

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

# KONTROLA PAŃSTWOWA

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

WARSZAWA

---

ROCZNIK LV – NUMER 4 (333) – LIPIEC – SIERPIEŃ 2010 R.

**ISSN 0452-5027**

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



## **WYSTĄPIENIE W SEJMIE PREZESA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**

*Na 71. posiedzeniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej 21 lipca 2010 r. prezes Najwyższej Izby Kontroli Jacek Jeziński przedłożył do rozpatrzenia dwa dokumenty: „Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2009 roku” wraz z opinią NIK w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów oraz „Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2009 roku”. Opinię do „Sprawozdania” przedstawiła sejmowa Komisja do spraw Kontroli Państwowej.*

*Na dalszych stronach zamieszczamy teksty obu wystąpień prezesa NIK.*

## **ANALIZA WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA I ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ W 2009 ROKU**

Panie Marszałku! Wysoki Sejmie!

Zgodnie z art. 204 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, mam zaszczyt przedstawić Wysokiemu Sejmowi analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej wraz z opinią Najwyższej Izby Kontroli w przedmiocie absolutorium dla rządu za wykonanie budżetu w roku 2009.

Opracowanie i wykonanie ustawy budżetowej na rok 2009 przebiegało w warunkach globalnego kryzysu gospodarczego. Wpłynął on na sytuację makroekonomiczną w Polsce i na stan finansów państwa. Mimo to w Polsce, jako jedynym kraju Unii Europejskiej, udało się utrzymać dodatnie, choć wyraźnie niższe niż w poprzednich latach tempo wzrostu gospodarczego. Produkt krajowy brutto w porównaniu z rokiem poprzednim wzrósł o 1,8%. Należy uznać to za sukces.

Negatywne skutki światowego kryzysu były jednak znaczące. Spowolnienie wzrostu gospodarczego rozpoczęło się w drugiej połowie 2008 r., kiedy to opracowywano założenia do ustawy budżetowej. Najniższe tempo wzrostu gospodarczego wystąpiło na początku 2009 r., kiedy zaczęto wykonywać tę ustawę budżetową.

Wzrost gospodarczy w 2009 r. był znacznie niższy niż zakładano we wrześniu 2008 r. i niższy niż przyjęto w grudniowej autopoprawce rządu do tejże ustawy, jednak wyższy niż ostatecznie zostało to przyjęte w lipcu 2009 r. w nowelizacji ustawy budżetowej. Z dzisiejszej perspektywy można powiedzieć, że założenia przyjęte do opracowania ustawy budżetowej we wrześniu 2008 r. były zbyt optymistyczne, a z kolei w założeniach do nowelizacji ustawy budżetowej nie doszacowano wzrostu gospodarczego.

Na wzrost produktu krajowego brutto w 2009 r. miał wpływ, obok popytu wewnętrznego, większy spadek importu niż eksportu. Import zmniejszył się o ponad 13%, a eksport – tylko o 8%.

Spowolnienie wzrostu gospodarczego spowodowało obniżenie dynamiki dochodów podatkowych. Tylko w niewielkim stopniu przeciwdziałała temu wyższa niż przewidywano inflacja.

Sytuacja gospodarcza niekorzystnie wpływała na rynek pracy. Obniżyło się przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej, szczególnie w sektorze przedsiębiorstw. Na koniec 2009 r. liczba bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach

pracy była wyższa w porównaniu z rokiem poprzednim o ponad 28% i wyniosła blisko 1900 tys. osób. Stopa bezrobocia z 9,5% w 2008 r. wzrosła w końcu roku ubiegłego do 11,9%.

Mimo wielu sygnałów skłaniających do ostrożności, budżet państwa na rok 2009 zaplanowany został zbyt optymistycznie. Rząd zdecydował się na zaplanowanie znaczącego wzrostu realnej wartości wydatków budżetowych. Pierwotne założenia zaczęto korygować już w grudniu 2008 r., zgłaszając dość ograniczoną autopoprawkę do projektu ustawy. Bardziej stanowcze działania podjęto już niespełna 3 tygodnie później, w końcu stycznia 2009 r., po uchwaleniu ustawy budżetowej. Ustalone wówczas oszczędności zostały sformalizowane w sierpniu 2009 r., w znowelizowanej ustawie budżetowej.

Najwyższa Izba Kontroli odnotowuje, że przyjęty w tejże ustawie, w tej nowelizacji, sposób ograniczenia wydatków okazał się skuteczny. Znowelizowany budżet wykonano w zasadzie bez większych odchyśleń od wielkości planowanych. W rezultacie deficyt budżetu państwa był niższy od założonego w znowelizowanej ustawie i wyniósł 23,8 mld zł. Deficyt budżetu był też niższy w porównaniu z deficytem z roku poprzedniego, ale – tu uwaga – deficyt sektora finansów publicznych, który przekroczył 50 mld zł, był już ponaddwukrotnie wyższy niż w 2008 r.

Istotne pogorszenie sytuacji sektora publicznego jest w znacznej mierze konsekwencją braku reform systemowych. Na konieczność podjęcia takich reform Najwyższa Izba Kontroli zwracała uwagę już w latach poprzednich. Mówiliśmy o tym w roku 2007 i 2008.

Trzeba wyraźnie zauważyć, że na wysokość deficytu miało wpływ przeprowadzenie niektórych operacji finansowych poza rachunkiem wydatków. Stąd, podobnie jak w latach poprzednich, prezentowana w sprawozdaniu Rady Ministrów kwota deficytu, choć formalnie poprawna i ustalona zgodnie z obowiązującymi przepisami, nie oddaje jednak w pełni stanu nierównowagi budżetowej. Zgodnie ze standardami unijnymi, do kwoty deficytu powinno wliczać się między innymi koszty reform ubezpieczeń społecznych. Są to środki z budżetu państwa przeznaczone na refundację składek, które Fundusz Ubezpieczeń Społecznych przekazuje otwartym funduszom emerytalnym. W 2009 r. kwota ta wyniosła około 20 mld zł. Po ich uwzględnieniu deficyt budżetu państwa byłby o wiele wyższy i wyniósłby około 45 mld zł, czyli 3,3% PKB.

W dodatku NIK zauważa, że udzielono pożyczek poza rachunkiem wydatków budżetu państwa. Takiej pożyczki, w wysokości 5,5 mld zł, udzielono Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych oraz Polskim Kolejom Państwowym – około 0,5 mld zł.

Najwyższa Izba Kontroli postuluje, aby rząd podjął działania mające na celu przybliżenie prezentacji deficytu sektora finansów publicznych do zaakceptowanych przecież przez Polskę norm unijnych. Przejrzystość finansów publicznych i rzetelne prezentowanie stanu państwa ma w obecnej trudnej sytuacji ekonomicznej niezwykle duże znaczenie.

Panie Marszałku! Wysoka Izbo!

Szczególny niepokój budzi stale zwiększające się zadłużenie sektora publicznego. Przyrost państwowego długu publicznego był większy niż w 2008 r. Zadłużenie sektora finansów publicznych zwiększyło się o ponad 72 mld zł i na koniec 2009 r. wyniosło 669 900 mln zł. Jego relacja do PKB osiągnęła 49,8%. Relacja ta przybliżyła się do granicznego poziomu 50%, którego przekroczenie oznacza konieczność uruchomienia procedur ostrożnościowych i sanacyjnych.

Warto uzmysłowić sobie, że w przeliczeniu na jednego mieszkańca zadłużenie wyniosło 17,5 tys. zł, to jest 5 średnich wynagrodzeń miesięcznych, a koszty obsługi tego długu wynoszą już ponad 800 zł rocznie; oczywiście również w przeliczeniu na jednego mieszkańca Polski.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że do utrzymania zadłużenia poniżej 50% PKB przyczyniło się sfinansowanie części potrzeb pożyczkowych budżetu państwa środkami zaliczek z Unii Europejskiej oraz przeniesienie części wydatków na inwestycje drogowe z budżetu państwa do Krajowego Funduszu Drogowego.

NIK zauważa też, że w 2009 r. miał miejsce najwyższy od kilku lat roczny przyrost kosztów obsługi długu. Wydatki na obsługę długu publicznego wyniosły ponad 32 mld zł, to jest 7 mld więcej niż w roku poprzednim. Przyczyną tego wzrostu było zwiększenie zadłużenia Skarbu Państwa oraz osłabienie złotego. Koszty obsługi długu były wyższe niż deficyt budżetu państwa i wzrosły o 28,3% w stosunku do 2008 r.

Wysoka Izbo!

Dochody budżetu państwa w kwocie 274 200 mln zł były wyższe o 0,5% od prognozy przyjętej w zmienionej ustawie budżetowej. Z tym jednak, że dochody ze środków Unii Europejskiej i innych źródeł pomocy zagranicznej były niższe od planowanych. Niższe od planowanych były też wpływy z ceł. Natomiast dochody, w porównaniu z rokiem poprzednim, zmniejszyły się i wyniosły 215 mld zł. Było to, co oczywiste, skutkiem spowolnienia wzrostu gospodarczego, ale także zmian systemowych w podatku dochodowym od osób fizycznych i w podatku od towarów i usług. Znacznie wzrosły za to dochody niepodatkowe i dochody ze środków Unii Europejskiej w stosunku do roku poprzedniego.

Zaległości z tytułu podatków i innych należności budżetowych wzrosły o 6,9%. Na koniec 2009 r. zaległości z tytułu podatku VAT wyniosły ponad 10 mld zł, akcyzy – ponad 4 mld zł, PIT – ponad 3 mld zł i CIT – prawie 1 mld zł. I choć nastąpiła poprawa egzekucji zaległości podatkowych, to w dziedzinie ściągania podatków wciąż pozostaje wiele do zrobienia.

Wydatki budżetu państwa wyniosły 298 mld zł. Wydatki, w porównaniu z rokiem poprzednim, wzrosły o ponad 7%, mimo wprowadzonych oszczędności. Najbardziej wzrosły wydatki na obsługę długu publicznego oraz na finansowanie projektów realizowanych z udziałem środków Unii Europejskiej.

Wydatki majątkowe w porównaniu z rokiem 2008 r. wzrosły o ponad 18%. Wzrost osiągnięto między innymi dzięki zwiększonej absorpcji środków unijnych.

**Wysoki Sejmie!**

Niższa realizacja dochodów budżetowych w 2009 r. wymusiła ograniczenie wydatków. Było ono konieczne i zostało, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, wprowadzone zgodnie z prawem. W większości kontrolowanych jednostek zmniejszenie planu wydatków nie spowodowało poważniejszych perturbacji. Ograniczenie wydatków wpłynęło niekorzystnie na wykonywanie programów wieloletnich, gdyż wydłużone zostały okresy ich realizacji. Najwyższe ograniczenie wydatków w stosunku do ustawy budżetowej ze stycznia 2009 r. wystąpiło w częściach: obrona narodowa, transport, sprawy wewnętrzne i obsługa długu krajowego. Nowelizacja ustawy budżetowej nie objęła wydatków w części: obrona narodowa, ze względu na przepisy ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, która stanowi, że na finansowanie potrzeb obronnych przeznaczają się coroczne wydatki z budżetu państwa w wysokości nie mniejszej niż 1,95% PKB z roku poprzedniego. Tym niemniej minister obrony narodowej, na polecenie Rady Ministrów, dokonał przeglądu wydatków i zdecydował o wstrzymaniu lub ograniczeniu realizacji niektórych zadań w 2009 r., a następnie na podstawie ustawy o finansach publicznych wprowadził blokadę wydatków. W ten sposób kwota zablokowanych wydatków wyniosła ponad 1,7 mld zł. Skutkiem oszczędności w dziedzinach obrony narodowej i bezpieczeństwa publicznego było spowolnienie realizacji zadań modernizacyjnych.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca też uwagę, że zastosowana metoda ustalania oszczędności i zmniejszania nierównowagi budżetowej została po raz kolejny wymuszona brakiem istotnych działań na rzecz systemowego uporządkowania finansów publicznych oraz brakiem realnych efektów wdrażania budżetu zadaniowego. Na pozytywną ocenę zasługuje natomiast zamknięcie tak trudne-



go roku budżetowego bez wzrostu zobowiązań wymagalnych i bez tak zwanych wydatków niewygasających.

Wysoki Sejmie!

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa NIK zbadała także wprowadzenie przez Sejm czasowego ograniczenia podwyższania wynagrodzeń osobom zajmującym kierownicze stanowiska państwowe oraz wypłacania im nagród. Niektórzy dysponenci, mimo czasowego – na 2009 r. – zawieszenia wypłacania nagród, nie dostosowali się do wprowadzonej zmiany i wypłacili nagrody właśnie osobom zajmującym kierownicze stanowiska państwowe. Jednocześnie jednak NIK w trakcie kontroli budżetowej stwierdziła, że prawie we wszystkich ministerstwach i urzędach centralnych ministrowie, wiceministrowie, prezesi czy kierownicy tych urzędów zarabiają w większości mniej niż podlegli im dyrektorzy. Taka dysproporcja wynagrodzeń, traktowana już niemalże systemowo, nie wydaje się racjonalna. Ministrowie i wiceministrowie, niejednokrotnie podejmujący decyzje o kluczowym znaczeniu dla całego państwa i ponoszący nieporównywalnie większą odpowiedzialność niż ich podwładni, często odpowiedzialność konstytucyjną, właśnie ze względów systemowych nie powinni zarabiać mniej niż podlegli im pracownicy. Tę dysproporcję próbowano, przynajmniej częściowo, likwidować przez przyznawanie nagród, niemniej zauważamy, że Sejm ustawą wprowadził roczny zakaz ich przyznawania. W związku z tym Najwyższa Izba Kontroli uważa, że istnieje pilna potrzeba kompleksowego uregulowania zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe.

Panie Marszałku! Wysoki Sejmie!

Najwyższa Izba Kontroli odnotowała, że rząd w znacznym stopniu nie wykonał planu prywatyzacji, niemniej NIK przyznaje, że w 2009 r. warunki do prowadzenia prywatyzacji nie były sprzyjające i uznaje, że część decyzji wstrzymujących te prywatyzacje była racjonalna. Ale zauważa też, że w planie umieszczono sprzedaż spółek, które po prostu nie były do tego przygotowane i bez względu na sytuację ekonomiczną nie mogły zostać sprywatyzowane właśnie z uwagi na brak pewnych procesów, które dla przygotowania prywatyzacji muszą być przeprowadzone.

Dynamika wydatków państwowych funduszy celowych znacznie wyprzedzała dynamikę przychodów. Wynik państwowych funduszy celowych był ujemny i w 2009 r. wyniósł 9,9 mld zł. Był on znacznie gorszy od wyniku osiągniętego przez te fundusze rok wcześniej – osiągnęły wtedy wynik dodatni w wysokości 5,7 mld zł. W szczególnie trudnej sytuacji był Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, który nie był w stanie pokryć zwiększonych wydatków z przychodów



własnych. Dotacja z budżetu państwa była niższa niż w latach poprzednich, co zmusiło Fundusz do zaciągnięcia kredytów w bankach komercyjnych na kwotę około 4 mld zł. FUS otrzymał również z budżetu państwa nieoprocentowaną pożyczkę w wysokości 5,5 mld zł.

Wysoki Sejmie!

Na pozytywną ocenę zasługuje poziom wykorzystania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Zdaniem NIK, konieczne jest jednak kontynuowanie starań zapewniających właściwą alokację środków przyznanych Polsce na lata 2007–2013. Zwiększyło się dodatkowo saldo bieżących rozliczeń Polski z Unią Europejską – wyniosło ono 26,7 mld zł wobec 14,7 mld zł w 2008 r. Do budżetu Unii Europejskiej Polska wpłaciła 13,4 mld zł, a otrzymała 40,2 mld zł. Mimo że napływ środków z Unii Europejskiej był o ponad 12% niższy niż zaplanowano w ustawie budżetowej, był jednak zdecydowanie wyższy niż w roku poprzednim.

Oprócz wykonania budżetu państwa Najwyższa Izba Kontroli kontrolowała również realizację założeń polityki pieniężnej w 2009 r. W naszej opinii, organy Narodowego Banku Polskiego, w tym Rada Polityki Pieniężnej, podejmowały działania zgodne z uchwalonymi założeniami polityki pieniężnej i odpowiednie do występującej sytuacji. W 2009 r. kontynuowano realizację ciągłego celu inflacyjnego, ustalonego na poziomie 2,5% z symetrycznym przedziałem odchyień plus/minus jeden punkt procentowy. Inflacja, mierzona wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych, w całym roku kształtowała się powyżej celu inflacyjnego, wykraczając poza wyznaczony przedział odchyień. Wzrost inflacji był głównie skutkiem zmian cen nośników energii, wyrobów akcyzowych, w tym napojów alkoholowych i wyrobów tytoniowych, a także cen żywności i napojów bezalkoholowych. Czynniki te pozostawały poza bezpośrednim oddziaływaniem polityki pieniężnej. Średnioroczny wzrost cen wyniósł 3,5% i był niższy niż w roku poprzednim.

Do czerwca 2009 r. stopy procentowe zostały obniżone czterokrotnie, łącznie o 1,5 punktu procentowego, tym samym nastąpiło złagodzenie polityki monetarnej na skutek spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego. Ograniczeniu presji inflacyjnej sprzyjało również obniżenie popytu wewnętrznego oraz silny spadek jednostkowych kosztów pracy, a także utrudniony dostęp do kredytów z uwagi na zaostrzenie już w IV kwartale 2008 r. warunków kredytowych przez banki.

Panie Marszałku! Wysoki Sejmie!

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie lub pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie budżetu państwa we wszystkich częściach budżetowych oraz

wykonanie planów finansowych państwowych funduszy celowych i agencji rządowych. Kontrole wykonania budżetu państwa przeprowadziliśmy w 371 jednostkach, w tym w ministerstwach, urzędach centralnych i innych jednostkach podległych, które wydatkują znaczną część środków budżetowych. Zmniejszyła się liczba nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli u dysponentów środków budżetowych. W porównaniu z 2008 r. mniej było zastrzeżeń do rocznych sprawozdań budżetowych sporządzanych przez kontrolowane jednostki. Poprawiła się rzetelność ksiąg rachunkowych, przy czym liczba nieprawidłowości była znacznie niższa w przypadku jednostek powtórnie kontrolowanych. Kwoty dochodów, wydatków i deficytu, które zostały podane w „Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2009 r.”, stanowią sumę kwot wykazanych w sprawozdaniach budżetowych dysponentów poszczególnych części, co zostało potwierdzone przez Najwyższą Izbę Kontroli po badaniu sprawozdań budżetowych. Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa przedstawia prawdziwy obraz wykonania budżetu państwa w zakresie dochodów, wydatków oraz należności i zobowiązań.

Biorąc to wszystko pod uwagę, Kolegium Najwyższej Izby Kontroli w czerwcu tego roku podjęło uchwałę, w której wyraziło pozytywną opinię w sprawie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium za rok 2009.

\*

*Sejm na posiedzeniu 22 lipca 2010 r. przyjął przedstawioną przez Najwyższą Izbę Kontroli analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r. wraz z opinią w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów. W głosowaniu wzięło udział 426 posłów: 228 – za, 193 – przeciw, 5 wstrzymało się od głosu; 33 nie głosowało.*

## **SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI W 2009 ROKU**

Panie Marszałku! Wysoki Sejmie!

Wypełniając konstytucyjny obowiązek wynikający z art. 204 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, mam zaszczyt przedłożyć Wysokiemu Sejmowi „Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2009 roku”. W dokumencie tym przedstawiamy działalność Najwyższej Izby Kontroli z dwóch punktów widzenia. Pierwszy to wyniki kontroli i to, jak w świetle tych wyników przedstawiają się skontrolowane obszary, skontrolowane jednostki. Silimy się na ocenę państwa w tych właśnie skontrolowanych obszarach. Z drugiego punktu widzenia patrzymy na Izbę jako na instytucję – instytucję, w której pracują ludzie oraz która wykonuje swoje konstytucyjne i ustawowe obowiązki. Mówimy o budżecie NIK, mówimy o kadrach NIK, mówimy o jej organizacji, o jej aktywności zarówno na niwie polskiej, jak i na niwie międzynarodowej.

Przechodząc do tego pierwszego aspektu, czyli działalności kontrolnej, chcę powiedzieć, że w 2009 r. Najwyższa Izba Kontroli koncentrowała swoje wysiłki kontrolne na trzech głównych kierunkach kontroli przyjętych na lata 2009–2011. Tymi kierunkami były: państwo sprawne i przyjazne obywatelowi; państwo efektywnie zarządzające zasobami publicznymi oraz Polska w Unii Europejskiej. Od wielu lat również w każdej z przeprowadzonych przez nas kontroli zwracamy uwagę na to, czy w kontrolowanej jednostce nie występują obszary korupcjogenne, takie, które umożliwiają czy ułatwiają zaistnienie zjawisk korupcyjnych. Podobnie w każdym przypadku kontrolę zaczynamy od sprawdzenia, czy kontrola wewnętrzna danej jednostki nie dokonywała w ramach swojej aktywności ocen tego obszaru, który my zamierzamy skontrolować.

Bardzo ogólnie można skonkludować, że przeprowadzone kontrole przedstawiają zróżnicowany obraz stanu spraw publicznych w Polsce. Wprawdzie procesy decydujące o stanie państwa, jego kondycji, sprawności instytucjonalnej i perspektywach rozwojowych nie przebiegały wyraźnie sprawniej w stosunku do lat poprzednich, jednak też trzeba zauważyć, że w niektórych dziedzinach daje się dostrzec pewną poprawę.

Przystępując do krótkiego omówienia każdego z trzech wymienionych kierunków, w których podejmowane były główne wysiłki kontrolne, zacznę od pań-

stwa sprawnego i przyjaznego obywatelowi. Trzeba powiedzieć, że poza zdarzeniami jednostkowymi, kontrole nie ujawniły zachowań ewidentnie nagannych, takich, które byłyby przypadkami bezkarnego łamania konstytucyjnych praw obywateli, ograniczania ich swobód, jaskrawego przekraczania przez urzędy i służby publiczne ich ustawowych kompetencji, lekceważenia interesów obywateli na wielką skalę czy też działań jaskrawie im nieprzyjaznych. Jednak to wcale nie oznacza, że państwo funkcjonuje jako całość w sposób w pełni zadowalający. Ciągłe życzliwy stosunek do obywatela dostrzegany jest przez nas bardziej w sferze deklaratywnej niż w sferze rzeczywistego funkcjonowania wielu instytucji państwa. Zatem wciąż pozostaje aktualna kwestia dalszej istotnej poprawy w funkcjonowaniu administracji na styku z obywatelem, tam, gdzie administracja wykonując swoje zadania, bezpośrednio służy obywatelowi.

Kierowaliśmy uwagi pod adresem organów administracji rządowej ze względu na niepełną realizację rządowych programów. I tu można wymienić niepełną realizację takich inicjatyw, jak: stworzenie elektronicznej platformy usług administracji publicznej, projektów związanych z rozbudową i modernizacją infrastruktury drogowej i kolejowej, opracowanie spójnej koncepcji funkcjonowania ratownictwa wodnego czy też zapewnienie niezbędnej sprawności w działaniach organów podatkowych.

Poza aglomerację warszawską nie wyszły próby kompleksowego zinformatyizowania działań administracji i służb publicznych. W założeniach utworzenie ogólnokrajowej sieci teleinformatycznej miało połączyć około 10 tys. urzędów i innych jednostek oraz umożliwić przesyłanie danych i korzystanie z różnego rodzaju usług. Prace nad uruchomieniem elektronicznej platformy usług administracji publicznej, tak zwanej e-PUAP, umożliwiającej wymianę dokumentów drogą elektroniczną, przebiegały opieszale.

Dostrzegamy jednak dziedziny, w których nastąpiła poprawa obsługi obywateli. Na przykład, sprawniej rozpoznawane były przez sądy powszechne wnioski o założenie bądź wpis do ksiąg wieczystych. Zauważalne efekty przyniosła działalność powiatowych i miejskich rzeczników konsumentów, wpływając pozytywnie na kształtowanie się świadomości obywateli i poczucia posiadania określonych praw. Pozytywne rezultaty przyniosła także realizacja niektórych zadań związanych z pomocą społeczną.

Od dłuższego czasu krytyczne uwagi budzi funkcjonowanie systemu publicznej ochrony zdrowia. Ten wrażliwy społecznie obszar, decydujący w znacznej mierze o jakości życia, w dalszym ciągu nie nabrał w pełni kształtu stabilnego. W obecnym kształcie ochrona zdrowia nie tworzy spójnej całości o funkcjonalnej konstrukcji ani jako model organizacyjny, ani jako sposób świadczenia usług

zdrowotnych. Jej funkcjonowanie wymagało niejednokrotnie zastosowania środków doraźnych, niemających oparcia w obowiązujących przepisach. Przykładem może być sposób finansowania przez Narodowy Fundusz Zdrowia świadczeń udzielonych ponad limit ustalony w umowach. Świadczeń, które niejednokrotnie były konieczne do ratowania życia. Nie został jednak wypracowany systemowy sposób zapłaty za takie świadczenia.

Panie Marszałku! Wysoka Izbo!

Dbłość o jakość kontroli i przydatność ich wyników jest jednym z celów strategii NIK. Opinie formułowane na ich podstawie, w szczególności sygnalizujące ujawnione nieprawidłowości i zagrożenia, powinny być podstawą działań naprawczych. Niekiedy obserwujemy jednak brak reakcji na wyniki naszych kontroli i wypływające z nich wnioski. W wypadku ujawnienia nieprawidłowości sugerujemy, jak im zaradzić, nie posiadamy natomiast uprawnień władczych. Na przykład, w wyniku kontroli za niewystarczająco skuteczny uznaliśmy nadzór nad wszystkimi działaniami związanymi z ochroną przeciwpowodziową w województwach małopolskim i świętokrzyskim. Wskutek zaniedbań organów administracji publicznej nie zostały opracowane plany ochrony przeciwpowodziowej dla tego regionu. Nie były też utrzymywane w należytym stanie cieki wodne ani budowle służące ochronie, w tym przede wszystkim wały przeciwpowodziowe. Kontrolowanych informowaliśmy o tym już jesienią 2009 r. Przed konsekwencjami zaniedbań w tej dziedzinie Najwyższa Izba Kontroli ostrzegała zresztą od wielu lat. Już na trzy lata przed wielką powodzią w 1997 r. ostrzegaliśmy, że wiele z wymaganych ustawami działań jest zaniedbywanych. Powódź z lat 90. niestety bardzo boleśnie zweryfikowała wiele tych zaniedbań. Po tamtej, jak też po wielu innych powodziach, zwracano uwagę na to, jak realizowane są programy naprawcze. Ocenialiśmy na przykład realizację wieloletniego programu dla Odry, powstałego po tej katastrofalnej, wielkiej powodzi w 1997 r. Niestety, niedawne dramatyczne wydarzenia po raz kolejny pokazały, że zaniedbania w tym obszarze mszczą się bardzo boleśnie.

Natomiast za pozytywny przykład można podać – na ogół sprawnie przebiegające – usuwanie skutków katastrof. Ostatnio, w wyniku przeprowadzonej przez nas kontroli, pozytywnie oceniono z wielu punktów widzenia działania administracji podjęte w celu udzielenia pomocy poszkodowanym przez tornado, które w 2008 r. nawiedziło województwa opolskie i śląskie. Między innymi bardzo szybko uruchomiono środki w celu zaspokojenia niezbędnych potrzeb. Wykorzystano je zgodnie z przeznaczeniem na odbudowę lub remont budynków mieszkalnych, potrzeby bytowe oraz na pomoc dla rodzin rolniczych, a następnie rzetelnie te środki rozliczono.

Wysoka Izbo!

Kontrole prowadzone w ramach kierunku określanego jako „Państwo efektywnie zarządzające zasobami publicznymi” miały odpowiedzieć na pytanie, czy i na ile efektywność jest zasadą, jaką państwo kieruje się w swoich działaniach. Z zakończonej w 2009 r. kontroli pozyskiwania dochodów dla budżetu państwa i jednostek samorządowych wynika, iż ciągle w stopniu niewystarczającym są wykorzystywane wszystkie istniejące ku temu możliwości. Zjawisko to widoczne było nie tylko w działalności organów skarbowych przy poborze podatku dochodowego od osób prawnych, egzekwowaniu zaległości podatkowych i niepodatkowych, ale też w egzekucji podatków i opłat, do ustalenia i pobierania których właściwe są organy gmin.

Kontrole NIK dostarczyły zarówno pozytywne, jak i negatywne przykłady gospodarowania środkami publicznymi przez jednostki sektora finansów publicznych. Do tych pierwszych zaliczyć można, zgodnie z ustalonymi zasadami, wykorzystanie środków przeznaczonych na umarzenie wierzytelności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, przejętych po funkcjonującym w latach 1992–1993 Funduszu Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa. Także jednostki doradztwa rolniczego wykorzystywały uzyskane środki w sposób oszczędny i gospodarny, a ich działalność stanowiła dla rolników wydatną pomoc w spełnianiu warunków umożliwiających skorzystanie ze środków europejskich. Natomiast nie zawsze efektywnie wykorzystywane były środki publiczne zaangażowane w przedsięwzięcia inwestycyjne. Tutaj kontrole od wielu lat ujawniają nieprawidłowości na wszystkich etapach procesu inwestycyjnego. Niestety, kontrole – także te ukończone w 2009 r. – po raz kolejny pokazują, że takie błędy i niedoskonałości występują w planowaniu i prowadzeniu prac przygotowawczych, potem przy podejmowaniu decyzji lokalizacyjnych, na kolejnym etapie przy wyłanianiu wykonawców, przy prowadzeniu robót i na końcu przy odbiorze i rozliczaniu inwestycji.

Jedną z podstawowych przyczyn niepowodzeń była niekonsekwencja w osiągnięciu założonych celów. Do jaskrawszych przykładów tego typu nieprawidłowości należą opieszale działania organów zaangażowanych w przekształcenia własnościowe. Wiele kontroli przeprowadzonych w ciągu wielu lat, w tym również niestety ukończone w zeszłym roku, pokazuje, że zaniedbania w przekształceniach, w restrukturyzowaniu zakładów przynoszą potem bardzo niekorzystne efekty nie tylko ekonomiczne, ale również społeczne. W tym kontekście można wymienić zaniedbania w kwestii restrukturyzacji wielkich przedsiębiorstw lub nawet całych segmentów gospodarki, takich jak sektor elektroenergetyczny, transport kolejowy czy przemysł stoczniowy. Te kontrole dostarczyły dowodów



na niewłaściwy przebieg procesów restrukturyzacyjnych i przygotowań tych wielkich przedsiębiorstw do prywatyzacji.

Brakowało również wiedzy co do celowości utrzymywania specjalnych stref ekonomicznych i opinii o kierunku, w jakim zdają się one obecnie ewoluować. W sposób niejasny określono cele, jakim powinien służyć Fundusz Inicjatyw Obywatelskich. Własnemu losowi pozostawiono atrakcyjny teren zespołu torów wyścigów konnych na warszawskim Służewcu. Dopuszczono, by zabytkowe obiekty popadały w ruinę, a organizacja wyścigów zamiast zysków, przynosiła straty.

Zakończone w 2009 r. kontrole świadczą o tym, że efektywność nie jest cechą dominującą w zarządzaniu zasobami publicznymi. Do tym większej odpowiedzialności za prawidłowe gospodarowanie publicznymi środkami i majątkiem powinny się zatem poczuwać organy, instytucje i komórki powołane do nadzoru i kontroli. Były przypadki, że nadzorujący w ciągu kilku lat nie przeprowadził ani jednej kontroli w podległych mu podmiotach lub tolerował niedbałe wykonywanie zadań, nieprzestrzeganie przepisów, procedur i terminów.

Panie Marszałku! Wysoki Sejmie!

Na zakończenie wątku kontrolnego kilka refleksji pokontrolnych, związanych z funkcjonowaniem Polski w Unii Europejskiej. Dostosowanie prawa do wymagań unijnych jest procesem długotrwałym, zapoczątkowanym w okresie, kiedy Polska jeszcze ubiegała się o członkostwo w Unii. Przeprowadzone w tamtym czasie kontrole, jak również te z ostatnich lat dowodzą, że przyswojenie dorobku prawnego Wspólnot Europejskich, przyjęcie przepisów i zaadaptowanie ich do polskiego systemu legislacyjnego nie oznacza, że automatycznie stają się one powszechnie honorowaną normą. Na przykład, w wypadku zintegrowanych pozwoleń na korzystanie ze środowiska unijna dyrektywa przeniesiona została do prawa krajowego, jednak znaczna część organów administracji publicznej nawet nie dysponowała pełnymi informacjami o zlokalizowanych na ich terenie instalacjach, które zobowiązane były uzyskać takie pozwolenia.

Rok 2009 był rokiem globalnego kryzysu, którego symptomy pojawiły się także w Polsce. Wiele na ten temat mówiliśmy w poprzedniej debacie. Trzeba powiedzieć, że obiektywne przyczyny związane z pogarszającą się koniunkturą wpłynęły na nasilenie się takich niekorzystnych zjawisk, jak spadek wpływów z podatków i opłat oraz wzrost stopy bezrobocia. Mniejsze wpływy powodowały, że brakowało środków na finansowanie projektów i programów przyjętych do realizacji we wcześniejszych okresach. Na tym tle trzeba pozytywnie odnotować postęp w wykorzystaniu środków finansowych Unii Europejskiej przekazywanych Polsce w ramach funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności oraz płatności związanych ze wspólną polityką rolną. Efekt lepszego zarządzania pro-



gramami operacyjnymi i sprawniejszej realizacji projektów stanowiła poprawa absorpcji środków unijnych. Mimo opóźnień, na które NIK wskazywała kilkakrotnie w kolejnych kontrolach, dzięki podjętym w porę środkom zaradczym Polska wykorzystała dostępne środki z alokacji na lata 2004–2006.

Wysoki Sejmie!

Szczególną wagę przykładamy do realizacji wniosków przedstawianych adresatom naszych wystąpień pokontrolnych. Sposób wykonywania zaleceń przedstawionych we wnioskach jest badany podczas każdej kolejnej kontroli, zaś wyniki badań są uwzględniane w ogólnej ocenie działalności skontrolowanego podmiotu. Narzędziem sprawdzania efektów działalności kontrolnej są kontrole doraźne wykonywane jako kontrole sprawdzające. W 2009 r. przeprowadziliśmy 110 takich kontroli. Ważne miejsce wśród efektów kontroli zajmują adresowane do ustawodawcy i rządu wnioski legislacyjne postulujące naprawienie błędów wpływających negatywnie na kontrolowaną działalność, a jednocześnie podważających zaufanie obywateli do państwa. Niestety, nie spotykają się one na ogół z zadowalającym odzewem organów, do których je kierujemy. W 2009 r. przedstawiliśmy 65 takich wniosków. W 48 z nich zawarto postulaty nowelizacji przepisów rangi ustawowej, w 16 wnioskowano o dokonanie zmian w rozporządzeniach, a jeden dotyczył wydania brakującego rozporządzenia. Zrealizowano w pełni tylko dwa z tych wniosków, dwa kolejne zostały zrealizowane częściowo. Chciałbym przy okazji podkreślić, że w sprawie realizacji naszych wniosków uzyskujemy wsparcie komisji sejmowych, które niejednokrotnie kierują do prezesa Rady Ministrów i poszczególnych ministrów dezyderaty w konkretnych sprawach.

W przypadku stwierdzenia faktów uzasadniających podejrzenie popełnienia przestępstwa lub wykroczenia kierujemy przewidziane prawem zawiadomienia do prokuratury lub innych organów ścigania. W 2009 r. Najwyższa Izba Kontroli przekazała takim organom łącznie 143 zawiadomienia. Ponadto, rzecznikom dyscypliny finansów publicznych przekazaliśmy ponad 215 zawiadomień w sprawach dotyczących naruszenia tej dyscypliny.

Panie Marszałku! Wysoki Sejmie!

W 2009 r. Najwyższa Izba Kontroli zakończyła 175 kontroli planowych, w tym 96 kontroli wykonania budżetu państwa. Te ostatnie stanowiły podstawę sporządzenia analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, na podstawie której Izba wyraziła opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów. Nasi kontrolerzy przeprowadzili również wiele kontroli doraźnych, które dotyczyły 160 różnych zagadnień. Część z nich podjęliśmy z inicjatywy

posłów i senatorów. W ciągu całego 2009 r. skontrolowaliśmy 2603 jednostki, a do kierowników skontrolowanych podmiotów oraz właściwych organów państwowych i samorządowych wysłaliśmy 2663 wystąpienia pokontrolne. Sejmowi przedłożyliśmy 177 informacji o wynikach kontroli.

Ważne źródło wiedzy o nieprawidłowościach występujących w funkcjonowaniu państwa stanowią skargi obywateli kierowane do Najwyższej Izby Kontroli. W zeszłym roku napłynęło ich prawie 4,5 tys. Uzasadnione skargi stanowią impuls do podjęcia kontroli, służą także wskazywaniu obszarów przyszłych badań kontrolnych. Wyniki badań kontrolnych prezentujemy opinii publicznej. Obok współpracy z mediami i informowania za ich pośrednictwem obywateli o rezultatach naszych kontroli osoby zainteresowane mogą mieć bezpośredni wgląd w prace Najwyższej Izby Kontroli, których wyniki prezentujemy na stronach Biuletynu Informacji Publicznej.

Kilka słów o kadrach. Chcąc kompetentnie oceniać pracę organów państwa i wyrażać uprawnione opinie o zachodzących procesach, dbamy o profesjonalny poziom naszej kadry. Na stanowiskach kontrolerskich zatrudniamy ponad 1200 osób, większość z wykształceniem prawniczym, administracyjnym lub ekonomicznym. Wśród tej grupy zawodowej 71 osób posiada tytuł doktora, zaś 46 ukończyło Krajową Szkołę Administracji Publicznej. Konsekwentnie od kilku lat stosujemy zasady publicznego naboru do pracy, wykorzystując otwarte konkursowe postępowanie kwalifikacyjne. W 2009 r. na tej podstawie przyjęliśmy do pracy na stanowiska kontrolerskie 33 osoby. Stanowiska dyrektorów, wicedyrektorów oraz doradców są obsadzone w ramach wewnętrznego postępowania konkursowego.

Pani Marszałek! Wysoka Izbo!\*

Jednym z wyznaczników skuteczności postępowania kontrolnego są finansowe rezultaty kontroli. NIK niejednokrotnie ujawnia fakty wydatkowania środków publicznych z naruszeniem prawa. W ubiegłym roku ujawnione finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości oceniliśmy na 15 800 mln zł, zaś korzyści finansowe uzyskane w wyniku działań podjętych w związku z przeprowadzonymi kontrolami – prawie na 741 mln zł.

Odrębne miejsce w sprawozdaniu poświęciliśmy wykonaniu budżetu Najwyższej Izby Kontroli, pamiętając o tym, aby kryteria oceny przyjęte wobec

---

\* Przewodniczenie w obradach objęła wicemarszałek Sejmu Ewa Kierzkowska – przyp. red.

kontrolowanych podmiotów stosować także względem siebie. Budżet NIK, jak co roku, został poddany kontroli audytora wewnętrznego, według tych samych kryteriów, jakimi posługujemy się, kontrolując inne podmioty. Budżet Izby został ustalony po stronie wydatków na poziomie 239 mln zł i był niższy od kwoty uchwalonej przez Kolegium o ponad 7200 tys. zł. Nowelizacja ustawy budżetowej zmniejszyła nasz budżet o kolejne 4,5 mln zł. Ustalone w planie po zmianach wydatki zostały zrealizowane w 100%. Wykonanie budżetu przedstawiamy w sprawozdaniu, już po raz drugi, również w układzie zadaniowym.

W działalności Izby, tak jak co roku, znaczące miejsce zajmowała współpraca z Sejmem. Na posiedzeniach plenarnych miałem przyjemność i honor prezentować analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2008 r. oraz sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2008 r., a także dwukrotnie stanowisko Izby w sprawie komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli. W minionym roku przedstawiciele Izby wzięli udział w 932 posiedzeniach komisji i podkomisji sejmowych, prezentując wyniki przeprowadzonych kontroli. Szczególnie częste kontakty utrzymywaliśmy z Komisją do spraw Kontroli Państwowej.

Przedstawiciele NIK uczestniczyli także w pracach legislacyjnych prowadzonych w komisjach sejmowych. Zgłaszali uwagi i przedstawiali stanowisko Izby zarówno w sprawach poselskich inicjatyw ustawodawczych, jak i projektów rządowych, szczególnie zaś tych, do których Najwyższa Izba Kontroli przedkładała uwagi podczas wcześniejszych faz procesu legislacyjnego.

Pani Marszałek! Wysoki Sejmie!

Rok 2009 był okresem aktywnej działalności Najwyższej Izby Kontroli na arenie międzynarodowej. Najważniejsze wydarzenia związane były z powierzoną Izbie – na Kongresie EUROSAI zorganizowanym w 2008 r. w Krakowie – prezydencją w tejże organizacji, którą prowadzimy w latach 2008–2011. Poza tym coraz aktywniej uczestniczymy w działalności ogólnoswiatowej organizacji organów kontroli INTOSAI, biorąc udział w pracach różnych grup roboczych i zadaniowych, a także współpracujemy z innymi instytucjami i organizacjami europejskimi.

Do priorytetowych dziedzin współpracy z partnerami zagranicznymi należała kontrola środków unijnych, kontrole kwestii związanych z ochroną środowiska, współpracą transgraniczną oraz kontrole związane z przygotowaniem finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej Euro 2012, które prowadzimy na podstawie umowy podpisanej z najwyższym organem kontroli Ukrainy.

Ciągle ważnym obszarem działania w tej współpracy międzynarodowej jest wymiana doświadczeń, polegająca na wzajemnym uczeniu się, inspirowaniu do podejmowania różnych kontroli. Chodzi także o dobre praktyki i o to, jak przez różne partnerskie organy stosowane są standardy Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli. Aktywnie uczestniczymy w pracach Komitetu Kontaktowego prezesów najwyższych organów kontroli państw członkowskich Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego.

Pani Marszałek! Wysoki Sejmie!

W tym wystąpieniu zaprezentowałem najważniejsze informacje o działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2009 r. Szczegółowe informacje, oddające roczny wysiłek wszystkich naszych kontrolerów i całej Izby, znajdują się w „Sprawozdaniu z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2009 r.”, które zostało przekazane Prezydium Sejmu oraz wszystkim Państwu posłom.

\*

*Sejmowa Komisja do spraw Kontroli Państwowej wyraziła pozytywną opinię o działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2009 r. Sejm, na posiedzeniu 21 lipca 2010 r., przyjął bez uwag sprawozdanie z działalności NIK.*



**Magdalena Witkowska**

## **WIEK EMERYTALNY A ROZWIĄZANIE STOSUNKU PRACY ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM PRACOWNIKÓW MIANOWANYCH NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**

### **Wiek jako kryterium dyskryminacji**

Zastosowanie kryterium wieku w odniesieniu do pracowników osiągających wiek emerytalny może stanowić dopuszczalne odstępstwo od zasady równego traktowania i niedyskryminacji. Zasada ta, ze względu na swoją wagę, jest zawarta w Konstytucji RP<sup>1</sup>. Według art. 32 Konstytucji, „Wszyscy są równi wobec prawa. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne” (ust.1). „Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny” (ust. 2). Powyższe postanowienia odnieść należy także do sfery zatrudnienia. Zasada równego traktowania i niedyskryminacji pracowników wynika też z ratyfikowanych przez Polskę aktów międzynarodowych<sup>2</sup> oraz Kodeksu pracy (k.p.)<sup>3</sup>. Istotą dyskryminacji jest naruszenie zasady równości ze względu na zabronione kryterium różnicowania.

---

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (DzU nr 78, poz. 483, ze zm.).

<sup>2</sup> Konwencja nr 111 Międzynarodowej Organizacji Pracy, dotycząca dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu, przyjęta w Genewie 25.06.1958 r. (DzU z 1961 r., nr 42, poz. 218); *Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych*, otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r. (DzU z 1977 r., nr 38, poz. 169); *Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet*, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 18.12.1979 r. (DzU z 1982 r., nr 10, poz. 71); *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie protokołami nr 3 i 5 oraz uzupełniona protokołem nr 2 (DzU z 1993 r., nr 61, poz. 284); *Europejska karta społeczna*, sporządzona w Turynie 18.10.1961 r. (DzU z 1999 r., nr 8, poz. 67).

<sup>3</sup> Ustawa z 26.06.1974 r. – *Kodeks pracy* (t.j. DzU z 1998 r., nr 21, poz. 94, ze zm.).

Jednym z kryteriów uznanych przez art. 18<sup>3a</sup> k.p. za dyskryminacyjne jest wiek człowieka. Wywiera wpływ na jego sytuację społeczną, bowiem przesądza między innymi o tym, czy dana osoba jest objęta obowiązkiem szkolnym, czy może ubiegać się o zatrudnienie bądź nabyć uprawnień emerytalne. W zależności od tego, na jakim etapie życia jest człowiek, może być różnie traktowany.

Odmienne niż pozostałe kryteria uznane za dyskryminujące, na przykład płeć czy narodowość, kryterium wieku nie określa jednej, konkretnej grupy, której dyskryminacja może dotyczyć. Ze względu na to, iż przynależność do grup wiekowych zmienia się, trudno także wskazać wyraźne granice dla nich.

Mimo że dyskryminacja ze względu na wiek może potencjalnie dotyczyć osoby w każdym wieku, to jednak w praktyce dotyka przede wszystkim trzech grup ludzi:

- osób młodych, wchodzących dopiero na rynek pracy – nierzadko mają one trudności ze znalezieniem pierwszej pracy, głównie z powodu braku doświadczenia;
- osób dojrzałych w wieku ponad 40 lat, lecz przed osiągnięciem wieku emerytalnego – mimo iż posiadają doświadczenie zawodowe, mogą mieć trudności ze znalezieniem zatrudnienia ze względu na przekonanie, że są mniej produktywne;
- osób w wieku emerytalnym, które z reguły nie partycypują w rynku pracy, a korzystają ze świadczeń emerytalnych<sup>4</sup>.

### **Wiek jako dozwolone kryterium różnicowania sytuacji pracowników**

Zasada równego traktowania pracowników nie jest regułą bezwzględną. Zarówno akty prawa wspólnotowego, jak i krajowego, przewidują odstępstwa od ogólnego nakazu równego traktowania, ale jednocześnie wyznaczają zakres dopuszczalnych wyjątków. W znacznym stopniu jest on uzależniony od charakteru konkretnej cechy traktowanej jako kryterium dyskryminujące.

Zgodnie z art. 18<sup>3a</sup> oraz art. 18<sup>3b</sup> k.p., z zakresu działań naruszających zasadę równego traktowania w zatrudnieniu wyłączone zostały:

- 1) postanowienia, zastosowane kryteria oraz działania, które są obiektywnie uzasadnione ze względu na zgodny z prawem cel, który ma być osiągnięty, jeżeli środki służące jego osiągnięciu są właściwe i konieczne;
- 2) działania, które są właściwe (proporcjonalne) do osiągnięcia zgodnego z prawem celu różnicowania sytuacji pracownika, polegające w szczególności na:

---

<sup>4</sup> P. Filipek: *Problemy osób starszych – dyskryminacja ze względu na wiek*, [w:] P. Filipek, Ł. Połatyński, N. Żytkiewicz: *Równe traktowanie w życiu społecznym. Wybrane zagadnienia prawa europejskiego i polskiego*, Kraków 2008.

- odmowie zatrudnienia go ze względu na wiek, jeżeli rodzaj pracy lub warunki jej wykonywania powodują, że zastosowanie kryterium wieku jest rzeczywistym i istotnym wymaganiem zawodowym;
- stosowaniu kryterium stażu pracy przy ustalaniu warunków zatrudniania i zwalniania pracowników, zasad wynagradzania i awansowania oraz dostępu do szkolenia w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych, co w istocie oznacza odmienne traktowanie pracowników ze względu na wiek;
- podejmowaniu przez określony czas działań zmierzających do wyrównywania szans wszystkich lub znacznej liczby pracowników wyróżnionych ze względu na wymóg wieku, przez zmniejszenie na ich korzyść faktycznych nierówności, w zakresie określonym w tym przepisie.

W prawie Unii Europejskiej o dozwolonym różnicowaniu ze względu na kryterium wieku stanowi dyrektywa Rady nr 2000/78/WE, ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy<sup>5</sup>.

W artykule 6 ust. 1 dyrektywy wprowadzono rozwiązanie, które przewiduje, że państwa członkowskie mogą uznać, iż odmienne traktowanie ze względu na wiek nie stanowi dyskryminacji, jeżeli w ramach prawa krajowego zostanie to obiektywnie i racjonalnie uzasadnione zgodnym z przepisami celem, w szczególności celami polityki zatrudnienia, rynku pracy i kształcenia zawodowego oraz jeżeli środki mające służyć realizacji tego celu są właściwe i konieczne.

W omawianym postanowieniu dyrektywy wskazano również, że takie odmienne traktowanie może polegać na:

- wprowadzeniu specjalnych warunków dostępu do zatrudnienia i kształcenia zawodowego, zatrudnienia i pracy, włącznie z warunkami zwalniania i wynagradzania, dla ludzi młodych, pracowników starszych i osób mających na utrzymaniu inne osoby, w celu wspierania ich integracji zawodowej lub zapewnienia im ochrony;
- określeniu warunków dolnej granicy wieku, doświadczenia zawodowego lub stażu pracy, wymaganego do zatrudnienia lub niektórych korzyści związanych z zatrudnieniem;
- określeniu górnej granicy wieku przy rekrutacji, z uwzględnieniem wykształcenia wymaganego na danym stanowisku lub potrzeby racjonalnego okresu zatrudnienia przed przejściem na emeryturę.

---

<sup>5</sup> Dyrektywa Rady 2000/78/WE z 27.11.2000 r., ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (DzUrzUE L.00.303.16).



## Wiek emerytalny jako przesłanka uzasadniająca wypowiedzenie umowy

Osiągnięcie wieku emerytalnego i nabycie przez pracownika prawa do emerytury (prawa do pobierania świadczeń emerytalnych) – jako przyczyna uzasadniająca wypowiedzenie pracownikowi umowy o pracę – jest różnie traktowane w ukształtowanym na przestrzeni ostatnich lat orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz w poglądach doktryny. Jednolicie traktuje się sytuacje faktyczne, w których osiągnięcie przez pracownika wieku emerytalnego i nabycie przez niego prawa do emerytury (również wcześniejszej) jest usprawiedliwionym i powszechnie akceptowanym kryterium wyboru pracowników do zwolnienia. Dopuszczalny będzie wybór takiego pracownika do zwolnienia, w szczególności w razie restrukturyzacji w zakładzie pracy połączonej z koniecznością zmniejszenia zatrudnienia. Wówczas wytypowanie do zwolnienia pracownika, który po rozwiązaniu umowy o pracę będzie miał zapewnione środki konieczne, aby utrzymać siebie i rodzinę, w postaci świadczeń emerytalnych, do których nabył uprawnienia, stanowi akceptowalne społecznie, zgodne z zasadami współżycia społecznego, nienaruszające usprawiedliwionego interesu osób uprawnionych i niedyskryminujące kryterium doboru pracowników do zwolnienia. Nie pozbawia ono bowiem pracy i środków utrzymania tych pracowników, którzy nie mają uprawnień do świadczeń z ubezpieczenia społecznego, a więc zabezpieczenia materialnego.

W powyższych okolicznościach wiek jest usprawiedliwionym kryterium dyferencjacji, nie może być zatem uznany za kryterium dyskryminujące<sup>6</sup>. Rozwiązanie umowy o pracę za wypowiedzeniem nie następuje z powodu „osiągnięcia przez pracownika wieku emerytalnego i nabycia przez niego prawa do emerytury”, lecz głównie z przyczyn leżących po stronie pracodawcy, na przykład z powodu restrukturyzacji zakładu pracy, reorganizacji, zmniejszenia lub zmiany profilu produkcji, ograniczenia dotychczasowej działalności przedsiębiorcy będącego pracodawcą czy redukcji zatrudnienia. Okoliczność, że kryterium to dotyczy pracowników w wieku emerytalnym (czyli – co do zasady – starszych od tych, którzy zwolnieni nie będą i pozostaną w zatrudnieniu), nie może być rozważana w kategoriach dyskryminacji ze względu na wiek. Społecznie nieuzasadnione i nieakceptowalne byłoby w sytuacji konieczności redukcji zatrudnienia pozbawienie pracy i źródeł utrzymania pracownika (i jego rodziny), który nie ma uprawnień do pobierania świadczeń z ubezpieczenia społecznego, a pozostawienie

---

<sup>6</sup> Tak m.in. SN w wyrokach: z 10.09.1997 r., znak I PKN 246/97, OSNAPiUS 1998 r., nr 12, poz. 360; z 18.02.1999 r., znak II UKN 493/98, OSNAPiUS 2000 r., nr 8, poz. 325; z 8.06.1999 r., znak I PKN 105/99, OSNAPiUS 2000 r., nr 17, poz. 641.

pracownika, który uprawnienia te posiada. Pracodawca ma prawo dokonać wyboru „mniejszego zła”. W takiej sytuacji wybór do zwolnienia pracowników uprawnionych do świadczeń emerytalnych nie ma charakteru dyskryminacji ze względu na wiek.

Od powyższych sytuacji należy odróżnić stany faktyczne, w których samo osiągnięcie wieku emerytalnego i nabycie prawa do pobierania świadczeń emerytalnych jest przez pracodawcę wskazane jako wyłączna przyczyna wypowiedzenia stosunku pracy. Na tym tle można zaobserwować rozbieżność w doktrynie oraz w orzecznictwie Sadu Najwyższego (SN). Pogląd, że samo osiągnięcie wieku emerytalnego uzasadnia wypowiedzenie umowy o pracę wyrażony został przez SN w uchwale z 27 czerwca 1985 r., zawierającej wytyczne do wykładni art. 45 Kodeksu pracy i praktyki sądowej stosowania tego przepisu w zakresie zasadności wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony<sup>7</sup>. W 1985 r. – w warunkach wprowadzania w gospodarce nakazowo-rozdzielczej elementów rynkowych – Sąd Najwyższy „odczytał na nowo” obowiązujący od 1975 r. art. 45 k.p. Sąd w orzeczeniu tym stwierdził, że „osiągnięcie wieku emerytalnego [...] stanowi wystarczającą przyczynę wypowiedzenia wtedy, gdy zdarzenia te nastąpiły w czasie trwania stosunku pracy, gdy zaś pracownik znajdował się w wieku emerytalnym lub był rencistą w chwili podejmowania zatrudnienia, potrzebne jest istnienie innej jeszcze przyczyny uzasadniającej rozwiązanie umowy o pracę. Ze względu na interes społeczny może być nią także zamiar zatrudnienia na jego miejsce osoby młodszej lub pełnosprawnej”. Mimo że stanowisko SN wyrażone w tej uchwale spotkało się zasadniczo z akceptacją przedstawicieli doktryny<sup>8</sup>, jednak część ludzi nauki określała osiągnięcie wieku emerytalnego i nabycie prawa do emerytury uzasadniających wypowiedzenie umowy o pracę, jako *privilegium odiosum*. Zastanawiano się, czy osiągnięcie wieku emerytalnego przez pracownika należy traktować jako powstanie uprawnienia, z którego może on skorzystać zależnie od swej woli, czy też obowiązek rezygnacji z dalszego zatrudnienia bez względu na zdolność i pragnienie wykonywania pracy<sup>9</sup>.

Z twierdzeniami SN wyrażonymi w uchwale z 1985 r. polemizowano, odwołując się do dwojakiego rodzaju argumentów. Po pierwsze, odnoszono się do

<sup>7</sup> Znak III PZP 10/85, OSNCP 1985 r., nr 11, poz. 164.

<sup>8</sup> Tak m.in. T. Zieliński: *Glosa do wytycznych Sądu Najwyższego dotyczących wykładni art. 45 Kodeksu pracy i praktyki sądowej stosowania tego przepisu w zakresie zasadności wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony*, OSPiKA 1986 r., nr 5, poz. 102; I. Jędrasik-Jankowska: *Niektóre problemy prawa do emerytury w ujęciu ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 1/1984, s. 20.

<sup>9</sup> W. Szubert: *Ubezpieczenia społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987, s. 109.

ówcześnie obowiązujących przepisów Kodeksu pracy, który nie pozbawiał pracowników znajdujących się w wieku emerytalnym ochrony polegającej na wymogu uzasadnienia wypowiedzenia. Tę ochronę wyłączono niejako we wspomnianej wyżej uchwale SN z 1985 r., traktującej osiągnięcie wieku emerytalnego jako wystarczającą przyczynę wypowiedzenia<sup>10</sup>. Po drugie, wskazywano, że w świetle obowiązujących przepisów Konstytucji RP i Kodeksu pracy, przewidujących zasadę równego traktowania pracowników oraz prawa do pracy, samo osiągnięcie wieku emerytalnego nie powinno być okolicznością uzasadniającą wypowiedzenie umowy o pracę. Powodami rozwiązania stosunku pracy powinny być takie przyczyny, które obiektywnie powodują niecelowość dalszego zatrudnienia. Sytuację, jaką wykształciły ówczesne prawo i orzecznictwo określono jako „generalne pozwolenie na pracę dla emerytów”, które różni się od prawa do pracy tym, że może być wstrzymane przez pracodawcę w dowolnym okresie tylko na tej podstawie, że pracownik jest w wieku emerytalnym<sup>11</sup>.

W kolejnych latach Sąd Najwyższy w orzecznictwie podtrzymywał stanowisko wyrażone w uchwale z 1985 r., z tym, że już nie samo osiągnięcie wieku emerytalnego uzasadniało wypowiedzenie umowy o pracę, lecz związane z osiągnięciem tego wieku uzyskanie prawa do emerytury. W wyroku z 21 kwietnia 1999 r. Sąd przyjął, że osiągnięcie przez pracownika wieku emerytalnego i uzyskanie prawa do świadczeń emerytalnych uzasadnia wypowiedzenie mu umowy o pracę w rozumieniu art. 45 § 1 k.p. w związku z art. 39 k.p. i nie może być ocenione jako dyskryminacja ze względu na wiek lub płeć<sup>12</sup>. Przyczyną rozwiązania stosunku pracy jest bowiem nie osiągnięcie wieku emerytalnego, lecz fakt, że wraz z nim pracownik pozyskuje inne, poza zatrudnieniem, źródło stałego dochodu. A to jest usprawiedliwione kryterium dyferencjacji sytuacji pracowników.

Taki pogląd podtrzymany został także w wyroku SN z 25 lipca 2003 r.<sup>13</sup> W uzasadnieniu Sąd stwierdził, że za dopuszczalnością wypowiedzenia umowy o pracę z powołaniem jako podstawy rozwiązania nabycie prawa do emerytury przemawiają rozmaite argumenty. Przede wszystkim zmiana przedmiotu ochrony, o której stanowi art. 67 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem, obywatel po osiągnięciu wieku emerytalnego ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego formę i zakres określa ustawa. Jest nią ustawa z 17 grudnia 1998 r.

<sup>10</sup> J. Kruszewska: *Ochrona stosunku pracy pracownika niezdolnego do pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 5/1979, s. 56.

<sup>11</sup> Z. Hajn: *Prawo do pracy po przekroczeniu wieku emerytalnego*, Acta Universitatis Lodzensis, Folia Iuridica 58 1993, s. 44-45 (artykuł oddany do druku w 1989 r.).

<sup>12</sup> Znak I PKN 31/99, OSNAPiUS 2000 r., nr 13, poz. 505.

<sup>13</sup> Znak I PK 305/02, OSP 2004 r., nr 12, poz. 150.

o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>14</sup>. Z chwilą nabycia prawa do emerytury ustaje obowiązek traktowania pracownika jako osoby uprawnionej do zabezpieczenia społecznego z tytułu pozostawania bez pracy<sup>15</sup>. Dalej w uzasadnieniu SN podaje, że pracownik nie ma obowiązku przejścia na emeryturę i do niego – zasadniczo – należy wybór między kontynuowaniem zatrudnienia a statusem emeryta. Także pracodawca generalnie nie ma obowiązku rozwiązania z pracownikiem stosunku pracy z powodu nabycia przez niego prawa do emerytury. Nie można jednak odmówić pracodawcy możliwości decydowania o dalszej przydatności pracownika do pracy u niego; ma on uprawnienie do realizowania własnej polityki zatrudnienia. Są zawody, gdzie doświadczenie stanowi wartość samą w sobie i nie sposób go przecenić. Są jednak i takie, które wymagają innych cech i przymiotów (mobilności, sprawności fizycznej, dyspozycyjności) niż długoletnia praktyka. Tak jak pracownik nie ma obowiązku przedkładania interesu pracodawcy nad własny, tak pracodawca nie ma obowiązku przejawiania troski o sprawy pracownika ponad zakres wyznaczony prawem. Oczekiwanie lepszej, wydajniejszej lub sprawniejszej, a nawet tylko innej pracy, dążenie do zmniejszenia ryzyka socjalnego i osobowego, obawa przed komplikacjami organizacyjnymi – nie są naganne. Mimo że „zasadność wypowiedzenia umowy o pracę” jest zwrotem niedookreślonym, to jednak powinna uwzględniać indywidualne okoliczności, ale w kontekście otoczenia społeczno-ekonomicznego, w którym funkcjonują podmioty stosunku pracy<sup>16</sup>.

W linię orzeczniczą zaprezentowaną powyżej (choć z pewnymi nowymi elementami) wpisuje się także wyrok Sądu Najwyższego z 4 listopada 2004 r.<sup>17</sup> W jego tezie wskazano wprawdzie, że wypowiedzenie umowy o pracę na czas nieokreślony wyłącznie z powodu osiągnięcia wieku emerytalnego jest nieuzasadnione w rozumieniu art. 45 § 1 k.p., to jednak na podstawie uzasadnienia można stwierdzić, że stanowisko Sądu co do wypowiedzenia uzasadnionego nabyciem prawa do emerytury jest identyczne z przedstawionym w poprzednio omówionych orzeczeniach. W wyroku podniesiono, że „w sytuacji wysokich wskaźników bezrobocia i dużej liczby osób poszukujących pracy i niemających żadnych źródeł utrzymania dla siebie i swych rodzin, nie można powiedzieć, że dokonanie wypowiedzenia umowy o pracę umotywowanego osiągnięciem wieku

<sup>14</sup> T.j. DzU z 2009 r., nr 153, poz. 1227, ze zm.

<sup>15</sup> Art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. c ustawy z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. DzU z 2008 r., nr 69, poz. 415, ze zm.).

<sup>16</sup> Podobne stanowiska SN wyrażone zostały w wyrokach: z 26.11.2003 r., znak I PK 616/02, „Prawo Pracy” 2004 r., nr 6, s.34; z 29.09.2005 r., znak II PK 19/05, OSNP 2006 r., nr 15-16, poz. 236; z 14.01.2008 r., znak II PK 102/07, OSNP 2009, nr 5-6, poz. 61.

<sup>17</sup> Znak I PK 7/04, OSNP 2005, nr 12, poz. 171.

emerytalnego połączonym z uzyskaniem prawa do emerytury jest nieuzasadnione, jako oparte na dyskryminujących podstawach”.

Argumenty za traktowaniem osiągnięcia wieku emerytalnego jako przyczyny wypowiedzenia, pojawiające się zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie, są następujące:

– osiągnięcie wieku emerytalnego uzasadnia wypowiedzenie, ponieważ łączy się z domniemaną utratą zdolności do wykonywania pracy; ten argument opiera się na rozumieniu ryzyka emerytalnego („ryzyka starości”) jako ryzyka ubezpieczeniowego, polegającego na przyjęciu, że łączy się ono z domniemaniem inwalidztwa czy też osiągnięciem zwyczajowo przyjętego wieku utraty zdolności do zarobkowania; ponadto, takie prawne znaczenie wieku emerytalnego uzasadnia, jak już wspomniano, następująca z chwilą osiągnięcia wieku emerytalnego zmiana przedmiotu ochrony z art. 67 Konstytucji;

– taka przyczyna wypowiedzenia może być uzasadniona celami polityki zatrudnienia lub polityki kadrowej pracodawcy, potrzebami rynku pracy i uzyskaniem przez pracownika emerytury będącej dla niego źródłem dochodu;

– przemawia za tym treść art. 39 k.p. i przepisów pragmatyk pracowniczych, dopuszczających wypowiedzenie stosunku pracy z powodu osiągnięcia wieku emerytalnego<sup>18</sup>.

Pogląd, że wypowiedzenie umowy o pracę ze względu na osiągnięcie przez pracownika wieku emerytalnego oraz uzyskanie prawa do emerytury jest uzasadnione (art. 45 § 1 k.p. w związku z art. 39 k.p.) i nie może być oceniane jako dyskryminacja pracownika ze względu na wiek, Sąd Najwyższy przyjmował głównie w orzeczeniach wydanych przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej oraz po nabyciu przez Polskę statusu państwa członkowskiego Unii Europejskiej, ale odnoszących się do stanów faktycznych sprzed akcesji. Aktualnie przepisy dotyczące równego traktowania w zatrudnieniu (rozdział IIa działu pierwszego k.p.) obowiązują od 1 stycznia 2004 r., dlatego głównie dopiero od tego dnia w najnowszym orzecznictwie Sądu – obejmującym stany faktyczne oraz stan prawny z okresu po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej – przyjmuje się, że wypowiedzenie umowy o pracę wyłącznie z powodu osiągnięcia przez pracownika wieku emerytalnego i nabycia prawa do emerytury może stanowić dyskryminację ze względu na wiek. Należy nadmienić, że także w okresie przedakcesyjnym w orzecznictwie wyrażane były poglądy, choć stosunkowo nieliczne, że spełnienie przesłanek nabycia prawa do emerytury (chodziło o wcześniejszą

<sup>18</sup> B. Wagner: *Wiek emerytalny jako zdarzenie prawa pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 3/2001, s. 20-21; wspomniany już wyrok SN z 29.09.2005 r.

emeryturę górniczą) samoistnie nie uzasadnia wypowiedzenia umowy o pracę<sup>19</sup>. W uzasadnieniu orzeczenia z 15 października 1999 r. Sąd Najwyższy podniósł między innymi, że „możliwość skorzystania z przywileju przejścia na wcześniejszą emeryturę nie stwarza dla pracownika przymusu skorzystania z wcześniejszych uprawnień emerytalnych. Pracodawca nie może zatem wskazać wypełnienia przez pracownika przesłanek uprawniających go do nabycia prawa do wcześniejszej emerytury jako samoistnej przyczyny wypowiedzenia umowy o pracę”. Wypowiedzenie tylko z tego powodu jest, jak podkreślił Sąd, dyskryminacją ze względu na wiek. Ale gdy podstawa ta będzie dodatkowo uzasadniona koniecznością zwolnień z przyczyn ekonomicznych pracodawcy, wówczas pracownik mający prawo do wcześniejszej emerytury może zostać zwolniony w pierwszej kolejności i w takim wypadku nie będzie mowy o dyskryminacji.

W najnowszym orzecznictwie Sąd Najwyższy przyjmuje, że wypowiedzenie umowy o pracę wyłącznie ze względu na nabycie przez pracownika uprawnień emerytalnych (osiągnięcie wieku emerytalnego) stanowi dyskryminację ze względu na wiek. W uchwale z 21 stycznia 2009 r.<sup>20</sup> Sąd zajął stanowisko, iż osiągnięcie wieku emerytalnego i nabycie prawa do emerytury nie może stanowić wyłącznej przyczyny wypowiedzenia umowy o pracę (art. 45 § 1 k.p.). W uzasadnieniu tej uchwały podano, że z uwagi na to, iż wspólnotowa regulacja zakazu dyskryminacji ze względu na wiek obowiązuje od niedawna, zagadnienie, czy wypowiedzenie stosunku pracy pracownikowi z powodu osiągnięcia wieku emerytalnego stanowi – w świetle przepisów prawa wspólnotowego zakazujących nierównego traktowania – dyskryminację ze względu na wiek, jest mniej oczywiste niż zagadnienie dyskryminacji ze względu na płeć.

Zakaz dyskryminacji w zatrudnieniu ze względu na wiek jest uregulowany w prawie wspólnotowym we wspomnianej już dyrektywie Rady nr 2000/78/WE. Dokonując wykładni jej artykułu 6 ust. 1, Europejski Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 16 października 2007 r. (C-411/05) w sprawie Félix Palacios de la Villa przeciwko Cortefiel Servicios SA orzekł, że „wykładni zakazu wszelkiej dyskryminacji ze względu na wiek, o którym stanowi dyrektywa Rady 2000/78/WE, należy dokonać w ten sposób, że nie sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu, na podstawie którego za ważne uznaje się klauzule o obowiązkowym przejściu na emeryturę, zawarte w układach zbiorowych pracy i stawiające jako jedyny

<sup>19</sup> Znak I PKN 111/99, OSNAPiUS 2001 r., nr 5, poz. 143; w wyroku tym SN wypowiedział się co do nabycia uprawnień do wcześniejszej emerytury górniczej.

<sup>20</sup> Znak II PZP 13/08, OSNP 2009 r., nr 19-20, poz. 248.



wymóg ukończenie przez pracownika określonego wieku umożliwiającego nabycie uprawnień emerytalnych, jeżeli przepis ten jest obiektywnie i racjonalnie uzasadniony, w ramach prawa krajowego, słusznym celem związanym z polityką zatrudnienia i rynkiem pracy, oraz środki podjęte dla realizacji tego celu interesu ogólnego nie wydają się być w związku z tym niewłaściwe i niekonieczne”<sup>21</sup>. W uzasadnieniu orzeczenia Trybunał wskazał, że wskutek braku doprecyzowania w uregulowaniu krajowym, odnoszącego się do realizowanego celu, należy przy dokonywaniu kontroli sądowej – po pierwsze – zasadności celu leżącego u podstaw zastosowanego działania, po drugie – właściwego i koniecznego charakteru środków zastosowanych do realizacji tego celu, uwzględniać inne elementy wynikające z ogólnego kontekstu danego przepisu<sup>22</sup>. Z orzeczenia wynika zatem, że wypowiedzenie umowy o pracę z uwagi na osiągnięcie wieku emerytalnego i nabycie uprawnień emerytalnych narusza zakaz dyskryminacji ze względu na wiek, jeżeli nie wystąpią okoliczności opisane art. 6 ust. 1 dyrektywy.

Ponadto, w orzeczeniu Sądu Najwyższego z 21 stycznia 2009 r. podkreślono, że w prawie polskim nie ma ogólnego przepisu ustanawiającego regułę, według której osiągnięcie przez pracownika wieku emerytalnego powodowałoby – z mocy prawa – zakończenie stosunku pracy, ani też takiego, który stanowiłby, iż osiągnięcie wieku emerytalnego zawsze uprawnia pracodawcę do rozwiązania z nim stosunku pracy. Jest tak, ponieważ polski ustawodawca, wdrażając postanowienia dyrektywy Rady nr 2000/78/WE, nie wprowadził do prawa krajowego przepisu, w którym jednoznacznie uznałby, że rozwiązanie umowy o pracę wyłącznie ze względu na osiągnięcie wieku emerytalnego nie stanowi dyskryminacji, gdyż kierowanie pracowników na emeryturę z chwilą osiągnięcia wieku emerytalnego jest uzasadnione celami polityki zatrudnienia popieranej przez państwo. Zatem, jak dalej stwierdza SN, rozwiązanie stosunku pracy przez pracodawcę tylko ze względu na osiągnięcie przez pracownika wieku emerytalnego stanowi dyskryminację ze względu na wiek, zakazaną w art. 1 dyrektywy 2000/78 oraz w art. 18<sup>3a</sup> § 1 k.p. Podstawy wypowiedzenia umowy o pracę z powodu osiągnięcia przez pracownika wieku emerytalnego nie daje także art. 18<sup>3b</sup> § 2 pkt 3 k.p., zgodnie z którym zasady równego traktowania w zatrudnieniu nie naruszają działania polegające na stosowaniu środków, które różnicują sytuację prawną pracownika ze względu na ochronę rodzicielstwa, wiek lub niepełnosprawność pracownika. Przepis ten nie otwiera bowiem furtki do ograniczenia praw pracowników będących rodzicami, osobami starszymi lub niepełnosprawnymi, lecz wskazuje, że stosowanie środków różnicujących prawa pracowników

<sup>21</sup> „Monitor Prawa Pracy” nr 12/2007, s. 667 i n.

<sup>22</sup> Tamże, s. 669.



w celu ochrony tych osób nie narusza zasady równego traktowania. Zatem rozważenie, czy wypowiedzenie pracownikowi umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony z powodu osiągnięcia wieku emerytalnego i nabycia prawa do emerytury może stanowić uzasadnioną – w rozumieniu art. 45 § 1 k.p. – przyczynę wypowiedzenia jest zbędne, skoro przyjęcie, że wypowiedzenie umowy o pracę wyłącznie z tej przyczyny stanowi dyskryminację (bezpośrednią) ze względu na wiek, a dokonane z tego powodu wypowiedzenie jest bezprawne (narusza przepisy o wypowiedzaniu umów o pracę).

Także część doktryny opowiada się zdecydowanie przeciwko uznaniu osiągnięcia wieku emerytalnego i nabycia uprawnień do świadczeń emerytalnych za wystarczające uzasadnienie (wystarczającą samoistną przyczynę) wypowiedzenia umowy o pracę, niewymagające indywidualizacji ani konkretyzacji w kontekście pracowniczej przydatności osoby, która osiągnęła wiek emerytalny<sup>23</sup>. Są także głosy zwracające uwagę na kwestie o bardziej ogólnym charakterze, natury aksjologicznej, na przykład dotyczące równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie warunków rozwiązywania z nimi stosunków pracy ze względu na osiągnięty wiek emerytalny lub nabycie prawa do emerytury, o czym będzie mowa dalej. Akcentuje się konieczność pogodzenia różnych zjawisk społecznych (gospodarczych i demograficznych); z jednej strony – utrzymującego się bezrobocia wśród młodych ludzi, co rodzi nacisk na zwalnianie z pracy osób w podeszłym wieku, jeżeli spełniają warunki do nabycia emerytury, z drugiej – wydłużającego się przeciętnego życia obywateli, starzenia się społeczeństwa, konieczności utrzymywania w zatrudnieniu coraz starszych pracowników, zwłaszcza specjalistów, co jest niezbędne z punktu widzenia modernizacji<sup>24</sup>.

Zdaniem Sądu Najwyższego, wypowiedzenie umowy o pracę pracownikowi, który nabył prawo do świadczeń emerytalnych, tylko z powodu osiągnięcia wieku emerytalnego i nabycia tego prawa, nie stanowi uzasadnionej przyczyny wypowiedzenia, gdyż nie pozostaje w żadnym związku z wykonywaną przez niego pracą ani z sytuacją ekonomiczną pracodawcy, ani z żadnym innym zdarzeniem lub zdarzeniami, które wskazywałaby na nieprzydatność pracownika lub istnienie interesu pracodawcy w rozwiązaniu stosunku pracy.

Podobną argumentację SN przedstawił w wyroku z 19 marca 2008 r.<sup>25</sup> Stwierdził, że osiągnięcie wieku emerytalnego i nabycie prawa do emerytury

<sup>23</sup> Zob. m.in. M. Skąpski: *Wiek emerytalny jako uzasadnienie wypowiedzenia umowy o pracę*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 4/2005, s. 21; tenże: *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 25 lipca 2003 r., I PK 305/02*, OSP 2004 r., nr 12, poz. 150.

<sup>24</sup> W. Sanetra: *Wiek emerytalny (podeszły) jako przyczyna rozwiązania stosunku pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” nr 6/1997, s.21.

<sup>25</sup> Znak I PK 219/07, OSNP 2009 r., nr 13-14, poz. 173.

nie uzasadnia wypowiedzenia stosunku pracy, ponieważ zdarzenia te nie wiążą się bezpośrednio z pracą – ani nie przesądzają o nieprzydatności pracownika do wykonywania dotychczasowych obowiązków, ani nie dowodzą istnienia interesu pracodawcy w rozwiązaniu stosunku pracy, związanego z racjonalizacją zatrudnienia. Uzasadnienie wypowiedzenia stosunku pracy pracownikowi w wieku emerytalnym, mającemu prawo do emerytury, musi się odwoływać do obiektywnych, indywidualnie skonkretyzowanych przyczyn leżących po stronie pracownika lub pracodawcy, związanych z wykonywaniem pracy, takich jak niewłaściwe wykonywanie obowiązków pracowniczych, obniżenie wydajności, długotrwałe nieobecności spowodowane chorobami, brak zdolności dostosowania się pracownika do procesów modernizacyjnych, ograniczenie zakresu działalności zakładu pracy, zmiana profilu działalności produkcyjnej lub usługowej wymuszająca zatrudnienie pracowników o innych kwalifikacjach. Skoro przepisy Kodeksu pracy nie przewidują wyraźnie, że osiągnięcie wieku emerytalnego i nabycie prawa do emerytury stanowi uzasadnioną przyczynę rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem, to jako zasadę należy przyjąć zachowanie przez pracownika spełniającego warunki do nabycia emerytury, prawa do pracy, które nie powinno być ograniczane przez dopuszczalność wypowiedzenia stosunku pracy tylko z powodu osiągnięcia wieku emerytalnego lub nabycia prawa do świadczeń emerytalnych.

Brak uregulowań łączących rozwiązanie stosunku pracy z osiągnięciem wieku emerytalnego lub nabyciem uprawnień emerytalnych na gruncie powszechnego ustawodawstwa pracy nie oznacza, że pracodawca jest w ogóle pozbawiony prawa do wypowiedzenia stosunku pracy w razie zaistnienia tych przesłanek. Unormowaniami przewidującymi taką możliwość są pragmatyki służbowe regulujące status chociażby takich grup zawodowych, jak: mianowani urzędnicy państwowi<sup>26</sup>, urzędnicy służby cywilnej<sup>27</sup> czy nauczyciele zatrudnieni na podstawie mianowania<sup>28</sup>. Należy jednak zauważyć, że sytuacja tych pracowników przedstawia się odmiennie.

Ustawodawca przewidział dopuszczalność wypowiedzenia stosunku pracy mianowanym urzędnikom państwowym w razie nabycia przez nich prawa do emerytury. Artykuł 13 ust. 1 pkt 5 ustawy o pracownikach urzędów państwowych stanowi, że „rozwiązanie stosunku pracy z urzędnikiem państwowym

<sup>26</sup> Art. 13 ust. 1 pkt 5 ustawy z 16.09.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (t.j. DzU z 2001 r., nr 86, poz. 953, ze zm.).

<sup>27</sup> Art. 71 ust. 2 pkt 1 ustawy z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej (DzU nr 227, poz. 1505, ze zm.).

<sup>28</sup> Art. 23 ust. 1 pkt 4 ustawy z 26.01.1982 r. – *Karta nauczyciela* (t.j. DzU z 2006 r., nr 97, poz. 674, ze zm.).

mianowanym może nastąpić w drodze wypowiedzenia w razie nabycia prawa do emerytury na podstawie przepisów dotyczących ogółu pracowników”. Przepis ten odsyła więc do ogólnych uregulowań prawnych z zakresu ubezpieczeń społecznych, określających przesłanki nabycia uprawnień emerytalnych. Pracodawca ma zatem możliwość wypowiedzenia mianowanemu urzędnikowi państwowemu stosunku pracy z chwilą osiągnięcia wieku emerytalnego, wynoszącego „co najmniej” 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, o ile spełnione są także pozostałe przesłanki wymagane do uzyskania świadczeń emerytalnych. W tym miejscu należy zasygnalizować, że 5 grudnia 2000 r. zapadł wyrok Trybunału Konstytucyjnego<sup>29</sup>, w którym została stwierdzona niezgodność powyższej regulacji z odpowiednimi przepisami konstytucji, w zakresie, w jakim uregulowanie to stwarza podstawę do rozwiązania stosunku pracy w drodze wypowiedzenia z mianowanym urzędnikiem państwowym – kobietą wcześniej niż z mianowanym urzędnikiem państwowym – mężczyzną. Mimo zapadłego wyroku TK, do chwili obecnej nie zmieniono brzmienia tego unormowania.

Możliwość fakultatywnego wypowiedzenia stosunku pracy w razie osiągnięcia wieku 65 lat – pod warunkiem, że okres zatrudnienia pozwala na uzyskanie prawa do emerytury – dopuszcza się w odniesieniu do urzędników służby cywilnej. Wskazanie przez ustawodawcę 65 roku życia (a więc powszechnego wieku emerytalnego mężczyzn) jako granicy stwarzającej uprawnienie do wypowiedzenia stosunku pracy nie oznacza, że kobieta – urzędnik służby cywilnej jest pozbawiona prawa do przejścia na emeryturę z chwilą osiągnięcia wieku 60 lat, może bowiem wypowiedzieć stosunek pracy lub doprowadzić do jego ustania na mocy porozumienia stron albo jeżeli ma taką wolę, kontynuować zatrudnienie przez kolejne 5 lat.

O ile w wyżej omówionych wypadkach mamy do czynienia z możliwością rozwiązania stosunku pracy w razie osiągnięcia wieku emerytalnego lub nabycia uprawnień emerytalnych, o tyle w odniesieniu do nauczyciela zatrudnionego na podstawie mianowania przewidziano obowiązek rozwiązania stosunku pracy z końcem tego roku szkolnego, w którym nauczyciel (niezależnie od tego, czy jest kobietą, czy mężczyzną) ukończył 65 lat. Pracodawca powinien wypowiedzieć mu stosunek pracy co najmniej na trzy miesiące przed końcem roku szkolnego. Jeżeli nauczyciel nie nabędzie uprawnień emerytalnych wraz z osiągnięciem 65 lat, jego okres zatrudnienia może być przedłużony maksymalnie o dwa lata od ukończenia 65 roku życia. Zrównanie wieku, w którym dochodzi do rozwiązania stosunku pracy, nastąpiło na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego

---

<sup>29</sup> Znak K 35/99, OTK 2000, nr 8, poz. 295.

z 28 marca 2000 r.<sup>30</sup>, w którym stwierdzono, że „art. 23 ust. 1 pkt 4 [...] Karty Nauczyciela [...] w zakresie, w jakim stwarza podstawę do rozwiązania – bez zgody osoby zainteresowanej – stosunku pracy z nauczycielem mianowanym – kobietą wcześniej niż z nauczycielem mianowanym – mężczyzną jest niezgodny z art. 32 i 33 Konstytucji RP przez to, że ustanowione w tym przepisie zróżnicowanie sytuacji prawnej kobiet i mężczyzn przybiera charakter dyskryminacji ze względu na płeć”.

### **Rozwiązanie stosunku pracy po osiągnięciu wieku emerytalnego przez mianowanego pracownika Najwyższej Izby Kontroli**

Artykuł 93 ust. 2 pkt 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>31</sup> przewiduje możliwość rozwiązania za wypowiedzeniem stosunku pracy z pracownikiem mianowanym w razie osiągnięcia wieku i stażu pracy wymaganych do nabycia prawa do emerytury na podstawie przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS). Należy nadmienić, że uregulowanie to dotyczy pracowników nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne, których stosunek pracy został nawiązany na podstawie mianowania. Przepisy te – o czym już wspomniano – różnicują wiek emerytalny ze względu na płeć, tym samym więc następuje zróżnicowanie sytuacji pracowników w zakresie rozwiązania stosunku pracy. W konsekwencji przyjęcia takiej konstrukcji stosunek pracy z pracownikiem – kobietą może być rozwiązywany o 5 lat wcześniej niż z pracownikiem – mężczyzną, zajmującymi takie samo stanowisko.

Wymieniony artykuł ustawy był przedmiotem wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności tego uregulowania z art. 32 i art. 33 Konstytucji RP<sup>32</sup>. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że zróżnicowanie warunków rozwiązywania stosunku pracy dla kobiet i mężczyzn wynikające z art. 93 ust. 2 pkt 1 ustawy o NIK w kontekście art. 24 ust. 1, art. 27 i art. 28 ustawy o emeryturach i rentach z FUS, nie znajduje uzasadnienia w specyfice pracy mianowanych pracowników NIK. W uzasadnieniu orzeczenia wskazano, że pracownicy Izby są pracownikami „naczelnego organu kontroli państwowej”, dlatego należy uznać, że praca przez nich wykonywana ma charakter pracy umysłowej i polega głównie na przeprowadzaniu lub nadzorowaniu czynności kontrolnych.

<sup>30</sup> Znak K 27/99, OTK 2000, nr 2, poz. 62.

<sup>31</sup> Ustawa z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. DzU z 2007 r., nr 231, poz. 1701, ze zm.).

<sup>32</sup> Wyrok TK z 11.12.2008 r., znak K 33/07, <www.trybunal.gov.pl>.

W ramach tych czynności upoważnieni przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli mają prawo do:

- swobodnego wstępu do obiektów i pomieszczeń jednostek kontrolowanych;
- wglądu do wszelkich dokumentów związanych z działalnością jednostek kontrolowanych, pobierania oraz zabezpieczania dokumentów i innych materiałów dowodowych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej;
- przeprowadzania oględzin obiektów, składników majątkowych i przebiegu określonych czynności;
- zywiania i przesłuchiwania świadków;
- żądania od pracowników jednostek kontrolowanych udzielania ustnych i pisemnych wyjaśnień;
- zasięgania w związku z przeprowadzaną kontrolą informacji w jednostkach niekontrolowanych oraz żądania wyjaśnień od pracowników tych jednostek;
- korzystania z pomocy biegłych i specjalistów;
- zwoływania narad z pracownikami jednostek kontrolowanych w związku z przeprowadzaną kontrolą, a także uczestniczenia w posiedzeniach kierownictwa i kolegów oraz naradach organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego<sup>33</sup>.

Z kolei obowiązkiem pracowników NIK jest:

- należyte, bezstronne i terminowe wykonywanie zadań;
- obiektywne ustalanie i rzetelne dokumentowanie wyników kontroli;
- przestrzeganie tajemnicy ustawowo chronionej;
- godne zachowanie się w służbie i poza nią;
- stałe podnoszenie kwalifikacji zawodowych;
- sumienne wypełnianie poleceń służbowych przełożonych;
- powstrzymywanie się od członkostwa w partii politycznej i prowadzenia działalności politycznej oraz jakichkolwiek zajęć, „które godziłyby w interes Najwyższej Izby Kontroli lub byłyby niezgodne z jej zadaniami, a także pozostawałyby w sprzeczności z obowiązkami pracownika lub mogłyby wywoływać podejrzenie o stronniczość lub interesowność”<sup>34</sup>.

Analiza przepisów regulujących status pracowników mianowanych NIK nie daje zatem podstaw do twierdzenia, że przydatność czy zdolność do wykonywania obowiązków służbowych w wypadku pracowników – kobiet trwa krócej niż w wypadku pracowników – mężczyzn. Trybunał zwrócił także uwagę, że kwestionowany przepis pozostawia pracodawcy całkowitą swobodę w podejmowaniu

<sup>33</sup> Art. 29 pkt 2 ustawy o NIK.

<sup>34</sup> Art. 71, art. 72, art. 74 i art. 75, tamże.

decyzji co do rozwiązania stosunku pracy za wypowiedzeniem, nie nakładając na niego żadnych dodatkowych ograniczeń ani powinności. W szczególności nie ma on obowiązku wskazania innych przyczyn uzasadniających rozwiązanie stosunku pracy niż osiągnięcie wieku i odpowiednich okresów składkowych, przewidzianych w przepisach o emeryturach i rentach z FUS. W orzeczeniu podkreślono, że wprowadzone zróżnicowanie sytuacji mianowanych pracowników NIK nastąpiło wyłącznie ze względu na płeć.

Zróżnicowane traktowanie w zakresie wypowiedzenia stosunku pracy mianowanych pracowników NIK – mężczyzn i kobiet – zostanie zaakceptowane, jeżeli decyzja kobiety o przejściu na emeryturę w wieku wcześniejszym niż mężczyzna będzie pozostawiona woli samej zainteresowanej. Nie może być natomiast oceniona pozytywnie taka dyferencjacja pracowników – mężczyzn i kobiet – w zakresie rozwiązania stosunku pracy, która będzie obowiązkowa lub będzie zależała od uznania pracodawcy. Ponadto wcześniejsze przechodzenie na emeryturę przez kobiety ma sens tylko wtedy, gdy jest związane ze szczególnym charakterem wykonywanej pracy. W wyroku z 29 września 1997 r. TK<sup>35</sup> stwierdził następująco: „uzasadnianie dokonywanych przez prawo klasyfikacji występowaniem odrębnych cech istotnych między podmiotami – adresatami tych regulacji jest bowiem możliwe tylko wtedy, gdy cechy te mają charakter relewantny, to znaczy pozostają w bezpośrednim i koniecznym związku z dokonywanymi zróżnicowaniami. Tego typu relewantność występuje w odniesieniu do szeregu zawodów i zatrudnień, w których biologiczne różnice między płciami bezpośrednio rzutują na możliwość wykonywania danej pracy przez kobiety i tempo ich ‘używania się’ w takiej pracy. Występuje to na przykład w odniesieniu do prac górniczych [...]”. W wypadku prac umysłowych, których warunkiem – poza niezbędnymi kwalifikacjami – jest w istocie sprawność intelektualna, „argumenty takie musiałyby dawać podstawy do uznania, że sprawność umysłu kobiet ‘wygasa’ wcześniej niż mężczyzn”<sup>36</sup>.

Orzekając w wyroku z 11 grudnia 2008 r. o niezgodność art. 93 ust. 2 pkt 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli z art. 32 i art. 33 Konstytucji RP, Trybunał Konstytucyjny zdecydował się na wydanie wyroku zakresowego, którego konsekwencją jest obowiązek zmiany przepisów uznanych za niekonstytucyjne w zakresie, w jakim stwarzają podstawę rozwiązania stosunku pracy w drodze wypowiedzenia z pracownikiem mianowanym – kobietą wcześniej niż z pracownikiem mianowanym – mężczyzną, przez to, że prowadzą do zróżnicowania

<sup>35</sup> Znak K 15/97, OTK 1997 r., nr 3-4, poz. 37.

<sup>36</sup> Wyrok TK z 28.03.2000 r., znak K 27/99, OTK 2000, nr 2, poz. 52.

sytuacji prawnej kobiet i mężczyzn, mającego charakter dyskryminacji ze względu na płeć. Wybór sposobu realizacji przedmiotowego orzeczenia – przez modyfikację aktualnego brzmienia zaskarżonych przepisów czy też przez doprowadzenie do ich zgodności z konstytucją innymi metodami – pozostawiono prawodawcy.

Odpowiedzią ustawodawcy na wydany w sprawie pracowników mianowanych NIK wyrok Trybunału jest ustawa o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>37</sup> (ustawa zmieniająca). W uzasadnieniu projektu ustawy w pkt 4.11 stwierdzono, że „w celu uniknięcia zarzutu dyskryminacji kobiet (art. 32 Konstytucji RP) projekt zawiera propozycję zmiany przepisu art. 93 ust. 2 pkt 1 ustawy o NIK przez ustalenie jednakowego wieku zarówno dla kobiet, jak i dla mężczyzn – 65 lat, uprawniającego pracodawcę do rozwiązania za wypowiedzeniem stosunku pracy z powodu nabycia przez pracownika uprawnień emerytalnych”. Zgodnie z ustawą zmieniającą z 22 stycznia 2010 r., art. 93 ust. 2 pkt 1 otrzymał następujące brzmienie: „stosunek pracy z mianowanym kontrolerem<sup>38</sup> można rozwiązać za wypowiedzeniem w razie osiągnięcia wieku 65 lat i stażu pracy wymaganego do nabycia prawa do emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych”.

Podjęte przez ustawodawcę działania, mające na celu wyeliminowanie unormowań przewidujących wcześniejsze rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem – kobietą należy ocenić pozytywnie. Dotychczasowe uregulowanie nie znajduje bowiem uzasadnienia w obiektywnej konieczności wyrównywania społecznych czy biologicznych różnic między płciami. Wręcz przeciwnie, ma ono negatywne konsekwencje dla kariery zawodowej i wysokości emerytury pracowników – kobiet w porównaniu z pracownikami – mężczyznami.

Samo uprawnienie pracodawcy – nieodnoszące się już do zróżnicowanego traktowania ze względu na płeć – do wypowiedzenia stosunku pracy mianowanemu pracownikowi NIK w razie spełnienia warunków do nabycia świadczeń emerytalnych, nie zostało zakwestionowane w orzecznictwie. Jednak prawo do podejmowania tego rodzaju rozstrzygnięć musi być rozpatrywane z uwzględnieniem bardzo daleko idących ograniczeń.

---

<sup>37</sup> Druk sejmowy nr 1349. Ustawę uchwalono 22.01.2010 r. Prezydent RP skierował ją 15.02.2010 r. do Trybunału Konstytucyjnego celem zbadania zgodności art. 1 pkt 7 ustawy z 22.01.2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, dodającego do ustawy z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli przepisy art. 7a-7d – z art. 2 i art. 202 Konstytucji RP. Sprawy nadano sygnaturę Kp 1/10, do chwili obecnej Trybunał nie wydał orzeczenia w tej kwestii.

<sup>38</sup> Ustawa zmienia nazwę kategorii pracowników: zamiast pojęcia „pracownicy nadzorujący lub wykonujący czynności kontrolne” wprowadza pojęcie „kontrolerzy”, co bardziej oddaje charakter wykonywanej przez nich pracy.



W wyroku z 6 grudnia 2006 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie<sup>39</sup> wypowiedział następujący pogląd: „mając na uwadze konieczność zapewnienia prezesowi NIK możliwości doboru kadry pracowniczej stosownie do potrzeb i wymagań związanych z funkcjonowaniem kontroli państwowej, nie sposób pozbawić go prawa do zwolnienia z pracy osoby mogącej przejść na emeryturę w sytuacji, gdy okoliczności temu towarzyszące przemawiają za racjonalnością decyzji o wypowiedzeniu”. Ponadto w orzeczeniu tym stwierdzono, że przesłanki wypowiedzenia stosunku pracy mianowanemu pracownikowi NIK są w sposób wyczerpujący określone w art. 93 ust.1 i ust. 2 ustawy o NIK. Jedną z tych przesłanek jest osiągnięcie wieku i stażu pracy, wymaganych do nabycia prawa do emerytury na podstawie przepisów o emeryturach i rentach z FUS. Zatem, jeżeli pracownik spełnia warunki do nabycia świadczeń emerytalnych, to pracodawca ma podstawę prawną do wypowiedzenia mu stosunku pracy, z tym zastrzeżeniem, że decyzja w przedmiocie rozwiązania stosunku pracy za wypowiedzeniem z takim pracownikiem musi być racjonalnie uzasadniona.

Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny<sup>40</sup>, który wskazał, że osiągnięcie wieku i stażu pracy wymaganych do nabycia prawa do emerytury jest przesłanką fakultatywną wypowiedzenia stosunku pracy. Zatem zaistnienie niniejszego zdarzenia umożliwi prezesowi NIK wypowiedzenie pracownikowi mianowanemu stosunku pracy, co oznacza, że poza wystąpieniem obiektywnego faktu osiągnięcia przez pracownika właściwego wieku i stażu pracy, niezbędne jest wskazanie okoliczności racjonalizujących wypowiedzenie stosunku pracy. Ponadto podkreślono, że prawo pracodawcy do podejmowania rozstrzygnięć dotyczących pracowników spełniających warunki do nabycia prawa do emerytury nie może być nadużywane. Użycie przez ustawodawcę zwrotu „można rozwiązać” oznacza, że decyzja o rozwiązaniu z pracownikiem mianowanym stosunku pracy za wypowiedzeniem ma charakter uznaniowy. Uzasadnienie podjęcia przez prezesa NIK takiego rozstrzygnięcia musi być wskazane w treści decyzji. Będzie on zatem zobowiązany do wyjaśnienia zasadności i celowości wypowiedzenia stosunku pracy konkretnemu pracownikowi w wypadku osiągnięcia przez niego wieku i stażu pracy, wymaganych do nabycia prawa do emerytury. Wyrażane przez Sąd Najwyższy w najnowszym orzecznictwie poglądy co do konieczności uwzględniania przy rozwiązywaniu stosunków pracy z powodu nabycia uprawnień do świadczeń emerytalnych także innych okoliczności (takich jak dopuszczalność kształtowania przez pracodawcę polityki kadrowej czy reorganizacja urzędu i związana z nią likwidacja stanowiska przy jednoczesnym

<sup>39</sup> Znak II S.A./Wa 1498/06, LEX nr 328845.

<sup>40</sup> Wyrok NSA z 05.03.2008 r., znak I OSK 418/07, <[www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)>.

braku możliwości przeniesienia pracownika z przyczyn obiektywnych do innego urzędu), uzasadniających podjęcie przez pracodawcę tego rodzaju rozstrzygnięć, będą aktualne także w odniesieniu do wypowiedzenia stosunku pracy mianowanemu pracownikowi NIK.

Reasumując – osiągnięcie wieku emerytalnego lub nabycie prawa do emerytury nie uzasadnia samoistnie rozwiązania stosunku pracy za wypowiedzeniem. Okoliczności te nie wiążą się ze świadczeniem pracy, w szczególności nie wskazują na nieprzydatność pracownika lub istnienie związanego z racjonalizacją zatrudnienia, interesu pracodawcy w rozwiązaniu stosunku pracy. Uzasadnienie rozwiązania stosunku pracy za wypowiedzeniem pracownikom w wieku emerytalnym, którzy uzyskali prawo do emerytury, musi się odwoływać do obiektywnych przyczyn dotyczących pracownika, jak na przykład niestaranne wykonywanie obowiązków pracowniczych z racji obniżenia sprawności związanej z postępującym procesem starzenia, a więc z wiekiem czy długotrwałą nieobecnością w pracy, lub odnoszących się do pracodawcy (na przykład redukcja zatrudnienia).

Uzyskanie prawa do emerytury może również stanowić usprawiedliwione kryterium wyboru pracownika do zwolnienia, uzasadnionego skądinąd sytuacją ekonomiczną pracodawcy lub innymi względami niedotyczącymi pracownika, pod warunkiem zaistnienia owych obiektywnych przyczyn.

Pracownik może skorzystać z przysługujących mu uprawnień emerytalnych i przejść na emeryturę – ale nie musi z nich korzystać, jeżeli czuje się w pełni sił i jest nadal zdolny intelektualnie, psychicznie i fizycznie do wykonywania pracy. Wydaje się, że obecnie obowiązujące w tym zakresie przepisy oraz wypracowana na gruncie tych uregulowań linia orzecznicza są słuszne i uzasadnione.

### **Zróżnicowanie wieku emerytalnego w najnowszym wyroku Trybunału**

Na zakończenie rozważań na temat dopuszczalnych form dyferencjacji pracowników ze względu na wiek, warto wspomnieć o wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15 lipca 2010 r.<sup>41</sup>, dotyczącym zróżnicowania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich Trybunał podjął rozstrzygnięcie w przedmiocie zbadania zgodności przepisów dotyczących zróżnicowanego, powszechnego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn z odpowiednimi postanowieniami Konstytucji RP. W sentencji wyroku Trybunał stwierdził, że art. 24 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu

<sup>41</sup> Znak K 63/07, <[www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl)>.

Ubezpieczeń Społecznych w zakresie, w jakim przewiduje, że ubezpieczonym urodzonym po 31 grudnia 1948 r. przysługuje emerytura po osiągnięciu wieku emerytalnego wynoszącego co najmniej 60 lat dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn, jest zgodny z art. 32 i art. 33 Konstytucji RP. W wydanym po rozprawie komunikacie prasowym Trybunał, odnosząc się do podstawowego zarzutu wnioskodawcy – co do niższego przeciętnego poziomu świadczeń emerytalnych kobiet – stwierdził, że ocena konstytucyjności zakwestionowanej regulacji nie może się opierać wyłącznie na tym czynniku. Ponadto wyraził pogląd, że zróżnicowanie powszechnego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn nie powoduje dyskryminacji kobiet, natomiast stanowi uprzywilejowanie wyrównawcze, usprawiedliwione w świetle norm konstytucyjnych i wcześniejszego orzecznictwa Trybunału.

W komunikacie prasowym wskazano także na występowanie różnic wynikających z pełnienia przez kobiety szczególnej roli w społeczeństwie i rodzinach, zwłaszcza funkcji macierzyńskich i wychowawczych, a także równoczesnego godzenia pracy zawodowej z obowiązkami rodzinnymi. Nie bez znaczenia dla zróżnicowania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn są także – zdaniem TK – odmienności biologiczne między płciami, bezpośrednio wpływające na możliwość wykonywania danej pracy przez kobiety.

Jednocześnie Trybunał zwrócił uwagę, że choć regulacje dotyczące zróżnicowanego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn są zgodne z Konstytucją RP, z uwagi na procesy społeczne nie są rozwiązaniem optymalnym, dlatego postanowił o skierowaniu do Sejmu RP informacji dotyczącej potrzeby stopniowego zrównywania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn przez odpowiednie działania ustawodawcze.

Odnosząc się do ostatniego wyroku TK, należy z całą stanowczością podkreślić, że przy odpowiedniej wykładni istnieją argumenty przemawiające za utrzymaniem przepisów przewidujących zróżnicowany wiek emerytalny kobiet i mężczyzn. Można bowiem wykazać, że różnice biologiczne i społeczne między kobietami i mężczyznami pozostają w bezpośrednim i koniecznym związku z dyferencjacją w zakresie regulacji wieku emerytalnego. Wydaje się, że zamiarem ustawodawcy wprowadzającego odmienne ukształtowanie zarówno przesłanki wieku, jak i stażu emerytalnego w stosunku do kobiet i mężczyzn, w związku z czym kobiety wcześniej nabywają uprawnienia emerytalne, była realizacja konstytucyjnej zasady równości, która nie może być pojmowana jako identyczność. Takie zróżnicowanie sytuacji prawnej będzie zatem dopuszczalne, jeżeli przemawiają za tym inne zasady czy wartości konstytucyjne, chociażby zasada sprawiedliwości społecznej, nakazująca stworzenie kobiecie równoprawnej pozycji wobec męż-

czyzn. Ze względu na funkcje macierzyńskie i wychowawcze kobieta w rzeczywistości zajmuje często pozycję słabszą, dlatego uzasadnione jest istnienie regulacji przyznających jej pewne przywileje. Służy to zapewnieniu równości kobiet i mężczyzn przez zmniejszanie nierówności faktycznie występujących w życiu społecznym między obiema płciami.

Należy zwrócić uwagę, że zaskarżone uregulowanie nie może być traktowane jako uprawniające pracodawcę do rozwiązania stosunku pracy tylko z powodu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego. Wcześniejsze, wymuszone zakończenie aktywności zawodowej kobiet oznacza dla nich utratę możliwości dalszego awansowania czy uzyskania wyższych zarobków, które przecież stanowią podstawę wymiaru emerytury. Dlatego unormowanie przewidujące rozwiązanie stosunku pracy z pracownicą, która ukończyła 60 rok życia powinno być odczytywane w kontekście uprawnienia kobiety, a nie obowiązku przejścia na emeryturę.

*Magdalena Witkowska*  
*doktorantka w Zakładzie Prawa Pracy*  
*Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie,*  
*aplikant radcowski przy OIRP w Kielcach*

**Magdalena Tabernacka**

## **ROLA KONTROLI PROKURATORSKIEJ SPRAWOWANEJ NAD ADMINISTRACJĄ PUBLICZNĄ W DEMOKRATYCZNYM PAŃSTWIE PRAWNYM**

### **Ustawowe i ustrojowe założenia kontroli prokuratorskiej administracji publicznej w Polsce**

Strzeżenie praworządności – zgodnie z art. 2 ustawy o prokuraturze z 20 czerwca 1985 r.<sup>1</sup> – jest zadaniem prokuratury, obok czuwania nad ściganiem przestępstw. Kontrola prokuratorska wykonywana wobec działalności publicznej obejmuje oba te obszary, jednak ustawowy obowiązek stania na straży praworządności sytuuje tę instytucję wśród prawnych elementów gwarancyjnych, mających znaczenie dla prawidłowości działania administracji w demokratycznym państwie prawnym.

Działanie prokuratury na rzecz ochrony praworządności daje jej organom legitymację do wykonywania kontroli administracji publicznej. W pojęciu „strzeżenie praworządności” zawierać się mogą zarówno elementy prewencyjne, jak i uprawnienia do reakcji na określone stany faktyczne i działania organów administracji stojące w sprzeczności z wartością praworządności.

Generalnie podstawę prawną przeprowadzania kontroli prokuratorskiej stanowią przepisy ustawy o prokuraturze oraz przepisy działu IV ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>2</sup>, zgodnie z delegacją zawartą w art. 42 ustawy o prokuraturze, wedle której udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym, podobnie jak w cywilnym, w sprawach o wykroczenia oraz

---

<sup>1</sup> Zwaną dalej ustawą o prokuraturze (t.j. DzU z 2008 r., nr 7, poz. 39, ze zm.).

<sup>2</sup> T.j. DzU z 2000 r., nr 98, poz. 1071, ze zm.

w innych postępowaniach określają odrębne ustawy; w przypadku dokonywania kontroli działania administracji publicznej jest to k.p.a. Na etapie postępowania przed sądem administracyjnym udział prokuratora w tym postępowaniu regulują właściwe przepisy ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>3</sup>.

Ustawowe i ustrojowe założenia kontroli prokuratorskiej administracji publicznej wskazują na jej charakter gwarancyjny dla zasady demokratycznego państwa prawnego, w związku z tym analizując jej funkcje, a także wykonując ją, należy pamiętać, że kontrola prokuratorska nie jest represją, podobnie zresztą jak inne rodzaje kontroli podejmowane w demokratycznym państwie prawnym w celu zapewnienia prawidłowości działania jego struktur. Celem kontrolowania jest w przypadku kontroli prokuratorskiej przywrócenie lub zapewnienie stanu zgodności z prawem. Kontrola ta jest instrumentem prawnym, mającym przyczynić się do urzeczywistnienia jednej z naczelnych zasad konstytucyjnych, jaką jest wprowadzona przepisem art. 7 Konstytucji RP zasada praworządności, której zasadnicza rola w demokratycznym państwie prawnym jest niekwestionowana<sup>4</sup>. Kontrola prokuratorska jest narzędziem dążenia do praworządności, głównie dzięki instytucji sprzeciwu, którą potocznie można by określić, jako „ostatnią deskę ratunku” w sytuacji, gdy minęły już inne prawnie dostępne możliwości wzruszenia wadliwego aktu. Prawne mechanizmy działania tego narzędzia prawnego zostaną omówione dalej, tu jednak warto przytoczyć poglądy Małgorzaty Stahl, która określa sprzeciw jako główny środek służący weryfikacji ostatecznych decyzji administracyjnych, niepodlegających sądowej kontroli, a także w sprawach, w których strona utraciła prawo do wniesienia skargi lub nie jest zainteresowana kwestionowaniem decyzji, ponieważ odniosła korzyść z naruszenia prawa<sup>5</sup>.

Od początku istnienia instytucji kontroli prokuratorskiej w Polsce jednym z jej głównych założeń jest to, że ten rodzaj kontroli pozbawiony jest uprawnień o charakterze władczym w stosunku do treści i meritum rozstrzygnięcia podejmowanego przez organ administracji publicznej. W związku z tym nieuzasadnione byłyby próby klasyfikacji udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym jako formy nadzoru nad wykonywaniem administracji publicznej.

<sup>3</sup> Dalej w skrócie: ppsa (DzU z 2002 r., nr 153, poz. 1270, ze zm.).

<sup>4</sup> Na przykład A. Błaś ustrojową konieczność legitymizacji działań administracji publicznej przepisami prawa powszechnie obowiązującego słusznie uzasadnia tym, że działania te, podejmowane w zakresie wykonywania zadań publicznych, skutkują w sferze praw i wolności człowieka i obywatela. A. Błaś: *Administracja publiczna w państwie prawa* [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski: *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 38, 39.

<sup>5</sup> M. Stahl: *Kontrola prokuratorska* [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl (red.): *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009, s. 525-526.

Skuteczność i znaczenie tego rodzaju kontroli wynikają w tym wypadku przede wszystkim z tego, że prokurator, jako osoba niezależna organizacyjnie i służbowo od podmiotu kontrolowanego, ma większe szanse na obiektywizm działania, niż organ organizacyjnie z nim powiązany, na przykład w wypadku kontroli wewnętrznej.

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na znaczenie fachowości tego rodzaju kontroli. Prokurator, jako organ ochrony prawa, jest fachowcem w tym zakresie, posiada zatem kwalifikacje, by prawidłowo przeprowadzać kontrolę działania, zgodnie z kryterium legalności stosowanym w ocenie praworządności działań. Wydaje się, że cecha fachowości jest także wyznacznikiem skuteczności kontroli, gdyż – na co zwrócił uwagę Zbigniew Leoński – kontroler powinien być lepszym znawcą badanych zagadnień niż podmiot kontrolowany. W przeciwnym wypadku może dojść do spadku autorytetu organu kontrolującego<sup>6</sup>. Stosowanie kontroli prokuratorskiej, która jest wykonywana przez specjalistów z zakresu prawa w przedmiocie oceny zgodności działań z prawem, powinno więc dodatkowo wpływać na autorytet państwa.

Małgorzata Stahl zauważa słusznie, że za kontrolą prokuratorską przemawiają jej uniwersalne walory. Autorka pisze, że takie cechy, jak niezawisłość i fachowość tej kontroli były i są w odbiorze społecznym postrzegane jako jej atuty, zaś przez administrację państwową są często odbierane jako swoista dolegliwość<sup>7</sup>.

Fachowość i niezależność od kontrolowanych struktur sytuuje kontrolę prokuratorską na podobnej pozycji w państwie do kontroli administracji publicznej dokonywanej przez Najwyższą Izbę Kontroli. Nieco inny jest jednak sens ustrojowy i prawny obu tych rodzajów kontroli, ponieważ kontrola NIK ma nie tylko znaczenie dla konkretnych spraw, ale jej wydźwięk jest bardziej generalny jeśli chodzi o działanie organów administracji publicznej, głównie z uwagi na funkcję sygnalizacyjną Izby. Skutki działania kontroli prokuratorskiej, która ma charakter bardziej doraźny, ponieważ uruchamiana jest w konkretnych sprawach z powodu naruszenia bądź zagrożenia praworządności w postępowaniu administracyjnym lub innych działaniach administracji, mogą oczywiście wpłynąć na sposób działania organów administracji w przyszłości, ale nie mają już tak generalnego charakteru.

### **Zakres kontroli prokuratorskiej**

Kontrola prokuratorska dotyczy wszystkich czynności podczas przebiegu postępowania administracyjnego i będących jego skutkiem, a także sporów

<sup>6</sup> Z. Leoński: *Zarys prawa administracyjnego*, LexisNexis 2004, s. 235.

<sup>7</sup> M. Stahl: *Kontrola prokuratorska*, op. cit., s. 524.



o właściwość. Kontroli sprawowanej przez Prokuratora Generalnego, prokuratorów okręgowych oraz prokuratorów rejonowych podlegają czynności podejmowane przez organy administracji publicznej, a więc zarówno akty stosowania prawa, jak i akty jego stanowienia podejmowane przez wszelkie organy administracji.

Kontrola ta w odniesieniu do działalności administracji obejmuje – na podstawie art. 3 ustawy o prokuraturze – podejmowanie środków przewidzianych prawem, zmierzających do prawidłowego i jednolitego stosowania prawa w postępowaniu administracyjnym, a także sędowo-administracyjnym, gromadzenie, przetwarzanie i analizowanie w systemach informatycznych danych, w tym danych osobowych, pochodzących z prowadzonych lub nadzorowanych na podstawie ustawy postępowań oraz z udziału w postępowaniu sądowym, a także administracyjnym, przekazywanie danych i wyników analiz właściwym organom, w tym organom innego państwa, jeżeli przewiduje to ustawa lub umowa międzynarodowa ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską. Administratorem tych danych, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie danych osobowych, gromadzonych i przetwarzanych w ogólnokrajowych systemach informatycznych prokuratury jest Prokurator Krajowy. W ustawowo określonym zakresie kontroli prokuratorskiej mieści się także zaskarżanie do sądu niezgodnych z prawem decyzji administracyjnych oraz udział w postępowaniu sądowym w sprawach zgodności z prawem takich decyzji, a także współdziałanie z organami państwowymi, państwowymi jednostkami organizacyjnymi i organizacjami społecznymi w zapobieganiu przestępczości i innym naruszeniom prawa, jak również opinowanie projektów aktów normatywnych.

Kontrola prokuratorska może być dokonywana na etapie postępowania przed organami pierwszej oraz drugiej instancji. W sytuacji gdy prokurator skorzysta z prawa wniesienia sprzeciwu lub zaskarży daną sprawę do sądu administracyjnego, będzie można mówić, że uczestniczy on w sądowej kontroli administracji publicznej.

### **Zasady prowadzenia kontroli prokuratorskiej**

Przy podejmowaniu przez prokuratora działań kontrolnych dotyczących administracji publicznej jego pozycja regulowana jest zarówno przepisami ustawy o prokuraturze, jak i Kodeksu postępowania administracyjnego. Analizując te regulacje można wyróżnić pewne ogólne zasady dokonywania owej kontroli.

Pierwszą z nich jest zasada bezstronności, wynikająca z art. 7 ustawy o prokuraturze, który stanowi, że prokurator jest obowiązany do podejmowania działań określonych w ustawach, kierując się zasadą bezstronności i równego traktowania wszystkich obywateli.

Drugą jest zasada niezależności, będąca konsekwencją przepisu art. 8 ustawy o prokuraturze, stanowiącego, że przy wykonywaniu czynności określonych w ustawach prokurator jest niezależny, z tym jednak zastrzeżeniem, że zgodnie z ust. 2 tego artykułu, prowadząc kontrolę jest obowiązany wykonywać zarządzenia, wytyczne i polecenia przełożonego prokuratora – nie mogą one jednak dotyczyć treści czynności procesowej. Ponadto ograniczenia omawianej tu zasady niezależności wprowadzają regulacje art. 8a i art. 8 b ustawy o prokuraturze, które przyznają przełożonym prokuratora prowadzącego czynności uprawnienia w zakresie ingerencji w podjęte przez niego działania. Może to mieć postać zmiany lub uchylecia decyzji prokuratora podległego; w przepisach została również określona możliwość przejęcia spraw prowadzonych przez prokuratorów podległych i wykonywania ich czynności przez prokuratora przełożonego, jeżeli nie stoją temu na przeszkodzie przepisy prawa. Zasada niezależności będzie więc przede wszystkim działać w stosunku do podmiotu kontrolowanego, co, jak już wspomniano, należy do podstawowych założeń ustrojowych kontroli prokuratorskiej.

Obie te zasady wpływają pozytywnie na celowość przeprowadzania kontroli prokuratorskiej w administracji publicznej.

### **Pozycja prawna prokuratora podczas kontroli administracji publicznej**

Wyznacznikiem pozycji prawnej prokuratora podczas postępowania kontrolnego jest przyznana mu w art. 188 k.p.a. pozycja strony w postępowaniu administracyjnym – w wypadkach określonych w art. 182-184 k.p.a. – w którym prokurator bierze udział. Oznacza to, że korzysta on z takich samych środków prawnych, jak strona, to znaczy przysługuje mu na przykład prawo wniesienia odwołania od decyzji administracyjnej w terminach, które przepisy przewidują dla strony, czy prawo skarżenia ostatecznej decyzji.

Natomiast uprawnienie prokuratora do zwrócenia się do właściwego organu administracji publicznej o wszczęcie postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem, przyznane mu w art. 182, jest gwarancją rzeczywistej skuteczności instrumentu kontroli prokuratorskiej. Dzięki tej kompetencji, prokurator uzyskuje pole działania tam, gdzie już zakończyło się postępowanie administracyjne oraz tam, gdzie stan niezgodny z prawem jest na przykład wynikiem podjęcia przez organ określonych czynności faktycznych. Jest to także regulacja, która rodzi określone skutki dla działania organu administracji, jeżeli chodzi o przebieg postępowania kontrolnego, co trafnie ujął w wyroku z 22 czerwca 2004 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie<sup>8</sup>, orzekając, że zgodnie z art. 182 i 188 k.p.a.,

<sup>8</sup> Sygn. akt I SA 2719/02, publ. LEX nr 160599.

prokuratorowi służy prawo zwrócenia się do właściwego organu administracji publicznej o wszczęcie postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem, a biorąc udział w takim postępowaniu, ma on prawa strony. Oznacza to, że organ administracyjny ma w takiej sytuacji w stosunku do prokuratora te same obowiązki, które realizuje w stosunku do stron postępowania. Prokuratorowi muszą być zatem doręczane wszystkie zapadłe w sprawie rozstrzygnięcia, gdyż w razie zaniechania powyższego obowiązku okoliczność tego rodzaju może stanowić przesłankę wznowienia postępowania w trybie przepisu art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.

Pozycja prawna prokuratora podczas postępowania kontrolnego została wzmocniona przez prawodawcę także ustaleniem katalogu obowiązków, jakie muszą być wykonywane przez organy administracji w zakresie udzielania mu pomocy i udostępniania informacji oraz dokumentów. Kluczowe znaczenie ma tu art. 9 ustawy o prokuraturze, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej, a także inne państwowe jednostki organizacyjne, spółdzielnie i ich związki, organizacje zawodowe, samorządowe i inne organizacje społeczne udzielają Prokuratorowi Generalnemu i podległym mu prokuratorom pomocy w realizacji ich zadań. Ta regulacja dotyczy także postępowania kontrolnego. Ponadto, zgodnie z art. 43 ustawy o prokuraturze, jeżeli wymaga tego ochrona praworządności w postępowaniu administracyjnym, prokurator może żądać nadesłania lub przedstawienia akt oraz dokumentów i pisemnych wyjaśnień, przesłuchać świadków i zasięgnąć opinii biegłych, a także przeprowadzić oględziny w celu wyjaśnienia sprawy. Do czynności tych stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Opisane wyżej uprawnienia sprawiają, że pozycja prokuratora jest co do zasady silniejsza niż pozycja strony w postępowaniu administracyjnym, na co wpływ ma także instytucja sprzeciwu, która zostanie omówiona dalej. Sytuację prokuratora wzmacnia również regulacja art. 183 k.p.a., zgodnie z którym służy mu prawo udziału w każdym stadium postępowania i następuje to w celu zapewnienia, aby postępowanie i rozstrzygnięcie sprawy było zgodne z prawem.

Ustawodawca przewidział tu także możliwość zainicjowania kontroli przez organ administracji, gdyż, zgodnie z § 2 art. 183 k.p.a., zawiadamia on prokuratora o wszczęciu postępowania oraz o toczącym się postępowaniu w każdym przypadku, gdy uzna udział w nim prokuratora za potrzebny. Daje to możliwość uzyskania dodatkowej gwarancji zapewnienia praworządności w sytuacji, gdy na przykład organ działa w warunkach niejednoznacznej regulacji prawnej.

Pozycja prokuratora podczas dokonywania kontroli działania administracji jest wypadkową jego uprawnień i pozycji ustrojowej. Pozycja ta warunkuje znaczenie kontroli dla prawidłowości funkcjonowania struktur administracji publicznej w demokratycznym państwie prawnym. Jak pisze Jan Boć: znacze-

nie kontroli prokuratorskiej nie tkwi w służących mu środkach prawnych, ale w ogólnej pozycji prokuratora, a w szczególności w jego wiedzy fachowej i niezależności od organów administracji<sup>9</sup>.

### **Procedury i środki kontroli prokuratorskiej aktów administracyjnych**

Specjalnym środkiem kontroli, przyznanym przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego prokuratorowi w zakresie kontrolowania administracji publicznej, jest sprzeciw. Poza tym prokurator może korzystać ze środków zaskarżenia przysługujących stronie. Przy ich stosowaniu istotne znaczenie ma art. 189 k.p.a., zgodnie z którym prokurator, który wniósł skargę na decyzję organu administracji publicznej do sądu administracyjnego, nie może z tych samych przyczyn wnieść sprzeciwu.

Prawo wniesienia sprzeciwu od decyzji ostatecznej służy prokuratorowi na mocy art. 184 § 1 k.p.a., jeżeli postanowienia tego kodeksu lub przepisy szczególne przewidują wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności decyzji albo jej uchylenie lub zmianę. Zgodnie z § 2 tego artykułu, prokurator wnosi sprzeciw do organu właściwego do wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo jej uchylenia lub zmiany, z tym że – jak stanowi § 3 wymienionego artykułu – sprzeciw od decyzji wydanej przez ministra wnosi Prokurator Generalny. Ustawodawca zastrzegł jednak w § 4, że jeżeli podstawą sprzeciwu jest naruszenie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a., czyli sytuacja, gdy strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu, wniesienie sprzeciwu wymaga jej zgody.

Sprzeciw jest wiążący dla organu administracji publicznej i jest to ta instytucja, która wpływa na rzeczywistą skuteczność kontroli prokuratorskiej. Zgodnie z art. 186 k.p.a., właściwy organ administracji publicznej wszczynając w razie wniesienia sprzeciwu postępowanie z urzędu, zawiadamiając o tym strony. Ustawodawca wyznaczył w art. 187 § 1 k.p.a. trzydziestodniowy termin rozstrzygnięcia i załatwienia sprzeciwu, liczący się od daty jego wniesienia. Jeżeli to nie nastąpi, odpowiednie zastosowanie mają przepisy art. 36-38 k.p.a., zgodnie z którymi organ powinien powiadomić prokuratora i strony o fakcie niezakończoności sprzeciwu w terminie, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Prokuratorowi przysługuje zażalenie do organu administracji publicznej wyższego stopnia, zaś jeśli pracownik, który z nieuzasadnionych przyczyn nie załatwił sprawy w terminie lub nie dopełnił obowiązku zawiadomienia strony o przyczynach opóźnienia,

---

<sup>9</sup> J. Boć: *Kontrola prawna administracji* [w:] J. Boć (red.): *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 409.

jak również nie załatwił sprawy w dodatkowym wyznaczonym terminie, podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa.

Jak stanowi art. 187 k.p.a., w wypadku wniesienia przez prokuratora sprzeciwu, organ administracji publicznej, do którego sprzeciw został wniesiony, obowiązany jest niezwłocznie sprawdzić, czy zachodzi potrzeba wstrzymania wykonania decyzji do chwili załatwienia sprzeciwu.

W wypadku wniesienia przez prokuratora skargi zastosowanie mają przepisy art. 8 oraz art. 50 i następne ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zgodnie z tymi regulacjami, prokurator może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, jak również wnieść skargę, także kasacyjną, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praworządności. W razie wniesienia skargi, przysługują mu prawa strony. Termin do wniesienia skargi wynosi tu sześć miesięcy od dnia doręczenia stronie rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej, a w pozostałych wypadkach jest to termin sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie aktu lub podjęcia innej czynności uzasadniającej wniesienie skargi.

Jeśli prokurator poweźmie zamiar zastosowania środków odwoławczych przysługujących stronie na mocy art. 183 k.p.a., czyli zgodnie z uprawnieniem do przystąpienia do postępowania w każdym stadium, jego pozycję należy oceniać jako silniejszą od pozycji strony. Wątpliwości, jakie mogłyby powstać w tym zakresie, wyjaśnia spójna linia orzecznicza. Przykładem jest tu chociażby wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 18 grudnia 2007 r.<sup>10</sup>, w którym orzekł, że prokuratorowi, który nie brał udziału w postępowaniu w pierwszej instancji, przysługuje prawo wniesienia odwołania od decyzji w terminie przewidzianym dla strony.

Kontrola działania organu dokonywana przez prokuratora w odniesieniu do aktów indywidualnych stosowania prawa ma szczególne gwarancyjne znaczenie dla zasady demokratycznego państwa prawnego. Istnieje tu pewne podobieństwo instytucji kontroli prokuratorskiej i instytucji kontroli sądowej, jeżeli chodzi o ich znaczenie dla realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego, zwłaszcza w zakresie cechy gwarancyjności. Kontrola sądowa uznawana jest za jedną z najistotniejszych gwarancji praworządności i poszanowania praw i wolności obywateli w demokratycznym państwie prawnym<sup>11</sup>, głównie z uwagi na to, że kontrolę sądową, zgodnie z zasadą skargowości, może uruchomić każdy podmiot

<sup>10</sup> Sygn. akt II SA/Bk 612/07, publ. LEX nr 342107.

<sup>11</sup> Por. A. Błaś: *Administracja publiczna w państwie prawa*, op. cit., s. 37. Poddanie sądowej kontroli całej działalności administracji autor uznaje za jedną z zasad administracji publicznej w państwie prawa i wskazuje, że zasada ta oceniana jest jako największa zdobycz państw demokratycznych.

posiadający legitymację procesową w danej sprawie. Także kontrola prokuratorska w odniesieniu, na przykład, do decyzji administracyjnych spełnia podobną gwarancyjną rolę w stosunku do pozycji obywatela w państwie względem organów władzy. Obywatele mogą wystąpić z wnioskiem do prokuratury o przystąpienie do postępowania. Istotne jest jednak jeszcze to, że prokurator może stosować przewidziane prawem środki z urzędu oraz na wniosek organu administracji publicznej. Ten rodzaj kontroli przyczynia się zatem do ochrony praw obywateli w postępowaniu administracyjnym w zakresie, w jakim ich sytuacja prawna kształtowana jest przez jednostronne władcze rozstrzygnięcia podjęte przez organy administracji publicznej. Wpływa to dodatnio na realizację zasady zaufania obywateli do państwa w kontekście realizacji zasady praworządności.

### **Procedury i środki przysługujące przy kontroli aktów normatywnych**

Stanowienie aktów normatywnych przez organy administracji w demokratycznym państwie prawnym następuje w ramach ich funkcji wykonawczej. Ta działalność także musi odpowiadać standardom wyznaczanym przez art. 7 Konstytucji RP i zawartą w nim zasadę praworządności. W demokratycznym państwie prawnym akty normatywne stanowione przez organy administracji publicznej muszą być zgodne z aktami wyższego rzędu, czyli przede wszystkim z konstytucją, a następnie, w zależności od rodzaju aktu normatywnego – z ustawą bądź w wypadku aktów prawa miejscowego – z ustawami i ewentualnymi aktami podstawowymi do nich. Odnosi się to zarówno do działania organu wydającego akt na podstawie delegacji ustawowej, jak również do zakresu rzeczowego i procedur dotyczących stanowienia danego aktu. Rolą kontroli prokuratorskiej jest zatem w odniesieniu do kontroli aktów normatywnych stanowionych przez administrację – przeciwdziałanie bezprawiu normatywnemu i działanie na rzecz wyeliminowania nielegalnych aktów normatywnych.

Kontroli prokuratorskiej podlegają uchwały organów samorządu terytorialnego (JST) oraz rozporządzenia wojewody. Zgodnie z art. 5 ustawy o prokuraturze, jeżeli takie akty są niezgodne z prawem, prokurator zwraca się do organu, który je wydał, o ich zmianę lub uchylenie albo kieruje wniosek o ich uchylenie do właściwego organu nadzoru. Natomiast w wypadku uchwały organu JST prokurator może także wystąpić do sądu administracyjnego o stwierdzenie jej nieważności.

Zgodnie z art. 53 § 3 ppsa, w razie wniesienia przez prokuratora skargi na akty prawa miejscowego organów samorządu i terenowych organów administracji rządowej nie ma zastosowania ustawowy termin 6 miesięcy, przysługujący prokuratorowi na wniesienie skargi, co należy uznać za rozwiązanie racjonalne. Wprowadzenie ograniczenia terminem mogłoby doprowadzić do sytuacji, gdy



prawo miejscowe obowiązywałoby mimo obiektywnie stwierdzalnej nielegalności. Mogłoby to mieć miejsce na przykład wówczas, gdyby organ, który wydał akt prawa miejscowego, z jakichś przyczyn nie był skłonny do jego zmiany lub wyeliminowania. Taki stan stałby w sprzeczności zarówno z konstytucyjną zasadą praworządności, jak również skutkowałby w sferze zasady zaufania obywateli do państwa, dlatego kontrola prokuratorska ma tu szansę spełnić istotną rolę. Jak jednak wynika z praktyki, organy nadzoru nie zawsze są w stanie wychwycić niezgodne z prawem przepisy prawa miejscowego.

Wystąpienie przez prokuratora do sądu administracyjnego o stwierdzenie nieważności jest działaniem, którego nie muszą poprzedzać inne czynności. Rozwiązanie to należy uznać za słuszne, gdyż w wypadku obowiązywania nielegalnego aktu normatywnego regulującego sytuację prawną osób na danym obszarze uszczerbku doznawałby interes publiczny. Takie stanowisko widoczne jest także w orzecznictwie, na przykład, w postanowieniu Sądu Najwyższego z 9 listopada 1995 r.<sup>12</sup> Sąd orzekł, że wniosek prokuratora o uchylenie niezgodnej z prawem uchwały organu samorządu terytorialnego podlega rozpoznaniu przez sąd administracyjny, chociażby prokurator nie zwrócił się uprzednio w tym zakresie do organu, który wydał wadliwą uchwałę, albo do właściwego organu nadzoru<sup>13</sup>. Podobne stanowisko zauważyć można we wcześniejszym wyroku, z 28 kwietnia 1992 r., Naczelnego Sądu Administracyjnego w Gdańsku<sup>14</sup>, w którym Sąd stwierdził, że artykuł 5 ust. 3 ustawy z 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze<sup>15</sup> stanowi samodzielną podstawę uzasadniającą legitymację prokuratora do zaskarżenia uchwały organu samorządu terytorialnego i wyłącza w tym zakresie stosowanie art. 197 pkt 3 k.p.a.

Wszelkie wątpliwości, przynajmniej jeżeli chodzi o stosowanie tej regulacji do wzruszania skarg na uchwały organów JST, powinien rozwiać także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 28 kwietnia 1992 r.<sup>16</sup>, w którym stwierdzono, że nie zachodzi potrzeba wzywania przez prokuratora organu samorządu terytorialnego do usunięcia naruszenia przed zaskarżeniem uchwały do sądu administracyjnego, jak wymaga tego dyspozycja art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym. Prokurator jest legitymowany do zaskarżania uchwały rady gminy, niebędącej uchwałą w sprawie z zakresu administracji publicznej na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy z 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze.

<sup>12</sup> Sygn. akt III ARN 44/95, publ. OSNP 1996/12/166.

<sup>13</sup> Art. 5 ustawy z 20.06.1985 r. o prokuraturze (t.j. DzU z 1994 r., nr 19, poz. 70. ze zm.).

<sup>14</sup> Sygn. akt SA/Gd 172/92, publ. ONSA 1993/4/88.

<sup>15</sup> DzU z 1991 r., nr 25, poz. 103.

<sup>16</sup> Sygn. akt I SA 376/92, publ. „Wspólnota” nr 32/1992, s. 29.



## **Procedury i środki kontroli prokuratorskiej w przypadku sporów o własność**

Kontrolę prokuratorską w zakresie sporów o własność sprawuje – na mocy art. 22 k.p.a. – Prokurator Generalny. Ma on prawo wystąpić z wnioskiem o rozpatrzenie takiego sporu przez sąd administracyjny. Wniosek prokuratora może dotyczyć sporu o własność między organami JST i między samorządowymi kolegiami odwoławczymi, o ile odrębna ustawa nie stanowi inaczej, oraz sporu kompetencyjnego pomiędzy organami tych jednostek a organami administracji rządowej, gdyż zgodnie z art. 4 ppsa, spory takie podlegają kognicji tych sądów.

Właściwa wydaje się teza, że regulacja ta powinna dopuszczać także możliwość występowania do sądu z takim wnioskiem prokuratorów niższego szczebla, na przykład prokuratorów okręgowych, niemniej z uwagi na działanie art. 8b ustawy o prokuraturze, Prokurator Generalny może powierzyć kompetencje w tym zakresie podległym sobie prokuratorom. Możliwość taka wynika już jednak nie wprost z litery prawa powszechnie obowiązującego, ale uzależniona jest od sposobu i zasad organizacji działania struktur prokuratury, przyjętych przez prokuratora generalnego. W demokratycznym państwie prawnym ważne jest jednak, by wszelkie gwarancyjne dla obywateli rozwiązania prawne były dla nich łatwo dostępne. Obywatele, którzy nie orientują się przecież w zasadach i sposobie wewnętrznej organizacji pracy oraz dekoncentracji kompetencji w prokuraturze, mogą mieć ograniczone możliwości ochrony w sytuacji, gdy uruchomienie kontroli prokuratorskiej dotyczącej sporu o własność leżałoby w ich interesie prawnym.

## **Rola kontroli prokuratorskiej w realizacji zasady praworządności w państwie**

Razem z innymi dopuszczonymi prawem rodzajami kontroli, a w szczególności państwową oraz sądową, kontrola prokuratorska jest elementem systemu kontroli nad administracją, w rozumieniu tego zjawiska przyjętym przez Jana Bocię<sup>17</sup>. Jak pisze autor, system ten, zarówno w sferze organizacyjnej, jak i funkcjonalnej, został oparty na podstawowym celu kontroli, którym jest zapewnienie zgodności działania z prawem. Cel ten jest tożsamy z realizacją idei demokratycznego państwa prawnego.

Istnienie kontroli prokuratorskiej w państwie stwarza warunki prawne, które gwarantują zachowanie praworządności w sytuacjach, gdy nie można zastosować

---

<sup>17</sup> J. Boć przez pojęcie systemu rozumie całość wewnętrznie zespolonych wartości, określających zadania kontroli, warunki jej prawidłowej organizacji i funkcjonowania, organizację podmiotów kontrolujących, zasięg przedmiotowy i podmiotowy kontroli oraz jej skutki. J. Boć: *Kontrola administracji* [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski: *Administracja publiczna*, Wrocław 2003, s. 322.

wać już środków odwoławczych przewidzianych w prawie procesowym lub organ nie jest skłonny skorzystać z możliwości przewidzianych w art. 154 k.p.a., czyli nie zmieniliby decyzji ostatecznej, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa w sytuacji gdy przemawiałby za tym interes społeczny lub słuszny interes strony, a także w sytuacji gdyby nie można było zastosować art. 155 k.p.a. w stosunku do decyzji ostatecznej, na podstawie której strona nabyła prawo, gdyż nie zgadzałyby się na jej zmianę<sup>18</sup>.

Ów gwarancyjny charakter kontroli prokuratorskiej dotyczy przede wszystkim trzech kwestii:

- praworządności w ujęciu aksjologicznym – jako wartości w państwie;
- praworządności – jako wyznacznika prawidłowości działania administracji;
- praworządności w odniesieniu do zagwarantowania obywatelom i innym jednostkom w państwie legalności rozstrzygnięć kształtujących ich sytuację prawną oraz realizację przysługujących im praw podmiotowych.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy administracji publicznej działają w granicach i na podstawie prawa, w związku z tym wszelkie działanie nieodpowiadające wyznaczonemu przez ten przepis standardowi należy uznać za nielegalne, a przez to niepraworządne.

Zdaniem Lidii Klat-Werteleckiej, zasada praworządności jest nie tylko ogólną, to znaczy obowiązującą w skali całego systemu, ale jest również zasadą naczelną w tym sensie, że można w niej widzieć źródło obowiązku przestrzegania nakazów ustanowionych normatywnie w innych zasadach ogólnych postępowania administracyjnego<sup>19</sup>. Prokurator, strzegąc praworządności, działa zarówno na rzecz interesu publicznego, jak i interesu indywidualnego w sytuacji, gdy przyłącza się do postępowania administracyjnego, skarży decyzje administracyjne lub stosuje sprzeciw. Efektem takiego działania prokuratora jest więc osiągnięcie lub przywrócenie legalności w działaniu organów administracji.

<sup>18</sup> W obu wypadkach przesłanką zmiany lub uchylecia decyzji jest, obok słusznego interesu strony, także interes społeczny. Uważam za uzasadnione takie rozumienie interesu społecznego, w którym mieści się też przesłanka praworządności. Skoro prawo, jako regulator życia społecznego, jest formalizacją dążeń i celów społecznych, zatem w interesie społecznym leży zapewnienie praworządności. Takie rozumienie problemu znajduje zresztą odzwierciedlenie w orzecznictwie. Na przykład, w wyroku z 18.09.2008 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie (sygn. akt II OSK 1789/07, publ. ONSAiWSA 2009/6/117) stwierdził, że interes społeczny lub słuszny interes strony, o których mowa w art. 154 k.p.a., mogą przemawiać za uchYLENIEM lub zmianą decyzji ostatecznej także wówczas, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem prawa, a nie ma podstaw do wznowienia postępowania albo stwierdzenia nieważności decyzji z powodu tego naruszenia.

<sup>19</sup> L. Klat-Wertelecka: *Zasada praworządności a prowadzenie egzekucji administracyjnej* [w:] A. Błaś, K. Nowacki (red.): *Współczesne problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej. W 35. rocznicę utworzenia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, Prawo CCXCV, Wrocław 2005, s. 199.

Podobny jest wydzwięk poglądów Wacława Dawidowicza, który pisał, że zasada czuwania nad przestrzeganiem prawa stanowi logiczne uzupełnienie zasady działania na podstawie prawa. Autor rozumiał praworządność zarówno jako ciężący na organie obowiązek czuwania nad przestrzeganiem przepisów o postępowaniu administracyjnym przez wszystkie podmioty w nim uczestniczące oraz jako obowiązek czuwania nad zgodnością działania organu z przepisami o postępowaniu administracyjnym, co w ujęciu organizacyjnym ujmował jako ciężący na przełożonym obowiązek kontrolowania pracownika upoważnionego do prowadzenia postępowania administracyjnego<sup>20</sup>.

Konsekwencją działania art. 7 Konstytucji RP i art. 6 k.p.a. jest to, że za prawidłowe działanie administracji publicznej można uznać tylko jej działanie legalne. Kontrola prokuratorska sprawowana przez fachowy organ ma skutecznie wypełniać zadanie utrzymania praworządności w działaniu organów administracji publicznej. Odpowiada to klasycznym założeniom doktrynalnym odnoszącym się do celów kontroli. Jak pisze Jan Boć, dwa główne zadania kontroli obejmują: ulepszanie działalności kontrolowanej, odbywające się przede wszystkim przez wskazanie na jej uchybienia, a także: polepszenie sytuacji kreowanej przez działalność, która z powodu wskazywanych uchybień – kontrolę wywołała<sup>21</sup>. Każda organizacja, w tym także administracja publiczna, aby działała prawidłowo, powinna być poddana kontroli w celu ujawnienia braków w jej działaniu, a następnie ich usuwania<sup>22</sup>.

Kontrola prokuratorska jest także efektywna w rozumieniu, jakie temu określeniu nadaje Zbigniew Leoński<sup>23</sup>, czyli nie jest zbyt kosztowna. Jest to kontrola wykonywana przez funkcjonujące struktury, więc nie ma potrzeby ponoszenia kosztów na tworzenie i utrzymanie nowych.

Natomiast jeżeli chodzi o gwarancyjne skutki kontroli prokuratorskiej dla sfery praw obywatela, to jej znaczenie jest istotne zarówno w aspekcie proceduralnym, jak i materialnym. Pamiętać trzeba, o czym pisał Stanisław Kasznica, że prawo, przez sam fakt istnienia nie zabezpiecza obywatela przed bezprawiem, nie uniemożliwia organom administracji popełniania czynów bezprawnych<sup>24</sup>.

Zapewnienie legalności działania organów administracji publicznej dzięki stosowaniu instytucji kontroli prokuratorskiej uwidacznia się w aspekcie realizacji interesu publicznego, jak również wiąże się z kategorią interesu indywidualnego,

<sup>20</sup> W. Dawidowicz: *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1983, s. 89.

<sup>21</sup> J. Boć: *Kontrola administracji*, op. cit., s. 325.

<sup>22</sup> Z. Leoński: *Zarys...*, op. cit., s. 234.

<sup>23</sup> Jw., s. 255.

<sup>24</sup> S. Kasznica: *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 155.

co zaobserwować można w warunkach działania przepisów art. 154 i 155 k.p.a., na mocy których organ wydający ostateczną decyzję lub organ wyższego stopnia może ją uchylić, gdy przemawia za tym słuszny interes strony lub interes publiczny. Konsekwencje prawne są tu dwojakiego rodzaju. Przede wszystkim przesłanki interesu prawnego i słusznego interesu strony są tu w warunkach art. 184 k.p.a. uzasadnieniem wniesienia przez prokuratora sprzeciwu, gdyż zgodnie z tą regulacją, sprzeciw można wnieść między innymi, gdy przepisy przewidują możliwość uchylania lub zmiany decyzji, a ponadto oba te, dość niejednoznaczne kryteria także będą podlegały ocenie w aspekcie legalności ich stosowania podczas kontroli prokuratorskiej.

Kontrola prokuratorska decyzji wydanych w trybie art. 154 i 155 k.p.a. dotyczy między innymi takich aspektów, jak: obowiązek prawny uwzględnienia słusznego interesu strony i interesu publicznego, dotrzymanie wymagań prawno-formalnych wyrażenia zgody w trybie art. 155 k.p.a., a także kwestii działania organu w granicach przyznanym prawem kompetencji dyskrecyjnych, wynikających z art. 154 i 155 k.p.a. oraz przepisów prawa materialnego, będących podstawą wydania danej decyzji administracyjnej.

Działanie organu administracji publicznej w trybie art. 154 i 155 k.p.a. musi być legalne, zarówno jeżeli chodzi o podjęte czynności procesowe, jak i ich efekt. Decyzja administracyjna wydana po zastosowaniu tych przepisów będzie więc oczywiście mogła być kontrolowana przez prokuratora z punktu widzenia jej zgodności z prawem procesowym i materialnym, a zatem przesłanki interesu publicznego i słusznego interesu strony nie wyłączają obowiązku zachowania praworządności, mimo możliwej pokusy zaprzeczenia zasadzie *dura lex sed lex*. Jak orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 29 lipca 2008 r.<sup>25</sup>, art. 155 k.p.a. jest przepisem procesowym, a nie materialnoprawnym, i nie może upoważniać do lekceważenia normy materialnoprawnej i zastępowania jej elementami oceny o charakterze słusznościowym, jakie zawiera ogólna klauzula „interesu społecznego lub słusznego interesu strony”. Można mówić o interesie społecznym i słusznym interesie strony tylko w wypadkach, jeżeli ich uwzględnienie nie narusza prawa (nie sankcjonuje stanu niezgodnego z prawem). Syntetycznie ujął ten problem Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 18 października 2007 r., stwierdzając, że zmiana decyzji ostatecznej w trybie art. 154 § 1 k.p.a. nie może prowadzić do wydania decyzji sprzecznej z prawem. Słuszny interes strony w rozumieniu art. 154 § 1 k.p.a. musi być interesem znajdującym oparcie w obowiązujących przepisach prawa. Rozpatrując kwestię przesłanek z art. 154 k.p.a., należy przyjąć, że słuszny interes strony nie

<sup>25</sup> Sygn. akt VII SA/Wa 516/08, publ. LEX nr 481508.

może być sprzeczny z jasno brzmiącym przepisem ustawy ani też go zastępować, bowiem zasada praworządności wyrażona w art. 6 k.p.a. zobowiązuje organy administracji do działania na podstawie przepisów prawa<sup>26</sup>.

Celem wprowadzenia instytucji prawnej udziału prokuratora w postępowaniu administracyjnym było rozbudowanie systemu gwarancji prawnych praworządności działania organów administrujących przez poddanie ich kontroli sprawowanej przez niezależny od nich organ<sup>27</sup>. Prokurator, przystępując do postępowania administracyjnego wzmacnia więc zasadę praworządności rozumianą jako zasada konstytucyjna oraz jako zasada ogólna postępowania administracyjnego. Ponadto należy zauważyć, że prokurator kontroluje wykonanie obowiązku spoczywającego na organach prowadzących postępowanie, który wynika z art. 7 k.p.a. – czyli obowiązku stania na straży praworządności przez organy administracji publicznej w toku postępowania administracyjnego. Ma to znaczenie dla wszelkich czynności dokonywanych przez organ administracji w toku postępowania. Na przykład Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, odnosząc się do obowiązku dokładnego wyjaśniania stanu faktycznego, a także kwestii przestrzegania norm procesowych i prawidłowości stosowania norm materialnych w kontekście zasady bezstronności, w tym uwzględniania okoliczności korzystnych dla strony, w wyroku z 28 grudnia 2008 r.<sup>28</sup> stwierdził, że państwo w procesie stosowania prawa nie może poprzestać na niezbędnym minimum, jakim jest realizacja praworządności formalnej, czyli działanie organów państwa zgodnie z nakazem legalności i przestrzegania prawa. Konieczna jest bowiem również realizacja praworządności materialnej, dotyczącej w najszerszym ujęciu treści prawa.

Praworządność w odniesieniu do działania organów władz publicznych w demokratycznym państwie prawnym rozumiana jest przede wszystkim jako legalność ich działania. Zasada praworządności ma jednak jeszcze pewien związek z zasadą równości wobec prawa, wynikającą z art. 32 Konstytucji RP, w odniesieniu do sposobu traktowania obywateli przez władze publiczne. Organy administracji, wykonując kompetencje o charakterze dyskrecyjnym, w wielu wypadkach mogą naruszać tę zasadę. Dążenie do jednolitości stosowania prawa jest od wielu lat postulowane jako działanie zmierzające do realizacji zasady demokratycznego państwa prawnego, a przekroczenie granic uznania administracyjnego

<sup>26</sup> Sygn. akt II OSK 1406/06, publ. LEX nr 427601.

<sup>27</sup> J. Borkowski: *Podmioty na prawach strony* [w:], B. Adamiak, J. Borkowski: *Polskie postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 1997, s. 87.

<sup>28</sup> Sygn. akt VII SA/Wa 960/05, publ. LEX nr 190847.

interpretowane jest jako działanie nielegalne<sup>29</sup>. Prokuratorzy, podejmując na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy o prokuraturze przewidziane prawem środki, zmierzające do jednolitego stosowania prawa w postępowaniu administracyjnym, przyczyniają się do realizacji zasady równości wobec prawa określonej w art. 32 Konstytucji RP, zgodnie z którym wszyscy są wobec prawa równi oraz wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Działania podejmowane w tym celu wpływają również na wyeliminowanie lub ograniczenie ryzyka dyskryminacji obywateli czy też ich grup, czyli przyczyniają się do realizacji wprowadzonego art. 32 ust. 2 Konstytucji RP zakazu dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

*dr Magdalena Tabernacka*  
*Uniwersytet Wrocławski*  
*Instytut Nauk Administracyjnych*

---

<sup>29</sup> Na przykład: A. Błaś: *Granice dyskrecjonalnych uprawnień administracji publicznej* [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku*, Przemysł 2000; tenże: *Działania administracji publicznej* [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski: *Administracja publiczna*, Wrocław 2003; K. Nowacki: *Kontrola decyzji opartych na uznaniu administracyjnym*, Acta Universitatis Wratislaviensis no 744, Wrocław 1986 oraz cytowani tam autorzy.

**Grzegorz Karwatowicz**

## **POJĘCIE POMOCY PUBLICZNEJ A FUNDUSZE UNII EUROPEJSKIEJ**

W realizacji projektów dofinansowanych ze środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej istotnym problemem jest właściwa interpretacja przepisów regulujących udzielanie pomocy publicznej. Trudności pojawiają się zwłaszcza na etapie analizy występowania dofinansowań oraz oceny niezgodności udzielonej pomocy publicznej ze wspólnym rynkiem.

Składając wniosek o dofinansowanie z funduszy unijnych beneficjent (w odpowiedniej części wniosku) oświadcza, czy w przedkładanym przez niego projekcie występuje pomoc publiczna i czy ma ona charakter pomocy niezgodnej ze wspólnym rynkiem. W praktyce, w wielu wypadkach oświadczenia te są dość intuicyjne, nieoparte pogłębioną analizą, natomiast ich weryfikacja jest zbyt lakoniczna, często ogranicza się do bezkrytycznego przyjęcia stanowiska beneficjenta.

W niniejszym artykule zostaną scharakteryzowane przesłanki występowania pomocy publicznej, a także te, które czynią tę pomoc niezgodną ze wspólnym rynkiem, z powołaniem na orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (dalej: ETS, Trybunał) oraz sądu pierwszej instancji (dalej: SPI), które w omawianej kwestii mają niebagatelne znaczenie.

Niniejsze opracowanie odnosi się do regulującego pomoc publiczną art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE, Traktat), w tym zwłaszcza do ust. 1. Materia występowania pomocy publicznej jest szeroko regulowana także w prawie pochodnym Unii Europejskiej, na przykład w rozporządzeniach Komisji: nr 2204/2002/WE, dotyczącym pomocy publicznej w zakresie zatrudnienia, nr 68/201/WE – w zakresie pomocy publicznej na szkolenia czy



nr 70/2001/WE, regulującym pomoc publiczną dla małych i średnich przedsiębiorstw.

### **Definicja pomocy publicznej**

W Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej nie zdefiniowano wprost pojęcia pomocy publicznej, określono jedynie rozumienie pomocy publicznej niezgodnej ze wspólnym rynkiem. Artykuł 107 ust. 1 TFUE stanowi: „Z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w niniejszym traktacie, wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji przez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”.

Z definicji tej wynika pięć przesłanek:

- 1) zaistnienie korzyści dla beneficjenta;
- 2) pochodzenie pomocy od państwa lub ze źródeł państwowych;
- 3) selektywność jej przyznania;
- 4) zakłócenie konkurencji lub jego groźba;
- 5) wpływ na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi.

Trzy pierwsze przesłanki należy traktować jako przesądzające o występowaniu pomocy publicznej, natomiast czwarta i piąta decydują o niezgodności tej pomocy z rynkiem wewnętrznym.

Charakter wszystkich wymienionych przesłanek trzeba określić jako kumulatywny. W praktyce oznacza to, że aby można było mówić o pomocy publicznej w projekcie dofinansowanym ze środków funduszy UE, musi: wystąpić korzyść dla beneficjenta z otrzymanego dofinansowania; środki, z których zostaje wypłacone dofinansowanie pochodzić od państwa (lub ze źródeł państwowych), a ich przyznanie być selektywne.

Pomoc publiczna niezgodna z rynkiem wewnętrznym ma zaś miejsce, gdy zostaną spełnione wyżej wymienione trzy przesłanki, a oprócz tego nastąpi zakłócenie konkurencji lub takie zagrożenie oraz wpłynie ono na wewnątrzspółnotową wymianę handlową. Jeżeli jedna z tych przesłanek nie zostanie spełniona, wówczas nie można zakwalifikować pomocy publicznej jako niezgodnej z rynkiem wewnętrznym.

W praktyce wdrażania projektów dofinansowanych z funduszy unijnych pojawia się pewien błąd natury terminologicznej. Otóż, w wielu wypadkach mówi się o „występowaniu pomocy publicznej” w sensie „występowania pomocy publicznej, która jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym” – jak to definiuje art. 107

ust. 1 TFUE. Tymczasem, powinno się używać zwrotu „występowanie niezgodnej z rynkiem wewnętrznym pomocy publicznej”. Ten powszechnie stosowany skrót semantyczny („występowanie pomocy publicznej”) jest o tyle niebezpieczny, że wpływa na niezgodny ze stanem faktycznym opis zagadnienia.

Rozpatrując przyznawanie przez odpowiednie instytucje dofinansowania z funduszy unijnych, trzeba stwierdzić, że wypełnia ono przesłanki zaliczenia go do pomocy publicznej – mowa tutaj o pierwszych trzech przesłankach wynikających z definicji z art. 107 ust. 1 TFUE. Jeżeli chodzi o pierwszą z nich, to w sposób oczywisty beneficjent, otrzymując dofinansowanie do realizowanego przez siebie projektu, odnotowuje korzyść. Dofinansowanie pochodzi ze środków publicznych, zatem spełniona zostaje również druga przesłanka – nawet wówczas, jeżeli środki wypłacają regionalne instytucje finansujące, które nierzadko są instytucjami prywatnymi. Wsparcie w postaci dofinansowania konkretnych projektów w ramach ogłoszonego naboru spełnia także trzecią przesłankę, gdyż ma charakter selektywny.

Nie każda pomoc publiczna występująca w ramach realizowanego przez beneficjenta projektu ma cechy niezgodnej z rynkiem wewnętrznym. Tymczasem w praktyce, w tym również w oficjalnej korespondencji i rozstrzygnięciach w przedmiocie przyznania dofinansowania przyjęło się, że odnośnie do projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej mowa jest o projektach, w których występuje pomoc publiczna lub też o projektach, w których pomoc ta nie występuje, co, jak już wspomniałem, jest terminologicznym błędem. Błąd ten, powstały w trakcie podejmowania określonych czynności, w tym zwłaszcza rozstrzygnięć o przyznaniu dofinansowania, może mieć istotne znaczenie w dalszym toku realizacji projektu.

## **Pomoc publiczna w projektach dofinansowanych z funduszy unijnych**

### Zaistnienie korzyści

O zaistnieniu korzyści dla beneficjenta jako przesłanki występowania pomocy publicznej przesądził sąd pierwszej instancji w orzeczeniu w sprawie *Tiercé Landbroke*<sup>1</sup>. Zgodnie z tym orzeczeniem, art. 87 ust. 1 TWE (omawiane orzeczenie odnosiło się do art. 87 ust. 1 TWE; obecnie pomoc niezgodną z rynkiem wewnętrznym definiuje art. 107 ust. 1 TFUE, jednak wszelkie merytoryczne ustalenia SPI są w pełni miarodajne, gdyż wprowadzenie TFUE nie zmieniło

---

<sup>1</sup> Orzeczenie SPI w sprawie: T-471/93, *Tiercé Landbroke SA przeciwko Commission of the European Communities*, *Zbiór orzeczeń 1995*, s. II-2537.

przedmiotowej regulacji pod względem merytorycznym) nie może mieć zastosowania, jeżeli faktycznie nie będzie miała miejsca korzyść dla beneficjenta.

Korzyści nie należy rozumieć jedynie w sensie czysto finansowym; mogą być za nią uznane także wszelkie inne świadczenia niemające charakteru subwencji środków. W ramach niniejszych rozważań o pomocy publicznej w projektach dofinansowanych z UE, korzyść ta ma charakter pieniężny, jednak trzeba zaznaczyć, że mogą nią być również zwolnienia, na przykład podatkowe, zmniejszenie obowiązków (obciążeń), poręczenia, gwarancje, dostęp do dostaw lub usług na szczególnych warunkach czy też pomoc rzeczowa<sup>2</sup>.

Spełnieniem przesłanki zaistnienia korzyści jest również przysporzenie jej w sposób pośredni, to jest nie samemu beneficjentowi bezpośrednio, lecz innemu podmiotowi przez dofinansowanie beneficjenta. Przykładem zaistnienia korzyści jako przesłanki wystąpienia pomocy publicznej w sposób pośredni jest sytuacja, w której instytucja otoczenia biznesu jako beneficjent otrzyma środki z funduszy UE na działania wspierające poszczególnych przedsiębiorców z danego sektora.

Przesłanka korzyści nie ogranicza się jedynie do tych otrzymanych bez świadczenia wzajemnego. W doktrynie prawa w zakresie pomocy publicznej ukształtowany został pogląd, że za wypełnienie przesłanki otrzymania korzyści jest uznawane otrzymanie jej w zamian za świadczenie wzajemne, jednak świadczenie beneficjenta musi mieć mniejszy wymiar od pomocy publicznej. Wówczas za otrzymaną pomoc publiczną należy uznać jej wartość pomniejszoną o wartość świadczenia wzajemnego. Pogląd ten znalazł potwierdzenie w orzecznictwie ETS<sup>3</sup>.

## Pochodzenie środków od państwa lub z zasobów państwowych

Drugą przesłanką występowania pomocy publicznej jest pochodzenie przyznanych środków od państwa lub z zasobów państwowych. Takie sformułowanie art. 107 ust. 1 TFUE umożliwi obejście rygorów związanych z udzielaniem pomocy publicznej przez transfer środków państwowych do podmiotów prywatnych.

Omawiana przesłanka jednak budzi kilka istotnych dla praktyki wątpliwości interpretacyjnych.

Po pierwsze, w art. 107 ust. 1 TFUE mowa jest o pochodzeniu środków od państwa lub z zasobów państwowych. Tymczasem, dofinansowanie projektów realizowanych przez beneficjentów ma źródło w budżecie ogólnym Unii Euro-

<sup>2</sup> T. Skoczny: *Zakaz antykonkurencyjnej pomocy państwa*, [w:] J. Barcz: *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki*, Warszawa 2006, s. II-424.

<sup>3</sup> Orzeczenie ETS w sprawie: 61/79, *Amministrazione delle finanze dello Stato przeciwko Denka-vit Italiana S.r.l.*, *Zbiór orzeczeń 1980*, s. 1205.

pejskiej, a dalej – w konkretnym funduszu pomocowym, na przykład Europejskim Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskim Funduszu Społecznym czy Funduszu Spójności. Trzeba zatem przeanalizować, czy jeśli beneficjent otrzymał dofinansowanie z funduszu UE (mającego źródło finansowania w budżecie ogólnym UE), spełniona została druga przesłanka występowania pomocy publicznej.

Mając na uwadze art. 107 ust. 1 TFUE, trzeba stwierdzić, że środki przekazywane beneficjentom w ramach funduszy unijnych nie spełniają omawianej przesłanki, gdyż mowa jest w niej o środkach państwowych (lub mających państwowe źródło), tymczasem źródłem środków pochodzących z funduszu UE jest budżet Unii jako organizacji międzynarodowej. Pogląd ten nie jest jednak trafny, gdyż z doktryny wynika, że źródła pochodzenia środków przekazywanych beneficjentom w ramach funduszy unijnych należy szukać głębiej. Wskazuje się, że za takie powinny być uznane składki, które poszczególne państwa członkowskie wpłacają do budżetu UE.

Sądzę, że argumentem potwierdzającym ten pogląd są tezy wyrażone w przedmiotowych orzeczeniach ETS. Na przykład, w orzeczeniu w sprawie Stardust Marine Trybunał zważył, że nawet jeśli środki służące wsparciu beneficjenta nie pochodzą bezpośrednio z budżetu państwa, natomiast pozostają pod kontrolą państwową – w sensie dostępu do nich odpowiednich organów publicznych, to fakt ten wystarcza, aby uznać je za pochodzące od państwa<sup>4</sup>.

Odnosząc się do treści powyższego orzeczenia, trzeba zauważyć, że Trybunał odszedł od literalnej interpretacji art. 87 ust. 1 TWE (obecnie art. 107 ust. 1 TFUE – o treści tożsamej) i stwierdził, że przesądzającym argumentem jest państwowa kontrola nad środkami. Mając to na uwadze, trzeba stwierdzić, że również środki z funduszy UE należy uznać za pochodzące od państwa. Ich źródłem są co prawda poszczególne fundusze Unii, niemniej pozostają one pod kontrolą państwa, co jest wystarczającą przesłanką.

W perspektywie finansowej na lata 2007–2013 rolę instytucji zarządzających dla regionalnych programów operacyjnych pełnią zarządy poszczególnych województw. To one, bądź powoływane przez nie instytucje pośredniczące lub pośredniczące drugiego stopnia, dystrybuują pieniądze z regionalnych programów operacyjnych, pochodzące z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Należy zatem podjąć analizę kwalifikacji środków przekazanych przez jednostki samorządowe (w tym głównie samorząd województwa) jako środków o charakterze państwowym.

<sup>4</sup> Orzeczenie ETS w sprawie: C-482/99, Stardust Marine, *Zbiór orzeczeń 2002*, s. I-4397.

Uważam, że powyższe należy rozpatrywać tak samo, jak w odniesieniu do środków przyznawanych z funduszy unijnych przez państwo. Sformułowania „środki pochodzenia państwowego” nie należy interpretować w sposób zawężający, to jest jedynie jako mające źródło w budżecie państwa. Trybunał w orzeczeniu w sprawie Stardust Marine sam to sformułowanie rozszerzył. Zatem, za środki o pochodzeniu państwowym powinny być uznawane wszystkie środki, które pochodzą od organów władzy publicznej państwa członkowskiego. Za sprawę drugorzędną uważam to, czy zostały one przyznane przez organ administracji państwowej, czy samorządowej. Moim zdaniem, opisywaną materię należy interpretować w sposób celowościowy, a nie literalny. Celem unormowania art. 107 ust. 1 TFUE jest niedopuszczenie, przez pomoc udzielaną przez państwo, do zakłócenia konkurencji (lub takiego zagrożenia) oraz negatywnego wpływu na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi. Przyznanie środków podmiotowi przez organy władzy samorządowej także może naruszyć ten cel, zatem i pomoc organów jednostek samorządu terytorialnego należy uznać za spełniającą drugą przesłankę wystąpienia pomocy publicznej.

### Selektywność przyznania pomocy

Trzecią przesłanką wystąpienia pomocy publicznej jest selektywność jej przyznania, czyli udzielenie wsparcia konkretnym przedsiębiorcom lub gałęziom przemysłu, przy czym musi ono naruszać równowagę pomiędzy beneficjentami a podmiotami, które tego wsparcia nie otrzymały<sup>5</sup>. Zatem, jeśli beneficjent realizujący projekt dofinansowany z funduszy UE otrzyma dotację w kwocie, która nie naruszy równowagi pomiędzy nim a innymi, podobnymi podmiotami, wsparcie to nie będzie uznane za pomoc publiczną.

Przesłanka selektywnego wsparcia jest wypełniana jedynie w sytuacji, gdy podmiot, bądź podmioty – przedstawiciele danego sektora otrzymają pomoc, której nie dostaną ich odpowiedniki, przy czym pomoc ta naruszy równowagę pomiędzy biorcami a podmiotami, które jej nie otrzymały.

Selektywność wsparcia występować będzie również wówczas, gdy warunki otrzymania tych samych środków pomocowych będą różne dla poszczególnych odbiorców. Interpretacja ta została ukształtowana na mocy decyzji Komisji Europejskiej (dalej: KE, Komisji) z 12 września 1996 r.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> A. Nykiel-Mateo: *Pomoc państwa a ogólne środki interwencji w europejskim prawie wspólnotowym*, Warszawa 2009, s. 107.

<sup>6</sup> Decyzja KE z 12.09.1996 r., sygn. 95/542/WE (DzUUE seria L 231).

## Występowanie niezgodnej z rynkiem wewnętrznym pomocy publicznej

### Zakłócenie konkurencji lub jego groźba

Zakres przedmiotowy tej przesłanki jest szeroki. Spełnieniem warunku jej wystąpienia jest nie tylko realne zakłócenie konkurencji, ale również potencjalne ryzyko jego wystąpienia.

W Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej pojęcie konkurencji nie zostało zdefiniowane. Nastręcza to pewne problemy w praktyce i powoduje konieczność odwołania się do doktryny prawa konkurencji<sup>7</sup>. Na potrzeby niniejszego artykułu przyjmuje, że konkurencja to „rywalizacja interesów wielu podmiotów gospodarczych, która powoduje powstanie współzawodnictwa między nimi. Jego celem jest przyciągnięcie klienteli przez zaoferowanie jej korzystniejszych warunków cenowych, jakościowych i innych”<sup>8</sup>.

Zakłócenie konkurencji, o którym mowa w art. 107 ust. 1 TFUE, nie ma charakteru typowego, bowiem w świetle przytoczonej definicji, w centrum uwagi znajduje się klient – celem współzawodnictwa jest pozyskanie go dla siebie. Tymczasem zakłócenie konkurencji w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE bardziej odnosi się do ochrony konkurentów – podmiotów, którym pomoc została udzielona, niż do samych klientów, zatem środek ciężkości w tym uregulowaniu został zmieniony<sup>9</sup>. Potwierdza to pogląd zawarty w decyzji Komisji Europejskiej w sprawie Ryanair<sup>10</sup>.

Sprawa zakłócenia konkurencji została także podjęta w orzeczeniu ETS w sprawie Philip Morris<sup>11</sup>, w którym Trybunał orzekł, że dochodzi do niej wówczas, gdy pomoc publiczna zmienia funkcjonowanie konkurencji na wspólnym rynku. Zmiana ta następuje, gdy dochodzi do wzmocnienia pozycji rynkowej podmiotu otrzymującego pomoc publiczną względem jego konkurentów.

W wymienionym orzeczeniu Trybunał nakreślił także, w jaki sposób należy badać, czy przyznana pomoc faktycznie wpłynęła na zakłócenie konkurencyjności na rynku lub czy mogła mieć taki skutek. Otóż, należy przeprowadzić analizę sytuacji na rynku właściwym dla działania beneficjenta oraz analizę jego pozycji. Celem uzupełnienia, należy odnieść się do orzeczenia ETS w sprawie Włochy

<sup>7</sup> Zob. np. m.in. J. Galster, C. Mik: *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego. Zarys wykładu*, Toruń 1996, s. 294; S. Gronowski: *Polskie prawo antymonopolowe. Zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 37.

<sup>8</sup> A. Nykiel-Mateo: op. cit., s. 122.

<sup>9</sup> A. Nykiel-Mateo: op. cit., s. 138.

<sup>10</sup> Decyzja KE z 30.04.2004 r., sygn. 2004/393/WE (DzUUE seria L 137).

<sup>11</sup> Orzeczenie ETS w sprawie C-730/79, Philip Morris Holland BV przeciwko Commission, *Zbiór orzeczeń* 1980, s. 2671.

przeciwko Komisji, w którym Trybunał stwierdził, że punktem wyjścia takiego badania powinien być stan istniejący przed przekazaniem beneficjentowi środka pomocowego. Co więcej, należy wziąć pod uwagę także sytuację istniejącą w danym sektorze gospodarki<sup>12</sup>.

Odnosząc problem udzielenia z funduszy unijnych dofinansowania projektu realizowanego przez beneficjenta jako wypełnienie przesłanki zakłócenia konkurencji, w omawianym wypadku należy najpierw przeprowadzić powyższą analizę, gdyż jedynie ona może w sposób miarodajny wskazać ewentualne zakłócenie konkurencji lub takie zagrożenie.

W praktyce, w wielu wypadkach „z góry” przyjmuje się, że przydzielenie pomocy tylko pewnej grupie podmiotów występujących na rynku w danym sektorze jest zakłóceniem konkurencji, gdyż te, które nie otrzymały dofinansowania, są dyskryminowane. Tymczasem, po przeprowadzeniu analizy sytuacji na rynku właściwym dla działania beneficjenta oraz jego pozycji na rynku może okazać się, że nie doszło do naruszenia konkurencji czy tylko wystąpienia takiego zagrożenia.

Jeżeli badanie stanu faktycznego nie wykaże, że dofinansowanie beneficjenta ze środków UE zakłóciło konkurencję oraz nie istniało takie ryzyko, wówczas pomoc publiczna przyznana w ramach dofinansowania nie ma charakteru niezgodnego z rynkiem wewnętrznym.

### Wpływ na wymianę handlową pomiędzy państwami

Wpływ środków otrzymanych przez beneficjenta na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi należy zbadać przez pryzmat jego uczestnictwa w wymianie handlowej<sup>13</sup> oraz przez analizę sektora, w którym beneficjent działa, aby określić, czy ma on charakter transgraniczny. Ważną wskazówką interpretacyjną jest intensywność konkurencji w danym sektorze. Im jest ona większa, tym częściej otrzymana przez beneficjenta pomoc publiczna wpływa na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi.

W praktyce w wielu wypadkach wyklucza się spełnienie przez beneficjenta omawianej przesłanki, w sytuacji gdy pomoc jest skierowana na wsparcie usług świadczonych na terytorium jednego państwa członkowskiego. Pogląd ten jednak nie może być uznany za właściwy, ponieważ, nawet jeżeli wsparte zostały usługi świadczone tylko w jednym państwie członkowskim, to nie jest wykluczone, że

<sup>12</sup> Zob. orzeczenie ETS w sprawie: 173/76, Italy v. Commission, *Zbiór orzeczeń 1974*, s. 709.

<sup>13</sup> Zob. orzeczenie ETS w sprawie: C-42/93, Spain v. Commission, *Zbiór orzeczeń 1994*, s. I-4103.



pomoc ta będzie wpływała na wewnątrzspółnotową wymianę handlową. Takie stanowisko zawarł sąd pierwszej instancji w orzeczeniu w sprawie Friuli – Venezia Giulia<sup>14</sup>. Potwierdziło je również orzecznictwo Trybunału, który w wyroku w sprawie Altmark stwierdził, że spełnienie omawianej przesłanki nie zależy od regionalnego lub lokalnego charakteru świadczenia usług objętych pomocą.

Jakie zatem działania należy kwalifikować jako wpływające na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi? Otóż, trzeba przyjąć, że są to wszelkie działania dokonywane na rynkach międzynarodowej wymiany handlowej. Przesłanka ta nie będzie spełniona jedynie wówczas, gdy na rynku, na którym działa beneficjent świadcząc usługi objęte pomocą, nie będzie występowała wymiana handlowa o charakterze międzynarodowym<sup>15</sup>.

Ważnym aspektem analizy spełnienia omawianej przesłanki przez beneficjenta jest ewentualny wpływ konkurencji spoza Unii Europejskiej. W wielu analizach element ten jest pomijany, a konkurencja ze strony podmiotów nienależących do Unii może spotęgować wpływ udzielonej pomocy na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi, zwłaszcza na rynkach globalnych. Co więcej, jeśli produkcja podmiotu, który otrzymał pomoc publiczną może zastąpić import towarów z państw trzecich, to taka sytuacja również wpływa na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi. Powyższe poglądy podzieliła Komisja Europejska w decyzji z 13 sierpnia 1981 r.<sup>16</sup> Mając na uwadze obrót gospodarczy oraz szerokie powiązania na rynku zarówno wspólnotowym, jak i globalnym, należy stwierdzić, że w większości wypadków kwalifikacja faktycznie udzielonej beneficjentowi pomocy niezgodnej z rynkiem wewnętrznym ze środków funduszy UE przebiega na podstawie analizy jego udziału w wymianie handlowej pomiędzy podmiotami należącymi do wspólnoty.

## **Pomoc publiczna zgodna z rynkiem wewnętrznym**

Za zgodną z rynkiem wewnętrznym należy uznać każdą pomoc publiczną, która nie wypełnia omówionych wyżej przesłanek niezgodności z nim. Na podstawie art. 107 ust. 2 TFUE, jest nią:

a) „pomoc o charakterze socjalnym przyznawana indywidualnym konsumentom, pod warunkiem, że jest przyznawana bez dyskryminacji związanej z pochodzeniem produktów;

<sup>14</sup> Orzeczenie SPI w sprawie T-288/97, Friuli – Venezia Giulia, *Zbiór orzeczeń* 2001, s. II-1169.

<sup>15</sup> A. Nykiel-Mateo: op. cit., s. 149.

<sup>16</sup> Decyzja KE z 13.08.1981 r., sygn. 81/626/EWG (DzUUE seria L 229).

b) pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi;

c) pomoc przyznawana gospodarce niektórych regionów Republiki Federalnej Niemiec dotkniętych podziałem Niemiec, w zakresie, w jakim jest niezbędna do skompensowania niekorzystnych skutków gospodarczych spowodowanych tym podziałem. Pięć lat po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, Rada, na wniosek Komisji, może przyjąć decyzję uchylającą niniejszą literę”.

W wypadku wystąpienia pomocy publicznej, o której mowa w punktach a – c, nie zachodzi konieczność analizowania jej zgodności z rynkiem wewnętrznym pod kątem spełnienia przesłanek wyszczególnionych w art. 107 ust. 1 TFUE.

Odnosząc do funduszy unijnych zagadnienie zgodnej z rynkiem wewnętrznym pomocy publicznej, o której mowa w art. 107 ust. 2 TFUE, należy przypuszczać, że w praktyce w zdecydowanej większości będzie występować pomoc o charakterze socjalnym dla indywidualnych konsumentów, pod warunkiem, że jest przyznawana bez dyskryminacji związanej z pochodzeniem produktów. Mowa tu o środkach z Europejskiego Funduszu Społecznego przekazywanych beneficjentom przez program operacyjny „Kapitał ludzki” (a w poprzednim okresie programowania przez sektorowy program operacyjny „Rozwój zasobów ludzkich”). Zgodność z rynkiem wewnętrznym pomocy socjalnej świadczonej indywidualnym konsumentom ma charakter warunkowy – jeśli podczas jej przyznawania wystąpi dyskryminacja związana z pochodzeniem produktów, pomoc ta będzie niezgodną z rynkiem wewnętrznym pomocą publiczną, o której mowa w art. 107 ust. 1 TFUE.

Występowanie pozostałych rodzajów pomocy publicznej, wymienionych w art. 107 ust. 2 TFUE, nie wiąże się z problematyką funduszy unijnych.

### **Pomoc publiczna, która może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym**

Obok pomocy publicznej zgodnej z rynkiem wewnętrznym, prawodawca wspólnotowy wskazał rodzaje pomocy publicznej, które mogą zostać uznane za pomoc zgodną z rynkiem wewnętrznym. Artykuł 107 ust. 3 TFUE stanowi, że może nią być:

a) „pomoc przeznaczona na sprzyjanie rozwojowi gospodarczemu regionów, w których poziom życia jest nienormalnie niski, lub regionów, w których istnieje poważny stan niedostatecznego zatrudnienia, jak również regionów, o których mowa w artykule 349, z uwzględnieniem ich sytuacji strukturalnej, gospodarczej i społecznej;

b) pomoc przeznaczona na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania lub mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego;

c) pomoc przeznaczona na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem;

d) pomoc przeznaczona na wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej i konkurencji w Unii w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem;

e) inne kategorie pomocy, jakie Rada może określić decyzją, stanowiąc je na wniosek Komisji”.

Przy realizacji w Polsce projektów dofinansowanych ze środków funduszy Unii Europejskiej w znacznej mierze będą miały zastosowanie rodzaje pomocy wymienione w punktach b, c oraz e.

Dopuszczalność pomocy publicznej (uznanie jej za zgodną z rynkiem wewnętrznym) zatwierdza Komisja Europejska po przeprowadzeniu postępowania, o którym mowa w rozporządzeniu Rady (WE) nr 659/1999 z 22 marca 1999 r., ustanawiającym szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE. Ma ono na celu określenie, czy dany rodzaj pomocy (środek pomocowy) jest zgodny z rynkiem wewnętrznym.

Jeżeli Komisja stwierdzi, że dany rodzaj pomocy nie narusza zasad rynku wewnętrznego, wyda pozytywną decyzję o jego wdrożeniu, powołując się przy tym na którąś z przesłanek uznania pomocy za zgodną z rynkiem wewnętrznym, stypizowanych w art. 107 ust. 3 lit. a – e. Jeśli natomiast stwierdzi, że dany środek pomocowy nie jest zgodny z rynkiem wewnętrznym, wówczas wyda decyzję negatywną, na mocy której nie będzie on mógł zostać złożony przez państwo członkowskie.

## Podsumowanie

W niniejszym artykule zostały scharakteryzowane przesłanki, o których mowa w art. 107 ust. 1 TFUE, przesądzające zarówno o udzielaniu pomocy publicznej, jak i o jej kwalifikowaniu jako niezgodnej z rynkiem wewnętrznym. Ich analiza pokazała, że to kwestia dalece zindywidualizowana, dlatego konieczne jest wnikliwe zbadanie stanu faktycznego przy udzielaniu dofinansowania ze środków pochodzących z funduszy UE. Pomoc publiczna powinna być w sposób należyty analizowana zarówno przez jej beneficjenta przed ubieganiem się o środki, jak i przez instytucję przyznającą dofinansowanie na etapie weryfikacji

dokumentacji projektu. Nienależycie przeprowadzona ocena może mieć bowiem negatywne konsekwencje, łącznie z koniecznością zwrotu środków.

Dlatego należy też pamiętać o dalszych postanowieniach art. 107, to jest ust. 2 i 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, które dopełniają system traktatowej regulacji, ustanawiając rodzaje pomocy publicznej zgodne z rynkiem wewnętrznym oraz mogące zostać uznane za zgodne.

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

**Paweł Wieczorek**

## **PERSPEKTYWY ROZWOJOWE POLSKI W ŚWIETLE UNIJNEJ STRATEGII „EUROPA 2020”**

### **Dylematy strategii rozwoju Polski**

Polska, jako jedyne państwo w Unii Europejskiej, przeszła przez ogólnoswiatowy kryzys gospodarczy i finansowy w latach 2008–2010 z dodatnią stopą wzrostu, jednak – biorąc pod uwagę minione dwudziestolecie – dynamika PKB była niższa niż w innych państwach Europy Środkowej i Wschodniej czy u tzw. tygrysów azjatyckich oraz w Irlandii, w czasie tamtejszego boomu gospodarczego. Nasz kraj stopniowo niweluje lukę rozwojową w stosunku do członków unijnej „piętnastki”, ale proces ten postępuje wolniej niż mógłby, gdyby Polska w pełni i bardziej efektywnie wykorzystywała posiadany potencjał gospodarczy, w tym zwłaszcza zasoby pracy. Dlatego niezbędne jest wytyczenie nowej ścieżki rozwoju na najbliższe 20 lat, zwłaszcza że w zasadzie wyczerpały się już impulsy stwarzane przez proces transformacji systemowej oraz wejście do Unii Europejskiej – dwa projekty cywilizacyjne, które po 1989 r. stymulowały i ukierunkowywały zachodzące w Polsce przemiany gospodarcze, polityczne oraz społeczne<sup>1</sup>.

Opracowanie długookresowej strategii rozwoju Polski, uwzględniającej zmienione w wyniku globalnego kryzysu gospodarczego i finansowego uwarunkowania rynkowe, jest ważne z uwagi na konieczność utrwalenia pozytywnych tendencji w gospodarce, dających nadzieję na trwałe przezwyciężanie skutków światowej dekonjunkury, lecz przede wszystkim ze względu na potrzebę sprostania perspektywicznym wyzwaniom. Wiążą się one z: globalizacją rynków

---

<sup>1</sup> Zob. podsumowanie raportu *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, przygotowanego przez zespół doradców strategicznych prezesa Rady Ministrów, Warszawa, czerwiec 2009 r., s. 2. Pełna wersja raportu dostępna jest pod adresem <[www.Polska2030.pl](http://www.Polska2030.pl)>.

i wzrostem konkurencji; wyczerpywaniem się deficytowych zasobów naturalnych, w tym zwłaszcza surowców energetycznych; pogarszaniem się stanu środowiska naturalnego; niekorzystnymi zjawiskami demograficznymi. Zdolność do adaptacji, modernizacji i reform, a zarazem umiejętność przewyższania barier rozwojowych dałaby szanse umocnienia pozycji ekonomicznej i politycznej Polski; z kolei brak skutecznych działań w tym zakresie może w istotny sposób zaciążyć na perspektywach rozwoju kraju oraz utrudnić proces konwergencji i odsunąć moment osiągnięcia ekonomicznych oraz socjalnych standardów państw „piętnastki”.

Kluczowe dylematy, związane z formułowaniem strategii rozwoju Polski na najbliższe dwudziestolecie, można sprowadzić do czterech następujących kwestii<sup>2</sup>:

1. Jak powrócić na ścieżkę szybkiego wzrostu gospodarczego, budując zarazem nowe przewagi konkurencyjne bazujące na rozwoju gospodarki opartej na wiedzy, zaawansowanych technologiach oraz innowacjach.

2. Jak w tym samym czasie odrabiać zaległości rozwojowe w stosunku do państw „piętnastki” – szczególnie w infrastrukturze transportowej i energetycznej oraz upowszechnieniu technologii cyfrowych – szeroko wykorzystując w tym celu fundusze UE. W polskich realiach środki unijne stanowią niezastąpione źródło współfinansowania projektów rozwojowych i ich ewentualne ograniczenie po 2013 r. w stosunku do obecnego poziomu może odczuwalnie wpłynąć na tempo i skalę dokonujących się w Polsce przeobrażeń strukturalnych.

3. Jak zaktywizować pod względem zawodowym niewykorzystane dotychczas zasoby pracy. Zwiększenie liczby pracujących przy dodatkowo wydłużonym okresie aktywności zawodowej jest ważne w kontekście wydolności systemu zabezpieczenia społecznego i w konsekwencji stabilności finansów publicznych.

4. W jaki sposób skojarzyć perspektywę przyspieszenia procesu konwergencji (wydatki) z potrzebą konsolidacji sektora finansów publicznych (poszukiwanie oszczędności budżetowych i/lub wzrost podatków).

Wyzwania, przed którymi Polska stoi zarówno dzisiaj, jak i w nadchodzących latach, mają uniwersalny charakter i dotyczą także większości pozostałych państw Unii Europejskiej. Jednocześnie niedawny kryzys gospodarczy i finansowy pokazał, że – po pierwsze – kraje Unii są silnie uzależnione od siebie i brak reform w jednym z nich (Grecja) może wywierać istotny wpływ na sytuację innych państw, po drugie – że Unia jest efektywna tylko wówczas, gdy działa w sposób skoordynowany i według strategii osadzonej w realiach gospodarczych. Jasne jest bowiem, że w dzisiejszym zglobalizowanym świecie żaden kraj UE

---

<sup>2</sup> M. Boni: *Jakiej europejskiej strategii dla przyszłości potrzebuje Polska?*, prezentacja dostępna w Internecie, Warszawa, 10.05.2010 r., s. 6.

nie jest w stanie w pojedynkę skutecznie przezwyciężyć trudności związanych z głęboką dekoniunkturą na rynkach międzynarodowych, jak również uporać się z wyzwaniem o charakterze długofalowym, będącym wynikiem zmian w strukturze gospodarki światowej (konkurencja) oraz warunkach gospodarowania (surowce, energia, klimat, siła robocza).

Odpowiedzią Unii na kryzys z lat 2008–2010, a zwłaszcza wspomniane wyzwania ekonomiczne, technologiczne, klimatyczne i demograficzne, ma być przyjęta na szczycie UE w czerwcu 2010 r. strategia „Europa 2020”<sup>3</sup>, wyznaczająca kierunki działań na najbliższe dziesięć lat w ramach głównych polityk wspólnotowych, które znajdą odzwierciedlenie także w nowym wieloletnim budżecie unijnym na lata 2013–2020. Polska, jak każdy inny członek Unii, jest zobowiązana do aktywnego udziału w realizacji strategii i będzie z tego rozliczana. Na tym tle powstaje pytanie, w jakim stopniu strategia „Europa 2020” uwzględni specyficzne potrzeby Polski, związane z procesem konwergencji i dążeniem do niwelowania różnic w stosunku do państw „piętnastki” pod względem wysokości PKB oraz standardu życia społeczeństwa – co determinuje zarówno perspektywy rozwojowe kraju, jak i przyszłą pozycję Polski na arenie międzynarodowej. Ponadto równie istotna jest kwestia, czy Polska – biorąc pod uwagę obecny poziom rozwoju społeczno-gospodarczego oraz charakter barier utrudniających szybki wzrost PKB – jest w stanie w pełni zdyskontować możliwości wynikające ze wspomnianej strategii w celu zdynamiczowania procesów rozwojowych na miarę oczekiwań sformułowanych w przyjętych przez Radę Ministrów dokumentach programowych<sup>4</sup>, jak i opracowaniach studyjnych, takich jak raport „Polska 2030”. Chodzi zatem o to, czy w wymiarze praktycznym udział Polski w realizacji strategii „Europa 2020” ułatwi osiągnięcie narodowych celów rozwojowych, czy też – na przykład wskutek zmniejszenia skali transferowanych do Polski środków wspólnotowych w konsekwencji zmiany celów i zasad finansowania z budżetu UE polityki spójności – stanowić będzie raczej czynnik komplikujący działania na rzecz szybkiej konwergencji.

### **Geneza i cele strategii „Europa 2020”**

W 2000 r. Unia Europejska zdecydowała o podjęciu tzw. strategii lizbońskiej – wielowymiarowego programu działań reformatorskich, którego głównym celem było wzmocnienie konkurencyjności gospodarki unijnej wobec Stanów

<sup>3</sup> *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komisja Europejska, KOM(2010) 2020, wersja ostateczna, Bruksela, 3.03.2010 r.

<sup>4</sup> *Strategia rozwoju kraju 2007–2015 oraz Narodowe strategiczne ramy odniesienia 2007–2013* – Rada Ministrów przyjęła obydwa dokumenty w listopadzie 2006 r. *Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie* (KSRR), przyjęta przez Radę Ministrów w lipcu 2010 r.



Zjednoczonych i Japonii, zwiększenie poziomu zatrudnienia, a także usunięcie dysproporcji strukturalnych w strefie euro i przez to wzmocnienie stabilności systemu wspólnej waluty. Celów tych w zakładanym stopniu nie udało się osiągnąć. Okazało się również, że Unia potrzebuje bardziej skutecznej odpowiedzi na strukturalne wyzwania (niska stopa wzrostu, niedostateczna innowacyjność, duże bezrobocie, starzejące się społeczeństwo, dysproporcje rozwojowe wśród krajów członkowskich), zwłaszcza w warunkach ogólnoswiatowego kryzysu gospodarczego i finansowego, który bardzo negatywnie wpłynął na kondycję gospodarki państw Wspólnoty oraz stan ich finansów publicznych<sup>5</sup>.

Kryzys z lat 2008–2010 uwydatnił strukturalne słabości gospodarek poszczególnych krajów. Na tym tle ujawniły się wątpliwości w stosunku do rozwiązań systemowych, na których opiera się ich funkcjonowanie (kapitalizm liberalny, kapitalizm etatystyczny, formuły pośrednie), co doprowadziło do częściowego zakwestionowania ukształtowanego historycznie modelu rozwoju społeczno-gospodarczego państw Unii<sup>6</sup>. Znalazło to wyraz w widocznym odwróceniu od idei liberalnych w kierunku protekcjonizmu. Osłabło znaczenie Komisji Europejskiej i wspólnotowych mechanizmów integracyjnych, natomiast wzrosła rola największych krajów członkowskich oraz międzyrządowych metod sterowania gospodarką. W warunkach kryzysu uwaga europejskich kół politycznych skupiła się przede wszystkim na problemach dużych państw „piętnastki” oraz wewnętrznych trudnościach strefy euro, natomiast sprawy dotyczące pozostałych członków UE, zwłaszcza przyjętych w 2004 i 2007 r., zeszły na plan drugi<sup>7</sup>.

Najpilniejszym zadaniem stojącym przed Unią jako całością jest definitywne uporanie się ze skutkami kryzysu gospodarczego i finansowego, co – biorąc pod uwagę prognozy Eurostat dotyczące stopy PKB na obszarze UE (1% w 2010 r. i 1,7% w 2011 r.) – prawdopodobnie nie nastąpi przed 2014 r.<sup>8</sup> Aby jednak Unia mogła skutecznie zareagować na takie wyzwania, jak globalizacja, słabnąca pozycja państw UE w kontekście zmieniającego się układu sił w gospodarce światowej, rosnące zapotrzebowanie na deficytowe zasoby, starzenie się społeczeństw

<sup>5</sup> W 2009 r. PKB na obszarze UE zmniejszył się o 4,2%, produkcja przemysłowa spadła do poziomu z lat dziewięćdziesiątych, a 23 mln osób (czyli 10% aktywnej zawodowo ludności UE) jest bez pracy. Mocno ucierpiały finanse publiczne w UE: w 2009 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (ang. *general government*) wyniósł średnio 6,8%, zaś poziom zadłużenia w relacji do PKB 74%. *Europa 2020*, prezentacja J.M. Barroso – przewodniczącego Komisji Europejskiej, przedstawiona na nieformalnym posiedzeniu Rady Europejskiej 11.02.2010 r., s. 3.

<sup>6</sup> M. Boni: *Jakiej europejskiej strategii...*, op.cit., s. 2-3.

<sup>7</sup> T. G. Grosse: *Przyszłość polityki spójności UE – kolejne etapy dyskusji*, Fundacja Ewaluacji i Badań Ekonomicznych „Pro oeconomia”, Warszawa 2010, s. 3-4.

<sup>8</sup> Patrz np. wypowiedź Michała Boniego, szefa zespołu doradców strategicznych prezesa Rady Ministrów, cyt. m.in. na łamach portalu <Money.pl> 15.05.2010 r.

oraz niekorzystne zmiany klimatyczne – potrzebne jest przekierowanie gospodarki unijnej w taki sposób aby potrafiła przezwyciężyć strukturalne słabości w wymiarze ekonomicznym, technologicznym, finansowym oraz społecznym. Z jednej strony, Europa musi działać (to znaczy przebudować strategię rozwojową), aby odnaleźć się w zmieniających się realiach gospodarki światowej, z drugiej zaś – pole manewru w zakresie reform systemowych jest ograniczone złą w większości jej państw kondycją sektora finansów publicznych<sup>9</sup>. Inaczej mówiąc, Unia stoi wobec dylematu – jak wychodzić z kryzysu, tworząc nowe impulsy rozwojowe i jednocześnie wzmacniając stabilność finansową, co wymaga szybkiego powrotu do reguł „Paktu stabilności i wzrostu”<sup>10</sup>.

Strategia „Europa 2020” jest odpowiedzią na kryzys lat 2008–2010, ale przede wszystkim stanowi próbę wskazania nowych bodźców rozwojowych. Ich wykreowanie będzie możliwe po usunięciu barier strukturalnych, utrudniających pełniejsze wykorzystanie potencjału gospodarczego i intelektualnego Europy.

Ma temu służyć pakiet działań ujętych w tak zwane programy flagowe (tabela 1), skoncentrowanych wokół trzech następujących osi problemowych:

- rozwój inteligentny: wspieranie gospodarki opartej na wiedzy i innowacji;
- rozwój zrównoważony: wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej;
- rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną.

W celu monitorowania postępu we wdrażaniu strategii, państwa Unii w marcu 2010 r. uzgodniły pięć niżej wymienionych wskaźników, wyznaczając zarazem pożądaną ich wartość dla całej UE w 2020 r.<sup>11</sup>:

- stopa zatrudnienia osób w wieku 20-64 lata powinna wzrosnąć z obecnych 69% co najmniej do 75%, między innymi w efekcie zwiększenia zatrudnienia młodzieży, osób starszych (w wieku 55-64 lata) i pracowników nisko wykwalifikowanych, a także skuteczniejszej integracji migrantów na rynku pracy;
- łączny poziom inwestycji publicznych i prywatnych w sektorze badawczo-rozwojowym winien osiągnąć 3% PKB (w 2008 r. wskaźnik ten zgodnie z danymi Eurostat wynosił 1,9%);

<sup>9</sup> Aktualnie aż 20 państw UE – w tym Polska – objętych zostało już procedurą nadmiernego deficytu.

<sup>10</sup> Chodzi zwłaszcza o respektowanie wyznaczonych w związku z *Paktem* limitów dla deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych (3% PKB) oraz długu publicznego (60% PKB).

<sup>11</sup> Por. Konkluzje Rady Europejskiej z posiedzenia 25-26.03.2010 r., EUCO 7/10, s. 2. Konkluzje Rady Europejskiej z posiedzenia 17.06.2010 r., EUCO 13/10, załącznik nr 1, s. 11-12. *Europa 2020. Strategia...*, op.cit., s. 12.

– emisja gazów cieplarnianych powinna zostać zmniejszona o 20% w porównaniu z poziomem w 1990 r., przy jednoczesnym zwiększeniu do 20% udziału energii odnawialnej w ogólnym zużyciu energii oraz dążeniu do poprawy efektywności energetycznej o 20%;

– poziom wykształcenia należy podnieść, zwłaszcza przez dążenie do zmniejszenia odsetka osób zbyt wcześnie kończących naukę do poniżej 10% oraz zwiększenie do co najmniej 40% odsetka osób mających wykształcenie wyższe lub równoważne;

– liczba Europejczyków żyjących poniżej krajowej granicy ubóstwa powinna być ograniczona o 25%, tj. o ponad 20 mln osób.

Tabela 1

### Programy flagowe przewidziane w strategii „Europa 2020”

Inteligentny rozwój	Zrównoważony rozwój	Rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu
<p><b>Unia innowacji</b> – celem projektu jest szersze wykorzystywanie działalności badawczo-rozwojowej oraz innowacyjnej do rozwiązywania takich problemów, jak: zmiany klimatu, efektywność energetyczna, racjonalne korzystanie z zasobów, zdrowie, zmiany demograficzne.</p> <p><b>Młodzież w drodze</b> – celem projektu jest poprawa wyników systemów kształcenia oraz podniesienie atrakcyjności europejskiego szkolnictwa wyższego na arenie międzynarodowej.</p> <p><b>Europejska agenda cyfrowa</b> – celem projektu jest upowszechnienie szybkiego Internetu oraz umożliwienie gospodarstwom domowym i przedsiębiorstwom czerpania korzyści z jednolitego rynku cyfrowego.</p>	<p><b>Europa efektywnie korzystająca z zasobów</b> – celem projektu jest wsparcie zmian na rzecz racjonalnego korzystania z zasobów. Należy dążyć do uniezależnienia wzrostu gospodarczego od skali wykorzystania zasobów i energii, do ograniczenia emisji dwutlenku węgla, zwiększenia konkurencyjności oraz większego bezpieczeństwa energetycznego.</p> <p><b>Polityka przemysłowa w erze globalizacji</b> – celem projektu jest poprawa otoczenia biznesu, szczególnie w odniesieniu do małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) oraz wspieranie rozwoju silnej i zrównoważonej bazy przemysłowej, przygotowanej do konkurowania na rynkach światowych.</p>	<p><b>Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia</b> – celem projektu jest modernizacja rynku pracy przez zwiększenie mobilności siły roboczej oraz rozwijanie kwalifikacji przez całe życie, co powinno podnieść współczynnik aktywności zawodowej i lepiej dopasować popyt i podaż na rynku pracy.</p> <p><b>Europejski program walki z ubóstwem</b> – celem projektu jest zapewnienie spójności społecznej i terytorialnej, aby korzyści płynące ze wzrostu gospodarczego i zatrudnienia były szeroko dostępne, a osoby ubogie i wykluczone społecznie mogły żyć godnie i aktywnie uczestniczyć w życiu społecznym.</p>

## Wybrane długookresowe cele rozwojowe Polski<sup>12</sup>

### Zniwelowanie zapóźnienia cywilizacyjnego

Głównym celem Polski jest możliwie szybkie dogonienie „starych” państw Unii Europejskiej pod względem rozwoju społeczno-gospodarczego. W 2009 r. PKB na 1 mieszkańca w naszym kraju stanowił 61% średniej wartości tego wskaźnika dla całej Unii<sup>13</sup>, natomiast zgodnie z założeniami KSRR, za dziesięć lat Polska powinna dysponować PKB *per capita* w wysokości 74,7% przeciętnej unijnej<sup>14</sup>. Według niektórych ocen, konwergencja na poziomie 90% PKB *per capita* Unii może zostać osiągnięta przez Polskę najwcześniej w 2030 r. i to pod warunkiem zdynamizowania procesów rozwojowych<sup>15</sup>. Oznacza to, że stopa wzrostu PKB przez dłuższy okres (w latach 2010–2030) musi wynosić co najmniej 5%. To z kolei będzie możliwe, jeżeli wkład produktywności czynników produkcji (TFP – ang. *total factor productivity*) oraz inwestycji we wzrost PKB zwiększy się<sup>16</sup>, zaś wkład czynnika pracy pozostanie przynajmniej na obecnym poziomie<sup>17</sup>. Utrzyma-

---

<sup>12</sup> Wymienione w artykule cele rozwojowe Polski zostały wytyczone w ogólnym zarysie jeszcze w początkowej fazie przekształceń systemowych w kraju, a następnie potwierdzone i skonkretyzowane w rządowych dokumentach programowych wyznaczających założenia długookresowej strategii rozwoju Polski, jak również w opracowaniach eksperckich, w tym w raporcie „Polska 2030”. Cele te są w literaturze przedmiotu powszechnie akceptowane, natomiast uwidaczniają się różnice poglądów w odniesieniu do warstwy realizacyjnej. Na potrzeby niniejszego artykułu wykorzystano wiele tez zawartych w raporcie „Polska 2030”, który w szerokim zakresie bazuje na dotychczasowym dorobku dyskusji w Polsce na temat strategii rozwoju kraju prowadzonej w kręgach naukowych oraz politycznych.

<sup>13</sup> Oznacza to, że od 2000 r. różnica w poziomie PKB na 1 mieszkańca Polski a średnią wartością wskaźnika dla całej Unii zmniejszyła się o 13 punktów proc. Niektóre inne kraje Europy Środkowej i Wschodniej wykonały jednak większy skok – w Słowacji różnica w poziomie PKB *per capita* w relacji do unijnej średniej zmniejszyła się o 22 punkty, Rumunii – o 19 punktów, Estonii – o 17 punktów oraz na Litwie – o 14 punktów. Równocześnie Czechy, Łotwa i Węgry odnotowały mniejszy niż Polska postęp w procesie konwergencji. Szczególny przypadek stanowią kraje o najwyższym w grupie nowych członków UE poziomie PKB *per capita* w relacji do PKB całej Unii (Cypr, Słowenia i Malta), gdzie z uwagi na efekt statystyczny przyrost tego wskaźnika był bardzo mały lub miał miejsce regres (Malta). Zob. „Eurostat Newsrelease” No 91/2010, 21 June 2010 r.

<sup>14</sup> Załączniki do KSRR, s. 114.

<sup>15</sup> M. Boni: *Jakiej europejskiej strategii...*, op.cit., s. 17.

<sup>16</sup> Według ocen eksperckich, wymaga to zwiększenia w długim przedziale czasu stopy inwestycji (tj. relacji nakładów brutto na środki trwale do PKB) z 21,1% w 2009 r. do co najmniej 25% w 2030 r. Równocześnie poprawić się musi produktywność kapitału. Por. *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe...*, op.cit., s. 380.

<sup>17</sup> Populacja osób pracujących, a także liczba wypracowywanych przez te osoby roboczogodzin nie może ulec zmniejszeniu do 2030 r. Zgodnie z danymi OECD, w 2009 r. przeciętny polski pracownik przepracował w ciągu roku łącznie 1938 roboczogodzin. Dla porównania, analogiczne dane dla Niemiec wynosiły 1309 roboczogodzin, Francji – 1469 roboczogodzin oraz Stanów Zjednoczonych – 1776 roboczogodzin. Por. Baza danych OECD, <<http://stats.oecd.org/index.aspx?DatasetCode=KEI>>.

nie przez kolejne 20 lat średniego tempa wzrostu PKB w dotychczasowej wysokości nie gwarantuje Polsce dośnięcia państw „piętnastki” przed 2030 r.

Najważniejszymi źródłami zapóźnienia rozwojowego Polski są: zbyt małe zasoby zgromadzonego kapitału fizycznego, niskie nakłady pracy, słabe przygotowanie kapitału ludzkiego oraz przestarzałe technologie produkcji. Zniwelowanie luki w wysokości PKB na 1 mieszkańca będzie wymagało podniesienia stopy akumulacji kapitału (zwłaszcza prywatnego), zwiększenia możliwości adaptacyjnych i innowacyjnych gospodarki, lepszej edukacji oraz znacznego wzrostu liczby osób pracujących, zwłaszcza w grupach wieku 15-24 i 50-65 lat. Produktywność gospodarki, szczególnie przemysłu, poprawia się, niemniej Polska wciąż znajduje się dopiero w połowie drogi między gospodarką, która zwiększa produktywność dzięki wykorzystaniu rezerw prostych a gospodarką podnoszącą wydajność głównie przez wdrażanie innowacji. Polskie firmy inwestują znacznie mniejszą część wytworzonej wartości dodanej, niż ich konkurenci z wysoko rozwiniętych krajów Unii, co ma przyczynę w niskim zwrocie z inwestycji oraz zbyt małej dostępności kapitału.

### Wykreowanie nowych przewag konkurencyjnych

Powrót na ścieżkę szybkiego wzrostu gospodarczego musi być powiązany ze stworzeniem warunków do budowy przewag konkurencyjnych, opierających się głównie na rozwoju kapitału intelektualnego.

Wymaga to zwłaszcza:

– Zwiększenia odsetka osób z wyższym wykształceniem, szczególnie w dziedzinie nauk ścisłych, technicznych i przyrodniczych (wskaźnik skolaryzacji netto w tym wypadku powinien wynosić co najmniej 50%<sup>18</sup>), przy jednoczesnej poprawie jakości kształcenia w szkołach wyższych (mierzonej lepszą pozycją absolwentów na rynku pracy).

– Wzrostu nakładów na działalność badawczo-rozwojową (B+R), powiązane ze zmianą struktury finansowania tej sfery tak, aby 2/3 środków pochodziło z sektora prywatnego<sup>19</sup>. Większy udział przedsiębiorców prywatnych w finanso-

<sup>18</sup> W roku akademickim 2008/2009 ogólny wskaźnik skolaryzacji netto dla szkół wyższych wszystkich rodzajów wynosił w Polsce 40,6%. Na 420,9 tys. absolwentów szkół wyższych w roku akademickim 2007/2008 populacja absolwentów studiów o profilu ścisłym, technicznym i przyrodniczym wynosiła w sumie 84,6 tys. osób, tj. 20,1% ogółu absolwentów. „Rocznik Statystyczny 2009”, GUS, s. 344, 363-364.

<sup>19</sup> Według danych Eurostat, w Polsce w 2008 r. wydatki na prace B+R stanowiły zaledwie 0,61% PKB. Blisko 60% tych wydatków jest finansowana ze źródeł publicznych, zaś odsetek wydatków na B+R ponoszonych przez przedsiębiorców prywatnych dotychczas nie przekraczał 31%. W krajach „piętnastki” w strukturze wydatków na B+R przeważają nakłady ponoszone przez sektor prywatny (55%). Zgodnie z założeniami KSRR, w 2020 r. udział wydatków na prace B+R w PKB ma wynieść w Polsce 0,71%.

waniu sfery badawczo-rozwojowej zapewni ściślejszy związek nauki z biznesem, co z kolei ułatwi komercjalizację wyników prac B+R.

– Stworzenia warunków do innowacyjności i kreatywności w gospodarce. Symptomatyczne jest, że polscy przedsiębiorcy niechętnie angażują się w nowatorskie rozwiązania, szukając raczej szans rynkowych w powielaniu istniejących rozwiązań technicznych i organizacyjnych. Badania Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) wskazują, że działalność badawczo-rozwojową oraz innowacyjną utrudniają w Polsce głównie czynniki ekonomiczne, w tym zwłaszcza szczyplność środków własnych będących w dyspozycji przedsiębiorstw, wysoki koszt kredytów, mała dostępność kapitałów wysokiego ryzyka (*venture capital*) oraz długi okres zwrotu nakładów poniesionych na tego rodzaju przedsięwzięcia. W obecnym stanie prawnym brakuje także rozwiązań, które skutecznie zachęcałyby prywatnych przedsiębiorców do inwestowania w projekty badawczo-rozwojowe oraz innowacje.

– Wdrożenia programu „Polska cyfrowa”, którego celem jest upowszechnienie w Polsce do 2012 r. dostępu do szerokopasmowego Internetu.

### Przeciwdziałanie skutkom starzenia się społeczeństwa

Aktualne tendencje demograficzne – w tym zwłaszcza wydłużanie się przeciętnej długości życia oraz niska dzietność – wskazują, że w najbliższych dekadach należy oczekiwać niekorzystnych zmian w strukturze wiekowej ludności. Zgodnie z prognozami GUS sięgającymi 2035 r., ludność Polski zmniejszy się z 38,1 mln osób w 2010 r. do około 36 mln w 2035 r., przy czym populacja osób w wieku produkcyjnym spadnie z 24,6 mln w 2010 r. do 20,7 mln w 2035 r., przy równoczesnym wzroście liczby osób w wieku poprodukcyjnym z 6,4 mln do 9,6 mln<sup>20</sup>. Czynnikiem pogłębiającym problemy na rynku pracy jest emigracja obywateli odznaczających się ponadprzeciętną aktywnością zawodową.

Jeżeli wskaźnik zatrudnienia nie zwiększy się, w 2030 r. według niektórych ocen na jednego pracującego będą przypadały prawie dwie osoby niepracujące – statystycznie rzecz biorąc 1,9 (w 2005 r. 1,7). Dopiero podniesienie stopy zatrudnienia do poziomu 75% umożliwi odwrócenie tej niekorzystnej tendencji – w tej sytuacji w 2030 r. jeden pracujący utrzymywałby niewiele więcej niż jedną osobę niepracującą<sup>21</sup> (statystycznie 1,2 osoby). Rynek pracy w Polsce wciąż jest niewystarczająco elastyczny w dostosowywaniu się do zmian w koniunktu-

<sup>20</sup> *Prognoza ludności Polski na lata 2008–2035*, GUS, Warszawa 2009.

<sup>21</sup> M. Boni: *Jakiej europejskiej strategii...*, op.cit., s. 23. Zgodnie z *Krajową strategią rozwoju regionalnego...*, op.cit., w 2020 r. stopa zatrudnienia ma wynosić 64,3%.



rze gospodarczej – w tym zakresie Polsce jeszcze daleko do skandynawskiego modelu *flexicurity*<sup>22</sup>.

Polacy tworzą jedno z najmniej aktywnych zawodowo społeczeństw w Europie. Osoby do 25 roku życia znacznie rzadziej niż ich rówieśnicy w innych krajach Unii łączą naukę z pracą, zaś osoby około 50 roku życia wycofują się z rynku pracy znacznie częściej niż praktykuje się to w większości państw unijnych. Jest to efektem specjalnych systemów emerytalnych (mundurowi, górnicy) oraz istniejącej do niedawna możliwości łatwego przejścia na wcześniejszą emeryturę lub uzyskania renty. Na krajowym rynku pracy przeważają osoby, które charakteryzują się niską mobilnością zawodową i przestrzenną, a także nie są zainteresowane podnoszeniem kwalifikacji oraz korzystaniem z niekonwencjonalnych form zatrudnienia. System opodatkowania pracy oraz system zabezpieczenia społecznego słabo promują aktywność zawodową i właściwie zniechęcają do podejmowania legalnej niskopłatnej pracy, a także do doskonalenia zawodowego. Prawdą jest również, że system pośrednictwa pracy działa mało efektywnie i nie spełnia swej roli. Istotnym mankamentem rynku pracy w Polsce jest ponadto duża skala nierejestrowanego zatrudnienia, głównie z powodu wysokiego opodatkowania pracy.

W celu niwelowania długofalowych skutków starzenia się społeczeństwa dla rynku pracy należy:

1. Stworzyć warunki do wzrostu zatrudnienia, aby stopa zatrudnienia w 2020 r. osiągnęła poziom około 64%, zaś w 2030 r. doszła do oczekiwanych przez UE 75%. Wymaga to między innymi uruchomienia obecnych rezerw siły roboczej (niepracujące kobiety, osoby do 25 roku życia, niepełnosprawni, mieszkańcy wsi, osoby starsze powyżej 55 roku życia).

2. Rozwinąć model rynku pracy, opierając się na formule *flexicurity*.

3. Przesunąć wiek emerytalny, przy jednoczesnym zrównaniu go dla kobiet i mężczyzn. Dłuższy okres aktywności zawodowej musi znaleźć odzwierciedlenie w wyższej emeryturze.

4. Zwiększyć efektywność systemu emerytalnego przez upowszechnienie systemu dwufilarowego (solidarności pokoleń oraz kapitałowego), a także zachęcić do dodatkowego oszczędzania w III filarze.

5. Zmodernizować system Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – KRUS (przez dopasowanie do różnych typów aktywności zawodowej mieszkańców wsi) oraz powiązać go z dochodami i udziałem w powszechnym systemie podatkowym.

---

<sup>22</sup> Model rynku pracy, w którym bardzo niewielkim uregulowaniom w zakresie stosunków pracy towarzyszą rozbudowane i skuteczne programy aktywnych polityk rynku pracy.



## Wzmocnienie potencjału rozwojowego polskich regionów

Polska jest krajem o umiarkowanym terytorialnym zróżnicowaniu rozwoju, z tym że nierówności między regionami – inaczej niż niemal w całej Europie<sup>23</sup> – nie wykazują wyraźnej tendencji do powiększania się<sup>24</sup>. Oprócz tradycyjnych osi zróżnicowania poziomu rozwoju i życia, które przebiegają między miastami a obszarami wiejskimi oraz między wschodem a zachodem kraju, znaczenia nabierają jednak nowe formy nierówności – rośnie przewaga metropolii nad obszarami peryferyjnymi, wzrastają też kontrasty w jakości życia wewnątrz dużych miast. Procesy te są nieuniknionym rezultatem szybkiego rozwoju Polski, którego siłą napędową są metropolie.

Problem polega na tym, aby, dopuszczając do krótkookresowej polaryzacji rozwoju w Polsce, stworzyć jednocześnie podstawy do podnoszenia dochodu i jakości życia na obszarach, które dzisiaj znajdują się w relatywnie trudnej sytuacji. Szanse biednych regionów związane są głównie z uczestnictwem w sukcesie najsilniejszych, a nie z korzystaniem z doraźnej pomocy w ramach polityki redystrybucji. Rozwój peryferii zależy od ich skuteczności w budowaniu własnego potencjału rozwojowego. Dzięki temu może poprawić się atrakcyjność tych obszarów, co doprowadzi do powstania silniejszych funkcjonalnych powiązań z liderami wzrostu, czyli metropoliami i regionalnymi centrami miejskimi.

Zgodnie z tak zwanym nowym paradygmatem polityki regionalnej, obok wspierania biegunów wzrostu (czyli procesów polaryzacyjnych), trzeba przede wszystkim stworzyć warunki do dyfuzji – a więc do tego, co będzie sprzyjało wyrównywaniu szans edukacyjnych, zwiększało dostępność transportową każdego miejsca w kraju, likwidowało groźbę tak zwanego wykluczenia cyfrowego, poprawiało poziom integracji społecznej, budowało solidarność pokoleń oraz dawało poczucie możliwości urzeczywistnienia własnych aspiracji.

<sup>23</sup> Według szacunków Eurostat, w 2002 r. w najzamożniejszym regionie UE (Inner London) PKB na 1 mieszkańca stanowił 315% średniej dla całej Unii, zaś w najuboższym (województwo lubelskie) 32%. Z kolei w 2007 r. PKB *per capita* w regionie Inner London wynosił 335% przeciętnej unijnej, natomiast w regionie najbiedniejszym (Severozapaden w Bułgarii) wskaźnik ten miał wielkość 26%. Wynika z tego, że w 2002 r. relacja między regionami znajdującymi się na przeciwnych biegunach pod względem zamożności wynosiła jak 1:10, zaś w 2007 r. jak 1:13.

<sup>24</sup> Jak wynika z danych Eurostat, w 2000 r. na Mazowszu PKB *per capita* stanowił 72,8% średniej dla całej Unii i był wyższy 2,2 razy od takiego samego wskaźnika dla województwa lubelskiego (33,8%). W 2007 r. różnica między Mazowszem – z PKB *per capita* wynoszącym 87,1% przeciętnej unijnej – a województwem podkarpackim (region najuboższy, PKB *per capita* 36,7%) pozostawała na zbliżonym poziomie (1:2,4). Przewiduje się, że w 2020 r. dysproporcje pomiędzy najbogatszym i najbiedniejszym regionem Polski (odpowiednio Mazowsze oraz województwo lubelskie z PKB *per capita* wynoszącym w pierwszym z nich 117,8%, w drugim 50,1%) nie zwiększą się.

## Ustabilizowanie sektora finansów publicznych

O słabości finansów publicznych w Polsce w dużym stopniu przesądza wadliwy system wydatków budżetowych, których znaczna część jest wykorzystywana nieefektywnie, w konsekwencji czego realizacja niektórych fundamentalnych zadań państwa (w zakresie ubezpieczeń społecznych, ochrony zdrowia, oświaty, nauki, bezpieczeństwa publicznego) jest utrudniona z uwagi na niedostateczne finansowanie. Przywrócenie równowagi w finansach publicznych powinno zatem odbywać się przede wszystkim przez wprowadzenie rozwiązań systemowych, które będą zapobiegać wzrostowi wydatków publicznych w skali przekraczającej możliwości finansowe państwa uwarunkowane stanem gospodarki.

Przedstawiony w końcu stycznia 2010 r. rządowy „Plan rozwoju i konsolidacji finansów 2010–2011” przewiduje wzmocnienie ram instytucjonalnych i organizacji finansów publicznych (w tym wprowadzenie wiążących w sensie prawnym tak zwanych reguł wydatkowych, odsztywnienie wydatków publicznych i poszerzenie bazy podatkowej), dokończenie reformy emerytalnej (zniesienie przywilejów emerytalnych dla służb mundurowych, spójność wymiaru rent z wymiarem emerytur), a także przyspieszenie prywatyzacji majątku Skarbu Państwa.

Rządowy plan konsolidacji finansów publicznych ze stycznia 2010 r. pominął trudne w wymiarze politycznym i społecznym sprawy wyrównania wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn, wydłużenia okresu pracy uprawniającego do świadczeń emerytalnych oraz zmian w zasadach ubezpieczenia emerytalno-rentowego rolników w ramach KRUS, zapowiadając jedynie rozpoczęcie debaty w tych kwestiach. Działania idące we wskazanych kierunkach wydają się konieczne ze względu na zachodzące w Polsce niekorzystne zmiany w strukturze demograficznej i dlatego muszą stanowić dopełnienie reformy systemu emerytalnego.

W końcu lipca 2010 r. Rada Ministrów przyjęła *Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2010-2013*. W dokumencie tym – zgodnie z wymogami ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – określone zostały kwoty dochodów i wydatków państwa, deficytu, długu publicznego, potrzeb pożyczkowych budżetu oraz źródła ich finansowania, w perspektywie najbliższych trzech lat<sup>25</sup>. Przeprowadzenie zapowiadanych przez rząd zmian struk-

---

<sup>25</sup> Wspomniany plan przewiduje, iż w 2011 r. deficyt sektora finansów publicznych wyniesie 45 mld zł i następnie zmniejszy się do 40 mld zł w 2012 r. oraz 30 mld zł w 2013 r. Oznacza to, iż za trzy lata deficyt w relacji do PKB spadnie poniżej 3%. Tak znaczące obniżenie tego wskaźnika (w 2009 r. wynosił on 7,1%) – podobnie jak utrzymanie długu publicznego w granicach wyznaczonych przez ustawowe progi ostrożnościowe – będzie możliwe tylko w przypadku ograniczenia wydatków państwa w połączeniu ze wzrostem wpływów budżetowych (zwiększeniu wpływów służyć ma m.in. podniesienie stawki VAT oraz przyspieszenie procesu prywatyzacji majątku Skarbu Państwa).

turalnych w sektorze finansów publicznych wymaga daleko idących zmian w prawie<sup>26</sup>.

Bez gruntownej naprawy finansów publicznych – co będzie skutkowało pogłębieniem stanu nierównowagi budżetu państwa i całego sektora w stopniu przekraczającym ustawowe granice bezpieczeństwa finansowego państwa – dojdzie do stłumienia rozwijającego się obecnie w Polsce ożywienia gospodarczego. Trudno będzie również należycie zdyskontować szanse związane z udziałem Polski w integracji europejskiej, w tym w pełni wykorzystać dostępne środki strukturalne.

Uporządkowanie sfery finansów publicznych stworzy warunki do większego niż dotychczas wsparcia ze środków publicznych przedsięwzięć o priorytetowym znaczeniu dla konkurencyjności polskiej gospodarki, takich jak: poprawa jakości kapitału ludzkiego; rozwój edukacji i nauki, prowadzące do wzmocnienia innowacyjności polskich przedsiębiorców; nowocześnie i uelastycznienie rynku pracy; wyeliminowanie barier utrudniających prowadzenie działalności gospodarczej; szersze wykorzystanie Internetu oraz nowoczesnych technologii komunikacyjnych na użytek indywidualny, w biznesie i administracji.

### **W jakim stopniu strategia „Europa 2020” odpowiada interesom Polski**

Realizacja strategii „Europa 2020” postawi państwa Unii Europejskiej – w tym Polskę – przed wieloma szansami rozwojowymi, niesie jednak również pewne ryzyko, związane zwłaszcza z perspektywą finansową na lata 2013–2020, a także reorientacją niektórych polityk wspólnotowych, szczególnie polityki spójności. Obie te kwestie mają fundamentalne znaczenie dla nowych krajów Unii (także Polski) z uwagi na rolę, jaką fundusze strukturalne Unii odgrywają w procesie wyrównywania dysproporcji rozwojowych w stosunku do państw „piętnastki”<sup>27</sup>.

Dlatego w prowadzonej w Polsce dyskusji na temat projektu strategii „Europa 2020”<sup>28</sup> silnie akcentowane było niewystarczające uwzględnienie w przedstawionej przez Komisję Europejską pierwotnej wersji tego dokumentu potrzeb

<sup>26</sup> Na temat planów rządu dotyczących reformy sektora finansów publicznych zob.: *Informacja Prezesa Rady Ministrów na temat stanu finansów państwa*, przedstawiona na posiedzeniu Sejmu 4 sierpnia 2010 r. <[www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)>.

<sup>27</sup> T. G. Grosse: *Przyszłość polityki spójności UE...*, op.cit., s. 6.

<sup>28</sup> Dyskusja w Polsce wokół dokumentu „Europa 2020” przebiegała zasadniczo w dwóch fazach: pierwszy etap miał miejsce przed publikacją komunikatu Komisji KOM(2010) 2020 (wersja ostateczna z 3.03.2010 r.), drugi – w czasie przygotowań do posiedzenia Rady Europejskiej w marcu 2010 r. Patrz w związku z tym: *Stanowisko Rządu RP do dokumentu roboczego Komisji Europejskiej w sprawie konsultacji dotyczących przyszłości strategii „UE 2020”, COM(2009) 647*, przyjęte przez Komitet Rady Ministrów 14.01.2010 r. oraz *Stanowisko Rządu RP wobec dokumentu Europa 2020 – Strategia dla wzrostu inteligentnego, zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu*, przyjęte przez Komitet do spraw Europejskich 12.03.2010 r.

rozwojowych nowych krajów Unii, związanych na przykład z koniecznością pilnej rozbudowy i modernizacji infrastruktury podstawowej (w tym komunikacyjnej, energetycznej i informatycznej). Według niektórych ocen, strategia „Europa 2020” – ukierunkowana na rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach przy jednoczesnym respektowaniu zaostrożonych wymagań ochrony środowiska – w praktyce adresowana jest przede wszystkim do krajów „piętnastki”, które dysponują już bazą w postaci rozwiniętego potencjału wytwórczego oraz infrastruktury, a potrzebują jedynie impulsu, który pozwoli wykorzystać ten potencjał w sposób bardziej efektywny i tworzący nowe przewagi konkurencyjne. Kraje Europy Środkowej i Wschodniej (także Polska) z uwagi na niedorozwój infrastruktury podstawowej będą mogły włączyć się do tego rodzaju działań w ograniczonym stopniu. W związku z tym istnieje obawa, że realizacja strategii „Europa 2020” może jeszcze pogłębić istniejący obecnie w ramach Unii podział na kraje, które w szerokim zakresie rozwijają zaawansowane technologie i wdrażają innowacje oraz państwa, które są importerami nowoczesnej myśli technicznej i co najwyżej mogą stanowić rezerwar wysoko kwalifikowanych zasobów pracy<sup>29</sup>. Występowanie takiego podziału potwierdza istnienie silnie ujemnego dla nowych państw UE salda w wymianie z krajami „piętnastki” w zakresie zaawansowanych technologicznie wyrobów.

Nie ulega wątpliwości, że Unia Europejska, jeśli chce nadal odgrywać istotną rolę w świecie, musi odpowiedzieć na wyzwania związane z globalizacją, zmianami klimatycznymi, kurczeniem się zasobów nieodnawialnych oraz niekorzystnymi zjawiskami demograficznymi. Zdaniem Polski, uczyni to skutecznie tylko wtedy, gdy będzie zdolna do zmniejszenia wewnętrznego zróżnicowania, zwłaszcza pod względem poziomu rozwoju gospodarczego<sup>30</sup>. Proces zmniejszania dysproporcji rozwojowych Polski w stosunku do państw „piętnastki” uwarunkowany jest w dużej mierze dostępem do unijnych funduszy strukturalnych.

Pod wpływem stanowiska Polski wobec strategii „Europa 2020” dodano liczne odniesienia dotyczące spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, a także potrzeby rozwoju infrastruktury jako jednego z „wąskich gardeł” wzrostu konkurencyjności Unii Europejskiej<sup>31</sup>. Można zatem powiedzieć, że w sen-

<sup>29</sup> T. G. Grosse: *Przyszłość polityki spójności UE...*, op.cit., s. 6.

<sup>30</sup> Zob. np. odpowiedź Mikołaja Dowgielewicza – sekretarza stanu w byłym Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej (z 14.12.2009 r.) na interpelację nr 12653 w sprawie planowanej reformy budżetu Unii Europejskiej, s. 1., <<http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/3E5BE2BE>>.

<sup>31</sup> Wśród innych korzystnych dla Polski zmian, wprowadzonych w poprawionej wersji strategii „Europa 2020”, można wskazać nowy sposób pokazywania postępów w realizacji celów strategii, uwzględnienie aspektów efektywności i selektywności nakładów na prace B+R oraz powiązanie wzrostu zatrudnienia ze spadkiem ubóstwa (rozumianego jako wielowymiarowe wykluczenie). M. Boni: *Jakiej europejskiej strategii...*, op.cit., s. 10.

sie formalnym problematyka interesująca nowe państwa członkowskie została uwzględniona w strategii w znacznie szerszym zakresie w porównaniu z początkową wersją dokumentu. Inną sprawą jest jednak, w jakim stopniu zapisy te znajdują praktyczne odzwierciedlenie w decyzjach dotyczących wieloletniego budżetu Unii na okres po 2013 r., zwłaszcza w kontekście stanowiska Komisji Europejskiej, że wydatki z budżetu unijnego powinny koncentrować się na projektach kreujących „europejską wartość dodaną” i ściśle powiązanych z celami strategii „Europa 2020”. W praktyce chodzi zatem o umożliwienie zwiększonego finansowania przedsięwzięć dotyczących zaawansowanych technologii, innowacji, wzrostu zatrudnienia, rozwoju zasobów ludzkich, wsparcia unijnej polityki energetycznej (ukierunkowanej na technologie niskoemisyjne, oszczędzanie zasobów naturalnych i bezpieczeństwo energetyczne), a także wzmocnienia wymiaru zewnętrznego polityk europejskich<sup>32</sup>.

W tej sytuacji – wobec dążenia wielu państw Unii, w tym zwłaszcza tak zwanych płatników netto, do ograniczenia swoich zobowiązań wobec wspólnego budżetu, co było już widoczne podczas dyskusji nad obowiązującą obecnie perspektywą finansową na lata 2007–2013 – prawdopodobne jest, że zajdzie konieczność poszukiwania oszczędności wydatków w innych pozycjach budżetu, szczególnie dotyczących wspólnej polityki rolnej oraz polityki spójności.

Dlatego wiodącym celem w debacie na temat zasad i kształtu nowego wieloletniego budżetu UE na okres po 2013 r., której kluczowa faza przypadnie na lata 2011–2012 (a więc także na okres prezydencji polskiej), powinno być:

1. Przekonywanie unijnych partnerów o potrzebie odwrócenia tendencji do ograniczania wspólnego budżetu Unii, widocznej od 2000 r. (wielkość budżetu w relacji do PKB Unii maleje i obecnie wynosi około 1%). W tym kontekście ważne jest także to, że sukcesywnie wzrasta liczba i koszt rabatów oraz ulg, które przysługują zamożnym państwom członkowskim we wpłatach do wspólnego budżetu. Te niekorzystne dla możliwości finansowych Unii zjawiska prawdopodobnie przybiorą jeszcze na sile w konsekwencji wyraźnego pogorszenia w 2008 r. i kolejnych latach stanu finansów publicznych w większości państw UE oraz związaną z tym koniecznością obniżenia deficytu budżetowego.

2. Przeciwwstawianie się propozycjom, które skutkowałyby utrzymaniem podziału na „stare” i „nowe” państwa Unii lub też utrudniły proces wyrównywania dysproporcji rozwojowych wewnątrz niej. Potrzeby w zakresie poprawy innowacyjności gospodarki europejskiej, ochrony klimatu czy zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego nie można przeciwstawiać potrzebie osiągnięcia we-

---

<sup>32</sup> *A reform agenda for a global Europe (reforming the budget, changing Europe)*, “The 2008/2009 EU Budget Review”, draft 06.10.2009, Brussels, s. 5-6. Por. T. G. Grosse: *Przyszłość polityki spójności UE...*, op.cit., s. 7.

wewnętrznej spójności Unii. Te kwestie nie stanowią alternatywy, ale wzajemnie się warunkują.

3. Wykazywanie skuteczności polityki spójności (przynajmniej w odniesieniu do przykładu Polski) oraz podkreślanie, że nie sprowadza się ona do wspierania biedniejszych krajów, ale jest korzystna zarówno dla największego biorcy środków wspólnotowych (Polska), jak również dla krajów, które finansują tę politykę. Na przykład, Niemcy z każdego euro wpłaconego do budżetu UE na rzecz polityki spójności w Polsce uzyskują średniorocznie 78 centów w postaci dodatkowego eksportu do naszego kraju, wywołanego realizacją projektów współfinansowanych z funduszy unijnych<sup>33</sup>. Stanowisko Polski wskazuje, że polityka spójności posiada sprawdzony w praktyce i ugruntowany system wdrażania działań prorozwojowych (tzw. *delivery mechanism*), który podlega stałemu doskonaleniu (aktualnie dąży się do jego dalszego uproszczenia) i pozwoli osiągnąć priorytety inteligentnego, i trwałego wzrostu. Polityka spójności była kluczowym narzędziem realizacji celów odnowionej w 2005 r. Strategii lizbońskiej i, zdaniem Polski, podejście takie powinno być kontynuowane i wzmacniane. Jednocześnie nasz kraj musi zabiegać, aby polityka spójności była lepiej skoordynowana z innymi politykami sektorowymi (efekt synergii) i uznana za kluczową politykę rozwojową Unii.

4. Promowanie tezy, że osiągnięcie celów strategii „Europa 2020” wymaga także silnego zaangażowania wspólnej polityki rolnej w obecnym jej kształcie. Odgrywa ona bowiem kluczową rolę w budowie zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, służąc jednocześnie stabilnemu i harmonijnemu rozwojowi Europy i państw członkowskich, szczególnie w kontekście działań dotyczących klimatu, energii oraz budowy spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej.

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



<sup>33</sup> Zob. wypowiedź Elżbiety Bieńkowskiej, minister rozwoju regionalnego, na łamach miesięcznika „Nowy Przemysł”, lipiec/sierpień 2010 r., s. 55.



# USTALENIA NIEKTÓRYCH KONTROLI

---

**Marian Paradowski**  
**Marian Zaręba**

## UWARUNKOWANIA GOSPODARKI FINANSOWEJ W SPÓLKACH GRUPY POLSKIE KOLEJE PAŃSTWOWE

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w 2009 r. z własnej inicjatywy kontrolę gospodarki finansowej spółek Grupy PKP w latach 2007–2009 (I półrocze)<sup>1</sup>. Badania odbyły się w 5 spośród 9 spółek o największych przychodach ze sprzedaży w Grupie<sup>2</sup>. Głównym celem kontroli była ocena uwarunkowań działalności zarządów poszczególnych podmiotów w zakresie prawidłowości pozyskiwania

---

<sup>1</sup> Na podstawie przepisów ustawy z 8.09.2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (DzU nr 84, poz. 948, ze zm.) rozpoczęła w 2001 r. działalność spółka „Polskie Koleje Państwowe Spółka Akcyjna” (PKP SA), wstępując we wszystkie prawa i obowiązki byłego przedsiębiorstwa państwowego PKP, w tym przejmując zaległe zobowiązania w wysokości 7,2 mld zł. W tym samym roku z PKP SA wydzielono spółki zależne. Założono, że wymienione zobowiązania zostaną spłacone przez PKP SA ze środków uzyskanych ze sprzedaży majątku, w tym głównie nieruchomości. Ze względu na trudności z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości, środki uzyskane ze sprzedaży majątku okazały się niewystarczające w stosunku do potrzeb określonych w pierwotnych harmonogramach spłaty zobowiązań. W tej sytuacji PKP SA zmuszona była do konwersji wymagalnych zobowiązań krótkoterminowych na długoterminowe oraz zaciągania kredytów i emitowania obligacji, gwarantowanych przez Skarb Państwa. Grupa PKP jest zatem strukturą łączącą spółki za pomocą związków kapitałowych. W kontrolowanej grupie kapitałowej jednostką dominującą jest PKP SA, natomiast – według stanu na koniec 2008 r. – jednostkami zależnymi (kontrolowanymi przez jednostkę dominującą) pozostałe osiem spółek tej Grupy, tj. PKP PLK SA, PKP Energetyka SA, PKP Informatyka sp. z o.o., Telekomunikacja Kolejowa sp. z o.o., PKP Linia Hutnicza Szerokotorowa sp. z o.o., PKP Szybka Kolej Miejska sp. z o.o., PKP Cargo SA oraz PKP Intercity SA. W IV kwartale 2008 r. z Grupy wyłączono spółkę PKP Przewozy Regionalne sp. z o.o., w związku z komunalizacją tej spółki.

<sup>2</sup> Tj. PKP SA, PKP PLK SA, PKP Energetyka SA, PKP Cargo SA oraz PKP Intercity SA, których udział w sprzedaży całej Grupy wynosił w 2008 r. ok. 95%.



i wykorzystywania środków finansowych oraz gospodarowania posiadanym majątkiem państwowym, a także wpływu tej działalności na ogólną sytuację ekonomiczno-finansową danej spółki oraz całej grupy kapitałowej. Skontrolowano także działalność Ministerstwa Infrastruktury związaną z realizacją rządowych strategii dotyczących transportu kolejowego i jej związku z gospodarką finansową spółek Grupy PKP.

System gospodarowania w ramach Grupy PKP został przez Najwyższą Izbę Kontroli oceniony negatywnie. Niestabilne regulacje prawne w zakresie dostępu do infrastruktury kolejowej, nierzetelne realizowanie przez spółkę dominującą ustawowego obowiązku wyposażenia spółek zależnych w majątek<sup>3</sup>, niecelowe utrzymywanie zbędnych składników majątkowych, zaniechanie prywatyzacji oraz działalność spółek Grupy w ramach jej antykonkurencyjnej struktury – nie stwarzały im warunków do prowadzenia racjonalnej gospodarki finansowej.

W rezultacie wymienionych uwarunkowań, wyniki finansowe większości spółek Grupy PKP były niezadowolające, a w okresie objętym kontrolą uległy dalszemu pogorszeniu.

### **Niezadowolające wyniki finansowe Grupy PKP oraz skontrolowanych spółek**

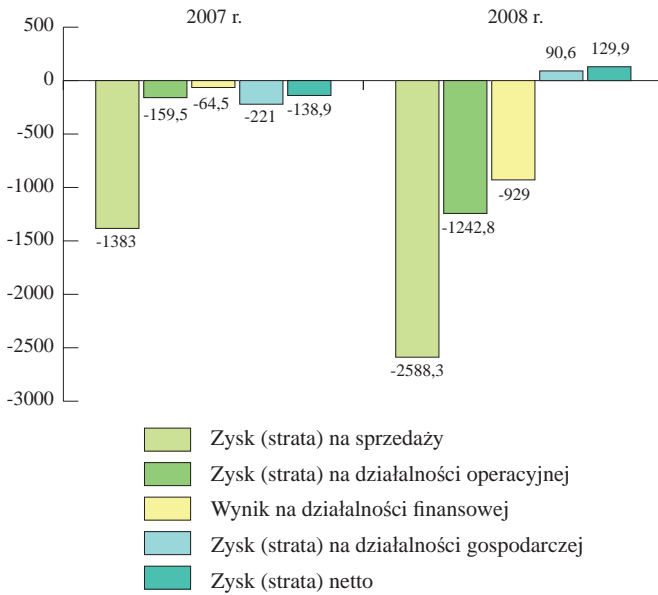
Grupa PKP nie osiągała zadowolających wyników finansowych już od momentu powstania (w 2001 r.). Ponościła straty, rosło jej zadłużenie, a między spółkami występowały zatory płatnicze. W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2007–2009 (I półrocze), sytuacja ekonomiczno-finansowa Grupy PKP nadal się pogarszała. Skonsolidowane wyniki finansowe wskazują, że w 2008 r. – w porównaniu z 2007 r. – Grupa PKP miała większą stratę na działalności podstawowej (o 1205,3 mln zł), operacyjnej (o 1083,3 mln zł) i finansowej (o 864,5 mln zł), co zilustrowano na rysunku 1. Osiągnięty w 2008 r., lepszy niż w 2007 r., wynik z działalności gospodarczej – pomimo gorszych wyników z działalności operacyjnej i finansowej – był jednak głównie skutkiem sprzedaży udziałów jednostek podporządkowanych, z których największy wpływ miało zbycie przez PKP SA udziałów PKP Przewozy Regionalne Sp. z o.o. na rzecz Skarbu Państwa (w związku z komunalizacją spółki PKP Przewozy Regionalne). Zatem lepszy wynik był głównie następstwem jednorazowych zdarzeń gospodarczych.

---

<sup>3</sup> Skutkującego koniecznością wydzierzawiania od spółki dominującej (przez spółki zależne) składników majątkowych. Nie sprzyja to również inwestowaniu w rozwój tego majątku.

Rysunek 1

### Wyniki finansowe Grupy PKP według skonsolidowanego rachunku zysków i strat (w mln zł)



Źródło: Opracowano na podstawie raportów rocznych Grupy PKP za 2007 i 2008 r. oraz wyników kontroli.

O niezadowolającej sytuacji finansowej Grupy PKP świadczy również poziom należności i zobowiązań. Na koniec 2008 r. należności ogółem wynosiły 2099,2 mln zł, z czego około 99% stanowiły należności krótkoterminowe. Zobowiązania ogółem wynosiły natomiast 11 658,7 mln zł. Przeważały wśród nich (podobnie jak w 2007 r.) zobowiązania długoterminowe (57,2%). Struktura zobowiązań Grupy PKP jest bowiem skutkiem prowadzonej od 2001 r. restrukturyzacji finansowej, która polega przede wszystkim na konwersji zobowiązań krótkoterminowych na długoterminowe<sup>4</sup>.

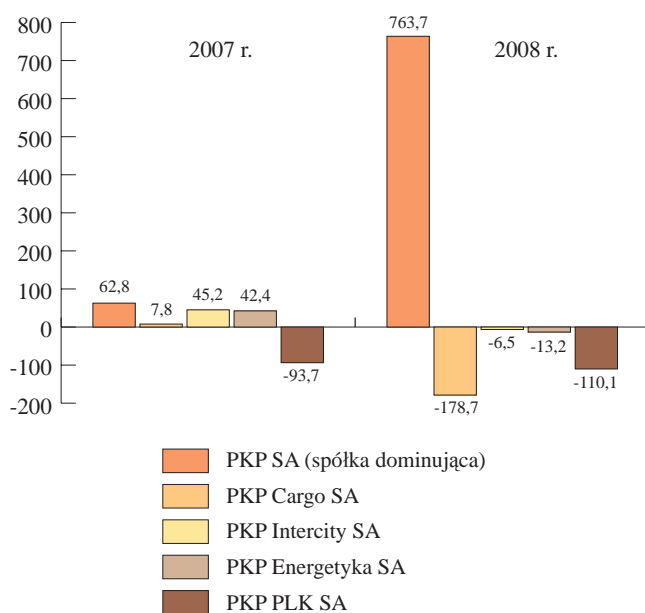
W 2008 r. – w porównaniu z 2007 r. – również znacznie pogorszyły się wyniki finansowe skontrolowanych spółek Grupy PKP. Nie pomogły wewnętrzne

<sup>4</sup> Konwersję zobowiązań w ramach restrukturyzacji finansowej Grupy PKP prowadzi głównie PKP SA. Dotyczy ono zadłużenia, które przeszło do tej spółki z byłego pp PKP.

działania naprawcze, podejmowane przez zarządy, w tym rozszerzanie asortymentu sprzedaży, redukcja kosztów i poprawa windykacji należności. Wyniki finansowe netto w latach 2007–2008 z całokształtu działalności gospodarczej tych spółek przedstawia rysunek 2<sup>5</sup>.

Rysunek 2

### Wyniki finansowe netto skontrolowanych spółek Grupy PKP (w mln zł)



Źródło: Opracowano na podstawie wyników kontroli.

We wszystkich skontrolowanych spółkach Grupy PKP występowały zobowiązania krótkoterminowe, długoterminowe oraz należności, co przedstawiono na rysunku 3. Należności długoterminowe dotyczyły tylko PKP SA; zmniejszyły się one z 10 034,3 mln zł w 2001 r. do 3318,1 mln zł w 2008 r., czyli o 66,9%. Należności te od jednostek niepowiązanych wzrosły w tym okresie prawie czterokrotnie, jednak stanowiły na koniec 2008 r. tylko 0,4% należności netto ogółem.

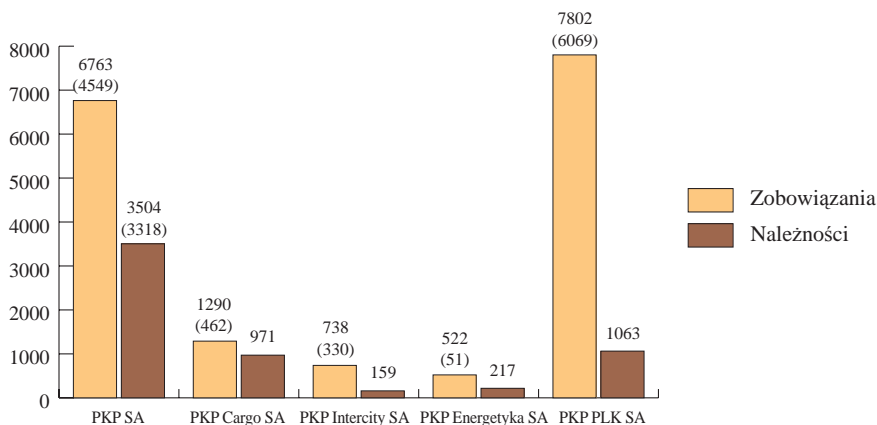
<sup>5</sup> Lepszy wynik finansowy spółki PKP SA był głównie efektem zbycia na rzecz Skarbu Państwa przez tę spółkę udziałów w spółce PKP Przewozy Regionalne.

Należności krótkoterminowe na koniec I półrocza 2009 r. wynosiły łącznie 2833 mln zł. Najwyższa ich kwota (1185 mln zł na koniec czerwca 2009 r.) dotyczyła PKP PLK SA, w tym 567 mln zł stanowiły należności przeterminowane<sup>6</sup>. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła działania zarządów spółek, mające na celu egzekwowanie należności.

W okresie objętym kontrolą systematycznie zmniejszała się zdolność spółek Grupy PKP do regulowania zobowiązań, zwłaszcza krótkoterminowych. Największe zobowiązania miała spółka PKP PLK SA (będąca zarządcą infrastruktury kolejowej). Jej zobowiązania długoterminowe powstały w wyniku podpisanej w 2001 r. umowy o dzierżawę środków trwałych od PKP SA, natomiast należności (w tym przeterminowane w wysokości 567 mln zł) wynikały z nieuregulowanych zobowiązań z tytułu opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej przez PKP Cargo SA (w kwocie 364 mln zł), PKP Intercity SA (180 mln zł) oraz spółkę PKP Przewozy Regionalne (627 mln zł).

Rysunek 3

### Zobowiązania i należności skontrolowanych spółek według stanu na koniec 2008 r. (w mln zł)\*



\* W nawiasach podano zobowiązania i należności długoterminowe.

Źródło: Opracowano na podstawie wyników kontroli.

<sup>6</sup> W ogólnej kwocie należności krótkoterminowych spółki PKP PLK przeważały należności z tytułu opłat za dostęp do infrastruktury (781 mln zł). Spośród spółek Grupy PKP należności te dotyczyły głównie PKP Cargo SA (364 mln zł) oraz PKP Intercity SA (180 mln zł). Należności krótkoterminowe w jednostkach spoza Grupy PKP na koniec I półrocza 2009 r. wynosiły 627 mln zł i przede wszystkim dotyczyły spółki PKP Przewozy Regionalne.

W ogólnej kwocie 7,2 mld zł zobowiązań krótkoterminowych i długoterminowych PKP SA (według bilansu otwarcia po komercjalizacji) zobowiązania długoterminowe (to jest o okresie wymagalności powyżej 12 miesięcy) stanowiły 47%, natomiast według stanu na koniec 2008 r. zobowiązania ogółem wynosiły prawie 6,8 mld zł, w tym zobowiązania długoterminowe stanowiły 67,3%<sup>7</sup>.

W ocenie NIK, do podstawowych przyczyn niezadowolającej sytuacji finansowej spółek Grupy PKP – niezależnie od recesji gospodarczej – należy przede wszystkim zaliczyć utrzymywanie antykonkurencyjnej struktury tej Grupy, niewykonanie ustawowego obowiązku wniesienia do spółek zależnych składników majątkowych, niestabilny system regulacji warunków dostępu do infrastruktury kolejowej, utrzymywanie zbędnego majątku oraz niewykonywanie planów prywatyzacji spółek i sprzedaży nieruchomości. Przyczyny te pozostają jednak w związku z działalnością ministrów właściwych do spraw transportu, którzy nie zapewnili odpowiednich warunków do skutecznej restrukturyzacji (organizacyjnej, finansowej i własnościowej) spółek tej Grupy.

### **Utrzymywanie antykonkurencyjnej struktury Grupy PKP**

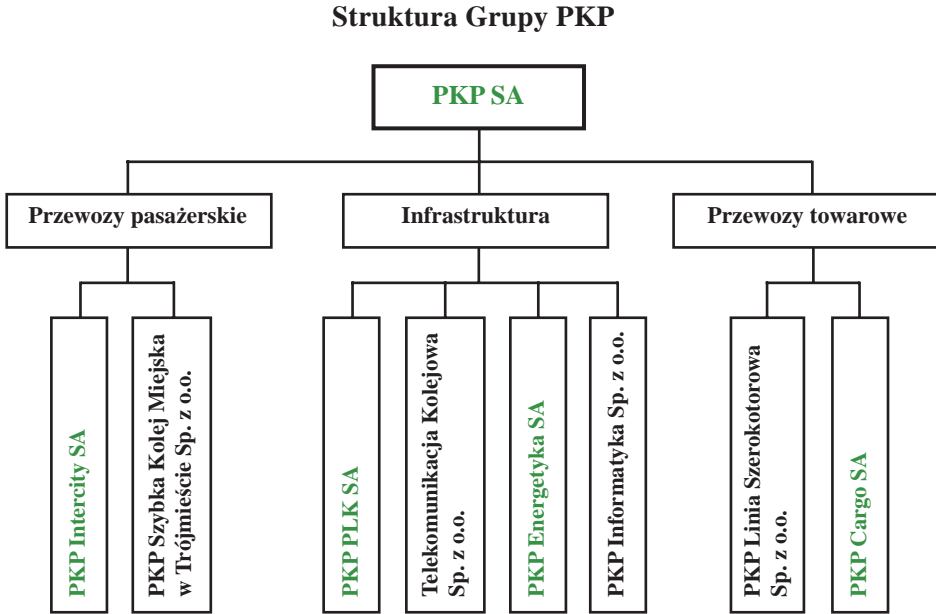
Ze szkodą dla konkurencji na rynku przewozów kolejowych pozostaje funkcjonowanie w tej samej grupie kapitałowej spółek zarządzających infrastrukturą kolejową oraz spółek przewozowych, przy jednoczesnym sprawowaniu nadzoru nad działalnością obu grup (spółek zależnych) przez spółkę dominującą – PKP SA. Strukturę tej Grupy PKP przedstawiono na rysunku 4 (według stanu na koniec 2008 r.).

W strukturze organizacyjnej Grupy PKP nie rozdzielono pod względem własnościowym zarządzania infrastrukturą kolejową od świadczenia usług przewozowych. Pozostaje to w sprzeczności z wymaganiami skutecznej konkurencji na rynku usług kolejowych. Poza tym, istniejąca struktura organizacyjna nie wymusza na spółkach poprawy efektywności gospodarowania. Wynika to, z jednej strony, z braku dostatecznych bodźców do obniżania kosztów działalności poszczególnych spółek (na przykład przez racjonalizację zatrudnienia), a z drugiej nie skłania ich – na skutek dominującej pozycji na rynku – do oferowania potencjalnym klientom odpowiedniej jakości usług.

---

<sup>7</sup> NIK pozytywnie oceniła regulowanie przez PKP SA zobowiązań z tytułu obsługi zaciągniętych kredytów i wyemitowanych obligacji – bez konieczności ich spłaty przez Skarb Państwa, który jest gwarantem spłaty tych zobowiązań na kwotę ponad 5 mld zł. Należy przy tym podkreślić, że brak spłaty jakiegokolwiek raty może skutkować postawieniem w stan natychmiastowej wymagalności (i konieczności spłaty przez gwaranta) całego zadłużenia.

Rysunek 4



Spółki objęte kontrolą

Źródło: Opracowano na podstawie danych PKP SA.

## Niewniesienie do spółek zależnych składników majątkowych

Obowiązek wniesienia do spółek zależnych przez spółkę dominującą (PKP SA) wkładów niepieniężnych w postaci składników materialnych i niematerialnych wynika z przepisów ustawy z 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”. Na przykład, zgodnie z art. 17 ust. 7 tej ustawy, PKP SA zobowiązana jest do wnoszenia do PKP PLK SA – w formie wkładów niepieniężnych – gruntów wchodzących w skład linii kolejowych, niezwłocznie po uregulowaniu stanu prawnego poszczególnych nieruchomości (będących przedmiotem umowy, o której mowa w ust. 6<sup>8</sup>).

<sup>8</sup> Stosownie do art. 17 ust. 6, grunty wchodzące w skład linii kolejowych, które nie mogą być wniesione w formie wkładu niepieniężnego z uwagi na nieuregulowany stan prawny, zostaną oddane PKP PLK przez PKP SA do nieodpłatnego korzystania na podstawie umowy.

Do czasu zakończenia kontroli PKP SA nie wykonała tego obowiązku. Mimo że według stanu na 31 marca 2009 r., aż 71,3% powierzchni działek (wchodzących w skład linii kolejowych) miało uregulowany stan prawny, nie zostały one wniesione do PKP PLK SA. Do spółki przewozowej PKP Cargo wniesiono zaledwie 0,02% nieruchomości niezbędnych do jej funkcjonowania, zaś do spółki PKP Intercity – 0,25%.

W rezultacie niewykonania powyższego obowiązku<sup>9</sup>, spółki zależne zmuszone są do dzierżawienia majątku od PKP SA. Wpływa to negatywnie na jego stan techniczny, ponieważ dzierżawcy nie są zainteresowani inwestowaniem w utrzymanie i rozwój użyczonego mienia. Jest to również jedną z przyczyn degradacji technicznej infrastruktury kolejowej<sup>10</sup>. Negatywnym skutkiem tego zjawiska jest także konieczność płacenia przez spółki zależne (na rzecz PKP SA) czynszu za dzierżawę majątku. Ponadto brak prawa własności użytkowanego majątku skutkuje zaniżeniem kapitału zakładowego spółek, co obniża ich zdolność kredytową. Koszty dzierżawy, które poniosły skontrolowane spółki zależne w okresie objętym kontrolą, były nie mniejsze niż 660 mln zł. Ograniczało to dodatkowo możliwości ich rozwoju. Jednocześnie, koszty te stanowiły przychody spółki dominującej (PKP SA), która w ten sposób „poprawiała” swój wynik finansowy.

Ponadto, pomimo 9-letniego okresu obowiązywania przepisów wymienionej ustawy, nie został określony zakres wyposażenia poszczególnych spółek w majątek niezbędny do prowadzenia ich statutowej działalności. Dopiero w czerwcu 2006 r. Zarząd PKP SA powołał Zespół ds. dokonania oceny alokacji majątku trwałego PKP SA pod kątem jego przydatności dla poszczególnych spółek Grupy PKP. Po upływie ponad 3 lat od powołania Zespołu oraz upływu pierwotnego terminu określenia infrastruktury kolejowej i innych nieruchomości niezbędnych do prowadzenia działalności przez spółki Grupy PKP – nie zostały w pełnym zakresie przedstawione propozycje sposobu i zakresu wyposażenia poszczególnych spółek w majątek.

<sup>9</sup> Główną przyczyną niewykonania omawianego obowiązku (nałożonego ustawą o komercjalizacji) jest konieczność (w obecnym stanie prawnym) poniesienia przez PKP SA wysokich kosztów podatkowych. Poniesienie tych wydatków miałoby z kolei negatywny wpływ na realizację przez tę spółkę zadań, dotyczących spłaty zadłużenia po byłym przedsiębiorstwie państwowym PKP. W *Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013* zakładano, że 1.01.2008 r. wejdą w życie zmiany ustawy o komercjalizacji, dotyczące m.in. zwolnienia PKP SA z podatku dochodowego od wartości wnoszonych aportów do spółek zależnych. Stosowny projekt zmian tej ustawy, który byłby zgodny z prawem wspólnotowym, nie został – do czasu zakończenia kontroli – przesłany do Sejmu RP.

<sup>10</sup> Spośród aktualnie eksploatowanych ok. 19 tys. km linii kolejowych w dobrym stanie technicznym jest 37%, natomiast aż 25% znajduje się w stanie niezadowolającym. W rezultacie na ok. 40% linii kolejowych pociągi nie mogą przekroczyć szybkości 80 km/godz., a na 9% tych linii prędkość przejazdu nie może być większa niż 40 km/godz.



W związku z nieskutecznym wnoszeniem przez spółkę dominującą składników majątkowych do spółek zależnych, negatywnie należy ocenić również działalność kolejnych ministrów właściwych do spraw transportu<sup>11</sup>. Ministrowie nie zapewnili PKP SA warunków do wykonania obowiązków wynikających z treści ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”<sup>12</sup>.

### **Niestabilny system warunków dostępu do infrastruktury kolejowej**

Istotnym utrudnieniem w planowaniu wydatków przewoźników kolejowych, zarówno z Grupy PKP, jak i pozostałych, były coroczne zmiany zasad naliczania opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej, dokonywane przez ministrów właściwych do spraw transportu na podstawie rozporządzeń wydawanych na podstawie art. 35 ustawy z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym<sup>13</sup>. Taki system regulacji warunków dostępu do infrastruktury kolejowej nie sprzyja skutecznej konkurencji, ponieważ stawia w pozycji uprzywilejowanej podmioty z Grupy PKP. W okresie objętym kontrolą stosowano zasadę niskich stawek dostępu dla przewozów pasażerskich, co miało generować niskie dotacje budżetowe do tych przewozów oraz względnie wysokie stawki w przewozach towarowych.

W odniesieniu do przewozów pasażerskich wysokość omawianych opłat ustalana była przez PKP PLK SA corocznie, z uwzględnieniem kwoty dotacji z budżetu państwa na remonty i utrzymanie infrastruktury. W wypadku przewozów towarowych zbyt wysokie stawki dostępu ograniczają w dłuższym okresie popyt i źle służą polityce transportowej państwa, ponieważ przyczyniają się do spadku udziału przewozów towarowych transportem kolejowym w przewozach towarów ogółem transportem lądowym, a także negatywnie wpływają na atrakcyjność Polski jako kraju tranzytu kolejowego.

---

<sup>11</sup> Minister właściwy do spraw transportu (Minister Infrastruktury) jest jednocześnie Walnym Zgromadzeniem Wspólników PKP SA.

<sup>12</sup> Zgodnie z założeniami *Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013*, stosowne zmiany w tej ustawie (dotyczące m.in. realokacji majątku między spółkami Grupy PKP oraz zwolnienia PKP SA z podatku dochodowego od wnoszonych aportów do spółek zależnych) miały wejść w życie 1.01.2008 r. Przygotowany przez Ministerstwo Infrastruktury pierwszy projekt zmian został przyjęty przez Radę Ministrów 28.02.2008 r., jednak – ze względu na ewentualność nieuzyskania notyfikacji Komisji Europejskiej (projekt zawierał propozycje rozwiązań, które mogły stanowić pomoc publiczną) – ministerstwo podjęło decyzję o podjęciu prac nad nowym projektem, który nie będzie wymagał opracowania programu pomocowego. W rezultacie, dopiero 14.08.2009 r. projekt ten został przekazany do rozpatrzenia Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

<sup>13</sup> DzU z 2007 r., nr 16, poz. 94, ze zm.

Koszty dostępu do infrastruktury stanowią około 25% całkowitych kosztów przewoźników. W tej sytuacji zmiany w zasadach opłat za dostęp do infrastruktury utrudniają im prowadzenie stabilnej polityki zarówno w ramach wewnętrznych regulacji dotyczących organizacji przewozów i ruchu kolejowego, jak i regulacji procesów przewozowych pod kątem polityki w umowach z klientami. Brak uregulowań umożliwiających ustalanie dla przewoźników kolejowych stawek dostępu do infrastruktury na okresy wieloletnie, w wysokości zapewniającej konkurencyjność z transportem drogowym, może być również jedną z barier prywatyzacji spółek kolejowych. Poza tym, brak stabilizacji uregulowań utrudnia funkcjonowanie i prowadzenie polityki transportowej przez marszałków województw<sup>14</sup>. Ustalane opłaty za dostęp do infrastruktury kolejowej nie mogą służyć do wyrównywania zysków bądź premiować niższą efektywność gospodarowania, lecz powinny zachęcać do wzrostu produktywności przewozów kolejowych.

### **Utrzymywanie zbędnego majątku oraz niewykonywanie planów sprzedaży nieruchomości i prywatyzacji spółek**

W latach 2007–2008 koszty – z powodu utrzymywania majątku trwałego niewykorzystywanego do bieżącej działalności operacyjnej – wzrosły w skontrolowanych spółkach o 28,6%. Na przykład, PKP PLK SA utrzymywała nieeksploatowane odcinki linii kolejowych o łącznej długości około 1,5 tys. km. Działania tej spółki, zmierzające do wydania przez właściciela linii (to jest PKP SA) decyzji o likwidacji bądź ich wyłączeniu z przedmiotu dzierżawy, były bezskuteczne. Nieskuteczne okazały się również działania PKP SA na rzecz zagospodarowania zbędnych nieruchomości w drodze wyłonienia Towarzystwa Funduszy Inwestycyjnych (TFI), który utworzyłby Fundusz Inwestycyjny Zamknięty (FIZ), przeznaczony dla PKP SA.

Spółka PKP SA nie wykorzystała dobrej koniunktury gospodarczej na rynku nieruchomości przed recesją lat 2008/2009. W okresie objętym kontrolą nie uzyskała planowanych wpływów z omawianego tytułu. Pomimo uregulowanego stanu prawnego 302 nieruchomości, planowanych do sprzedaży w 2007 r., nie wystawiono 233 (o wartości 62,03 mln zł) z nich, zaś w 2008 r. – na 180 nieruchomości nie wystawiono do sprzedaży 108 (o wartości 164,02 mln zł). Przychody z tego tytułu w latach 2007–2008 były o 296 mln zł niższe niż planowano. Do podstawowych przyczyn niewykonania planów sprzedaży nieruchomości należy

---

<sup>14</sup> Wysokość opłat za korzystanie z infrastruktury – stosownie do art. 33 ustawy o transporcie kolejowym – ustalana była przez PKP PLK SA corocznie, z uwzględnieniem kwoty dotacji z budżetu państwa na remonty i utrzymanie infrastruktury.

brak uzgodnień z innymi spółkami Grupy PKP, a także brak zgody Ministerstwa Infrastruktury na wyłączenie gruntów z terenów zamkniętych.

Nie została także wykorzystana przez Rząd RP dobra koniunktura gospodarcza (w okresie przed recesją lat 2008/2009) na prywatyzację spółek Grupy PKP w ramach ofert publicznych, a PKP SA nie realizowała planowanych wpływów ze sprzedaży akcji i udziałów w procesie pozostałej prywatyzacji. W planach działalności na lata 2007–2009 określono wpływy ze sprzedaży akcji i udziałów (bez ofert publicznych) na poziomie 12,1 mln zł w 2007 r., 117,2 mln zł w 2008 r. i 151,3 mln zł w 2009 r. Tylko w latach 2007–2008 faktycznie uzyskane przychody z omawianego tytułu były o ponad 114 mln zł mniejsze od planowanych.

Do podstawowych przyczyn niezrealizowania zakładanych wpływów z prywatyzacji należy zaliczyć:

- odebranie PKP SA (15 grudnia 2005 r.) przez ministra właściwego do spraw prywatyzacji udzielonych pełnomocnictw do czynności prawnych związanych ze zbyciem akcji PKP Cargo SA oraz PKP Intercity SA;
- małe zainteresowanie potencjalnych inwestorów nabyciem udziałów lub akcji spółek przewidzianych do prywatyzacji, zwłaszcza z mniejszościowym udziałem PKP SA;
- konieczność uzgadniania z pozostałymi współnikami (akcjonariuszami) spółek warunków wyjścia kapitałowego PKP SA ze spółek przewidzianych do prywatyzacji.

Zarząd PKP SA przedłożył 30 kwietnia 2009 r. na walnym zgromadzeniu „Strategię prywatyzacji spółek z udziałem PKP SA”, w której założono między innymi prywatyzację w latach 2009–2010 spółki PKP Intercity i w latach 2011–2013 spółek PKP Cargo i PKP Energetyka. Należy jednak podkreślić, że jednocześnie w dokumencie tym wskazano bariery, które mogą utrudnić prywatyzację przedmiotowych spółek w zakładanym terminie.

Zaliczono do nich między innymi:

- Spadek popytu na usługi przewozowe, w związku z pogorszeniem koniunktury gospodarczej, a w konsekwencji – popytu na akcje (udziały) spółek.
- Zasady zabezpieczenia wiarygodności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych gwarancji lub poręczeń. Wiarygodności te z tytułu gwarancji lub poręczeń spłaty przez PKP SA zobowiązań wobec banków zabezpieczone są przez przewłaszczenie na rzecz Skarbu Państwa akcji i udziałów PKP SA w 15 spółkach. Łączna wartość tych akcji (udziałów), jako przedmiotu przewłaszczenia, wynosi 6,3 mld zł, a pełna wysokość zabezpieczeń, z uwzględnieniem wzrostu kursu euro, wynosi około 11 mld zł (minister właściwy do spraw finansów publicznych wymaga zabezpieczenia w 205%). Przy sprzedaży akcji lub udziałów, PKP SA

będzie zobowiązana udzielić zamiennego zabezpieczenia oraz uzupełnić przedmiot przewłaszczenia do 205% gwarantowanych zobowiązań. Zatem, dla realizacji projektów prywatyzacyjnych, dotyczących zwłaszcza dużych podmiotów Grupy PKP, niezbędne jest oddłużenie PKP SA lub zmiana sposobu zabezpieczenia gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa.

– Brak uregulowań umożliwiających ustalanie stawek dostępu do infrastruktury (na wieloletnie okresy) dla przewoźników kolejowych w wysokości zapewniającej konkurencyjność z transportem drogowym.

Ustosunkowanie się do wymienionych barier przez Ministerstwo Infrastruktury miało nastąpić do końca sierpnia 2009 r., w ramach nowelizacji „Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013”. Do czasu zakończenia kontroli „Strategia” nie została znowelizowana, a w Ministerstwie Infrastruktury trwały prace nad „Programem rozwoju transportu kolejowego do roku 2015”, który jednocześnie będzie nowelizacją poprzedniej strategii.

### **Nierealizowanie założeń rządowych rozwoju transportu kolejowego**

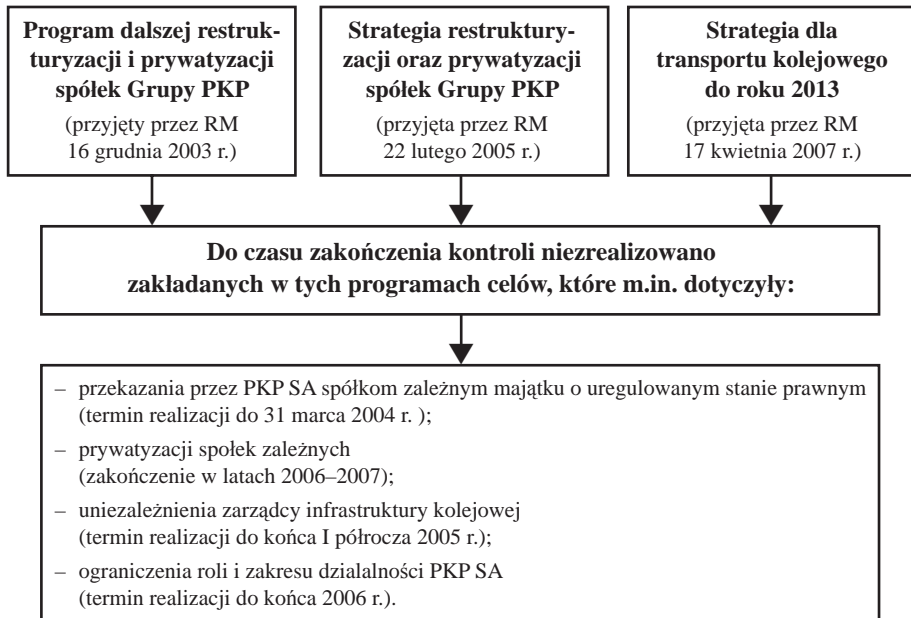
Do racjonalizacji uwarunkowań gospodarki finansowej w ramach Grupy PKP nie doprowadziło wdrażanie rządowych programów czy też strategii restrukturyzacji transportu kolejowego. Od 2001 r. wdrażano trzy takie programy, a w każdym z nich podkreślano niezadowalające tempo restrukturyzacji i prywatyzacji, powielając jednocześnie wcześniejsze, nieskuteczne rozwiązania. W konsekwencji, nie zostały osiągnięte najważniejsze cele zakładane w tych programach (strategiach), co zilustrowano na rysunku 5.

Rozpoczęta w okresie objętym kontrolą restrukturyzacja spółek kolejowych w Grupie PKP wynikała z założeń rządowej „Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013”, a także została wymuszona zarówno recesją gospodarczą na przełomie lat 2008/2009, jak i czynnikami zewnętrznymi<sup>15</sup>. W kontekście restrukturyzacji spółek Grupy PKP Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła skuteczność nadzoru ministra właściwego do spraw transportu nad wdrażaniem postanowień „Strategii”. Taka ocena wynika z niezrealizowania założeń, zwłaszcza dotyczących wydzielenia i uniezależnienia zarządcy infrastruktury kolejowej

<sup>15</sup> W latach poprzednich nie przeprowadzano restrukturyzacji spółek kolejowych m.in. z powodów społecznych. Na przykład, w listopadzie 2003 r. na spotkaniu związków zawodowych z przedstawicielami Rządu RP, pracodawców kolejowych oraz przewodniczącym Rady Nadzorczej PKP SA postanowiono m.in. odstąpić od planów podziału spółki PKP Przewozy Regionalne i przekazania samorządom kolejowych przewozów regionalnych; planów prywatyzacji PKP Cargo SA i innych spółek przewozowych (do czasu uzgodnienia ze związkami zawodowymi programu dalszej restrukturyzacji i prywatyzacji spółek Grupy PKP) oraz planów podziału zespołu drużyn trakcyjnych między różne spółki przewozowe.

Rysunek 5

### Realizacja wybranych celów restrukturyzacji spółek Grupy PKP



Źródło: Opracowano na podstawie wyników kontroli.

– PKP PLK SA – od pozostałych spółek Grupy PKP. Rozdział zarządcy infrastruktury kolejowej (mającego cechy naturalnego monopolu) od przewoźników jest niezbędny z punktu widzenia realizacji równych warunków konkurencji<sup>16</sup>. Ponadto, minister infrastruktury, mimo upływu dwóch lat od przyjęcia „Strategii”, nie podjął nawet działań zmierzających do opracowania koncepcji funkcjonowania zarządcy infrastruktury kolejowej. W konsekwencji, PKP PLK SA – jako podmiot zarządzający liniami kolejowymi i innymi obiektami – nie miał, do czasu zakończenia kontroli, właścicielskiego umocowania prawnego do zarządzania omawianą infrastrukturą. Wynikający z obecnych uregulowań praw-

<sup>16</sup> Z tego punktu widzenia, zadaniem zarządcy infrastruktury powinno być jej udostępnianie na równych warunkach wszystkim koncesjonowanym przewoźnikom, niezależnie od ich struktury własnościowej. Przeszkodą dla rozwoju konkurencji jest także utrzymywanie pod kontrolą PKP Cargo SA części infrastruktury kolejowej, w tym infrastruktury przeładunkowej na wielu stacjach kolejowych.

nych status tej spółki – jedynie jako użytkownika linii kolejowych (na podstawie umów odpłatnego korzystania), nie zapewnia warunków do pełnej realizacji obowiązków określonych w ustawie o transporcie kolejowym, to jest ponoszenia odpowiedzialności za jej rozwój i utrzymanie infrastruktury kolejowej w stanie zapewniającym bezpieczeństwo ruchu.

Z powodu braku konsekwencji działań kolejnych ministrów właściwych do spraw transportu, w procesie wdrażania wymienionych programów (strategii) nie doprowadzono do podniesienia konkurencyjności kolejnictwa w stosunku do pozostałych rodzajów transportu, rozładowania zatorów płańniczych wewnątrz Grupy PKP, wyposażenia spółek zależnych w majątek niezbędny do prowadzenia działalności statutowej oraz prywatyzacji spółek wchodzących w skład Grupy PKP, w tym PKP Cargo SA, PKP Intercity SA i PKP Energetyka SA. Zatem dotychczasowe działania na rzecz poprawy efektywności funkcjonowania Grupy PKP nie rozwiązały podstawowych problemów ekonomiczno-finansowych transportu kolejowego w Polsce.

### **Efekty działań Najwyższej Izby Kontroli**

W wyniku przeprowadzonej kontroli, NIK skierowała do ministra infrastruktury wystąpienie pokontrolne zawierające stosowne wnioski, które między innymi dotyczyły finalizacji prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy z 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego PKP i opracowania koncepcji funkcjonowania zarządcy infrastruktury kolejowej (PLK SA). Minister poinformował Izbę, że projekt ustawy został skierowany do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, a sprawy związane z funkcjonowaniem zarządcy infrastruktury kolejowej zostaną uwzględnione w opracowywanym dokumencie „Program rozwoju transportu kolejowego do roku 2015”, który będzie stanowił aktualizację „Strategii dla transportu kolejowego do roku 2013”.

Wnioski pokontrolne adresowane do zarządów spółek Grupy PKP dotyczyły zasadności podjęcia działań na rzecz obniżania kosztów ich funkcjonowania, przyspieszenia pozbywania się zbędnego majątku oraz ograniczania dzierżawy składników majątkowych od innych spółek Grupy PKP. Zarządy skontrolowanych spółek poinformowały Izbę, że podjęły stosowne działania w celu racjonalizacji kosztów funkcjonowania tych podmiotów, w tym przez uproszczenie ich wewnętrznej struktury organizacyjnej.

W *Informacji o wynikach kontroli gospodarki finansowej spółek Grupy PKP*<sup>17</sup> sformułowano kolejne wnioski pod adresem ministra infrastruktury, które dotyczyły potrzeby podjęcia stosownych działań mających na celu:

– zwiększenie nadzoru nad działalnością spółki dominującej (PKP SA) oraz zapewnienie tej spółce prawno-ekonomicznych warunków do realokacji majątku do spółek zależnych;

– stabilizację zasad ustalania opłat z tytułu dostępu do infrastruktury kolejowej;

– organizacyjne i własnościowe wydzielenie ze struktury Grupy PKP zarządcy infrastruktury kolejowej;

– ograniczanie zakresu działalności PKP SA w miarę postępującej prywatyzacji spółek Grupy PKP oraz sprzedaży zbędnego majątku.

W wyniku kontroli zostały rozpoznane główne systemowe przyczyny złej sytuacji ekonomicznej spółek Grupy PKP oraz bariery w prowadzeniu przez nie racjonalnej gospodarki finansowej. Spółkom zależnym nie stworzono bowiem odpowiednich warunków w stosunku do oczekiwań. Dotychczasowe działania rządu w tym zakresie nie rozwiązały zaś najważniejszych problemów transportu kolejowego w Polsce.

*Marian Paradowski  
Marian Zaręba, wicedyrektor,  
Departament Komunikacji  
i Systemów Transportowych NIK*

---

<sup>17</sup> Nr ewid.: 1/2010/P09059/KKT.



**Maria M. Gostyńska**

## **FUNKCJONOWANIE ZAKŁADÓW OPIEKUŃCZO-LECZNICZYCH**

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę funkcjonowania zakładów opiekuńczo-leczniczych<sup>1</sup>, które są formą stacjonarnej opieki długoterminowej. Przyczyną podjęcia kontroli były sygnały, jakie pojawiały się w mediach o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu tych zakładów oraz trzy skargi na ten temat, które wpłynęły do NIK (w latach 2006–2008).

Zadaniem zakładu opiekuńczo-leczniczego (zwanego dalej również „ZOL” lub „zakład”) jest okresowe lub stałe objęcie całodobową pielęgnacją i kontynuacją leczenia osób, które przebyły „ostrą fazę leczenia szpitalnego”, mają ukończony proces diagnozowania, leczenia operacyjnego lub intensywnego leczenia zachowawczego i nie wymagają już dalszej hospitalizacji. Warunkiem skierowania tych osób do ZOL jest jednak ocena ich zdolności do samoobsługi, kwalifikująca do dalszego udzielania im świadczeń zdrowotnych. Ocenę tę wyraża się w międzynarodowej skali Barthel, która nie może przekroczyć 40 punktów (stan „średnio ciężki” i „bardzo ciężki”). Wprowadzenie zmodyfikowanej skali Barthel, według której Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ) finansuje świadczenia udzielane pacjentom, którzy uzyskali od 0 do 40 punktów, ma na celu zapewnienie jak największej liczbie ubezpieczonych dostępności świadczeń opieki długoterminowej oraz wyeliminowanie przypadków pozostawania w ZOL osób, które nie wymagają już tych świadczeń i powinny być wypisane do domu bądź skierowane do domu pomocy społecznej. O skierowaniu i leczeniu w publicznych

---

<sup>1</sup> Por. *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania zakładów opiekuńczo-leczniczych*, marzec 2010 r., nr ewid. 33/2010/P/09/090/KPZ.

zakładach opiekuńczo-leczniczych decydują organy administracji samorządowej (wydając odpowiednią decyzję administracyjną)<sup>2</sup>.

Celem kontroli była ocena działań kierowników jednostek administracji samorządowej oraz zakładów opiekuńczo-leczniczych, podejmowanych na rzecz osób wymagających długotrwałych świadczeń zdrowotnych. Zbadano: procedurę kwalifikowania i kierowania pacjentów do ZOL, procedurę ich przyjmowania i rzetelność prowadzenia dokumentacji medycznej, finansowanie kosztów organizacji i realizacji opieki lekarsko-pielęgniarskiej, finansowanie kosztów pobytu chorych, warunki socjalno-bytowe.

Kontrole przeprowadzono w 33 ZOL, w tym – w 19 publicznych i 14 niepublicznych<sup>3</sup>. Uczestniczyli w nich – na wniosek Najwyższej Izby Kontroli – kontrolerzy z Narodowego Funduszu Zdrowia.

### **Kwalifikowanie i kierowanie pacjentów do placówek**

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła działania związane z kwalifikowaniem i kierowaniem pacjentów do zakładów opiekuńczo-leczniczych. Ich skutkiem było ograniczenie dostępności placówek; w efekcie jedni przebywali w nich przez wiele miesięcy, a nawet lat – mimo że ich stan zdrowia tego nie wymagał, a innych wielomiesięczne oczekiwanie na miejsce zmuszało do zapewnienia sobie innego rodzaju opieki.

Wyniki kontroli wykazały, że żaden ze skontrolowanych organów kierujących<sup>4</sup> pacjentów do publicznego ZOL nie przestrzegał trybu postępowania przy wydawaniu decyzji w tym zakresie (skala i rodzaj tych nieprawidłowości były różne w odniesieniu do każdego z nich). Stwierdzono między innymi przetrzymywanie wniosków przed wydaniem decyzji o skierowaniu do zakładu. Na przykład, w jednym ze starostw powiatowych okres ten wynosił od 20 do 154 dni. Tym samym pacjenci do ostatniej chwili nie wiedzieli, czy i kiedy zostaną przyjęci. Stwierdzono również, że decyzje wydawane były na podstawie niekompletnych i/lub nieaktualnych dokumentów, niezbędnych do rozpatrzenia wniosku

---

<sup>2</sup> Skierowanie do publicznego zakładu opiekuńczo-leczniczego wydaje w drodze decyzji administracyjnej organ, który utworzył zakład – zgodnie z rozporządzeniem ministra zdrowia i opieki społecznej z 30.12.1998 r. w sprawie sposobu i trybu kierowania osób do zakładów opiekuńczo-leczniczych i pielęgnacyjno-opiekuńczych oraz szczegółowych zasad ustalania odpłatności za pobyt w tych zakładach (DzU nr 166, poz. 1265); zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie ZOL” (por. § 1 ust. 1).

<sup>3</sup> Kontrole przeprowadzono również w 18 jednostkach administracji samorządowej i 2 powiatowych centrach pomocy rodzinie, wydających decyzje o skierowaniu do ZOL.

<sup>4</sup> Organ kierujący – zwany również „organem założycielskim” lub „urzędem”.

o skierowanie do ZOL (w 8 urzędach). Lekarze wyznaczeni do ich opiniowania nie przestrzegali 14-dniowego terminu sporządzenia owych opinii oraz nie przekazywali ich niezwłocznie do organu kierującego (zwłaszcza gdy lekarze ci byli pracownikami ZOL). Opóźnienia wynosiły nawet do 8 miesięcy. Niekiedy opinii takiej w ogóle nie było lub była nierzetelna, co w połączeniu z niewłaściwym jej sporządzeniem przez lekarzy wystawiających wnioski powodowało, że zapisy wskazywały na potrzebę umieszczenia pacjenta w ZOL (na przykład z uwagi na sytuację socjalno-bytową), a nie wynikały z faktycznego stanu jego zdrowia. Świadczyły o tym ogólne sformułowania lekarza opiniującego, w rodzaju: „niewydolność krążenia”, „cukrzyca”, „nadciśnienie tętnicze” – a więc schorzenia często występujące u większości ludzi, szczególnie w podeszłym wieku (według oceny kwalifikującej do ZOL rzędu nawet 70-85 punktów w skali Barthel).

Niektóre urzędy tolerowały nagminnie stosowaną przez ZOL praktykę przyjmowania pacjentów przed wydaniem decyzji kierującej do zakładu. W tych wypadkach decyzje nie spełniały funkcji skierowania, ale sankcjonowały zaistniały stan faktyczny. W efekcie organ kierujący akceptował nielegalny pobyt pacjentów w ZOL, ponieważ nie mógł odmówić wydania decyzji, ani też wydać decyzji odmownej. Stwierdzono również, że decyzje wydano także osobom, które już zakończyły pobyt w ZOL.

Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie ZOL, osoba skierowana powinna być przyjęta do zakładu nie później niż w terminie 12 miesięcy od dnia wydania skierowania. Dlatego też ZOL, do których przyjmowano pacjentów na stałe lub wielokrotnie przedłużano im pobyt czasowy, wstrzymywały przesyłanie pełnej dokumentacji do organu kierującego, aby opóźnić wydanie decyzji.

Urzędy (wszystkie) nie egzekwowały skutecznie od kierowników podległych zakładów opiekuńczo-leczniczych wykonywania obowiązku (wynikającego z rozporządzenia w sprawie ZOL) informowania o przyjęciu do zakładu skierowanego pacjenta. Brak takiej informacji pozbawiał urząd wiedzy o faktycznym czasie oczekiwania i o przestrzeganiu kolejności przyjęć.

Organy kierujące nie prowadziły ewidencji osób oczekujących na przyjęcie, ponieważ przepisy (rozporządzenie w sprawie ZOL, ustawa o zakładach opieki zdrowotnej) nie nakładają na nie takiego obowiązku. W ocenie NIK, nie pozwala to w pełni kontrolować wykorzystania i przydzielania wolnych miejsc. Pomimo braku stosownych uregulowań w tym zakresie, Izba stoi na stanowisku, że posiadanie aktualnych informacji na ten temat pozwoliłoby na sprawniejsze zarządzanie skierowaniami i wykorzystanie miejsc w zakładach, jak również lepszą bieżącą obsługę zainteresowanych.

Decyzje o skierowaniu pacjentów do zakładów opiekuńczo-leczniczych o profilu ogólnym wydawane były w większości wypadków (70%) na czas określony do 6 miesięcy (taki okres pobytu z reguły pozwala na poprawienie stanu zdrowia i powrót do środowiska). Chorzy kierowani byli do ZOL również na pobyt stały (30%). Wyniki kontroli wykazały, że czas pobytu, określony w decyzji organu kierującego, nie zawsze był zgodny ze wskazanym przez lekarza opiniującego stan zdrowia na podstawie dołączonej dokumentacji medycznej. Decyzję podejmował urząd na etapie przygotowywania treści decyzji o skierowaniu do ZOL (lekarz mógł tylko zalecić czas pobytu pacjenta, co nie zawsze było brane pod uwagę).

Ustalono, że organ kierujący wydawał również decyzje przedłużające pobyt w zakładzie pacjentom przebywającym tam na podstawie wcześniejszych decyzji. Nadmienić jednak należy, że wydawanie decyzji o przedłużeniu pobytu (24,4%), jak również decyzji wydawanych na pobyt stały (30%) nie było uzasadnione stanem zdrowia pacjentów – jak wynika z ustaleń kontroli (co najmniej 19,8% badanej dokumentacji medycznej). W efekcie następowała „blokada” przyjęć kolejnych osób, a rotacja następowała najczęściej w związku ze zgonem albo rezygnacją z dalszego przebywania. Następstwem było wydłużanie się czasu oczekiwania na miejsce (nawet do 10-12 miesięcy).

Dla większości pacjentów (70%) decyzja przedłużająca dotychczasowy pobyt w ZOL była kolejną z rzędu (nawet ósmą), co sprawiało, że niektórzy z nich przebywali tam nieprzerwanie kilka lat (od trzech do dziesięciu), a inni z listy oczekujących nie mogli doczekać się na miejsce.

Stan ten przeczy idei funkcjonowania zakładów opiekuńczo-leczniczych, które z założenia mają przede wszystkim sprawować opiekę lekarsko-pielęgniarską nad pacjentami do czasu poprawy ich stanu zdrowia, po czym powinni oni wrócić do rodziny lub być kierowani do domów pomocy społecznej.

### **Przyjmowanie pacjentów i ewidencja osób oczekujących**

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła również nieprzestrzeganie obowiązujących procedur przy przyjmowaniu pacjentów do zakładów opiekuńczo-leczniczych, co także było – w pewnym stopniu – następstwem nieprawidłowego kwalifikowania i kierowania do nich przez organy administracyjne wydające stosowne decyzje. Stwierdzono bowiem, że do publicznych ZOL przyjmowani byli pacjenci przed wydaniem skierowania lub w ogóle bez skierowania, jak również mimo odmownej decyzji o skierowaniu (w 10 zakładach). Przyjmowano także pacjentów sklasyfikowanych w zakresie samoobsługi powyżej 40 punktów w skali Barthel (w 6 zakładach), a także z chorobą nowotworową, mimo że kwalifikowali się do opieki paliatywnej lub hospicyjnej (w 4 zakładach).

W niepublicznych ZOL decyzję o przyjęciu pacjenta podejmował dyrektor zakładu w porozumieniu z lekarzem tej placówki (na podstawie dokumentacji określonej w rozporządzeniu w sprawie ZOL)<sup>5</sup>. Gdy udzielane pacjentom świadczenia zdrowotne miały być finansowane ze środków NFZ – warunkiem przyjęcia było zgromadzenie pełnej dokumentacji medycznej wymienionej w rozporządzeniu w sprawie ZOL i przestrzeganie zasad określonych w rozporządzeniach prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia (pacjenci sklasyfikowani poniżej 40 punktów w skali Barthel oraz bez chorób nowotworowych). Jeżeli warunki te nie były spełnione, pacjent mógł być przyjęty na tak zwane miejsce komercyjne i wtedy pełne koszty pobytu (świadczeń zdrowotnych, wyżywienia i zakwaterowania) pokrywał z własnych środków (około 2-3 tys. zł miesięcznie). W tych wypadkach z pacjentami (lub reprezentującymi ich osobami) zakład zawierał umowę, w której określano czas pobytu, warunki odpłatności, prawa i obowiązki, zakres świadczonych usług oraz postanowienie, że pacjentowi nie przysługuje roszczenie o zmniejszenie należności za pobyt w razie jego nieobecności (przepustka, pobyt w szpitalu). Należy zwrócić uwagę, że personel, który realizuje umowę z NFZ, zajmuje się w trakcie dyżurów wszystkimi pacjentami – czynności lekarskie i pielęgniarskie wykonywane są przez te same osoby w tym samym czasie wobec wszystkich pensjonariuszy – zarówno przyjętych w ramach umowy z NFZ, jak i komercyjnych.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła – po kątem legalności i rzetelności – sposób prowadzenia list osób oczekujących na przyjęcie do ZOL. Nie gwarantował on bowiem poszanowania zasad sprawiedliwego, równego i przejrzystego dostępu do świadczeń zdrowotnych (poprawiano na przykład – także przy użyciu korektora – dane osób oczekujących na przyjęcie, daty wpisów, termin realizacji świadczenia). Z powodu braku na listach niektórych informacji o osobach skierowanych trudno było – a czasem wręcz niemożliwe – określić liczbę zainteresowanych aktualnie oczekujących na przyjęcie do ZOL oraz ustalić – nawet w przybliżeniu – okres oczekiwania.

Sprzyjało to przyjmowaniu do zakładów pacjentów poza kolejnością (przynajmniej w 15 ZOL spośród 22, w których były listy oczekujących – 68,2%); nie dotyczyło jednak sytuacji określonych w rozporządzeniu w sprawie ZOL, to jest wypadków nagłych, wynikających ze zdarzeń losowych i uzasadnionych stanem zdrowia pacjenta. Na wolne miejsca nie przyjmowano kolejnych pacjentów z listy

---

<sup>5</sup> Do 30.08.2009 r. wynikało to z praktyki, natomiast od 31.08.2009 r. usankcjonowano to w rozporządzeniu ministra zdrowia z 30.08.2009 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu świadczeń pielęgnacyjnych i opiekuńczych w ramach opieki długoterminowej (DzU nr 140, poz. 1147, ze zm.); zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie świadczeń gwarantowanych” (§ 5 ust. 4).

oczekujących, lecz innych, według własnego uznania. Zdaniem NIK, działania takie, poza naruszeniem zasady legalizmu, mogą również sprzyjać powstawaniu różnych negatywnych zjawisk, w tym korupcji.

Ujawniono, że na listę oczekujących wpisywani byli chorzy już w chwili złożenia wniosku o wydanie skierowania do ZOL (to jest przed wydaniem decyzji w tej sprawie), co mogło sugerować „rezerwację” miejsca. W jednym z zakładów, na przykład, analiza wpisów zawartych w „księdze oczekujących” i 72 decyzji o skierowaniu do placówki wykazała, że wszystkie osoby, których te decyzje dotyczyły, wpisane zostały na listę oczekujących przed datą ich wydania oraz że pacjenci przyjmowani byli poza kolejnością wynikającą z daty decyzji i daty wpisania na listę oczekujących (nie było żadnej adnotacji uzasadniającej przyjęcie w taki sposób). W innym z publicznych zakładów, w okresie objętym kontrolą przebywało 319 pacjentów, ale żadnemu z nich nie przekazano w sposób udokumentowany informacji o kolejności na liście oczekujących oraz pisemnej informacji o terminie przyjęcia do ZOL. Spośród nich 14 pacjentów przyjęto przed wydaniem skierowania, 5 bez skierowania, a 7 nie zostało nawet wpisanych na listę oczekujących.

W 11 zakładach opiekuńczo-leczniczych nie prowadzono list osób oczekujących, ponieważ – jak wyjaśniano – zainteresowani przyjmowani byli na bieżąco. Jednak te wyjaśnienia w konfrontacji z ustaleniami nie były przekonujące. W jednym z zakładów złożone przez pacjentów wnioski o skierowanie do placówki leżały nigdzie nieewidencjonowane do czasu aż w tym zakładzie zwolniło się miejsce (najczęściej w wyniku zgonu któregoś z dotychczasowych pacjentów). Dopiero wtedy przekazywano je (po sprawdzeniu, czy są jeszcze aktualne) do organu kierującego (założycielskiego), który następnie wydawał decyzję o skierowaniu.

Stwierdzono również pojedyncze przypadki przyjmowania do zakładów poza kolejnością podopiecznych pomocy społecznej, na prośbę ośrodków pomocy społecznej. Osoby te na czas wydania decyzji o umieszczeniu ich w domu pomocy społecznej kierowano do zakładu. W tym celu kompletowano dokumentację niezbędną do wydania decyzji o skierowaniu, aby spełnione były wymagania określone w rozporządzeniu w sprawie ZOL.

Zakłady opiekuńczo-lecznicze – od 1 stycznia 2007 r. do 31 lipca 2008 r. – nie respektowały obowiązku uzyskiwania zgody NFZ na przedłużanie pobytu pacjentów ponad termin określony w decyzji, a po tym okresie – gdy decyzja o przedłużeniu należała do organu kierującego<sup>6</sup> – nie przestrzegały obowiązku, aby w każdym wypadku przedłużenie pobytu było uzasadnione względami zdro-

---

<sup>6</sup> W wypadku publicznych ZOL; w niepublicznych – decyzję o przedłużeniu pobytu pacjentów podejmował dyrektor/kierownik ZOL.



wotnymi, potwierdzonymi w dokumentacji medycznej pacjentów. Takie praktyki NIK oceniła negatywnie.

Jeden spośród kontrolowanych publicznych ZOL nie uzyskał pisemnej zgody NFZ na przedłużenie czasu pobytu ponad termin określony w decyzji dla 89 spośród 93 pacjentów (95,7%), którzy takiej zgody wymagali. W 4 przypadkach (spośród 51 badanych) przedłużenie pobytu nie było uzasadnione powodami zdrowotnymi, a w 32 (spośród 51) wpisy w dokumentacji medycznej nie pozwalały na ocenę zasadności dalszego pobytu z uwagi na lakoniczne i niepełne informacje o kondycji zdrowotnej. Po 31 lipca 2008 r. bez aktualnego skierowania przebywało w tym zakładzie 48 na 96 pacjentów (50%), którym minął termin określony w decyzji, a ZOL nie podjął działań w celu legalizacji ich pobytu (nie wystąpił do organu kierującego o wydanie kolejnej decyzji).

W niektórych wypadkach pacjenci po zakończonym, wynikającym z decyzji, okresie leczenia w zakładzie i mimo poprawy stanu zdrowia, nadal tam przebywali, nawet bez wymaganej zgody prezesa NFZ na jego przedłużenie, ponieważ sami nie chcieli opuścić placówki albo rodzina nie zamierzała ich odebrać i przejąć dalszej opieki.

Czas oczekiwania zainteresowanych na przyjęcie – od momentu wydania decyzji – był bardzo zróżnicowany (wynosił do 12 miesięcy) i zależny był od rodzaju i wyboru konkretnego zakładu, jego usytuowania w województwie, jak również od polityki organów kierujących co do czasu pobytu. Ustalono bowiem, że zmniejszenie liczby wydawanych decyzji na pobyt stały znacznie skraca czas oczekiwania na miejsce.

Wyniki kontroli wykazały znaczne dysproporcje w czasie oczekiwania na przyjęcie do wskazanej placówki, licząc od daty wydania decyzji, przy czym nie miały one uzasadnienia w dokumentacji pacjentów (klauzula pilności, prośba o zmianę terminu przyjęcia wynikającego z listy oczekujących). Na przykład, w jednym z publicznych ZOL czas oczekiwania wynosił od 5 do 356 dni, ale jeden z pacjentów (decyzją z 1 czerwca 2007 r.) został przyjęty po 27 dniach, inny (decyzją z tego samego dnia) – po 216, a jeszcze inny (decyzją z 27 sierpnia 2008 r.) – po 5 dniach. Na skierowaniu żadnego z tych pacjentów nie było klauzuli pilności przyjęcia w trybie „poza kolejnością”, o której mowa w rozporządzeniu w sprawie ZOL, ani też innych adnotacji uzasadniających wcześniejsze lub późniejsze przyjęcie w stosunku do innych pacjentów z taką samą lub zbliżoną datą wydania decyzji o skierowaniu zakładu.

Okres oczekiwania na miejsce w publicznych ZOL wynosił od kilku dni (10-14) do nawet 10-12 miesięcy, a w niepublicznych – do 3 miesięcy. Przyczyną tak znacznej różnicy jest to, że do niepublicznych zakładów pacjenci przy-



mowani są z reguły na okres do 6 miesięcy (stanowili 54%) i tylko sporadycznie „na stałe” (3,8%), a także rzadziej przedłuża im się kolejny raz (do dwóch) czas pobytu. Natomiast w publicznych zakładach pacjenci przyjęci na okres do 6 miesięcy stanowią tylko 30%, a dalsze 30% to pacjenci przyjmowani „na stałe”, częściej także przedłuża się im pobyt po raz kolejny (nawet ośmiokrotnie).

### **Prowadzenie dokumentacji medycznej pacjentów**

Jak dowiodły badania kontrolne, dokumentacja medyczna pacjentów zakładów opiekuńczo-leczniczych prowadzona była nierzetelnie<sup>7</sup>, co może wskazywać na nierzetelność udzielania świadczeń zdrowotnych. Dokonywano w niej, na przykład, wpisów o przeprowadzonych kolejnych świadczeniach u osób, które faktycznie przebywały w tym czasie poza zakładem (w szpitalu, sanatorium, na przepustce). Stwierdzono niespójność pomiędzy dokumentacją lekarską a pielęgniarską (dotyczącą tego samego pacjenta), jak również brak wpisów o zastosowanych środkach farmakologicznych. O braku rzetelności prowadzenia dokumentacji lekarsko-pielęgniarskiej świadczą również wpisy dotyczące „aktualnej” oceny stanu zdrowia pacjenta, który już nie żył lub pacjenta przed jego przyjęciem do ZOL czy też wpis o zgonie osoby, która po 5 miesiącach została ponownie przyjęta do tego samego zakładu. Ponadto, zapisy dotyczące badania podmiotowego chorych były mało czytelne, nie zawierały istotnych danych z wywiadu dotyczących ich wcześniejszej hospitalizacji oraz schorzeń współistniejących i nie były autoryzowane podpisem i pieczętą lekarza<sup>8</sup>, a notatki z obserwacji lekarskich okazywały się nieczytelne i również nieautoryzowane.

Nie przestrzegano też obowiązku sporządzania ocen pacjentów w skali Barthel w momencie przyjęcia i przy kwalifikowaniu do dalszego pobytu w zakładzie, jak również nie wykonywano ich w terminach określonych w zarządzeniach prezesa NFZ (od 31 sierpnia 2009 r. terminy sporządzania ocen stanu zdrowia w skali Barthel określa rozporządzenie w sprawie świadczeń gwarantowanych –

<sup>7</sup> „Nierzetelność” w tym wypadku jest rozumiana jako niespełnienie wymagań określonych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego (m.in. rozporządzenia ministra zdrowia z 21.12.2006 r. w sprawie rodzajów i zakresu dokumentacji medycznej w zakładach opieki zdrowotnej oraz sposobu jej przetwarzania – DzU nr 247, poz. 1819, ze zm. – zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie dokumentacji medycznej”). Ustalenia, w wyniku których stwierdzono „nierzetelność prowadzenia dokumentacji medycznej”, a w konsekwencji „nierzetelność rozliczenia umów z NFZ”, dotyczy zarówno publicznych, jak i niepublicznych ZOL i są one następstwem kontroli NIK w tym zakresie.

<sup>8</sup> Jest to naruszenie rozporządzenia w sprawie dokumentacji medycznej, które stanowi: „dokumentację należy prowadzić czytelnie” (§ 4 ust. 1) oraz: „kolejne wpisy sporządza się w porządku chronologicznym, zaznaczając koniec każdego wpisu i opatrując czytelnym podpisem osoby je sporządzającej, z podaniem danych ją identyfikujących” (§ 4 ust. 2).

§ 5 ust. 3). Przeprowadzana ocena stanu samoobsługi pacjentów wskazywała natomiast na powielanie wpisów i nie znajdowała potwierdzenia w obserwacjach lekarskich.

Lekarze zbyt rzadko dokonywali wpisów dotyczących stanu zdrowia chorego – średnio raz w miesiącu, zamiast dwa razy w tygodniu, ponadto były one trudne do odczytania. Trzeba zaznaczyć, że brak wystarczającego dokumentowania stanu zdrowia pacjenta obserwacjami lekarskimi stanowi naruszenie rozporządzenia w sprawie dokumentacji medycznej (§ 10).

Analiza dokumentacji medycznej pacjentów ZOL pod kątem zasadności przedłużenia pobytu wykazała również wiele nieprawidłowości. W niektórych wypadkach przedłużenie nie było uzasadnione względami zdrowotnymi, a wpisy w dokumentacji lakoniczne i niepełne, i tym samym nie pozwalały na ocenę zasadności dalszego pobytu pacjentów, których dotyczyły (w co najmniej 19,8% badanej dokumentacji).

Uchybienia w prowadzeniu dokumentacji medycznej występowały we wszystkich zakładach opiekuńczo-leczniczych objętych kontrolą, ale ich skala i rodzaj były zróżnicowane; w czterech placówkach nieprawidłowości dotyczyły pojedynczych przypadków, w pięciu innych 2-3%, a w dwudziestu trzech do 50% badanej dokumentacji (a nawet 100% w jednym z zakładów).

Biorąc pod uwagę, że ujawnione nieprawidłowości dotyczyły pacjentów – czyli osób wymagających szczególnej i wzmożonej opieki lekarsko-pielęgniarskiej i że ich dokumentacja medyczna powinna odzwierciedlać sposób i zakres udzielanych świadczeń zdrowotnych, to brak stosownych wpisów należy ocenić jako nierzetelne wykonywanie obowiązków względem chorych.

## **Realizacja i finansowanie świadczeń opieki długoterminowej**

Zakłady opiekuńczo-lecznicze nierzetelnie rozliczały się z Narodowym Funduszem Zdrowia z wykonanych świadczeń zdrowotnych<sup>9</sup>. W rozliczeniach wykazywano udzielanie świadczeń pacjentom, którzy faktycznie w tym czasie przebywali poza zakładem (w szpitalu, na przepustce, zostali już wypisani lub nie byli jeszcze przyjęci) oraz tym, w odniesieniu do których w dokumentacji medycznej w ogóle nie było wpisów potwierdzających ich pobyt.

Kontrolerzy NFZ zakwestionowali również rozliczenia dotyczące pacjentów, którzy nie spełniali wymagań warunkujących ich pobyt w ZOL, to jest przebywali tam bez medycznego uzasadnienia (w ocenie według zmodyfikowanej skali

---

<sup>9</sup> Prawidłowość rozliczeń wykonanych świadczeń zdrowotnych w porównaniu z dokumentacją medyczną pacjentów badana była przez kontrolerów NFZ.

Barthel uzyskali powyżej 40 punktów) i/lub którzy nie uzyskali (z powodu braku wskazań zdrowotnych) zgody dyrektora oddziału wojewódzkiego NFZ na przedłużenie pobytu ponad termin określony w decyzji o skierowaniu, wydanej przez organ kierujący. Zakłady wykazywały również w rozliczeniach 100% wartość osobodnia pacjentów nawet wówczas, gdy przebywali oni w szpitalu lub na przepustce (mimo że w takich sytuacjach Fundusz powinien finansować tylko – odpowiednio – 15% i 50%).

Niektóre zakłady opiekuńczo-lecznicze (6 spośród 33, tj. 18,2%) nie przestrzegały obowiązku bieżącego informowania NFZ o zmianie stanu zatrudnienia pracowników udzielających świadczeń zdrowotnych pacjentom (opóźnienia w przekazywaniu informacji dochodziły do 6 miesięcy) lub podawały stan niezgodny z faktycznym (z reguły większy). W efekcie otrzymywały z NFZ nienależne środki z tego tytułu.

Na przykład, w jednym z zakładów w 2007 r. brakowało tylko 1 pracownika (psychologa), ale już w 2008 r. nie zatrudniono 7 osób (1 pielęgniarki, 4 fizjoterapeutów, psychologa i pracownika socjalnego), a w 2009 r. – 9 osób (2 pielęgniarek, 4 fizjoterapeutów, masażysty, psychologa i pracownika socjalnego). Inny zakład w umowie z NFZ zgłosił 4 pracowników (3 pielęgniarki i 1 fizjoterapeutę), mimo że faktycznie tam nie pracowali. Kolejny ZOL w umowie z NFZ na 2009 r. wykazał zatrudnienie 15 pielęgniarek, choć faktycznie pracowało ich 12, oraz logopedy i pracownika socjalnego, których faktycznie nie było. Jeszcze inny zakład zatrudniał pielęgniarki na poziomie 54% wymaganych etatów, to jest na 16,75 etatu zamiast 31.

Nadmienić należy, że liczba i rodzaj specjalistów zatrudnionych w zakładach opiekuńczo-leczniczych (fizjoterapeuta, psycholog, rehabilitant, logopeda, terapeuta zajęciowy), określone w umowach z NFZ i warunkujące zawarcie umów na udzielanie świadczeń zdrowotnych, odnoszą się do liczby kontraktowanych miejsc (świadczeń), a nie do wymagań zdrowotnych (potrzeb) pacjentów aktualnie przebywających w ZOL (potrzeby zdrowotne ulegają zmianom z chwilą przyjęcia do ZOL „nowych” osób).

Z tytułu nierzetelnie realizowanych umów o udzielanie świadczeń zdrowotnych zakłady zostały zobowiązane do zwrotu nienależnie otrzymanych środków – łącznie w kwocie 1502,3 tys. zł oraz naliczono im kary umowne – w łącznej wysokości 405,9 tys. zł<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Dotyczy to 24 ZOL spośród 33 objętych indywidualną kontrolą (72,7%), w tym 14 spośród 19 publicznych ZOL (73,7%) i 10 spośród 14 niepublicznych (71,4%).

## Finansowanie pobytu pacjentów i efekt finansowy działalności zakładów

Odpłatność pacjentów za pobyt w ZOL (koszty wyżywienia i zakwaterowania) wynosiła 70% ich miesięcznego dochodu. Jeśli jednak środki przekazywane były bezpośrednio z ZUS/KRUS, stanowiły jedynie 65% miesięcznego świadczenia i wówczas pacjent dopłacał różnicę (pomiędzy kwotą wyliczoną przez ZOL, to jest 70% miesięcznego dochodu, a kwotą przekazywaną przez ZUS/KRUS, czyli 65% miesięcznego świadczenia). Sprzyjał temu brak spójności pomiędzy przepisami regulującymi tę kwestię<sup>11</sup>.

Dyrektorzy niektórych zakładów (8, czyli 24,2% badanych) nie przestrzegali zasad ustalania odpłatności, wymienionych w rozporządzeniu w sprawie ZOL, i określali jej wysokość wedle własnego uznania (z reguły wyższą); również i w tych wypadkach pacjent był zobowiązany do pokrycia różnicy. Nie stosowano się także do obowiązku (w 5 zakładach, tj. 15,2% badanych) obniżania miesięcznej opłaty za pobyt – odpowiednio do liczby dni nieobecności pacjenta (szpital, przepustka), zatrzymując tym samym nienależne środki.

W publicznych ZOL w okresie objętym kontrolą (2007 r. – I półrocze 2009 r.) miesięczna odpłatność pacjenta wyniosła – odpowiednio w tych latach: od 180 zł do 1400 zł, od 190 zł do 1590 zł i od 230 zł do 1690 zł. Koszty utrzymania chorego były natomiast bardzo zróżnicowane i w publicznych ZOL wynosiły – odpowiednio: od 840 zł do 3370 zł, od 950 zł do 3630 zł i od 1700 zł do 4030 zł.

Przy takiej wysokości kosztów utrzymania uwagę zwracają niskie stawki żywienia, które kształtowały się odpowiednio w badanych latach: od 3,05 zł do 11,85 zł, od 3,92 zł do 10,7 zł i od 3,92 zł do 12 zł.

W niepublicznych zakładach opiekuńczo-leczniczych natomiast, mimo że odpłatność pacjentów (niekomercyjnych) była niższa (odpowiednio w badanych latach: od 204 zł do 1000 zł, od 250 zł do 1100 zł i od 230 zł do 1100 zł) i miesięczne koszty utrzymania – również niższe (od 660 zł do 2230 zł, od 830 zł do 2800 zł i od 830 zł do 3000 zł), stawki żywienia miały jednak wyższy poziom (od 5,5 zł do 17,05 zł, od 5,5 zł do 14,3 zł i od 6,5 zł do 16,7 zł).

Sytuacja finansowa zakładów opiekuńczo-leczniczych, jako efekt realizacji świadczeń opieki długoterminowej finansowanych ze środków NFZ, była zróżnicowana w okresie objętym kontrolą. W niektórych zakładach środki z NFZ (stanowiące około 75% przychodów) i odpłatność pacjentów z tytułu pobytu

<sup>11</sup> Ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (t.j. DzU z 2008 r., nr 115, poz. 728, ze zm.) i ustawa z 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (t.j. DzU z 2004 r., nr 39, poz. 353, ze zm.).

(25% przychodów) były wystarczające do zabezpieczenia potrzeb opiekuńczo-leczniczych i bytowych chorych, a nawet nie wykorzystywano ich w całości. W publicznych ZOL kwoty te wynosiły od 6,7 tys. zł do 1105 tys. zł w skali roku, a w niepublicznych – od 24,6 tys. zł do 1739,5 tys. zł. W innych ZOL środki te nie wystarczały (w publicznych od 3,5 tys. zł do 1124,3 tys. zł, a w niepublicznych od 13,4 tys. zł do 580 tys. zł). W ocenie NIK, niewykorzystane środki mogą wskazywać na nieuzasadnione przedłużanie pobytu pacjentów, którzy nie wymagają takiego zakresu świadczeń, jaki opłaca NFZ i których im się faktycznie nie udziela, oraz niepełne (w stosunku do umowy z NFZ) zatrudnienie personelu.

Zakłady publiczne, z uwagi na specyfikę działalności, są w zasadzie pozbawione możliwości pozyskiwania przychodów poza systemem powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego i w dużym stopniu zależne od wpływów z Narodowego Funduszu Zdrowia. Odpłatność pacjenta, wyrażona jako 70% miesięcznego jego dochodu, niejednokrotnie nie pozwalała na pokrycie kosztów zakwaterowania i wyżywienia, ze względu na niską wartość dochodu (emerytury, renty, zasiłku stałego wyrównawczego lub renty socjalnej). Dlatego też na szczególną uwagę zasługuje to, że wiele zakładów opiekuńczo-leczniczych nie wykorzystywało w całości środków z NFZ i opłat pacjentów, a ich wysokość na koniec 2007 r. i 2008 r. oraz I i II kwartału 2009 r. dochodziła nawet do kilkuset tysięcy zł.

Trzeba też zauważyć, że zarówno w publicznych, jak i niepublicznych ZOL miesięczne koszty utrzymania pacjenta oraz stawka osobodnia według kosztów były bardzo zróżnicowane. Nie można było tego odnieść do liczby łóżek w danym zakładzie, a tym samym do liczby pacjentów, ani ich rotacji, ani też ich stanu zdrowia, jak również nie miało znaczenia, czy ZOL jest jednostką samodzielną, czy wchodzi w strukturę ZOZ.

### **Warunki socjalno-bytowe**

Żaden z kontrolowanych zakładów opiekuńczo-leczniczych nie spełniał wymagań dotyczących warunków socjalno-bytowych<sup>12</sup>. W każdym z nich od 30 do 88% sal chorych nie odpowiadało normie powierzchniowej przypadającej na 1 łóżko (minimum 6 m<sup>2</sup>), a odstępy między sąsiednimi łózkami były również mniejsze od wymaganych (0,7 m), co utrudniało swobodne korzystanie ze sprzętu pielęgnacyjnego, rehabilitacyjnego i wspomagającego. Łóżka ustawione były w salach w sposób uniemożliwiający ich wyprowadzenie bez konieczności przesuwania

---

<sup>12</sup> Rozporządzenie ministra zdrowia z 10.11.2006 r. w sprawie wymogów, jakim powinny odpowiadać pod względem fachowym i sanitarnym pomieszczenia i urządzenia zakładu opieki zdrowotnej (DzU nr 213, poz. 1568, ze zm.).

łóżek sąsiednich, a niekiedy nawet innych mebli. W niektórych zakładach pomieszczenia maksymalnie wykorzystywano na sale chorych – nie było nawet gabinetów do rehabilitacji, terapii, gabinetu lekarskiego. Ponadto, pomieszczenia higieniczno-sanitarne były wspólne dla kobiet i mężczyzn. Stwierdzono również nieodpowiednią – w stosunku do liczby pacjentów – liczbę umywalk, natrysków, misek ustępowych i pisuarów (w 3 placówkach w ogóle nie było pisuarów).

Jeden spośród kontrolowanych ZOL został usytuowany na trzech kondygnacjach budynku, w którym nie ma windy i pochylni dojazdowych. Sale chorych mieszczą się na parterze oraz na pierwszym i drugim piętrze, a na trzecim znajdują się: gabinet psychoterapii, terapii zajęciowej, lekarski, zabiegowo-pielęgniarski, rehabilitacyjny. Powierzchnia sal w przeliczeniu na jedno łóżko była mniejsza od wymaganej średnio o 4,9 m<sup>2</sup>, wyprowadzenie 16 łóżek (na 31) z sal chorych było niemożliwe bez przesuwania sąsiednich, a w 7 pokojach można było manewrować łóżkami dopiero po przestawieniu mebli, łóżka nie były dostępne z trzech stron, a ich odległość od ścian była mniejsza od wymaganej (0,8 m).

W większości placówek (27) opracowano programy dostosowania pomieszczeń do wymaganych warunków techniczno-sanitarnych, z terminem realizacji na koniec 2012 r. Biorąc jednak pod uwagę, że zostały one opracowane w 2006 r. lub 2007 r. i do czasu kontroli NIK nie podjęto jeszcze żadnych działań w kierunku ich realizacji, wskazany termin może okazać się zbyt krótki. Określone normami warunki mogą być realne do wyegzekwowania w nowo powstających lub nowszych obiektach, natomiast modernizacja starych będzie wymuszała duże nakłady finansowe, a te z kolei mogą być trudne do uzyskania. Uwarunkowania architektoniczno-konstrukcyjne niektórych budynków również nie pozwolą na sprostanie wymaganiom.

### **Nadzór nad funkcjonowaniem zakładów opiekuńczo-leczniczych**

Placówki objęte badaniami nie były kontrolowane przez ich organy założycielskie, mimo że obowiązek taki nakładały przepisy prawa<sup>13</sup>. Tym samym nie dokonywano okresowej (rocznej) oceny działalności ZOL w najważniejszym zakresie, jaki został im powierzony, to jest realizacji długoterminowych świadczeń opiekuńczo-leczniczych, dostępności i poziomu udzielanych świadczeń oraz zapewnienia odpowiednich warunków socjalno-bytowych pacjentom. Niektóre

---

<sup>13</sup> Obowiązki w zakresie nadzoru i kontroli nad zakładami opieki zdrowotnej wynikają z art. 67 ustawy z 30.08.1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (t.j. DzU z 2007 r., nr 14, poz. 89, ze zm.) i są szczegółowo określone w § 1 i 7 ust. 2 rozporządzenia ministra zdrowia z 18.11.1999 r. w sprawie szczególnych zasad sprawowania nadzoru nad samodzielnymi publicznymi zakładami opieki zdrowotnej i nad jednostkami transportu sanitarnego (DzU nr 94, poz. 1097).



urzędy przeprowadzały ograniczone kontrole i z różną częstotliwością lub monitorowały sytuację tylko na podstawie otrzymywanych sprawozdań z działalności.

Nieprawidłowości w funkcjonowaniu zakładów opiekuńczo-leczniczych były następstwem nieprzestrzegania (przez nie i ich organy założycielskie) przepisów rozporządzenia w sprawie ZOL oraz braku jednoznacznego uregulowania w tym akcie wielu kwestii, związanych z kierowaniem pacjentów do ZOL oraz funkcjonowaniem tych zakładów<sup>14</sup>. W efekcie sposób wykonania poszczególnych zadań zależał od podmiotu, który je realizował.

Ustalenia kontroli upoważniły do przedstawienia ministrowi zdrowia wniosku o dokonanie, w porozumieniu z prezesem NFZ, analizy stanu istniejącego i na tej podstawie opracowanie odpowiednich rozstrzygnięć, z przyjęciem następujących wariantowych możliwości rozwiązań:

– pozostawienia obecnie obowiązującej procedury kierowania pacjentów do zakładów opiekuńczo-leczniczych, przy jednoczesnej zmianie rozporządzenia w sprawie ZOL, doprecyzowującej niektóre kwestie;

– opracowania i wdrożenia rozwiązań systemowych o charakterze organizacyjnym, zapewniających ubezpieczonym większy dostęp do świadczeń zdrowotnych w ZOL, przy uwzględnieniu ich faktycznych potrzeb zdrowotnych i racjonalnego wykorzystania środków finansowych na realizację świadczeń opiekuńczo-leczniczych.

*Maria M. Gostyńska*  
*Departament Pracy,*  
*Spraw Socjalnych i Zdrowia NIK*

<sup>14</sup> W rozporządzeniu nie sprecyzowano na przykład:

– kto ma ustalać czas pobytu pacjenta w ZOL – lekarz wyznaczony do opiniowania wniosku o skierowanie pacjenta do ZOL, czy organ kierujący, wydający decyzję (§ 3 ust. 1 stanowi „skierowanie do zakładu opiekuńczo-leczniczego wydaje się na pobyt stały albo na czas określony ...”);

– jaki powinien być tryb przedłużenia pobytu pacjenta w ZOL;

– kto ustala wysokość miesięcznej odpłatności pacjenta (kwotę) za pobyt w ZOL – kierownik organu kierującego w dniu wydania decyzji, czy kierownik ZOL w dniu przyjęcia pacjenta (§ 6 ust. 1 stanowi, że „miesięczna opłata za pobyt ... jest ustalana ...”, a § 6 ust. 2 stanowi, że „opłatę .... ustala się ponownie po każdorazowej zmianie wysokości dochodu osoby przebywającej w ZOL ...”);

– instrumentów pozwalających na wyegzekwowanie obowiązku przekazywania informacji o zmianie dochodu osoby przebywającej w ZOL lub osób obowiązanych do ponoszenia tych opłat, lub/i występowania w ich imieniu do organu emerytalno-rentowego lub zakładu pracy o przedstawienie aktualnej wysokości dochodu;

– sposobu wyznaczenia (doboru) lekarza opiniującego wnioski o skierowanie do ZOL w powiązaniu z miejscem jego zatrudnienia; w ocenie NIK powinien on być niezależny od ZOL, do którego kierowani są pacjenci z danego terenu (§ 2 ust. 1 stanowi: „wnioski ... składa się lekarzowi wyznaczonemu przez organ kierujący ...”).



**Piotr Wasilewski**

## **OSOBY NIEPEŁNOSPRAWNE W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ – NIEWYKORZYSTANA SZANSA?**

Według Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań, przeprowadzonego przez Główny Urząd Statystyczny w 2002 r., liczba osób niepełnosprawnych wynosiła 5457 tys., to jest ponad 14% ogółu mieszkańców kraju. W tej grupie 4450 tys. osób miało potwierdzoną niepełnosprawność. Oznacza to, że istnieje duża grupa ludzi o obniżonej sprawności w codziennym funkcjonowaniu, a zatem wymagających często szczególnego podejścia w życiu, w procesie edukacji czy działalności zawodowej. Zdecydowana większość z nich pozostaje jednak poza rynkiem pracy i jest to zjawisko występujące w Polsce od lat. Wskaźnik zatrudnienia tych osób<sup>1</sup> w wieku produkcyjnym<sup>2</sup> w czwartym kwartale 2009 r. wyniósł 21,7%<sup>3</sup>. Pomimo niewielkiego wzrostu, wskaźnik ten utrzymuje się na bardzo niskim poziomie w porównaniu z wieloma państwami europejskimi, jest na przykład ponaddwukrotnie niższy niż w Wielkiej Brytanii.

Pracodawca zatrudniający co najmniej 25 pracowników, w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy, zobowiązany jest przez ustawę z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>4</sup> do dokonywania comiesięcznych wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, w wysokości określonej na podstawie zdefiniowanego ustawowo algorytmu<sup>5</sup>. Obowiązek ten dotyczy ogółu pracodawców, niezależnie od formy prowadzonej działalności i statusu prawnego, także

---

<sup>1</sup> Udział pracujących w ogólnej liczbie niepełnosprawnych.

<sup>2</sup> 18 – 59/64 lat.

<sup>3</sup> Źródło: GUS, Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności.

<sup>4</sup> DzU z 2008 r., nr 14, poz. 92, ze zm.; dalej w skrócie: ustawa o rehabilitacji.

<sup>5</sup> Por. art. 21 wymienionej ustawy.

urzędów administracji publicznej. Z dokonywania wpłat zwolnieni są tylko ci pracodawcy, u których wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych wynosi co najmniej 6%.

Rozwiązania stosowane w tym zakresie przez poszczególne państwa europejskie są zróżnicowane, niekiedy analogiczne bądź bardzo zbliżone do polskich. W Czechach każdy pracodawca, który zatrudnia przynajmniej 25 pracowników, w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy, jest zobowiązany do uzyskania wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wysokości 4%. Jeśli nie osiągnie tej wartości, musi dokonywać wpłat do budżetu państwa; jednostki administracji publicznej są zwolnione z tego obowiązku.

We Francji od 1987 r. pracodawcy z sektora prywatnego zatrudniający 20 lub więcej pracowników zostali zobowiązani do zatrudniania przynajmniej 6% osób niepełnosprawnych. Niższy wskaźnik zatrudnienia wiąże się z koniecznością dokonywania wpłat na fundusz, którego działalność polega na wspieraniu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Analogiczne regulacje w odniesieniu do instytucji publicznych wprowadzono dopiero w 2005 r.

W państwach, w których odnotowuje się bardzo dużą aktywność zawodową osób niepełnosprawnych, na przykład w Szwajcarii lub Danii, w ogóle nie ma regulacji prawnych nakładających na pracodawców obowiązek uzyskania określonej wartości wskaźnika i sankcji finansowych z tytułu jego nieosiągnięcia.

Najwyższa Izba Kontroli, dostrzegając istotny wymiar społeczny tej problematyki, przeprowadziła w drugiej połowie 2009 r. kontrolę zatrudniania osób niepełnosprawnych w administracji publicznej<sup>6</sup>. Badaniem objęto 46 jednostek: 11 ministerstw, 1 urząd centralny, centrale ZUS i NFZ, oraz po 8 urzędów: wojewódzkich, marszałkowskich, starostw powiatowych i gmin. W ocenie NIK, w odniesieniu do tej grupy pracodawców zatrudnianie osób niepełnosprawnych nie wiąże się z istotnymi nakładami finansowymi w zakresie przystosowania stanowisk pracy do ich potrzeb. Ponadto ma pewien wymiar symboliczny, wskazujący, że organy państwa stawiają wobec siebie takie same wymagania jak wobec innych pracodawców i realizują je. Dodatkową motywacją do podjęcia tego tematu badań był VII Kongres EUROSAI (Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli), podczas którego podniesiono między innymi zagadnienie kontroli programów aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych. Wykorzystując wymianę doświadczeń w trakcie Kongresu, Departament Pracy, Spraw Socjalnych i Zdrowia NIK postanowił przeprowadzić kontrolę równoległą, wspólnie z innymi państwami członkowskimi EUROSAI. Zbadanie zagadnień

---

<sup>6</sup> *Informacja o wynikach kontroli zatrudniania osób niepełnosprawnych w administracji publicznej* (lata 2005–2009 – I półrocze), maj 2010 r., nr ewid. 23/2010/P/09/095/KPZ.

związanych z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych w administracji publicznej miało posłużyć lepszemu przygotowaniu kontroli międzynarodowej.

### **Brak działań na rzecz zatrudniania niepełnosprawnych**

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że organy administracji publicznej nie działały wystarczająco, aby zwiększyć zatrudnienie osób niepełnosprawnych. Niedostateczne były zachęty do udziału w prowadzonej rekrutacji, a także współpraca z reprezentującymi je organizacjami, w niewielkim zakresie prowadzono staże i przygotowanie zawodowe, udział kontrolowanych jednostek w programach wspierających aktywizację zawodową tej części społeczeństwa był zbyt mały. Zaniechanie powyższych działań, przy jednoczesnym wzroście ustawowego wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych, miało wpływ na podniesienie wysokości wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON)<sup>7</sup>. Pełnomocnik rządu do spraw osób niepełnosprawnych zainicjował wprawdzie kampanię na rzecz zwiększenia ich zatrudnienia w administracji publicznej, ale nie przyniosła ona dotychczas znaczących efektów<sup>8</sup>.

W badanym okresie, w 38 urzędach (82,6% skontrolowanych) wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych poprawił się, jednak dynamika jego wzrostu była znacznie niższa od wartości określonej w art. 21 ust. 2a ustawy o rehabilitacji, której osiągnięcie umożliwiłoby zwolnienie z dokonywania wpłat na PFRON. Na koniec okresu objętego kontrolą jedynie w 4 urzędach (8,7% skontrolowanych) osiągnięto wskaźnik 6%, dający ten przywilej jednostkom budżetowym, zgodnie z wymienionym przepisem. Trzeba nadmienić, że na wzrost udziału niepełnosprawnych w ogólnej liczbie zatrudnionych, obok nowych przyjęć, istotnie wpłynęło uzyskiwanie tego statusu przez dotychczas zatrudnione osoby.

Szczególnie niekorzystnie kształtowała się wartość wskaźnika w ministerstwach; w 7 (63,6% skontrolowanych) był on niższy niż 1%. Na przykład w Ministerstwie Gospodarki, w latach 2005–2008 i w I półroczu 2009 r. wynosił odpowiednio: 0,51%; 0,49%; 0,5%; 0,36% i 0,26% (w ujęciu średniorocznym). Według stanu na 30 czerwca 2009 r., ministerstwo zatrudniało zaledwie 3 osoby niepełnosprawne – 2 (dwa etaty) o lekkim stopniu niepełnosprawności i jedną

<sup>7</sup> Ustawa o rehabilitacji przewidywała wzrost wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych, po osiągnięciu którego pracodawca był zwolniony z dokonywania wpłat na PFRON. Zgodnie z art. 21 ust. 2a ustawy, wskaźnik ten m.in. dla państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych będących jednostkami budżetowymi wynosił 3% w 2005 r., 4% w 2006 r., 5% w 2007 r. i 6% (podobnie jak dla innych pracodawców) w 2008 r. oraz w latach następnych.

<sup>8</sup> Pełnomocnik podał, że udało się zwiększyć wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w ministerstwach i urzędach centralnych do 1,24 % w 2008 r., jednak odbiegał on znacząco od wartości przewidzianej w ustawie o rehabilitacji (6%).

(pół etatu) o stopniu umiarkowanym. W Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego do listopada 2007 r. nie zatrudniono żadnej osoby niepełnosprawnej, na 30 czerwca 2009 r. pracowały 2 osoby z lekkim stopniem niepełnosprawności (wskaźnik wyniósł 0,55%). Większą liczbę osób niepełnosprawnych zatrudniało Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Jednak i tu wskaźnik odbiegał od wartości, która pozwalałaby na zwolnienie z wpłat na PFRON. Według stanu na koniec czerwca 2009 r., w MPiPS zatrudnione były 24 osoby (na 23,5 etatach) z potwierdzoną niepełnosprawnością (wskaźnik 3,71%), podczas gdy osiągnięcie wskaźnika 6% wymagałoby zatrudnienia w wymiarze przekraczającym 42 etaty.

Jedynie 16 urzędów (34,8% skontrolowanych) umieszczało w treści ogłoszeń o wolnych miejscach pracy zachęty<sup>9</sup> skierowane do osób niepełnosprawnych. W pozostałych ich niepublikowanie uzasadniano przede wszystkim przepisami ustawy o służbie cywilnej, a w jednostkach samorządowych – postanowieniami ustawy o pracownikach samorządowych<sup>10</sup>. Wskazywano, że nabór jest otwarty i konkurencyjny, co oznacza, że o wolne miejsce może się ubiegać każdy, kto spełnia wymagania określone w ogłoszeniu na dane stanowisko, w tym również osoby niepełnosprawne. Zdaniem NIK, tego typu zapisy nie ograniczały konkurencyjności naboru, świadczyły też o otwartości danej instytucji względem osób niepełnosprawnych. Analogiczne stanowisko zajęła w tej sprawie Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, w ramach kampanii promującej zatrudnianie osób niepełnosprawnych.

Kontrolowane urzędy nie współpracowały z organizacjami działającymi na rzecz osób niepełnosprawnych w celu wspierania podjęcia przez nie zatrudnienia. Jedynie 6 jednostek (13% skontrolowanych) wykazało sporadyczną aktywność w tej kwestii, ale nie przyniosła ona widocznych efektów, także z powodu braku zainteresowania ze strony osób niepełnosprawnych, wynikającego z małej atrakcyjności przedstawianej oferty.

Porozumienia dotyczące organizacji staży dla uczniów i studentów nie odnosiły się do osób niepełnosprawnych, nie analizowano potrzeb i możliwości w tym zakresie. Pracownicy większości urzędów odpowiedzialni za przebieg staży studenckich nie mieli informacji, czy wśród ich uczestników były osoby o tym statusie. Jedynie w 7 skontrolowanych urzędach (15,2%) wiedziano, że wśród stażystów były pojedyncze osoby niepełnosprawne. Tylko 3 zbadane instytucje (6,5%) podjęły działania ukierunkowane na pozyskanie, jako stażystów, niepełnosprawnych uczniów i studentów.

<sup>9</sup> Najczęściej w następującej formie: „Do składania dokumentów zachęcamy również osoby niepełnosprawne, które spełniają wymagania określone w niniejszym ogłoszeniu”.

<sup>10</sup> Ustawa z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej (DzU nr 227, poz. 1505, ze zm.) oraz ustawa z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (DzU nr 223, poz. 1458). Analogiczne rozwiązania znajdowały się także we wcześniejszych regulacjach obowiązujących w tym zakresie.

W ograniczonym zakresie organizowano staże i przygotowanie zawodowe dla bezrobotnych osób niepełnosprawnych na zasadach określonych w art. 53 ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>11</sup>. Z reguły we wnioskach o zawarcie umowy o organizację stażu nie wskazywano na możliwość jego odbycia przez osoby niepełnosprawne. Brakowało orientacji, czy wśród stażystów są osoby o tym statusie.

Na zaniechanie działań w kierunku zwiększenia zatrudnienia osób niepełnosprawnych mógł wpływać brak wiedzy pracowników odpowiedzialnych za sprawy kadrowe dotyczące aktywizacji zawodowej tych osób. Dlatego istotną inicjatywą było zorganizowanie przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej cyklu szkoleń skierowanych do osób zajmujących się polityką kadrową w urzędach i instytucjach publicznych. Uczestniczyli w nich przedstawiciele 13 skontrolowanych instytucji (28,3%).

Niewystarczający, zdaniem NIK, był natomiast udział kontrolowanych urzędów w programie PFRON „Osoby niepełnosprawne w służbie publicznej”. Program, realizowany od 1 stycznia 2003 r. do 31 grudnia 2007 r., miał na celu aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych bezrobotnych lub poszukujących pracy przez zatrudnianie ich w instytucjach wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej.

### **Realizacja wpłat na PFRON**

Nieuzyskanie wymaganych ustawowo wskaźników spowodowało wzrost wpłat dokonywanych przez większość skontrolowanych jednostek na rzecz Funduszu. Wydatki na ten cel stanowiły element planów finansowych badanych urzędów<sup>12</sup>, a ich podwyższenie nie motywowało do aktywizacji działań. Na przykład, Ministerstwo Finansów w latach 2005–2008 wpłaciło odpowiednio: 631,9 tys. zł, 989,2 tys. zł, 1215,2 tys. zł oraz 1504,3 tys. zł. W I półroczu 2009 r. wpłata wyniosła 893,4 tys. zł. Tylko w 10 urzędach (22,2% skontrolowanych) dokonywano w większym zakresie zakupów od pracodawców spełniających warunki określone w art. 22 ustawy o rehabilitacji, co umożliwiała obniżenie wpłaty. W przypadku 19 jednostek (42,2%) nie próbowano w ogóle skorzystać z tej możliwości<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> DzU z 2008 r., nr 69, poz. 415, ze zm.

<sup>12</sup> W 2009 r. poszczególni dysponenci części budżetowych, stosownie do pism ministra finansów, zostali zobowiązani do nieplanowania wydatków przeznaczonych na wpłaty na PFRON. Uwzględniono je w ramach wydatków na wynagrodzenia.

<sup>13</sup> Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o rehabilitacji, wpłaty na Fundusz, o których mowa w art. 21, ulegają obniżeniu z tytułu zakupu usługi, z wyłączeniem handlu, lub produkcji pracodawcy zatrudniającego

Badania kontrolne wykazały, że pracownicy 10 urzędów (22,2%) nierzetelnie wypełniali część deklaracji wpłat na PFRON, co skutkowało ich nieprawidłową wysokością. Błędy te były konsekwencją wadliwego systemu obiegu dokumentów dotyczących osób niepełnosprawnych pomiędzy poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi.

W 21 jednostkach (45,6%) stwierdzono pojedyncze przypadki dostarczania pracodawcy przez osoby niepełnosprawne orzeczeń o niepełnosprawności po upływie wielu miesięcy, a niekiedy nawet lat, od momentu ich uzyskania. W efekcie rzeczywisty stan zatrudnienia osób niepełnosprawnych był wyższy od zadeklarowanego. PFRON odmawiał jednak zwrotu nadpłaty w tego rodzaju sytuacjach, opierając się na stanowisku Biura Pełnomocnika Rządu do spraw Osób Niepełnosprawnych, zgodnie z którym takiego pracownika należało ująć w wykazie poczynając od dnia następującego po dniu dostarczenia pracodawcy pierwszego orzeczenia o niepełnosprawności<sup>14</sup>. Zdaniem NIK, istotnie krótszy czas pracy (art. 15 ust. 4 ustawy o rehabilitacji) przysługuje niepełnosprawnemu pracownikowi po doręczeniu orzeczenia o niepełnosprawności, ale dotyczy to wyłącznie czasu pracy, czyli relacji między pracownikiem a pracodawcą, a nie zobowiązań pracodawcy związanych z wpłatami na PFRON. Wobec tego zastosowanie analogii w tak różnych relacjach było nieuprawnione.

### **Bariery utrudniające pracę osobom niepełnosprawnym**

Najwyższa Izba Kontroli nie miała znaczących zastrzeżeń co do przestrzegania przez kierownictwo urzędów ustawowych praw niepełnosprawnych pracowników. Generalnie respektowane były uprawnienia odnoszące się do czasu pracy, przerw i dodatkowych urlopów. Stwierdzono jednak, że w większości budynków, które zajmowały skontrolowane urzędy, istniały bariery utrudniające dostęp i funkcjonowanie osobom niepełnosprawnym. Spośród 118 siedzib tylko 7,6% było całkowicie dostosowanych do ich potrzeb, a w 35,6% występowały nieznaczące utrudnienia. Podejmowano działania w celu likwidacji niedogodności, lecz ich zakres ograniczał zarówno brak środków finansowych, jak i zabytkowy charakter wielu budynków użytkowanych przez organy administracji publicznej.

Najwyższa Izba Kontroli ujawniła też pewne zaniedbania, które – jak się okazało – można było łatwo usunąć bez ponoszenia istotnych nakładów finan-

---

co najmniej 25 pracowników w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy i osiągającego wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych zaliczonych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, w wysokości co najmniej 10%.

<sup>14</sup> Ustawa o rehabilitacji nie określała, od kiedy należy uwzględnić niepełnosprawnego pracownika przy wyliczaniu wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych.



sowych. Odpowiednie działania podjęto jeszcze w trakcie kontroli. Na przykład, trzy budynki zajmowane przez Urząd Miasta Skierniewice przy ulicach: Rynek 1, Senatorska 12 oraz Piłsudskiego 2 wyposażone były w sygnalizację przywoławczą, umożliwiającą wezwanie osoby, która mogłaby pomóc w razie problemów z wejściem i poruszaniem się wewnątrz tych budynków. W trakcie kontroli okazało się jednak, że system jest niesprawny. Jeszcze przed jej zakończeniem prezydent Skierniewic polecił usunięcie usterek w trybie pilnym. Ponadto system zainstalowano w kolejnym budynku zajmowanym przez urząd, w którym nie było go przed rozpoczęciem kontroli NIK.

### **Zalecenia Najwyższej Izby Kontroli**

Zdaniem NIK, większą niż dotychczas rolę w aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych powinna odgrywać administracja publiczna. Motywację do zatrudniania osób niepełnosprawnych stanowi dostrzeżenie szerszych korzyści społecznych, istotnych zarówno dla państwa, jak i samych niepełnosprawnych. Osoby te, wykonując pracę, czują się przydatne w społeczeństwie, zdobywają nowe umiejętności, mają możliwość poprawy stanu zdrowia i sytuacji materialnej.

Z ustaleń kontroli wynika, że dotychczasowe działania na rzecz zwiększenia zatrudnienia osób niepełnosprawnych w administracji publicznej nie przyniosły znaczących efektów<sup>15</sup>. Szczególnie odnosi się to do administracji na szczeblu centralnym, gdzie nawet nie zbliżono się do wartości wskaźnika zatrudnienia tych osób, wymienionego w ustawie o rehabilitacji. W przepisach ustawy o służbie cywilnej oraz o pracownikach samorządowych, wprowadzających przy naborze na wolne stanowiska pracy postępowanie konkursowe na zasadach równych dla wszystkich, nie przewidziano możliwości przyznawania niepełnosprawnym preferencji w trakcie rekrutacji. Jednak regulacje te były często traktowane jako pretekst do niepodejmowania jakichkolwiek działań w kierunku zwiększenia zatrudnienia i aktywizacji zawodowej takich osób. Wzrost wydatków z tytułu wpłat na PFRON nie motywował kierownictwa kontrolowanych jednostek do działań, aby je obniżyć.

W związku z powyższym NIK sformułowała pod adresem pełnomocnika rządu do spraw osób niepełnosprawnych wniosek o większą aktywność w promowaniu ich zatrudnienia przez stymulowanie rozwoju współpracy urzędów administracji publicznej z organizacjami reprezentującymi takie osoby oraz wyższymi uczelniami w celu upowszechniania informacji o wolnych miejscach

---

<sup>15</sup> Na pełną ocenę podjętych ostatnio działań jest jeszcze za wcześnie. Kampania promująca zatrudnianie osób niepełnosprawnych w administracji publicznej została zainicjowana w 2007 r.



pracy i ich dostępności dla osób niepełnosprawnych, a także o organizowaniu praktyk i staży dla niepełnosprawnych studentów. Powinna zostać zacieśniona także współpraca z urzędami pracy, zwłaszcza w zakresie przepływu informacji o kwalifikacjach i wykształceniu osób niepełnosprawnych zarejestrowanych jako bezrobotne lub poszukujące pracy, aby można je było wykorzystać zarówno w procesie rekrutacji, jaki i organizacji staży.

Badania kontrolne ujawniły również (jak wcześniej wspomniano), że niekiedy osoby niepełnosprawne dostarczają pracodawcy orzeczenia o niepełnosprawności po upływie wielu miesięcy, a nawet lat, od momentu ich uzyskania. Pracodawcy zatrudniali zatem osobę niepełnosprawną, nie znając faktycznego jej statusu. Ustawa o rehabilitacji nie określa natomiast, od kiedy należy wliczać pracownika do grupy zatrudnionych osób niepełnosprawnych. Zawiera jedynie termin, od którego tej osobie przysługuje skrócony czas pracy i dodatkowy urlop wypoczynkowy, czyli od dnia następującego po przedstawieniu pracodawcy orzeczenia o niepełnosprawności. Kwestia, od kiedy należy wliczać osoby niepełnosprawne do stanu zatrudnienia, była sprzecznie interpretowana. W ocenie NIK, trzeba jednoznacznie określić ten termin przez znowelizowanie art. 21 ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i zatrudnieniu osób niepełnosprawnych.

### **Nowe regulacje dotyczące praw osób niepełnosprawnych**

Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych przyjęło 13 grudnia 2006 r. Konwencję o Prawach Osób Niepełnosprawnych. Polska podpisała ją w 2007 r., a pierwszy etap prac przygotowawczych do ratyfikacji został zapoczątkowany w 2008 r. i obejmował szczegółową analizę postanowień oraz dokładne rozeznanie zobowiązań dla naszego kraju. Równoległe trwają prace, których celem jest wprowadzenie w życie dyrektywy Rady Unii Europejskiej w sprawie wdrożenia zasady równego traktowania osób bez względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną – tzw. dyrektywy antydyskryminacyjnej – na gruncie przepisów Unii Europejskiej. Z badań ankietowych przeprowadzonych w trakcie kontroli NIK wynika, że osoby niepełnosprawne, poza pojedynczymi przypadkami, nie doświadczały dyskryminacji ze strony współpracowników bądź przełożonych, co powinno stanowić zachętę do podejmowania pracy w urzędach administracji publicznej.

*Piotr Wasilewski*  
wicedyrektor w Departamencie Pracy,  
Spraw Socjalnych i Zdrowia NIK

**Mirosław Miloń**

**KIEROWANIE OSÓB DO DOMÓW POMOCY SPOŁECZNEJ  
ORAZ FINANSOWANIE ICH POBYTU  
PRZEZ ORGANY SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

Kontrolę tej problematyki podjęła Najwyższa Izba Kontroli z własnej inicjatywy<sup>1</sup>, z uwzględnieniem propozycji sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny. Objęto nią 22 starostwa powiatowe i miasta na prawach powiatu prowadzące ponadgminne domy pomocy społecznej oraz 31 gminnych i miejskich ośrodków pomocy społecznej. Badania dotyczyły lat 2007–2009 (I kwartał) i miały na celu ocenę prawidłowości kierowania osób do domów pomocy społecznej (DPS) i finansowania ich pobytu według zasad obowiązujących od 1 stycznia 2004 r.<sup>2</sup>, a także ocenę realizacji przez gminy ustawowych zadań w zakresie rozwoju własnego systemu usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, ze szczególnym uwzględnieniem trybu przyjmowania i rozpatrywania wniosków, ustalania opłat, barier dostępu do tych usług oraz domów pomocy społecznej i opieki zastępczej w miejscu zamieszkania. Kontrola została zaplanowana w następstwie ponad 50 interpelacji poselskich, obrad kilku posiedzeń sejmowej Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, a także licznych artykułów prasowych i skarg kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich.

---

<sup>1</sup> Por. *Informacja o wynikach kontroli kierowania osób do domów pomocy społecznej oraz finansowania ich pobytu przez organy samorządu terytorialnego*, marzec 2010 r., nr ewid. 187/2009/P/09/092/KPZ.

<sup>2</sup> Wprowadzone 1.01.2004 r. zmiany art. 35 ust. 5 (na podstawie art. 54 pkt 15 ustawy z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – DzU z 2008 r., nr 88, poz. 539, ze zm.) ustawy z 29.11.1990 r. o pomocy społecznej (DzU z 1998 r., nr 64, poz. 414, ze zm.) określiły nowe zasady finansowania pobytu mieszkańców w domach pomocy społecznej.

Podstawowym aktem prawnym regulującym sprawy pomocy społecznej jest ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>3</sup> oraz wydane na jej podstawie akty wykonawcze. Zgodnie z ustawą, kierowanie do domu pomocy społecznej i ponoszenie odpłatności za pobyt w nim mieszkańca gminy należy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym. Tak samo jest w wypadku organizowania i świadczenia usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania. Do form pomocy społecznej zalicza się między innymi świadczenie usług opiekuńczych (art. 51 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej) oraz kierowanie osób do domów pomocy społecznej, przeznaczonych dla osób wymagających całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności, niemogących samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu i którym nie można zapewnić niezbędnej pomocy w formie usług opiekuńczych (art. 54 ust. 1 ustawy). Zadania gminy w zakresie pomocy społecznej wykonywane są przez ośrodki pomocy społecznej – jej jednostki budżetowe, podporządkowane bezpośrednio wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta. Z kolei zadania powiatu z zakresu pomocy społecznej wykonywane są przez powiatowe centra pomocy rodzinie, jako samodzielne jednostki organizacyjno-budżetowe.

Istotne zmiany w zasadach finansowania domów pomocy społecznej nastąpiły 1 stycznia 2004 r. – nowe uregulowania zostały zawarte w ustawie z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>4</sup> oraz ustawie o pomocy społecznej. Zgodnie z nimi, prowadzenie DPS jest zadaniem własnym powiatów, zaś pobyt w nim finansuje pensjonariusz (do 70% swojego dochodu) oraz rodzina. Gmina ma również obowiązek uczestniczenia w ponoszeniu odpłatności w sytuacji, gdy środki pensjonariusza i jego bliskich nie wystarczają na pokrycie wszystkich kosztów. Pobyt w DPS jest odpłatny do wysokości średniego miesięcznego kosztu utrzymania, ustalanego i ogłaszanego przez starostę w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 60 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej). Działalność domów pomocy społecznej, prowadzonych przez starostów lub na ich zlecenie, jest dofinansowywana środkami dotacji celowej udzielanej przez wojewodów z budżetu państwa, jeżeli w domach tych przebywają mieszkańcy przyjęci przed 1 stycznia 2004 r. (art. 87 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego).

## **Reakcja gmin na zmiany demograficzne**

Wprowadzenie nowych zasad finansowania pobytu w DPS zbiegło się w czasie z dynamicznymi zmianami demograficznymi, takimi jak: starzenie się społeczeń-

<sup>3</sup> Ośrodek pomocy społecznej zatrudnia jednego pracownika socjalnego na 2 tys. mieszkańców, jednak nie mniej niż trzech (DzU z 2009 r., nr 175, poz. 1362, ze zm.)

<sup>4</sup> DzU z 2008 r., nr 88, poz. 539, ze zm.

stwa, wydłużenie średniego czasu życia, zmniejszenie się liczby urodzin czy też emigracja zarobkowa ludzi młodych. Szczególnie ostatni z tych czynników znacząco oddziałuje na funkcjonującą w Polsce rodzinną tradycję związków międzypokoleniowych, przybliżając nas do społeczeństw krajów rozwiniętych, w których osoby starsze, wymagające opieki lub niemające odpowiednich warunków bytowych, kierowane są do domów pomocy społecznej. W Polsce około 0,7% osób starszych przebywa w domach pomocy społecznej. Dla porównania, w krajach skandynawskich wskaźnik ten jest wyższy i wynosi 3,7% w Finlandii, około 5% w Norwegii i 7,2% w Szwecji. W wymienionych krajach długofalowo realizowany jest model państwa opiekuńczego, a w 2004 r. wskaźnik<sup>5</sup> wydatków na opiekę socjalną nad osobami starszymi był wyższy niż w Polsce (0,25% PKB) i wyniósł w Szwecji 2,7% PKB, w Norwegii 1,8% PKB, w Finlandii 0,8% PKB. Z kolei średnia wśród 25 państw – członków Unii Europejskiej wynosi 0,5% PKB.

W latach 2004–2008 liczba mieszkańców skontrolowanych 31 gmin zmalała z 3907 tys. do 3837 tys., czyli o 1,8%. Równocześnie udział w tej liczbie osób w wieku poprodukcyjnym zwiększył się z 661 tys. do 704 tys., tj. o 6,5%. Tym samym procentowy stosunek liczby mieszkańców w wieku poprodukcyjnym do liczby mieszkańców ogółem wzrósł z 16,9% do 18,3%. Mimo że ta tendencja została prawidłowo zidentyfikowana w gminnych i miejskich strategiach rozwiązywania problemów społecznych, wymienione opracowania nie określały długofalowej polityki służącej dostosowaniu realizowanych zadań do nowych warunków, a podejmowane działania miały charakter doraźny i nie tworzyły spójnego systemu.

Trzeba wspomnieć, że do zadań własnych gmin o charakterze obowiązkowym należy opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej (art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej).

Spośród 31 gmin objętych kontrolą 29 opracowało strategie rozwiązywania problemów społecznych. We wszystkich przyjętych do realizacji strategiach gminnych określono najważniejsze problemy z zakresu pomocy społecznej i sformułowano zadania, jednak w 13 z nich nie uwzględniono zagadnienia kierowania osób do domów pomocy społecznej, realizacji usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych oraz rozwoju nowych form pomocy społecznej. Ustalenia kontroli wskazują, że opracowania te miały głównie charakter formalny.

Objęte kontrolą gminy nie wykorzystywały do realizacji omawianych celów sprawozdań z działalności ośrodków pomocy społecznej, zapotrzebowania na tego rodzaju usługi oraz bilansów tych zagadnień, przedstawianych radzie gminy

<sup>5</sup> Dane według *Living conditions and welfare*, "Eurostat Yearbook 2008".

przez kierowników ośrodków pomocy społecznej. Zgodnie z art. 110 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej, sprawozdania kierowników ośrodków stanowią podstawę do opracowania i wdrożenia lokalnych programów pomocy społecznej, określonych w art. 110 ust. 10 ustawy. W latach 2007–2009 prawie połowa objętych kontrolą gmin nie przedstawiła stosownych opracowań, tylko w nielicznych powstały programy pomocy. Żaden z nich nie dotyczył jednak świadczenia usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, a także kierowania mieszkańców do domów pomocy społecznej.

### **Warunki kadrowe i organizacyjne**

Realizacja przez gminy zadań związanych ze świadczeniem usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, a także kierowaniem osób do domów pomocy społecznej, przebiegała w warunkach niedoborów kadrowych, szczególnie w grupie pracowników socjalnych. Spośród 31 objętych kontrolą ośrodków pomocy społecznej, aż w 26 stwierdzono niewystarczający stan zatrudnienia w stosunku do wymagań określonych w art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej: 1 pracownik socjalny na 2 tys. mieszkańców gminy, jednak nie mniej niż 3 pracowników. Wynikało to głównie z nieuwzględniania w uchwałach budżetowych gmin zwiększonych środków na zatrudnienie dodatkowych osób, co postulowali kierownicy kontrolowanych jednostek. W skrajnych wypadkach dopuszczalne granice określone ustawą o pomocy społecznej były aż dwuipółkrotnie mniejsze od wskaźnika ustawowego, czego konsekwencją była niewielka liczba osób objętych opieką w wyniku samodzielnego rozpoznania ich potrzeb przez pracownika socjalnego.

Tymczasem według informacji uzyskanych w trakcie kontroli od kierowników ośrodków pomocy społecznej, głównym źródłem informacji mieszkańców gmin o możliwościach skorzystania z usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych, a także skierowania do DPS, byli pracownicy socjalni. Ustalenia kontroli wskazują, że ta forma nie była wystarczająca, szczególnie w sytuacji niedoborów kadrowych i znacznego obciążenia pracowników socjalnych. Przykładowo, w celu doskonalenia usług opiekuńczych w gminie, jeden z ośrodków pomocy społecznej przeprowadził w 2008 r. ankietę wśród osób starszych, korzystających z tych usług. Badaniem objęto 67 (tj. 50%) losowo wybranych osób, spośród 133, wobec których świadczone te usługi. Z ankiety wynikało, że 76% z nich dowiedziało się o możliwościach skorzystania z usług opiekuńczych od rodziny, sąsiadów i znajomych, 14% od pracownika socjalnego, a 7,5% od pracowników służby zdrowia.

Tylko w nielicznych gminach wyczerpujące były ogólnie dostępne dane dotyczące: szczegółowej procedury ubiegania się o pomoc, zasad odpłatności, dokumentów niezbędnych do złożenia wniosku, a także wskazania osób mogących udzielić bardziej szczegółowych informacji. Zaledwie 18 ośrodków posiadało własne strony internetowe, a wśród nich jedynie w 5 można było uzyskać wyczerpujące informacje o przysługującej pomocy.

O konieczności wzmożenia działań zmierzających do rozpoznania zapotrzebowania na pomoc społeczną może świadczyć przykład badań ankietowych przeprowadzonych wśród mieszkańców gminy Szamotuły. W trakcie opracowania diagnozy profilu socjoekonomicznego w zakresie usług opiekuńczych, specjalistycznych usług opiekuńczych oraz skierowań do DPS, przeprowadzono badania ankietowe mieszkańców w wieku 80 i więcej lat. Badaniami objęto 95 osób (10% populacji). Z analizy odpowiedzi wynikało, że respondenci w znacznej części byli osobami niepełnosprawnymi. Ponad połowa z nich samodzielnie nie opuszczała mieszkania, a jeszcze większa liczba czyniła to z trudem. Osoby te przeważnie nie były w stanie wykonywać samodzielnie prac domowych. Nieliczni zgłaszali zapotrzebowanie na usługi pomocowe ze strony instytucji do tego powołanych, a także na opuszczenie miejsca dotychczasowego zamieszkania. W trakcie rozmów przeprowadzający ankietę przekazali szczegółowe informacje o możliwościach skorzystania i zakresie świadczonych usług przez ośrodki pomocy społecznej.

Trzeba przy tym wskazać, że warunki lokalowe około 60% ośrodków uniemożliwiały zwiększenie zatrudnienia, gdyż zajmowane pomieszczenia nie zapewniały ani odpowiednich warunków pracy, ani też odbywania trudnych rozmów w atmosferze intymności; zatrudnienie nowych osób w dotychczasowych siedzibach jeszcze bardziej potęgowałoby te problemy. Ponadto pracownicy socjalni, realizując swoje obowiązki, w znacznym stopniu obciążeni byli sporządzaniem niezbędnej dokumentacji, dotyczyło to szczególnie urzędów, w których występowały największe niedobory kadrowe. Miesięcznie przeznaczali na to 50-70% czasu pracy, w skrajnych sytuacjach sprawy te zajmowały im około 80% miesięcznego czasu pracy, co wpływało niekorzystnie na efektywność identyfikacji osób, którym niezbędna jest pomoc.

### **Kierowanie do domów pomocy społecznej**

Badania kontrolne ujawniły znaczną rozbieżność między zakładanymi celami wprowadzonych od 1 stycznia 2004 r. zmian w zasadach finansowania pobytu w domach pomocy społecznej a ich faktyczną realizacją. Pobyt w DPS powinien być finansowany przez pensjonariusza oraz rodzinę, natomiast gmina

ma również obowiązek uczestniczyć w odpłatności, ale dopiero wtedy, gdy środki pensjonariusza i jego bliskich nie wystarczą na pokrycie wszystkich kosztów. Jednak kontrola wykazała, że ciężar finansowania pobytu w DPS ponoszony był głównie przez gminy. Spośród 8654 osób umieszczonych przez powiaty w latach 2007–2008 w DPS pobyt około 75% z nich opłacany był w dominującej części ze środków własnych gmin, 18% z emerytury lub renty, 6% ze środków zobowiązanych członków rodzin, a zaledwie w 1% samodzielnie przez pensjonariuszy.

Jak z tego wynika, do domów pomocy społecznej kierowano głównie osoby samotne. Rodziny najczęściej nie były skłonne współfinansować pobytu swoich bliskich, a osoby kwalifikujące się do umieszczenia nie chciały ich obciążać. Miało to duży lub decydujący wpływ na korzystanie z tej formy pomocy przez osoby mające rodziny. Pobyt w DPS 6325 mieszkańców gmin w 2007 r. współfinansowany był zaledwie w 551 przypadkach przez członków rodzin. W 2008 r. wielkości te wynosiły odpowiednio: 6517 i 761. Przykładowo, jeden z pracowników socjalnych Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Żyrardowie stwierdził, że „rodziny osób, które mogłyby się ubiegać o umieszczenie w DPS po uzyskaniu informacji na temat współfinansowania pobytu rezygnują ze składania dokumentów”. Z kolei inny stwierdził, że „po wprowadzeniu zmian w sposobie finansowania występują przypadki zniechęcania do ubiegania się o skierowanie osoby zainteresowanej o umieszczenie w DPS ze strony członków rodzin”.

Rodziny decydowały się umieścić swoich bliskich w domu pomocy społecznej tylko w ostateczności. Potwierdzają to wyjaśnienia uzyskane w trakcie kontroli. Przykładowo, pracownik socjalny Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Grabowcu stwierdził, że „do DPS idą te osoby, które nie mają innego wyjścia, często rodzina korzysta z emerytury osoby chorej i opiekuje się nią dopóki może, dopiero gdy nie daje sobie rady, bo osoba wymaga całodobowej opieki, podejmowana jest decyzja o umieszczeniu w DPS”. Z kolei starosta koszaliński podał, że „po 1 stycznia 2004 r. do DPS trafiają osoby z dużymi trudnościami w wypełnianiu życiowych ról i niebędące w stanie bez pomocy innych osób samodzielnie egzystować. Często stan zdrowia tych osób jest ciężki (wymaga specjalistycznej opieki i pielęgnacji). Przed wprowadzeniem nowych zasad były to osoby zdecydowanie bardziej sprawne i w większości przypadków niewymagające specjalistycznej opieki i terapii”.

W konsekwencji, praktycznie cały ciężar finansowania pobytu w domach pomocy społecznej został przeniesiony na gminy. Z ustaleń kontroli wynika, że objęte kontrolą gminy poniosły w 2007 r. wydatki za pobyt mieszkańców w DPS w kwocie ogółem 104 607 tys. zł, natomiast rodziny osób skierowa-



nych<sup>6</sup> – na których przede wszystkim spoczywa obowiązek finansowania pobytu – zaledwie 2030 tys. zł, tj. prawie pięćdziesięciokrotnie mniej. W 2008 r. wydatki te wynosiły odpowiednio 141 146 tys. zł i 2988 tys. zł, czyli że powyższa proporcja pozostawała na podobnym poziomie. Jeden z pracowników socjalnych OPS w Szamotułach stwierdził, że „rodziny bardzo często nie wyrażają chęci ponoszenia odpłatności za DPS rodziców – tylko w dwóch rodzinach udało się wyegzekwować odpłatności po 100 zł co miesiąc, gdzie przy tak wysokich kosztach pobytu w DPS stanowi to kroplę w morzu”. Dodać przy tym należy, że w objętych kontrolą gminach, mimo sygnałów wynikających z wywiadów środowiskowych, na ogół zbyt opieszale podchodzono do ustalenia miejsca pobytu osób zobowiązanych w pierwszej kolejności do uiszczania opłat, co nie pozwalało na ich wyegzekwowanie i skutkowało zwiększonym współfinansowaniem przez gminę.

Znaczny wpływ na niechęć rodzin do partycypowania w kosztach ma wysokość opłat za pobyt w domu pomocy społecznej, które wykazują dynamikę wzrostu znacznie przekraczającą wzrost zarobków, emerytur czy też wskaźnik inflacji. Przykładowo, ogłoszony przez starostę plockiego średni miesięczny koszt utrzymania mieszkańca w DPS w Zakrzewie wyniósł 1745 zł w 2007 r., 2086 zł w 2008 r. i 2412 zł w 2009 r., a w DPS w Wyszogrodzie wielkości te wynosiły odpowiednio: 2097 zł, 2097 zł i 3185 zł. Tak szybki wzrost opłat zmuszał objęte kontrolą gminy do weryfikacji pierwotnych planów finansowych. W 2008 r. zaplanowały one w uchwałach budżetowych (przed zmianami) wydatki na pobyt mieszkańców w DPS w kwocie 104 128 tys. zł, a faktyczne płatności wyniosły 141 146 tys. zł i były o 35,6% wyższe.

O ile w początkowym okresie po wprowadzeniu nowych zasad finansowania gminy ograniczyły lub zaprzestały kierowania nowych osób do DPS, to w kolejnych latach sytuacja poprawiła się. W 2004 r. ze 127 gmin znajdujących się na terenie powiatów objętych kontrolą 48 nie skierowało żadnego mieszkańca do domu pomocy społecznej, a w 2008 r. liczba takich gmin zmniejszyła się do 29, czyli prawie o połowę. Wzrasta również liczba osób ubiegających się o skierowanie do DPS, co wynika głównie z czynników demograficznych, o których była mowa na wstępie. W objętych kontrolą jednostkach o skierowanie do domu pomocy społecznej ubiegało się 3386 osób w 2004 r., 3833 osoby w 2007 r. i 4029 osób w 2008 r., spośród których decyzję pozytywną uzyskało odpowiednio: 3245 (95,8%), 3537 (92,3%) i 3774 osoby (93,7%).

---

<sup>6</sup> Koszty pobytu pokrywa mieszkaniec, jednak nie więcej niż 70% swojego dochodu; następnie: małżonek, zstępni, ewentualnie wstępni mieszkańca DPS.

We wszystkich jednostkach objętych kontrolą badania ujawniły, że istnieją osoby, które kwalifikowały się do umieszczenia w DPS, a nie wyrażały na to zgody. W skrajnych wypadkach, które dotyczyły około 30% jednostek, były one przymusowo umieszczane w DPS po wyrokach sądowych, na wniosek ośrodków pomocy społecznej (art. 54 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej).

### **Świadczenie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych**

Rozwiązania dotyczące finansowania pobytu w domach pomocy społecznej obowiązujące od 1 stycznia 2004 r. miały, z jednej strony, zlikwidować kilkulatnie kolejki osób oczekujących na umieszczenie w DPS. Z drugiej strony, wymusić na gminach budowanie systemu własnych świadczeń środowiskowych, będącego ogniwem pośrednim pomiędzy usługą opiekuńczą świadczoną w miejscu zamieszkania a całodobową placówką specjalistycznego wsparcia (jaką jest DPS), która powinna być ostateczną formą pomocy.

Ustalenia kontroli wskazują jednak, że nowe regulacje nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Zaledwie w jednej czwartej skontrolowanych gmin po 1 stycznia 2004 r. rozszerzono zakres świadczonych usług opiekuńczych, stworzono nowe ośrodki wsparcia czy środowiskowe domy samopomocy. Jeżeli już takie placówki zostały utworzone, to miały one stosunkowo niewielką liczbę miejsc. Wśród przyczyn tego, że objęte kontrolą gminy nie stworzyły systemu własnych świadczeń środowiskowych, w 7 na 31 spośród nich wymienić można brak koncepcji, jak taki system powinien funkcjonować, w tym brak dostatecznego rozpoznania potrzeb mieszkańców i określenia docelowej grupy osób, która ma z niego korzystać. Ponadto, otwieranie tego typu placówek opiekuńczych napotyka opór lokalnych społeczności.

Jak zatem widać, obowiązek przekazywania powiatowi pełnego miesięcznego kosztu pobytu mieszkańców umieszczonych w DPS nie wpłynął mobilizująco na rozwój przez samorządy gminne innych form wsparcia i opieki w miejscu zamieszkania. W 2008 r. wydatki objętych kontrolą 31 gmin na opłacenie pobytu 6517 tys. osób umieszczonych w DPS (0,17% mieszkańców ogółem) wyniosły łącznie 141 146 tys. zł, czyli średnio 21 658 zł na jedną osobę. W tym czasie wydatki na 16 704 osoby korzystające z usług opiekuńczych (0,44% mieszkańców ogółem) wyniosły łącznie 52 872 tys. zł, to jest średnio 3165 zł. Z powyższego wynika, że świadczenie usług opiekuńczych było około siedem razy tańsze od opłat za umieszczenie mieszkańca w domu pomocy społecznej.

Kontrolowane gminy nie były jednak skłonne do takich inwestycji. Wynikało to może stąd, że wydatki na usługi opiekuńcze wyniosły w tych gminach 52 872 tys. zł i stanowiły około 0,66% ich wydatków ogółem. Natomiast koszty

budowy własnego systemu pomocy środowiskowej (ośrodki wsparcia, środowiskowe domy samopomocy czy dzienne domy pomocy społecznej), jego utrzymanie i dostosowanie do obowiązujących standardów wymagałyby znacznie wyższych nakładów.

### **Finansowanie ponadgminnych domów pomocy społecznej**

Do zadań własnych powiatu o charakterze obowiązkowym należy prowadzenie i rozwój infrastruktury domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym oraz umieszczanie w nich skierowanych osób (art. 19 pkt 10 ustawy o pomocy społecznej). Z ustaleń kontroli wynika, że objęte kontrolą powiaty nie finansowały wydatków na rozwój takiej infrastruktury, a ich działania ograniczały się do administrowania już istniejącymi jednostkami. Podstawową przyczyną nierealizowania zadań były zbyt niskie kwoty dotacji z budżetu państwa przekazywane przez wojewodów oraz niewystarczające środki własne. Praktycznie, we wszystkich, w których przeprowadzono kontrolę, wpływy pochodzące z dotacji celowej od wojewody, odpłatność gmin oraz odpłatność skierowanych osób i ich rodzin nie pokrywały kosztów prowadzenia domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym.

W objętych kontrolą 22 powiatach i miastach na prawach powiatu wydatki na domy pomocy społecznej wzrosły z 240 169 tys. zł w 2004 r. do 297 716 tys. zł w 2007 r. i 356 808 tys. zł w 2008 r. i znacznie przekraczały pierwotne plany finansowe – w 2007 r. o 8,4%, a w 2008 r. o 23,2% więcej niż planowano. Tylko w jednej, spośród 22 objętych kontrolą jednostek, dochody pochodzące z dotacji celowej od wojewody, odpłatności gmin oraz odpłatności skierowanych osób i ich rodzin pokrywały koszty. W powiecie koszalińskim 70% dochodu mieszkańca oraz dotacja wojewody nie pokrywały miesięcznego kosztu utrzymania pensjonariusza DPS, a różnica wynosiła około 500 zł miesięcznie na 1 osobę i bywa finansowana z budżetu powiatu. W I kwartale 2009 r. na 684 osoby przebywające w domach pomocy społecznej nadzorowanych przez starostę koszalińskiego 543 (79%) stanowiły osoby przyjęte przed 1 stycznia 2004 r.

Deficyt wynikał w głównej mierze z innego sposobu finansowania pensjonariuszy skierowanych przed i po 1 stycznia 2004 r. Osoby umieszczone przed 2004 r. nie otrzymują dodatku pielęgnacyjnego, a regulacje prawne ograniczają górny pułap środków pobieranych od pensjonariusza (70% dochodu – nie więcej jednak niż 200% kwoty określonej jako kryterium dochodowe dla osoby samotnie gospodarującej – obecnie jest to 954 zł); dostają one dotację na pobyt w DPS z budżetu państwa w ustalonej przez wojewodę wysokości. Natomiast osoby przyjęte według nowych zasad otrzymują dodatek pielęgnacyjny, przekaza-

zują na poczet odpłatności 70% dochodu (nie ma wyznaczonego górnego pułapu); do budżetu powiatu wpływają z gmin kierujących swych mieszkańców do DPS opłaty za ich pobyt w tych placówkach (nie otrzymują dotacji wojewody). Na posiedzeniu 26 czerwca 2008 r. Rada Powiatu Gostyńskiego zajęła w tej sprawie stanowisko, stwierdzając, że: „Aktualnie, przez niewłaściwy system finansowania domów pomocy społecznej, wymaga się od organów prowadzących inwestowania w ich infrastrukturę tak, aby utrzymać ją na poziomie osiągniętego wymaganego standardu. W obecnej sytuacji finansowej powiatu jest to nierealne, zważywszy także na to, że inwestycje oraz pokrycie kosztów bieżącej działalności w zakresie pomocy społecznej są praktycznie wykluczone ze wsparcia środkami z funduszy strukturalnych”.

Wpływ, choć mniejszy, na powstawanie deficytu w domach pomocy społecznej miało nieposiadanie bezterminowego zezwolenia wojewody. Zgodnie z art. 152 ust. 6 znowelizowanej ustawy o pomocy społecznej, opłata za pobyt w domu pomocy społecznej prowadzonym na podstawie zezwolenia warunkowego po 31 grudnia 2007 r. nie może być podwyższana aż do miesiąca, w którym zostanie wydane zezwolenie na czas nieokreślony. Sytuacja ta szczególnie dotyczyła dużych aglomeracji miejskich (Łódź, Poznań).

W połowie objętych kontrolą powiatów wystąpiły nieprawidłowości w obliczaniu średniego miesięcznego kosztu utrzymania (art. 60 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej w związku z jej art. 6 pkt 15). Wynikały one głównie z nieuwzględniania nowych zasad naliczania, wprowadzonych od 1 kwietnia 2007 r. ustawą z 16 lutego 2007 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej<sup>7</sup>, która stanowi, że do obliczania przedmiotowego kosztu brana jest pod uwagę suma rzeczywistej liczby mieszkańców w poszczególnych miesiącach roku poprzedniego, a nie – jak poprzednio – liczba miejsc w placówce podzielona przez dwa-nastę. Skutkiem tych nieprawidłowości było obciążanie mieszkańców DPS, ich rodzin oraz gmin zawyżonymi lub zaniżonymi płatnościami za pobyt.

### **Zmiany w liczbie miejsc i osób oczekujących na pobyt**

W latach 2004–2008 liczba domów pomocy społecznej w objętych kontrolą powiatach zmniejszyła się ze 120 do 112, a liczba miejsc w tych domach z 13 169 do 12 505. Osób oczekujących na miejsce przybyło natomiast w tym okresie: z 2173 do 3047. Jedynie 63 placówki (56%) osiągnęły standardy określone w rozporządzeniu ministra polityki społecznej z 19 października 2005 r.

<sup>7</sup> DzU nr 48, poz. 320.

w sprawie domów pomocy społecznej<sup>8</sup>. Pozostałe działają na podstawie zezwoleń warunkowych<sup>9</sup>. Sytuacja ta w większym stopniu dotyczyła miast na prawach powiatu. Przykładowo, w Łodzi liczba DPS zmalała z 19 do 17, a liczba miejsc z 2319 do 2157. Zaledwie dwa domy działały na podstawie bezterminowych zezwoleń co może skutkować dalszym zmniejszeniem ich liczby oraz liczby miejsc dla potrzebujących.

Taka sytuacja była wynikiem głównie konieczności dostosowania standardu usług w DPS do wymagań określonych w wyżej wymienionym rozporządzeniu. W związku ze standaryzacją, w części domów zaszła konieczność zwiększenia powierzchni mieszkalnej przypadającej na jednego pensjonariusza i tym samym ograniczenia liczby mieszkańców. Największe trudności w dostosowywaniu budynków mają domy opieki mieszczące się w obiektach zabytkowych, które były przeznaczone do innych celów niż obecnie służą, a usunięcie wszystkich barier architektonicznych jest zadaniem bardzo kosztownym, czasem niemożliwym.

W latach 2004 – I kwartał 2009, w 11 spośród 22 skontrolowanych powiatów i miast na prawach powiatu dokonano zmian profilu prowadzonych domów pomocy społecznej. Dotyczyły one zwłaszcza likwidacji miejsc dla osób w podeszłym wieku i utworzenia w zamian domów dla osób przewlekle somatycznie chorych i przewlekle psychicznie chorych, na które jest największe zapotrzebowanie i najdłuższe oczekiwanie. Na podstawie znowelizowanych w 2007 r. przepisów ustawy o pomocy społecznej, domy dla osób w podeszłym wieku mogą się łączyć z domami dla osób przewlekle chorych, a domy dla osób przewlekle somatycznie chorych mogą się łączyć z domami dla niepełnosprawnych fizycznie. Generalnie należy to uznać za właściwą reakcję na zmieniające się potrzeby. Przykładowo, w 2008 r. Zarząd Powiatu Płockiego podjął decyzję o docelowym przekształceniu Domu Pomocy Społecznej w Zakrzewie w dom dla przewlekle psychicznie chorych, a w Brwilnie w dom dla osób dorosłych niepełnosprawnych intelektualnie.

Po wprowadzeniu nowych zasad finansowania, w części domów, zwłaszcza w mniejszych miejscowościach, pojawiły się wolne miejsca, natomiast w innych pozostały kilkuletnie kolejki. Największe problemy z brakiem wolnych miejsc występują w domach pomocy społecznej w dużych aglomeracjach miejskich, które nie podejmowały – w odróżnieniu od małych powiatów – działań na rzecz dostosowania prowadzonych DPS do obowiązujących standardów, co może zakłócić prawidłowe funkcjonowanie oraz spowodować wzrost liczby osób oczekujących.

<sup>8</sup> DzU nr 217, poz. 1837.

<sup>9</sup> Zgodnie z art. 152 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej, zezwolenia te zachowują moc do 31.12.2010 r.

Od 1 stycznia 2009 r. sytuacja uległa dalszemu pogorszeniu, gdyż zgodnie z art. 152 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, od tego dnia do czasu uzyskania bezterminowego zezwolenia wojewody do powyższych placówek nie mogą być kierowani nowi pensjonariusze.

### **Podsumowanie**

Niekorzystne tendencje demograficzne oraz zmiany w strukturze rodzin sprawiają, że coraz większa część opieki nad osobami starszymi i przewlekle chorymi będzie przenoszona do różnych form instytucjonalnych, natomiast gminy i powiaty nie uwzględniały tych tendencji w swojej działalności bieżącej i tworzonych strategiach. Ustalenia kontroli pozwalają na stwierdzenie, że obecny system finansowania pobytu osób w DPS nie motywuje gmin – mimo otrzymywania zwiększonych środków subwencji ogólnej – do tworzenia własnego systemu usług opiekuńczych świadczonych w miejscu zamieszkania, które są społecznie bardziej akceptowalne i kilkakrotnie tańsze niż pobyt w całodobowej placówce specjalistycznego wsparcia, jaką jest dom opieki. Jednocześnie powiaty – do zadań których należy rozwój infrastruktury domów pomocy społecznej – nie uruchamiały nowych placówek, ograniczając swoje działania do administrowania już istniejącymi. Ponadto, aż 44% objętych kontrolą DPS nie osiągnęło wymaganych standardów, co powoduje realne zagrożenie likwidacji części z nich po 31 grudnia 2010 r., a tym samym dalsze zmniejszenie liczby dostępnych miejsc.

Należy jednak zwrócić uwagę, że obecny system finansowania rozwoju infrastruktury domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym wykracza poza możliwości finansowe powiatów. W efekcie zahamowany został rozwój tej formy pomocy, a liczba placówek i miejsc dla osób potrzebujących uległa zmniejszeniu, co budzi szczególnie niepokój wobec dynamicznie zmieniającej się sytuacji demograficznej.

*Miroslaw Miloń*  
*Departament Pracy,*  
*Spraw Socjalnych i Zdrowia NIK*



# WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA

---

**Jacek Mazur**

## **DANIA – ZASIĘGANIE OPINII JEDNOSTEK KONTROLOWANYCH O PRACY NAJWYŻSZEGO ORGANU KONTROLI**

Coraz więcej najwyższych organów kontroli (NOK) zwraca uwagę na jakość swojej pracy. Wysokie standardy należy zapewnić na każdym etapie postępowania kontrolnego – od planowania i przygotowania kontroli, przez wykonanie czynności kontrolnych, aż do realizacji jej wyników. Podnoszenie jakości wymaga systematycznego wysiłku całej instytucji. W istocie na jakość kontroli składają się wszystkie elementy funkcjonowania NOK, w tym sposób zarządzania, organizacja wewnętrzna i podział zadań, procedura, podejście i metodyka kontroli, wiedza i umiejętności pracowników, wewnętrzny obieg informacji i relacje zewnętrzne<sup>1</sup>.

Międzynarodowe standardy kontroli ogólnie sugerują, że poprawa jakości może nastąpić między innymi przez wewnętrzne i zewnętrzne oceny funkcjonowania NOK<sup>2</sup>. Przeglądy zewnętrzne mogą mieć charakter przeglądu partnerskiego (*peer review*) prowadzonego przez inne NOK<sup>3</sup> lub dokonywanego przez wynajętą firmę doradcą czy zespół ekspertów. Przeglądy partnerskie realizuje się coraz częściej, przy czym ich wyniki są z reguły publikowane. Inaczej jest w wypadku pozostałych przeglądów, których rezultaty są rzadko upowszechniane.

---

<sup>1</sup> J. Mazur: *Międzynarodowe wytyczne jakości kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2005; B. Sułkowska: *Zarządzanie jakością kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2008.

<sup>2</sup> ISSAI 20 – *Principles of transparency and accountability*, principle 9; ISSAI 200 – *General standards in Government Auditing and standards with ethical significance*, § 1.30 (dostępne na stronie <http://www.issai.org/composite-347.htm>).

<sup>3</sup> L. Marcinkowski: *Przegląd partnerski Urzędu Kontroli Państwowej Danii*, „Kontrola Państwowa” nr 1/2007.



Artykuł przedstawia ocenę działalności kontrolnej NOK Danii, dokonaną przez firmę doradczą na podstawie wywiadów z przedstawicielami jednostek kontrolowanych.

## Urząd Kontroli Państwowej Danii

Najwyższym organem kontroli Danii jest Kontroler Państwowy (*Rigsrevisor*; dosłownie „Kontroler Królewski”), który działa przy pomocy Urzędu Kontroli Państwowej (*Rigsrevisionen*)<sup>4</sup>. W praktyce większość uprawnień Kontrolera Państwowego realizowana jest w jego imieniu przez kierowników jednostek organizacyjnych i kontrolerów Urzędu. Kontroler Państwowy jest niezależny w ustalaniu wyników kontroli oraz formułowaniu i przedstawianiu wniosków, natomiast obowiązany jest pomagać Parlamentarnej Komisji Kontroli Państwowej<sup>5</sup> w ocenie rządowego sprawozdania o rachunkach państwa. Kontroler Państwowy jest powoływany przez parlament na czas nieokreślony w ramach trybu, który w praktyce wymaga uzyskania zgody partii reprezentujących rząd i opozycję. O zasadzie jego bezstronności i apolityczności świadczy zaś to, że wszyscy dotychczasowi kontrolerzy państwowi (od 1976 r.) zostali wyłonieni z grona pracowników Urzędu, zgodnie z sugestią kontrolera ustępującego z urzędu.

Urząd Kontroli Państwowej ma szerokie uprawnienia kontrolne, obejmujące organy i instytucje państwowe, przedsiębiorstwa, które są własnością państwa, a także jednostki korzystające z pomocy państwa. Kontrola finansowa w znacznym stopniu polega na pracach kontroli wewnętrznej; zgodnie z ustawowym upoważnieniem Urząd zawiera umowy, na podstawie których pewne kontrole prowadzone są przez jednostki kontroli wewnętrznej ministerstw i urzędów, przy

<sup>4</sup> J. Mazur: *Urząd Kontroli Państwowej Danii*, „Kontrola Państwowa” nr 3/1998.

<sup>5</sup> Parlamentarna Komisja Kontroli Państwowej stanowi formę organizacji pracy sześciu kontrolerów parlamentarnych. Jest instytucją niezależną, nie podlega parlamentowi ani rządowi. Kontrolerzy wybierani są przez parlament na cztery lata i w tym okresie nie mogą zostać odwołani. Zwykle są członkami parlamentu (albo byli nimi uprzednio) i są wybierani proporcjonalnie do układu sił politycznych w parlamencie, z partii reprezentujących zarówno rząd, jak i opozycję. Mimo „partyjnego pochodzenia”, ich działalność jest apolityczna.

Komisja nie posiada wspomagającego urzędu, a tylko niewielki sekretariat. Wiąże się to z ustawowym założeniem, że to Urząd Kontroli Państwowej pomaga Komisji w ocenie sprawozdania o rachunkach państwa, m.in. na jej życzenie przeprowadza kontrole i przedstawia sprawozdania z ich wyników. Ponadto kontrolerzy parlamentarni uprawnieni są do osobistego prowadzenia kontroli, zaś Komisja może żądać od każdego organu państwa dowolnej informacji czy dokumentu, jakie uważa za niezbędne do wykonania swoich zadań. Ponieważ formalnie Komisja nie jest organem parlamentu, przekazuje sprawozdanie z rozpatrzenia rachunków państwa Komisji Finansowej, która przedkłada je parlamentowi.

określeniu wymaganego poziomu tych prac, co podlega sprawdzeniu. Urząd kładzie nacisk głównie na kontrolę wykonania zadań.

Urząd cieszy się uznaniem ze względu na wysoką jakość działania. W sierpniu 2006 r. międzynarodowy zespół przeglądu partnerskiego ocenił, że „zalecenia i przepisy wewnętrzne Urzędu dotyczące praktyki kontrolnej są ogólnie zgodne ze standardami międzynarodowymi, a działalność Urzędu jest z nimi spójna”<sup>6</sup>.

W latach 1997, 2001 i 2009 Urząd zlecił badanie swojej pracy przez firmę zewnętrzną (zawsze była to firma *Rambóll Management Consulting*). Celem ostatniego badania było zwłaszcza określenie, czy jednostki kontrolowane dostrzegają wartość dodaną kontroli. Urząd był też zainteresowany oceną jakości kontroli, użytecznością wniosków oraz postrzeganiem relacji między jednostkami kontrolowanymi a Urzędem. Firma przeprowadziła wywiady z ponad sześćdziesięcioma stałymi sekretarzami i dyrektorami generalnymi urzędów, dyrektorami zarządzającymi przedsiębiorstw państwowych, kierownikami finansowymi, a także innymi osobami zatrudnionymi na kierowniczych stanowiskach w administracji rządowej. Ponadto zwrócono się o opinię do wszystkich sześciu kontrolerów parlamentarnych. Wyniki badania zostały ogłoszone na publicznej stronie Urzędu<sup>7</sup>. Oto niektóre tezy tego dokumentu.

### Opinie jednostek kontrolowanych o działalności Urzędu

**Kontrola finansowa.** Respondenci ogólnie ocenili jakość kontroli bardzo wysoko. Obok tego zgłoszono między innymi następujące uwagi.

Prowadzenie kontroli w nowych obszarach – takich, jak projekty rozwoju organizacji, duże inwestycje, umowy menedżerskie – stanowi dla Urzędu wyzwanie, dlatego warto rozważyć podejmowanie kontroli w takich dziedzinach.

Rozwój kultury administracyjnej powinien być nadal w centrum zainteresowania Urzędu. Warto też rozważyć, jak zwiększyć wartość pracy Urzędu dla administracji rządowej oraz w jaki sposób ustanowić bardziej strategiczne podejście w prowadzonych kontrolach, aby w większym stopniu przyczynić się do rozwoju systemów organizacyjnych i kultury administracyjnej jednostek kontrolowanych.

Zdaniem respondentów, wiedza i umiejętności kontrolerów powinny być na bardziej jednolitym poziomie.

<sup>6</sup> *Peer Review Report: National Audit Office of Denmark*, Oslo 2006, <[http://www.rigsrevisionen.dk/media%28267,1033%29/Peer\\_review.pdf](http://www.rigsrevisionen.dk/media%28267,1033%29/Peer_review.pdf)>; L. Marcinkowski, op. cit.

<sup>7</sup> Pełny tekst: <[http://www.rigsrevisionen.dk/media\(1369,1030\)](http://www.rigsrevisionen.dk/media(1369,1030))>; streszczenie w języku angielskim: <<http://www.rigsrevisionen.dk/composite-2242.htm>>.

Niektórzy respondenci byli zdania, że Urząd powinien prowadzić więcej kontroli funkcjonowania systemów informatycznych, co wymagałoby jednak zwiększenia kwalifikacji kontrolerów działających w tym obszarze. Podnoszono równocześnie, że badając inwestycje informatyczne, Urząd kieruje swoją krytykę wobec instytucji rządowych, natomiast niedostatecznie zwraca uwagę na problemy dotyczące dostawców. Sugerowano, że Urząd we współpracy z Ministerstwem Finansów oraz Krajową Agencją Systemów Informatycznych i Telekomunikacji mógłby opracować wytyczne prowadzenia rządowych projektów informatycznych.

Kontrola wykonania zadań. Większość odpowiadających stwierdziła, że sprawozdania z kontroli są generalnie wysokiej jakości, ponieważ oceny i wnioski są trafne, sprawiedliwe i dobrze udokumentowane. Równocześnie znaczna grupa respondentów uznała poziom wielu sprawozdań za niewystarczający, argumentując, że standardy kontroli nie są odpowiednie oraz że Urząd Kontroli Państwowej niewłaściwie rozumie uwarunkowania polityczne i praktyki w administracji rządowej.

Postulowano między innymi:

- opracowanie jednoznacznych standardów kontroli, na podstawie których będzie dokonywana ocena działalności jednostek kontrolowanych;
- lepsze rozumienie praktyki administracji rządowej, w tym procesu decyzyjnego oraz ram politycznych i finansowych; poszerzenie wiedzy na ten temat można by osiągnąć na przykład przez zatrudnienie osób z doświadczeniem w administracji rządowej oraz wprowadzenie systemu staży i wymiany pracowników;
- dalszy rozwój metodyki kontroli;
- większą wrażliwość Urzędu na stanowisko jednostek kontrolowanych, zwłaszcza na etapie przygotowywania opinii kontrolnych i projektów sprawozdań.

Koordinacja, planowanie i doradztwo. W tym obszarze sformułowano następujące propozycje.

Urząd mógłby lepiej informować jednostki kontrolowane o harmonogramie i przebiegu kontroli (zwłaszcza jeśli oczekuje się od nich aktywnego udziału w kontroli) oraz o terminach, przed upływem których należy przedłożyć określone materiały i informacje.

Urząd mógłby wprowadzić zmiany w procesie planowania w celu uniknięcia sytuacji, w których jednostki kontrolowane podlegają nadmiernemu obciążeniu w okresie letnich urlopów.

Wskazane byłyby poprawienie koordynacji prac Urzędu, aby ograniczyć liczbę kontroli prowadzonych w tej samej jednostce. Przykładowo, można by usprawnić wymianę informacji wewnątrz Urzędu o jednostkach podlegających kontroli, co umożliwi pełne wykorzystanie dostępnych danych jeszcze przed rozpoczęciem badania.

Wielu respondentów proponowało rozszerzenie funkcji doradczej Urzędu, uznając, że mogłoby to pomóc w ich działalności, przyczyniając się do usprawnienia administracji rządowej.

*dr Jacek Mazur*  
*doradca prezesa NIK*



## SYGNAŁY O KSIĄŻKACH

Adam Opalski: **Europejskie prawo spółek: zasady prawa europejskiego i ich wpływ na polskie prawo spółek**, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 666.

Prawo spółek należy do tych dziedzin prawa prywatnego, które najsilniej i najszybciej podlega oddziaływaniu prawa europejskiego i procesom unifikacyjnym. Książka Adama Opalskiego ukazuje te procesy zarówno w ujęciu synchronicznym, jak i historycznym. Mają one odzwierciedlenie również w prawie polskim, które musi się szybko dostosowywać do dynamicznie kształtującego się modelu prawa europejskiego. Praca składa się z pięciu części. Pierwsza ma charakter ogólny i stanowi wprowadzenie do problematyki europejskiego prawa spółek. Druga omawia swobody działania spółek, wynikające z przyjętych traktatów. W części trzeciej, najbardziej rozbudowanej, autor analizuje proces europejskiej unifikacji standardów materialnego prawa spółek, dokonujący się na podstawie dyrektyw Komisji Europejskiej. Część czwarta omawia fenomen spółek europejskich będących podmiotami ponadnarodowymi. Pracę kończy bardzo wnikliwe podsumowanie omawiające stan i perspektywy dotyczącego ich prawa europejskiego oraz formułujące zadania, jakie w tym kontekście stoją przed prawodawcami w Polsce.

Beata Filipiak, Konrad Kochański, Piotr Szczypa: **Budżetowanie w ochronie środowiska**, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2010, s. 106.

Globalizacja gospodarki oraz zaostrzające się przepisy prawa wymuszają na przedsiębiorstwach, obok działań efektywnościowych, także nowe, bardziej odpowiedzialne podejście do środowiska naturalnego. Przyroda przestaje być wyłącznie przedmiotem eksploatacji, ale zaczyna być traktowana jako dobro szczególne, podlegające racjonalnemu gospodarowaniu i ochronie. Celem omawianej pracy było stworzenie kompendium wiedzy na temat budżetowania w ochronie środowiska, traktowanego jako kluczowy instrument wspierający zachowania proekologiczne przedsiębiorstw. Pierwszy rozdział poświęcony jest budowie

systemu informacyjnego wspierającego działania na rzecz środowiska. Kluczową rolę spełnia tu rachunkowość finansowa i zarządcza. Rozdział drugi dotyczy ogólnych problemów budżetowania w ochronie środowiska, trzeci zaś wskazuje na jego powiązania z funkcjami zarządzania. Dwie następne części szczegółowo ujmują zjawisko budżetowania w kontekście przychodów i kosztów oraz przebiegu całego procesu. Ostatni rozdział omawia kwestię budżetowania inwestycji mających służyć ochronie środowiska oraz oceny ich celowości i efektywności.

Marian Kopeć: **Rewitalizacja miejskich obszarów zdegradowanych**, Wydawnictwo C. H. BECK, Warszawa 2010, s. 210.

W wyniku gwałtownych przemian ustrojowych i ekonomicznych oraz wskutek szybkiego rozrostu miast pojawiła się konieczność zurbanizowania obszernych terenów, często śródmiejskich, które w przeszłości z różnych powodów uległy powolnej degradacji. Chodzi tu głównie o obszary, na których znajdowały się zbankrutowane obiekty przemysłowe oraz o opuszczone tereny powojkowe i te o znaczeniu historycznym. Autor książki odwołując się do koncepcji zrównoważonego rozwoju miast opisuje problem rewitalizacji miejskich obszarów zdegradowanych. Przedstawia także proces przygotowania programu wspomnianej rewitalizacji z punktu widzenia jednostek samorządu terytorialnego. Książka składa się ze wstępu, siedmiu rozdziałów i zakończenia. W pierwszych czterech rozdziałach zaprezentowane zostały podstawowe konteksty tytułowego problemu. Przedstawiono teorię zrównoważonego rozwoju, teorię rozwoju miast oraz przyczyny degradacji obszarów miejskich. Rozdział piąty poświęcono definicji pojęcia rewitalizacji, w szóstym zarysowano główne elementy programu rewitalizacji, w siódmym przeanalizowano kwestię jego finansowania.

Maciej Trzciniński: **Przestępczość przeciwko zabytkom archeologicznym. Problematyka prawnokryminalistyczna**, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 320.

Książka jest próbą wyodrębnienia i scharakteryzowania przestępczości skierowanej przeciwko zabytkom archeologicznym. Zjawisko to nie było dotychczas kompleksowo badane i raczej jest z różnych powodów lekceważone. Wiąże się to przede wszystkim z trudnościami ze ścisłym zdefiniowaniem przedmiotu przestępstwa oraz określeniem specyfiki tej przestępczości. Stąd też najważniejszymi częściami pracy wydają się rozdziały I i VI poświęcone zdefiniowaniu pojęcia zabytku archeologicznego oraz charakterystyce związanej z nimi przestępczości. Ponadto książka analizuje rozmaite formy przestępstw przeciwko zabytkom, źródła informacji o nich, a także przedstawia obowiązujące przepisy w tym zakresie oraz stosowane w Polsce i za granicą metody zwalczania omawianego procederu.

## Informacja dla Czytelników i Autorów

„Kontrola Państwowa” znajduje się na liście wybranych czasopism ministra nauki i szkolnictwa wyższego (zgodnie z komunikatem nr 9 ministra nauki i szkolnictwa wyższego z 10 marca 2010 r. w sprawie uzupełnienia wykazu czasopism wraz z liczbą punktów za umieszczoną w nich publikację naukową). Za artykuł naukowy wydrukowany w naszym dwumiesięczniku autor otrzymuje 6 punktów, czyli maksymalną liczbę możliwą do uzyskania w piśmie nieposiadającym IF (*impact factor*), który jest publikowany w *Journal Citation Report*.

### Przypominamy o zasadach publikowania w „Kontroli Państwowej”:

1. Przyjmujemy do publikacji teksty poświęcone tematyce związanej z profilem czasopisma.
2. Nie przyjmujemy artykułów opublikowanych w innych wydawnictwach.
3. Prosimy o nadsyłanie artykułów pocztą elektroniczną, w edytorze *Word* lub dostarczenie tekstu na nośniku elektronicznym. Objętość artykułu wraz z ewentualnymi tabelami i rysunkami nie powinna w zasadzie przekraczać 12 stron – 34 wiersze na stronie, marginesy 2,5 cm, interlinia 1,5 wiersza.
4. Przypisy należy umieszczać na dole stron, zgodnie z zasadami obowiązującymi w naszym tytule.
5. Ewentualne rysunki i wykresy prosimy nadsyłać w oddzielnych plikach, podając wartości umożliwiające przygotowanie danego elementu graficznego zgodnie z makietą „Kontroli Państwowej”.
6. Artykuły ukazujące się na łamach „Kontroli Państwowej” są poddawane ocenie recenzentów. Warunkiem publikacji jest uwzględnienie zgłoszonych przez nich uwag i poprawek.
7. Redakcja zastrzega sobie prawo dokonania w nadesłanych materiałach niezbędnych skrótów, poprawek redakcyjnych i innych, zgodnie z wymogami czasopisma.
8. Materiałów niezamówionych redakcja nie zwraca.
9. Artykuły zamieszczane w „Kontroli Państwowej” są chronione prawem autorskim. Przedruk może nastąpić tylko za zgodą redakcji.
10. Autorzy nadsyłający teksty proszeni są o podanie swoich danych: imienia i nazwiska, stopnia naukowego, adresu do korespondencji, adresu poczty elektronicznej, numeru telefonu lub faksu.



## SPIS TREŚCI

<b>Wystąpienie w Sejmie prezesa Najwyższej Izby Kontroli Jacka Jezierskiego: Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2009 roku .....</b>	<b>4</b>
<b>Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2009 roku ...</b>	<b>11</b>



<b>Magdalena Witkowska – Wiek emerytalny a rozwiązanie stosunku pracy ze szczególnym uwzględnieniem pracowników mianowanych Najwyższej Izby Kontroli .....</b>	<b>20</b>
<b>Magdalena Tabernacka – Rola kontroli prokuratorskiej sprawowanej nad administracją publiczną w demokratycznym państwie prawnym</b>	<b>41</b>
<b>Grzegorz Karwatowicz – Pojęcie pomocy publicznej a fundusze Unii Europejskiej .....</b>	<b>57</b>
<b>Paweł Wieczorek – Perspektywy rozwojowe Polski w świetle unijnej strategii „Europa 2020” .....</b>	<b>69</b>

### USTALENIA NIEKTÓRYCH KONTROLI

<b>Marian Paradowski, Marian Zaręba – Uwarunkowania gospodarki finansowej w spółkach grupy PKP .....</b>	<b>85</b>
--	-----------

---

Maria M. Gostyńska – <b>Funkcjonowanie zakładów opiekuńczo-leczniczych</b>	100
Piotr Wasilewski – <b>Osoby niepełnosprawne w administracji publicznej – niewykorzystana szansa?</b> .....	114
Mirosław Miłoś – <b>Kierowanie osób do domów pomocy społecznej oraz finansowanie ich pobytu przez organy samorządu terytorialnego</b>	122

#### WSPÓLPRACA MIĘDZYKRAJOWA

Jacek Mazur – <b>Dania – zasięgnięcie opinii jednostek kontrolowanych o pracy najwyższego organu kontroli</b> .....	134
<b>Sygnaly o książkach</b> .....	139
<b>Informacja dla Czytelników i Autorów</b> .....	141

## CONTENTS

### **The Supreme Audit Office (NIK) President's Speech in the Parliament: Analysis of the Execution of the State Budget and Monetary Policy Guidelines in 2009 .....**

4

*At the 71st session of the Sejm (the lower chamber of the Polish Parliament) on 21 July 2010, President of the NIK Jacek Jezierski presented Analysis of the execution of the state budget and monetary policy guidelines in 2009, and the opinion on the vote of approval for the government. The NIK President observed that the development and execution of the budget act for 2009 took place at the time of a global economic crisis, which affected the macroeconomic situation and condition of public finances. Despite the crisis, Poland as the only European country managed to maintain a positive economic growth, which was, however, significantly lower than in the previous years. Gross Domestic Product increased by 1.8 percent as compared to 2008. According to President Jacek Jezierski, the assumptions adopted while the budget act was elaborated in September 2008 were too optimistic, and the assumptions for the amended budget act did not, in turn, estimate the economic growth correctly. The NIK President emphasised, however, that the amended budget was executed without major deviations from the planned amounts. He also pointed out that the state budget deficit was lower than it had been planned in the amended act and stood at PLN 23.8 billion, and lower than the deficit in 2008, but the deficit of the public finance sector exceeded PLN 50 billion and was two times higher than in 2008. The Supreme Audit Office (NIK) assessed positively or with minor reservations the execution of the state budget in all budget parts and the execution of financial plans of state earmarked funds and governmental agencies. On this basis, the College of the NIK (Kolegium NIK) passed a resolution with a positive opinion on the vote of approval for the government for the year 2009. At the session of 22 July 2010, the Sejm acceded to this opinion and decided to give vote of approval for the government.*

**Report on the Activity of the Supreme Audit Office (NIK) for 2009 ..... 11**

*During the same session of the Sejm, NIK President Jacek Jezierski introduced the report on the activity of the NIK for 2009, focusing on its two aspects: audits conducted and the picture of the audited areas they present, and on the internal functioning of the NIK, its budget, staff, organisation, cooperation with other bodies, including cooperation in the international arena. While presenting audit-related issues, the President of the NIK stressed that in 2009 the NIK concentrated on three main audit directions adopted for the years 2009-2011, namely efficient and citizen-friendly state, cost-effective governance of public assets and Poland in the European Union. The NIK President informed the deputies that in 2009 the Supreme Audit Office concluded 175 planned audit, including 96 state budget execution audits. The latter provided the basis for elaborating the analysis of the execution of the state budget and monetary policy guidelines, which was, in turn, the basis for the NIK's opinion on the vote of approval for the government. NIK auditors also conducted numerous "ad hoc" audits related to 160 various issues. Some of those audits were performed on the initiative of deputies and senators. Over the year 2009, 2603 entities were audited and 2663 management letters were sent to the heads of audited entities and respective state and self-governmental bodies, while the Sejm was presented with 177 pronouncements on audit results. Effectiveness of audits can be measured with irregularities disclosed presented as amounts of money. Last year, the financial or reporting irregularities found out by the NIK stood at PLN 15.8 billion, while financial benefits received from activities undertaken in connection with the audits conducted reached almost PLN 741 million. In 2009, the NIK was also very active in the international arena, mainly because of its Presidency of EUROSAI, to last until 2011, which was handed over to the NIK President at the VII EUROSAI Congress in Krakow in 2008. The parliamentary Committee on State Audit presented a positive opinion on the activity of the NIK in 2009 and the other committees seconded it. The Sejm had no objections with regard to the report on the NIK activity.*



<b>Magdalena Witkowska – Retirement Age and Termination of Employment, Especially with Regard to Nominated Employees of the Supreme Audit Office .....</b>	<b>20</b>
--	-----------

*Application of the age criterion with regard to employees who are pensionable and at the retirement age can be a permissible exception to the principle of equal treatment and non-discrimination. This is what the author proves in her article, presenting studies and judicature, especially by the Supreme Court and the Constitutional Tribunal. The article also refers to the latest ruling by the Constitutional Tribunal which, at the request of the Ombudsman, examined the compliance with the Constitution of the regulations that allow for termination of employment and retirement of women, if they are at the age of 60 and pensionable, that is five years earlier than in the case of men. The article focuses on discussing the regulations concerning termination of employment with nominated employees of the NIK after they reach the retirement age.*

<b>Magdalena Tabernačka – Objective and Role of Prosecutor’s Control of the Public Administration in a Democratic Law-governed State</b>	<b>41</b>
--	-----------

*The activity of the prosecutor’s office in the field of law and order protection provides its bodies with a possibility to control the public administration. The notion of “law and order protection” can cover both preventive measures and the right to react to certain illegal situations and activities. The scope of prosecutor’s control at all its levels covers activities undertaken by public administration bodies, both acts of law application and law establishment. The author presents prosecutor’s control procedures and measures in the public administration applied during examination of administrative acts it issues and normative acts it applies, as well as the procedure applied in the case of competence disputes.*

<b>Grzegorz Karwatowicz – The Notion of Public Aid in the Light of European Union Funds .....</b>	<b>57</b>
---	-----------

*While projects co-financed from European Union funds are implemented, it is vital to correctly interpret regulations concerning public aid granting. Problems appear at the stage of analysis of co-financing applications and*

*at the stage of assessment of incompliance of the public aid granted with the common market. The author presents premises of public aid and those which make it incompliant with the common market, since they disturb competition and affect trade between member states, on the basis of the judicature of the Court of Justice of the European Union and the court of first instance.*

**Paweł Wieczorek – Poland’s Development Prospects in the Light of the “Europe 2020” Strategy ..... 69**

*The “Europe 2020” strategy, adopted at the European Union summit in June 2010, is meant as the Union’s reaction to the latest crisis. The strategy sets activity directions for the next ten years within main Community policies, which are also reflected in the Union’s new multi-annual budget for the years 2013-2020. The author of the article presents the origins and objectives of the strategy, as well as the programmes it covers. He also discusses the long-term development objectives of Poland, pointing to benefits and threats to these objectives that may result from the implementation of the “Europe 2020” strategy.*

THE SETTLEMENTS OF SOME CONTROLS

**Marian Paradowski, Marian Zaręba – Financial Management Conditions in Companies of the PKP Group ..... 85**

*In 2009, the Supreme Audit Office carried out the audit of the financial management of the Polish Railways (PKP) Group in the years 2007-2009. The audit covered five companies with the largest revenue from sales and the activity of the Ministry of Infrastructure concerning the implementation of government strategies related to rail transport and its relation to the financial management of these companies. The NIK negatively assessed the management system within the PKP Group. Efficient financial management was not possible due to such factors as, for example, frequently changing legal regulations concerning access to rail infrastructure, inappropriate provision of assets to subsidiaries, maintenance of unnecessary assets, lack of privatisation proceedings and the activity of the Group’s companies within its non-competitive structure. The article presents in detail the findings of the audit and recommendations elaborated by the NIK.*

**Maria M. Gostyńska – Functioning of Treatment and Nursing Centres** 100

*The audit of treatment and nursing centres (ZOLs) was carried out after the media informed on irregularities in their functioning and after several complaints in this respect were sent to the Supreme Audit Office. The objective of the audit was to assess the activity of heads of self-government entities and heads of ZOLs with regard to persons who need permanent medical services. The NIK examined the procedure of qualifying patients to stay in ZOLs, it checked whether medical documentation was appropriate, the financing of organisation, treatment and nursing costs, financing of patients' stays at ZOLs and social conditions there. The audit was carried out in 33 ZOLs, including 19 public ones and 14 private ones. At the request of the NIK, auditors from the National Health Fund (NFZ) participated in the audit. The article discusses the findings of the audit and recommendations that the NIK addressed to the Minister of Health.*

**Piotr Wasilewski – Disabled Persons in the Public Administration – a Missed Opportunity?** ..... 114

*Unlike in many European states, the majority of disabled persons in Poland remain unemployed. This is a problem the country has been facing for years. That is why in the second half of 2009 the Supreme Audit Office carried out an audit of employment of the disabled in the public administration. The decision to perform this audit was also taken in connection with the 7th EUROSAI Congress, because programmes for professional activation of the disabled were one of its main themes. Taking advantage of the experiences exchanged at the Congress, the NIK decided to conduct a parallel audit together with other EUROSAI members. The NIK found out that public administration bodies did not take appropriate measures aimed at increasing employment of the disabled. There were no sufficient incentives provided to encourage persons with disabilities to apply for jobs and cooperation with organisations that represent the disabled was unsatisfactory. Placements and professional courses for the disabled were also introduced rarely and to a limited extent. The article is a synthetic presentation of the audit results, which conclude that the public administration should be more involved in professional activation of the disabled.*



<b>Mirosław Miłoś – Sending Persons to Welfare Homes and Financing their Stays by Local Self-government Bodies .....</b>	<b>122</b>
--	------------

*The Supreme Audit Office conducted an audit related to these issues in 22 regional authorities that provide welfare homes and in 31 communal and municipal welfare homes. The audit covered the years 2007-2009 (first quarter). The audit was planned as a result of over 50 parliamentary questions, several sessions of the parliamentary Committee on Social Policy and Family, as well as numerous articles in the press and complaints sent to the Ombudsman. The article presents the findings of the NIK's audit and recommendations developed on their basis.*

#### INTERNATIONAL COOPERATION

<b>Jacek Mazur – Denmark – Consulting Audited Entities on SAI Works ...</b>	<b>134</b>
---	------------

*Supreme Audit Institutions (SAIs) are perfectly aware that they need to constantly improve the quality of their work. International auditing standards recommend that quality improvement can be achieved through, for example, internal and external assessment of SAIs' functioning. External assessment can be carried out through peer reviews (by other SAIs) or through reviews by consulting companies. The article presents the assessment of the audit activity of the SAI of Denmark performed in 2009 by a consulting company on the basis of interviews with over 60 persons employed in the government administration on managerial positions. It was aimed at checking whether audited entities are aware of the added value of audits, as well as at assessing the quality of audits, the usefulness of audit recommendations and relations between audited entities and the SAI.*

<b>Notes About New Books .....</b>	<b>139</b>
------------------------------------	------------

<b>Information for Readers and Authors .....</b>	<b>141</b>
--	------------

## KOMITET REDAKCYJNY:

Zbigniew Cieślak, Jacek Jagielski, Adam Lipowski, Teresa Liszcz,  
Jacek Mazur, Małgorzata Niezgódka-Medek,  
Marzena Repetowska-Nyc (redaktor naczelna),  
Czesława Rudzka-Lorentz, Janusz Witkowski, Marek Zająkała.

## WYDAJE NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

---

Adres redakcji: Najwyższa Izba Kontroli, 02-056 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.

Nasz adres w sieci INTERNET: e-mail: [KPred@nik.gov.pl](mailto:KPred@nik.gov.pl); <http://www.nik.gov.pl>

---

Cena egzemplarza – 12 zł. Prenumerata roczna – 72 zł.

Wpłaty na konto:

NBP O/O Warszawa, nr 14 1010 1010 0036 8122 3100 0000, Najwyższa Izba Kontroli.

---

Nakład 1000 egz. Papier xerox 80 g.

Druk okładek: AGAT Studio Graficzne Jerzy Burski, Warszawa.

Oddano do druku w sierpniu 2010 r.

Druk i oprawa: Poligrafia NIK.