-88
Odachowski Jarosław Karwatowicz Grzegorz	– Legal Definition of „Irregularity” in the Context of Structural and Cohesion Funds 4-116
Rososzczuk Anna	– Pecuniary Liability for Damage Caused by MDs Employed in Public Health Care Centers 5-107
Surdykowska Barbara	– European Autonomous Agreements on Psycho-Social Threats Occurring in Workplace 4-142
Surdykowska Barbara	– Social Clauses in Commercial Agreements 6-103
Szymanek Jarosław	– The National Radio & TV Broadcasting Council as a Controlling and Law Protecting Body 5-87

Wiącek Aleksandra	– Selected Legal Problems Connected with Employee’s Professional Up-Grading	4-127
<i>Letter to the Editor</i>		
Trepner Czesław	– The Supreme Chamber of Control – a Unique Institution in State Audit Systems	2-190

INTERNATIONAL COOPERATION

Chmielewski Grzegorz	– The Supreme Audit Office of the Slovak Republic	5-125
Dobrowolski Zbysław	– Polish-Indonesian Seminar in Djakarta	6-128
Mazur Jacek	– The Meeting of the Contact Committee of Heads of the Supreme Audit Institutions of the EU Member States and European Court of Auditors	2-180
Mazur Jacek	– Meeting of the Presidents of the SAIs of the Vysehrad Group Member States	6-132
Midaoui Ahmed El	– The Accounting Tribunal of the Kingdom of Morocco	6-118
Miękina Ewa	– INTOSAI Activity Towards Emphasizing the Importance of the SAIs’ Independence	6-136
*		
Mexico Declaration on SAI Independence		6-141
International Conference titled “Auditing Social Assistance” – J. W.		3-152
First Meeting of the Team on the EUROSAI Strategic Plan – E.B.-D.		3-154
Meeting of the INTOSAI Working Group on Combating Corruption and Money Laundering – prep. by Z.D.		4-157

FROM THE LIFE OF THE SUPREME AUDIT OFFICE (NIK)

Repetowska-Nyc Marzena	– Amendments to the NIK Act Discussed at the Seminar Session of the NIK Council	5-133
------------------------	---	-------

*

All – Polish Seminar on Managing Documentation – M. W.	5-146
Anniversary Conferences Continued in NIK Representation Offices – ed.	3-158
Orders Awarded on the Anniversary of Adopting the 3rd of May Constitution – ed.	3-156

FAREWELSS

In Memory of Director Ryszard Walendzik – by Ryszard Szyc	6-146
Farewell Address for Late Director Ryszard Walendzik from Bialystok NIK Representative Office Staff – by Agata Ciupa	6-148

REVIEWS, NOTES ABOUT NEW BOOKS

Nitschke Bernadetta	– Review of the Book titled „Organization and Management. Outline of Problems and Methods” by Zbysław Dobrowolski	4-160
Szustakiewicz Przemysław	– Review of the Book Titled „The Right of Access to Public Information” by Michał Zaręba	3-160
Szustakiewicz Przemysław	– Review of the Book Titled „State Internal Security. Selected Problems” academic editing by S. Sulowski and M. Brzeziński	6-150
Notes About New Books		3-163
Notes About New Books		4-163
Notes About New Books		5-147
Notes About New Books		6-153

SPIS TREŚCI

Beata Błasiak-Nowak, Marzena Rajczewska – Kontrola zewnętrzna systemów zarządzania i kontroli programów operacyjnych współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej	3
Jacek Mazur – Główne rodzaje najwyższych organów kontroli	28
Rafał Padrak – Zarządzanie nieruchomościami gminnymi przez spółki komunalne	46
Paweł Wieczorek – Warunki upowszechnienia w Polsce czystych technologii wytwarzania energii z węgla kamiennego	59

USTALENIA NIEKTÓRYCH KONTROLI

Marzanna Lipińska, Tomasz Emiljan – Legalizacja samowoli budowlanych	76
---	----

RELACJE, POLEMIKI

Zygmunt Kukuła – Podstawy karania za przestępstwa wymierzone w interesy majątkowe samorządu terytorialnego	88
Barbara Surdykowska – Klauzule socjalne w porozumieniach handlowych	103

WSPÓLPRACA MIĘDZYNARODOWA

Ahmed El Midaoui – Trybunał Obrachunkowy Królestwa Maroka	118
Zbysław Dobrowolski – Polsko-indonezyjskie seminarium w Dżakarcie	128
Jacek Mazur – Zebranie prezesów najwyższych organów kontroli Grupy Wyszehradzkiej	132
Ewa Miękina – Działania INTOSAI na rzecz podkreślenia znaczenia niezależności najwyższych organów kontroli	136
Deklaracja INTOSAI z Meksyku w sprawie niezależności NOK	141

POŻEGNANIA

Wspomnienie o Dyktorze Ryszardzie Walendziku – Ryszard Szyc ...	146
Delegatura NIK w Białymstoku żegna swojego Dyrektora – Agata Ciupa	148

RECENZJE, SYGNAŁY O KSIĄŻKACH

Przemysław Szustakiewicz – Recenzja książki: „Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia”, red. nauk. S. Sulowski i M. Brzeziński	150
Sygnały o książkach	153
Informacja dla Prenumeratorów	155
Roczny spis treści w języku polskim	156
Roczny spis treści w języku angielskim	163

CONTENTS

Beata Błasiak-Nowak, Marzena Rajczewska – External Audit of Management and Control Systems for Operational Programs Cofinanced with the EU Funds	3
---	---

Compliance of the management and control systems for operational programs cofinanced with the EU funds with the requirements of the Community legislation is audited at all levels of the EU funds management. It is audited both by internal auditors and independent external auditors. The internal audit is performed by the European Commission and by institutions on the higher management level within the management and control systems. The external audit, on the other hand, is performed by independent institutions from outside the system, i.e., by the European Court of Auditors (ECA) and by the Supreme Audit Offices (SAIs) of the EU Member States. The aim of this article is to present a short outline of the main methodology standards applied in the external audit of the management and controls systems for operational programs cofinanced with the EU funds, in particular with the structural funds. The authors focused on the approach assumed by the ECA and by the Polish SAI – Supreme Audit Office (NIK).

Jacek Mazur – Main Types of the Supreme Audit Institutions [SAIs] ...	28
--	----

The bodies of state audit in different countries are more and more frequently referred to collectively as „the Supreme Audit Institutions [SAIs]”. The article is an attempt at defining the criteria permitting the SAIs to be classified into main types, following the activities they pursue. These include: the status, mode of functioning and position of SAI members; scope of cooperation between a given SAI and the Parliament; types of audits performed. The author discusses all these and presents the classifications of

the SAIs: 1) courts of audit vs. „audit offices” (in different meaning); 2) the SAIs which come into cooperation interactions with their national Parliaments vs the SAIs which do not; 3) the SAIs which perform comprehensive audits vs the SAIs which separate regularity audits from performance audits, or the SAIs which limit their activities to regularity audits.

Rafał Padrak – Gmina [Commune] Property under Municipal Company’s Management 46

Managing gmina [commune] land property makes one of gmina’s own tasks. Three ways of managing such property can be distinguished, i.e., direct management, performed by Gmina Office Staff members, indirect management, consisting in vesting the managing function on gmina – established structural units, such as municipal companies, or commission – based management, which requires hiring a professional manager with a private company status to perform the task. None of the ways mentioned above is free from the risk of mismanagement, understood as lack of proper care for the gmina property. The article discusses the most controversial land property management model pursued by single – holder companies with some gmina involvement, i.e., indirect property management.

Paweł Wieczorek – Conditions for Bringing Clean Coal Technologies into Use in Power Production in Poland 59

Forecasts looking into the future as far as 2030 indicate that in consequence of social and economic growth the demand for energy will be increasing in Poland. Sticking to traditional production technologies based on coal combustion methods will lead, however, to undermining coal’s leading position as the basic primary energy carrier. In accordance with the European power production policy guidelines, reflecting the need to reduce the levels of CO2 emissions into the atmosphere, coal, indeed, will remain one of basic energy sources and an important alternative for natural gas or petroleum, but on condition of clean coal technologies [CCT] being brought into use. The article discusses these technologies with their strengths and weaknesses, and considers the possibility of having them implemented on an industrial scale in Poland.

THE SETTLEMENTS OF SOME CONTROLS

- Marzanna Lipińska, Tomasz Emiljan – **Making Impostor Constructions Legal** 76

In 2008 the NIK performed an audit of impostor constructions made legal, studying the correctness the relevant execution proceedings performed. The audit study covered the period between 1 January, 2005, and 30 June, 2008, and involved the General Office of Building Control [Główny Urząd Nadzoru Budowlanego] and 24 powiat [administrative district] inspectorates. The article discusses the findings, explains what impostor constructions are, and how the proceedings aimed at granting them legal status should be performed.

RELATIONS, POLEMICS

- Zygmunt Kukuła – **Grounds for Punishing Crime against Property Interests of Local Government Units** 88

The article discusses the clauses in criminal material law which apply to protecting broadly understood property interests of local Government units, covering not only certain separate property items, understood as allotted substance, but also all decisions and moves of economic effect made by the local Government units.

- Barbara Surdykowska – **Social Clauses in Commercial Agreements** .. 103

One way for globalization to manifest itself is in the creation of regional agreements for removing barriers to free flow of goods and services. None of those, except for the agreements adopted in the EU, however, will establish free movement of employees, although experience shows that building a common internal market leads to establishing common economic and political structures. That fact inspires questions about the social dimension of competition, bearing immediately on the issue of labor standards. The aim of the article is to cover the issues generated by having social clauses inserted into bi- and multilateral agreements, and the one-sided regulations adopted primarily by the USA and their commercial partners.

INTERNATIONAL COOPERATION

Ahmed El Midaoui – **The Accounting Tribunal of the Kingdom of Morocco** 118

The Moroccan Accounting Tribunal was established in 1979. Inspiration for having a supreme state audit system introduced in the Kingdom of Morocco came from the French model of a judiciary institution, though the solution finally adopted slightly differs from the French pattern, as the French Court type and the Anglo-Saxon Office – based audit models both contributed their selected solutions, assessed as most advantageous and suitable for the specificity of the country, its culture, framework state institutions, and the established political, economic, and social system. A broad lecture on this topic had been delivered by Dr Ahmed El Midaoui First President of the Accounting Tribunal of the Kingdom of Morocco, hosted at the NIK headquarters in Warsaw in September 2009.

Zbysław Dobrowolski – **Polish – Indonesian Seminar in Djakarta** 128

The Seminar was devoted to the issues related to public sector auditing, and held under the bilateral agreement between the NIK and her Indonesian counterpart – the Supreme Audit Office (Badan Pemeriksa Keuangan – BPK) in Djakarta on 3-5 November 2009 with attending NIK representatives. On invitation by the Indonesian side, interested in making state audit more effective, Polish delegates presented NIK activities in a few thematic areas, i.e., fraud investigation and assessment, including money laundering, auditing the activity of the National Bank of Poland, studying and assessment of public debt, financial audit methodology, and auditing local Government organs', units' and legal persons' activities.

Jacek Mazur – **Meeting of the Presidents of the SAIs of the Vysehrad Group Member States, Austria & Slovenia** 132

On 6 and 7 November, 2009, at Zakopane the annual meeting of the Presidents of the SAIs of the Vysehrad Group Members States (including the Czech Republic, Poland, Slovakia and Hungary), Austria and Slovenia was held. The leading item on the agenda was „SAIs' accountability: submitting the SAI's annual activity reports and being subject to external audit”. The topic was introduced by the NIK, based on a questionnaire

circulated among the participant SAIs. The article presents the meeting developments.

Ewa Miękina – INTOSAI Activity towards Emphasizing the Importance of the SAIs' Independence	136
--	-----

In 2009 INTOSAI [International Organization of the Supreme Audit Institutions] has taken steps in the international arena towards emphasizing the importance of the SAIs' independence for an effective performance of their audit function. The article highlights the related leading INTOSAI incentives, which were pursued along the lines of two declarations – from Lima and Mexico – drafted to define the bases for the activities pursued by the SAIs – INTOSAI members. The text of the Mexico Declaration is published below.

Mexico Declaration on SAI Independence	141
---	-----

FAREWELLS

In Memory of Director Ryszard Walendzik – by Ryszard Szcyc	146
Farewell Address for Late Director Ryszard Walendzik from Białystok NIK Representative Office Staff – by Agata Ciupa	148

REVIEWS, NOTES ABOUT NEW BOOKS

Przemysław Szustakiewicz – Review of the Book Titled: „State Internal Security. Selected Problems” academic editing by S. Sulowski & M. Brzeziński	150
Notes About New Books	153
Information for Subscribers	155
2009 Table of Contents in Polish	156
2009 Table of Contents in English	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. 5011, 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.

Zdjęcie na s. 146 – Zofia Swoczyna.

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 grudniu 2009 r.

Druk i oprawa: Poligrafia NIK.