

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KONTROLA PAŃSTWOWA

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

WARSZAWA

ROCZNIKLV – NUMER 5(334) – WRZESIEŃ – PAŹDZIERNIK 2010R.

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.

Ryszard Szostak

KONTROLA ZARZĄDCZA W JEDNOSTKACH SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH – CHARAKTERYSTYKA OGÓLNA

Uwagi wstępne

Kontrola w sektorze publicznym polega na sprawdzeniu określonej działalności i jej ocenie z punktu widzenia wymagań obowiązującego prawa celem ustalenia rzeczywistego stanu i udokumentowania podstaw do ewentualnej odpowiedzialności za uchybienia¹. Działa też prewencyjnie, ponieważ zmierza nie tylko do ustalenia ewentualnych uchybień, lecz od razu ujawnia ich przyczyny, zapobiegając powstawaniu dalszych nieprawidłowości. Odbywa się na ogół w ramach sformalizowanego postępowania kontrolnego, jest o tyle wiążąca, że każdy kontrolowany ma obowiązek poddania się czynnościom kontrolnym. Kontrola sama przez się nie uzasadnia jednak władczej ingerencji w sytuację prawną kontrolowanego, ogranicza się bowiem wyłącznie do weryfikacji badanego stanu faktycznego. Stąd odróżnia się kontrolę od nadzoru, wzbogaconego o prawo ingerowania i podejmowania względem podmiotu nadzorowanego władczych rozstrzygnięć, korygujących ewentualne uchybienia². Bez względu na rodzaj kontroli na ogół trwa okresowo, choćby była powtarzalna, natomiast nadzór jest ciągły, a podejmowane w jego ramach czynności sprawdzające nie mają samodzielnego znaczenia, lecz spełniają rolę przygotowawczą wobec środków nadzorczych.

¹ Por. J. Jagielski: *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2006, s. 4 i n., a także M. Wierzbowski: *Prawo administracyjne*, Warszawa 2001, s. 93 i n. oraz L. Kurowski, H. Sochacka-Krysiak: *Podstawy kontroli finansowej*, Warszawa 1981.

² Por. E. Chojna-Duch: *Próba systematyzacji pojęć i zadań z dziedziny kontroli i audytu wewnętrznego na podstawie ustawy o finansach publicznych*, „Kontrola Państwowa” nr 1/2010, s. 48.

Kontrola może być prowadzona jako: kompleksowa (obejmuje całą działalność kontrolowanego), problemowa (ogranicza się do wybranych zagadnień), doraźna (interwencyjna, dotyczy pojedynczej sprawy) albo wtórna (sprawdzająca wdrożenie zaleceń poprzedniej kontroli). W odniesieniu do administracji publicznej wyróżnia się kontrolę wewnętrzną (zarządczą) oraz zewnętrzną. Pierwsza prowadzona bywa dwustopniowo: przez organ nadrzędny oraz bezpośrednio przez kierownika podległej jednostki organizacyjnej funkcjonującej w strukturze administracji. W ramach administracji samorządowej kontrolę sprawuje też organ stanowiący, choć podstawowe znaczenie ma prewencyjna kontrola przeprowadzana na bieżąco przez organ wykonawczy. W ramach administracji rządowej jako kontrola wewnętrzna działa: kontrola międzyresortowa (premier), kontrola resortowa (minister) oraz kontrola prowadzona przez wojewodę. Z metodologicznego punktu widzenia może ona przybierać różne formy, funkcjonować jako inspekcja (kontrola na miejscu), rewizja (lustracja dokumentów), badanie (analiza materiału dowodowego) lub tak zwany controlling (wsparcie wzrostu efektywności)³.

Dużą rolę weryfikacyjną spełnia kontrola przeprowadzana przez wyspecjalizowany organ pochodzący spoza struktury organizacyjnej kontrolowanego organu administracji. Może być ona wykonywana przez Najwyższą Izbę Kontroli bądź przez właściwego ministra (inny organ), wojewodę lub wyspecjalizowane urzędy kontroli skarbowej. Uzupełniającą rolę odgrywa kontrola prowadzona przez organy ochrony prawa, zwłaszcza przez aparat prokuratury i Centralne Biuro Antykorupcyjne. W odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego liczy się przede wszystkim kontrola regionalnych izb obrachunkowych, które obok sprawowania nadzoru finansowego kontrolują jeszcze gospodarkę finansową i zamówienia publiczne, a ponadto kontrola wykonywana przez urzędy kontroli skarbowej, zwłaszcza w zakresie wykorzystania dotacji i udzielania zamówień finansowanych ze środków państwowych.

Obecnie, ze względu na potrzebę poprawy efektywności finansów publicznych, istotną rolę odgrywa kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych, zależnych w całości lub w części od finansowania ze środków publicznych. Dlatego finanse i stosunki finansowe z udziałem tych jednostek są objęte różnymi ograniczeniami ustawowymi, zwanymi reżimem finansów publicznych. Do sektora finansów publicznych przynależą zarówno jednostki państwowe (rządowe), jak i samorządowe. Zgodnie z art. 9 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴ (dalej w skrócie: ufp), są to jednostki bezpośrednio obsługujące organy władzy państwowej, jednostki samorządu terytorialnego,

³ Por. M. Dobija: *Rachunkowość i controlling*, Warszawa 1992, s. 356 i n.

⁴ DzU nr 157, poz. 1240, ze zm.

państwowe i samorządowe jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe, agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, uczelnie publiczne, państwowe fundusze celowe, ZUS, KRUS, NFZ, PAN oraz państwowe i samorządowe instytucje kultury i zakłady opieki zdrowotnej.

Pojęcie i zakres kontroli zarządczej

Dotychczasowe pojęcie „kontroli finansowej”, funkcjonujące na gruncie ustawy z 2005 r. o finansach publicznych, zastąpione zostało szerszym znaczeniowo określeniem „kontrola zarządcza”, ze względu na potrzebę zwiększenia zakresu i skuteczności kontroli wewnętrznej w jednostkach sektora finansów publicznych⁵. W nowej ustawie z 2009 r. poświęcono jej specjalny rozdział 6 (art. 68-71), umiejscowiony w dziale „Zasady finansów publicznych”, w którym uregulowano podstawy jej organizacji, cele oraz kryteria. Jednocześnie oddzielono ją całkowicie od audytu wewnętrznego, którego regulację zawarto w ostatnim dziale ustawy. Wzrost znaczenia kontroli zarządczej łączy się z menedżerskim podejściem do finansów publicznych, zwłaszcza pod względem zachowania dostatecznej efektywności wydatkowania środków publicznych. Kontrola zarządcza jest związana bezpośrednio z zarządzaniem, stanowi jedną z jego funkcji (obok planowania, organizowania i kierowania), które w sferze jednostek sektora finansów publicznych nazywa się też zarządzaniem operacyjnym lub administrowaniem. Jego przedmiotem są zasoby ludzkie, finansowe, majątkowe, archiwalne itp. oraz czynniki zapewniające sprawne funkcjonowanie jednostki organizacyjnej (jakość, koszty, ryzyko). Kontrola zarządcza umożliwia weryfikację sprawności zarządzania w ujęciu kompleksowym, obejmuje więc całą działalność jednostki organizacyjnej. Z uwagi na bezpośredni związek z zarządzaniem, wykracza poza ramy tradycyjnie pojętej kontroli wewnętrznej⁶.

Kontrola zarządcza jest procesem zintegrowanym z bieżącą działalnością jednostki. Nie stanowi jednorazowego zdarzenia o wyjątkowym charakterze, lecz jest zbiorem wielu czynności wykonywanych przez organ zarządzający, kierowników komórek organizacyjnych, głównego księgowego i poszczególnych pracowników w toku bieżącej działalności jednostki, które tworzą system kontroli zarządczej. Jego elementy wbudowane są w strukturę, procedury funkcjonowania i praktykę jednostki organizacyjnej. Czynności i mechanizmy kontrolne stanowią integralną część poszczególnych procesów i operacji prowadzonych

⁵ Por. M. Sola: *Kontrola zarządcza w administracji samorządowej*, Warszawa 2009, s. 6 i n.; E. Sławińska--Tomtała: *Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych*, Warszawa 2010, s. 5 i n.

⁶ Por. C. Kosikowski: *Reforma finansów w Polsce w świetle nowej ustawy o finansach publicznych*, „Państwo i Prawo” nr 12/2009, s. 5 i n. oraz E. Chojna-Duch: op.cit., s. 60.

w jednostce, na przykład: wypłat wynagrodzeń, dokonywania płatności za usługi i dostawy, pobierania dochodów, sporządzania sprawozdań, wydawania wyposażenia technicznego. System kontroli zarządczej w powyższym znaczeniu różni się zatem od dotychczas funkcjonującej kontroli wewnętrznej, jako wydzielonej komórki organizacyjnej, wykonującej czynności związane z tak zwaną kontrolą inspekcyjną. W wyniku kontroli zarządczej organy zarządzające powinny uzyskać optymalny, choć nie ostateczny, stopień pewności co do realizowanych celów i zadań. Kontrola powinna być zorganizowana w taki sposób, aby koszty jej funkcjonowania nie przewyższały korzyści. Zbyt rozwinięta aktywność kontrolna może bowiem spowalniać lub wręcz paraliżować pracę poszczególnych komórek organizacyjnych przy braku pewności co do jej skuteczności. Doniosła jest przy tym eliminacja czynników subiektywnych, takich jak błędy w ocenie sytuacji, presja czasu, naciski kierownictwa czy zmowa pracowników.

Zgodnie z art. 68 ust. 2 ufp, celem kontroli zarządczej jest zapewnienie:

- zgodności działalności jednostki z prawem oraz procesami wewnętrznymi;
- skuteczności i efektywności działania;
- wiarygodności sprawozdań;
- ochrony zasobów;
- przestrzegania i poszanowania zasad etycznego postępowania;
- efektywności i skuteczności przepływu informacji;
- zarządzania ryzykiem.

Kontrola zarządcza ma charakter obligatoryjny. Za jej zorganizowanie i efektywne funkcjonowanie odpowiadają właściwe organy administracji publicznej. Działa na dwóch poziomach. Podstawowym jest jednostka sektora finansów publicznych, dla której kontrolę organizuje jej organ zarządzający (kierownik). Drugi poziom kontroli organizują właściwi ministrowie w każdym z działów administracji rządowej, natomiast w jednostkach samorządu terytorialnego – organy wykonawcze tych jednostek. Kontrola sprawowana przez organ zwierzchni obejmuje wszystkie podległe mu jednostki organizacyjne. W odniesieniu do samorządu terytorialnego wójt (starosta, marszałek województwa) zapewnia zatem nie tylko kontrolę w urzędzie gminy (starostwie, urzędzie marszałkowskim), ale także we wszystkich nadzorowanych instytucjach. Podstawowy jej przedmiot to realizacja celów i zadań statutowych przypisanych tym jednostkom. W sferze samorządowej, niezależnie od kontroli zarządczej, funkcjonuje także kontrola sprawowana przez organ stanowiący (radę, sejmik), wykonywana bezpośrednio poprzez rozpatrywanie sprawozdań, przyjmowanie wyjaśnień, zapytania, interpelacje itd. lub za pośrednictwem właściwych komisji, zwłaszcza komisji rewizyjnej. Dotyczy ona głównie działalności organu wykonawczego jednostki

samorządu terytorialnego i obejmuje wszystkie podporządkowane mu jednostki wewnątrzorganizacyjne⁷.

Kontrola zarządcza powinna być adekwatna, skuteczna i efektywna z punktu widzenia zadań kontrolowanej jednostki (art. 69 ust. 1 ufp). Pozwala nie tylko na ocenę zgodności jej zadań z celami oraz rzeczywistego stopnia ich realizacji, lecz także na „zwrotne” uzyskanie informacji niezbędnych do sprawnego zarządzania sprawami publicznymi. W piśmiennictwie⁸ wskazuje się cztery funkcje kontroli wewnętrznej: prewencyjną (zapobiega ujemnym zjawiskom), stymulacyjną (motywuje do lepszej pracy), dowodowo-ewidencyjną (umożliwia uruchamianie odpowiedzialności za uchybienia) i informacyjną (informacje o rzeczywistym stanie działalności).

Z kontrolą zarządczą łączy się tak zwana samokontrola, o wyraźnie prewencyjnej funkcji, polegająca na sprawdzaniu efektów własnej pracy (przez urzędników) z punktu widzenia wymagań obowiązujących w urzędzie lub innej jednostce. Samokontrola stanowi jedną z powinności pracowniczo-służbowych, chroni przed nieprawidłowościami. Jej zaniedbanie jest zagrożone odpowiedzialnością służbową, za naruszenie dyscypliny finansów publicznych lub nawet karną. W razie bowiem stwierdzenia uchybień z winy nieumyślnej zarzuca się obwinionemu co najmniej niedbalstwo, polegające na braku upewnienia się (sprawdzenia) poprawności wykonywanych obowiązków (czynności). Według art. 22 ust. 3 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁹ (dalej w skrócie: uod), sprawca odpowiada za uchybienie popełnione nieumyślnie, jeśli nie mając zamiaru jego popełnienia, popełnił je jednak wskutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, mimo że możliwość popełnienia uchybienia przewidywał albo mógł przewidzieć. Przestrzeganie wymagań samokontroli wchodzi zatem do zakresu kontroli sprawowanej przez przełożonych.

Przejawem kontroli zarządczej jest kontrola operacyjna, sprawowana z upoważnienia kierownika przez głównego księgowego jednostki sektora finansów publicznych w trybie art. 54 ust. 3 ufp. Obejmuje zwłaszcza wstępną ocenę zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym (kontrasygnatę zobowiązań finansowych) oraz podstaw zapłaty ze środków publicznych.

Od kontroli zarządczej odróżniać należy audyt wewnętrzny, organizowany obligatoryjnie w większych jednostkach sektora finansów publicznych (art. 274 ufp),

⁷ W. Lachiewicz, R. Szostak: *Komisja rewizyjna rady gminy jako ogniwo kontroli wewnętrznej*, „Finanse Komunalne” nr 1/1994, s. 22 i n.

⁸ Por. J. Jagielski: op. cit., s. 29 i n. oraz E. Sławińska-Tomtala: op. cit., s. 14 i n.

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

w pozostałych ma charakter fakultatywny. Audyt prowadzi audytor wewnętrzny, pozostający w stosunku zatrudnienia lub działający na zlecenie (usługowo)¹⁰. Zgodnie z art. 272 ufp, audyt wewnętrzny jest działalnością weryfikacyjną, niezależną i obiektywną, mającą na celu wspieranie ministra kierującego działem, wójta, starosty lub marszałka województwa albo kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę funkcjonowania kontroli zarządczej oraz czynności doradcze. Ocena ta dotyczy zwłaszcza adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej. Dla zachowania niezależności i obiektywizmu audytor wewnętrzny podlega bezpośrednio kierownikowi jednostki, który zapewnia mu warunki niezbędne do rzetelnego i efektywnego prowadzenia audytu¹¹. Audyt od kontroli odróżniają głównie odmienne cele (weryfikacja dorobku kontroli i doradztwo), ma on zatem charakter pomocniczo-służbowy i instrukcyjny. Umożliwia kierownictwu przede wszystkim rzetelną ocenę funkcjonowania podległej struktury, wprowadzenie ewentualnych usprawnień organizacyjnych, zwiększenie wydajności pracy, poprawę wiarygodności informacji, weryfikację procedur wewnętrznych, rozpoznanie ryzyka i realną ochronę przed jego skutkami oraz dokonanie innych usprawnień, nie tylko zapobiegających uchybieniom, lecz także wzmacniających efektywność funkcjonowania jednostki¹².

Organizacja kontroli zarządczej

Obowiązek zorganizowania adekwatnej kontroli zarządczej, czyli odpowiedniej do zakresu działania i organizacji wewnętrznej jednostki, obciąża jej kierownika. Odpowiada on bowiem za całą działalność, zwłaszcza za gospodarkę finansową (art. 53 ust. 1 ufp) i zamówienia publiczne (art. 18 ust. 1 Prawa zamówień publicznych). Kierownik może powierzyć niektóre ze swoich obowiązków zastępcy, księgowemu lub innym pracownikom jednostki, nie dotyczy to jednak powinności kontrolnych. Do wyłącznych kompetencji organu zarządzającego zalicza się reprezentowanie jednostki na zewnątrz, sprawowanie kontroli zarządczej, nadzorowanie sprawozdawczości budżetowej, a także składanie oświadczeń woli (zaciąganie zobowiązań), gdy nic innego nie wynika z udzielonych mu upoważnień¹³. Oznacza to, że kierownik ma obowiązek nie tylko zorganizować

¹⁰ Wymagania zawodowe audytorów określa art. 286 ufp.

¹¹ Por. rozporządzenie ministra finansów z 1.02.2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego (DzU nr 21, poz. 108).

¹² Por. M. Anczakowski: *Charakter prawny audytu wewnętrznego*, „Państwo i Prawo” nr 8/2008, s. 103 i n. oraz E. Chojna-Duch: op. cit., s. 51 i n.

¹³ Por. E. Kowalczyk: *Odpowiedzialność kierownika i głównego księgowego jednostki sektora finansów publicznych w zakresie rachunkowości i gospodarki finansowej*, Gdańsk 2007, s. 160; L. Lipiec-Warzecha: *Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów. Komentarz*, Warszawa 2008;

odpowiednią kontrolę, ale i sprawować ją osobiście lub kierować jej wykonywaniem. W mniejszych jednostkach może ją sprawować wraz z głównym księgowym, natomiast w większych jest konieczne dopuszczenie do czynności kontrolnych innych osób, w charakterze pomocników. Jeśli nawet funkcjonuje wyspecjalizowany zespół kontroli wewnętrznej, działa on w ramach kompetencji kontrolnych kierownika jednostki, w jego imieniu i na jego odpowiedzialność.

Zaniechanie lub zaniedbanie zorganizowania „adekwatnej, skutecznej i efektywnej” kontroli zarządczej jest zagrożone odpowiedzialnością służbową kierownika, w niektórych wypadkach także odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. O ile jednak zaniechanie obowiązkowego audytu wewnętrznego zawsze zagrożone jest taką odpowiedzialnością, o tyle zaniedbanie kontroli zarządczej – jedynie w szczególnych sytuacjach. Odnotować tu trzeba zwłaszcza dopuszczenie przez kierownika w wyniku braku lub niestarannej kontroli do: a) uszczuplenia wpływów finansowych; b) dokonania wydatku powodującego przekroczenie kwoty ustalonej w rocznym planie finansowym; c) niewykonania zobowiązania zapłaty w terminie, pociągającego konieczność uiszczenia odsetek, kar lub opłat; d) udzielenia zamówienia wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w ustawie; e) bezzasadnego unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego; f) niewyłączenia z postępowania o udzielenie zamówienia osoby podlegającej wyłączeniu; g) zawarcia umowy o zamówienie publiczne bez zachowania formy pisemnej, przed rozstrzygnięciem ewentualnego odwołania przez Krajową Izbę Odwoławczą lub na czas dłuższy niż wynika z ustawy (por. art. 5-17 uod). Karalność czynu została jednak uzależniona od zaistnienia zakazanego skutku, pozostającego w związku przyczynowym z zachowaniem osób podległych kierownikowi (przypadki a-c) albo od dopuszczenia do popełnienia naruszenia dyscypliny przez inną osobę (przypadki d-g).

Powyższa regulacja sprawia jednak trudności w doktrynie i orzecznictwie, zwłaszcza na tle konstytucyjnej zasady „ustawowej określoności czynu zabronionego”¹⁴. Wprawdzie kierownik, jako odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej i zamówienia publiczne, powinien zorganizować efektywną kontrolę

R. Szostak: *Z problematyki odpowiedzialności kierownika zamawiającego za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy udzielaniu zamówień publicznych*, [w:] *Studia prawnicze – rozprawy i materiały* (red. T. Biernat), Kraków 2009, s. 145.

¹⁴ Por. zwłaszcza Z. Kubot: *Czynności upoważniające w zakresie gospodarki finansowej*, „Finanse Komunalne” nr 7-8/2006, s. 25 i n.; K. Borowska, A. Kościańska-Paszkowska: *Niektóre bariery dochodzenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych – wnioski de lege ferenda i de lege lata*, część 1 i 2, „Finanse Komunalne” nr 12/2008, s. 30 i n. oraz nr 1-2/2009, s. 31 i n.; R. Szostak: op. cit., s. 156, a także wyrok NSA z 12.06.2003 r. (znak III SA-305/01), niepubl. i orzeczenie Resortowej Komisji Orzekającej przy Ministrze Sprawiedliwości z 10.10. 2007 r. (znak DKS 361/13/19/07), „Biuletyn Orzecznictwa” nr 1/2009, poz. 1.

zarządczą w zakresie wynikającym z art. 68 i następnych ufp, ale nie ma ustawowego określenia reguł tej kontroli, których łamanie można by następnie objąć zarzutem naruszenia dyscypliny. Przepisy te wskazują jedynie na sam zakres i kryteria kontroli, procedura zaś musi wynikać z regulaminu ustalonego przez kierownika jednostki. Wobec tego, łatwiej powiązać z naruszeniem ustawy całkowite zaniechanie kontroli, niż jej „zaniedbanie”, polegające przecież na niestarannym przeprowadzeniu czynności sprawdzających, a to nie jest już tylko problem normowany ustawowo, lecz także aktami wewnętrznymi. Poza tym osobistą odpowiedzialnością kierownika są objęte czyny własne, a nie zachowania podwładnych, tymczasem podstawowa przesłanka odpowiedzialności wiąże się jednak z ujemnym zachowaniem innej osoby podlegającej kontroli, skoro chodzi o „dopuszczenie” do uchybienia w rozumieniu typowego związku przyczynowo-skutkowego. Na dodatek przesłanka ta nie jest jednorodna. O ile bowiem przy „dopuszczeniu” do przekroczenia planu wydatków lub do niewykonania zobowiązania pieniężnego w terminie nie ma znaczenia, czy osoba dokonująca wydatku lub obsługująca płatności (podwładny) sama naruszyła dyscyplinę¹⁵, o tyle w pozostałych wypadkach odpowiedzialności kierownika za zaniechanie lub zaniedbanie kontroli przesłanką jest „dopuszczenie do popełnienia naruszenia dyscypliny” przez inną osobę. Z przepisów ustawy dyscyplinarnej nie wynika jednoznacznie, czy bezprawność i ewentualna wina osoby naruszającej dyscyplinę stanowią tylko okoliczności prejudycjalne, ustalone każdorazowo w związku z wymierzaniem odpowiedzialności kierownikowi, czy też jest konieczne uprzednie prawomocne stwierdzenie naruszenia dyscypliny przez osobę podlegającą kontroli. Na tle reguł odpowiedzialności represyjnej trafne wydaje się tylko to drugie rozwiązanie¹⁶.

Dlatego jednym z warunków efektywnej kontroli zarządczej jest racjonalne operowanie uprawnieniami przekazywanymi podległym pracownikom. Kierownik jednostki powinien wyczerpująco określić zadania i tryb pracy podległych mu komórek organizacyjnych, a także zakres obowiązków poszczególnych pracowników, w sposób zapewniający przejrzystość funkcjonowania i indywidualizację odpowiedzialności za powierzone czynności. Odpowiedzialność podwładnego, także dyscyplinarna za powierzone czynności (do samodzielnego wykonania), działa prewencyjnie, ponadto z korzyścią dla samego kierownika, w mniejszym stopniu narażonego na odpowiedzialność za „dopuszczenie” do uchybień. Powierzenie czynności podwładnemu, z jednej strony kreuje odrębną podstawę odpowiedzialności innej osoby, a z drugiej ogranicza potencjalną

¹⁵ Por. K. Borowska, A. Kościańska-Paszkowska: op. cit., s. 35 i n. oraz R. Szostak: op. cit., s. 156.

¹⁶ R. Szostak: op. cit., s. 157.

odpowiedzialność kierownika. Osoby pełniące jedynie funkcje przygotowawcze i pomocnicze (działające „na podpis” kierownika) nie przejmują jednak odpowiedzialności. Stosownie do art. 4 pkt 3 uod, brak też podstaw do przypisania odpowiedzialności dyscyplinarnej innym osobom niż pracownicy jednostki sektora finansów publicznych. Udzielanie zleceń osobom postronnym w zakresie czynności zarządczych musi być zatem ograniczone do koniecznego minimum, ponieważ zlecenie (art. 734 k.c.) uzasadnia w istocie jedynie odpowiedzialność odszkodowawczą za niestaranne wykonanie zlecenia.

Umownego aktu powierzenia obowiązków, obligującego do starannego wykonania określonych zadań, zwłaszcza z zakresu gospodarki finansowej i zamówień publicznych, nie można mylić z pełnomocnictwem udzielonym wyraźnie lub w sposób dorozumiany (równolegle) pracownikowi lub innej osobie do podejmowania czynności prawnych niezbędnych do wypełnienia powierzonego zadania. Jednostronna czynność upoważniająca (przyjęcie pełnomocnictwa nie jest potrzebne) sama przez się rodzi umocowanie do działania w cudzym imieniu, ale nie zobowiązanie do starannego działania. Do tego konieczny jest dodatkowy akt dwustronny o charakterze obligacyjnym. Stąd „powierzenie czynności” to akt o podwójnym skutku: upoważniająco-zobowiązującym. Element obligacyjny stanowi właśnie podstawę odpowiedzialności upoważnionego. Powierzenie czynności odbywa się zazwyczaj na stałe, rzadko na czas oznaczony lub w zakresie pojedynczej czynności. Akt doraźny nazywa się poleceniem służbowym, które powinno być wykonane przez podwładnego w ramach ogólnego obowiązku „stosowania się do poleceń przełożonych” z art. 100 § 1 Kodeksu pracy. Odnotować tu należy art. 19 ust. 3 ustawy z 17 grudnia 2004 r., zgodnie z którym odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi także osoba, która wydała polecenie wykonania czynu naruszającego dyscyplinę finansów publicznych. Jest to szczególny przypadek sprawstwa, a nie nakłaniania do czynu zabronionego, które w ogóle nie jest karalne dyscyplinarnie.

Procedury kontroli zarządczej

Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej (art. 69 ust. 1 ufp) wymaga na ogół ustalenia odpowiedniej procedury. Jedynie w małych jednostkach, w których wszystkie czynności zarządcze wykonuje sam kierownik przy współdziałaniu z głównym księgowym, można zrezygnować z regulaminu wyznaczającego zasady kontroli, ograniczając się do powierzenia głównemu księgowemu obowiązków i odpowiedzialności w zakresie prowadzenia rachunkowości jednostki, wykonywania dyspozycji dotyczących środków pieniężnych oraz przeprowadzania wstępnej kontroli opera-

cji gospodarczych i finansowych, w zgodzie z wymaganiami art. 54 ufp. Ustalenie odpowiedniej procedury kontroli jest niezbędne, gdy kierownik dopuszcza do czynności zarządczych i pomocniczo-kontrolnych niektórych pracowników spośród kadry kierowniczej. Na ogół jednak „powierzenie obowiązków” dotyczy większej liczby pracowników, tak że kierownik zostaje zmuszony do powierzenia czynności pomocniczo-kontrolerskich swoim zastępcom lub innym funkcjonariuszom jednostki.

Procedury kontroli zarządczej powinny obejmować wszystkie sfery działalności danej instytucji (art. 68 ufp). Na plan pierwszy wysuwa się problematyka wykonywania budżetu, zwłaszcza w jednostkach stosujących obligatoryjnie lub fakultatywnie wymagania właściwe dla budżetu zadaniowego. Instrumentem pomocniczym jest coroczny plan działalności, określający cele i zadania (podzadania) budżetowe przypisane jednostce, ich planowane wartości (koszty realizacyjne) i mierniki wskazujące stopień realizacji założonych celów. W jednostkach nieobjętych jeszcze budżetem zadaniowym kontrola zarządcza obejmuje co najmniej ocenę zgodności prowadzonej działalności z przepisami prawa i procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności podejmowanych działań oraz wiarygodności sprawozdań, według wymagań zawartych w art. 68 ust. 2 ufp. Na drugim miejscu są niewątpliwie reguły sprawowania kontroli operacji gospodarczych i finansowych w ujęciu art. 54 ufp. Nie bez znaczenia jest też kontrola udzielania i wykonywania zamówień publicznych, z uwagi na szeroki zakres uchybień karalnych. W większości instytucji dużą rolę odgrywa gospodarka mieniem i związana z nią ochrona zasobów majątkowych, w tym obowiązki inwentaryzacyjne. Gwałtownie rośnie znaczenie problematyki udzielania i wykorzystywania dotacji, głównie ze środków europejskich, w ramach której liczy się przestrzeganie procedur udzielania dotacji oraz ustalonych warunków wykorzystywania i rozliczenia otrzymanych środków.

W ramach procedury kontroli zarządczej trzeba uwzględnić i odpowiednio zindywidualizować w odniesieniu do działalności konkretnej jednostki organizacyjnej ustawowo nakazane kryteria kontroli: legalność, celowość, rzetelność, efektywność i terminowość. W ujęciu funkcjonalnym procedura kontroli powinna też odzwierciedlać obowiązujące standardy kontroli zarządczej, do ustalenia których został upoważniony minister finansów na podstawie art. 69 ust. 3 ufp, w zgodzie z międzynarodowymi standardami. Uzupełniająco wiążące szczegółowe wytyczne mogą wydawać także ministrowie kierujący poszczególnymi działami administracji rządowej.

Dużą rolę praktyczną ma sformalizowanie przebiegu samych czynności sprawdzających (efektywność kontroli, ochrona dóbr osobistych kontrolowanych, ciągłość kontroli itd.), gromadzenia i zabezpieczenia dowodów umożliwiających

następcze uruchomienie odpowiedzialności za uchybienia, a także informowanie kierownictwa o uchybieniach. Ustalić trzeba zarówno tryb kontroli wykonywanej przez weryfikację czynności podległych pracowników (zatwierdzającej), jak i tak zwanej kontroli na miejscu, mającej na celu pełne sprawdzenie stanu faktycznego. Z dowodowego punktu widzenia liczą się głównie uchybienia karalne, także w ramach odpowiedzialności porządkowej pracowników (art. 108-113 k.p.). Inne uchybienia też mogą być znaczące, ale z uwagi na brak dalszych następstw prawnych, nie muszą być szczegółowo dokumentowane. Zbyt często jednak w praktyce, w trybie kontroli sprawowanej zwłaszcza przez organy nadrzędne, bezpodstawnie kwalifikuje się drobne uchybienia urzędnicze jako rzekomo karalne w ramach odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Sprzyja to różnym nieporozumieniom, bezzasadnym wnioskom o ukaranie i naruszeniom dóbr osobistych pracowników. Z kolei informacja o uchybieniach, obok innych funkcji, odgrywa podstawową rolę przy ewentualnym zawiadomieniu właściwego rzecznika o ujawnionym naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w trybie art. 93 uod. Zawiadomienie o okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych składa niezwłocznie do właściwego rzecznika dyscypliny zwłaszcza kierownik jednostki, organ nadzorczy lub organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Zawiadamiającemu przysługuje prawo do żądania informacji niezbędnych do sporządzenia zawiadomienia.

Kryteria kontroli zarządczej

Pierwszoplanowe znaczenie ma kryterium legalności badanych działań kontrolowanego. Chodzi o ich zgodność z przepisami prawa i procedurami wewnętrznymi. To właśnie z punktu widzenia tego kryterium ocenia się karalność uchybień. W razie kolizji „legalności” z „celowością” pierwszeństwo ma to pierwsze kryterium. W żadnym bowiem razie nie można naruszać prawa, nawet w imię najlepiej pojętej celowości, choć zdarzają się – niestety – przepisy chybione, budzące rozczarowanie, w odniesieniu do których można co najwyżej sygnalizować potrzebę nowelizacji. Łamanie prawa także w zakresie takich przepisów prowadzi do naruszenia praworządności. Z publicznego punktu widzenia szkodliwość nielegalnego działania przewyższa ewentualne korzyści płynące z prymatu bezpodstawnie przyznanego celowości. Kryterium celowości pozwala na ocenę, czy zachowanie kontrolowanego mieści się w dyspozycjach planu rzeczowo-finansowego i towarzyszących mu dokumentach programowych, a także czy było ono niezbędne i racjonalne, pozwalało na osiągnięcie założonych celów. Zwłaszcza wydatek pieniężny powinien być oceniony jako celowy, gdy został uprzednio zaplanowany, wykonany zgodnie z planem i był niezbędny. Z ko-

lei kryterium rzetelności pozwala na ocenę weryfikowanych czynności z punktu widzenia zachowania należytej staranności. Najczęściej chodzi o biurokratyczną stronę wymagań dokumentacyjnych (wykazy, ewidencje, protokoły, adnotacje), umożliwiających zachowanie jawności i przejrzystości oraz późniejszą ocenę trafności czynności podejmowanych przez kontrolowanego. Nie bez znaczenia jest też poszanowanie dla zasad etyki zawodowej, obowiązującego trybu pracy, wymagań fachowości i profesjonalizmu. Ważkie kryterium skuteczności i efektywności działania łączy się bezpośrednio z gospodarnością, oszczędnością i przeciwdziałaniem wszelkiemu marnotrawstwu. Liczy się osiągnięcie jak najlepszych efektów z ponoszonych nakładów, optymalny dobór metod i środków służących założonym celom, a także sposób działania umożliwiający terminową realizację zadań. Wszystkie potrzeby publiczne i odpowiadające im zadania muszą być ponadto terminowe, z uwagi na zbiorowy i ciągły charakter.

Standardy kontroli zarządczej

W komunikacie nr 23 z 16 grudnia 2009 r. minister finansów podał standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁷. Ich celem jest promowanie spójnego i efektywnego modelu kontroli zarządczej, w zgodzie z międzynarodowymi standardami tego rodzaju kontroli. Chodzi o raporty „Kontrola wewnętrzna – zintegrowana koncepcja ramowa” oraz „Zarządzanie ryzykiem”, opracowane przez Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission – COSO, a także „Wytyczne w sprawie standardów kontroli wewnętrznej w sektorze publicznym”, wydane w 2004 r. przez International Organization of Supreme Audit Institutions – INTOSAI, oraz „Zmienione standardy kontroli wewnętrznej służące skutecznemu zarządzaniu”, przyjęte w 2007 r. przez Komisję Europejską.

Standardy stanowią uporządkowany zbiór wskazówek, które osoby odpowiedzialne za prawidłowość kontroli zarządczej powinny wykorzystać przy jej organizowaniu i wykonywaniu. Odnoszą się do pięciu podstawowych zagadnień funkcjonowania kontroli zarządczej:

- 1) środowiska wewnętrznego,
- 2) celów i zarządzania ryzykiem,
- 3) mechanizmów kontroli,
- 4) informacji i komunikacji,
- 5) monitorowania i oceny.

¹⁷ DzUrzMF z 2009 r., nr 15, poz. 84.

Za nadrzędną przesłankę kontroli uznano uporządkowany sposób wyznaczania celów i zadań dla poszczególnych jednostek oraz monitorowanie ich realizacji.

Ad 1) Środowisko wewnętrzne wpływa bezpośrednio na jakość kontroli zarządczej. W tym zakresie liczą się przede wszystkim: przestrzeganie wartości etycznych, kompetencje zawodowe, efektywna struktura organizacyjna i optymalne delegowanie uprawnień.

Osoby zarządzające i pracownicy muszą być świadomi wartości etycznych przyjętych w jednostce i przestrzegać ich przy wykonywaniu powierzonych zadań. Kierownictwo powinno wspierać i promować te wartości, dając dobry przykład codziennym postępowaniem i podejmowanymi decyzjami.

Należy precyzyjnie określić zakres uprawnień delegowanych osobom zarządzającym lub pracownikom. Zasięg tych uprawnień powinien być odpowiedni do wagi podejmowanych decyzji, stopnia ich skomplikowania i ryzyka z nimi związanego. Zaleca się delegowanie uprawnień do podejmowania decyzji, zwłaszcza o bieżącym charakterze. Ich przyjęcie powinno być potwierdzone podpisem.

Trzeba zadbać, aby osoby zarządzające i pracownicy posiadali wiedzę, umiejętności i doświadczenie, pozwalające skutecznie i efektywnie wypełniać powierzone zadania. Proces zatrudnienia powinien być prowadzony w sposób zapewniający wybór najlepszego kandydata na dane stanowisko pracy. Należy zapewnić rozwój kompetencji zawodowych pracowników jednostki i osób zarządzających.

Struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej, w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności obejmować zaś każdego pracownika.

Ad 2) Cele i zarządzanie ryzykiem łączą się z jasnym określeniem misji, co sprzyja ustaleniu hierarchii celów i zadań oraz efektywnemu zarządzaniu ryzykiem. Zarządzanie ryzykiem ma zwiększyć prawdopodobieństwo osiągnięcia celów i realizacji zadań. Proces zarządzania ryzykiem powinien być dokumentowany.

Należy rozważyć możliwość wskazania celu istnienia jednostki w postaci krótkiego i syntetycznego opisu misji. Misja ministerstwa powinna odnosić się do działów administracji rządowej kierowanych przez ministra, a misja urzędu jednostki samorządu terytorialnego odpowiednio do tej jednostki.

Cele i zadania trzeba określać jasno, co najmniej w rocznej perspektywie. Ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników. W jednostce nadrzędnej lub nadzorującej powinno się zapewnić odpowiedni system monitorowania realizacji celów i zadań przez jednostki podległe lub nadzorowane. Zaleca się przeprowadzanie oceny realizacji celów i zadań, z uwzględnieniem kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności. Należy zadbać, aby określając cele i zadania, wskazać także jednostki, komórki organizacyjne lub osoby odpowiedzialne bezpośrednio za ich wykonanie, a także zasoby przeznaczone do ich realizacji.

Nie rzadziej niż raz w roku trzeba dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań. W przypadku działu administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego należy uwzględnić, że cele i zadania są realizowane także przez jednostki podległe lub nadzorowane. W razie istotnej zmiany warunków, w których funkcjonuje jednostka, powinno się przeprowadzić ponowną identyfikację ryzyka.

Prawidłowo zidentyfikowane ryzyko poddaje się analizie, mającej na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i możliwych jego skutków. Wyznacza się akceptowany poziom ryzyka.

W stosunku do istotnego ryzyka powinno się określić rodzaj reakcji (tolerowanie, przeniesienie, wycofanie się, działanie). Należy określić działania, które muszą być podjęte dla zmniejszenia danego ryzyka do poziomu akceptowanego.

Ad 3) Mechanizmy kontroli wskazują na przebieg czynności sprawdzających. Standardy w tym zakresie stanowią zestawienie podstawowych mechanizmów (rozwiązań proceduralnych), które mogą funkcjonować w ramach systemu kontroli zarządczej. Nie tworzą one jednak zamkniętego katalogu, ponieważ system kontroli zarządczej powinien być elastyczny i dostosowany do specyficznych potrzeb jednostki, działu administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego. Mechanizmy kontroli powinny stanowić odpowiedź na konkretne ryzyko. Koszty wdrożenia i stosowania mechanizmów kontroli nie powinny być wyższe niż uzyskane dzięki nim korzyści.

Procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników oraz inne dokumenty wewnętrzne stanowią dokumentację systemu kontroli zarządczej. Dokumentacja powinna być spójna i dostępna dla wszystkich osób, dla których jest niezbędna.

Trzeba prowadzić nadzór nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji.

Konieczne jest zapewnienie mechanizmów służących utrzymaniu ciągłości działalności jednostki sektora finansów publicznych, przy wykorzystaniu między innymi wyników analizy ryzyka.

Należy zadbać, aby dostęp do zasobów jednostki miały wyłącznie osoby upoważnione. Osobom zarządzającym i pracownikom powierza się odpowiedzialność za zapewnienie ochrony i właściwe wykorzystanie zasobów jednostki.

Szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych wymagają ustalenia w sposób sformalizowany i powinny obejmować:

- rzetelne i pełne dokumentowanie i rejestrowanie operacji finansowych i gospodarczych;
- zatwierdzenie (autoryzację) operacji finansowych przez kierownika jednostki lub osobę przez niego upoważnioną;
- podział kluczowych obowiązków;
- weryfikację operacji finansowych i gospodarczych przed i po realizacji.

Należy też określić mechanizmy służące zapewnieniu bezpieczeństwa danych i systemów informatycznych.

Ad 4) Informacja i komunikacja to warunek sprawnej kontroli. Osobom zarządzającym oraz pracownikom zapewnia się dostęp do informacji niezbędnych do wykonywania powierzonych im obowiązków. System komunikacji powinien umożliwiać przepływ potrzebnych informacji wewnątrz jednostki, zarówno w układzie pionowym, jak i poziomym. Efektywny system komunikacji umożliwia nie tylko przepływ informacji, ale także ich właściwe zrozumienie przez odbiorców.

Osoby zarządzające i pracownicy powinni mieć odpowiedni (co do formy i czasu) dostęp do rzetelnych informacji potrzebnych do realizacji zadań. Zapewnia się efektywne mechanizmy przekazywania ważnych informacji w obrębie struktury organizacyjnej jednostki oraz w obrębie administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego. Konieczna jest też komunikacja zewnętrzna. Ustala się efektywny sposób wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiągnięcie celów i realizację zadań.

Ad 5) Monitorowanie i bieżąca ocena funkcjonowania kontroli zarządczej są niezbędne do wnioskowania o jej skuteczności i efektywności. Dlatego obowiązują tu cztery kolejne standardy.

Należy monitorować skuteczność poszczególnych elementów systemu kontroli zarządczej, co umożliwia bieżące rozwiązywanie zidentyfikowanych problemów.

Zaleca się przeprowadzenie co najmniej raz w roku samooceny systemu kontroli zarządczej przez osoby zarządzające i pracowników jednostki. Samoocena powinna być ujęta w ramy procesu odrębnego względem dokumentowania bieżącej działalności.

W wypadkach i na warunkach określonych w ustawie audytor wewnętrzny prowadzi obiektywną i niezależną ocenę kontroli zarządczej.

Źródłem pewności o rzeczywistym stanie kontroli zarządczej powinny być przede wszystkim wyniki: monitorowania, samooceny oraz przeprowadzonych audytów i kontroli. Zaleca się coroczne potwierdzenie uzyskania powyższej pewności w formie oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za poprzedni rok.

Dokumentowanie wyniku kontroli funkcjonalnej

Zasadnicze znaczenie w ramach kontroli zarządczej ma kontrola nazywana w praktyce funkcjonalną – dla odróżnienia jej od samokontroli i podlegającej szczególnym zasadom bieżącej weryfikacji operacji gospodarczych i finansowych. Jest ona sformalizowana, a jej wyniki powinny być dokumentowane w formie adnotacji weryfikacyjnej, protokołu lub w inny sposób określony w procedurze kontroli zarządczej. W skrajnym wypadku odstępuje się od dokumentowania wyniku kontroli w tradycyjny sposób, ograniczając się jedynie do informacji o dostrzeżonych nieprawidłowościach. W razie ujawnienia nadużycia lub nieprawidłowości zawsze jednak kontrolujący ma obowiązek zabezpieczenia dokumentów i innych dowodów oraz niezwłocznego powiadomienia o tym kierownika jednostki.

Typowy protokół lub inny dokument, zwłaszcza wskazujący na wynik tak zwanej kontroli na miejscu, składa się z preambuły, opisu ustaleń, wniosków i ewentualnych zaleceń. W preambule określa się zakres kontroli w ujęciu podmiotowym, przedmiotowym i czasowym, ze wskazaniem osób odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność, a także dane identyfikacyjne (upoważnienia) osób wykonujących czynności kontrolne. Ustalenia to podstawowy element wyniku kontroli. Nie mogą one być jednostronne, ograniczające się do wykazania jedynie samych uchybień. Opis dostrzeżonych uchybień wymaga – rzecz jasna – więcej „miejsca”, ale uwzględnienie pozytywnych elementów działalności chroni przed tendencyjnością ustaleń. Istotą kontroli jest bowiem funkcja informacyjna. Ustalenia przedstawiają zatem wszechstronną ocenę kontrolowanej działalności z punktu widzenia wszystkich kryteriów kontroli. Uchybienia karalne wymagają wyczerpującej charakterystyki ze względu na konieczne zabezpieczenie dowodowe, niezbędne z punktu widzenia późniejszej osobistej odpowiedzialności kontrolowanego. Dowodem może być wszystko co nie jest zakazane,

a przyczynia się do udokumentowania zarzucanego uchybienia. Szczególnie liczą się dokumenty, wyjaśnienia, wyniki oględzin, opinie biegłych. Wymagają one utrwalenia, zwłaszcza w formie poświadczonej kopii dokumentu, protokołu (fotografii) oględzin lub oryginału treści wyjaśnień. Źródła dowodowe powinny być powoływane odpowiednio przy opisie zarzucanych naruszeń prawa oraz włączone do protokołu w formie załączników. Prewencyjna funkcja kontroli wymaga także ustalenia rzeczywistych przyczyn dostrzeżonych uchybień, które nierzadko mają charakter organizacyjny i mogą uzasadniać odpowiedzialność samego kierownictwa. Wnioski z przeprowadzonej kontroli nasuwają się bezpośrednio z ustaleń, zwłaszcza odnośnie do potrzeby usprawnień organizacyjnych, trybu pracy i współdziałania, zmian personalnych czy doskonalenia umiejętności. Przybierają formę postulatów pod adresem kierownictwa. Zalecenia nie muszą stanowić elementu składowego opisu wyniku kontroli, mogą przybrać formę osobnego dokumentu, formułowanego wtórnie dopiero po zapoznaniu się przez kierownika z ustaleniami kontroli. Mają charakter wiążący. Podlegają wykonaniu przez kontrolowanego. Określają rozmaite środki zaradcze, zwłaszcza przeciwdziałające dalszym uchybieniom.

Konkluzje

Regulacja obligatoryjnej kontroli zarządczej, związanej bezpośrednio z bieżącym administrowaniem jednostką, została rozwinięta w nowej ustawie o finansach publicznych w trosce o zwiększenie jej skuteczności i efektywności. Pod względem przedmiotowym kontrola zarządcza w nowym ujęciu wykracza daleko poza ramy stosowanej do niedawna kontroli finansowej w świetle poprzednio obowiązującego stanu normatywnego. Nadal jednak kwestie finansowe stanowią podstawowy przedmiot i cel tej kontroli, uzasadniając umiejscowienie jej regulacji w ustawie o finansach publicznych. Nowe unormowanie zmierza przede wszystkim do naprawy finansów publicznych, zwłaszcza w zakresie efektywności wydawania środków publicznych i sprawnej kontroli, także w odniesieniu do środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Określa zatem elementarne wymagania organizacyjne i proceduralne kontroli zarządczej oraz upoważnia ministra finansów do ustalenia podstawowych standardów jej wykonywania, natomiast ministrów resorowych do wydawania szczegółowych wytycznych. Doniosłe znaczenie praktyczne będzie miało niewątpliwie normatywne jej powiązanie z realizacją budżetu zadaniowego.

Kontrola zarządcza ma charakter kompleksowy, powinna być zintegrowana z bieżącą działalnością jednostki sektora finansów publicznych (obejmuje

wszystkie jej sfery), skuteczna z punktu widzenia swoich funkcji i efektywna. Funkcjonuje na dwóch poziomach zarządzania: jednostka podstawowa – jednostka zwierzchnia. Za jej prawidłowe zorganizowanie odpowiadają organy zarządzające (kierownicy), nie tylko pod rygorem zwyczajnych sankcji służbowych, lecz także karno-administracyjnych za istotne uchybienia pozostające w związku z brakiem lub nienależytym sprawowaniem tego rodzaju kontroli. Procedury kontroli zarządczej nie mają rangi ustawowej, są zdecentralizowane, powinny być skorelowane z zadaniami jednostki i jej organizacją wewnętrzną, przy założeniu stosownego dokumentowania wyników czynności kontrolnych (odpowiedzialność). Przy sprawowaniu kontroli zarządczej należy uwzględniać wszystkie tradycyjne kryteria kontroli: legalność, celowość, rzetelność i efektywność gospodarowania, związane bezpośrednio z jej funkcjami, a ponadto przestrzegać obowiązujących w skali międzynarodowej standardów tego rodzaju kontroli. Z przedmiotowego punktu widzenia istotne znaczenie ma obecnie kontrola gospodarki finansowej i zamówień publicznych, której poświęcona zostanie druga część opracowania.

dr hab. Ryszard Szostak
profesor Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

Elżbieta Jarzęcka-Siwik

STATUS PRAWNY FUNKCJONARIUSZY PUBLICZNYCH I OSÓB PEŁNIĄCYCH FUNKCJĘ PUBLICZNĄ

W wielu przepisach prawa można spotkać pojęcia „funkcjonariusz publiczny” i „osoba pełniąca funkcję publiczną”, którym poświęcono wiele uwagi w doktrynie i judykaturze. Mogłoby się wydawać, że skoro tyle już powiedziano na temat funkcjonariuszy publicznych i osób pełniących funkcje publiczne, jest to gwarancją właściwego stosowania w praktyce tych przepisów. Tak jednak nie jest. Pojęcia te nadal budzą wiele wątpliwości, a ich interpretacja i praktyczne zastosowanie sprawiają trudności nawet prawnikom. Uważam, że warto przypomnieć niektóre regulacje i może nawet usystematyzować nieco wiedzę, która przecież dla wielu pracowników sektora publicznego (w tym kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli) ma znaczenie nie tylko z punktu widzenia potrzeb zawodowych, ale także interesu prywatnego. Zastosowanie tej wiedzy w praktyce może zaś mieć istotny wpływ na sytuację wielu osób.

Reżim prawny, któremu podlegają funkcjonariusze publiczni i osoby pełniące funkcje publiczne określają, z jednej strony, konstytucyjne zasady demokratycznego państwa prawnego, praworządności, jawności i przejrzystości życia publicznego, z drugiej natomiast zasada poszanowania praw i wolności podstawowych. Pozycja zawodowa tych osób jest zatem szczególna. Trzeba podkreślić, że ich działalność mieści się w obszarze *imperium*, co oznacza, że mają oni rzeczywisty i istotny wpływ na życie obywateli, gdyż podejmując różnego rodzaju decyzje kształtują zakres naszych praw i obowiązków. Dodatkowo, rzeczywistość, w której funkcjonujemy, pokazuje jak silne są związki sfery publicznej i prywatnej. Takie wzajemne przenikanie się interesów publicznego i prywatnego, a przy tym wyraźnie rysujące się osłabienie zaufania społecznego do instytucji

publicznych, wymaga od władz jasnego określenia statusu prawnego swoich funkcjonariuszy. Wiedza w tym zakresie jest szczególnie przydatna dla kontrolerów oceniających działalność podmiotów publicznych i ich przedstawicieli. Problem w tym, że czasami trudno jest oddzielić to co rzeczywiście publiczne, od tego co jest chronione prywatnością.

W tym kontekście status prawny wskazanych osób należy, moim zdaniem, rozpatrywać w czterech płaszczyznach, które dotyczą: obowiązków, odpowiedzialności, ochrony prawnej i ograniczeń praw podstawowych.

Definicje ustawowe

W powszechnym rozumieniu pojęciem „funkcjonariusz publiczny” przyjęło się określać osobę wykonującą funkcję publiczną, a więc sprawującą władzę i z tego tytułu podlegającą szczególnej ochronie prawnej. Z prawnego punktu widzenia nie jest to jednak określenie precyzyjne i wystarczające do praktycznego stosowania. Konieczne jest więc poszukiwanie sposobu wyznaczenia desygnatu tego pojęcia przy użyciu wykładni prawnej.

Przy zastosowaniu wykładni literalnej, przez pojęcie „pełnienie funkcji publicznej” należałoby rozumieć wykonywanie pracy, obowiązków, pozostawanie na stanowisku pracy związanym z jakimś urzędem, instytucją, której działalność ma znaczenie dla ogółu społeczeństwa, ma charakter ogólny, nieprywatny¹. Nadal nie jest to jednak precyzyjne wyjaśnienie omawianych pojęć. Dlatego trzeba sięgnąć do wykładni systemowej.

Funkcjonariusz publiczny

Definicja legalna „funkcjonariusza publicznego” została sformułowana w art. 115 § 13 Kodeksu karnego². Zgodnie z treścią tego przepisu, „funkcjonariuszem publicznym jest:

- 1) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) poseł, senator, radny;
- 2a) poseł do Parlamentu Europejskiego;
- 3) sędzia, ławnik, prokurator, funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadzrędnego nad finansowym organem

¹ Por. *Słownik języka polskiego*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1988, tom I, s. 618 oraz tom II, s. 1074.

² DzU z 1997 r., nr 88, poz. 553, ze zm. Do tej definicji odwołano się wprost w ustawie z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (DzU nr 112, poz. 1198, ze zm.) – dalej udip. W innych przypadkach stosuje się ją na zasadzie analogii.

postępowania przygotowawczego, notariusz, komornik, kurator sądowy, syndyk, nadzorca sądowy i zarządca, osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy;

4) osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych;

5) osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe;

6) osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej;

7) funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej;

8) osoba pełniąca czynną służbę wojskową;

9) pracownik międzynarodowego trybunału karnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe”.

Jest to definicja zawierająca zamknięty katalog podmiotów, co oznacza, że żadna inna osoba, która nie jest tu wymieniona w rozumieniu Kodeksu karnego za funkcjonariusza publicznego uznana być nie może. W tym znaczeniu jest to więc definicja precyzyjna, choć w kontekście całego systemu prawnego można mieć wątpliwości, czy jest ona wystarczająca³.

Warto w tym miejscu przypomnieć, jak na gruncie prawa karnego interpretowano pojęcia „funkcjonariusz publiczny” i „osoba pełniąca funkcję publiczną”. W doktrynie prawa karnego przedstawiane były dwie koncepcje⁴. Autorem pierwszej był Władysław Wolter, który twierdził, że funkcję publiczną może pełnić jedynie funkcjonariusz publiczny i proponował zamienne stosowanie tych określeń⁵. Jednym z argumentów na rzecz definiowania funkcjonariusza publicznego właśnie jako osoby pełniącej funkcję publiczną, przytaczanych przez W. Woltera, był brak racjonalizmu we wprowadzaniu utrudnień interpretacyjnych i przyjmowaniu, że pojęcia te nie są identyczne. Według drugiej koncepcji proponowano szersze rozumienie pojęcia „pełnienie funkcji publicznej” w stosunku do czynności podejmowanych i wykonywanych przez „funkcjonariusza publicznego”⁶. Zwolennicy tego poglądu zwracali uwagę, że wiele ważnych zadań

³ Patrz E. Jarzęcka-Siwik: *Prawne instrumenty zapobiegania korupcji*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2006, s. 31-34.

⁴ Prezentuje je szczegółowo M. G. Węglowski: *Pojęcie „funkcji publicznej” w aspekcie przestępstw łapownictwa*, „Prokuratura i Prawo” nr 7-8/ 2003, s. 27-31.

⁵ I. Andrejew, W. Świda, W. Wolter: *Kodeks karny z komentarzem*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1973, s. 752-754.

⁶ K. Buchała, A. Zoll: *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, tom II, Zakamycze 1998, s. 748.

publicznych jest wykonywanych przez osoby niemieszczące się w kategorii funkcjonariuszy publicznych wymienionych w art. 115 § 13 k.k. Podkreślali, że racjonalny ustawodawca nie posługuje się różnymi zwrotami dla określenia tego samego desygnatu, bo to powoduje zamęt interpretacyjny i niepewność u adresatów normy prawnej. Potrzebę odmiennego traktowania pojęć „funkcjonariusza publicznego” oraz „osoby pełniącej funkcję publiczną” w następujący sposób uzasadniał Lech Gardocki: „Istotny jest charakter faktycznie pełnionej przez daną osobę funkcji, która ma być wykonywana w sferze publicznej (a więc np. nie w ramach prywatnej firmy) i nie polegać wyłącznie na wykonywaniu określonej pracy (choćby wysoko kwalifikowanej), lecz na administrowaniu, rozporządzaniu majątkiem publicznym, podejmowaniu decyzji lub ich przygotowywaniu”⁷.

Sąd Najwyższy kilkakrotnie wypowiadał się na temat omawianego zagadnienia. W orzecznictwie SN przeważało jednak podejście kazuistyczne, a rozstrzygnięcia sądowe koncentrowały się na stwierdzeniu, czy konkretny wykonywany zawód lub zajmowane stanowisko mieści się w pojęciu funkcji publicznej, czy też nie⁸. Zdaniem SN, funkcję publiczną pełnili: diagnosta w stacji kontroli pojazdów⁹, ordynator w publicznym zespole opieki zdrowotnej¹⁰, dyrektor zarządzający przedsiębiorstwem państwowym¹¹, pracownicy zakładu energetycznego, którzy dokonywali kontroli legalności poboru energii bądź podejmowali decyzje zmierzające do ściągnięcia należności od odbiorcy, któremu przypisano nielegalny pobór¹². Wspólnym mianownikiem orzeczeń zapadłych w tych sprawach było twierdzenie, że funkcję publiczną należy wiązać z działalnością zinstytucjonalizowaną, urzędową, dotyczącą ogółu, a nie z działalnością prywatną¹³. Opierając się na poglądach doktryny, Sąd Najwyższy przyjął, że „dla określenia publicznego charakteru danej funkcji konieczne jest spełnienie dwóch warunków. Po pierwsze, źródłem istnienia i działania określonej instytucji (państwowej lub samorządowej) jest przepis prawa publicznego. Innymi słowy, zakres działania tych instytucji wynika albo wprost z przepisu ustawy, albo z indywidualnych aktów władz administracyjnych wydanych na podstawie ustawy. W nauce administracji używa się pojęcia tak zwanego pozostawania w zarządzie publiczno-prawnym. Po drugie, pełnienie funkcji w sferze publicznoprawnej wymaga, aby

⁷ L. Gardocki: *Prawo karne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1998, s. 267.

⁸ Por. M. G. Węglowski: *Pojęcie „funkcji publicznej”...*, op. cit., s. 32.

⁹ Patrz wyrok SN z 22.11.1999 r., sygn. akt IIKKK 346/97, opubl. OSNKW z 2000 r., nr 1-2, poz. 10.

¹⁰ Uchwała 7 sędziów SN z 20.06.2001 r., sygn. akt IKZP5/01, opubl. OSNKW z 2001 r., nr 9-10, poz. 71.

¹¹ Uchwała 7 sędziów SN z 18.12.2001 r., sygn. akt IKZP 9/01, opubl. Biuletyn SN z 2001 r., nr 10, poz. 17.

¹² Postanowienie SN z 15.11.2002 r., sygn. akt IV KKN 570/99, opubl. OSP z 2003 r., nr 9, poz. 106.

¹³ Por. wyrok SN z 22.11.1999 r., sygn. akt II KKN 346/97, cyt. w przyp. 9.

do realizacji tej funkcji w ramach danej instytucji wykorzystywane były środki publiczne¹⁴. Taka linia orzecznicza jest konsekwentnie utrzymywana. Tytułem przykładu można wskazać, że po zmianie pragmatyki służbowej pracowników samorządowych SN stwierdził, iż „funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu art. 115 § 13 pkt 4 k.k. jest pracownik samorządu terytorialnego w ujęciu określonym w ustawie z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (DzU nr 223, poz. 1458; poprzednio ustawa z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych – DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1593, ze zm.), o ile nie pełni wyłącznie funkcji usługowych¹⁵.

Osoba pełniąca funkcję publiczną

Pojęciem „osoba pełniąca funkcję publiczną” posługuje się ustrojodawca w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP w powiązaniu z wykonywaniem zadań władzy publicznej i gospodarowaniem mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. W ten sposób Konstytucja określa minimalny zakres tego pojęcia. W ustawodawstwie zwykłym można natomiast znaleźć jego rozszerzenie bądź przez przyjęcie definicji ogólnej, bądź przez enumeratywne wskazanie katalogu stanowisk odpowiadających pełnieniu funkcji publicznej. Z tego względu dla praktycznego stosowania wykładni systemowej warto znać podstawowe regulacje zawarte zarówno w Kodeksie karnym, jak i w ustawach: z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne¹⁶ (zwana dalej ustawą antykorupcyjną) oraz z 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów¹⁷ (zwana dalej ustawą lustracyjną).

Definicja legalna „osoby pełniącej funkcję publiczną” odpowiadająca w pełni ujęciu konstytucyjnemu została zawarta w art. 115 § 19 k.k., który stanowi, że „osobą pełniącą funkcję publiczną jest funkcjonariusz publiczny, członek organu samorządowego, osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową”. Z treści tej definicji ewidentnie wynika, że każdy funkcjonariusz publiczny pełni funkcję publiczną, ale nie każda osoba pełniąca taką funkcję jest funkcjonariuszem publicznym. Wynika z niej również, że istotą

¹⁴ Patrz uchwała 7 sędziów z 20.06.2001 r., sygn. akt IKZP 5/01.

¹⁵ Postanowienie SN z 17.02.2010 r., sygn. akt III KK 333/09, opubl. LEX nr 584038.

¹⁶ DzU z 2006 r., nr 216, poz. 1584, ze zm.

¹⁷ DzU z 2007 r., nr 63, poz. 425, ze zm.

definiowanego pojęcia jest choćby niewielki, ale powiązany ze sprawowaną funkcją zakres *imperium*. W praktyce definicja ta nie usunęła jednak wszystkich wątpliwości co do zakresu analizowanego pojęcia. Przykładowo, takie wątpliwości istnieją w odniesieniu do pracowników sekretariatów w instytucjach publicznych na tle ustalenia zakresu ich zadań i zakwalifikowania ich do czynności usługowych lub też merytorycznych.

Pewne wskazówki interpretacyjne warto zatem czerpać z wymienionych wyżej innych ustaw. W obydwu tych ustawach, to jest w art. 1 i 2 ustawy antykorupcyjnej oraz w art. 4 ustawy lustracyjnej, zawarto katalog stanowisk, które odpowiadają pełnieniu funkcji publicznej, przy czym katalogi te nie są tożsame, bo różny jest przecież przedmiot regulacji. W obydwu katalogach niektóre stanowiska powtarzają się, w tym te, które przynależą funkcjonariuszom publicznym. Dla przyjętego w tych ustawach sposobu definiowania decydujące znaczenie ma enumeratywne określenie stanowisk, a nie jak w definicji kodeksowej – istota funkcji. Dlatego uważam, że na potrzeby inne niż stosowanie powołanych ustaw na przykład w postępowaniu kontrolnym, informowaniu o sprawach publicznych czy też ustalaniu istnienia znamienia podmiotu przestępstwa i dokonywaniu subsumcji prawnej czynu zabronionego definicje te można traktować uzupełniająco, z jednym wszakże zastrzeżeniem. Otóż, nie wolno utożsamiać osób pełniących funkcje publiczne z tak zwanymi osobami publicznymi. Na problem ten zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 11 maja 2007 r. (sygn. akt K2/07) dotyczącym badania konstytucyjności przepisów ustawy lustracyjnej¹⁸. Trybunał wskazał, że „tym co przesądza o sprawowaniu przez określony podmiot funkcji publicznej jest podejmowanie działań wpływających bezpośrednio na sytuację prawną innych osób lub takich czynności, które łączą się co najmniej z przygotowaniem decyzji dotyczących innych podmiotów. Taka kompetencja wynika z mocy prawa. Inaczej jest w przypadku osób publicznych (np. dziennikarzy, nauczycieli akademickich w niepublicznych szkołach wyższych), którzy ze względu na wykonywany zawód mają możliwość faktycznego wpływania na zachowania innych ludzi. Taka możliwość połączona nawet z umieszczeniem w katalogu ustawowym zawartym w ustawie lustracyjnej nie czyni z tych osób podmiotów pełniących funkcje publiczne”.

Obowiązki osób pełniących funkcje publiczne

Kompetencje osób pełniących funkcje publiczne są określone w szeroko rozumianych aktach prawnych. Zgodnie z konstytucyjną zasadą praworządności, wykonują one swe zadania na podstawie i w granicach prawa. Można zatem

¹⁸ Opubl. OTK-A z 2007 r., nr 5, poz. 48.

stwierdzić, że generalnie wolno im tyle, ile prawo im zezwala, a efektem ich działalności jest wpływ na sytuację prawną innych osób przez na przykład wydawanie decyzji administracyjnych, opinii, formułowanie wniosków lub ocen.

Przepisy wyposażają osoby pełniące funkcje publiczne w odpowiednie instrumenty umożliwiające wykonywanie przypisanych im obowiązków. Trzeba jednak zaznaczyć, że równie istotne są normy etyczne wskazujące dobre praktyki i określające standardy postępowania, w tym godnego zachowania się w służbie i poza nią¹⁹. Wszelkie działania tych osób powinny charakteryzować się szczególną starannością w celu ochrony interesu publicznego i indywidualnego. Obowiązki powinny być wykonywane rzetelnie, terminowo, w sposób merytorycznie poprawny i adekwatny do celów jakie mają być osiągnięte.

W praktyce pojawia się problem rekonstrukcji i właściwego rozpoznania zakresu kompetencji. Chodzi głównie o to, czy musi być on regulowany jedynie w akcie normatywnym, czy też może wynikać z innych źródeł, w tym aktów stosowania prawa. Zwrócił na to uwagę Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 9 czerwca 2010 r. (sygn. akt SK 52/08), badając konstytucyjność art. 231 § 1 k.k., określającego przestępstwo nadużycia władzy polegające na działaniu przez funkcjonariusza publicznego na szkodę interesu publicznego lub prywatnego przez przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków. Wnoszący skargę konstytucyjną twierdził, że regulacja zakresu uprawnień i obowiązków funkcjonariusza ma charakter blankietowy, a przez to niedookreślony. Trybunał uznał jednak, że spełniony jest wymóg określoności przepisu, gdy ten odsyła nie tylko do innej ustawy czy rozporządzenia, ale też do umowy międzynarodowej, przepisów prawa europejskiego, zaleceń, jak również aktów tak zwanego miękkiego prawa międzynarodowego, a także innych źródeł – mających swoje podstawy w ustawie – takich, jak decyzje administracyjne, zakresy obowiązków, regulaminy, umowy o pracę, obowiązki wynikające ze służby²⁰. Oznacza to, że całokształt uprawnień i obowiązków funkcjonariusza publicznego może być wyrażony w różnych źródłach prawa. Jednocześnie Trybunał podkreślił, że „funkcjonariusz publiczny ma pierwotny prawny obowiązek znajomości aktów określających jego uprawnienia i obowiązki”²¹.

¹⁹ Por. *Kodeks etyki kontrolera NIK*, stanowiący integralną część *Podręcznika kontrolera*, zatwierdzonego przez prezesa NIK w czerwcu 2003 r., niepubl.; J. Świątkiewicz: *Kodeks dobrej administracji*, Warszawa 2003; zarządzenie nr 114 prezesa Rady Ministrów z 11.10.2002 r. w sprawie ustanowienia „Kodeksu etyki służby cywilnej” (MP nr 46, poz. 683).

²⁰ Patrz komunikat prasowy po rozprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym, opubl. na stronie <www.trybunal.gov.pl>.

²¹ Tamże.

Obowiązki osoby pełniącej funkcję publiczną można podzielić na dwie kategorie²². Pierwsza z nich obejmuje obowiązki wynikające ze stosunku pracy, dotyczące bezpośrednio relacji pracownika oraz pracodawcy. Często wynikają one z pragmatyk służbowych i mogą dotyczyć wykonywania poleceń przełożonych, powstrzymania się od działalności politycznej, dyspozycyjności. Druga kategoria obejmuje obowiązki niezwiązane ze stosunkiem pracy i odnoszące się do zadań, które wiążą się ze sprawowaną funkcją, a więc na przykład sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, wydawaniem decyzji administracyjnych, dysponowaniem środkami budżetowymi, ochronieniem bezpieczeństwa publicznego, kontrolą działalności określonych podmiotów, informowaniem opinii publicznej o działalności władz publicznych. Przy wykonywaniu tego ostatniego zadania należy uważać, aby wypowiedzi funkcjonariuszy zawsze mieściły się w granicach nałożonych na nich obowiązków i odpowiadały kryteriom legalności i rzetelności. Trzeba bowiem pamiętać, że na funkcjonariuszy może być nałożony obowiązek zachowania pewnych informacji w tajemnicy. Chodzi tu o każdy rodzaj tajemnicy, do której zobowiązuje ustawa, a którego naruszenie jest działaniem sprzecznym z prawem.

Odpowiedzialność osób pełniących funkcje publiczne

O szczególnym statusie prawnym osób pełniących funkcje publiczne decyduje też rodzaj i zakres ich odpowiedzialności. Nieprawidłowe wykonywanie obowiązków, ze szkodą dla obywateli lub interesu publicznego, może skutkować odpowiedzialnością karną, dyscyplinarną, cywilną, a czasem odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²³. Rodzaj odpowiedzialności zależy od rodzaju zdarzenia, które było udziałem osoby pełniącej funkcję publiczną. W tym miejscu, z oczywistych względów, mogę zasygnalizować jedynie podstawowe problemy. Wybrałam więc te, z którymi najczęściej spotkałam się w swojej praktyce.

Odpowiedzialność karna

W Kodeksie karnym spenalizowano kilka czynów zabronionych, które mogą zostać popełnione jedynie przez funkcjonariusza publicznego lub osobę pełniącą

²² Taki podział w odniesieniu do członków korpusu służby cywilnej proponuje J. Jagielski, K. Rączka: *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 2001, s. 224.

²³ Została uregulowana w ustawie z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (DzU z 2005 r., nr 14, poz. 114, ze zm.). Nie będzie ona przedmiotem dalszych rozważań z tego względu, że nie dotyczy bezpośrednio czynności osób pełniących funkcje publiczne w sferze władztwa publicznego.

funkcję publiczną²⁴. Rozważając w tych sprawach odpowiedzialność karną, należy każdorazowo zwrócić uwagę na wyczerpanie wszystkich znamion przestępstwa, w tym znamion podmiotu. Należy bowiem podkreślić, że brak spełnienia choćby jednego ze znamion zawartych w opisie czynu nie pozwala na wdrożenie tego rodzaju odpowiedzialności.

Najwięcej problemów budzi kwestia odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego za przestępstwo nadużycia władzy oraz fałsz intelektualny dokumentów. Przypomnę, że w myśl art. 115 § 13 pkt 6 k.k., funkcjonariuszem publicznym jest osoba zajmująca kierownicze stanowisko w „innej instytucji państwowej”. Powstaje zatem pytanie, czy taką instytucją jest przedsiębiorstwo państwowe lub szpital i czy ich dyrektorzy są funkcjonariuszami publicznymi? W doktrynie wskazuje się, że osoby te nie są funkcjonariuszami publicznymi, gdyż cecha bycia funkcjonariuszem publicznym wiąże się ściśle z atrybutem władzy publicznej, a nie zatrudnieniem w sektorze gospodarki lub w organizacjach społecznych²⁵. W judykaturze również utrwalony został pogląd, że dyrektor przedsiębiorstwa państwowego nie jest funkcjonariuszem publicznym, lecz osobą pełniącą funkcję publiczną. Sąd Najwyższy w uchwale z 18 października 2001 r. (sygn. akt I KZP 9/01) stwierdził, że dyrektor przedsiębiorstwa państwowego nie dysponuje uprawnieniami w sferze władztwa publicznego i dlatego pozostaje poza prawnokarną kategorią funkcjonariusza publicznego. Pełni natomiast funkcję publiczną²⁶. Funkcjonariuszem publicznym nie jest też likwidator przedsiębiorstwa. Takie stanowisko zajął Sąd Najwyższy w uchwale z 17 maja 2000 r. (sygn. akt I KZP 10/00)²⁷.

W uchwale z 20 czerwca 2001 r. (sygn. akt I KZP 5/01) Sąd Najwyższy rozważał, czy czynności stanowiące udzielanie świadczeń zdrowotnych, wykonywane w ramach świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych osobom ubezpieczonym oraz innym osobom uprawnionym do nich na podstawie odrębnych przepisów, mieszczą się w zakresie pełnienia funkcji publicznej²⁸. Sąd uznał, że lekarz nie wykonuje władztwa publicznego, zatem nie można go uznać za funkcjonariusza publicznego, ale obowiązki wykonywane w ramach powszechnych ubezpieczeń zdrowotnych, których koszty pokrywane są ze środków publicznych, kwalifikują go jako osobę pełniącą funkcję publiczną. Sąd wskazał,

²⁴ Por. np. art. 228 k.k. – przestępstwo łapownictwa biernego, art. 231 k.k. – przestępstwo nadużycia władzy, art. 246 k.k. – przestępstwo wymuszenia zeznań, art. 266 k.k. – przestępstwo ujawnienia tajemnicy ustawowej, art. 271 k.k. – intelektualny fałsz dokumentu.

²⁵ Patrz *Kodeks Karny. Część szczególna. Komentarz do k.k.*, tom 2, pod redakcją A. Zolla, Zakamycze 1999, s. 777.

²⁶ Opubl. OSNKW z 2001 r., zeszyt 11-12, poz. 87.

²⁷ Opubl. OSNKW z 2000 r., zeszyt 5-6, poz. 40.

²⁸ Opubl. LEX nr 47613.

że dotyczy to zarówno lekarzy udzielających świadczeń zdrowotnych w publicznych, jak i niepublicznych zakładach opieki zdrowotnej. Punktem wyjścia takiej tezy było konstytucyjnie określone uprawnienie do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych (art. 68 ust. 2 Konstytucji RP), rozwinięte następnie w aktach prawnych określających system powszechnych ubezpieczeń zdrowotnych. Zgodzić się trzeba z tym stanowiskiem, tym bardziej że lekarz, wystawiając różnego typu zaświadczenia, w pewien sposób wpływa na sytuację prawną jednostki – choćby w zakresie zwolnienia z pracy i wypłacania stosownych świadczeń. Argumentacja przedstawiona przez Sąd Najwyższy dotyczy lekarzy, lecz wydaje się, że może mieć zastosowanie także do pozostałych samodzielnych zawodów medycznych, jakimi są zawody pielęgniarki i położnej²⁹. Przy tym nie może budzić wątpliwości, że czynności wykonywane przez wymienione osoby w ramach własnych badań naukowych, badań dotyczących wprowadzania na rynek nowych leków finansowanych przez sponsora (na przykład firmę farmaceutyczną) nie należą do zadań osób pełniących funkcje publiczne.

Inną kwestią jest właściwe odczytanie i wykazanie istnienia znamion strony podmiotowej i przedmiotowej. Warto podkreślić, że przestępstwo nadużycia władzy może być popełnione nieumyślnie (§ 3 art. 231 k.k.), co w praktyce oznacza, że sposobem przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków będzie po prostu błędna decyzja. W przypadku umyślności przypisanie funkcjonariuszowi przestępstwa będzie możliwe wtedy, gdy zostanie wykazane, że obejmował on swym zamiarem całość zachowania, a więc nie tylko sposób przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków, ale i to, że działał na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, przy czym nie może to być szkoda iluzoryczna³⁰.

Przy ustalaniu zakresu odpowiedzialności karnej funkcjonariuszy istotne jest dokonanie prawidłowej subsumcji prawnej w tych wypadkach, gdy funkcjonariusz zajmuje się sprawami majątkowymi organu, w imieniu którego działa. Sąd Najwyższy stwierdził, że „podstawowe kryterium rozgraniczające przestępstwo nadużycia zaufania, o którym mowa w art. 296 § 1-4 k.k., od przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, penalizowanego w art. 231 § 1-3 k.k., wynika z naruszenia kompetencji przez funkcjonariusza publicznego w innej sferze działalności instytucji państwowych lub samorządu terytorialnego. W zależności od różnych sfer ich działalności, funkcjonariusz publiczny występuje też w różnych rolach. Jeżeli

²⁹ Por. też art. 24 ustawy z 5.07.1996 r. o zawodach pielęgniarki i położnej (DzU z 2009 r., nr 151, poz. 1217, ze zm.), który stanowi: „Pielęgniarki, położnej, wykonującej zawód na podstawie umowy o pracę lub w przypadku, o którym mowa w art. 19, przysługuje ochrona prawna przewidziana dla funkcjonariusza publicznego.”

³⁰ Patrz wyrok Sądu Najwyższego z 17.07.2008 r., sygn. akt WA24/08, opubl. LEX nr 531317.

więc przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez niego nastąpiło w sferze *imperium* funkcji władczych przysługujących tym instytucjom, wówczas dopuszcza się on przestępstwa tak zwanego nadużycia władzy i podstawą penalizacji są wyłącznie przepisy art. 231 k.k. Natomiast gdy funkcjonariusz publiczny zajmuje się z mocy ustawy czy decyzji odpowiedniego organu sprawami majątkowymi lub działalnością gospodarczą instytucji państwowych lub samorządu terytorialnego w sferze uprawianej przez nie działalności gospodarczej jako podmiotów gospodarczych, wyrządzenie szkody majątkowej na skutek nadużycia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków stanowi przestępstwo tak zwanego nadużycia zaufania w obrocie gospodarczym z art. 296 k.k.”³¹.

W razie poświadczenia nieprawdy w dokumentach (art. 271 k.k.) już sam rodzaj przestępstwa ze względu na czynność wykonawczą wyklucza nieumyślność działania. Wszelkie pomyłki w treści dokumentów nie mogą więc być traktowane jak bezprawie kryminalne. Przy tym treść dokumentu musi mieć znaczenie prawne i dotyczyć sfery władztwa publicznego. Dlatego poświadczenie nieprawdy w dokumentach, które ze swej istoty przynależą do obrotu cywilnego (prywatnego), nie jest objęte zakresem odpowiedzialności z tego przepisu.

Proces podejmowania decyzji przez osoby piastujące funkcje publiczne zawsze jest obciążony pewnym stopniem ryzyka. Dlatego istotne jest, aby dochować wszelkiej staranności i to zarówno pod względem formalnym, jak i merytorycznym. Ocena tego procesu z uwzględnieniem elementów społecznej szkodliwości decyduje o uznaniu danego zdarzenia za przestępstwo. Nie każde przecież przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków musi skutkować odpowiedzialnością karną.

Odpowiedzialność dyscyplinarna

Pełnieniu funkcji publicznych zwykle towarzyszy obowiązek przestrzegania określonych zasad i norm (w tym norm etycznych), których naruszenie stanowi przewinienie dyscyplinarne. Czyn ten może godzić w obydwie, wskazane wyżej kategorie obowiązków, to jest wynikające ze stosunku pracy oraz odnoszące się do wykonywanych zadań.

Odpowiedzialność za tę drugą kategorię czynów ponoszą zwykle pracownicy mianowani (np. kontrolerzy NIK, policjanci) albo powołani (np. prokuratorzy), jeżeli taki rodzaj odpowiedzialności pracowniczej przewidują ich pragmatyki służbowe. Katalog czynów skutkujących odpowiedzialnością dyscyplinarną musi być zawarty w ustawie. Dotyczy on zwykle obowiązków pracowniczych,

³¹ Wyrok Sądu Najwyższego z 2.06.2009 r., sygn. akt IVKK 11/09, opubl. LEX nr 512109.

czyli nakazów i zakazów wiążących się z wykonywanym zawodem. Przy tym, jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny: „Cechą charakterystyczną deliktów dyscyplinarnych (w odróżnieniu od przestępstw określonych w Kodeksie karnym) jest brak możliwości precyzyjnej typizacji tych czynów zabronionych. Pozostają one ustawowo niedookreślone z uwagi na obiektywną niemożność stworzenia wyraźnego katalogu zachowań zagrażających należytemu wykonywaniu konkretnych obowiązków służbowych, godzących w dobro danej służby, lub zachowaniu godności zawodu”³².

Podobnie, z ustawy muszą wynikać podstawowe zasady tej odpowiedzialności, podmioty uprawnione do orzekania, rodzaje sankcji dyscyplinarnych oraz terminy przedawnienia karalności. Odpowiedzialność dyscyplinarna jest odpowiedzialnością osobistą i jej podstawową przesłanką jest zawinione dopuszczenie się przewinienia dyscyplinarnego. Zgodnie z konstytucyjnym prawem do sądu, od ostatecznego orzeczenia wydanego w postępowaniu dyscyplinarnym przysługuje środek odwoławczy do sądu powszechnego lub Sądu Najwyższego – w zależności od szczegółowej regulacji dotyczącej określonej grupy zawodowej funkcjonariuszy.

Postępowanie dyscyplinarne powinno być przeprowadzone zgodnie z procedurą ustaloną dla danej grupy funkcjonariuszy. Procedura może oczywiście różnić się w szczegółach, lecz podstawowe zasady są takie same. Mam tu na myśli obowiązek powiadomienia obwinionego o stawianych mu zarzutach, umożliwienie mu wypowiedzenia się w sprawie – zarówno w odniesieniu do zarzutów, jak i do przeprowadzonych dowodów, zaznajomienie go z zebrany materiał dowodowy oraz stworzenie warunków do realizowania w pełnym zakresie prawa do obrony, włącznie z ustanowieniem profesjonalnego obrońcy.

Odpowiedzialność dyscyplinarna nie jest zależna od wdrożenia innego rodzaju odpowiedzialności. Oznacza to, że wszczęcie postępowania karnego nie wyłącza postępowania dyscyplinarnego. Nie jest też wyłączone wykonanie kar orzeczonych w obydwu postępowaniach. Jeżeli jednak czyn stanowiący przewinienie dyscyplinarne jest też przestępstwem, to przedawnienie jego karalności nie może nastąpić przed przedawnieniem karalności przestępstwa.

Odpowiedzialność cywilna

Zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Za czyny niedozwolone funkcjonariuszy publicznych, czyli

³² Wyrok z 2 .09.2008 r., sygn. akt K 35/06, opubl. LEX nr 425886 oraz powołane tam orzecznictwo.

niezgodne z prawem, ich działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej, których skutkiem jest szkoda majątkowa, odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego albo inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Jeżeli natomiast wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej zlecono, na podstawie porozumienia, jednostce samorządu terytorialnego albo innej osobie prawnej, solidarną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę ponosi ich wykonawca oraz zlecająca je jednostka samorządu terytorialnego albo Skarb Państwa – art. 417 Kodeksu cywilnego. Z powołanego przepisu wynika, że odpowiedzialność odszkodowawcza dotyczy jedynie negatywnych zachowań z zakresu wykonywania funkcji władczych. Nie ma tu mowy o działaniu lub zaniechaniu w ramach *dominium*. Jest to istotne, ponieważ duża część działalności administracji publicznej odbywa się na zasadach świadczenia usług użyteczności publicznej. W tej sferze naprawienia wyrządzonej szkody należy jednak domagać się na ogólnych zasadach prawa cywilnego.

Dla zaistnienia odpowiedzialności z art. 417 k.c. konieczne jest wykazanie związku przyczynowego pomiędzy szkodą a „wykonywaniem” władztwa publicznego. Chodzi tu o wykonywanie czynności powierzonej określonej podmiotowi i wchodzącej w zakres kompetencji mieszczących się w sferze *imperium*. Przy tym wykonywanie tej czynności ma być „niezgodne z prawem”, co należy rozumieć w kontekście funkcjonującego w prawie cywilnym pojęcia bezprawności, obejmującego naruszenie przepisów prawa, a jeśli odnoszą się one do norm pozaprawnych (zasad współżycia społecznego, dobrych obyczajów) – naruszenie także tych norm.

Odpowiedzialność Skarbu Państwa lub innych osób prawnych, o których wyżej mowa, nie wyłącza odpowiedzialności funkcjonariusza, który jest sprawcą bezpośrednim szkody. Wówczas będzie on odpowiadał na zasadzie winy na podstawie art. 415 k.c., a ewentualna odpowiedzialność funkcjonariusza i osoby prawnej, w imieniu której działał, będzie miała charakter solidarny. Rzecz jasna, nietrafność decyzji stwierdzona w toku instancji i jej uchylenie nie może przesądzać o winie funkcjonariusza. Zawsze przesłanką odpowiedzialności będzie natomiast bezprawność w zachowaniu się funkcjonariusza³³.

Jak stanowi art. 417¹ k.c., gdy szkoda zostanie wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem. Ma to

³³ Patrz wyrok Sądu Najwyższego z 5.08.2005 r., sygn. akt IICK 27/05, opubl. LEX nr 311305.

zastosowanie także wtedy, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie niekonstytucyjnego aktu normatywnego. Można żądać naprawienia szkody wyrządzonej przez niewydanie orzeczenia lub decyzji. Przy tym jednak podstawową przesłanką odpowiedzialności jest stwierdzenie, że obowiązek ich wydania przewidywał przepis prawa oraz że istniał związek przyczynowy pomiędzy bezprawiem normatywnym a szkodą³⁴. Omówione podstawy nie mają zastosowania, jeżeli odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej jest uregulowana w przepisach szczególnych, na przykład w art. 161 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Odpowiedzialność cywilną może ponosić funkcjonariusz publiczny także w przypadku naruszenia dóbr osobistych innej osoby. Podstawą tej odpowiedzialności będą przepisy art. 23 i 24 k.c. Nie ulega wątpliwości, że dobra te przy czynnościach ze sfery władzy publicznej mogą być bardziej narażone na uszczerbek. Odpowiedzialność funkcjonariusza publicznego w tych sprawach była przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego. Z orzecznictwa SN wynika, że funkcjonariusz publiczny nie może uniknąć tej odpowiedzialności tylko dlatego, że działał w imieniu i ze skutkami dla zatrudniającego go organu administracji państwowej³⁵.

Uniknięcie odpowiedzialności za naruszenie dóbr osobistych jest możliwe w przypadku wykazania, że zachowanie się funkcjonariusza nie było bezprawne. Oczywiście, istotą takiego dowodu musi być wykazanie, że funkcjonariusz działał w ramach kompetencji, kierując się określoną podstawą prawną oraz w celu urzędowym. Nie można jednak oceny bezprawności ograniczać tylko do wymienionych elementów. Sąd Apelacyjny w Warszawie, w wyroku z 7 sierpnia 2008 r. (sygn. akt VI ACa 172/08) podkreślił, że „jeżeli w toku prawnie uregulowanych procedur dochodzi do wyraźnego, poważnego naruszenia przepisów, zwłaszcza w sposób powodujący wykroczenie poza cel i niezbędność postępowania, to nie jest wykluczone uznanie bezprawności takiego działania”³⁶.

W orzecznictwie został utrwalony pogląd, że przy ocenie bezprawności działania sąd nie może ingerować w treść samej decyzji merytorycznej. Jednak gdy uzasadnienie takiej decyzji „narusza dobra osobiste zainteresowanego, wykracza poza niezbędne ramy, zawiera niewłaściwe pod względem formy oceny dotyczące właściwości lub postępowania danej osoby lub posługuje się sformułowaniami

³⁴ Więcej na ten temat patrz: *Komentarz do art. 417 kodeksu cywilnego*, [w:] A. Kidyba, A. Olejniczak, A. Przyńska, T. Sokołowski, Z. Gawlik, A. Janiak, G. Kozieł: *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania - część ogólna*, LEX, 2010.

³⁵ Patrz wyrok SN z 11.10.1983 r., sygn. akt II CR 292/83, opubl. OSP z 1985, nr 1, poz. 3 oraz wyrok SN z 19.12.2002 r., sygn. akt II CKN 167/01, opubl. LEX nr 75353.

³⁶ Opubl. OSA z 2009 r., nr 6 poz. 35, LEX nr 470326.

godzącymi w chronione dobra osobiste, to może dojść do zniweczenia podstawy wyłączenia bezprawności działania, wynikającej z przesłanek o charakterze formalnym³⁷.

Wynika z tego, że każdy element uzasadnienia podejmowanej czynności powinien być racjonalnie wyważony. Nie oznacza to jednak, że każde działanie niezgodne z prawem narusza dobra osobiste. Słusznie stwierdził Sąd Okręgowy w Białymstoku, w wyroku sygn. akt II Ca 36/10, że „ocena, czy nastąpiło naruszenie dobra osobistego, nie może być dokonana według miary indywidualnej wrażliwości zainteresowanego, lecz musi być zobiektywizowana”³⁸.

Do tej pory nie wprowadzono odpowiedzialności majątkowej urzędników za błędy, mimo że projekt ustawowej regulacji został przygotowany i 7 października 2008 r. wpłynął do Sejmu³⁹. Zawarto w nim rozwiązania, które w zamysle projektodawców miały dyscyplinować pracowników administracji⁴⁰. Projekt określa szczególne zasady odpowiedzialności odszkodowawczej funkcjonariuszy publicznych za stanowiące rażące naruszenie prawa działania lub zaniechania działań funkcjonariuszy przy wykonywaniu władzy publicznej oraz zasady prowadzenia postępowania wyjaśniającego w związku z naruszeniem prawa.

Warunkiem odpowiedzialności funkcjonariusza jest łączne zaistnienie następujących przesłanek:

- 1) na mocy prawomocnego orzeczenia sądu, lub na mocy ugody, przyznane zostało odszkodowanie od podmiotu odpowiedzialnego za szkodę majątkową wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa;
- 2) rażące naruszenie prawa zostało spowodowane zawinionym działaniem lub zaniechaniem funkcjonariusza publicznego;
- 3) rażące naruszenie prawa zostało stwierdzone w postępowaniu administracyjnym sądownoadministracyjnym lub cywilnym.

Z powyższego wynika, że reżim ten nie będzie miał zastosowania do spraw, w których nieprawidłowe rozstrzygnięcie nie było zawinione, lecz było rezultatem błędu związanego na przykład z interpretacją niejasnego przepisu prawnego.

³⁷ Patrz wyrok SN z 19.12.2002 r., sygn. akt II CKN 167/01, opubl. LEX nr 75353 oraz powołane tam judykaty.

³⁸ K. Wójcik-Adamska: *Nie każde działanie niezgodne z prawem narusza dobra osobiste*, „Gazeta Prawna” z 3.08.2010 r.

³⁹ Patrz projekt ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, druk sejmowy nr 1407.

⁴⁰ Pot. A. Łukaszewicz: *Zły urzędnik dostanie po kieszeni*, „Rzeczpospolita” z 4.09.2008 r.; Ł. Sobiech, A. Makosz: *Kara w wysokości 12 pensji za decyzje naruszające prawo*, „Gazeta Prawna” z 6.08.2008 r., K. Wójcik-Adamska: *Urzędnik za błąd zapłaci rocznym uposażeniem*, „Gazeta Prawna” z 12.08.2010 r.

Ochrona prawna osób pełniących funkcje publiczne

Wykonywanie funkcji publicznej wiążące się ze szczególną odpowiedzialnością, podlega też szczególnej ochronie prawnej. Na gruncie prawa karnego ochrona funkcjonariuszy wyraża się w zaostrzonej odpowiedzialności karnej za przestępstwa popełnione na ich szkodę. Dotyczy to przestępstw z art. 134 i 135 k.k., których przedmiotem jest bezpieczeństwo Prezydenta RP, oraz przestępstw polegających na naruszeniu nietykalności cielesnej funkcjonariusza publicznego podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych (art. 222 k.k.), czynnej napaści na funkcjonariusza publicznego w związku z wykonywaniem przez niego obowiązków służbowych (art. 223 k.k.), użyciu przemocy lub groźby bezprawnej w celu zmuszenia go do zaniechania wykonywania czynności lub zadań (art. 224 k.k.), utrudnianiu kontroli w zakresie ochrony środowiska lub inspekcji pracy (art. 225 k.k.), znieważeniu funkcjonariusza publicznego (art. 226 k.k.).

Niektórym grupom funkcjonariuszy publicznych – ze względu na ich szczególne zadania służbowe – przyznano atrybut niezawisłości lub niezależności w sprawowaniu funkcji (sędziowie, prokuratorzy, członkowie Kolegium NIK). Innym atrybutem związanym ze sprawowaną funkcją jest immunitet, który chroni w wyznaczonym zakresie i oznacza zakaz pociągania do odpowiedzialności karnej za przestępstwa i wykroczenia.

Ochronie podlega również stosunek pracy funkcjonariuszy publicznych. Zwykle wiąże się to z przyznaniem takim osobom dodatkowych przywilejów w postaci uprawnienia do przejścia w stan spoczynku, dłuższego urlopu, rekompensaty z tytułu rozwiązania stosunku pracy lub wręcz ograniczenia możliwości rozwiązania stosunku pracy (na przykład wobec pracowników mianowanych).

Ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności

Ograniczenia praw i wolności osób pełniących funkcje publiczne są częstym elementem charakteryzującym ich status prawny i pozycję w aparacie państwowym. Ograniczenia te muszą jednak odpowiadać ogólnej klauzuli zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że: „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Ograniczenia, o których mowa mogą być wprowadzone jedynie aktem normatywnym równorzędnym ustawie, muszą być uzasadnione i „proporcjonalne”,

czyli adekwatne do celu, któremu mają służyć oraz niezbędne z punktu widzenia społeczeństwa demokratycznego. Mówiąc inaczej, chodzi o wykazanie, że „stopień intensywności ingerencji w sytuację prawną jednostki znajduje uzasadnienie w randze promowanego interesu publicznego”⁴¹. Poza tym, przy wprowadzonych ograniczeniach musi być zawsze zachowana istota praw i wolności⁴². Najczęściej ograniczenia w korzystaniu przez funkcjonariuszy z praw podstawowych można zaobserwować w zakresie prawa do prywatności, ograniczenia w podejmowaniu działalności gospodarczej⁴³, politycznej oraz związkowej. Wszystkie te ograniczenia dotyczą kontrolerów NIK i zostały wprowadzone w ustawie z 23 grudnia 2004 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁴ oraz innych ustawach.

Informowanie i prywatność

Ustanawiając w art. 61 Konstytucji RP prawo do informacji publicznej, ustrojodawca wskazał, że elementem tego prawa jest dostęp do informacji o działalności organów władzy i osób pełniących funkcje publiczne. Rozwinięcie i uszczegółowienie tego prawa nastąpiło w udip. Po wejściu w życie tej ustawy nikogo już nie dziwi, że dyskrecjonalność działania funkcjonariuszy przeszła do historii. Pojawił się jednak problem, który wciąż budzi wiele wątpliwości, dotyczący zakresu udostępnianych informacji o osobach pełniących funkcje publiczne. Ma to oczywiście związek z ograniczeniem ochrony danych osobowych oraz prawa do prywatności tych osób.

Konstytucja nie precyzuje zakresu dostępnych informacji, lecz jest oczywiste, że może chodzić jedynie o informacje związane z pełnioną funkcją, a zwłaszcza o działalności tych osób w sferze publicznej. Niemniej, przy tak określonej sferze dostępnych informacji łatwo o konflikt z prawem do prywatności. Z uwagi na duży stopień ogólności sformułowania zawartego w ustawie zasadniczej, wyznaczenie zakresu obowiązku informowania o poszczególnych elementach „działalności osób pełniących funkcje publiczne” jest trudne. Z tego powodu dużą rolę w wyznaczeniu dopuszczalnego zakresu informowania odgrywa orzecznictwo i doktryna. Zasady wypracowane w nauce prawa i praktyce orzeczniczej już pozwoliły na stwierdzenie dostępności informacji o procedurze powoływania

⁴¹ L. Garlicki: *Przesłanki ograniczania konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo” nr 10/2001, s. 18.

⁴² Szerzej na temat limitowania praw podstawowych patrz E. Jarzęcka-Siwik: *Jawność warunkiem skutecznego i etycznego działania administracji*, „Kontrola Państwowa” nr 1/2005 (numer specjalny), s. 122-127.

⁴³ Te ograniczenia zostały przeze mnie szeroko omówione w: E. Jarzęcka-Siwik: *Prawne instrumenty ...*, op. cit.

⁴⁴ DzU z 2007 r., nr 231, poz. 1701, ze zm.

na określone stanowiska, o imionach i nazwiskach, o wysokości wynagrodzenia, o zajmowanym stanowisku i związanych z nim kompetencjach.

Warto podkreślić, że akceptację przy rozstrzygnięciu takich spraw zyskała zasada przejęta z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, iż w odniesieniu do osób publicznych obowiązuje zwykle mniejsza sfera prywatności, a ich życie prywatne może być w większym stopniu przedmiotem publicznego zainteresowania. Dostęp do informacji o nich jest więc szerszy⁴⁵. Oczywiście, nawet w wypadku osób pełniących funkcje publiczne pewna nienaruszalna sfera prywatności także musi występować. Inaczej można byłoby mówić o naruszeniu istoty ograniczanego prawa.

O tym, że sygnalizowane wątpliwości mają znaczenie dla praktycznego stosowania prawa do informacji niech świadczy przykład sprawy, w której prezydent Katowic odmówił udzielenia prasie informacji, komu powierzono stanowiska dyrektorów szkół i innych placówek oświatowych z pominięciem procedur konkursowych. Odmowę udostępnienia informacji o imionach i nazwiskach tych osób uzasadnił tym, że nie są to funkcjonariusze samorządowi, a jedynie zatrudnieni przez gminę pracownicy i przysługuje im prawo do ochrony danych osobowych. Naczelny Sąd Administracyjny w Katowicach podzielił pogląd prezydenta i wyrokiem z 3 grudnia 2001 r. (sygn. akt II SA/Ka 2449/01) oddalił skargę redakcji, która wystąpiła o udzielenie przedmiotowej informacji. Rewizję od tego wyroku wniósł Rzecznik Praw Obywatelskich, a Sąd Najwyższy w wyroku z 3 października 2002 r. (sygn. akt III RN 89/02) podzielił stanowisko RPO i potwierdził, że dyrektorzy szkół są osobami pełniącymi funkcje publiczne, wynagradzanymi za pieniądze publiczne, a żadna z przesłanek ograniczających prawo do informacji nie miała w tej sprawie zastosowania⁴⁶. Stanowisko takie było zgodne z wcześniejszą linią orzecniczą SN, gdyż w wyroku z 25 listopada 1997 r. (sygn. akt III CKN 264/97) Sąd Najwyższy uznał, że „nauczyciela szkoły gminnej należy uważać za funkcjonariusza samorządu terytorialnego”⁴⁷.

Podejmując próbę określenia rodzajów informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, warto bliżej przyjrzeć się przepisom udip. Pierwszą wskazówkę zawiera jej art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. b, mówiący o „kompetencjach” tych osób. Kolejna wynika z art. 5 ust. 2, w którym jest mowa „o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji”. Tam, gdzie prawodawca formułuje takie warunki,

⁴⁵ Por. zwłaszcza orzeczenie Trybunału z 19.06.2003 r. w sprawie Pedersen i Baadsgaard v. Dania; M.A. Nowicki: *Pytania z odpowiedzią w środku*, „Rzeczpospolita” z 16.07.2003 r., s. C 5.

⁴⁶ Patrz W. Moczydłowska: *Jawność działalności osób publicznych*, „Gazeta Prawna” z 8.10.2002 r., s. 20; także „Wspólnota” nr 1/2004, s. 54.

⁴⁷ „Wokanda” nr 3/1998, s. 5.

sprawa jest oczywista⁴⁸. Gorzej jest z innymi danymi. Przedmiotem sporów była na przykład kwestia udzielania informacji o wynagrodzeniach osób pełniących funkcje publiczne. Problem został w części rozstrzygnięty w związku z wejściem w życie tak zwanej ustawy kominowej⁴⁹, która wprowadziła jawność wynagrodzeń niektórych osób pełniących funkcje publiczne. Już przedtem jednak w judykaturze sformułowano pogląd, że „wysokość wynagrodzenia członków zarządu gminy (wójta, burmistrza i ich zastępców) nie należy wyłącznie do sfery prywatności osób piastujących te stanowiska, gdyż wiąże się z ich funkcją publiczną”⁵⁰. Wydaje się, że ta kwestia nie powinna budzić kontrowersji także z punktu widzenia zasady jawności finansów publicznych. Nie oznacza to jednak, że upublicznieniu mają podlegać listy płac, w których mogą znajdować się również dane dotyczące zobowiązań alimentacyjnych, kredytowych i in.

Inną kategorią informacji podlegającej upublicznieniu jest stan majątkowy niektórych osób pełniących funkcje publiczne. Przypomnę, że zgodnie z tak zwanymi ustawami samorządowymi⁵¹, istnieje obowiązek podawania do publicznej wiadomości treści oświadczeń majątkowych składanych między innymi przez radnych i niektórych pracowników samorządowych. To samo dotyczy parlamentarzystów⁵². Trzeba przy tym wziąć pod uwagę, że obowiązek ujawniania oświadczeń majątkowych nie dotyczy adresu zamieszkania i miejsca położenia nieruchomości.

Nie może powodować dyskusji, że informacją podlegającą udostępnieniu są dane dotyczące stosunku pracy. Wojewódzki Sąd Administracyjny

⁴⁸ Patrz np. art. 67 ustawy z 23.12.1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli; art. 14 ustawy z 20.06.1985 r. o prokuraturze (DzU z 2008 r., nr 7, poz. 39, ze zm.); art. 61 ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (DzU z 2001 r., nr 98, poz. 1070, ze zm.). W projekcie ustawy o jawności procedur decyzyjnych, grupach interesów i publicznym dostępie do informacji, złożonym do łaski marszałkowskiej w sejmie III kadencji (druk nr 2153), wskazywano w art. 20 katalog informacji podlegających upublicznieniu. Znajdowały się tam: imię i nazwisko, data i miejsce urodzenia, wykształcenie, przynależność do partii politycznych, przebieg kariery zawodowej oraz staż w organach władzy i administracji publicznej, zakres powierzonych spraw i kompetencji, wynagrodzenie otrzymywane na danym stanowisku. Są to podstawowe informacje, których enumeracja w ustawie pozwoliłaby wyeliminować wątpliwości, jakie dane są dostępne.

⁴⁹ Ustawa z 3.03.2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (DzU nr 26, poz. 306, ze zm.).

⁵⁰ Wyrok NSA we Wrocławiu z 6.05.1997 r., sygn. akt II SA/Wr 929/96, opubl. w ONSA z 1998 r., nr 2, poz. 54. Zob. także obszerną analizę zagadnienia przeprowadzoną przez T. Górzyńską: *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Zakamycze 1999, s. 320-326.

⁵¹ Ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1590, ze zm.); ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1592, ze zm.); ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1591, ze zm.).

⁵² Patrz art. 35 ust. 5 ustawy z 9.05.1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (DzU z 2003 r., nr 221, poz. 2199, ze zm.). Na uwagę zasługuje to, że oświadczenia majątkowe składane przez inne osoby pełniące funkcje publiczne (np. składane przez sędziów, prokuratorów, pracowników NIK, urzędników służby cywilnej, pracowników urzędów państwowych) chronione są tajemnicą służbową.

w Warszawie w wyroku z 24 marca 2006 r. (sygn. akt II SAB/Wa 1/06) stwierdził, że „czas trwania umowy o pracę osoby piastującej stanowisko dyrektora w centralnym organie administracji rządowej (wyższe stanowisko w służbie cywilnej) stanowi informację publiczną”⁵³. Z kolei przedmiotem rozważań NSA był problem, czy adres osoby pełniącej funkcję publiczną jest informacją publiczną. W wyroku NSA z 2 lipca 2002 r. (sygn. akt IISAB/Lu 10/02) „Sąd w sprawie ze skargi na bezczynność dotyczącą wniosku o wskazanie, czy pod określonym adresem mieszka prezydent miasta, umorzył postępowanie, uznając że odpowiedź została udzielona, a nie odrzucił skargę”⁵⁴. Wynika z tego, iż jest to informacja publiczna, co nie oznacza jeszcze, że musi być udzielona.

Co do zakresu informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, które nie podlegają udostępnieniu – poza informacjami objętymi tajemnicą ustawową – nie ma w zasadzie przesłanek mogących stanowić podstawę do podjęcia odmownej decyzji. Trzeba jednak podkreślić, że zakres tych informacji nie może ingerować w prawa osób trzecich. Mam tu na myśli członków rodziny tej osoby. Kwestię tę podniesiono w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 13 lipca 2004 r. (sygn. akt K 20/03)⁵⁵, w którym Trybunał zaznaczył, że „samo ujawnienie pokrewieństwa, czy jego braku, w pewnych sytuacjach może naruszać prywatność zarówno funkcjonariusza, jak i osoby mu bliskiej (np. w przypadku dzieci pozamałżeńskich, przyrodniego rodzeństwa, wychowywania dziecka, którego funkcjonariusz nie jest rodzicem)”.

Można również sięgnąć do wyliczenia tak zwanych danych sensytywnych, które wolno przetwarzać jedynie w granicach wskazanych w art. 27 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych⁵⁶ (dalej w skrócie: uodo). Na podstawie art. 27 ust. 1 tej ustawy, zabrania się przetwarzania danych ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, jak również danych o stanie zdrowia, kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym oraz danych dotyczących skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatów karnych, a także innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym. Chociaż dane wrażliwe należą do wartości szczególnie chronionych we współczesnym świecie, katalog ten ma tylko w części zastosowanie do udostępnianych informacji o wyżej wymienionych osobach. Charakter ich działalności implikuje konieczność uzyskiwania takich informacji, które zapewnią jawność

⁵³ Opubl. LEX nr 197599.

⁵⁴ M. Jaśkowska: *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 32.

⁵⁵ Opubl. OTK-A 2004 r., nr 7, poz. 63.

⁵⁶ DzU z 2002 r., nr 101, poz. 926, ze zm.

życia publicznego oraz pozwolą na sprawowanie kontroli nad poczynaniami funkcjonariuszy publicznych. O ile pochodzenie rasowe lub etniczne czy przynależność wyznaniowa albo dane o kodzie genetycznym lub życiu seksualnym nie należą do kategorii informacji, które mają związek z pełnieniem funkcji publicznej, to pozostałe dane – zwłaszcza o przekonaniach politycznych, przynależności związkowej lub partyjnej, a czasem też o stanie zdrowia oraz o karalności – powinny być udostępniane.

Nie można bać się ujawniania danych osobowych i z góry zakładać, że jeśli nie są to dane związane z pełnieniem funkcji, to ich ujawnienie jest bezprawne. Zwrócił na to uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu stwierdzając, że „nie jest słuszne rozumowanie, zgodnie z którym sam tylko fakt niepełnienia funkcji publicznych albo brak związku z pełnieniem takich funkcji powodują, iż informacje dotyczące danego podmiotu mają charakter informacji wrażliwych, tj. takich, których ujawnienie na mocy przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej podlega ochronie, a co za tym idzie wyłączeniu możliwości ich udostępnienia”⁵⁷.

Z powyższego wynika, że sfera prywatności nie jest ani hermetycznie zamknięta, ani jednolita. Można w niej wyróżnić zakres intymności, który jest absolutnie nienaruszalny bez zgody uprawnionego. To właśnie takie informacje nie podlegają udostępnianiu, bo nie są przecież niezbędne w demokratycznym państwie prawa. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 marca 2006 r. (sygn. akt K 17/05)⁵⁸, który badał konstytucyjność art. 5 udiop, a w szczególności regulację ograniczającą prawo do ochrony prywatności osób pełniących funkcje publiczne w zakresie informacji mających związek z pełnieniem tych funkcji. Trybunał, uznając zgodność przedmiotowej regulacji z konstytucją, stwierdził, że zakres dostępnych informacji o osobach pełniących funkcje publiczne należy ustalać z uwzględnieniem następujących elementów:

„Po pierwsze, informacje, których natura i charakter może naruszać interesy i prawa innych osób, nie mogą wykraczać poza niezbędność określoną potrzebą transparentności życia publicznego, ocenianą zgodnie ze standardami przyjętymi w demokratycznym państwie.

Po drugie, muszą to być zawsze informacje mające znaczenie dla oceny funkcjonowania instytucji oraz osób pełniących funkcje publiczne.

Po trzecie, nie mogą to być informacje – co do swej natury i zakresu – przekreślające sens (istotę) ochrony prawa do życia prywatnego”.

⁵⁷ Wyrok z 19.12.2007 r., sygn. akt IV SA/Po 652/07, opubl. LEX nr 460751.

⁵⁸ Opubl. OTK-A z 2006 r., nr 3, poz. 30.

Wszystko, co do tej pory rozważałam dotyczyło pełnienia „funkcji publicznej”, ale trzeba przypomnieć, że art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. d udip mówi o „osobach sprawujących funkcje” w podmiotach zobowiązanych do udostępniania informacji wymienionych w art. 4 ust. 1 udip. Czy oznacza to, że udostępniać należy informacje o wszystkich osobach pełniących jakiekolwiek funkcje w strukturze organizacyjnej, czy też jak mówi konstytucja – tylko funkcje publiczne? Pytanie dotyczy między innymi kierowników sekretariatów w sądach, w jednostkach organizacyjnych prokuratury, brygadzystów w przedsiębiorstwach państwowych. Sądzę, że celem ustawodawcy było upublicznianie informacji jedynie o osobach pełniących funkcje publiczne, jako że tylko ich nie dotyczą ograniczenia wynikające z art. 5 ust. 2 udip. Poza tym, powyższe sformułowania są podobne, a z kontekstu, w którym zostały użyte nie wynika, aby ustawodawca miał na celu wprowadzenie innego zakresu unormowania.

Nie ulega wątpliwości, że pełnienie funkcji to działalność, której nieodłącznie towarzyszy zarządzanie, sprawowanie nadzoru, wykonywanie kontroli, wydawanie decyzji lub współdziałanie w ich wydawaniu. Jednak – jak wskazuje L. Gardocki – w ramach wykonywanego zawodu, ta sama osoba może zarówno wykonywać czynności charakterystyczne dla pełnienia funkcji, jak i inne, „czyste” zawodowe (na przykład lekarz, dla którego tymi pierwszymi są wystawianie zwolnień lekarskich czy orzeczeń o inwalidztwie, a w zakresie tych drugich – samo leczenie pacjentów)⁵⁹. Pojawia się zatem pytanie, jak należy traktować działalność, która wprawdzie podejmowana w sferze prywatnej, jednak wywołuje skutki w sferze publicznej (na przykład nauczyciel w szkole niepublicznej, rzeczoznawca, biegły). W moim pojęciu taką działalność również należy kwalifikować jako publiczną. Przecież szkoła niepubliczna realizuje zadanie publiczne. Nie może działać wyłącznie wedle własnych reguł, lecz musi dostosować się do zasad sformułowanych w prawie publicznym. Podobnie rzecz się przedstawia z rzeczoznawcą, biegłym sądowym i różnego typu specjalistami, których opinie lub stanowiska w sprawie mają znaczenie dla podejmowanych rozstrzygnięć. Oczywiście udostępniane publiczne informacje o działalności tych osób muszą zawsze mieścić się w kręgu informacji ściśle powiązanych ze sferą publiczną. Mówiąc inaczej, wynagrodzenie nauczyciela akademickiego czy nauczyciela zatrudnionego w szkole prywatnej nie dotyczy sfery publicznej, ale już jego kwalifikacje czy wystawiane świadectwa mieszczą się w tej sferze.

W takim właśnie kierunku zdaje się zmierzać praktyka. Można jako przykład przytoczyć sprawę, w której Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) odmówił

⁵⁹ L. Gardocki: *Prawo karne*, Warszawa 1998, s. 267.

ubezpieczonemu przekazania informacji o specjalizacji lekarza orzecznika. Lekarz ten wydał orzeczenie w sprawie ustalenia uprawnień ubezpieczonego do świadczeń rentowych. Odmowę udzielenia informacji uzasadniono, twierdząc że „żaden przepis prawa nie zobowiązuje ZUS do udzielenia takich informacji”. W związku ze skargą uprawnionego, jaka wpłynęła w tej sprawie, Główny Inspektor Ochrony Danych Osobowych (GIODO) interweniował u prezesa ZUS wskazując, że z przepisów udip wynika, iż ograniczeniu dostępności informacji ze względu na prywatność osoby fizycznej nie podlegają informacje o osobach pełniących funkcje publiczne. ZUS znajduje się w kręgu podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji. Informacja o specjalizacji lekarza orzecznika nie dotyczy jego prywatności, lecz jest ściśle związana z pełnioną przez niego funkcją – argumentował GIODO. Jest też niezbędna do ustalenia, czy lekarz ma wymagane prawem kwalifikacje zawodowe⁶⁰.

Przynależność partyjna i związkowa

Konstytucyjne prawa dotyczące swobody tworzenia i zrzeszania się w partiach politycznych lub związkach zawodowych, wyrażone w art. 11, 12 oraz 58 i 59 Konstytucji RP nie mają charakteru bezwzględnie obowiązującego i mogą podlegać ograniczeniom wynikającym z ustaw lub ratyfikowanych umów międzynarodowych. Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 19 grudnia 1966 r.⁶¹ oraz Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r.⁶² przewidują możliwość ograniczenia wolności zrzeszania się w stosunku do członków sił zbrojnych i policji, a jako trzecią grupę zawodową, której to prawo może podlegać ograniczeniom wymieniają „członków administracji państwowej”. Dodatkowo, przepisy konwencji nr 151 Międzynarodowej Organizacji Pracy, dotyczącej ochrony prawa organizowania się i procedury określania warunków zatrudnienia w służbie publicznej, przyjętej 27 czerwca 1978 r.⁶³, powierzają ustawodawstwu krajowemu wskazanie zakresu dozwolonych ograniczeń zrzeszania się w odniesieniu do „pracowników na wysokich stanowiskach, których czynności uważa się z reguły za związane z tworzeniem polityki lub za funkcje kierownicze albo do pracowników, których obowiązki mają w wysokim stopniu poufny charakter”. Wskazane wyżej kryteria z pewnością można zastosować do osób pełniących funkcje publiczne, dlatego w odniesieniu do wielu z nich w systemie prawa zostały wprowadzone ograniczenia, a nawet wyłą-

⁶⁰ Artykuł sygnowany I.W.: *Niejawna specjalizacja orzecznika*, „Rzeczpospolita” z 1.04.2004 r.

⁶¹ DzU z 1977 r., nr 38, poz. 169.

⁶² DzU z 1993 r., nr 61, poz. 284, ze zm.

⁶³ DzU z 1994 r., nr 22, poz. 78.

czenia prawa zrzeszania się w partiach politycznych oraz związkach zawodowych. Regulacje te nie są jednak jednolite i ustalając ich zakres, należy każdorazowo sięgać do właściwych przepisów ustawowych.

Już w samej ustawie zasadniczej wprowadzono zakaz koalicji związkowej oraz apolityczność sędziów (art. 178 ust. 3) i sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 195 ust. 3).

Ochrona interesu bezpieczeństwa państwa czy też dobro służby stanowią wystarczające uzasadnienie wprowadzenia ograniczenia swobody koalicji w stosunku do wielu grup funkcjonariuszy. Dotyczy to między innymi kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli. Obowiązki nałożone na pracowników merytorycznych NIK – takie jak apolityczność, sumienność i bezstronność wykonywania zadań, obiektywizm w ustalaniu i dokumentowaniu wyników kontroli oraz ocenianiu kontrolowanej działalności, a także obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej – zdecydowały o wprowadzeniu przez ustawodawcę ograniczeń dla tej grupy zawodowej nie tylko w zakresie wolności związkowej, lecz także w zakresie prawa swobodnego wypowiedzania się, prowadzenia działalności politycznej i podejmowania dodatkowego zatrudnienia. Podobną regulację przyjęto w ustawie z 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁶⁴ (art. 60), ustawie z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej⁶⁵ (art. 72), a także ustawie z 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej⁶⁶ (art. 14).

Zgodnie z art. 78 ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej⁶⁷, członkowi korpusu służby cywilnej nie wolno publicznie manifestować poglądów politycznych, uczestniczyć w strajku lub akcji protestacyjnej zakłócającej normalne funkcjonowanie urzędu, łączyć zatrudnienia w służbie cywilnej z mandatem radnego, zaś członkowi korpusu służby cywilnej zajmującemu wyższe stanowisko nie wolno pełnić funkcji w związkach zawodowych. Urzędnik służby cywilnej nie ma prawa tworzenia partii politycznych ani uczestniczenia w nich. Z kolei, jak stanowi art. 19 ustawy z 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych⁶⁸, urzędnicy służby cywilnej, podobnie jak pracownicy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz zatrudnieni w jednostkach Policji i Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Służby Więziennej, Straży Granicznej, Służby Celnej, jednostkach organizacyjnych ochrony przeciwpożarowej, a także w organach władzy państwowej, admi-

⁶⁴ DzU z 2007 r., nr 43, poz. 277, ze zm.

⁶⁵ DzU z 2005 r., nr 234, poz. 1997, ze zm.

⁶⁶ DzU z 2002 r., nr 207, poz. 1761, ze zm.

⁶⁷ DzU nr 227, poz. 1505, ze zm.

⁶⁸ DzU nr 55, poz. 236, ze zm.

nistracji rządowej i samorządowej, sądach oraz prokuraturze – nie mają prawa do strajku.

Przedstawione – siłą rzeczy skrótowo – uwagi na temat statusu prawnego osób pełniących funkcję publiczną skłaniają do następujących wniosków:

Nie ma jednolitego i zamkniętego katalogu stanowisk i funkcji, o których z pewnością można mówić, że są to funkcje publiczne. W praktyce należy więc przede wszystkim ustalać, czy dane stanowisko odpowiada istocie funkcji publicznej.

Nie jest możliwe wypracowanie jednoznacznych kryteriów, określających wyczerpujący zakres obowiązków i odpowiedzialności osób pełniących funkcje publiczne. Zatem ich analiza musi być zrelatywizowana do istniejących, konkretnych okoliczności i uwarunkowań. Należy przy tym miarkować odpowiedzialność, bo nie każde przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków skutkuje odpowiedzialnością karną.

Ograniczenia praw podmiotowych osoby pełniącej funkcję publiczną nie mogą naruszać istoty tych praw i nie mogą godzić w prawa osób trzecich, w tym członków rodziny.

Należałoby zastanowić się nad stworzeniem podstawowego katalogu praw i obowiązków osób pełniących funkcje publiczne. System prawny w tym zakresie jest bardzo rozproszony, a poszczególne pragmatyki zawodowe i inne ustawy szczególne niepotrzebnie piętrzą przywileje, nakazy i zakazy, co w efekcie utrudnia prawidłową interpretację prawa.

dr Elżbieta Jarzęcka-Siwik
wicedyrektor Departamentu Prawnego
i Orzecznictwa Kontrolnego NIK

Michał Bartoszewicz

PRAWNE I POZAPRAWNE DETERMINANTY ZATRUDNIANIA W SŁUŻBIE CYWILNEJ

Nabór osób na stanowiska urzędnicze w administracji publicznej ma kluczowe znaczenie w budowie nowoczesnego aparatu państwowego (odpowiednio: samorządu terytorialnego). W państwie współczesnym ów proces jest określony głównie przez przepisy prawa konstytucyjnego i prawa administracyjnego, a w pewnym zakresie przez regulacje dotyczące wyłącznie sfery wewnętrznej w administracji (statuty, regulaminy i inne). Zagadnienie naboru do administracji publicznej, jeśli ma być analizowane w całej swej złożoności, powinno być badane także z uwzględnieniem czynników pozaprawnych, co nie znaczy, że powinno się z góry przeciwstawiać sferze prawa i rzeczywistości społecznej.

Łatwo dostrzec dwoistość roli urzędnika (zwłaszcza państwowego). Z jednej strony, jest on ogniwiem w procesie wykonywania zadań państwowych, które w rzeczywistości zostają scedowane z organu państwowego (na przykład ministra) na urząd stanowiący zaplecze organizacyjne tego organu, z drugiej zaś strony, urzędnik „załatwia” konkretne sprawy indywidualnych osób. Obie te płaszczyzny wymagają szczególnych predyspozycji, stąd tak wiele zależy od kompetencji, uczciwości czy pracowitości urzędników tworzących tę administrację. Nie można oczekiwać, że normy prawne zagwarantują posiadanie tych cech przez kandydatów do pracy. Prawodawstwo dotyczące rekrutacji do pracy w administracji publicznej nie eliminuje ryzyka zatrudnienia osób niemających cech dobrego urzędnika, choć może ograniczyć prawdopodobieństwo zatrudnienia niewłaściwych. Trzeba sobie zdawać sprawę, że zatrudnianie ludzi nieprzygotowanych do pracy w administracji wpływa bezpośrednio na postrzeganie państwa i władzy przez zwykłych obywateli. Dotyczy to, jak sądzę, w jednakowym

stopniu tych sfer, w których administracja działa w sposób władczy, jak i tych, w których wykonuje usługi (administracja świadcząca).

Max Weber, apologeta silnej biurokracji osadzonej mocno na gruncie prawa i wysokiej specjalizacji, tuż po zakończeniu I wojny światowej zauważył, że jedną z cech wyróżniających urzędnika nowoczesnego jest niezależność i bezstronność¹. Tym celom służą współcześnie takie elementy stosunku pracy urzędnika, jak względna pewność zatrudnienia, ograniczenie dodatkowej działalności zarobkowej, wymóg neutralności politycznej. Model taki, oparty na zasadach bezinteresowności i nieprzekupności, obiektywizmie, odpowiedzialności, uczciwości i jawności administracji, próbuje się zrealizować w Polsce po 1989 r. Koncepcje te harmonijnie wiążą się z instytucją służby cywilnej.

W niniejszym artykule zamierzam przeanalizować sposób nawiązania stosunku pracy w korpusie służby cywilnej w dwóch grupach należących do tego korpusu: pracowników służby cywilnej i urzędników tejże służby. Obie łącznie tworzą rodzaj kręgosłupa, na którym opiera się budowa każdego urzędu. Rekrutacja i zatrudnianie osób w obu tych grupach mogą być potraktowane łącznie, również ze względu na brak z góry założonej różnicy hierarchicznej (pracownik służby i urzędnik służby mogą zajmować to samo stanowisko, na przykład starszego specjalisty). Jeśli chodzi o drugą grupę, to świadomie pomijam nabór na wyższe stanowiska, takie jak dyrektor generalny urzędu czy dyrektor departamentu w ministerstwie. Są to bowiem stanowiska związane z udziałem w kierowaniu urzędem, podejmowaniem decyzji administracyjnych o znacznej wadze, a więc przez to z udziałem w polityce rozumianej jako roztropna troska o dobro wspólne. Nabór na wyższe stanowiska w służbie cywilnej zasługuje zatem na odrębne opracowanie.

Konstytucyjna i ustawowa regulacja instytucji służby cywilnej

W Polsce służba cywilna jest od 1997 r. instytucją konstytucyjną. Nie można jednak całej administracji publicznej widzieć przez pryzmat owej służby. Konstytucyjne prawo dostępu obywateli polskich do służby publicznej (art. 60) wykracza poza ramy służby cywilnej. Przepis ten nie formułuje gwarancji, że każda osoba mająca obywatelstwo polskie oraz pełnię praw publicznych zostanie przyjęta do służby publicznej. Ustawodawca uprawniony jest bowiem do wskazania dodatkowych warunków, uzależniając od ich spełnienia uzyskanie określonych stanowisk w służbie publicznej, z uwzględnieniem jej rodzaju oraz

¹ M. Weber: *Polityka jako zawód i powołanie*, przekład: A. Kopacki, P. Dybel, Warszawa 1998, s. 75.

istoty². Służba cywilna, zgodnie z art. 153 ust. 1 Konstytucji RP, działa tylko w urzędach administracji rządowej. Omawiany przepis odnosi się w tym kontekście do korpusu służby cywilnej, którego nadrzędnym celem jest realizowanie zadań państwa w sposób zawodowy, rzetelny, bezstronny i neutralny politycznie. Służba cywilna nie obejmuje zatem swym zasięgiem administracji samorządowej. Nie ma jednak powodu, by wyłączać możliwość tworzenia aparatu urzędniczego odpowiadającego wymienionym w konstytucji cechom także poza administracją rządową. Co do tej ostatniej, wydaje się, że pojęcie „korpusu służby cywilnej” rozwinęto w ustawodawstwie zwykłym w taki sposób, że doprowadzono do pewnego „rozwodnienia” treści nazwy „służba cywilna”, co prawdopodobnie opóźnia budowę służby publicznej o dużym stopniu samodzielności, wysokim prestiżu, znacznej niezależności od czynników politycznych, czyli takiej, jaka powstała na przykład we Francji czy Niemczech³.

Liczne zmiany ustawodawstwa (dzisiaj obowiązuje czwarta już ustawa o służbie cywilnej⁴) w tym zakresie nie są proporcjonalne do rozwoju korpusu rzeczywiście niezależnych urzędników państwowych. Wydaje się, że od czasu uchwalenia pierwszej ustawy w tej materii w 1996 r. na gruncie prawa o służbie cywilnej nie doszło do zmian tak zasadniczych, by stanowiły nową jakość w budowie sprawnego, dobrze zarządzanego państwa⁵. Pod pewnymi względami można nawet mówić o swoistym regresie. O ile na przykład ustawa o służbie cywilnej z 5 lipca 1996 r. wprowadziła mianowanie jako wyłączną formę zatrudniania urzędników, o tyle obecnie większość zatrudnionych w służbie cywilnej to pracownicy kontraktowi, zatrudnieni na podstawie umowy o pracę. Trzeba zastrzec, że w zasadzie nie wynika to z arbitralnej woli twórców ustawy, lecz z postanowień konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Ustawa o służbie cywilnej z 21 listopada 2008 r.⁶ śladem swych poprzedniczek wprowadza swego rodzaju korporację publicznoprawną – „korpus służby

² Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14.12.1999 r., sygn. SK 14/98, OTK ZU 1999/7, poz. 163.

³ Zob. na ten temat np. G. Rydlewski: *Służba cywilna w Polsce. Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne*, Warszawa 2001, s. 23 i n.

⁴ Przypomnijmy tu poprzednio obowiązujące ustawy pod jednobrzmiącym tytułem „o służbie cywilnej”: ustawa z 5.07.1996 r. (DzU nr 89, poz. 404, ze zm.), ustawa z 18.12.1998 r. (DzU z 1999 r., nr 49, poz. 483, ze zm.), ustawa z 24.08.2006 r. (DzU z 2006 r., nr 170, poz. 1218, ze zm.).

⁵ Jak stwierdzają autorzy raportu o stanie demokracji w Polsce w latach 2007–2009, „Wielkim niezrealizowanym wyzwaniem pozostało również przywrócenie w świadomości społecznej wartości apolitycznych (w znaczeniu neutralności partyjnej) i stworzenie nowoczesnej służby cywilnej (publicznej)”; zob. K. Burnetko: *O demokracji w administracji publicznej*, [w:] *Demokracja w Polsce 2007–2009*, pod red. L. Kolarskiej-Bobińskiej i J. Kucharczyka, Warszawa 2009, s. 179.

⁶ DzU z 2008 r., nr 227, poz. 1505, ze zm.

cywilnej”, obejmującą urzędy podlegające Radzie Ministrów. Przyjęcie rozwiązania tak szeroko regulującego zagadnienie służby cywilnej wynika prawdopodobnie z treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 29 kwietnia 1999 r. (sygn. K 3/99), w którym potraktowano pojęcie urzędu administracji rządowej w sposób szeroki, jako organizacyjną i funkcjonalną całość⁷. Również przedstawiciele doktryny podkreślają związek między członkostwem w korpusie służby cywilnej a faktem samego zatrudnienia w urzędzie⁸. Najszerszą grupę stanowią pracownicy służby cywilnej. Są to osoby zatrudnione, zgodnie z ustawą, na podstawie umowy o pracę. Zatrudnienie na takich zasadach może być ścieżką awansu prowadzącego do uzyskania mianowania w służbie cywilnej (art. 40 pkt 1 tej ustawy). Jest to zapewne jeden z ważniejszych elementów spajających cały korpus służby cywilnej. Węższa i pod pewnymi względami uprzywilejowana grupa to urzędnicy służby cywilnej. Są to osoby zatrudnione na podstawie mianowania. Właśnie status tej grupy w największym stopniu odpowiada standardom konstytucyjnym jeśli chodzi o służbę cywilną. Mam tu na myśli chociażby ściślejsze oddzielenie tych urzędników od sfery politycznej. Można nazwać tę kategorię pracowników służbą cywilną *sensu stricto*.

Institucja „korpusu służby cywilnej” obejmuje swym zakresem obie grupy pracowników. Trzeba odnotować, że obecna ustawa pozostawia pewną furtkę, pozwalającą na zatrudnianie osób na wyjątkowych zasadach. Zgodnie z jej art. 2 ust. 3, stanowiska urzędnicze w urzędach mogą zajmować także osoby oddelegowane na podstawie odrębnych przepisów do wykonywania zadań poza jednostką organizacyjną, w której są zatrudnione. Na przykład, na podstawie przepisów ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych⁹, minister sprawiedliwości może delegować sędziego, za jego zgodą, do pracy w Ministerstwie Sprawiedliwości lub innej jednostce organizacyjnej podległej ministrowi sprawiedliwości.

Nowym rozwiązaniem jest częściowe otwarcie dostępu do służby publicznej obywateli Unii Europejskiej oraz obywateli innych państw, którym na podstawie umów międzynarodowych lub przepisów prawa wspólnotowego przysługuje prawo podjęcia zatrudnienia na terytorium Polski. Dyrektor generalny urzędu, upowszechniając informacje o wolnych stanowiskach pracy, za zgodą Szefa Służby Cywilnej wskazuje stanowiska, o które poza obywatelami polskimi mogą się oni ubiegać. Nie dotyczy to stanowisk związanych z bezpośrednim lub pośrednim udziałem w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji mających na celu ochronę

⁷ E. Ura: *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2007, s. 181.

⁸ W. Sokolewicz: *Komentarz do art. 153 Konstytucji*, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, tom II, Warszawa 2001, s. 6.

⁹ DzU z 2001 r., nr 98, poz. 1070.

generalnych interesów państwa. Warunkiem koniecznym jest znajomość języka polskiego potwierdzona odpowiednim dokumentem.

Wymogi stawiane kandydatom do służby cywilnej

W służbie cywilnej (oznaczającej tu korpus sc) może być zatrudniona osoba, która:

- jest obywatelem polskim (z zastrzeżeniem częściowego otwarcia dostępu do służby publicznej osób niemających obywatelstwa polskiego);
- korzysta z pełni praw publicznych;
- nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe;
- ma kwalifikacje wymagane na danym stanowisku pracy;
- cieszy się nieposzlakowaną opinią.

Zastanawia brak wymogu pełnej zdolności do czynności prawnych, w przeciwieństwie do pragmatyki urzędników samorządowych¹⁰. Wprawdzie art. 22 § 3 Kodeksu pracy umożliwia zawarcie stosunku pracy z osobą o ograniczonej zdolności do czynności prawnych, ale bardziej zasadne wydaje się wprowadzenie, na wzór przepisów ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych dotyczących warunków zajmowania stanowiska sędziego, warunku korzystania z pełni praw cywilnych i obywatelskich. Warunki wymienione w pierwszych trzech punktach nie wymagają, moim zdaniem, objaśnienia. Odnoszą się bowiem do kategorii najbardziej obiektywnych, względnie łatwych do sprawdzenia. Można tu odesłać do literatury przedmiotu¹¹. Warto pokrótce skomentować dwa ostatnie wymagania.

Warunek posiadania kwalifikacji wymaganych na danym stanowisku pracy wynika z ujawnionego w konstytucji celu, jakim jest zawodowe i rzetelne wykonywanie zadań państwa. Dodać można, że od czynnika fachowości zależy również postrzeganie służby publicznej przez obywateli mających z nią do czynienia. Wymagania związane są z danym stanowiskiem pracy, co w zasadzie jest słuszne, gdyż zróżnicowanie obowiązków na poszczególnych stanowiskach jest przecież dość znaczne. Jest to zatem bardziej „czułe” kryterium, niż ogólnie określone kwalifikacje do pracy w służbie cywilnej, zawarte w poprzednim stanie prawnym. Pojawia się tu jednak pewne zagrożenie, a mianowicie zatrudnianie osób wąsko wyspecjalizowanych, ale niemających nawet podstawowej

¹⁰ Ustawa z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (DzU z 2008 r., nr 223, poz. 1458).

¹¹ T. Liszcz: *Nabór do służby cywilnej po nowelizacji ustawy*, „Kontrola Państwowa” nr 1/2006, s. 74-79; E. Ura: *Prawo...*, op. cit., s. 182-184; J. Stelina: *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2009, s. 94 i n.; H. Szewczyk: *Zatrudnienie w służbie cywilnej*, Bydgoszcz-Katowice 2006, s. 37 i n.

wiedzy z dziedziny prawa. Nie dotyczy to oczywiście urzędników mianowanych przyjmowanych w postępowaniu kwalifikacyjnym, bo w jego trakcie wiedza z tej dziedziny jest wymagana.

Kwalifikacje zawodowe pracowników do wykonywania pracy na stanowiskach urzędniczych w zakresie nieuregulowanym w przepisach szczególnych precyzuje rozporządzenie prezesa Rady Ministrów z 9 grudnia 2009 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych wymagających kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej. Są tu dwie grupy wymagań: dotyczące stopnia wykształcenia (ewentualnie rodzaju wykształcenia) oraz stażu pracy. To ostatnie odnosi się na przykład do specjalistów do spraw legislacji i inspektorów kontroli skarbowej. Wymagania dotyczące niektórych stanowisk ujęte są w przepisach odrębnych (na przykład głównych księgowych i ich zastępców). Celowe byłoby wprowadzenie warunku wyższego wykształcenia na wszystkich stanowiskach samodzielnych – a tak obecnie nie jest (na przykład kierownikiem kancelarii tajnej może być osoba z wykształceniem średnim). Zgodnie z §7 tego rozporządzenia, możliwa jest bowiem kontynuacja dotychczasowego zatrudnienia pracowników, którzy nie spełniają wymagań kwalifikacyjnych przewidzianych dla osób nowo zatrudnianych. Zatem rozciągnięcie zasady wyższego wykształcenia na kolejne stanowiska nie spowodowałoby rewolucyjnej wymiany kadr.

Odnosząc się do warunku nieposzlakowanej opinii, nie sposób nie dostrzec, że ma on w dużym stopniu charakter ocenny, co nie znaczy, że jest to termin pusty znaczeniowo. Wbrew pozorom, bardziej konkretny i sprawdzalny charakter miałby wymóg „nieskazitelnej przeszłości” istniejący w ustawie o państwowej służbie cywilnej z 1922 r. Nie odpowiadałoby to chyba jednak współczesnej mentalności, koncentrującej się na dniu dzisiejszym. Niektórzy autorzy zwracają uwagę, że status urzędnika państwowego jest złożony¹². Z tej konstatacji wynika, że i wymagania co do postawy urzędnika mogą odnosić się do kilku typów ocen. Funkcjonariusz państwa – z jednej strony – jest jego „sługą” i wypływa z tego obowiązek przestrzegania prawa, wierności państwu, bezstronności, zachowania tajemnicy państwowej, z drugiej zaś – jest pracownikiem w konkretnym urzędzie, który w zasadzie niewiele różni się od innych zakładów pracy niezwiązanych z produkcją. To wymaga od niego wykonywania (w granicach prawa) poleceń służbowych, sprawności, terminowości, uprzejmości i życzliwości. Następna płaszczyzna, przenikająca się częściowo z poprzednimi, jest związana z trakto-

¹² Zwracał na to uwagę np. W. Jaśkiewicz: *Studia nad sytuacją prawną pracowników państwowych*, tom 1, Poznań 1961, s. 117 i n.; podaje za: J. Steliną: *Prawo ...*, op. cit., s. 44.

waniem osób trzecich (w tym szczególnie osób fizycznych), co wiąże się między innymi z bezstronnością, respektowaniem konstytucyjnych i ustawowych praw jednostki, życzliwością. Tych płaszczyzn nie można sobie przeciwstawiać, niemniej niektóre warunki z nimi związane mogą być trudne do pogodzenia.

Wymóg nieposzlakowanej opinii został dogłębnie i przekonująco wyjaśniony przez Teresę Liszcz. Interpretacja tej autorki jest w niektórych punktach rygorystyczna, co jednak znajduje uzasadnienie zważywszy na rolę służby publicznej w funkcjonowaniu państwa, jak też dla praw i wolności jednostki. Wywód dotyczący cech dyskwalifikujących kandydata zacytuję w całości: „Dolną, nieprzekraczalną granicą tego wymagania jest niekaralność za przestępstwo popełnione umyślnie, która jest samoistnym kryterium zatrudnienia w służbie cywilnej. Jednakże skazanie kandydata za przestępstwo nieumyślne popełnione wskutek rażącego niedbalstwa bądź lekkomyślności, warunkowe umorzenie postępowania karnego przeciwko niemu albo skazanie – zwłaszcza wielokrotne – za wykroczenie bądź ukaranie karą dyscyplinarną za poważne przewinienie służbowe, może być także, zwłaszcza w zestawieniu z zadaniami, które miałyby wykonywać kandydat jako członek korpusu służby cywilnej, dyskwalifikujące. Dyskwalifikujące mogą być również np. alkoholizm bądź pijaństwo kandydata, narkomania, hazard, awanturnictwo, kontakty biznesowe lub towarzyskie ze środowiskiem przestępczym, znęcanie się nad członkami rodziny lub niewywiązywanie się z obowiązku alimentacyjnego. Trudno też – moim zdaniem – uznać, że cieszy się nieposzlakowaną opinią ktoś, przeciwko komu toczy się postępowanie karne, mimo domniemania niewinności”¹³.

Do wszystkich kategorii urzędników służby cywilnej, podobnie jak wspomniane wyżej ogólne wymagania związane z zatrudnieniem, znajduje zastosowanie art. 9 ustawy, który odsyła w sprawach dotyczących stosunku pracy w niej nieuregulowanych do Kodeksu pracy i innych przepisów prawa pracy. Stąd wynika, na przykład, obowiązek poddania się wstępnym badaniom lekarskim (art. 211 pkt 5 k.p.).

Najszerszą kategorią są pracownicy służby cywilnej. Jak słusznie podkreśla się w doktrynie, w odniesieniu do nich nie można mówić o naborze do służby cywilnej „w ogóle”, lecz na określone stanowisko w tej służbie¹⁴. Zasadą nadrzędną, odnoszącą się do wszystkich metod zatrudnienia, jest konstytucyjne prawo dostępu do służby publicznej (art. 60 Konstytucji RP), rozwinięte w art. 6 ustawy o służbie cywilnej: „Każdy obywatel ma prawo do informacji o wolnych

¹³ T. Liszcz: *Nabór do służby ...*, op. cit., s. 80.

¹⁴ J. Stelina: *Prawo ...*, op. cit., s. 179.

stanowiskach pracy w służbie cywilnej, a nabór do służby cywilnej jest otwarty oraz konkurencyjny”. W najpełniejszy sposób odnosi się to do naboru na wolne stanowiska urzędnicze i zatrudniania na umowę o pracę. Konstytucyjne prawo dostępu do służby publicznej musi być jednak uznawane przez ustawodawcę zwykłego za zasadę nadrzędną także w zakresie innych form zatrudniania w służbie, co naturalnie nie oznacza istnienia jakiegokolwiek roszczenia o przyjęcie do służby wyłącznie na podstawie tej zasady.

Przymiotnik „otwarty” oznacza, że każdy obywatel ma prawo do informacji o wolnych stanowiskach pracy w służbie cywilnej. Informacje te powinny być łatwo dostępne i zawierać istotne objaśnienia na temat wakującego stanowiska oraz warunków jego objęcia. Otwartość oznacza też prawo do informacji o wynikach przeprowadzonej rekrutacji. Konkurencyjność należy rozumieć jako wymóg stworzenia procedur naboru (i możliwość ich weryfikacji), pozwalających zatrudnić osobę o najlepszych kwalifikacjach, zgodnie ze standardami konstytucyjnymi, które zakładają profesjonalny (zawodowy) charakter służby cywilnej. Z tego punktu widzenia ważne jest stworzenie obiektywnych, jednolitych kryteriów zatrudnienia, uwzględniających też zasadę równości, która ma rangę konstytucyjną (art. 32). Dobrze skorelowane z zasadą konkurencyjności wydaje się wprowadzenie służby przygotowawczej dla osób podejmujących po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej, która kończy się egzaminem.

Organizacja i przebieg naboru na stanowiska w służbie cywilnej

Osobą odpowiedzialną za organizowanie naboru na wolne stanowiska urzędnicze jest dyrektor generalny urzędu. Procedura naboru na „zwykłe” stanowiska urzędnicze w korpusie służby cywilnej rozpoczyna się od ogłoszenia przez dyrektora generalnego urzędu o wolnych stanowiskach pracy przez umieszczenie informacji o naborze w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie urzędu, w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: BIP) urzędu oraz w BIP Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Cały proces odbywa się z zachowaniem pierwszeństwa absolwentów Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (dalej: KSAP). W ogłoszeniu o naborze jako najważniejsze merytorycznie należy podać wymagania związane ze stanowiskiem pracy, na które prowadzona jest rekrutacja, ze wskazaniem, które z nich są niezbędne, a które dodatkowe, oraz zakres zadań wykonywanych na tym stanowisku. Inne elementy mają charakter formalno-porządkowy. Termin składania niezbędnych dokumentów w zasadzie nie może być krótszy niż 10 dni¹⁵.

¹⁵ Jednak dla ogłoszenia o naborze w celu zastępstwa nieobecnego członka korpusu służby cywilnej termin wynosi 5 dni od dnia opublikowania tego ogłoszenia w Biuletynie Kancelarii.

Zgodnie z art. 29 ustawy o służbie cywilnej, imiona i nazwiska kandydatów, którzy spełniają warunki formalne oraz wyniki naboru są jawne, stanowią informację publiczną w zakresie objętym wymaganiami określonymi w ogłoszeniu o naborze. Nabór przeprowadza komisja, której skład uwidoczniony jest w protokole naboru. Etap rozstrzygnięcia naboru unormowany jest raczej skrótowo, co daje dość szeroki margines swobody komisji. Jej postępowanie nie może jednak mieć znamion dowolności, o czym świadczy to, że wspomniany protokół – poza oczywistymi w takiej sprawie danymi o urzędzie i kandydacie – zawiera informację o zastosowanych metodach i technikach naboru oraz uzasadnienie dokonanego wyboru. Konieczność uzasadnienia skłania do uznania, że istnieje możliwość złożenia wniosku do dyrektora generalnego urzędu o ponowne przeprowadzenie naboru. Na treść tego uzasadnienia kandydat może i powinien się powołać. W praktyce mogą pojawiać się uzasadnienia pozorne, odnoszące się w bardzo ogólnikowy sposób do kwalifikacji kandydatów. Trudno jednak takie ryzyko wyeliminować, o ile nie zamierza się wprowadzać rozwickłych, kazuistycznych unormowań w tej dziedzinie.

Niezwłocznie po przeprowadzonym naborze upowszechnia się – w sposób identyczny jak w ogłoszeniu o naborze – informację o wyniku naboru, która zawiera imię i nazwisko wybranego kandydata oraz jego miejsce zamieszkania w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego. Nastąpiła tu jednak zmiana w niezrozumiałym kierunku. W dotychczasowym stanie prawnym upowszechnieniu podlegała także lista kandydatów spełniających warunki formalne, z czego obecnie zrezygnowano. Uważam, że informacje te powinny być udostępnione na wniosek – zgodnie z ustawą z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (art. 10 ust. 1).

Stosunek pracy pracownika służby cywilnej, rekrutowanego w powyższy sposób, nawiązuje się na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony lub na czas określony. Umowa o pracę na czas nieokreślony może być zawarta z osobą, która otrzymała pozytywną pierwszą ocenę w służbie cywilnej. W wypadku osób podejmujących po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej umowę o pracę zawiera się na czas określony 12 miesięcy, z możliwością wcześniejszego rozwiązania stosunku pracy za dwutygodniowym wypowiedzeniem. Osoby te odbywają służbę przygotowawczą, która trwa nie dłużej niż 4 miesiące i kończy się egzaminem. Wydaje się to trafne z tego względu, że nie zawsze obiecujące dokumenty aplikacyjne świadczą o dobrych kwalifikacjach (zdolnościach, kompetencjach) do pracy w urzędzie. Dyplom ukończenia szkoły wyższej nieco się zdewaluował, a ocena w nim zawarta bywa nieadekwatna do wiedzy absolwenta. Debiutujący w pracy urzędniczej podlegają pierwszej ocenie w służbie

cywilnej. Służba przygotowawcza i pierwsza ocena nie obejmują absolwentów KSAP¹⁶.

Rekrutacja na „zwykłe” stanowiska urzędnicze jest w mniejszym stopniu nadzorowana niż postępowanie kwalifikacyjne prowadzące do mianowania i nabór na wyższe stanowiska w służbie cywilnej. Nabór pracowników na te stanowiska podlega ogólnej ocenie ministra czy wojewody, jest też obowiązek składania okresowych sprawozdań Szefowi Służby Cywilnej, niemniej są to oddziaływania słabsze niż dotyczące zatrudnienia na wyższych stanowiskach. Przepisy ustawy nie wprowadzają ani nie wykluczają możliwości odwołania od wyników naboru, ale warto zaznaczyć, że spory o roszczenia dotyczące stosunku pracy w służbie cywilnej rozpatrywane są przez sądy pracy.

Trudno nie dostrzec ogromnego wewnętrznego zróżnicowania członków korpusu służby cywilnej. Dotyczy to na przykład wymagań kwalifikacyjnych, wynagrodzeń i charakteru pracy. Korpus obejmuje zarówno wyższe stanowiska w służbie cywilnej, stanowiska średniego szczebla zarządzania, jak i stanowiska zaledwie wspomagające tę służbę. W szerokich ramach „korpusu” w urzędach ministrów i urzędach wojewódzkich mieszczą się jednocześnie dyrektorzy generalni urzędów, dyrektorzy departamentów, naczelnicy wydziałów, referendarze, referenci, sekretarze (sekretarki)¹⁷. Jednym słowem, korpus służby cywilnej obejmuje wszystkich pracowników wykonujących pracę „biurową”, a przynależność do niego nie jest więc sama w sobie żadną nową wartością prawną czy społeczną.

Mianowanie w służbie cywilnej

Historia polskiego prawa urzędniczego pełna jest meandrów jeśli chodzi o status prawny urzędników wynikający z podstawy zatrudnienia. Poczynając od okresu międzywojennego (ustawa o państwowej służbie cywilnej z 1922 r.), za formę zatrudnienia bardziej odpowiadającą zawodowi i powołaniu urzędnika uznawano mianowanie, chociaż ustawy po II wojnie światowej były w tym punkcie zmienne i niekonsekwentne aż do 1982 r., kiedy znów w szerszym zakresie wprowadzono mianowanie.

¹⁶ Zob. szerzej W. Drobny: *Komentarz do art. 37 ustawy o służbie cywilnej*, [w:] W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz: *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2010.

¹⁷ Por. rozporządzenie prezesa Rady Ministrów z 9.12.2009 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych wymagających kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (DzU nr 211, poz. 1630).

W ostatnich dziesięcioleciach różnica w statusie prawnym pracowników mianowanych i pracowników „kontraktowych” stopniowo się zmniejsza. Do niedawna rozpatrywano mianowanie przede wszystkim w kontekście administracyjno-prawnym, traktując je jako akt administracyjny¹⁸. Dzisiaj mianowanie jest w zasadzie traktowane jako domena prawa pracy, pomimo, że Kodeks pracy nie reguluje bezpośrednio tego zagadnienia. Do tradycyjnie istniejących cech pracy na podstawie mianowania należą: stabilność zatrudnienia, dyspozycyjność, zwiększony zakres obowiązków, odpowiedzialność dyscyplinarna. Z rozumienia ustawy o służbie cywilnej wynika, że spośród tych cech aktualne są pierwsze dwie. Przejawem stabilizacji zatrudnienia urzędnika mianowanego jest zawarcie w ustawie zamkniętego katalogu przesłanek wygaśnięcia i rozwiązania stosunku pracy.

Wątpliwe jest, czy cechą specyficzną urzędników mianowanych jest zwiększony zakres obowiązków. Oczywiście, część z nich zajmuje wysokie stanowiska, co wpływa na skalę obowiązków, ale wynika to z samego stanowiska, a nie z podstawy nawiązania stosunku pracy. Odpowiedzialność dyscyplinarna nie jest również wyróżnikiem statusu urzędników mianowanych. Generalnie rzecz biorąc, zasady tej odpowiedzialności są jednolite dla członków korpusu służby cywilnej. Odmienność sytuacji urzędników służby cywilnej dotyczy obecności w katalogu kar obniżenia stopnia służbowego. Nie wydaje się to jednak kwestią zasadniczą. Niektórzy podają w wątpliwość jednolitość mianowania jako instytucji prawnej¹⁹. Istotnie, powstały znaczne różnice w pozycji prawnej urzędnika mianowanego i funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej czy Służby Więziennej.

Warunkiem uzyskania mianowania w służbie cywilnej na stanowisko urzędnicze jest ukończenie postępowania kwalifikacyjnego do owej służby. Ustawa przyjmuje swego rodzaju domniemanie umiejętności i predyspozycji absolwenta KSAP, niezbędnych do wypełniania zadań w służbie cywilnej, które potwierdza dyplom ukończenia tej uczelni. Stąd też postępowanie kwalifikacyjne nie dotyczy absolwentów KSAP, którzy już są pracownikami służby na podstawie umowy o pracę. Kierują oni do Szefa Służby Cywilnej wnioski o mianowanie.

Warunki kwalifikacyjne dla osób ubiegających się o mianowanie w służbie cywilnej są następujące:

- 1) zatrudnienie w służbie cywilnej;
- 2) posiadanie co najmniej trzyletniego stażu pracy w służbie cywilnej lub zgoda dyrektora generalnego urzędu na przystąpienie do postępowania kwalifi-

¹⁸ Tak np. W. Szubert: *Zarys prawa pracy*, Warszawa 1980, s. 118.

¹⁹ Tak T. Kuczyński: *Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych*, Wrocław 2000, s. 26; podaję za H. Szewczyk: *Zatrudnienie w służbie...*, op. cit., s. 26.

kacyjnego przed upływem tego terminu, jednak nie wcześniej niż po dwóch latach od nawiązania stosunku pracy w służbie cywilnej;

3) posiadanie tytułu zawodowego magistra lub równorzędnego;

4) znajomość co najmniej jednego języka obcego spośród języków roboczych Unii Europejskiej lub jednego z następujących: arabskiego, białoruskiego, chińskiego, islandzkiego, japońskiego, norweskiego, rosyjskiego, ukraińskiego;

5) posiadanie statusu żołnierza rezerwy lub niepodleganie powszechnemu obowiązkowi obrony.

Mianowań dokonuje się w ramach limitu, który określa ustawa budżetowa. To rozwiązanie jest trwałym elementem polskiego prawa o służbie cywilnej, wprowadzonym wraz z wejściem w życie pierwszej ustawy z 1996 r. Sam fakt ograniczenia ilościowego mianowań w danym roku chyba nie budzi większych wątpliwości. Można jednak dyskutować nad zasadnością ustalania limitu w tak epizodycznej ustawie, jak ustawa budżetowa.

Przebieg postępowania kwalifikacyjnego jest dwuetapowy. W pierwszym pracownik służby cywilnej (z zastrzeżeniem opisanego wyjątku dotyczącego absolwentów KSAP) kieruje do Szefa Służby Cywilnej zgłoszenie do udziału w tym postępowaniu. Zgłoszenia w danym roku kalendarzowym składa się od 1 stycznia do 31 maja. W tym samym okresie absolwenci KSAP, którzy odpowiadają wymaganiom określonym w art. 40 pkt 1 i 4 ustawy, składają do Szefa Służby Cywilnej wnioski o mianowanie w służbie cywilnej. Ułatwienie w tym procesie polega – obok braku konieczności udziału w postępowaniu kwalifikacyjnym – przede wszystkim na zwolnieniu z obowiązku posiadania 3-letniego stażu pracy. Naturalnie, muszą być również spełnione podstawowe kryteria zatrudnienia w służbie cywilnej, wymienione w art. 4 pkt 1-3 ustawy, które omówiono wyżej. W odniesieniu do kandydatów wywodzących się z obu grup spełnianie warunków ubiegania się o mianowanie w służbie cywilnej potwierdza dyrektor generalny urzędu.

Postępowanie kwalifikacyjne dla pracowników służby cywilnej ubiegających się o mianowanie jest prowadzone przez KSAP (art. 43). Powoływany jest w tym celu zespół sprawdzający. W toku postępowania kwalifikacyjnego przeprowadza się sprawdzian, w trakcie którego weryfikuje się wiedzę i umiejętności niezbędne do wypełniania zadań służby cywilnej. W wykonaniu art. 47 ustawy prezes Rady Ministrów wydał rozporządzenie z 16 grudnia 2009 r. w sprawie sposobu przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w służbie cywilnej²⁰. We wszystkich fazach postępowania kwalifikacyjnego – od sprawdzenia kompletności

²⁰ DZU nr 218, poz. 1695.

zgłoszenia po ustalenie wyników sprawdzianu i uszeregowanie kandydatów według wyników – wiodąca rola przypada zespołowi sprawdzającemu, składającemu się z ośmiu osób powołanych przez dyrektora Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Wykaz zagadnień do sprawdzianu wiedzy określa załącznik 1 do wymienionego rozporządzenia (obejmują one między innymi: prawo konstytucyjne, instytucje polityczne, prawo administracyjne, prawo Unii Europejskiej). Dyrektor KSAP zatwierdza sprawozdanie z przebiegu procedury kwalifikacyjnej, po czym przekazuje je Szefowi Służby Cywilnej. Pozytywnie należy ocenić kodowanie prac; w rozkodowaniu uczestniczą co najmniej dwie osoby, które nie sprawdzały odpowiedzi. Z pewnością zwiększa to możliwość obiektywnego przeprowadzenia wszelkich czynności.

Wyniki postępowania kwalifikacyjnego wyraża się w punktach. Zsumowane, podlegają uszeregowaniu w porządku malejącym i są publikowane w Biuletynie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Ustalenie miejsca uprawniającego do mianowania następuje po uwzględnieniu liczby mianowań absolwentów KSAP. Liczba miejsc uprawniających do mianowania w większym stopniu zależy od limitu mianowań, który określa ustawa budżetowa

Mianowania pracownika służby cywilnej, który ukończył w danym roku postępowanie kwalifikacyjne z wynikiem pozytywnym i z miejscem uprawniającym do mianowania lub ukończył KSAP, dokonuje Szef Służby Cywilnej. Z brzmienia tego przepisu wynika, że w tym wypadku istnieje obowiązek mianowania. Akt mianowania urzędnika służby cywilnej zawiera jego imię i nazwisko oraz datę mianowania. Nadmienić trzeba, że art. 11 Kodeksu pracy stanowi, że nawiązanie stosunku pracy oraz ustalenie warunków pracy i płacy, bez względu na podstawę prawną tego stosunku, wymaga zgodnego oświadczenia woli pracodawcy i pracownika. Warunek ten obejmuje zatem także akt mianowania.

W razie zaniechania mianowania przysługuje roszczenie o nawiązanie stosunku pracy. Z dniem mianowania dotychczasowy stosunek pracy przekształca się w stosunek pracy na podstawie mianowania. Następnie, w terminie 7 dni od dnia mianowania, dyrektor generalny urzędu przyznaje urzędnikowi służby cywilnej najniższy stopień służbowy przysługujący od dnia mianowania.

Artykuł 44 ustawy o służbie cywilnej wprowadza nadzór nad zgodnym z przepisami prawa przebiegiem postępowania kwalifikacyjnego. Sprawuje go Szef Służby Cywilnej, który w razie stwierdzenia nieprawidłowości nakazuje ich usunięcie. Obserwacje i ocenę naboru prowadzi Rada Służby Cywilnej (art. 19 ust. 3-6 ustawy). Ważnym uprawnieniem Rady w tym zakresie jest możliwość skierowania swego przedstawiciela w celu obserwacji przebiegu tego postępowania. W wypadku ujawnienia uchybień w przebiegu postępowania kwalifikacyjnego

go Rada może zwrócić się do Szefa Służby Cywilnej o zarządzenie ponownego przeprowadzenia tej procedury. Przepisy omawianej ustawy nie wprowadzają, ale też nie wykluczają, możliwości odwołania od wyników postępowania kwalifikacyjnego. Nie byłoby to jednak odwołanie w ścisłym sensie tego słowa, ponieważ Szef Służby Cywilnej na gruncie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego jest traktowany jako minister (art. 5 § 2 pkt 4). Po złożeniu do Szefa Służby Cywilnej wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3 k.p.a) przysługuje, moim zdaniem, prawo skargi do sądu administracyjnego, choć art. 5 pkt 3 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²¹ wyłącza właściwość sądów administracyjnych w sprawach odmowy mianowania na stanowiska lub powołania do pełnienia funkcji w organach administracji publicznej. Wyjątkiem jest okoliczność gdy obowiązek mianowania lub powołania wynika z przepisów prawa. W omawianej sytuacji można zaś mówić o istnieniu obowiązku mianowania. Niektórzy autorzy nie wypowiadają się w kwestii dopuszczalności drogi sądownoadministracyjnej dochodzenia mianowania, potwierdzając tylko dopuszczalność powództwa przed sądem pracy²². Spory o roszczenia dotyczące stosunku pracy w służbie cywilnej rozpatrywane są przez sądy pracy. Jak stanowi art. 264 § 3 Kodeksu pracy, żądanie nawiązania umowy o pracę wnosi się do sądu pracy w ciągu 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o odmowie przyjęcia do pracy.

Pozaprawne czynniki determinujące nabór w służbie cywilnej

Obecnie większość pracowników urzędów administracji rządowej jest zatrudniona na podstawie umowy o pracę, a nie mianowania. Jak pisze Teresa Górzyńska (a wydaje się, że jest to pogląd trafny), nadal dominuje zatrudnianie uznaniowe²³. Słabości służby cywilnej w Polsce dobrze ilustruje liczba jej urzędników – 5348 osób, podczas gdy cały korpus służby cywilnej liczy 121 tysięcy osób (stan na 30 czerwca 2009 r.)²⁴. Niewątpliwie powolny rozwój służby cywilnej wynika w pewnym stopniu z problemów budżetowych. Limit mianowań w tej służbie określany jest w ustawie budżetowej. W 2009 r. miał wynosić 1,5 tysiąca osób, w 2010 r.

²¹ T.j. DzU z 2002 r. nr 153, poz. 1270 ze zm.

²² T. Liszcz [w:] T. Liszcz, R. Borek-Buchajczuk, W. Perdeus: *Prawo urzędnicze*, Lublin 2005, s. 35; J. Stelina: *Prawo ...*, op. cit., s. 190.

²³ T. Górzyńska: *Służba cywilna w Polsce – problemy z tradycją, problemy z przeszłością*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, pod red. J. Supernata, Wrocław 2009, s. 196.

²⁴ Źródło: <http://www.dsc.kprm.gov.pl/userfiles/file/Zatrudnienie_i_wynagrodzenia_w_službie_publicznej_w_I_p_2009_r-DE_LUXE_3.pdf>, z 4.03.2010 r.

– 2 tysiące, a w kolejnym roku – 2,5 tysiąca. Jednak ze względu na trudną sytuację ekonomiczną, Rada Ministrów przyjęła we wrześniu 2009 r. trzyletni plan limitu mianowań urzędników w służbie cywilnej na lata 2010–2012, przedłożony przez Szefa Służby Cywilnej. Z uwagi na konieczność ograniczenia wydatków budżetowych limity mianowań są następujące: w 2010 r. – 1000 osób, w 2011 r. – 1000, a w 2012 r. – 1500. Warto nadmienić, że w ostatnich latach limit ten nie był jednak w pełni wykorzystywany. Na przykład w 2008 r. limit wynosił 1000 osób, do postępowania przystąpiło 887 chętnych, z których 598 uzyskało prawo do mianowania²⁵.

Oprócz wspomnianych wyżej uwarunkowań związanych z budżetem państwa, które zostały podniesione do rangi ustawowej, są też inne czynniki, niekiedy wzmiankowane w przepisach dotyczących służby cywilnej, mające jednak raczej wymiar pozaprawny. Ważnym czynnikiem determinującym nabór na stanowiska urzędnicze jest polityka zarządzania zasobami ludzkimi. Pojęcia zaczerpnięte ze słownika nauk o organizacji i zarządzaniu stopniowo zdobywają sobie pole w dziedzinie administracji publicznej. Zarządzanie zasobami ludzkimi jest to działanie organizacji (w tym wypadku urzędu) ukierunkowane na pozyskanie, rozwój i utrzymanie efektywnie działających pracowników na rzecz realizacji celów tej organizacji. Na ten proces składają się działania związane z planowaniem, naborem pracowników, ich adaptacją do warunków u danego pracodawcy, oceną jakości pracy, kształtowaniem motywacji, szkoleniami. Można tu wyróżnić skalę makro – politykę tworzoną przez Prezesa Rady Ministrów i Szefa Służby Cywilnej, związaną z innymi rodzajami polityki prowadzonej przez rząd, i zarządzanie w skali mikro, które wynika z polityki kadrowej dyrektora generalnego w danym urzędzie. Omawiana ustawa daje podstawy prawne przygotowania programu zarządzania zasobami ludzkimi w urzędzie przez dyrektora generalnego, lecz nie zawiera w tym względzie szczegółowych wytycznych. Polityka kadrowa jest więc raczej wypadkową czynników praktycznych, takich jak sprawność organizacji pracy (prakseologia), w tym właściwe proporcje urzędników wyższego, średniego i niższego szczebla, czy potrzeby zgłaszane przez poszczególne komórki organizacyjne w urzędzie.

Kolejnym czynnikiem wpływającym na rozstrzygnięcia w dziedzinie kadr może być (choć nie powinien) wpływ partii politycznych na administrację. Trudno, nie mając precyzyjnych narzędzi badawczych, oszacować skalę tego zjawiska. Względna przejrzystość procedur opisanych w tym artykule zmniejsza prawdopodobieństwo ingerencji ugrupowań politycznych w dobór kadr

²⁵ Źródło: <http://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/335097,mniej_urzednikow_mianowanych.html>, z 4.03.2010 r.

w administracji, ale go nie eliminuje. Na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej obserwuje się przed każdymi wyborami parlamentarnymi częściową wymianę urzędników. Stanowiska niższego czy średniego szczebla w korpusie służby cywilnej są mniej atrakcyjne, stąd można przypuszczać, że próby wpływu partii politycznych na ich obsadę nie są częste.

Uwagi końcowe

Rozwój służby cywilnej w Polsce jest powolny, jeśli wziąć pod uwagę liczbę jej urzędników zatrudnionych na podstawie mianowania. Stworzenie instytucji korpusu służby cywilnej, obejmującego wszystkich zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych we wskazanych w ustawie urzędach, ma swoje uzasadnienie konstytucyjne. Z drugiej strony, doprowadziło jednak do zmniejszenia wyrazistości samego pojęcia służby cywilnej, co nie sprzyja budowaniu sprawnej i niezależnej służby publicznej, jaka istnieje w niektórych państwach Europy Zachodniej.

Organizowanie naboru na stanowiska urzędnicze, w tym przez konkursy, wymaga większego sformalizowania. Nie wystarczy mnożenie w przepisach prawa słusznych haseł o „otwartości”, „równym dostępie” czy „równych szansach”. Potrzebne jest stworzenie (najlepiej w jednym akcie prawnym) zespołu norm dotyczących procedur naboru.

Ważniejsze od dobrze brzmiących przymiotników są szczegółowe rozwiązania prawne regulujące nabór na te wysokie stanowiska państwowe.

Równy dostęp do służby i obiektywne szanse awansu są warunkiem koniecznym neutralności i bezstronności urzędników. Samo przeprowadzanie konkursów jest oczywiście lepsze niż ich brak, nie daje natomiast pewności zatrudnienia urzędnika według obiektywnego klucza kompetencji. Obserwacje i oceny naboru na wyższe stanowiska, jak również postępowania kwalifikacyjnego, prowadzi Rada Służby Cywilnej (art. 19 ust. 3-6 usc). Warto sprawdzać (widzę tu rolę środków masowego przekazu), czy jest to kompetencja rzeczywista, czy raczej „dekoracyjna”. Wydaje się jednak, że przebieg procesu naboru jest rzeczywiście monitorowany i przynosi efekty. Na przykład, w wyniku obserwacji naboru na stanowisko zastępcy prezesa Zarządu Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i stwierdzonych nieprawidłowości, Prezes Rady Ministrów zarządził ponowne przeprowadzenie tego postępowania²⁶.

Uważam, że można by rozważyć wprowadzenie w ustawie systemu „miar i wag” w ocenie kandydatów na „zwykłe” stanowiska urzędnicze (pracowników

²⁶ „Przegląd Służby Cywilnej” nr 2/2009, s. 5. Źródło: <http://www.dsc.kprm.gov.pl/userfiles/Przegląd_Służby_Cywilnej_2_2009.pdf>.

służby cywilnej), przy czym wykształceniu i doświadczeniu zawodowemu należałoby przypisać największą wagę. Nadzór nad przeprowadzaniem tych procedur powinien być bardziej intensywny niż obecnie.

Nie wszystko można sprowadzić do norm prawnych, znaczący jest też aspekt ekonomiczny. Wynagrodzenia w administracji publicznej powinny być atrakcyjne dla ludzi młodych, najlepiej wykształconych. Zwiększy to szanse na przewagę czynnika fachowości nad związaniem z wchodzącą w grę w danym wypadku opcją polityczną. Zgadzam się z poglądem, że urzędnik fachowiec musi być doceniany także przez polityków, ponieważ tylko taki może przełożyć ogólną wizję polityczną na „język operacyjny, język konkretnych działań”²⁷. Wymaga to jednak wzrostu wynagrodzeń w urzędach administracji rządowej (niewykluczone, że także w samorządzie terytorialnym), co może być niestety postulatem nie do spełnienia przy obecnym poziomie zatrudnienia w administracji.

dr Michał Bartoszewicz
adiunkt na Wydziale Zarządzania i Inżynierii Produkcji
Politechniki Opolskiej

²⁷ B. Kudrycka: *Neutralność polityczna urzędników*, Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe 1998, s. 165.

Marcin Jędrasik

**SPOSOBY WYBORU PARTNERA PRYWATNEGO
DO REALIZACJI PRZEDSIĘWZIĘCIA W RAMACH
PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO LUB KONCESJI**

Na potrzeby niniejszego artykułu termin „partner prywatny” będzie używany nie tylko w rozumieniu definicji legalnej, wynikającej z art. 2 pkt 2 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym¹ (dalej w skrócie: ustawa o ppp), ale także w znaczeniu szerszym. Będzie obejmował zamawiającego (zgodnie z ustawą – Prawo zamówień publicznych), koncesjonariusza (zgodnie z ustawą o koncesjach na roboty budowlane i usługi) oraz partnera prywatnego (zgodnie z ustawą o ppp), chyba że wyraźnie wskazano inaczej. Opisując sposoby wyboru partnera prywatnego, zwrócę szczególną uwagę na ustawę o ppp oraz ustawę o koncesji na roboty budowlane lub usługi² (dalej w skrócie: ustawa o koncesjach), jednak nie jest to wyczerpujące ujęcie tematu. Dla przykładu można wymienić ustawę o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym³, która zawiera odrębny, specyficzny tryb wyboru partnera prywatnego do budowy lub eksploatacji autostrad. Zostaną także omówione istotne zmiany⁴ wprowadzone w ustawie o ppp w zakresie możliwych sposobów wyboru partnera prywatnego, obowiązujące od 17 lipca 2010 r.

Przedstawię również kryteria oceny ofert w podziale na obligatoryjne oraz fakultatywne, z uwzględnieniem zarówno ustawodawstwa krajowego, jak i przykładowych wytycznych szeroko rozumianego partnerstwa publiczno-prywatnego,

¹ Ustawa z 19.12.2008 r. (DzU z 2009 r., nr 19, poz. 100, ze zm.).

² Ustawa z 9.01.2009 r. (DzU z 2009 r., nr 19, poz. 101, ze zm.).

³ Ustawa z 27.10.1994 r. (DzU z 2004 r., nr 256, poz. 2571, ze zm.).

⁴ Ustawa z 7.05.2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (DzU nr 106, poz. 675).

stosowanych na świecie. W Polsce, z uwagi na bardzo małą liczbę projektów w systemie ppp, nie zostały wypracowane standardy czy wskazówki przeprowadzania tego typu inwestycji. Przedsięwzięcia te nie są realizowane wyłącznie przez firmy lokalne (krajowe), ale z reguły biorą w nich udział partnerzy prywatni o kapitale międzynarodowym, dlatego też przy ich podejmowaniu należy wziąć pod uwagę wskazówki opracowane w innych, bardziej doświadczonych krajach. Omówię także przykłady popełnianych błędów oraz rodzajów ryzyka, jakie partner publiczny powinien wziąć pod uwagę przygotowując się do przeprowadzenia postępowania o wybór partnera prywatnego, a następnie zmiany wprowadzone w ustawie o ppp oraz ustawie o koncesjach, nieuwjęte we wcześniejszych częściach artykułu.

Możliwości wyboru partnera prywatnego

Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym przewiduje dwa podstawowe tryby wyboru partnera prywatnego, w zależności od sposobu jego wynagrodzenia. Jeśli wynagrodzeniem partnera prywatnego jest prawo do pobierania korzyści z przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego albo przede wszystkim to prawo wraz z zapłatą sumy pieniężnej, do jego wyboru oraz umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym stosuje się przepisy ustawy o koncesjach w zakresie nieuregulowanym w ustawie o ppp. Jeśli natomiast wynagrodzenie partnera prywatnego określone jest w inny sposób (na przykład w całości pochodzi od podmiotu publicznego), zarówno do jego wyboru, jak i do umowy o ppp stosuje się przepisy ustawy – Prawo zamówień publicznych⁵ (dalej w skrócie: ustawa pzp) w zakresie nieuregulowanym w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Wspomniane wyżej zmiany w ustawie o ppp⁶ wprowadzają nowe możliwości wyboru partnera prywatnego. Będą one wykorzystywane gdy ani ustawa pzp, ani ustawa o koncesjach nie znajdują zastosowania. Przykładem mogą być zamówienia wymienione w art. 4 ustawy pzp oraz koncesje wskazane w art. 4 ustawy o koncesjach, dotyczące sektora telekomunikacyjnego. Jeśli żadna z tych ustaw nie znajdowała zastosowania, dotychczasowe brzmienie art. 4 ustawy o ppp skutkowało odesłaniem do przepisów, które z mocy prawa były wyłączone. Po nowelizacji, gdy ani ustawa o ppp, ani ustawa o koncesjach nie ma zastosowania, partner prywatny może być wybrany przez podmiot publiczny w sposób uwzględniający wymagania określone w ustawodawstwie unijnym, to jest z zachowaniem uczciwej konkurencji, równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności.

⁵ Ustawa z 29.01.2010 r. — Prawo zamówień publicznych (DzU z 2010 r., nr 113, poz. 759).

⁶ Wprowadzone ustawą z 7.05.2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (DzU nr 106, poz. 675).

Jednak wówczas, gdy partnerowi prywatnemu ma być udostępniony składnik majątkowy będący nieruchomością, a jednocześnie ani ustawa pzp, ani ustawa o koncesjach nie znajdują zastosowania, podmiot publiczny może dokonać wyboru partnera prywatnego w trybie przewidzianym w ustawie o gospodarce nieruchomościami⁷.

Poniżej przedstawiono w skrócie sposoby wyboru partnera prywatnego/koncesjonariusza na podstawie ustawy o koncesjach lub ustawy pzp, z uwzględnieniem ustawy o ppp.

Tabela 1

Sposoby wyboru partnera prywatnego/koncesjonariusza

| Wybierany podmiot | Tryb | | Cel |
|-------------------|---|--|-------|
| Partner prywatny | Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym | Ustawa o koncesjach | Umowa |
| | | Ustawa – Prawo zamówień publicznych | |
| | | Uczciwa konkurencja, równe traktowanie, przejrzystość i proporcjonalność ¹⁾ | |
| | | Ustawa o gospodarce nieruchomościami ²⁾ | |
| Koncesjonariusz | Ustawa o koncesjach | | Umowa |

¹⁾ Jeśli ani ustawa o koncesjach, ani ustawa pzp nie znajdują zastosowania.

²⁾ Jeśli ani ustawa o koncesjach, ani ustawa pzp nie znajdują zastosowania, a partnerowi prywatnemu ma być udostępniony składnik majątkowy.

Źródło: Opracowanie własne autora.

Ustawowe wskazówki dotyczące wyboru odpowiedniego trybu udzielenia zamówienia (wyboru partnera prywatnego) nie są jednak do końca jasne dla zamawiających. Zdarza się bowiem, że zamawiający zamieszcza w Dzienniku Urzędowym UE ogłoszenie o koncesji na roboty budowlane, podając w tytule projektu, że przedmiotem postępowania jest zawarcie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Takie podejście nie jest właściwe i może wynikać z potocznego rozumienia wymienionych pojęć. Koncesje są bowiem często określane jako „małe ppp”, a zamawiający muszą stosować terminy zgodnie z ich ustawowymi definicjami. Mówiąc wprost, w razie wyboru partnera prywatnego (nie koncesjonariusza), nawet gdy do jego wyboru stosujemy ustawę o koncesjach (z uwzględnieniem ustawy o ppp), to nadal jest to wybór partnera prywatnego. Analogicznie postępujemy, gdy wybieramy partnera prywatnego (nie wykonawcę)

⁷ DzU z 2010 r., nr 102, poz. 651 i nr 106, poz. 675.

i do jego wyboru stosujemy ustawę pzp (z uwzględnieniem ustawy o ppp). Ma to zastosowanie także wówczas, gdy wybieramy koncesjonariusza (nie partnera prywatnego) na podstawie ustawy o koncesjach (która ma tutaj samodzielne zastosowanie, czyli nie stosujemy ustawy o ppp) – nie można używać sformułowań, które wskazywałyby, że wybieramy partnera prywatnego, to znaczy nie będziemy realizować przedsięwzięcia w rozumieniu ustawy o ppp.

Kryteria oceny ofert – regulacje i doświadczenia krajowe

Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym (art. 6) przewiduje dwa rodzaje kryteriów oceny ofert: obowiązkowe oraz nieobowiązkowe (przykładowe), ale rekomendowane. Trzeba zwrócić uwagę, że jeśli partner prywatny będzie wybierany w trybie Prawa zamówień publicznych, nie znajdzie zastosowania art. 91 tej ustawy w części, która wskazuje, że kryterium oceny ofert może być tylko cena. Wybór partnera prywatnego w wersji minimum musi obejmować co najmniej dwa obowiązkowe kryteria: kryterium podziału zadań i ryzyka związanych z przedsięwzięciem pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym oraz kryterium dotyczące terminu i wysokości przewidywanych płatności lub innych świadczeń podmiotu publicznego, jeżeli są one planowane.

Kryteriami oceny ofert rekomendowanymi przez ustawodawcę⁸, zmierzającymi do wyboru partnera prywatnego, są w szczególności: 1) podział dochodów pochodzących z przedsięwzięcia pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym; 2) stosunek wkładu własnego podmiotu publicznego do wkładu partnera prywatnego; 3) efektywność realizacji przedsięwzięcia, w tym efektywność wykorzystania składników majątkowych; 4) kryteria odnoszące się bezpośrednio do przedmiotu przedsięwzięcia, zwłaszcza jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, poziom oferowanych technologii (w tym w zakresie oddziaływania na środowisko), koszt utrzymania, serwis, a także termin wykonania zamówienia. Kryteria oceny ofert partnera prywatnego na podstawie ustawy pzp określone są w ogłoszeniu o udzielenie zamówienia publicznego (art. 60c w związku z art. 40 i art. 41).

W literaturze przedmiotu dość powszechny jest pogląd, że najlepszym trybem wyboru partnera prywatnego (nie wykonawcy) na podstawie Prawa zamówień publicznych jest dialog konkurencyjny. Nie należy jednak zapominać, że ustawodawca nie nakazuje stosowania tego trybu podmiotowi publicznemu. Tryb dialogu konkurencyjnego to tryb udzielenia zamówienia, w którym po publicznym

⁸ Zarówno w ustawie o ppp, jak i w ustawie pzp.

ogłoszeniu o zamówieniu zamawiający (podmiot publiczny) prowadzi dialog z wybranymi przez siebie wykonawcami (partner prywatny), a następnie zaprasza ich do składania ofert. Ma on zastosowanie, gdy spełnione są łącznie dwie przesłanki. Po pierwsze, cena nie jest jedynym kryterium wyboru najkorzystniejszej oferty (zgodnie z art. 6 ustawy o ppp warunek ten jest spełniony). Po drugie, nie jest możliwe udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego lub ograniczonego, ponieważ ze względu na szczególnie złożony charakter zamówienia nie można opisać przedmiotu zamówienia za pomocą cech technicznych i jakościowych z zachowaniem Polskich Norm przenoszących normy europejskie lub nie można opisać przedmiotu zamówienia na roboty budowlane za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych lub obiektywnie określić uwarunkowań prawnych lub finansowych wykonania zamówienia.

Drugim trybem – obok dialogu konkurencyjnego – jaki jest do rozważenia przy wyborze partnera prywatnego na podstawie Prawa zamówień publicznych, są negocjacje z ogłoszeniem. Jest to tryb udzielenia zamówienia, w którym po publicznym ogłoszeniu o zamówieniu, zamawiający (partner publiczny) zaprasza wykonawców (partnerów prywatnych) dopuszczonych do udziału w postępowaniu do składania ofert wstępnych niezawierających ceny, prowadzi z nimi negocjacje, a następnie zaprasza do składania ofert. Tryb ten ma zastosowanie w wyjątkowych sytuacjach, gdy charakter dostaw, usług lub robót budowlanych, lub związane z nimi ryzyko uniemożliwiają wcześniejsze dokonanie ich wyceny albo nie można z góry określić szczegółowych cech zamawianych usług w taki sposób, aby wybór najkorzystniejszej oferty mógł nastąpić w trybie przetargu nieograniczonego lub przetargu ograniczonego (art. 55 ust. 1 pkt. 2 i 3 ustawy pzp).

Przy wyborze partnera prywatnego w trybie ustawy o koncesjach zastosowanie znajdują także wymienione regulacje, opisane w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym (dotyczące między innymi stosowania kryteriów obowiązkowych). Jeśli na podstawie ustawy o koncesjach będziemy wybierali koncesjonariusza, a nie partnera prywatnego, zastosujemy nieco odmienne reguły. Ustawa o koncesjach podaje własny, przykładowy katalog kryteriów. Mogą nimi być: czas trwania koncesji, wysokość współfinansowania jej przedmiotu ze środków koncesjonariusza, koszty użytkowania przedmiotu koncesji, wysokość opłaty za usługę świadczoną na rzecz osób trzecich korzystających z przedmiotu koncesji, jakość wykonania, wartość techniczna, właściwości estetyczne i funkcjonalne, aspekty środowiskowe, rentowność, termin wykonania przedmiotu koncesji. Ustawa o koncesjach nie wskazuje katalogu obowiązkowych kryteriów, co oznacza, że można zastosować jedno kryterium – 100% ceny (jeśli wybierany jest koncesjonariusz, a nie partner prywatny). Jednak takie podejście należy zdecydowanie odrzucić, choć jest ono

prawnie dopuszczalne. W postępowaniu o wybór koncesjonariusza czy partnera prywatnego nie wybieramy najtańszego wykonawcy, ale wykonawcę, którego oferta zostanie uznana za najkorzystniejszą i który będzie w stanie, przykładowo, eksploatować obiekt budowlany przez 30 lat lub wykonywać usługi przez 15 lat. Dodatkowo, w wypadku koncesji na roboty budowlane, ustawodawca umożliwił stosowanie kryteriów podmiotowych, czyli odnoszących się do właściwości koncesjonariusza, którymi są wiedza i doświadczenie. Stosowanie kryteriów podmiotowych (tam, gdzie pozwala na to ustawodawca) jest bardzo dobrą praktyką, choć wymaga od zamawiającego większego wysiłku, obejmującego ich odpowiednie opisanie i ocenę. Oferta najkorzystniejsza wybierana jest przez koncesjodawcę spośród ofert spełniających wymagania określone w opisie warunków koncesji, na podstawie określonych w nim kryteriów oceny. Z punktu widzenia procedury udzielenia koncesji, dla postępowania nie ma znaczenia, czy wpłynęła tylko jedna oferta – postępowanie może być dalej prowadzone. O wyborze oferty najkorzystniejszej koncesjodawca informuje oferentów, podając uzasadnienie. Informacja o wyborze oferty najkorzystniejszej zawiera również powody niedopuszczenia ofert do oceny i porównania.

Kryteria oceny ofert dotyczące wyboru partnera prywatnego/koncesjonariusza w trybie ustawy o koncesjach, jakimi podmiot publiczny będzie się kierował przy wyborze oferty najkorzystniejszej oraz, o ile to możliwe, ich znaczenie – znajdują się w ogłoszeniu o koncesji. Następnie, po przeprowadzeniu negocjacji koncesjodawca zaprasza do złożenia ofert partnerów prywatnych/koncesjonariuszy, z którymi prowadził negocjacje, przesyłając im opis warunków koncesji, zawierający w szczególności kryteria oceny ofert i ich znaczenie.

W Polsce nie ma jeszcze wypracowanych dobrych praktyk przy realizacji przedsięwzięć typu ppp, dlatego podmioty publiczne (zamawiający) realizując bardzo podobne projekty, stosują różne kryteria. Wnioski takie płyną z analizy kryteriów oceny ofert, jakie zamawiający zamieszczają w ogłoszeniach⁹. Przykładowo, w jednym z przedsięwzięć zamawiający podał, że będzie stosował kryteria dotyczące: 1) ceny za zaprojektowanie i wybudowanie projektu; 2) okresu zaprojektowania i wybudowania projektu; 3) okresu eksploatacji obiektu, z tym że zamawiający zamierza podać szczegółowy sposób oceny oferty po negocjacjach z partnerami prywatnymi. Inny zamawiający z kolei jako kryteria podał: 1) przejęcie przez partnera prywatnego jak największej liczby i zakresu zadań oraz ryzyka (warto dodać, że celem podmiotu publicznego nie powinno być przerzucenie ryzyka na partnera prywatnego, ale jego najlepsze rozłożenie pomiędzy partnerów,

⁹ Por. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej.

którzy potrafią nim zarządzać); 2) rodzaj świadczeń i wysokość płatności od podmiotu publicznego; 3) podział dochodów z przedsięwzięcia; 4) stosunek wkładu własnego podmiotu publicznego do wkładu podmiotu publicznego; 5) funkcjonalność, jakość, parametry techniczne, poziom oferowanej technologii, koszt utrzymania, propozycje dotyczące rozwiązań technicznych, proekologiczne rozwiązania; 6) liczbę nieodpłatnych lub promocyjnych godzin dla podmiotu publicznego za korzystanie z przedsięwzięcia. Trzeba tu podkreślić, że wszystkie kryteria stosowane w danym przedsięwzięciu muszą być dostosowane indywidualnie do konkretnego projektu. Powyższy przykład ma jedynie na celu ukazanie, jak różne jest podejście podmiotów publicznych do realizowanych przez nie przedsięwzięć.

Kryteriami¹⁰ stosowanymi przez podmioty publiczne na świecie są między innymi: 1) wykonanie przez partnera prywatnego jednego lub większej liczby podobnych przedsięwzięć; 2) zdolność finansowa partnera prywatnego; 3) minimalny przychód z podobnego przedsięwzięcia realizowanego przez partnera prywatnego; 4) minimalne wymagania dotyczące łącznej wartości firm tworzących konsorcjum; 5) jakość usług świadczonych w podobnym przedsięwzięciu.

Innym przykładem kryteriów odnoszących się do projektów typu ppp jest ich podział na: kryteria ogólne, doświadczenie i potencjał, komercyjne i finansowe oraz inne¹¹. Do kryteriów ogólnych zalicza się: zrozumienie celów projektu i wymagań zamawiającego wobec jego realizacji; zrozumienie kluczowych zagadnień i wyzwań projektu oraz identyfikację proponowanych rozwiązań. Doświadczenie i potencjał obejmują: doświadczenie i zdolność zarządzania projektem, uwzględniające wpływ (współpracę) zamawiającego, członków konsorcjum oraz kluczowych akcjonariuszy spółki; lokalne i międzynarodowe doświadczenie w projektowaniu, budowie, finansowaniu, utrzymaniu i zarządzaniu przedsięwzięciami ppp (porównywalnymi rozmiarem i poziomem skomplikowania w stosunku do danego przedsięwzięcia); doświadczenie członków konsorcjum we wspólnej realizacji przedsięwzięcia. Kryteria komercyjne i finansowe stanowią: proponowana struktura komercyjna i finansowa; podział ryzyka pomiędzy uczestników konsorcjum; finansowe wsparcie świadczone przez spółkę (spółki) matkę¹²; zaangażowanie instytucji finansowych; zrozumienie oraz akceptacja proponowanego podziału ryzyka oraz zasad komercyjnych; zdolność

¹⁰ M. Kert: *Concessions for infrastructure. A guide to their design and award*, Bank Światowy, USA, 1998 r., s. 113-114.

¹¹ *National Public Private Partnership Guidelines*, volume 2: *Practitioners' Guide*, Australian Government, December 2008, s. 12-13, 20-21.

¹² Dość powszechne jest tworzenie specjalnych podmiotów tylko do realizacji danego przedsięwzięcia ppp, tzw. SPV – *special purpose vehicle*.

finansowa w celu wypełnienia zobowiązań kontraktowych. Do kategorii inne kryteria należy między innymi zapewnienie o braku konfliktu interesów.

Każde z wymienionych kryteriów może być podzielone na podkryteria lub wymagać uszczegółowienia. Na przykład, kryterium rozumienia celów projektu i wymagań zamawiającego wobec jego realizacji może obejmować: 1) szczegółowy plan działań; 2) projekt architektoniczny określający przedsięwzięcie; 3) techniczne oraz funkcjonalne właściwości; 4) wykresy oraz plany ukazujące funkcjonalność przyjętych rozwiązań; 5) szczegóły dotyczące rozwiązań inżynierskich. Z kolei kryterium współpracy zamawiającego, członków konsorcjum oraz kluczowych akcjonariuszy spółki może obejmować szczegółowe rozpisanie ról poszczególnych podmiotów oraz wskazanie sposobu współdziałania, ukazującego partnerską realizację projektu.

Przy ustanawianiu kryteriów oceny ofert nie należy koncentrować się jedynie na rozmiarze przedsięwzięcia, lecz trzeba także brać pod uwagę jakość i efektywność świadczonych usług. Kryteria odnoszące się do jakości i efektywności powinny dawać gwarancję, że podmiot wygrywający postępowanie będzie spełniał minimalne wymagania odpowiednie dla danego przedsięwzięcia. Przykładowe kryteria tego typu to efektywność pracy – czyli wyniki osiągnięte przez jednego pracownika, lub efektywność kosztów – czyli ich wysokość na jednostkę usługową. Kryteria oceny ofert muszą być dostosowane do przedsięwzięcia. Zdarza się jednak, że zamawiający (podmioty publiczne) stosują bardziej uznaniowy proces wyboru partnera prywatnego. Partnerzy prywatni przedstawiają informacje o swoim doświadczeniu i kwalifikacjach, które są następnie oceniane przez zamawiającego w celu wyboru podmiotu charakteryzującego się satysfakcjonującym poziomem finansowych i technicznych możliwości, ale bez wskazania jasno sprecyzowanych kryteriów. Takie podejście daje co prawda stronie zamawiającej więcej elastyczności i swobody, ale często bywa przyczyną odwołań czy skarg wykonawców, którzy odpadli z postępowania z uwagi na brak transparentności. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE, d. ETS), zamawiający zobowiązani są do przestrzegania zasad równego traktowania i niedyskryminacji, które polegają na zagwarantowaniu wszystkim potencjalnym oferentom odpowiedniego upublicznienia informacji, umożliwiającego rynkowi otwarcie na konkurencję¹³.

Dobre praktyki

Przed określeniem kryteriów oceny ofert podmiot publiczny (z pomocą swoich doradców) często przeprowadza badania rynku (*market testing* lub *road*

¹³ Sprawa Teleaustria C-324/98 i sprawa Parking Brixen C-458/03.

show) w celu promocji przedsięwzięcia i oceny stopnia zainteresowania inwestorów. Takie działania pomagają podmiotom publicznym określić kryteria, które zostaną spełnione przez wystarczającą liczbę podmiotów prywatnych i będą się opierały na ich wcześniejszym doświadczeniu oraz technicznych i finansowych możliwościach. Badanie rynku nie jest obowiązkowe, ale pomaga uniknąć nieprzyjemnych niespodzianek w postaci braku zainteresowania danym przedsięwzięciem przez partnerów prywatnych¹⁴.

Zmiany w ustawie o ppp oraz w ustawie o koncesjach¹⁵

W ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym zmodyfikowano art. 13, dotyczący możliwości zmian zawartej umowy o ppp. Nowelizacja miała na celu dostosowanie tego artykułu do analogicznych uregulowań w ustawie – Prawo zamówień publicznych (art. 144). Obecnie zakaz wprowadzania zmian w zawartej umowie ppp został ograniczony do zmian istotnych, czyli takich, które miałyby wpływ na treść ofert, na podstawie których dokonano wyboru partnera prywatnego. Zmiany nieistotne mogą być teraz wprowadzane do umowy po uzgodnieniu ich przez strony. Jednak gdy podmiot publiczny przewidział możliwość dokonania istotnych zmian w ogłoszeniu lub dokumentacji postępowania w sprawie wyboru partnera prywatnego oraz zostały określone warunki ich dokonywania, istnieje możliwość wprowadzenia ich w umowie. Z niezrozumiałych jednak powodów podobna modyfikacja nie została wprowadzona do ustawy o koncesjach. Ustawa o koncesjach zakazuje zmian postanowień umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której podpisano umowę koncesji, chyba że konieczność ich wprowadzenia wynika z okoliczności, których nie można było przewidzieć w dniu zawarcia umowy. Należy pamiętać, że w sytuacji gdy postanowienia umowy koncesyjnej zostaną zmienione w takim stopniu, że będą się one zasadniczo różniły od postanowień, które uzasadniały zawarcie pierwotnej umowy koncesyjnej, należy rozważyć, czy nie będzie konieczne wszczęcie nowego postępowania koncesyjnego¹⁶. W wymienionych trzech ustawach mowa jest o tym, że w razie dokonania zmian w umowie z naruszeniem obowiązujących regulacji, zmiany takie są nieważne z mocy prawa.

Od 17 lipca 2010 r. obowiązuje także nowa definicja zarówno koncesji na roboty, jak i koncesji na usługi. Zmiany te mają co prawda charakter redakcyjny, jednak ustawodawca uznał je za ważne. Poprzednie brzmienie ustawy wskazy-

¹⁴ M. Kert: *Concessions for infrastructure*, op. cit., s. 113-114.

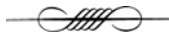
¹⁵ Obowiązujące od 17.07.2010 r.

¹⁶ Stanowisko takie przyjął Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (d. Europejski Trybunał Sprawiedliwości) w orzeczeniu z 13.04.2010 r. w sprawie C-91/08.

wało, że istotą koncesji na roboty było wyłącznie prawo do korzystania z obiektu budowlanego, albo takie prawo wraz z płatnością koncesjodawcy, podczas gdy w praktyce istotą koncesji na roboty budowlane jest wyłącznie prawo do eksploatacji obiektu budowlanego, w tym pobierania pożytków, albo takie prawo wraz z płatnością koncesjodawcy. Taki właśnie zapis znajduje się teraz w ustawie.

Analogiczna zmiana została wprowadzona w definicji koncesji na usługi, która była określona jako wyłączone prawo korzystania z usługi przez koncesjonariusza, podczas gdy w rzeczywistości było nią prawo do wykonywania usług, w tym pobierania pożytków, czyli dochodów z tytułu świadczenia tych usług osobom trzecim.

Marcin Jędrasik
naczelnik Wydziału Systemu i Analiz Prawnych
w Departamencie Przygotowania Projektów Indywidualnych
Ministerstwa Rozwoju Regionalnego,
doktorant w Zakładzie Nauki Administracji
Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego



USTALENIA NIEKTÓRYCH KONTROLI

Wojciech Cegielski
Jan Kołtun

OPIEKA NAD MATKĄ I NOWORODKIEM W SZPITALACH PUBLICZNYCH

Jednym z istotnych czynników wpływających na świadomą decyzję kobiety o potomstwie jest troska o stworzenie właściwej opieki lekarskiej w okresie ciąży i pierwszych miesiącach po porodzie. Jak wygląda sytuacja w polskich szpitalach publicznych, pokazują wyniki kontroli NIK, przeprowadzonej w drugiej połowie 2009 r.¹ w 43 samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej. Ocenie została poddana ich działalność w zakresie sprawowania opieki nad matką i noworodkiem, głównie w odniesieniu do funkcjonowania trójstopniowego systemu opieki perinatalnej, polegającej między innymi na współdziałaniu szpitali o różnych poziomach referencyjnych (czyli placówek należących do różnych kategorii ze względu na specjalizację lub zakres świadczonych usług). Badano stan i kwalifikacje personelu medycznego, organizację udzielania świadczeń, wyposażenie w sprzęt i aparaturę medyczną, zapewnienie realizacji wybranych procedur medycznych, a także spełnienie warunków, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia oddziałów położniczych i noworodkowych.

Program poprawy opieki perinatalnej w Polsce² – opracowany w połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku na zlecenie ówczesnego ministra zdrowia

¹ Por. *Informacja o wynikach kontroli opieki nad matką i noworodkiem w oddziałach położniczych i neonatologicznych*, NIK, marzec 2010 r., nr ewid. 05/2010/P9/166/LPO.

² Por. *Program poprawy opieki perinatalnej w Polsce*, Ośrodek Wydawnictw Naukowych, Poznań 1995; *Program poprawy opieki perinatalnej w Polsce*, wydanie III, Ośrodek Wydawnictw Naukowych, Poznań 1998. W 1998 r. programem były już objęte wszystkie regiony Polski. Program uwzględniał nie tylko określenie warunków, jakie muszą spełniać szpitale poszczególnych stopni referencyjnych, ale też zasady ich współdziałania i komunikowania się, szkolenia personelu medycznego i edukacji społeczeństwa.

i opieki społecznej – uwzględniał rozwiązania zastosowane w krajach, które osiągnęły dobre rezultaty w tej dziedzinie. Wedle jego założeń organizacyjnych, pierwszy poziom opieki perinatalnej stanowi zapewnienie opieki nad fizjologicznie przebiegającą ciążą, porodem i położeniem oraz zdrowym noworodkiem, a także krótkotrwałej opieki w wypadku niespodziewanie występującej patologii. Drugi poziom obejmuje opiekę nad wypadkami patologii średniego stopnia, a trzeci – najcięższą patologię. Ówczesnie program ten uwzględniał powoływanie regionalnych oraz ponadregionalnych ośrodków opieki perinatalnej, wskazywał zadania w zakresie opieki ambulatoryjnej i przewidywał pisemne porozumienia dotyczące współpracy między ośrodkami o różnych poziomach referencyjnych. Program ten nie jest aktualnie obowiązującą normą zawodową, choć jego podstawowe rozwiązania funkcjonują. Powrót do idei trójstopniowej opieki perinatalnej został zasygnalizowany w Narodowym Programie Zdrowia na lata 2007–2015, przez wskazanie konieczności jego unowocześnienia. Podejmowane w tym zakresie działania mają na celu dalsze zmniejszanie liczby urodzeń martwych i zgonów noworodków we wczesnym okresie poporodowym (do 6 dni po porodzie).

Współczynnik umieralności okołoporodowej w Polsce w latach 1999–2007 zmalał w tym okresie z 10,8‰ do 7,9‰; w 2008 r. wyniósł 7,6‰. Jego najwyższe wartości odnotowano w województwach: dolnośląskim (9,3‰), śląskim (8,5‰) oraz warmińsko-mazurskim i wielkopolskim (8,2‰). Najniższe były w województwach: świętokrzyskim (6,5‰), małopolskim (6,6‰) i mazowieckim (6,7‰). Znacząco poprawiły się też inne wskaźniki. W latach 1999–2008 wskaźnik martwych urodzeń zmniejszył się z 6,2‰ do 4,7‰, a wskaźnik zgonów niemowląt w wieku od 7 do 27 dnia życia – z 1,7‰ do 1‰³.

Organizacja opieki nad matką i noworodkiem

Ustalone przez Narodowy Fundusz Zdrowia⁴ wymagania, jakim powinny odpowiadać oddziały położnicze i neonatologiczne, z uwzględnieniem ich przyporządkowania do jednego z trzech poziomów referencyjnych, stanowiły dobrą podstawę do kompleksowego uregulowania opieki perinatalnej.

Wymagania te – obejmujące stan i kwalifikacje personelu medycznego, wyposażenie w sprzęt i aparaturę medyczną, zapewnienie realizacji wskazanych

³ *Umieralność okołoporodowa wczesna płodów i noworodków – Polska rok 2008 oraz w latach 1999–2008*, Instytut Matki i Dziecka, Warszawa, lipiec 2009 r.

⁴ Zarządzenie nr 93/2008/DSOZ prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z 22.10.2008 r. w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów w rodzaju: leczenie szpitalne, opubl. w „Biuletynie Informacji Publicznej” NFZ.

badań, organizację udzielania świadczeń oraz inne warunki – są jednak tylko częścią wspomnianego wcześniej programu opieki perinatalnej w Polsce. Kolejne zmiany finansowania świadczeń zdrowotnych nie uwzględniały w pełnym zakresie jego założeń. W okresie kontroli nie były realizowane niektóre elementy tego programu⁵, a przede wszystkim nie ustanowiono zasad współpracy między szpitalami poszczególnych poziomów referencyjnych w zakresie przekazywania pacjentek oraz noworodków. Warunki i wymagania określone w zarządzeniu nr 93/2008 NFZ (dalej: „zarządzenie nr 93”) nie były więc kompletne. Przeniesienie jego zapisów do rozporządzenia w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu leczenia szpitalnego⁶, obowiązującego już po okresie objętym kontrolą, również nie rozwiązało problemu kompleksowej regulacji przedmiotowej materii.

Mimo braku kompleksowych zasad, ordynatorzy oddziałów kontrolowanych szpitali oceniali jako zadowalającą współpracę między szpitalami. Jednak w oddziałach położniczych 12 skontrolowanych szpitali pierwszego i drugiego poziomu (33%) wystąpiły trudności w przekazywaniu pacjentek do szpitali wyższych poziomów referencyjnych, głównie z powodu okresowego braku miejsc lub wolnych stanowisk intensywnej terapii noworodków.

Jeszcze większe trudności występowały w przekazywaniu noworodków do oddziałów neonatologicznych odpowiedniego poziomu; stwierdzono je w 15 szpitalach (42%). Przyczynami narastających problemów były głównie: niewystarczająca liczba stanowisk intensywnej terapii noworodków, ograniczone możliwości izolowania pacjentów przebywających wcześniej w innych szpitalach, zbyt mała liczba karetek sanitarnych przeznaczonych wyłącznie do przewożenia noworodków.

Według opinii wojewódzkich konsultantów w dziedzinie położnictwa i ginekologii oraz neonatologii⁷, system trójstopniowej opieki perinatalnej jest dobrym rozwiązaniem organizacyjnym, które należy rozwijać i udoskonalać, a przede wszystkim wesprzeć finansowo. Konsultanci zwracali uwagę na następujące problemy, które – ich zdaniem – powinny być rozwiązane:

– usankcjonowanie trójstopniowego systemu opieki perinatalnej aktem prawnym odpowiedniej rangi;

⁵ Program ten obejmował m.in. rozwiązania w zakresie wymagań budowlanych dla oddziałów położniczych i noworodkowych, dokumentacji opieki perinatalnej, nadzoru ordynatorskiego, usług ponadregionalnych, transportu, łączności i telekomunikacji, szkolenia.

⁶ Rozporządzenie ministra zdrowia z 29.08.2009 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu leczenia szpitalnego (DzU nr 140, poz. 1143, ze zm.).

⁷ Są to opinie uzyskane w trakcie kontroli NIK oraz zawarte w raportach składanych wojewodom w 2008 r., uzyskane w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

- rozważenie likwidacji, głównie ze względów ekonomicznych, oddziałów położniczych, w których liczba przyjętych porodów rocznie nie przekracza 600;
- zaprzestanie łączenia oddziałów noworodkowych z oddziałami pediatrycznymi;
- unowocześnienie (uzupełnienie, wymiana na nowy) sprzętu będącego wyposażeniem oddziałów położniczych i noworodkowych, głównie drugiego i trzeciego poziomu referencyjnego;
- zwiększenie liczby stanowisk intensywnej terapii noworodków;
- ustalenie przejrzystych kryteriów (nie tylko sprzętowo-aparaturowych i kadrowych) koniecznych do spełnienia przez oddziały poszczególnych poziomów referencyjnych;
- zapewnienie sprawnego systemu komunikowania się pomiędzy szpitalami różnych poziomów referencyjnych w celu dokonywania niezbędnych uzgodnień dotyczących przekazywania kobiet ciężarnych i noworodków;
- usprawnienie funkcjonowania transportu sanitarnego noworodków; umożliwienie przewozu specjalistycznymi karetkami przedwcześnie urodzonych dzieci w wieku powyżej 28 dnia życia;
- podjęcie działań w celu zwiększenia liczby lekarzy specjalistów neonatologów i położników;
- odbiurokratyzowanie procedur finansowania zrealizowanych świadczeń zdrowotnych przez oddziały pierwszego i drugiego poziomu referencyjnego, których nie przewidywały umowy z NFZ;
- podjęcie działań zmierzających do poprawy podstawowej opieki ambulatoryjnej nad kobietami w ciąży, w celu zapewnienia terminowej diagnostyki, uświadomienia pacjentkom możliwych zagrożeń związanych z ciążą i konieczności zgłaszania się do szpitala we właściwych terminach.

Uwzględnienie tych propozycji usprawniłoby – zdaniem NIK – funkcjonowanie trójstopniowej opieki perinatalnej. Na przykład w województwie podlaskim, za sprawą konsultanta wojewódzkiego w dziedzinie neonatologii, funkcjonuje od trzech lat system codziennego zgłaszania wolnych miejsc w oddziałach intensywnej opieki noworodkowej. Informacja o wolnych miejscach jest dostępna dla wszystkich zainteresowanych (w tym dla stacji pogotowia ratunkowego i izb przyjęć). Jest to przykład wprowadzenia dobrej praktyki zawodowej. Z kolei konsultant województwa mazowieckiego do spraw neonatologii zwróciła uwagę, że najpoważniejszy problem na Mazowszu to starzejąca się lekarska kadra neonatologów. Brak zainteresowania tą specjalizacją ze strony młodych lekarzy może być spowodowany brakiem takiej domeny w innych krajach Europy. Dlatego konsultant poddała pod rozagę przywrócenie neonatologii jako subspecjalizacji pediatrii.

Warunki udzielania świadczeń w oddziałach położniczych i noworodkowych

Stan i kwalifikacje personelu medycznego

Zgodnie z zarządzeniem nr 93, w oddziałach noworodkowych pierwszego poziomu referencyjnego ordynator lub osoba kierująca oddziałem powinna być specjalistą w dziedzinie neonatologii. W oddziałach drugiego i trzeciego poziomu na 20 łóżek noworodków powinien być dodatkowo zatrudniony neonatolog.

Według stanu na 31 marca 2009 r., w 2 szpitalach pierwszego poziomu (9%) nie był zatrudniony żaden neonatolog, zaś w 3 szpitalach drugiego poziomu (21%) pracował tylko jeden, mimo że obsada powinna składać się co najmniej z dwóch. Było to wynikiem braków kadrowych wśród lekarzy tej specjalności.

Niewystarczająca liczba lekarzy położników i ginekologów nie pozwalała zapewnić opieki lekarskiej w zakresie wynikającym z zarządzenia nr 93, a więc stałej obecności lekarzy tych specjalności w miejscu udzielania świadczeń zdrowotnych (czyli w oddziale szpitalnym). Nieprawidłowości, polegające między innymi na pełnieniu dyżurów „na wezwanie telefoniczne”, jak również przez lekarzy bez wymaganych kwalifikacji oraz bez stałej dostępności lekarza anestezjologa, stwierdzono w oddziałach położniczych 9 szpitali (21% skontrolowanych placówek).

W przypadkach odstępstw od wymagań ustalonych przez NFZ i akceptowanych przez środowiska zawodowe – Fundusz uznawał je przy podpisywaniu umów, ponieważ wynikały one z uwarunkowań obiektywnych. Stworzenie zachęt do specjalizowania się lekarzy w dziedzinie położnictwa i ginekologii oraz neonatologii jest zatem pilną koniecznością. Zaznaczyć trzeba, że minister zdrowia dopiero w 2009 r. uznał neonatologię za specjalizację priorytetową⁸.

Wyposażenie w sprzęt i aparaturę medyczną

Brak sprzętu, który powinien być w wyposażeniu oddziałów położniczych, zgodnie z zarządzeniem nr 93, lub też jego umieszczenie w innych miejscach niż wymagano, stwierdzono w 8 szpitalach (19%). Dotyczyło to głównie kolposkopów i histeroskopów diagnostyczno-operacyjnych.

Szczególną sytuację ujawniono w Szpitalu Specjalistycznym w Wejherowie. W tamtejszym oddziale położniczo-ginekologicznym korzystano ze sprzętu

⁸ Patrz: rozporządzenie ministra zdrowia z 21.05.2009 r. w sprawie uznania dziedzin medycyny za priorytetowe (DzU nr 84, poz. 709).

medycznego użyczono szpitalowi przez Stowarzyszenie „Ad Operam”, w tym z histeroskopu diagnostyczno-zabiegowego z torem wizyjnym, resektoskopu z oprzyrządowaniem, łóżek porodowych i łóżek szpitalnych. Postanowienia umowy użyczenia – zobowiązujące szpital do natychmiastowego zwrotu przedmiotu użyczenia gdy stanie się on stowarzyszeniu potrzebny – stwarzały zagrożenie nagłej utraty możliwości udzielania świadczeń zdrowotnych. Dodać należy, że wymienione stowarzyszenie pobierało opłaty od pacjentek oddziału położniczego z tytułu korzystania przez nie z pokoi jednoosobowych z możliwością przebywania z noworodkiem i najbliższymi, a ze środków tych kupowano między innymi aparaturę medyczną użyczaną szpitalowi. Takie relacje między oddziałem szpitala a stowarzyszeniem, którego prezesem był ordynator oddziału, należy uznać za patologiczne; przede wszystkim jednak wskazane postanowienia umowy nie zabezpieczały interesów szpitala.

Niedostatek wyposażenia w sprzęt i aparaturę medyczną – w stosunku do wymagań stawianych przez NFZ – stwierdzono w oddziałach noworodkowych 15 kontrolowanych szpitali (35%). Dotyczyło to głównie pomp infuzyjnych. Jednak zdaniem ordynatorów, liczba pomp znajdujących się w szpitalach (nie tylko w oddziałach noworodkowych) zabezpieczała niezbędne potrzeby (na minimalnym poziomie), a brak środków finansowych ograniczał dalsze zakupy sprzętu.

Istotnym elementem medycznego wyposażenia oddziałów noworodkowych były stanowiska intensywnej terapii. Narodowy Fundusz Zdrowia określił ich wymaganą liczbę dla oddziałów drugiego oraz trzeciego poziomu – odpowiednio: co najmniej dwa i jednocześnie co najmniej jedno na 800 noworodków leczonych rocznie oraz cztery i jednocześnie co najmniej jedno na 250 noworodków leczonych w ciągu roku. Warunku tego nie spełniały 2 szpitale (10%): szpital wojewódzki w Białymstoku oraz Szpital im. Stefana Żeromskiego w Krakowie. Mimo że w pozostałych placówkach normy te były zachowane, niewystarczającą liczbę stanowisk intensywnej terapii noworodków uznawano za istotne ograniczenie możliwości przekazywania tych wymagających specjalistycznej terapii. Wnioskować z tego można, że wymagania ustalone przez NFZ w tym zakresie nie odpowiadają rzeczywistym potrzebom. Dodać należy, że w stosunku do 2008 r., w I kwartale 2009 r. liczba takich stanowisk w kontrolowanych szpitalach pierwszego poziomu referencyjnego nie zmieniła się, a w oddziałach drugiego i trzeciego poziomu zwiększyła się odpowiednio z 37 do 38 i z 50 do 52.

Aparatura i sprzęt medyczny wykorzystywane do udzielania świadczeń zdrowotnych powinny mieć stosowne certyfikaty dopuszczenia do użytku oraz

dokumenty potwierdzające dokonanie przeglądów przez uprawnione podmioty⁹. W 11 szpitalach część sprzętu medycznego i aparatury nie miała stosownych certyfikatów. Dotyczyło to szpitali w Kolnie (18 urzędzeń), Łapach (12 urzędzeń), Bytomiu (m.in. pompy infuzyjne), Wadowicach (40 urzędzeń), Łasku (wszystkie badane przez NIK urzędzenia), Łęczycy (14 urzędzeń), Poddębicach (urzędzenia z lat dziewięćdziesiątych XX wieku), Stargardzie Szczecińskim (wszystkie badane przez NIK urzędzenia) i Sokołowie Podlaskim (8 urzędzeń) oraz szpitala wojewódzkiego w Piotrkowie Trybunalskim (9 urzędzeń) i Szpitala im. M. Madurowicza w Łodzi (wszystkie badane przez NIK urzędzenia). Zaniebdania w przeprowadzaniu udokumentowanych bieżących przeglądów stwierdzono w 16 skontrolowanych szpitalach (37%). Nieprzestrzeganie obowiązku dokonywania okresowych przeglądów aparatury medycznej było tym bardziej naganne, że wymagające tego przepisy mają na celu zapewnienie bezpieczeństwa pacjentek i noworodków. Aparatura jest bowiem użytkowana przez wiele lat, nie ma więc cech nowoczesności.

Według opinii ordynatorów oraz konsultantów wojewódzkich w dziedzinie położnictwa i ginekologii oraz neonatologii, konieczne jest doposażenie oddziałów położniczych i noworodkowych w sprzęt nowej generacji. Ilustracją sytuacji mogą być inkubatory, będące w wyposażeniu oddziałów noworodkowych kontrolowanych szpitali: spośród 400 sztuk co najmniej 144 (36%) użytkowano 10 albo więcej lat.

W każdym oddziale położniczym, zgodnie z zarządzeniem nr 93, powinno być łóżko intensywnej opieki medycznej z wydzielonym stałym dyżurem pielęgniarskim oraz wyodrębniona sala do przeprowadzania zabiegów cesarskiego cięcia. W 5 szpitalach (12%) – w Kolnie, Łapach, Krynicy Zdroju i Wadowicach oraz w wojewódzkim szpitalu w Chełmie – nie zapewniono wymaganych łóżek intensywnej opieki medycznej, a w jednym szpitalu – w Bytomiu, dyżur pielęgniarski nie był organizacyjnie wydzielony. Z kolei w szpitalu w Środzie Wielkopolskiej cesarskie cięcia wykonywano w sali operacyjnej, która nie była wykorzystywana wyłącznie do tych zabiegów. Brak łóżek intensywnej opieki medycznej w oddziałach położniczych usprawiedliwiano możliwością ich zapewnienia, w razie takiej potrzeby, w oddziałach intensywnej terapii.

⁹ Rozporządzenie ministra zdrowia z 6.10.2005 r. w sprawie ogólnych warunków umów o udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej (DzU nr 197, poz. 1643 – obowiązywało do 30.03.2008 r.) oraz § 7 ust. 1 załącznika do rozporządzenia ministra zdrowia z 6.05.2008 r. w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (DzU nr 81, poz. 484).

Dostępność świadczeń związanych z porodem

Przypadki odmowy przyjęcia do szpitala pacjentek zgłaszających się w związku z porodem¹⁰ dotyczyły głównie oddziałów trzeciego poziomu referencyjnego i wynikały z braku miejsc w oddziałach położniczych lub noworodkowych. W każdej takiej sytuacji, uwzględniając aktualny stan zdrowia ciężarnej, zapewniano dostęp do świadczeń w innym zakładzie opieki zdrowotnej.

Zgodnie z art. 65 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej, osobom ubezpieczonym zapewnia się równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej oraz wybór świadczeniodawców spośród tych, którzy zawarli umowy z NFZ. Osoby te mają zatem prawo do bezpłatnych świadczeń medycznych. Publiczny zakład opieki zdrowotnej (ZOZ) może pobierać opłaty od osób ubezpieczonych i innych uprawnionych, jednak tylko wówczas gdy odrębne przepisy przewidują odpłatność za ich udzielenie, stosownie do art. 33-34 ustawy o ZOZ. W odniesieniu do świadczeń zdrowotnych związanych z porodem przepisy takie nie zostały wydane. Pobieranie opłat było natomiast dopuszczalne z tytułu ponoszenia przez ZOZ kosztów związanych ze sprawowaniem dodatkowej opieki pielęgnacyjnej przez osobę bliską lub inną osobę wskazaną przez pacjenta, jak stanowił art. 19 ust. 3-4 ustawy o ZOZ, a obecnie stanowi art. 35 ustawy z 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta¹¹. Na przykład: koszty udziału osoby towarzyszącej pacjentce przy porodzie ponosi pacjentka, przy czym wysokość opłaty ustala kierownik ZOZ, uwzględniając rzeczywiste koszty realizacji prawa do dodatkowej opieki pielęgnacyjnej.

Wbrew przedstawionym zasadom ustawowym, a więc nielegalnie, w 5 szpitalach (12%) oferowano ubezpieczonym pacjentkom odpłatne świadczenia zdrowotne polegające na wykonywaniu znieczulenia zewnątrzoponowego. Dotyczyło to szpitali w Wejherowie (wysokość stawki ustalana indywidualnie pomiędzy pacjentkami a lekarzami, działającymi w ramach indywidualnej praktyki lekarskiej) i Siemianowicach Śląskich (stawka jednostkowa 600-660 zł) oraz szpitali wojewódzkich w Suwałkach (stawka 520 zł) i Radomiu (stawka 300 zł), a także Instytutu Matki i Dziecka w Warszawie (stawka podstawowa 600 zł).

Z naruszeniem ustawowej zasady równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej związanych z porodem w 5 szpitalach (12%) oferowano pacjentkom odpłatny dostęp do oddzielnych pomieszczeń. Korzystanie z wanien do porodu oraz z oddzielnych sal porodowych i poporodowych o tak zwanym podwyższonym

¹⁰ Źródłem tych ustaleń były informacje ordynatorów kontrolowanych oddziałów położniczych.

¹¹ DzU z 2009 r., nr 52, poz. 417, ze zm.

standardzie wiązało się z wniesieniem ustalonej przez szpitale opłaty. Praktyki takie stwierdzono w szpitalu w Kościanie (200 zł za pokój jednoosobowy; w kontrolowanym okresie łączny przychód 8400 zł), w szpitalu wojewódzkim w Radomiu (100-150 zł za pokój jednoosobowy; łączny przychód 33 500 zł) oraz w Specjalistycznym Zespole Opieki Zdrowotnej nad Matką i Dzieckiem w Poznaniu i Instytucie Matki i Dziecka w Warszawie (250 zł za pokój jednoosobowy). Szpital w Bytomiu oferował odpłatną usługę porodu w wannie (300 zł).

Ocena udzielanych świadczeń przez pacjentki oddziałów położniczych

Tylko 5 szpitali (12%) miało certyfikaty akredytacyjne, potwierdzające spełnienie określonych standardów jakości udzielania świadczeń zdrowotnych i funkcjonowania zakładu, uzyskane po dobrowolnym poddaniu się przeglądowi przeprowadzonemu przez wizytatorów ośrodka akredytacyjnego, zgodnie z art. 18c ustawy o ZOZ¹². W większym zakresie szpitale były zainteresowane uzyskaniem potwierdzenia, że stosowany system zarządzania jakością leczenia stacjonarnego jest zgodny z normą ISO 9001:2000 lub ISO 9001:2001. Certyfikaty potwierdzające tę zgodność uzyskało 19 szpitali objętych kontrolą (44%).

Badanie ankietowe przeprowadzone przez NIK wśród pacjentek opuszczających oddziały położnicze miało na celu uzyskanie opinii o warunkach pobytu w szpitalu, w tym o opiece lekarskiej, pielęgniarstwie, jakości otrzymywanych posiłków, organizacji udzielania świadczeń i zagwarantowaniu praw pacjenta. W ankiecie wzięło udział 1279 pacjentek. Najwięcej pozytywnych odpowiedzi udzielono na pytania dotyczące życzliwości i uprzejmości pielęgniarek i lekarzy – 98%. Z czystości pomieszczeń zadowolonych było 97% pacjentek, z załatwiania próśb i wniosków zgłaszanych podczas pobytu w szpitalu 95%, z zagwarantowania prawa do intymności również 95%, ze swobodnego dostępu do lekarza 94%, z udzielanych przed i w trakcie porodu informacji w przystępnej formie i w wystarczającym zakresie 94%. Tylko 77% pacjentek uznało, że posiłki były odpowiedniej jakości. Na pytanie o zmiany, jakie należałoby wprowadzić w działalności oddziałów, pacjentki najczęściej wskazywały: przeprowadzenie remontów sal szpitalnych i sanitariatów, zwiększenie liczby toalet, zainstalowanie klimatyzatorów, zmniejszenie liczby pacjentek w salach (proponowano pokoje jednoosobowe) oraz wymianę i uzupełnienie wyposażenia pomieszczeń (nowe łóżka, dostęp do radia i telewizora, lepsze warunki dla odwiedzających).

¹² Art. 18c został uchylony z dniem 5.06.2009 r. przez art. 2 pkt 2 ustawy z 24.04.2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, ustawę o akredytacji oraz ustawę o konsultantach w ochronie zdrowia (DzU nr 76, poz. 641).

Znikoma liczba skarg dotyczących omawianych świadczeń zdrowotnych oraz wyniki badań ankietowych przeprowadzonych przez NIK wskazują na pozytywną ocenę usług świadczonych przez publiczne szpitale w zakresie położnictwa i neonatologii.

Od stycznia 2008 r. do czerwca 2009 r. do 11 spośród kontrolowanych szpitali (26%) wpłynęło ogółem 21 skarg na działalność oddziałów położniczych i noworodkowych. Dotyczyły one nieodpowiedniego – zdaniem skarżących – zachowania personelu medycznego, błędów popełnianych w toku udzielania świadczeń zdrowotnych oraz przy sporządzaniu dokumentacji związanej z porodem. Liczba skarg była znikoma w porównaniu z liczbą porodów w kontrolowanych szpitalach – 51 347 w 2008 r. i 13 015 w I kwartale 2009 r. Złożone skargi poddano postępowaniom wyjaśniającym, podczas których 7 skarg uznano za zasadne lub częściowo zasadne.

Nadzór nad realizacją świadczeń

Kontrole okresowe działalności oddziałów położniczych i noworodkowych, prowadzone przez organy założycielskie w 2008 r. i I półroczu 2009 r., odbyły się zaledwie w 8 szpitalach (spośród placówek objętych kontrolą NIK) i nie wykazały istotnych nieprawidłowości. W pozostałych szpitalach organy założycielskie nie przeprowadzały kontroli lub nie dotyczyły one oddziałów położniczych i noworodkowych. W ramach nadzoru przedstawiciele organów założycielskich najczęściej analizowali sprawozdania finansowe oraz poniesione wydatki. W świetle art. 67 ustawy o ZOZ i przepisów wykonawczych do niej – ustanawiających między innymi badanie zgodności udzielanych świadczeń lub usług z przyjętymi standardami postępowania i wyposażenia w aparaturę i sprzęt medyczny – zakres kontroli ze strony organów założycielskich był niewystarczający.

Narodowy Fundusz Zdrowia przeprowadził kontrole oddziałów położniczych lub noworodkowych w 9 szpitalach spośród 43 objętych kontrolą NIK, badając realizację umów o udzielanie świadczeń zdrowotnych. Ujawnione w 6 szpitalach odstępstwa od postanowień tych umów dotyczyły rozliczeń udzielonych świadczeń, organizacji dyżurów lekarzy, liczby personelu medycznego, prowadzenia dokumentacji medycznej, pobierania opłat za niektóre świadczenia zdrowotne. Miało to miejsce w Środzie Wielkopolskiej oraz w szpitalach wojewódzkich w Suwałkach, Skierniewicach, Piotrkowie Trybunalskim i Koszalinie, a także w Szpitalu Specjalistycznym im. M. Madurowicza w Łodzi.

W szpitalach kontrolowanych przez NIK konsultanci wojewódzcy w dziedzinie położnictwa i ginekologii oraz neonatologii przeprowadzali kontrole w oddziałach położniczych 5 szpitali (w Dąbrowie Tarnowskiej, Kościanie,

Janowie Lubelskim i Ostrowie Wielkopolskim oraz w wojewódzkim szpitalu w Suwałkach) i w oddziałach noworodkowych również 5 szpitali, nie stwierdzając istotnych nieprawidłowości. Uwagi konsultantów dotyczyły głównie zagadnień merytorycznych związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych, prowadzeniem dokumentacji medycznej, doskonaleniem kadr i wyposażeniem w sprzęt medyczny. Liczbę kontroli dokonywanych przez konsultantów – zdaniem NIK – należy uznać za niewystarczającą.

W okresie objętym badaniami NIK państwowi powiatowi albo wojewódzcy inspektorzy sanitarni przeprowadzali kontrole we wszystkich oddziałach położniczych i noworodkowych szpitali zbadanych przez NIK. W 16 szpitalach nie ujawnili nieprawidłowości w stanie sanitarno-porządkowym. W pozostałych stwierdzili uchybienia i nieprawidłowości dotyczące warunków higieniczno-sanitarnych oraz odstępstwa od wymagań, jakim powinien odpowiadać personel medyczny, a także sprzęt i pomieszczenia, w których udzielane były świadczenia.

Organy założycielskie kontrolowanych szpitali nie wywiązywały się z ustawowego obowiązku nadzoru nad zakładami opieki zdrowotnej, polegającego na corocznej kontroli podległych placówek. Tylko w 8 jednostkach, spośród objętych kontrolą NIK, organy założycielskie sprawdzały dostępność udzielanych świadczeń oraz stan wyposażenia w aparaturę i sprzęt medyczny w oddziałach położniczych i noworodkowych.

Konsultanci wojewódzcy w dziedzinie położnictwa i ginekologii oraz neonatologii w niewielkim zakresie bezpośrednio kontrolowali dostępność świadczeń w zakładach opieki zdrowotnej w danym województwie oraz wyposażenie w aparaturę i sprzęt medyczny. W 2008 r. i w I kwartale 2009 r. kontroli poddano oddziały położniczo-ginekologiczne i noworodkowe 6 szpitali (spośród objętych kontrolą NIK). Uwagi konsultantów dotyczyły najczęściej niepoprawnego prowadzenia dokumentacji medycznej oraz zagadnień organizacyjnych. Podmiotowy zakres kontroli prowadzonych przez konsultantów NIK uznała za niewystarczający.

Podsumowanie

Kwalifikowanie oddziałów położniczych i noworodkowych do jednego z trzech poziomów referencyjnych odbywało się na podstawie kryteriów ustalonych przez Narodowy Fundusz Zdrowia, uwzględniających zasoby kadrowe, wyposażenie w sprzęt medyczny oraz spełnienie innych wymagań związanych z funkcjonowaniem tych oddziałów. Najwyższa Izba Kontroli uznała, że była to niewystarczająca podstawa formalna do zapewnienia sprawnego funkcjonowania trójstopniowego systemu opieki perinatalnej, rekomendowała zatem kompleksowe uregulowanie jego zasad w ustawie, wraz z ustanowieniem standardów opieki

okołoporodowej. Minister zdrowia powinien wystąpić z szybką inicjatywą w tej sprawie.

Ponadto bardzo pożądanym jest umożliwienie uzyskiwania specjalizacji w dziedzinie neonatologii i położnictwa przez większą liczbę lekarzy. Również w tej kwestii minister zdrowia oraz konsultanci krajowi i wojewódzcy powinni podjąć niezwłocznie działania organizacyjne.

Wyniki kontroli NIK wskazują na konieczność zapewnienia szpitalom wyposażenia oddziałów położniczych i noworodkowych w bardziej nowoczesny sprzęt i aparaturę medyczną. Szczególnie ważne jest też utworzenie większej liczby stanowisk intensywnej terapii noworodków w oddziałach szpitali drugiego oraz trzeciego poziomu referencyjnego.

Organy założycielskie oraz Narodowy Fundusz Zdrowia powinny egzekwować realizowanie ustawowej zasady równego dostępu do świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych, nie dopuszczając do pobierania od osób ubezpieczonych dodatkowych opłat za usługi związane z leczeniem. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, dopuszczalne jest jedynie pobieranie opłat za dodatkową opiekę pielęgnacyjną, która nie ma charakteru świadczeń zdrowotnych. Wprowadzenie opłat za wybrane, dodatkowe świadczenia zdrowotne związane z opieką nad matką i noworodkiem wymaga zmian legislacyjnych, a szczególnie ustawowego wskazania tych świadczeń i sposobu ustalania wysokości opłat. Odpłatność nie może przy tym ograniczać – wynikającego z Konstytucji RP – prawa równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Wojciech Cegielski

doradca techniczny w Delegaturze NIK w Poznaniu

Jan Kołtun

dyrektor Delegatury NIK w Poznaniu

Jan Piróg

RESTRUKTURYZACJA KRAJOWEJ SPÓŁKI CUKROWEJ SA

W ostatnich latach światowa produkcja cukru znacznie przewyższała jego spożycie. W konsekwencji w roku obrotowym 2007/2008 (od 1 października 2007 r. do 30 września 2008 r.) zapasy cukru na światowym rynku wzrosły do 86,2 mln ton, co stanowiło 55,8% rocznej światowej konsumpcji tego produktu. Rezerwy te były o 22,1 mln ton większe niż w poprzednim sezonie. Tak duża nadwyżka powstała w wyniku spadku popytu na cukier, szczególnie w Europie. W celu jej zmniejszenia Komisja Europejska (KE) wprowadziła od 1 lipca 2006 r. – w ramach reformy wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru – rozwiązania zachęcające producentów cukru do dobrowolnej rezygnacji z przyznanego limitu produkcji (tak zwanych kwot produkcyjnych). Polegały one na zwolnieniu producentów z części opłaty restrukturyzacyjnej, a także zastosowaniu dodatkowej płatności dla plantatorów buraków cukrowych, którzy zmniejszyli dostawy tego surowca w wyniku redukcji produkcji cukru. Źródło finansowania reformy stanowiły opłaty restrukturyzacyjne i produkcyjne, wnoszone przez producentów cukru. Za każdą tonę wyprodukowanego cukru, w ramach otrzymanego limitu produkcyjnego, producenci cukru wnosili w latach obrotowych 2006/2007, 2007/2008 i w 2008/2009 opłatę restrukturyzacyjną kolejno w wysokości: 126,40 euro, 173,80 euro i 113,30 euro oraz opłatę produkcyjną – liczoną od kwoty otrzymanego limitu produkcyjnego niezależnie od wielkości faktycznej produkcji cukru – w kwocie 12,64 euro/tonę w roku obrotowym 2005/2006, a następnie po 12 euro/tonę, począwszy od roku obrotowego 2007/2008.

Do podstawowych aktów prawnych regulujących funkcjonowanie sektora cukru w Unii Europejskiej (UE) należy przede wszystkim rozporządzenie Rady

(WE) nr 318/2006 z 20 lutego 2006 r. w sprawie wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru¹, zastąpione od 1 października 2008 r. rozporządzeniem (WE) nr 1234/2007 z 22 października 2007 r. ustanawiającym wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych², a także rozporządzenie Rady (WE) nr 320/2006 z 20 lutego 2006 r. ustanawiające tymczasowy system restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego we Wspólnocie i zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1290/2005 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej³.

Kluczowym krajowym aktem prawnym regulującym rynek cukru w Polsce jest ustawa z 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych⁴. Odpowiedzialność za jego organizację ponosi minister rolnictwa i rozwoju wsi, natomiast wykonywanie zadań związanych z restrukturyzacją przemysłu cukrowniczego, a także realizacją wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru, określonej przepisami unijnymi, powierzono Agencji Rynku Rolnego.

Celem wprowadzenia od 1 lipca 2006 r. reformy wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru było, poza ograniczeniem w krajach UE produkcji cukru o 5-6 mln ton, obniżenie ceny buraków i cukru oraz usytuowanie uprawy buraków i produkcji cukru w najbardziej konkurencyjnych regionach Unii. W związku z niższą od planowanej dobrowolną redukcją kwot produkcyjnych do końca roku obrotowego 2007/2008, Komisja Europejska znowelizowała przepisy, wprowadzając w 2007 r. system dodatkowych zachęt finansowych dla producentów cukru i plantatorów buraków cukrowych oraz tak zwaną inicjatywę plantatorską, czyli możliwość bezpośredniego składania przez plantatorów wniosków o pomoc z Funduszu Restrukturyzacji, nawet bez zgody producenta cukru, któremu dostarczali surowiec. W takim wypadku producent miałby nie tylko zmniejszony odpowiednio limit produkcji cukru, lecz w skrajnej sytuacji utraciłby jeszcze prawie 3/4 środków wypłacanych w formie pomocy restrukturyzacyjnej. Dla przykładu: w razie zrzeczenia się przez plantatorów uprawy buraków w ilości odpowiadającej produkcji 100 tys. ton cukru, producent cukru utraciłby blisko 54 mln euro.

Rezultatem wprowadzenia tych zmian było przyspieszenie dobrowolnej redukcji kwot produkcyjnych cukru. W efekcie unijni producenci zrezygnowali

¹ DzUUE L.06.58.1.

² DzUUE L.07.299.1.

³ DzUUE L.06.58.42.

⁴ DzU z 2007 r., nr 231, poz. 1702, ze zm.

w roku obrotowym 2008/2009 z 27,3% (5512 tys. ton) przysługujących im kwot produkcyjnych, w tym producenci polscy z 20,7% (366,9 tys. ton). Po rezygnacjach kwoty produkcyjne cukru w Unii wyniosły łącznie 13 468,8 tys. ton, w tym w Polsce 1405,6 tys. ton. Pod względem wielkości przyznanego limitu produkcji cukru Polska zajmowała trzecie miejsce z 10,4% udziałem w rynku UE. Większym niż Polska udziałem dysponowały Francja (25,8%) i Niemcy (21,9%), mniejszym między innymi Wielka Brytania (7,9%), Holandia (6%), Belgia (5,1%), Włochy (3,8%) oraz Hiszpania (3,7%). Rynek cukru w Polsce został rozdzielony pomiędzy pięciu producentów. Ich udziały w krajowym rynku cukru w roku obrotowym 2008/2009 wynosiły: Krajowa Spółka Cukrowa SA (39,1%), Südzucker Polska SA (25,03%), Pfeifer & Langen Polska SA (15,66%), BSO Polska SA (10,78%) oraz Nordzucker Polska SA (9,43%).

Cel i zakres kontroli

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w 2009 r. z własnej inicjatywy kontrolę restrukturyzacji Krajowej Spółki Cukrowej SA (dalej w skrócie: KSC SA lub Spółka)⁵. W marcu 2009 r. sejmowa Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi zleciła NIK kontrolę realizacji rozporządzeń Rady WE, dotyczących reformy rynku cukru oraz przepisów szczególnych w zakresie dobrowolnej redukcji kwot cukrowych w Polsce w 2008 r. Posłów interesowała kwestia rezygnacji producentów cukru z limitów produkcyjnych. Zarzucano ministrowi rolnictwa i rozwoju wsi dopuszczenie do dobrowolnej rezygnacji przez KSC SA z kwoty produkcyjnej. Mając powyższe na względzie, kontrola NIK koncentrowała się wokół działalności Krajowej Spółki Cukrowej SA, związanej z jej restrukturyzacją oraz wywiązywania się Polski z obowiązków wynikających z regulacji rynku cukru w Unii Europejskiej.

Celem kontroli była ocena działań KSC SA i ministra Skarbu Państwa związanych z restrukturyzacją Spółki, w tym rezygnacji z kwot cukrowych, prawidłowości dokonanego wyboru cukrowni przeznaczonych do wygaszenia produkcji oraz zagospodarowania majątku likwidowanych cukrowni. Ocenie poddano także działania ministra rolnictwa i rozwoju wsi oraz Agencję Rynku Rolnego (dalej: Agencja) w zakresie wywiązywania się z obowiązków nałożonych przepisami UE, dotyczących regulacji rynku cukru.

⁵ Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji Krajowej Spółki Cukrowej SA, nr ewid. 185/2009/P09046/KGP, NIK, maj 2010 r.

Ustalenia kontroli

Powstanie Spółki

Krajowa Spółka Cukrowa SA powstała 30 września 2003 r. przez połączenie 23 spółek cukrowych⁶, tworząc centralę oraz 22 oddziały. Pod koniec stycznia 2005 r. KSC SA przejęła kolejne 3 spółki⁷. Proces inkorporacji został zakończony 5 maja 2005 r., postanowieniem Sądu Rejonowego w Toruniu VII Wydział Gospodarczy o wpisaniu do Krajowego Rejestru Sądowego połączenia KSC SA z Cukrownią Szczecin SA. Ponadto KSC SA jest większościowym akcjonariuszem Cukrowni Leśmierz SA.

Zamykanie cukrowni

Ograniczenia wielkości produkcji związane z reformą unijnego rynku cukru wymusiły na producentach zmniejszenie ich potencjału produkcyjnego. Od początku restrukturyzacji KSC SA dokonała tak zwanego wygaszenia produkcji (zaprzestała produkcji cukru) w 20 spośród 27 cukrowni, przy czym w okresie objętym kontrolą, to jest w latach 2004–2009, wygaszono produkcję w 16 cukrowniach.

Najwyższa Izba Kontroli nie zgłaszała zastrzeżeń co do prawidłowości likwidowania poszczególnych cukrowni należących do KSC SA. Te, w których utrzymano produkcję, zostały wyłonione w wyniku analizy przeprowadzonej w grupach regionalnych, utworzonych na podstawie historycznie ustalonych rejonów kontraktacji buraków. Decyzje o wyłączeniu cukrowni z produkcji podejmowane były na podstawie racjonalnych kryteriów, w tym: lokalizacji (chodziło o minimalizowanie promienia dowozu buraków cukrowych, a w związku z tym zmniejszenie kosztów pozyskiwania surowca), aktualnej zdolności przerobowej cukrowni, a także oceny technicznej i ekonomicznej możliwości jej rozwoju. Wyłączone z produkcji cukrownie charakteryzowały się położeniem na skraju rejonów plantacyjnych oraz dobowym przerobem buraków wynoszącym średnio w latach 2001–2003 r. od 1,9 tys. ton (Cukrownia Opole Lubelskie) do 3,8 tys. ton (Cukrownia Sokołów), podczas gdy najlepsza pod tym względem Cukrownia Krasnystaw mogła przerabiać około 7 tys. ton buraków na dobę.

⁶ Cukrowni: w Borowiczkach, Brześciu Kujawskim, Częstocicach, Dobrzelinie, Janikowie, Klemsowie, Krasnymstawie, Kruszwicy, Lublinie, Łapach, Malborku, Nowej Wsi, Nakle, Nowym Stawie, Opolu, Ostrowach, Rejowcu, Sokołowie, Werbkowicach, Wozuczynie i Żninie oraz Cukrowni Toruńskich SA i Fabryki Cukru w Tucznie SA.

⁷ Cukrownie w Gryficach, Kluczewie i Pruszczu Gdańskim.

Zastrzeżenia NIK dotyczyły natomiast nieopracowania docelowego modelu funkcjonowania Spółki. Racjonalność postępowania wymagała, aby w sytuacji przewidywanej i nieuchronnej likwidacji większości cukrowni bądź zaprzestania w nich produkcji, decyzje inwestycyjne były poprzedzone stosownymi rozstrzygnięciami co do dalszego ich funkcjonowania. Analizę, mającą na celu dokonanie wyboru optymalnego wariantu restrukturyzacji i ekonomicznej opłacalności kontynuacji produkcji cukru w istniejących cukrowniach, Spółka przedstawiła dopiero w styczniu 2008 r., czyli przed podjęciem decyzji o likwidacji Cukrowni Lublin. W badanym okresie następujące po sobie zarządy KSC SA aż siedmiokrotnie zmieniały plany restrukturyzacji, co stwarzało dla Spółki zagrożenie, że podejmowane decyzje inwestycyjne okażą się nietrafne, a przez to niegospodarne. Brak rozstrzygnięć w tym zakresie stanowił główną przyczynę błędnych decyzji inwestycyjnych oraz generowania znacznych kosztów utrzymania cukrowni, w których zaprzestano produkcji cukru. W latach 2004–2008 Spółka przeznaczyła ponad 50 mln zł na inwestycje w cukrowniach: Brześć Kujawski, Lublin i Łapy, zaś na początku 2008 r. podjęła decyzję o ich likwidacji. W okresie półtora roku od likwidacji Cukrowni Łapy KSC SA zdołała odzyskać kosztem 1,3 mln zł urządzenia o wartości 7,6 mln zł, stanowiące 30,5% poniesionych nakładów. Koszty utrzymania cukrowni, w których zaprzestano produkcji, wyniosły w badanym okresie 433,4 mln zł.

Kosztowna optymalizacja zatrudnienia

W latach 2004–2009 KSC SA zmniejszyła zatrudnienie o 2403 osoby, to jest o 58,9%. Spółka obrała jednak kosztowną drogę optymalizacji zatrudnienia, polegającą na stosowaniu zachęt – głównie w formie odpraw pieniężnych – do dobrowolnej rezygnacji przez pracowników z zatrudnienia w cukrownictwie. Zarząd KSC SA nie wypracował jednak na początku procesu restrukturyzacji Spółki stabilnych zasad wypłacania odpraw dla zwalnianych pracowników. Warunki tego rodzaju zwolnień były negocjowane z przedstawicielami związków zawodowych dopiero w trakcie podejmowania decyzji o likwidacji konkretnej cukrowni. W sumie zawarto kilkanaście odrębnych porozumień w formie zakładowych układów zbiorowych pracy oraz tak zwanych programów dobrowolnych odejść. Poniesione w badanym okresie koszty odpraw wyniosły łącznie 187,2 mln zł i miały największy udział w kosztach ogólnego zarządu. W roku obrotowym 2004/2005 stanowiły one 0,01%, natomiast w 2007/2008 – aż 30%. Blisko 1/4 kosztów odpraw pracowniczych została sfinansowana środkami pochodzącymi z dokapitalizowania Spółki przez Skarb Państwa.

Konsekwencją doraźnych porozumień było wypłacanie coraz większych odpraw w kolejnych latach obrotowych. W latach 2004/2005, 2005/2006, 2006/2007 średnie odprawy wyniosły 68,3 tys. zł, zaś w kolejnych dwóch (2007/2008 i 2008/2009) wzrosły do 84,8 tys. zł (o 24,2%). Znaczne różnice wystąpiły także pomiędzy wysokością odpraw wypłacanych w poszczególnych cukrowniach, zarówno likwidowanych, jak i kontynuujących produkcję cukru. Średnie odprawy w likwidowanych cukrowniach mieściły się w przedziale od 52,6 tys. zł – w Cukrowni Nowy Staw do 87,1 tys. zł – w Cukrowni Lublin. W cukrowniach, w których kontynuowano produkcję, różnice te były jeszcze większe. Zwolnieni pracownicy Cukrowni Dobrzelin otrzymali średnio po 44,4 tys. zł, zaś w Cukrowni Nakło aż po 94,3 tys. zł. Ponadto każdy z pracowników, w tym także zwolnieni, otrzymali pakiety akcji KSC SA. Średnia wielkość tych pakietów, liczona według wartości księgowej akcji, wynosiła 17,1 tys. zł.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że wypłata tak wysokich odpraw, zwłaszcza w sytuacji angażowania w istocie również środków publicznych, nie znajdowała dostatecznego uzasadnienia. Zachęty stwarzane niektórym grupom pracowniczym, związane z procesami restrukturyzacji gospodarki, stosowano zarówno wcześniej, jak i później. Ich wysokość była jednak znacząco mniejsza. Dla przykładu, w latach 1998–2002 wypłacono górnikom odchodzącym z pracy odprawy średnio po 46,9 tys. zł, zaś średnie odprawy wypłacone stoczniovcem w 2009 r. wyniosły 41,5 tys. zł na osobę.

Redukcja kwot produkcyjnych cukru

Zgodnie z nowelizacją przepisów, wprowadzoną przez Komisję Europejską w 2007 r., producenci cukru byli zobowiązani do zrzeczenia się do końca stycznia 2008 r. kwoty produkcyjnej odpowiadającej 13,5% posiadanego limitu. Dodatkowo, aby otrzymać tak zwaną pomoc restrukturyzacyjną w maksymalnej wysokości, musieli dokonać całkowitego demontażu urządzeń produkcyjnych, niezbędnych do wyprodukowania zrzeczonej ilości cukru. W połowie grudnia 2007 r. KSC SA została poinformowana przez Agencję, że 6373 plantatorów buraków cukrowych związanych ze Spółką zgłosiło chęć oddania kwoty cukru w łącznej ilości 90 122,1 ton. Przyjęcie przez Agencję tego rozwiązania zmniejszyłoby przychody Spółki w postaci wsparcia finansowego o 49,2 mln euro. Mając powyższe na względzie, Najwyższa Izba Kontroli uznała za ekonomicznie uzasadnioną decyzję KSC SA o zrzeczeniu się 91 200,96 ton kwoty produkcyjnej cukru (13,5% posiadanej kwoty produkcyjnej) od roku obrotowego 2008/2009 oraz złożenie wniosku o pomoc restrukturyzacyjną, obejmującego dokonanie całkowitego demontażu urządzeń produkcyjnych w Cukrowni Lublin. Agencja przyjęła

wniosek Spółki, ponieważ dotyczył on zrzeczenia się większej kwoty produkcyjnej od wynikającej z wniosków plantatorów. Rozwiązanie powyższe niesło dla KSC SA także inne znaczące korzyści. Spółka nie tylko zapobiegła dezorganizacji posiadanych obszarów plantacyjnych, lecz również poprawiła ekonomiczną efektywność ich wykorzystania. Zrezygnowała bowiem z rejonu plantacyjnego obsługiwanego przez Cukrownię Łapy – o najgorszych warunkach glebowo-klimatycznych do uprawy buraków cukrowych – oraz rejonu znajdującego się w województwie świętokrzyskim, najbardziej oddalonego od najbliższej Cukrowni Krasnystaw, przy tym o najbardziej rozdrobnionych plantacjach. Zredukowano także limity we wszystkich pozostałych rejonach plantacyjnych, najpierw u plantatorów, którzy złożyli do producenta cukru wnioski o rezygnację z uprawy buraków cukrowych, następnie u plantatorów najbardziej oddalonych od cukrowni i plantatorów mających najmniejsze plantacje w skali danego rejonu.

Ekonomicznie uzasadniona była również decyzja KSC SA o demontażu Cukrowni Lublin. Z przeprowadzonych analiz wynikało bowiem, że dla poprawy rentowności KSC SA należało zaniechać przetwórstwa buraków cukrowych w cukrowniach Łapy i Lublin, które generowały najgorsze wyniki ekonomiczne w Spółce, a z powodu słabego zaplecza surowcowego nie miały także możliwości wydłużenia kampanii cukrowniczej i redukcji kosztów. Istotnym argumentem za likwidacją Cukrowni Lublin było jej położenie w centrum miasta wojewódzkiego, które stwarzało problemy komunikacyjne oraz logistyczne związane z transportem buraków. Nie bez znaczenia było również to, że KSC SA mogła potencjalnie uzyskać najwyższe, spośród wszystkich likwidowanych cukrowni, przychody ze sprzedaży nieruchomości znajdujących się w atrakcyjnej lokalizacji.

Kontrolerzy przeprowadzili wnikliwą analizę kolejnej decyzji KSC SA – w sprawie dobrowolnej rezygnacji z 53 185 ton kwoty cukru od roku obrotowego 2008/2009, ponieważ była ona szeroko kontestowana przez posłów na posiedzeniach sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, podejmując tę decyzję, Zarząd KSC SA kierował się uzasadnionym interesem ekonomicznym Spółki. W korespondencji do KSC SA Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich KE wskazywała bowiem na duże prawdopodobieństwo dalszego przymusowego zmniejszenia limitów produkcyjnych, z uwagi na niższy od planowanego poziom dokonanych do 31 stycznia 2008 r. redukcji kwoty cukru w skali Unii Europejskiej. W piśmie z 3 marca 2008 r. KE przedstawiła możliwość dalszego obniżenia KSC SA kwoty produkcyjnej cukru o 53 185 ton. Ewentualna taka przymusowa redukcja miała nastąpić w 2010 r., lecz już bez rekompensaty w postaci pomocy restrukturyzacyjnej.

Podjęmując decyzję o zrzeczeniu się 53 185 ton kwoty produkcyjnej cukru, KSC SA rozważała likwidację Cukrowni Brześć Kujawski lub Cukrowni Dobrzelin. Wytypowanie pierwszej z nich do całkowitego demontażu oznaczało odstępstwo od przyjmowanych kryteriów stanowiących podstawę rankingu cukrowni, w których ma być wygaszona produkcja, przeprowadzonego przed podjęciem decyzji o likwidacji Cukrowni Lublin. Niemniej jednak NIK podzieliła argumenty Spółki, że decydujące znaczenie miała docelowa struktura produkcyjna, czyli właściwy rozkład zakładów produkcyjnych w obrębie rejonów plantacyjnych. Wobec znacznego zwiększenia w Cukrowni Kruszwica mocy przerobowych, nie było uzasadnienia dla funkcjonowania drugiej cukrowni w tym rejonie. Cukrownie położone na peryferiach regionu centralnego – Nakło i Dobrzelin – właśnie z uwagi na swoją lokalizację miały przewagę nad cukrownią Brześć Kujawski. Bliskie odległości pomiędzy tymi cukrowniami sprawiały, że najbardziej racjonalne było wyłączenie cukrowni, która jest położona pośrodku regionu. W centrum regionu znajdują się dwie cukrownie: Kruszwica i Brześć Kujawski, a porównanie to wskazało na wyłączenie produkcji w cukrowni Brześć Kujawski. Agencja Rynku Rolnego zatwierdziła wniosek KSC SA o udzielenie pomocy restrukturyzacyjnej w wysokości 45,9 mln euro. Łącznie w I kwartale 2008 r. KSC SA zrzekła się 144 385,96 kwoty produkcyjnej cukru, uzyskując wsparcie ze środków unijnych w wysokości 363,5 mln zł.

Demontaż silosu i pakowni cukru w Cukrowni Lublin

Najwyższa Izba Kontroli jako niewystarczające oceniła podejmowane przez KSC SA działania w celu wyłączenia silosu i pakowni cukru w Cukrowni Lublin z obowiązku ich demontażu. Spółka nie wykorzystała istniejących możliwości faktycznego wyłączenia silosu ze struktury Cukrowni Lublin.

We wniosku z 21 stycznia 2008 r., złożonym do Agencji o udzielenie pomocy restrukturyzacyjnej w związku ze zrzeczeniem się 91 200,96 ton kwoty produkcyjnej cukru, wśród obiektów i urządzeń produkcyjnych Cukrowni Lublin przeznaczonych do całkowitego demontażu nie wymieniono silosu i pakowni cukru. Wskutek uwag do tego wniosku, zgłoszonych przez Agencję, KSC SA wprowadziła 29 stycznia 2008 r. korektę planu restrukturyzacji, uwzględniającą demontaż silosu i pakowni cukru. Dokonanie tej korekty oznaczało wzrost kosztów o 15 617 tys. zł. Na kwotę tę składały się koszty demontażu (875 tys. zł), odpisów wartości tych urządzeń (9035 tys. zł) oraz planu społecznego, związanego ze zwolnieniami pracowników (5707 tys. zł).

W listopadzie 2008 r. KSC SA podjęła próbę zmiany planu restrukturyzacji, polegającą na wyłączeniu silosu i pakowni cukru z budynków przeznaczonych

do demontażu. W uzasadnieniu tego wniosku, przesłanego do Agencji, KSC SA stwierdziła, że silos i pakownia cukru stanowią część wyodrębnionej jednostki – Centrum Logistycznego, którego działalność polega na przyjmowaniu i wysyłaniu cukru, przy czym silos i pakownia cukru nie są organizacyjnie powiązane z likwidowaną Cukrownią Lublin. Spółka powołała się na otrzymane z Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich KE pismo z 7 października 2008 r., w którym podano, że Agencja jest uprawniona do oceny, czy wymienione obiekty stanowią elementy ciągu produkcyjnego, czy też mogą być zakwalifikowane jako część odrębnej struktury organizacyjnej, niezwiązanej z Cukrownią Lublin. Agencja poinformowała jednak KSC SA o niewyrażeniu zgody na zmianę planu restrukturyzacji, powołując się na wcześniejsze pismo Dyrekcji Generalnej (z 21 stycznia 2008 r.), zawierające stwierdzenie, że silosy znajdujące się na terenie zakładu należy uznać za część urządzeń produkcyjnych.

W tej kwestii NIK postawiła zarzuty zarówno wobec KSC SA, jak i Agencji. Istniały bowiem realne możliwości wyłączenia wymienionych obiektów i urządzeń w Cukrowni Lublin z demontażu, jeszcze przed złożeniem do Agencji 22 stycznia 2008 r. planu restrukturyzacji; uchwałę w sprawie utworzenia Centrum Logistycznego w Lublinie zarząd Spółki podjął bowiem 30 października 2007 r. Jednak faktycznego wyodrębnienia działki, na której znajdowały się omawiane obiekty, dokonano dopiero 30 września 2008 r.

Odpowiedzialność za niepowodzenie w utrzymaniu w eksploatacji tych obiektów ponosi także Agencja. Zbyt szybko zmieniła bowiem swoje wcześniejsze stanowisko w przedmiotowej sprawie, a następnie zrezygnowała z poparcia wniosku KSC SA o zmianę planu restrukturyzacji. W przesłanej przy piśmie z 6 listopada 2007 r. do Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi interpretacji przepisów Komisji Europejskiej, dotyczących restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego, Agencja twierdziła, że silosy mogły zostać wyłączone z planu demontażu urządzeń produkcyjnych. Stanowisko to Agencja uzasadniła tym, że w art. 4 ust. 1 lit. c rozporządzenia (WE) nr 968/2006 z 27 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad wykonywania rozporządzenia Rady (WE) nr 320/2006 ustalającego tymczasowy system restrukturyzacji przemysłu cukrowniczego we Wspólnocie⁸ wyraźnie wskazano na możliwość dalszego użytkowania urządzeń do pakowania. Z kolei zarówno postanowienia wyżej wymienionego rozporządzenia (WE), jak i rozporządzenia nr 320/2006, wprost nie odnoszą się do silosów, w szczególności nie uznaje się tej budowli za urządzenie produkcyjne. W dalszej części uzasadnienia Agencja twierdziła, że silosy należy potraktować analogicznie jak urządzenia do pakowania, to jest pośrednio związane

⁸ DzUUE L. z 30.06.2006 r., nr 176, s. 32.

z produkcją cukru, gdyż korzystanie z nich nie jest niezbędne do samej produkcji. Zdaniem NIK, Agencja wówczas słusznie uznała, że „pozbawienie możliwości korzystania z silosu przez producenta, który będzie kontynuował produkcję w innych zakładach, będzie stanowiło dodatkowe nieuzasadnione obciążenie finansowe”. Wobec odmiennego zdania, wyrażonego przez Dyрекcję Generalną KE, ARR nie podjęła starań o utrzymanie własnej interpretacji. Agencja nie zwróciła się do KE w celu uzyskania wiążącego stanowiska w odniesieniu do konkretnego przypadku zgłoszonego przez KSC SA.

W związku z negatywną decyzją o wyłączeniu z demontażu silosu w Cukrowni Lublin, KSC SA rozważała jego przeniesienie do innego oddziału Spółki. Wyniki analizy wykazały jednak nieopłacalność takiego przedsięwzięcia. Z wyliczeń Spółki wynikało, że łączny koszt przeniesienia silosu, w zależności od jego lokalizacji oraz stopnia niezbędnej modernizacji wyposażenia, kształtował się w granicach 12-13 mln zł. Przy uwzględnieniu rzeczywistej pojemności silosu, wynoszącej 20 tys. ton, jednostkowy koszt przeniesienia go z Cukrowni Lublin wyniósłby zatem około 600-650 zł na tonę magazynowanego cukru. Tymczasem jednostkowy koszt budowy nowego silosu w przeliczeniu na tonę cukru wyniósłby 574 zł.

Zagospodarowanie zbędnego majątku KSC SA

Działaniem uzasadnionym ekonomicznie była wyprzedaż majątku po likwidowanych cukrowniach. Na sprzedaży środków trwałych Spółka poniosła stratę w kwocie 94,8 mln zł. Zaznaczyć jednak należy, że strata – *de facto* księgową – jakkolwiek wpłynęła na obniżenie poziomu osiąganego wyniku finansowego w poszczególnych latach obrotowych, powstała na majątku zbędnym, a więc kosztownym w utrzymywaniu. Zasadniczy wpływ na poziom tej straty miała sprzedaż i likwidacja budynków i budowli oraz maszyn i urządzeń. Ze sprzedaży środków trwałych w tych dwóch grupach Spółka wykazała stratę w kwocie kolejno 59,6 mln zł i 45,9 mln zł, uzyskując przychody w kwocie kolejno 30,5 mln zł i 27,4 mln zł wobec kosztów ich uzyskania w wysokości odpowiednio 90,1 mln zł i 73,3 mln zł. Relatywnie niewielki zysk osiągnięto ze sprzedaży i likwidacji gruntów (6,9 mln zł) oraz środków transportu (1,9 mln zł). Sprzedaż zbędnych środków trwałych przysporzyła Spółce gotówki w kwocie 88,2 mln zł. NIK zwróciła uwagę na przypadki nieprawidłowości w sprzedaży majątku Spółki. Polegały one na nieprzestrzeganiu przepisów w sprawie sprzedaży majątku, jak też wewnętrznych procedur. Sprzedano 9 nieruchomości w przetargach na podstawie rozbieżnych wycen. W grudniu 2005 r. rzeczoznawca majątkowy oszacował bowiem wartość rynkową tych nieruchomości na kwoty przeciętnie

dwukrotnie niższe od wartości ustalonej przez innego rzeczoznawcę w styczniu 2005 r. Tak rozbieżne operaty szacunkowe powinny stanowić podstawę do wystąpienia do organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych o dokonanie oceny prawidłowości ich sporządzenia. Jak się jednak okazało, sporządzenie ponownej wyceny umożliwiło sprzedaż tych nieruchomości za ceny niższe łącznie o 2634,2 tys. zł, czyli za 40% wartości ustalonych w operacie ze stycznia 2005 r., a także obejście przepisów zakazujących sprzedaży nieruchomości za cenę niższą niż 2/3 wartości ustalonej przez rzeczoznawcę.

Wraz z zatrzymywaniem produkcji cukru w kolejnych cukrowniach rosło obciążenie Spółki kosztami ich utrzymania, a mianowicie z 37,8 mln zł w roku obrotowym 2004/2005 do 118,9 mln zł w 2008/2009. Łącznie wydano na ten cel 433,4 mln zł. O skali kosztów utrzymania likwidowanych cukrowni świadczy to, że stanowiły one 77,8% poniesionych w tym czasie przez Spółkę nakładów inwestycyjnych (557,3 mln zł). W celu obniżenia kosztów utrzymania majątku nieprodukcyjnego Spółka dokonywała redukcji obsługi administracyjno-księgowej oraz wydierżawiała nieruchomości, jednak nie ustrzegła się nieprawidłowości w tym zakresie. Ustalono, że w latach 2007–2009 Cukrownia Łapy wydierżawiła Miastu Sokołów Podlaski nieruchomość fabryczną o powierzchni 12,48 ha po cenie niższej od kosztów jej utrzymania. Miesięczny czynsz był o 212,7 tys. zł niższy od kosztów ponoszonych na utrzymanie tej nieruchomości, a nawet niższy od uiszczanego na rzecz miasta podatku od nieruchomości. Ponadto, wbrew postanowieniom umowy, cukrownia odstąpiła od pobierania opłat z tytułu dostawy mediów do tej nieruchomości, wynoszących od czerwca do sierpnia 2009 r. 25,8 tys. zł. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, KSC SA poinformowała NIK o wyegzekwowaniu od Miasta Sokołów Podlaski należności w kwocie 57,1 tys. zł (za okres od października do grudnia 2009 r.) z tytułu dostawy mediów do nieruchomości. Przez okres 3 lat pozyskane pożytki z tego tytułu powinny wynieść blisko 700 tys. zł.

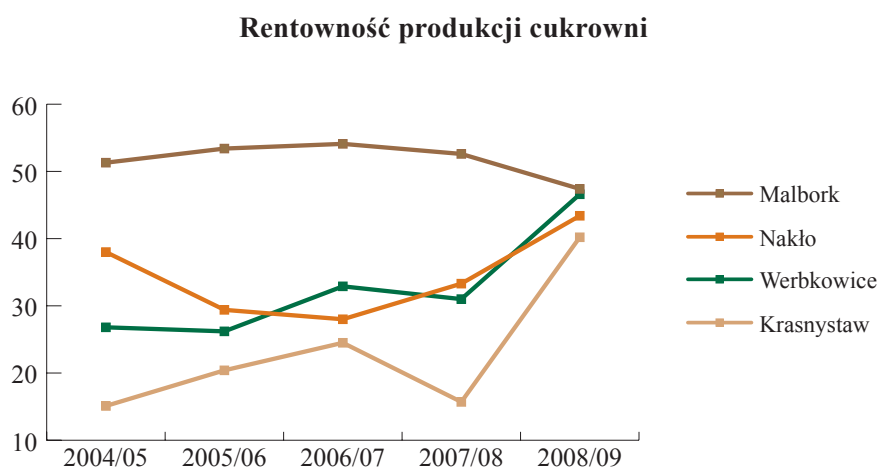
Efekty ekonomiczno-finansowe restrukturyzacji KSC SA

Proces restrukturyzacji KSC SA zaowocował istotną poprawą podstawowych wskaźników ekonomicznej efektywności. W wyniku koncentracji produkcji i przeprowadzonych w latach 2004–2009 inwestycji w siedmiu cukrowniach produkcyjnych, Spółka obniżyła o 34,5% techniczny koszt wytworzenia oraz zwiększyła o 27,7% wydajność pracy. Efektem tych działań był również wzrost zdolności produkcyjnych. Łączna zdolność przerobu buraków tych cukrowni, liczona dla 85-dniowej kampanii, wzrosła w tych latach z 2769,3 tys. ton do 3349 tys. ton, czyli o 20,9%. W szczytowym dla Spółki pod względem wielkości

średnich zbiorów buraków roku obrotowym 2007/2008 średni czas trwania kampanii wydłużył się w porównaniu z rokiem obrotowym 2004/2005 z 69,5 dni do 90,5 dni, to jest o 30,2%. Poprawił się także jeden z istotniejszych mierników efektywności produkcji w przemyśle cukrowniczym, a mianowicie wskaźnik plonu technologicznego⁹. W omawianym okresie wskaźnik ten zwiększył się w Spółce średnio z 6,47 ton/ha do 7,11 ton/ha, czyli o 9,9%.

Efektym dynamiki wzrostu powyższych wskaźników ekonomiczno-produkcyjnych była poprawa wskaźników rentowności produkcji w cukrowniach produkcyjnych. W roku obrotowym 2008/2009, w porównaniu z rokiem 2004/2005, wskaźnik rentowności produkcji zwiększał się w granicach od 5,5 punktu procentowego (do 43,5% w Cukrowni Nakło) do 25,1 punktu procentowego (do 40,2% w Cukrowni Krasnystaw). Następowало także niwelowanie różnic w rentowności produkcji pomiędzy poszczególnymi cukrowniami Spółki. W roku obrotowym 2004/2005 różnica pomiędzy najlepszą a najslabszą cukrownią wynosiła 36,2 punktu procentowego, natomiast w roku 2008/2009 zmalała do 7,2 punktu procentowego. Kształtowanie się w analizowanym okresie wskaźników rentowności dwóch najlepszych i najslabszych pod tym względem cukrowni przedstawia rysunek 1.

Rysunek 1



Źródło: Opracowanie NIK.

⁹ Wskaźnik plonu technologicznego – określa ilość cukru, którą cukrownia potrafi wytworzyć z buraków zebranych z jednego hektara plantacji.

W omawianym okresie nastąpił spadek przychodów ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów z 1769,7 mln zł do 1646,6 mln zł, czyli o 123,1 mln zł (7%). Był on głównie wynikiem zmniejszenia produkcji, a tym samym i sprzedaży cukru, wskutek ograniczeń nakładanych polityką rolną Unii Europejskiej. Sprzedaż cukru zmniejszyła się w tym czasie z 708,5 tys. ton do 500 tys. ton, to jest o 29,4%, natomiast przychody z jego sprzedaży zmalały z 1419,2 mln zł do 1392,1 mln zł, czyli o 1,9%. Na tak znaczną różnicę pomiędzy spadkiem ilości sprzedanego cukru a zmniejszeniem przychodów z jego sprzedaży wpłynął przede wszystkim wzrost średnich cen cukru o 39,2%.

Wprowadzone rozwiązania, dotyczące bezpośrednio lub pośrednio polityki rolnej UE w przemyśle cukrowniczym, decydująco oddziaływały również na wynik finansowy brutto KSC SA. Wdrożone elementy tej polityki zarówno obciążały koszty działalności Spółki (opłata restrukturyzacyjna, opłata produkcyjna, odprawy pracownicze), jak i zwiększały jej wynik finansowy – w postaci dopłat do eksportu oraz pomocy restrukturyzacyjnej. Dane w tym zakresie przedstawia tabela 1.

Tabela 1

Elementy wpływające na wynik finansowy spółki

w mln zł

| Wyszczególnienie | Lata obrotowe | | | | |
|------------------------------|---------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | 2004/2005 | 2005/2006 | 2006/2007 | 2007/2008 | 2008/2009 |
| 1. Opłata restrukturyzacyjna | 0,0 | 0,0 | 331,4 | 360,9 | 268,9 |
| 2. Opłata produkcyjna | 87,4 | 15,0 | 0,0 | 30,6 | 22,4 |
| 3. Odprawy pracownicze | 8,0 | 26,8 | 33,9 | 78,8 | 39,7 |
| 4. Suma poz. 1-3 | 95,4 | 41,8 | 365,3 | 470,3 | 331,0 |
| 5. Dopłaty do eksportu | 51,1 | 148,1 | 132,8 | 145,2 | 30,5 |
| 6. Pomoc restrukturyzacyjna | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 363,5 |
| 7. Suma poz. 5-6 | 51,1 | 148,1 | 132,8 | 145,2 | 394,0 |
| 8. Różnica poz. 7-4 | -44,3 | 106,3 | -232,5 | -325,1 | 63,0 |

Źródło: Opracowanie NIK.

W latach obrotowych 2004/2005, 2006/2007 oraz 2007/2008 wpływ tych czynników był w sumie ujemny, wskutek czego zysk finansowy brutto za pierwsze dwa okresy ukształtował się na poziomie odpowiednio 30,6 mln zł

i 17,8 mln zł, natomiast w roku obrotowym 2007/2008 Spółka wykazała stratę brutto w wysokości 174,9 mln zł. W pozostałych dwóch badanych latach (2005/2006 i 2008/2009) wpływ wymienionych czynników był dodatni, co spowodowało, że zysk brutto ukształtował się na poziomie kolejno 91,3 mln zł i 351,2 mln zł. Jak wynika z powyższego zestawienia, dodatni wynik finansowy brutto w roku obrotowym 2008/2009 był efektem otrzymanej jednorazowej pomocy restrukturyzacyjnej w kwocie 363,5 mln zł, związanej ze zrzeczeniem się 144 386 ton kwoty produkcyjnej cukru oraz całkowitym demontażem cukrowni w Lublinie i Brześciu Kujawskim.

Kolejnym istotnym elementem polityki rolnej Unii Europejskiej było kształtowanie minimalnych cen buraków cukrowych. W latach 2004–2009 ceny tego surowca sukcesywnie obniżały się z 46,72 euro/tonę (196,61 zł/tonę) do 27,83 euro/tonę (93,92 zł/tonę), czyli o ponad połowę (o 52,2%). Spadek ten przeniósł się bezpośrednio na poziom osiąganego wyniku finansowego Spółki. O skali jego wpływu świadczy porównanie kształtowania się wyniku finansowego KSC SA przy zastosowaniu cen skupu z 2004 r. i 2008 r. Przy założeniu obowiązywania cen skupu z 2004 r., w roku obrotowym 2008/2009 zysk brutto obniżyłby się o 92%, to jest do kwoty 28 mln zł. I odwrotnie – gdyby w 2004 r. obowiązywały ceny skupu buraków cukrowych z 2008 r., zysk brutto Spółki w roku obrotowym 2004/2005 wyniósłby 533,5 mln zł, czyli byłby prawie 17,5-krotnie wyższy.

Nadzór właścicielski nad KSC SA

Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła generalnie pozytywną ocenę nadzoru nad procesem restrukturyzacji KSC SA, sprawowanym zarówno przez ministra Skarbu Państwa, jak i Radę Nadzorczą Spółki. Organy te w sposób właściwy rozpatrywały wnioski kierowane przez Spółkę do Walnego Zgromadzenia. Szczegółowym analizom poddawano także przedstawiane przez Zarząd programy restrukturyzacyjne Spółki. Ujawnione przez NIK nieprawidłowości w tym zakresie dotyczyły nieuzasadnionych merytorycznie decyzji ministra Skarbu Państwa, wskutek których dokonano zmian w organach Spółki oraz przedwcześnie podjęto prace przygotowawcze do prywatyzacji KSC SA.

W ocenie NIK, minister Skarbu Państwa podjął błędną decyzję, doprowadzając do odwołania czterech przedstawicieli Skarbu Państwa w Radzie Nadzorczej i dwóch członków Zarządu KSC SA. Podstawą tej decyzji było nieprzedstawienie przez Zarząd alternatywnych rozwiązań w sprawie likwidacji i całkowitego demontażu Cukrowni Lublin. Oczekiwanie to było nierealistyczne, bowiem zostało skierowane na około 40 dni przed upływem ostatecznego terminu przesłania

do Agencji Rynku Rolnego wniosku w sprawie likwidacji tej cukrowni. Z tego też względu, pomimo ostrzeżeń ze strony przewodniczącego Rady Nadzorczej o możliwych konsekwencjach w razie niezrealizowania oczekiwań właściciela, Zarząd KSC SA udzielił ministrowi Skarbu Państwa dodatkowych wyjaśnień, w których uzasadnił podjęcie decyzji o wskazaniu do demontażu Cukrowni Lublin. W konsekwencji, Nadzwyczajne Walne Zgromadzenie KSC SA odwołało 29 lutego 2008 r. czterech spośród sześciu członków Rady Nadzorczej będących reprezentantami Skarbu Państwa oraz prezesa i członka Zarządu z czteroosobowego składu Zarządu.

Błędem ministra Skarbu Państwa było także rozpoczęcie w 2005 r. prac przygotowawczych do prywatyzacji KSC SA w zmieniających się warunkach, wynikających z reformy europejskiego rynku cukru oraz w sytuacji faktycznego nieprzygotowania Spółki do tego procesu. Skutkiem tego z budżetu ministerstwa wydano 3233 tys. zł za zamówione analizy przedprywatyzacyjne i prospekt emisyjny, które nie zostały dotychczas wykorzystane. W ocenie NIK był to wydatek niegospodarny.

Nadzór nad organizacją rynku cukru w Polsce

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła działania ministra rolnictwa i rozwoju wsi w kwestii rozdziału przyznawanych Polsce limitów produkcji cukru wśród jego producentów. Wykorzystując przyznane przez Komisję Europejską limity, minister rolnictwa i rozwoju wsi przydzielał producentom cukru w latach od 2004/2005 do 2008/2009 kwoty produkcyjne odpowiednio w wysokości 1671,9 tys. ton, 1582,3 tys. ton, 1597,5 tys. ton, 1533,2 tys. ton i 1405,6 tys. ton. W pierwszych czterech okresach producenci cukru w pełni zrealizowali przyznane im kwoty produkcyjne. W roku obrotowym 2008/2009 trzech spośród pięciu producentów: KSC SA, Nordzucker Polska SA oraz Südzucker Polska SA, wykorzystało przyznaną kwotę na poziomie niższym odpowiednio o 53,1 tys. ton (9,66%), 2,9 tys. ton (2,24%) i 1,7 tys. ton (0,47%). Przyczyną niewykonania kwoty produkcyjnej cukru w KSC SA był zbyt niski poziom kontraktacji buraków cukrowych w 2008 r., spowodowany zmniejszeniem opłacalności produkcji, a także ponad 10% obniżenie plonów w porównaniu z rokiem poprzednim.

Również pozytywnie NIK oceniła Agencję Rynku Rolnego, która prawidłowo naliczała i pobierała od producentów cukru opłaty cukrowe i składki restrukturyzacyjne. Agencja dochowała procedur związanych z rozpatrywaniem wniosków o pomoc restrukturyzacyjną oraz wypłatą tej pomocy; dokonywała wypłat według zasad określonych przez KE, przeprowadzając równocześnie kontrole realizacji planów restrukturyzacyjnych. Agencja uznała wnioski producentów

cukru, złożone do 31 marca 2008 r., w których zrzekli się 366,9 tys. ton kwoty produkcyjnej cukru od roku 2008/2009, co stanowiło 20,7% przyznanego Polsce limitu. Do całkowitego demontażu urządzeń produkcyjnych zobowiązało się siedmiu producentów, którzy zrzekli się łącznie 295,9 tys. ton kwoty produkcyjnej cukru. Agencja przyznała i wypłaciła pomoc restrukturyzacyjną w łącznej wysokości 1287,4 mln zł, w tym 807,6 mln zł otrzymali producenci cukru, 477,1 mln zł plantatorzy oraz 2,7 mln zł usługodawcy. Niemniej jednak polscy producenci cukru byli wobec budżetu Unii Europejskiej płatnikami netto, bowiem kwota wypłaconej pomocy restrukturyzacyjnej stanowiła 50,8% odprowadzonej składki restrukturyzacyjnej.

Podsumowanie

Krajowa Spółka Cukrowa przeprowadziła kosztowny proces restrukturyzacji, w większości wymuszony decyzjami Komisji Europejskiej, realizującej reformę wspólnej organizacji rynków w sektorze cukru. Wykonując powyższe zadania, Spółka likwidowała produkcję w cukrowniach wytypowanych według racjonalnych i stabilnych kryteriów. Inwestując ponad 500 mln zł w cukrownie produkcyjne, poprawiła zdolności przerobowe, obniżyła techniczny koszt wytworzenia, zwiększyła wydajność pracy i rentowność produkcji. W wyniku restrukturyzacji rejonów kontraktacyjnych zredukowała prawie o połowę liczbę plantatorów, zaś średnia plantacja buraków cukrowych powiększyła się w Spółce o 5,3%. Nastąpił wzrost wydajności zbiorów buraków cukrowych. Spółka zwiększyła produkcję cukru z buraków zebranych z 1 ha średnio o 9,9%.

KSC SA prawidłowo wykorzystała unijne instrumenty kosztowo-cenowe dla poprawy wyników ekonomiczno-finansowych. Trzeba jednak zauważyć, że – z przyczyn niezależnych od KSC SA – bilans tych korzyści i kosztów był ujemny. W okresie pięciu lat obrachunkowych Spółka odprowadziła – w istocie na rachunek KE – opłaty restrukturyzacyjne i produkcyjne w łącznej wysokości 1116,7 mln zł, natomiast otrzymała z tego źródła środki w postaci dopłat do eksportu i pomocy restrukturyzacyjnej w wysokości 871,2 mln zł. Zatem ujemny dla Spółki bilans tych operacji wyniósł 254,4 mln zł.

Przedstawione wyżej wyniki restrukturyzacji KSC SA były podstawą do sformułowania przez Najwyższą Izbę Kontroli generalnie pozytywnej oceny analizowanych działań, pomimo stwierdzonych istotnych nieprawidłowości w przebiegu tego procesu. W efekcie restrukturyzacji KSC SA stworzony został solidny fundament dalszego funkcjonowania i rozwoju tej Spółki. Izba zwróciła jednak uwagę na występowanie wielu czynników niezależnych od Spółki,

w tym zwłaszcza będących elementami regulacji rynku cukru w Unii Europejskiej, które mogą stwarzać ryzyko zakłóceń w dalszej rentownej działalności. Czynniki te, a wśród nich otwarcie rynku dla importu cukru spoza UE, niewątpliwie będą sprzyjać także zaostreniu konkurencji. Sprostanie tym wyzwaniom będzie wymagało od Spółki kontynuowania procesów podnoszenia efektywności ekonomicznej cukrowni produkcyjnych. W tym zakresie KSC SA odbiega jeszcze znacznie od przodujących europejskich producentów, gdyż mimo poprawy plonu technologicznego z 6,47 ton/ha do 7,11 ton/ha, w najlepszych cukrowniach w Niemczech, Francji czy Holandii wskaźnik ten osiąga poziom o połowę wyższy. Mając z kolei na względzie wysokie koszty utrzymywania majątku zbędnego w cukrowniach, w których zaprzestano produkcji, KSC SA powinna podjąć także intensywne działania w celu zagospodarowania tego majątku.

Jan Piróg
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji NIK

Sławomir Grzelak

USPRAWNIANIE SYSTEMU TRANSPORTOWEGO W NAJWIĘKSZYCH MIASTACH W POLSCE

Rozwój gospodarczy Polski, wzrastająca zamożność społeczeństwa oraz zniesienie ograniczeń importowych na samochody spowodowały dynamiczny wzrost motoryzacji indywidualnej w ostatnich dwóch dekadach. Wzmożony ruch samochodowy wymaga podejmowania działań służących usprawnieniu systemu transportowego kraju, zwłaszcza na terenach dużych aglomeracji miejskich. Najwyższa Izba Kontroli zbadała je w II połowie 2009 r., przeprowadzając kontrolę koordynowaną w ośmiu miastach: Warszawie, Wrocławiu, Gdańsku, Poznaniu, Bydgoszczy, Krakowie, Szczecinie i Lublinie¹. Badanie, obejmujące lata 2004–2009 (I półrocze), miało na celu ocenę przedsięwzięć służących podniesieniu sprawności systemów transportowych w wymienionych miastach, z uwzględnieniem tworzenia i realizacji planów strategicznych w tym zakresie. Kontrola objęła również wybrane projekty inwestycyjne miejskich systemów transportowych.

Problemy transportowe dużych miast

Dane zebrane w trakcie kontroli wskazują, że w największych aglomeracjach na jeden samochód przypada mniej niż dwie osoby. Na koniec 2009 r. liczba samochodów zarejestrowanych na 1000 mieszkańców wynosiła: w Bydgoszczy i Gdańsku – po 626, w Lublinie – 564, w Szczecinie – 538, a we Wrocławiu – 642.

¹ Por. *Informacja o wynikach kontroli działań podejmowanych na rzecz usprawnienia systemu transportowego w największych miastach w Polsce*, maj 2010 r., nr ewid. 4/2010/P09/178/LWA; LWA/41020/09.

Niestety, rozwój infrastruktury drogowej w Polsce nie następuje równoległe z rozwojem motoryzacji. Sytuacja ta doprowadziła do wydłużenia czasu trwania szczytów komunikacyjnych, przeciążenia układów drogowych w wielkich miastach i wyczerpania się pojemności (przepustowości) ulic, kluczowych pod względem sprawności przemieszczania się. W Warszawie zarówno wyniki pomiarów natężenia ruchu przeprowadzanych przez Zarząd Dróg Miejskich, jak i oględzin dokonanych podczas kontroli NIK, świadczą o systematycznym wzroście liczby przemieszczających się samochodów oraz utracie drożności części arterii komunikacyjnych. Według pomiarów natężenia ruchu w 20 miejscach charakteryzujących się największym zatłoczeniem, przekraczało ono tysiąc pojazdów na godzinę, w tym w pięciu miejscach wyniosło ponad cztery tysiące pojazdów na godzinę. W 7 punktach miasta na 8 objętych badaniem ruchu dobowego na wybranych ciągach ulic w kierunku do centrum Warszawy nastąpił przyrost natężenia ruchu pojazdów od 9% (odcinek aleja Solidarności – ulica Radzymińska przy TESCO) do 72% (ulica Modlińska przy Elektrociepłowni Żerań).

Oprócz przeciążenia dróg i ulic w stopniu blokującym ich drożność na coraz większych obszarach, brak odpowiedniego rozwoju infrastruktury drogowej w miastach powoduje dalsze uciążliwości, takie jak wzrost liczby wypadków, deficyt miejsc parkingowych, wysoki poziom emisji spalin i hałasu, pogorszenie walorów urbanistycznych środowiska miejskiego.

Problemy o charakterze obiektywnym (na przykład trudności w pozyskaniu terenu pod inwestycje), ale także subiektywnym, wynikające chociażby z niewłaściwego przygotowania dokumentacji inwestycji, powodowały, że modernizacja i rozbudowa układów drogowych, a zwłaszcza tras przyspieszonego ruchu oraz autostrad tworzących obwodnice miast, przebiegała zbyt wolno i niekonsekwentnie.

Uwarunkowania finansowe

Samorządy wielkich miast w Polsce, przystępując do rozwiązywania problemu zapewnienia sprawności systemów transportowych, zmagają się z trudnościami wynikającymi z wieloletnich zaniedbań w tej dziedzinie. Zaniedbania te powodują konieczność ponoszenia olbrzymich nakładów finansowych na modernizację i rozbudowę systemów transportowych. Ustalenia kontroli wskazują, że łączne wydatki na ten cel w latach 2004–2009 w budżetach wielkich miast wyniosły blisko 29 607 962 tys. zł. W większości miast planowane środki nie zaspokajały potrzeb zgłaszanych przez jednostki realizujące zadania inwestycyjne. We Wrocławiu kwota ustalona w planie wydatków po zmianach w 2008 r. stanowiła 68,9% zgłoszonych zapotrzebowań, w tym samym roku w Lublinie

plan wydatków po zmianach pokrywał zaledwie 62,2%, a w Bydgoszczy 82,7% potrzeb. Planowanie wydatków na transport najlepiej przedstawiało się w Krakowie i Poznaniu, gdzie limity finansowe tylko w dwóch wypadkach (w 2008 r. w Krakowie oraz w 2006 r. w Poznaniu) były mniejsze niż zgłoszone potrzeby.

Ograniczenia finansowe powodowały opóźnienia bądź uniemożliwiały realizację części zadań inwestycyjnych na rzecz usprawnienia systemów transportowych w miastach. Na brak wystarczających środków wskazywał również Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, w którego gestii jest budowa obwodnic miast.

Badania kontrolne wykazały niepełną realizację wydatków na transport w poszczególnych latach, z reguły na poziomie przekraczającym 90%. Jednak w siedmiu wypadkach wykonanie planu wydatków (po zmianach) było niższe niż 90%: w Warszawie w 2005 r. – 86,6%, w 2007 r. – 89,2%, w 2008 r. – 88,8%, w Lublinie w 2008 r. – 88,3%, w Poznaniu w 2007 r. – 88,1 %, natomiast w Szczecinie wykonanie planu wydatków po zmianach wyniosło w 2006 r. zaledwie 59,3%, a w 2008 – 82,1% (po uprzednim zmniejszeniu tego planu o 16,9%).

Realizacja założeń strategicznych

W sytuacji ograniczonych budżetów istotnym warunkiem racjonalnego i efektywnego wykorzystywania środków finansowych jest odpowiednie planowanie i ustalanie pierwszeństwa celów. We wszystkich miastach skontrolowanych przez NIK samorządy dysponowały dokumentami (w postaci strategii lub polityk) określającymi cele oraz główne kierunki działań zmierzających do usprawnienia systemów transportowych (rozbudowa infrastruktury drogowej, poprawa komunikacji zbiorowej). Zastrzeżenia wzbudził jednak sposób realizacji zadań ujętych w dokumentach strategicznych, w tym sposób monitorowania postępów.

Z reguły strategie (polityka transportowa) były pozbawione dokumentów o charakterze operacyjnym, określających tryb, zasady i terminy wykonania poszczególnych zadań, jak również mierniki umożliwiające monitorowanie realizacji celów. Sytuacji nie ułatwiał przy tym brak aktualizacji dokumentów strategicznych w odniesieniu do transportu (na przykład, w czterech wypadkach nie aktualizowano strategii pomimo upływu ponad 10 lat od ich uchwalenia przez rady miast).

Należy podkreślić, że według wszystkich strategii przyjętych przez samorządy objęte kontrolą, systemy transportowe miast wymagają zachowania odpowiedniej równowagi pomiędzy ruchem samochodowym, transportem zbiorowym oraz ruchem pieszych i rowerzystów. Podejmowane działania powinny zmierzać nie tylko do modernizacji i rozbudowy infrastruktury drogowej, ale również

obejmować rozwój i modernizację transportu zbiorowego oraz stworzenie dogodnień dla ruchu pieszego i rowerowego. Jednak deklarowane w dokumentach strategicznych opcje tak zwanego zrównoważonego rozwoju transportu w ośrodkach miejskich rozmięły się z faktycznie realizowanymi inwestycjami.

W analizowanych dokumentach na ogół zakładano równoległe podejmowanie wielokierunkowych działań na rzecz: infrastruktury drogowej (budowa układu tras obwodowych, mostów, budowa i modernizacja dróg głównych ruchu przyspieszonego oraz pozostałych dróg), transportu publicznego (modernizacja i rozbudowa systemów komunikacji autobusowej, tramwajowej, trolejbusowej i metra, integracja różnych środków transportu przez budowę węzłów przesiadkowych, parkingów typu „parkuj i jedź”, wprowadzenie wspólnej polityki taryfowej i przewozowej), poprawy bezpieczeństwa i organizacji ruchu (wprowadzenie inteligentnych systemów sterowania ruchem, stref ruchu uspokojonego) oraz ruchu pieszego i rowerowego (budowa spójnej sieci dróg i parkingów rowerowych).

Niewystarczające tempo działań

Przedsięwzięcia podejmowane zarówno przez samorządy, jak i Generalną Dyрекję Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) nie nadały za wzrostem natężenia ruchu drogowego. W dokumentach strategicznych miast dostrzegano potrzebę budowy arterii komunikacyjnych umożliwiających sprawne przemieszczanie się pomiędzy dzielnicami bez konieczności wjazdu do centrum miasta, nowych przepraw mostowych, modernizacji tras wylotowych. Planowano również zastosowanie rozwiązań niewymagających wielkich nakładów, takich jak ograniczenie ruchu samochodowego w wybranych obszarach, wytyczenie stref płatnego parkowania oraz stref uspokojonego ruchu. Faktyczne tempo realizacji tych przedsięwzięć, zwłaszcza budowy obwodnic i mostów, należy uznać za wysoce niezadowolające. W Bydgoszczy uruchomiono cztery odcinki dróg przyspieszonego ruchu o łącznej długości 28,4 km – na planowane sześć głównych tras o całkowitej długości 45,2 km – mające połączyć odległe jednostki urbanistyczne. W Poznaniu 8 spośród 20 największych zadań inwestycyjnych w zakresie transportu objętych badaniem kontrolnym² realizowano z opóźnieniem. W Warszawie nie sfinalizowano budowy wewnątrzmięskiego systemu tras obwodowych (obwodnic miejskiej i śródmiejskiej), dróg przyspieszonego ruchu łączących poszczególne dzielnice oraz nowych przepraw mostowych. W latach 2004–2009 nie powstał w stolicy żaden nowy most. Budowa trasy mostu Północnego rozpoczęła się w 2009 r., po 7 latach od wprowadzenia tego zadania po

² W tym 18 zadań dotyczących robót drogowych i 2 związane z zakupem taboru.

raz pierwszy do budżetu m.st. Warszawy. Konieczność stworzenia kompletnego układu tras obwodowych, a także budowa nowych mostów została uwzględniona w dokumentach strategicznych dotyczących rozwoju polityki transportowej miasta. W wypadku obwodnicy miejskiej, na którą mają się składać połączenia drogowe i mostowe o szacunkowej długości 55,3 km, na dzień zakończenia kontroli NIK sfinalizowano lub prowadzono prace budowlane Trasy Siekierkowskiej oraz trasy mostu Północnego (etap I) o łącznej długości dróg 11,5 km. Na różnych etapach działań przygotowawczych znajdowały się miejskie inwestycje budowy, przebudowy lub modernizacji układów drogowych mających docelowo wchodzić w skład tej obwodnicy, o łącznej długości 39,1 km (71 % ogólnej długości). Z kolei na obwodnicy śródmiejskiej, o szacunkowej długości 22,7 km połączeń drogowych i mostowych, zrealizowano fragment północny – modernizację ronda Starzyńskiego i przebudowę ulicy Starzyńskiego (o długości 1,9 km). Na różnych etapach prac przygotowawczych znajdowały się pozostałe zadania inwestycyjne na odcinku 20,8 km (91% ogólnej długości tej obwodnicy).

Opóźnienia w budowie obwodnic oraz tras wylotowych z miast stwierdzono również w wyniku kontroli inwestycji realizowanych przez poszczególne oddziały GDDKiA. Najważniejsza inwestycja prowadzona przez Oddział we Wrocławiu – budowa autostradowej obwodnicy Wrocławia, finansowana z budżetu państwa, miała powstać³ w latach 2005–2008, przy planowanej wartości nakładów 1,46 mld zł. Liczne korekty rzeczowo-finansowe dokonane w latach 2005–2009 (zmiana wartości rzeczowo-kosztorysowej, aktualizacja wydatkowania środków finansowych i harmonogramu) spowodowały, że koszt inwestycji wzrósł trzykrotnie – do 4,11 mld zł, a okres wykonania wydłużył się o 3 lata.

Żadne spośród 13 zadań inwestycyjnych prowadzonych przez GDDKiA Oddział w Warszawie, dotyczących budowy dróg na terenie miasta oraz aglomeracji warszawskiej, nie było realizowane w terminach zaplanowanych pierwotnie w kartach projektu lub w programach inwestycyjnych. Opóźnienia w przygotowaniu i wykonaniu poszczególnych zadań wynosiły od 6 do 53 miesięcy.

Transport zbiorowy konkurencją dla motoryzacji indywidualnej?

Transport zbiorowy w skontrolowanych miastach nie stanowił wystarczającej alternatywy dla motoryzacji indywidualnej. Tylko w Krakowie odnotowano znaczący, ponad 50% wzrost liczby osób korzystających z różnych form tego transportu. W trzech miastach (Gdańsku, Lublinie, Szczecinie) liczba użytkowników

³ Według planu ujętego w *Wykazie inwestycji wieloletnich*, stanowiącym załącznik nr 6 do ustawy budżetowej na 2005 r. (DzU z 2004 r., nr 278, poz. 2755).

transportu zbiorowego zmalała, natomiast w trzech pozostałych (Bydgoszcz, Poznań, Warszawa) zwiększyła się o prawie 15%. Największy spadek liczby pasażerów komunikacji miejskiej w latach 2003–2008 odnotowano w Lublinie – o 23% (z 274,7 do 209,6 tys. osób średnio dziennie) oraz w Szczecinie – o 12,9% (z 451 do 393 tys.). W Warszawie, w latach 2004–2008 więcej osób jeździło metrem (o 63,5% – wzrost z 305,3 tys. do 499,3 tys.), nastąpiło też znaczne zainteresowanie szybką koleją miejską, z której w 2008 r. korzystało 71,6 tys. osób. Jednocześnie w tych latach zmalała liczba pasażerów komunikacji autobusowej – o 51,1 tys. (do 1255,1 tys. w 2008 r.).

Przestarzały tabor ograniczał konkurencyjność transportu zbiorowego. Skala zakupów nie pozwoliła na odnowienie zasobu tramwajów i trolejbusów, których średnia wieku systematycznie wzrastała we wszystkich miastach. Odsetek wagonów mających więcej niż 20 lat w ogólnej liczbie wagonów tramwajowych wzrósł z 51,2% na koniec 2003 r. do 74,1% na koniec I półrocza 2009 r. Na 153 wagony tramwajowe użytkowane w Szczecinie, na koniec I półrocza 2009 r. aż 149 (97,4%) miało ponad 20 lat. W Gdańsku liczby te wynosiły odpowiednio: 204 i 190 (93,1%). W innych miastach odsetek wagonów ponaddwudziestolletnich w ogólnej liczbie wagonów kształtował się następująco: w Bydgoszczy – 52,3%; Krakowie – 85,8%; Poznaniu – 81,6%; Warszawie – 54,3%; Wrocławiu – 84,1%. W Poznaniu i Szczecinie nabywano tramwaje używane, które przeszły uprzednio modernizację. W Lublinie, gdzie brakuje sieci tramwajowej, znacznie wzrosła średnia wieku taboru trolejbusowego. Optymistycznym akcentem mogą być tu plany zakupu nowego taboru tramwajowego w 2010 r. i w latach następnych, przy dofinansowaniu w ramach programu operacyjnego „Infrastruktura i środowisko”.

Znacznie lepsza sytuacja występuje w odniesieniu do taboru autobusowego. Spośród ogółem 3791 autobusów użytkowanych w miastach objętych kontrolą, na koniec I półrocza 2009 r. około 35,9% miało mniej niż 4 lata, a tylko 3,5% ponad 20 lat.

Samorzady nie podejmowały wystarczających działań w celu optymalnego wykorzystania transportu szynowego, wbrew zapisom w dokumentach strategicznych, w których rozbudowa bądź modernizacja tego rodzaju przewozów została wymieniona jako jedno z głównych zadań poszczególnych miast. W Warszawie rozbudowywano metro, przy czym długość jedynej linii na koniec I połowy 2009 r. wynosiła 23,1 km (łącznie długość tras tramwajowych w tym czasie wynosiła 124,1 km). Nie wykorzystano możliwości usprawnienia przewozu pasażerów na terenie aglomeracji, polegającej na utworzeniu systemu linii obwodowej kolei metropolitalnej na bazie istniejącej w Warszawie sieci linii

kolejowych. Koncepcja ta może stanowić alternatywę w rozwiązywaniu problemów komunikacyjnych miasta, wymaga bowiem znacznie mniejszych nakładów finansowych niż budowa w to miejsce metra czy rozbudowa systemów komunikacji drogowej⁴. Wykorzystanie kolei do usprawnienia systemu transportowego Warszawy napotykało problemy wynikające z konieczności zapewnienia przebudowy infrastruktury kolejowej przez Spółkę PKP Polskie Linie Kolejowe SA. Ponadto nie rozwinięto w pełni działalności spółki Szybka Kolej Miejska, która na 30 czerwca 2009 r. obsługiwała linie kolejowe o długości 37,4 km, czyli około 16,8 % prognozowanej pierwotnie długości linii SKM.

Uprzywilejowanie komunikacji zbiorowej w niektórych miastach było iluzoryczne. W Lublinie i Szczecinie nie wyznaczono w okresie objętym kontrolą żadnego nowego buspasu; na koniec I półrocza 2009 r. w Lublinie był jeden buspas o długości 220 m, natomiast w Szczecinie w ogóle nie stosowano tego rozwiązania. W Bydgoszczy, Gdańsku i Poznaniu łączna długość buspasów nie przekroczyła jednego kilometra. Na drugim końcu skali znajdują się Kraków i Warszawa – łączna długość buspasów w Krakowie wynosiła 22,3 km, natomiast w Warszawie 19,4 km⁵.

Tworzenie buspasów nie wymaga wprawdzie znacznych nakładów finansowych, może jednak powodować sytuacje konfliktowe z pozostałymi użytkownikami dróg, a przy wprowadzaniu tego rozwiązania powinny być podejmowane szczegółowe analizy korzyści oraz ewentualnych ujemnych skutków. Ponadto, wytyczanie buspasów jedynie na krótkich odcinkach ulic uniemożliwia istotne usprawnienie przejazdu autobusów.

Ograniczone stosowanie rozwiązań alternatywnych

W ograniczonym stopniu odciążano centra miast od napływu samochodów przez budowę parkingów typu „parkuj i jedź”, pozwalających na pozostawienie samochodu i dalszą podróż środkami komunikacji miejskiej. Do czasu zakończenia kontroli parkingi tego typu wybudowano jedynie w Poznaniu (6 parkingów, liczących 912 miejsc) i Warszawie (5 parkingów na 2224 miejsca, ponadto w 2009 r. rozpoczęto budowę dwóch kolejnych).

W niewielkim zakresie wdrażano innowacje technologiczne powszechne w wielu krajach europejskich, takie jak wielofunkcyjne węzły i punkty transportowe czy technologie inteligentnych systemów zarządzania transportem miejskim.

⁴ Według *Audytu działań podejmowanych w zakresie transportu zbiorowego w Warszawie i aglomeracji*, opracowanego przez Zespół Doradców Gospodarczych „TOR” Sp. z o.o. w marcu 2007 r.

⁵ Z uwzględnieniem trzech buspasów o łącznej długości 6080 m, wytyczonych po 30.06.2009 r. na Trasie Łazienkowskiej.

skim. Zintegrowane systemy sterowania i zarządzania ruchem, skracające czas przejazdu, poprawiające płynność ruchu i jego bezpieczeństwo, uruchomiono na części skrzyżowań w Krakowie, Warszawie oraz Poznaniu. Systemy te zawierały również rozwiązania nadające pierwszeństwo przejazdu pojazdom transportu zbiorowego (głównie tramwajom). W Poznaniu system sterowania ruchem objął 249 sygnalizacji świetlnych, ponadto wspomaganie komputerowym objęło ruch 100% autobusów i 35% tramwajów. Zintegrowany system zarządzania ruchem w Warszawie został uruchomiony dopiero w 2008 r. Wdrożenie objęło tylko 37 spośród 158 przewidzianych skrzyżowań. W Gdańsku, Bydgoszczy, Lublinie i Wrocławiu prace przygotowawcze do stworzenia systemów sterowania ruchem były w różnym stopniu zaawansowane.

Należy zgodzić się z tezą, że w warunkach klimatycznych Polski komunikacja rowerowa nie stanowi alternatywy dla transportu samochodowego bądź szynowego. Niemniej jednak upowszechnienie roweru, zarówno jako środka komunikacji, jak i sposobu spędzania wolnego czasu, wymusza na decydentach podejmowanie budowy ścieżek rowerowych. Ścieżki (drogi) rowerowe umożliwiają odseparowanie rowerzystów od ruchu drogowego, wpływają tym samym na wzrost ich bezpieczeństwa. Niestety, w żadnym ze skontrolowanych miast sieć ścieżek nie tworzyła spójnego systemu komunikacyjnego, mimo że rozwój infrastruktury rowerowej był ujmowany w dokumentach strategicznych.

Łączna długość ścieżek rowerowych w miastach objętych kontrolą wynosiła w końcu I półrocza 2009 r. około 705 km, przy czym najwięcej tych tras wybudowano w Warszawie – 167,1 km⁶, Wrocławiu – 151,5 km oraz Krakowie – 94,2 km.

Długość dotychczas wybudowanych ścieżek rowerowych wskazuje na niewielki stopień realizacji celów strategicznych. W Warszawie docelowa długość ścieżek, planowana w „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego” z 2006 r., miała wynieść około 900 km, natomiast w Gdańsku, w „Programie rozwoju komunikacji rowerowej” z 2006 r., założono budowę do 2013 r. systemu ścieżek o łącznej długości 150 km (na koniec I połowy 2009 r. istniało 78 km).

Podejmowanie działań w celu usprawnienia systemów transportowych w miastach napotykało dodatkową trudność w postaci złego stanu istniejących dróg. Na koniec I półrocza 2009 r. co najmniej jedna trzecia długości dróg

⁶ Wartości podane dla Warszawy dotyczą ścieżek rowerowych przy drogach zarządzanych przez Zarząd Dróg Miejskich w Warszawie, w którym prowadzona była kontrola. Łączna długość ścieżek zarządzanych przez ZDM oraz władze dzielnic m.st. Warszawy wynosiła według stanu na koniec 2008 r. (brak danych na koniec I półrocza 2009 r.) ok. 246,9 km, natomiast gęstość 0,478.

w pięciu miastach (oprócz Bydgoszczy, Poznania i Wrocławia) wymagała remontu. We wszystkich miastach odnotowano wzrost wydatków na remonty dróg publicznych w latach 2004–2008, przy czym tylko w Poznaniu i Warszawie wzrost ten miał charakter systematyczny. Łączne wydatki na ten cel w 2009 r. wyniosły 409 499 tys. zł.

Podsumowanie

Ustalenia kontroli stanowiły podstawę do sformułowania przez NIK negatywnej oceny działań podejmowanych przez samorzady w celu realizacji założeń ujętych w dokumentach strategicznych dotyczących rozwoju miejskich systemów transportowych. Zarówno wzrost nakładów na transport, jak i realizacja wielu przedsięwzięć inwestycyjnych i organizacyjnych – nie doprowadziły do wykonania istotnej części zadań warunkujących osiągnięcie celów strategicznych. Podejmowane wysiłki, a zwłaszcza budowa obwodnic miast oraz rozwój transportu miejskiego, nie nadszły za rozwojem motoryzacji indywidualnej, co skutkuje wydłużeniem czasu przemieszczania się na znacznej części obszarów miejskich.

Warunki wymagane do przygotowania procesu inwestycyjnego, związane z koniecznością przeprowadzania długotrwałych procedur administracyjnych, nie ułatwiały wykonywania zadań jednostkom organizacyjnym samorządów. Do czynników obniżających efektywność ich działania trzeba zaliczyć utrzymujący się duży stopień dekapitalizacji dróg w miastach, jak również brak planów zagospodarowania przestrzennego dla znacznych obszarów miast.

Wśród wniosków systemowych pod adresem samorządów miast, ujętych przez Najwyższą Izbę Kontroli w „Informacji o wynikach kontroli”, zawarto postulat konsekwentnej realizacji założeń określonych w dokumentach strategicznych, według opracowanych szczegółowych zasad i harmonogramów. W ocenie Izby, samorzady powinny analizować pod kątem efektywności skutki rozwiązań wprowadzanych w celu podniesienia sprawności transportu. Konieczna jest również poprawa przepływu informacji, monitorowania oraz koordynacji podejmowanych działań.

Sławomir Grzelak
p.o. wicedyrektor Delegatury NIK w Warszawie

Urszula Stypułkowska

OPODATKOWANIE TRANSAKCJI W UNII EUROPEJSKIEJ¹ PODATKIEM OD TOWARÓW I USŁUG

Dochody z podatku od towarów i usług stanowią główne źródło dochodów budżetu państwa². W 2009 r. wyniosły 99,5 mld zł. Przyjęty w Unii Europejskiej system rozliczeń VAT – zgodnie z którym dostawy towarów na teren państwa członkowskiego podlegają opodatkowaniu przy nabyciu towarów, w wysokości i na zasadach obowiązujących w docelowym państwie członkowskim – obarczony jest ryzykiem nadużyć podatkowych. Jedną z form uchylania się od płacenia podatku od towarów i usług jest deklarowanie dostaw wewnątrz Unii, podczas gdy towary są sprzedawane na rynku krajowym bez opłacenia VAT. W wypadku oszustw typu karuzelowego transakcje prowadzone wewnątrz Wspólnoty

¹ Przez transakcje w Unii Europejskiej, czyli nabycie towarów wewnątrz Wspólnoty, rozumie się nabycie prawa do rozporządzania jak właściciel towarami, które w wyniku dokonanej dostawy są wysyłane lub transportowane na terytorium państwa członkowskiego – inne niż terytorium państwa członkowskiego, w którym dokonujący dostawy rozpoczął wysyłkę lub transport. Należny z tytułu obrotu podatek jest rozliczany przez nabywcę towaru w państwie, do którego nastąpiła dostawa towarów, w wysokości i na zasadach obowiązujących w tym państwie. Transakcji nabycia towarów wewnątrz Wspólnoty – ze względu na charakter tej czynności – towarzyszy zawsze odpowiednia czynność dokonywana przez drugą stronę transakcji, którą jest dostawa towarów również wewnątrz Wspólnoty. Polega ona na wywozie towarów z terytorium jednego kraju (w wykonaniu czynności uznanych za dostawę) na terytorium innego kraju członkowskiego przez zarejestrowanego w Polsce podatnika, dokonującego dostawy towarów z Polski. W tego rodzaju dostawie towarów następuje zwolnienie dostawcy z opodatkowania (stosuje się stawkę 0%), jednak z zachowaniem prawa do odliczenia podatku naliczonego od nabycia towarów, które są przedmiotem dostawy, ponieważ rozliczenie podatku następuje przez nabywcę.

² W 2008 r. było to 40,1%, a w 2009 r. – 36,3% (przy czym zmniejszenie się w 2009 r. w porównaniu z 2008 r. udziału dochodów z tytułu VAT w dochodach budżetu państwa to głównie skutek znacznego wzrostu udziału dochodów ze środków UE).

w ramach łańcucha dostaw mają na celu nieodprowadzenie VAT od zakupionego towaru oraz odzyskanie z organu podatkowego podatku naliczonego³. Oszustwa podatkowe w handlu wewnątrz Unii Europejskiej stanowią jeden z najważniejszych powodów uszczupień w dochodach uzyskiwanych z VAT i występują we wszystkich państwach członkowskich Unii.

Rada Unii Europejskiej – mając na uwadze, że uchylanie się od podatków podczas transakcji między różnymi krajami prowadzi do strat budżetowych, naruszenia zasady sprawiedliwego opodatkowania oraz powoduje zakłócenia w przepływie kapitału i warunkach konkurencji – uchwaliła 7 października 2003 r. rozporządzenie nr 1798/2003 w sprawie współpracy administracyjnej w zakresie podatku od wartości dodanej⁴. Przepisy rozporządzenia weszły w życie 1 stycznia 2004 r., kilka miesięcy przed przystąpieniem Polski do Unii. Rada UE, na potrzeby kontroli przebiegu procesów gospodarczych wewnątrz Wspólnoty, postanowiła wdrożyć system wymiany informacji między państwami członkowskimi, za pomocą którego organy administracyjne tych państw pomagałyby sobie oraz współpracowały z Komisją Europejską w celu zapewnienia właściwego stosowania podatku VAT od dostaw towarów i usług, ich nabywania oraz przywozu. Aby system podatku VAT mógł sprawnie funkcjonować, niezbędne stało się umożliwienie elektronicznego przechowywania i przesyłania niektórych danych dla celów kontroli. Wdrożenie sieci informatycznej VIES (*VAT Information Exchange System*) miało zapewnić szybką i efektywną wymianę informacji podatkowych o transakcjach w ramach Unii Europejskiej.

Właściwymi władzami państw członkowskich, w imieniu których stosowane jest rozporządzenie, są ministrowie do spraw finansów publicznych. W każdym państwie Unii zostało powołane centralne biuro łącznikowe (CLO), odpowiedzialne za kontakty z innymi krajami członkowskimi w dziedzinie współpracy administracyjnej. Wymiana informacji o VAT w badanym przez Najwyższą Izbę Kontroli okresie odbywała się na trzech poziomach (stopniach szczegółowości). Poziom I obejmował sumę dostaw wszystkich podatników z Polski do poszczególnych podatników w danym państwie UE, poziom II sumy dostaw każdego z polskich podatników do konkretnego podatnika w danym państwie UE. Dane podlegały co kwartał wymianie automatycznej. Poziom III obejmował przesyłanie informacji

³ Czasem następuje faktyczny obrót towarów, ale często jest to obieg faktur i dokumentów przewozowych.

⁴ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1798/2003 z 7.10.2003 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku od wartości dodanej, uchylające rozporządzenie (EWG) nr 218/92 (DzUUE L.03.264.1, ze zm.).

takich, jak dane identyfikacyjne podatnika, numery faktur, daty i wartości dostaw konkretnego polskiego dostawcy do konkretnego nabywcy w Unii.

W polskiej administracji podatkowej nadzór nad wymianą informacji o VAT w handlu wewnątrz Unii sprawuje minister finansów, który upoważnił do współpracy administracyjnej i wymiany informacji z państwami członkowskimi UE Izbę Skarbową w Poznaniu, Biuro Wymiany Informacji Podatkowych w Koninie (BWIP). Za koordynację tych działań w województwach i sprawowanie nadzoru w podległych urzędach skarbowych odpowiadają izby skarbowe. W urzędach skarbowych gromadzone są dane do wymiany automatycznej oraz inne informacje niezbędne do udzielenia odpowiedzi na wnioski administracji podatkowych innych państw członkowskich UE. Urzędy skarbowe i urzędy kontroli skarbowej przesyłają wnioski do administracji podatkowych innych państw członkowskich Unii za pośrednictwem BWIP.

Generalnie w badanym okresie przedsiębiorcy dokonujący wymiany towarów między państwami członkowskimi byli zobowiązani do wypełniania i gromadzenia dokumentów potwierdzających poszczególne operacje. Podlegali obowiązkowi zarejestrowania nie tylko jako podatnicy VAT, ale także jako podatnicy VAT UE⁵ oraz oprócz deklaracji podatkowych składali za okresy kwartalne informacje podsumowujące VAT UE o dokonanych nabyciach i dostawach towarów wewnątrz Unii.

Cel i zakres kontroli

Najwyższa Izba Kontroli w 2009 r. przeprowadziła z własnej inicjatywy kontrolę opodatkowania transakcji wewnątrz Unii Europejskiej podatkiem od towarów i usług oraz egzekwowania zaległości w jego odprowadzaniu. Objęto nią Ministerstwo Finansów i 17 urzędów skarbowych. Zagadnienie to było jednym z priorytetowych kierunków kontroli NIK w 2009 r. – „Państwo efektywnie zarządzające zasobami publicznymi”, w obszarze badań kontrolnych „Pozyskiwanie dochodów budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego”.

Celem badań była ocena działań urzędów skarbowych w 2008 r. oraz do lipca 2009 r. w zakresie weryfikowania prawidłowości wywiązywania się z obowiązków podatkowych przez podmioty dokonujące transakcji wewnątrz Unii oraz skuteczności egzekwowania zaległości w podatku od towarów i usług.

⁵ Przed dokonaniem pierwszej dostawy lub nabycia wewnątrz Wspólnoty mieli obowiązek zawiadomić naczelnika urzędu skarbowego o zamiarze wykonania tych czynności. Naczelnik rejestrował podmiot, który dokonał zawiadomienia, jako podatnika VAT UE.

Ocenie podlegały także działania nadzorcze i kontrolne ministra finansów w zakresie realizacji dochodów z VAT od podmiotów dokonujących przedmiotowych transakcji oraz egzekwowania zaległości.

Ustalenia kontroli

Wytyczne ministra finansów

Minister finansów prawidłowo ukierunkował pracę podległych organów na realizację dochodów z VAT, przeciwdziałanie oszustwom podatkowym, zwłaszcza przez bieżące monitorowanie składanych przez podatników deklaracji, weryfikowanie zasadności zwrotu VAT, poprawę trafności typowania podmiotów do kontroli, analizę informacji podatkowych wymienianych między państwami członkowskimi UE, dobrą współpracę z administracjami innych krajów, bieżące rejestrowanie podatników VAT i ich wykreślanie z rejestru w sytuacjach wymaganych prawem. W urzędach skarbowych nie wypełniano jednak rzetelnie wszystkich zaleceń.

Problemy z systemem informatycznym

Istotne znaczenie dla skuteczności pracy urzędów skarbowych miało zapewnienie przez Ministerstwo Finansów sprawnego funkcjonowania systemu informatycznego wspomagającego urzędy skarbowe w analizie poprawności rozliczeń transakcji odbywających się wewnątrz Unii. Podstawowym narzędziem służącym do wykrywania niezgodności i nieprawidłowości transakcji oraz do weryfikowania poprawności deklarowanych danych o transakcjach polskich podatników jest analiza informacji gromadzonych w systemie VIES (z informacji podsumowujących VAT UE) przez ich porównanie z danymi gromadzonymi w systemie POLTAX⁶ (z deklaracji podatkowych). W marcu 2009 r. nastąpiła awaria Platformy Integracji – systemu integracji danych pomiędzy systemami POLTAX i VIES. Z powodu nieprawidłowego działania narzędzia informatycznego odpowiedzialnego za przekazywanie danych z systemu POLTAX do VIES uzyskiwane od tego czasu przez urzędy skarbowe wyniki porównania polskich danych o dostawach i nabyciach były nieprawidłowe. Dwa miesiące po wystąpieniu awarii Platformy Integracji Ministerstwo Finansów wezwało wykonawcę do przywrócenia usługi, zaś w sierpniu 2009 r. rozpoczęto negocjacje z innym

⁶ Urzędy skarbowe do prowadzenia spraw wykorzystują program informatyczny POLTAX, w tym moduł „Rejestracja”, „Wymiar”, „Rejestry przypisów i odpisów”.

kontrahentem. Od września 2009 r. nastąpiło stopniowe uruchamianie integracji, z wykorzystaniem wcześniejszych rozwiązań – Platformy Integracji Aplikacji. Brak raportów o rzeczywistych rozbieżnościach między deklaracjami i informacjami VAT UE uniemożliwiał urzędowi skarbowemu systemowe oraz bezzwłoczne podejmowanie czynności wyjaśniających w sprawach wskazujących na możliwość występowania nieprawidłowości lub błędów. W związku z tym niespójności nie były systematycznie weryfikowane i eliminowane w polskiej bazie danych. Urzędowi pozostała możliwość „ręcznego” porównywania danych z deklaracji z dokumentami VAT UE. Automatyczna wymiana informacji o podatnikach i transakcjach między krajami członkowskimi Unii, odbywająca się co kwartał, była realizowana, ale nie była poprzedzona przez polską administrację wystarczającymi analizami przekazywanych danych oraz bieżącą weryfikacją stwierdzonych nieścisłości.

Niezależnie od skutków awarii, efektywność w zapobieganiu i zwalczaniu uchylania się od płatności podatku od wartości dodanej ograniczona była przez niską wydajność systemu informatycznego wspomagającego monitorowanie informacji o transakcjach i podatnikach dokonujących transakcji wewnątrz Unii, brak nowych raportów, za pomocą których można szybciej i dokładniej weryfikować gromadzone dane, oraz ograniczoną liczbę osób uprawnionych do korzystania z systemu VIES. Ministerstwo Finansów planowało rozbudowę funkcjonalności systemu wymiany informacji o VAT, jednak ze względu na trwające prace związane z projektem VIES II⁷ zdecydowało się na ich przesunięcie na drugie półrocze 2010 r.

Nieterminowe udzielanie odpowiedzi na wnioski państw członkowskich Unii Europejskiej

Odpowiedzi na wnioski zagranicznych administracji o zbadanie określonych transakcji, kierowane do polskiej administracji w trybie art. 5 rozporządzenia Rady UE nr 1798/2003, w znacznej części udzielane były po terminie⁸. W skali całego kraju przekroczenie terminu dotyczyło 53% wniosków w 2008 r. i 38% w I półroczu 2009 r. Utrzymywał się wysoki odsetek spraw, w których nie powiadamiano administracji państw członkowskich o opóźnieniach w realizacji

⁷ W związku ze zmianami ustawy o podatku od towarów i usług, wprowadzonymi ustawą z 23.10.2009 r. (DzU nr 195, poz. 1504), mającymi na celu wdrożenie do przepisów krajowych zmian zawartych w dyrektywach Rady nr 2008/8/WE i nr 2008/9/WE z 12.02.2008 r. oraz nr 2008/117/WE z 16.12.2008 r.

⁸ Generalnie organ współpracujący udziela informacji najszybciej jak to jest możliwe i nie później niż w ciągu trzech miesięcy od daty otrzymania wniosku (art. 8 rozporządzenia Rady nr 1798/2003); państwa członkowskie przyjęły także zwyczajowo skrócenie terminu (do miesiąca) w sprawach, w których istnieje uzasadnione podejrzenie dokonania oszustwa.

wniosku. Problem wystąpił w 52% spraw zrealizowanych po terminie w 2008 r. i 50% w I półroczu 2009 r. Ustalenia w urzędach skarbowych potwierdziły występowanie nieprawidłowości w terminowym udzielaniu odpowiedzi. Na przykład, do 3 spośród 17 kontrolowanych urzędów skarbowych w 2008 r. wpłynęło, za pośrednictwem właściwej izby skarbowej, siedem zapytań z BWIP po terminie wymaganym na udzielenie odpowiedzi przez polską administrację podatkową. Na późne udzielanie odpowiedzi w większości wypadków wpływały jednak przedłużające się postępowania kontrolne, spowodowane utrudnionym dostępem do dokumentacji podatkowej podmiotów kontrolowanych oraz konieczność występowania o przeprowadzenie tak zwanych kontroli krzyżowych. W niektórych urzędach skarbowych barierą były ograniczone możliwości realizacyjne komórek kontroli. Sprawne udzielanie odpowiedzi państwom członkowskim, decydujące dla wykrywania i zapobiegania oszustwom podatkowym na terenie Wspólnoty Europejskiej, pozostaje jednym z najważniejszych problemów do rozwiązania.

W grudniu 2007 r. Ministerstwo Finansów przeprowadziło kontrolę w Biurze Wymiany Informacji Podatkowych w Koninie. Stwierdzono liczne nieprawidłowości w realizacji wymiany informacji podatkowej. Polegały one między innymi na ręcznym poprawianiu lub usuwaniu danych, w tym terminów realizacji wniosków, nierzetelnym opracowaniu tłumaczeń wniosków, opóźnieniach w przekazywaniu ich do realizacji urzędów skarbowym oraz administracjom podatkowym państw wnioskujących. Po kontroli dyrektor Izby Skarbowej dokonał zmiany na stanowisku kierownika Oddziału Wymiany Informacji o Podatkach Pośrednich w BWIP. Ministerstwo Finansów nie przeprowadziło kontroli sprawdzającej, tłumacząc to zmniejszeniem stanu osobowego wydziału nadzorującego pracę BWIP, przy jednoczesnym zwiększeniu zadań w związku z realizacją projektu VIES II.

Brak aktualnych rejestrów podatników

Urzędy skarbowe nieterminowo wykreślały przedsiębiorców z rejestru podatników. Kilkumiesięczne opóźnienia dotyczyły przede wszystkim wykreślenia tych, którzy zaprzestali składania deklaracji podatkowych lub z którymi nie ma kontaktu – w sytuacjach odpowiadających warunkom wykreślenia, zawartym w art. 97 ust. 15 lub w art. 96 ust. 9 ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁹. Nieprawidłowości stwierdzono we wszystkich kontrolowanych urzędach. W 7 spośród 17 urzędów skarbowych opóźnienia ujawniono w 100% zbadanych spraw, w kolejnych 4 odsetek ten wynosił od 75% do 50%. Przestrzeganie terminowej i rzetelnej aktualizacji danych podatników oraz wyrejestrowywanie ich

⁹ DzU z 2004 r., nr 54, poz. 535, ze zm.

w możliwie najkrótszym terminie jest istotne w kontekście zapobiegania oszustwom podatkowym. Zaprzestanie składania przez podatnika deklaracji VAT lub brak możliwości skontaktowania się z podatnikiem zarejestrowanym mogą świadczyć o jego udziale w oszustwach typu „znikający podatek”¹⁰ lub w „karuzeli podatkowej”. Zapewnienie wiarygodnych danych o ważności numerów identyfikacyjnych podatników dla transakcji wewnątrz Unii Europejskiej jest konieczne ze względu na wymagania stawiane państwom członkowskim, zawarte w rozporządzeniu Rady UE nr 1798/2003 w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku od wartości dodanej. Zgodnie z art. 22 i 27 rozporządzenia, każde państwo członkowskie prowadzi elektroniczną bazę danych i zapewnia jej uaktualnianie, kompletność i dokładność, utrzymuje elektroniczną ewidencję osób, którym nadano numer identyfikacyjny dla transakcji w Unii. Istnienie w bazie podatników VAT UE podmiotów, które utraciły do tego prawo powoduje, że bezpodstawnie poświadczana jest ważność numerów identyfikacyjnych na potrzeby tych transakcji.

Od kilku lat Ministerstwo Finansów prowadzi prace nad utworzeniem centralnego rejestru podmiotów (CRP) oraz wdrożeniem centralnej rejestracji podatników (aplikacji SeRCe – Systemu Rejestracji Centralnej). Brak tych narzędzi utrudnia urzędom skarbowym wykonywanie zadań rejestracji podmiotów.

Problem z wykorzystywaniem informacji dostępnych w VIES

Urzędy skarbowe nierzetelnie analizowały informacje dostępne w sieci informatycznej VIES, służące wykrywaniu nadużyć w płatności podatku od towarów i usług. Podstawowym zadaniem urzędów w zakresie zapobiegania, wykrywania i zwalczania tego rodzaju oszustw jest bieżąca analiza komunikatów i danych o transakcjach wewnątrz Unii oraz podmiotach zarejestrowanych do ich dokonywania, uzyskiwanych w systemie VIES, a następnie wyjaśnianie stwierdzonych rozbieżności. W 6 spośród 17 skontrolowanych urzędów skarbowych nie były na bieżąco tworzone raporty o rozbieżnościach między deklaracjami VAT i informacjami podsumowującymi VAT UE lub informacjami uzyskanymi z innych krajów Unii a danymi z polskiej bazy danych. W 14 urzędach stwierdzono nieprawidłowości w rzetelnym wyjaśnianiu wykazanych rozbieżności. Ujawniono opóźnienia w podejmowaniu czynności wyjaśniających lub ich niepodejmowanie. W okresie objętym kontrolą analizowano raporty dotyczące przeważnie 2007 r.

¹⁰ Podatnik, który kupił zwolniony z podatku lub opodatkowany stawką 0% towar z innego państwa członkowskiego, który następnie sprzedał w kraju z naliczonym podatkiem VAT i nie odprowadził tego podatku do organu podatkowego (i zniknął).

Urzędy skarbowe najslabiej radziły sobie z wyjaśnianiem rozbieżności pomiędzy danymi z polskiej bazy i informacjami uzyskanymi z innych krajów UE. Na przykład, w jednym z kontrolowanych urzędów sporządzano systematycznie raporty z systemu VIES, jednak w niewystarczającym zakresie wyjaśniano niezgodności na poziomie unijnym. Na średnio 600 rozbieżności w kwartale, dotyczących transakcji powyżej 500 tys. zł, w tym 400 powyżej 1000 tys. zł, wyjaśniano 60. Opóźnienia tłumaczono dużą liczbą spraw i stopniem ich skomplikowania. W innym urzędzie w 11 spośród 50 badanych spraw zaniechano wyjaśnienia rozbieżności po niezgłoszeniu się podatnika na wezwanie organu podatkowego.

Część rozbieżności świadczy o możliwości uchylania się od płacenia podatku, co prowadzi do strat w budżetach poszczególnych krajów Unii Europejskiej oraz zakłócenia konkurencji na rynku wewnątrz Wspólnoty. Opóźnienia w generowaniu raportów z VIES oraz w weryfikowaniu wykazanych w nich rozbieżności zwiększają ryzyko niewykrycia wypadków uchylania się od płacenia podatku lub nadużyć. Ponadto opóźnienia w wyjaśnianiu otrzymywanych komunikatów wskazują na niedostateczne wywiązywanie się z postanowień art. 22 wspomnianego rozporządzenia Rady UE nr 1798/2003, dotyczących zapewnienia kompletności i dokładności baz danych o transakcjach (w tym przez eliminowanie błędów oraz skuteczne wzywanie podatników do złożenia brakujących deklaracji).

W większości wypadków, w których urzędy skarbowe podejmowały działania wyjaśniające, okazały się one skuteczne. Podatnicy składali korekty deklaracji lub informacji podsumowujących, uzasadniali występujące różnice¹¹. Część postępowań zakończyła się ujawnieniem oszustw podatkowych, w tym tak zwanych karuzeli podatkowych.

W jednym z kontrolowanych urzędów analiza badanych przez Najwyższą Izbę Kontroli dokumentów wykazała prawdopodobieństwo dokonywania przez dwa podmioty fikcyjnych transakcji z zamiarem wyłudzenia VAT. Naczelnik urzędu skarbowego, w związku z przekazaną przez kontrolerów informacją, polecił wszcząć niezwłocznie kontrole podatkowe, które ujawniły fikcyjne transakcje na kwotę 2 mln zł.

¹¹ Najczęstszymi przyczynami rozbieżności były błędy popełniane przez polskich podatników lub ich kontrahentów zagranicznych. Poza błędami rachunkowymi i pisarskimi powodem różnic było niewłaściwe rozpoznanie momentu powstania obowiązku podatkowego przez polskich podatników lub zagranicznych kontrahentów, niewłaściwa kwalifikacja całej operacji jako towarowej, różnice kursowe oraz ujmowanie towarowych transakcji wewnątrz Unii w innych okresach sprawozdawczych przez polskich podatników i przez kontrahentów unijnych (przesunięcia między kwartałami).

Obejmowanie kontrolami zbyt małej liczby podatników Unii

Urzędy skarbowe przeprowadzały kontrole podatników VAT zgodnie z kryteriami ustalonymi przez Ministerstwo Finansów¹². Pozytywnie oceniając trafne typowanie podatników do kontroli, NIK wskazała na ogromną rozbieżność między liczbą podatników dokonujących transakcji wewnątrz Unii Europejskiej oraz innych transakcji transgranicznych a liczbą kontroli. Sprawdzeniem objęto niespełna 1% podatników, których dotyczył ten obszar ryzyka.

Kontrole przeprowadzone w 2008 r. przez urzędy skarbowe w całym kraju ustaliły dodatkowe należności w podatku od towarów i usług na kwotę 503,4 mln zł, a przez urzędy kontroli skarbowej – 711,7 mln zł. Uszczuplenia ujawnione przez urzędy skarbowe w I półroczu 2009 r. wyniosły 308,3 mln zł, a przez urzędy kontroli skarbowej – 409,9 mln zł¹³. Polegały one na unikaniu zapłaty podatku od towarów i usług oraz wyłudzeniu zwrotu VAT.

Rozpoznano następujące mechanizmy oszustw:

- rejestrowanie przez polskich obywateli podmiotów gospodarczych na terenie innych państw, dokonywanie fikcyjnych dostaw towarów na rzecz tych podmiotów, zlecenie obsługi transportowej firmom powiązanim rodzinnie lub kapitałowo oraz przygotowanie dokumentacji potwierdzających dostawy (przy czym firma będąca odbiorcą towaru nie składała stosownych deklaracji w innym państwie);

- brak deklarowania nabycia towarów wewnątrz Unii lub deklarowanie w niższych kwotach; faktycznie towar był sprzedawany w kraju, poza ewidencją księgową;

- rejestrowanie w Polsce przez obywateli UE firm tylko dla jednej dużej transakcji, biorących faktycznie udział w oszustwach typu karuzelowego.

W kontrolowanych przez NIK urzędach skarbowych efektem wykorzystania informacji o VAT, uzyskanych w wyniku współpracy administracji podatkowych państw członkowskich UE, było ujawnienie oszustw podatkowych. Ustalone uszczuplenia w podatkach wyniosły co najmniej 40 mln zł.

W badanym okresie zespół powołany z przedstawicieli Policji i kontroli skarbowej zlikwidował grupę przestępczą zajmującą się organizowaniem oszustw typu karuzelowego. Szacuje się, że ubytki w dochodach budżetowych z tytułu działalności tej grupy wyniosły 80 mln zł.

¹² Kontrolowanie podatników w obszarach podwyższonego ryzyka oraz weryfikowanie zasadności zwrotu VAT.

¹³ Dane dotyczą VAT ogółem (Ministerstwo Finansów nie gromadziło danych o ubytkach w dochodach spowodowanych oszustwami wykorzystującymi mechanizmy rozliczania VAT na terytorium UE).

Wyniki kontroli zrealizowanych przez organy podatkowe i organy kontroli skarbowej potwierdzają, że istnieje wysokie ryzyko występowania nieprawidłowości w handlu wewnątrz Unii Europejskiej, których skutki stanowią poważne zagrożenie dla dochodów budżetowych.

Nowe rozwiązania w systemie przeciwdziałania oszustwom podatkowym w Unii Europejskiej

Przedstawiciele ministra finansów uczestniczyli w pracach grupy ekspertów zajmujących się tworzeniem strategii przeciwdziałania oszustwom podatkowym (ATFS)¹⁴ oraz Stałego Komitetu do spraw Współpracy Administracyjnej przy Komisji Europejskiej (Komitet SCAC)¹⁵. Prace dotyczyły nowych rozwiązań i środków zwalczania oszustw podatkowych w UE. Do efektów prac grupy ATFS należą projekty regulacji zmieniających dyrektywę Rady nr 2006/112/WE z 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej¹⁶ oraz rozporządzenie Rady nr 1798/2003 w sprawie współpracy administracyjnej. Zmiany polegały na wprowadzeniu od 2010 r. szybszej oraz szerszej wymiany informacji związanych z transakcjami wewnątrz Unii Europejskiej¹⁷.

Niezależnie od propozycji, które są już realizowane, na posiedzeniach grupy eksperckiej ATFS w 2007 r. analizowano wprowadzenie wymogu zbierania przez administracje podatkowe państw członkowskich danych o nabyciach towarów wewnątrz Unii. Strona polska w trakcie dyskusji poparła te propozycje. Część państw członkowskich wyrażała sceptycyzm co do takich rozwiązań, zwracając uwagę na dodatkowe obciążenia administracyjne dla przedsiębiorców

¹⁴ ATFS to zespół ekspertów powołany w 2007 r. z inicjatywy Komisji Europejskiej, zajmujący się tworzeniem strategii przeciwdziałania oszustwom podatkowym. Strategię zwalczania oszustw podatkowych formułuje Komisja Europejska. Grupa ATFS wspiera KE odpowiednią wiedzą merytoryczną i praktyczną. Komisja Europejska, jako kierująca pracami grupy, przygotowuje również dokumenty będące przedmiotem dyskusji na posiedzeniach grupy ATFS – *Anti-Tax Fraud-Strategy*.

¹⁵ Komitet SCAC (ang. Standing Committee on Administrative Cooperation), funkcjonujący na podstawie postanowień art. 44 rozporządzenia Rady nr 1798/2003. Na posiedzeniach Komitetu SCAC są omawiane bieżące kwestie organizacyjno-proceduralne związane z wymianą pomiędzy państwami członkowskimi UE informacji o VAT – zarówno na wniosek, jak i automatyczną (system VIES).

¹⁶ DzUUE L.06. 347.1, ze zm.

¹⁷ Od 2010 r. zmiany wprowadzone dyrektywami Rady nr 2008/8/WE i nr 2008/9/WE z 12.02.2008 r. oraz nr 2008/117/WE z 16.12.2008 r. implementowano do przepisów krajowych ustawą z 23.12.2009 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (DzU nr 195, poz. 1504). Generalnie skrócony został okres, za który podatnicy mają obowiązek składać informacje podsumowujące (z kwartału do miesiąca) oraz termin składania informacji podsumowujących. Obowiązek składania informacji podsumowujących rozszerzony został o świadczenie usług wewnątrz Unii, dla których zobowiązany do zapłaty podatku od wartości dodanej jest usługobiorca (informacje podsumowujące składają usługodawcy).

oraz przygotowanie technicznych możliwości przetworzenia dodatkowej ilości informacji przez administracje podatkowe. W latach 2008–2009 dyskusja na ten temat nie została podjęta. Polska w momencie przystąpienia do UE zdecydowała się gromadzić dane o nabyciach towarów wewnątrz Unii przez polskich podatników. Dane takie gromadzą także Węgry, Portugalia, Grecja, Litwa oraz Hiszpania, jednak informacje te nie podlegają automatycznej wymianie w trybie rozporządzenia Rady nr 1798/2003. Mimo iż Ministerstwo Finansów widzi korzyści przemawiające za gromadzeniem i wymianą danych, nie podjęto próby rozszerzenia współpracy w tym zakresie. Efekty takiej współpracy – jedynie z wybranymi krajami – mogłyby być dowodem w dyskusji nad celowością rozszerzenia automatycznej wymiany danych o nabyciach wewnątrz Unii pomiędzy wszystkimi krajami członkowskimi.

Skuteczność egzekwowania zaległości VAT

Efektywność egzekucji zaległości VAT była wyższa niż podatku od dochodów osobistych PIT i akcyzy. Wskaźnik efektywności egzekucji¹⁸ w 2008 r. wyniósł 27,4% i był wyższy niż w 2007 r. o 1,7 punktu procentowego. W I półroczu 2009 r. wyniósł 16,1% i poprawił się o 0,7 punktu procentowego w porównaniu z osiągniętym w I półroczu 2008 r. Mimo relatywnie wyższej efektywności egzekucji VAT, kwota zaległości tego podatku była znaczna i na koniec 2008 r. wyniosła 9958,4 mln zł, a na 30 czerwca 2009 r. – 10 287,8 mln zł. Urzędy skarbowe wyegzekwowały w 2008 r. 1543 mln zł zaległości VAT, to jest o 10,1% więcej niż w 2007 r. W I półroczu 2009 r. ściągnięte zostały zaległości w wysokości 796,9 mln zł (o 13,1% więcej niż w I półroczu 2008 r.).

W 16 spośród 17 skontrolowanych urzędów skarbowych rzetelnie monitorowano terminowość zapłaty podatku od towarów i usług, a w razie braku jego wpłaty na ogół na bieżąco wystawiano upomnienia i tytuły wykonawcze oraz podejmowano czynności egzekucyjne. Ujawnione wypadki braku czynności windykacyjnych oraz egzekucyjnych lub opóźnień w ich podejmowaniu miały przeważnie charakter jednostkowy na tle wszystkich postępowań prowadzonych przez urzędy. Niezależnie od powyższego, NIK uznała za nierzetelne dopuszczenie (w trzech urzędach) do przedawnienia zaległości na łączną kwotę 0,9 mln zł.

Minister finansów prawidłowo monitorował skuteczność urzędów skarbowych w egzekwowaniu zaległości podatkowych oraz miał dobre rozeznanie

¹⁸ Wskaźnik efektywności egzekucji (nazywany także wskaźnikiem ściągłości), liczony jako proporcja kwoty wyegzekwowanych zaległości w okresie sprawozdawczym do zaległości objętych tytułami egzekucyjnymi do załatwienia.

istniejących barier w dochodzeniu należności pieniężnych w trybie egzekucji administracyjnej. Nie doprowadził jednak do zakończenia prowadzonych od kilku lat prac nad zmianą ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Przygotowywane zmiany mają na celu poprawę jakości i skuteczności egzekucji administracyjnej oraz usunięcie niejasności interpretacyjnych.

Usprawnienie postępowania egzekucyjnego wymaga, obok zmian legislacyjnych, wyposażenia urzędów skarbowych w nowe narzędzia informatyczne oraz dostępu do różnych baz danych. W 2009 r. ukończono prace nad projektem elektronicznego pozyskiwania przez urzędy skarbowe tytułów wykonawczych od wybranych wierzycieli obcych. Projekt zapewnia zautomatyzowanie procesu wprowadzania tytułów do aplikacji Egapoltax. Do współpracy przystąpiło 7 urzędów wojewódzkich¹⁹. Podobne uzgodnienia zakończono z największym wierzycielem – ZUS. Elektroniczna wymiana tytułów wykonawczych powinna pozwolić na zmianę organizacji pracy w komórkach egzekucyjnych przez przesunięcie do wykonywania czynności egzekucyjnych pracowników zajmujących się do tej pory ręcznym wprowadzaniem do ewidencji danych z tytułów.

W wyniku badań kontrolnych NIK zwróciła uwagę na opóźnienie w udostępnianiu danych jednostkom podległym ministrowi finansów na podstawie art. 82 § 2c²⁰ ustawy – Ordynacja podatkowa²¹. Nie została zakończona budowa aplikacji CERBER do gromadzenia i przekazywania danych o założonych i zlikwidowanych rachunkach bankowych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, które od 2007 r. banki i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe przekazują na podstawie art. 82 § 2 wymienionej ustawy do ministra finansów.

Konkluzje

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie, mimo stwierdzenia nieprawidłowości²², weryfikowanie przez urzędy skarbowe wywiązywania się z obowiązków podatkowych przez podmioty dokonujące transakcji wewnątrz Unii Europejskiej i nadzór ministra finansów nad tym obszarem, a także skuteczność egzekwowania zaległości VAT.

¹⁹ Lubuski, kujawsko-pomorski, zachodniopomorski, podkarpacki, świętokrzyski, śląski i warmińsko-mazurski.

²⁰ Od 1.01.2009 r., zgodnie z art. 82 § 2c ustawy – Ordynacja podatkowa, informacje, o których mowa w art. 82 § 2 tej ustawy, minister właściwy do spraw finansów publicznych udostępnia naczelnikom urzędów skarbowych, naczelnikom urzędów celnych, dyrektorom izb skarbowych, dyrektorom izb celnych oraz dyrektorom urzędów kontroli skarbowej.

²¹ Ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (DzU z 2005 r., nr 8, poz. 60, ze zm.).

²² W kontroli zastosowano czterostopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzenia uchybień, pozytywna mimo stwierdzenia nieprawidłowości, negatywna.

W urzędach skarbowych na ogół na bieżąco rejestrowano podatników i wprowadzano dane z deklaracji do systemu POLTAX. Ponadto przestrzegano procedur zobowiązujących do weryfikowania w trybie czynności sprawdzających lub kontroli podatkowej zasadności zwrotu podatku, a także terminowo dokonywano jego zwrotu.

Urzędy nie przeciwdziałały jednak wystarczająco skutecznie oszustwom podatkowym związanym z VAT. Nie był z należytą starannością realizowany ciągący na polskiej administracji podatkowej obowiązek zapewnienia rzetelnych danych o ważności numerów identyfikacyjnych podatników dla transakcji wewnątrz Unii Europejskiej oraz o wartości tych transakcji, dokonanych przez polskich podatników i ich kontrahentów. Urzędy z opóźnieniem analizowały informacje o wymianie towarów i usług. Polska administracja podatkowa w znacznym stopniu nieterminowo odpowiadała na wnioski państw członkowskich o zbadanie określonych transakcji. Część opóźnień w realizacji obowiązków urzędów skarbowych spowodowana była awarią od marca 2009 r. systemu informatycznego odpowiedzialnego za integrację danych między systemami POLTAX i VIES. Wymienione zaniedbania zwiększyły ryzyko niewykrycia wypadków uchylania się od płacenia podatku lub nadużyć. Ustalenia kontroli NIK zwróciły uwagę na bariery w osiągnięciu przez urzędy skarbowe lepszych wyników pracy, w tym zwłaszcza brak nowoczesnych narzędzi informatycznych.

Minister finansów prawidłowo ukierunkował pracę podległych organów na realizację dochodów z VAT, w tym przez weryfikowanie zasadności zwrotów tego podatku, kontrolowanie podatników w obszarach podwyższonego ryzyka, analizowanie pozyskiwanych informacji pod kątem oszustw w handlu wewnątrz Unii. Nie zapewnił jednak w 2009 r. sprawnego funkcjonowania systemu informatycznego wspomagającego urzędy skarbowe w analizie poprawności rozliczeń przedmiotowych transakcji oraz nierzetelnie monitorował działalność Biura Wymiany Informacji Podatkowej w Koninie, odpowiedzialnego za współpracę administracyjną i wymianę informacji z państwami członkowskimi UE.

W ustaleniach kontroli NIK, niezależnie od kwestii zapewnienia sprawnego funkcjonowania systemów informatycznych wspomagających urzędy skarbowe w analizie poprawności rozliczeń transakcji w Unii Europejskiej oraz rejestracji podatników, zwrócono uwagę na konieczność skuteczniejszego egzekwowania przez ministra finansów od jednostek podległych rzetelnej aktualizacji danych rejestracyjnych podatników VAT UE, w tym wykreślenia z rejestru podatników oraz prowadzenia bieżącej analizy informacji o transakcjach, dostępnych w VIES, i wyjaśniania rozbieżności. W celu poprawy skuteczności funkcjonującego systemu przeciwdziałaniu oszustwom podatkowym niezbędne jest wyelimi-

nowanie opóźnień w udzielaniu odpowiedzi na wnioski kierowane przez administracje państw członkowskich UE, a w wypadkach wymagających przedłużenia terminu udzielenia odpowiedzi niezwłoczne informowanie o tym zagranicznych administracji.

W 2009 r. zaległości z tytułu podatku od towarów i usług wyniosły ponad 10 mld zł. Skuteczność urzędów skarbowych w egzekwowaniu zaległości VAT była znacznie wyższa niż w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych oraz akcyzowego²³. Choć w 2009 r. nastąpiła poprawa efektywności egzekucji zaległości podatkowych, to w dziedzinie tej wciąż pozostaje wiele do zrobienia. Od 2005 r. nie zostały wprowadzone nowe rozwiązania służące istotnemu podniesieniu sprawności postępowania egzekucyjnego. W Ministerstwie Finansów nie zakończono, trwających od kilku lat, prac nad zmianą ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Konieczne jest usprawnienie procesów egzekucji, w tym zainicjowanie przez ministra finansów zmiany tej ustawy, w celu usunięcia barier ograniczających skuteczność postępowania urzędów skarbowych i uproszczenia procedur egzekucyjnych.

Urszula Stypułkowska
Departament Budżetu i Finansów NIK



²³ W 2008 r. skuteczność egzekucji VAT przekroczyła 27%, podczas gdy PIT wyniosła 18%, a podatku akcyzowego 1%. W 2009 r. skuteczność egzekucji VAT wyniosła prawie 28%, PIT 20%, a akcyzy nadal 1%.

WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA

Jacek Mazur

DZIAŁANIA NAJWYŻSZYCH ORGANÓW KONTROLI W OKRESIE KRYZYSU FINANSOWEGO

Zebranie prezesów NOK Grupy Wyszehradzkiej

Kolejne, doroczne zebranie prezesów najwyższych organów kontroli (NOK) krajów Grupy Wyszehradzkiej (Czech, Polski, Słowacji i Węgier) oraz Austrii i Słowenii (dalej „V 4+2”)¹ odbyło się w miejscowości Silnica na Słowacji, w dniach 30 września – 1 października 2010 r. Głównym tematem spotkania była działalność NOK w okresie kryzysu finansowego i gospodarczego. Zgodzono się, że wkład tych instytucji w przezwyciężanie kryzysu i stabilizowanie gospodarki polega na prowadzeniu przejrzystych kontroli – z wyraźnie określonymi głównymi pytaniami, kryteriami oceny i metodami oraz ustaleniami i zaleceniami. Takie kontrole wzmacniają rolę NOK jako podmiotu, który wspomaga gospodarkę swego kraju. O ile to możliwe, powinien on oceniać politykę finansową rządu jako całość, a nie tylko poszczególne narzędzia przezwyciężania kryzysu.

Przykłady kontroli w różnych krajach

W 2009 r. Narodowy Urząd Kontroli Wielkiej Brytanii poddał kontroli działania Urzędu ds. Biznesu, Innowacji i Umiejętności (*Department for Business, Innovation and Skills*) podjęte na rzecz podniesienia zaufania przedsiębiorców i klientów dla wzmożenia działalności gospodarczej podczas kryzysu. W tym celu Urząd przekazywał subsydia oraz udzielał pożyczek i gwarancji.

¹ Zob. J.Mazur: *Zebranie prezesów najwyższych organów kontroli Grupy Wyszehradzkiej*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2009.

Gdy kryzys stał się wyraźny, Urząd znalazł się pod presją szybkiego zaoferowania ukierunkowanego wsparcia dla firm. W żywiłowo zmieniającej się sytuacji, przy braku dokładnych danych, Urząd przedłożył szybkość reakcji nad szczegółowe planowanie i analizę skutków. Generalnie było to działanie trafne, jednak nie określono jasnych celów i nie oceniano należycie kosztów, narażając podatników na ryzyko nieuzasadnionych wydatków. Zdaniem NOK, w obecnych niestabilnych warunkach gospodarczych trzeba brać pod uwagę różne aspekty ewentualnego zaprzestania pomocy. Należy zwłaszcza rozważyć działania, które można podjąć w celu zmniejszenia negatywnego wpływu pomocy państwa na mechanizm rynkowy, jak również kontynuowanie pomocy, gdyby okazało się to niezbędne².

Urząd Kontroli Państwowej Szwecji przeprowadził kontrolę gwarancji państwowych dla banków. Chodziło o ocenę: czy warunki gwarancji były właściwe w porównaniu z kosztami poniesionymi przez państwo (stwierdzono, że tak); czy posiadane informacje były wystarczające do racjonalnego podejmowania decyzji o udzieleniu gwarancji (zasadniczo – nie); czy przekazywano odpowiednie sprawozdania parlamentowi (uznano, że nie). W efekcie kontroli Urząd zalecił rządowi opracowywanie analiz ryzyka związanego z udzielaniem gwarancji; powinny być one sporządzane w sposób jednolity dla wszystkich gwarancji państwowych, a rząd powinien publicznie przedstawiać informację o ryzyku dla skarbu państwa i podatników. Zasada informowania o ryzyku oraz kosztach związanych z gwarancjami powinna zostać zawarta w prawie budżetowym.

Federalna Izba Obrachunkowa Niemiec przeprowadziła w latach 2009–2010 serię kontroli środków polityki finansowej podjętych dla ograniczania skutków kryzysu. Badano wykorzystanie pomocy państwa przez przedsiębiorstwa i gminy oraz działalność agencji powołanej do stabilizowania rynków finansowych. Wyniki kontroli zostaną ujęte w sprawozdaniu na temat wydajności i skuteczności działań rządu na rzecz stymulowania gospodarki.

Kontroler i Audytor Generalny Irlandii przedstawił parlamentowi w grudniu 2009 r. raport o wynikach przeglądu systemów regulacyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem sposobu reagowania na wyzwania związane z kryzysem. Biorąc pod uwagę charakter kryzysu i bezprecedensowy zakres pomocy państwa dla banków, sformułowano zalecenie dokonania oceny skuteczności podjętych działań oraz wyciągnięcia wniosków na przyszłość w ramach przeglądu, jaki

² *Department for Business, Innovation and Skills: Support to business during a recession*, National Audit Office, 26 March 2010, <http://www.nao.org.uk/publications/0910/support_to_business.aspx>.

powinien zostać przeprowadzony wspólnie przez bank centralny, Urząd Nadzoru Finansowego i Ministerstwo Finansów.

Państwowa Izba Obrachunkowa (PIO) Holandii opublikowała dotąd trzy sprawozdania z kontroli działań podejmowanych w związku z kryzysem. Stwierdzono, że na koniec 2009 r. państwo było narażone na ryzyko w skali 43,8 mln euro ulokowanych w akcjach, papierach wartościowych i pożyczkach, ponadto udzielono gwarancji na kwotę 95,6 mln euro. Zwrócono uwagę na obszary wymagające szczególnego zainteresowania rządu i parlamentu z punktu widzenia zarządzania majątkiem państwa w sektorze finansowym oraz możliwości ograniczenia skali tego zaangażowania w przyszłości (strategia wyjścia). Mogłoby to nastąpić między innymi przez zmianę struktury instytucji finansowych, aby działały bez pomocy państwa (zwłaszcza połączenie *Fortis Bank Nederland* i *ABN AMRO*); zmiany umożliwiające spełnienie wymagań unijnych w zakresie pomocy państwa dla banków; rozstrzygnięcie zgłoszonych zastrzeżeń dotyczących interwencji państwa w bankach; monitorowanie przebiegu każdej takiej interwencji, analizowanie różnego rodzaju ryzyka oraz nadzór nad przepływem środków; przedstawianie parlamentowi i opinii publicznej informacji o podjętych interwencjach; określenie strategii wyjścia, zapewniającej równowagę między ideą możliwie najkrótszego udziału państwa w sektorze finansowym a potrzebą oczekiwania na pojawienie się korzystnych warunków rynkowych, które umożliwią sprzedaż aktywów z zyskiem. W sprawozdaniu PIO podniesiono też kwestię polityki wynagrodzeń, pozytywnie oceniając działania Ministerstwa Finansów na rzecz ograniczenia dodatkowych przywilejów w instytucjach finansowych.

Najwyższy Urząd Kontrolny Słowacji przeprowadził w 2009 r. 9 kontroli, które dotyczyły problematyki kryzysu lub jego skutków, jak też wykorzystania środków na ułatwienie zatrudnienia i przystosowanie społeczne.

Sabine Teufl-Märzinger z Izby Obrachunkowej Austrii omówiła kontrolę instrumentów finansowych stosowanych przez organy federalne, krajowe i lokalne. Kontrola wywołała duże zainteresowanie mediów (ponad 400 artykułów i audycji). Celem było porównanie i ocena instrumentów kredytowych i dłużnych, strategii finansowych oraz zarządzania ryzykiem. Sprawdzono między innymi przestrzeganie zasady, że potrzeby i zobowiązania finansowe rządu powinny być realizowane przy możliwie najmniejszym koszcie (licząc w średnim lub długim okresie) i bezpiecznym poziomie ryzyka. Okazało się, że Austriacka Federalna Agencja Finansowania – odpowiedzialna za zarządzanie długiem publicznym – zainwestowała w 2007 r. większość dostępnych środków w wysoko

oprocentowane obligacje związane z nieruchomościami i aktywa *subprime* na rynku amerykańskim, nie przestrzegając reguły zróżnicowania emitentów. Stało się tak, ponieważ Agencja nie prowadziła całościowego systemu zarządzania ryzykiem, lecz opierała się na ocenach agencji ratingowych. W rezultacie aktywa o wartości 691 mln euro uważa się za zagrożone; prawdopodobnie może to prowadzić do strat rzędu 380 mln euro. W ogłoszonym w lipcu 2009 r. sprawozdaniu Izby Obrachunkowej zalecono: poprawę zarządzania długiem publicznym przez wprowadzenie odpowiednich procedur oceny, ograniczania i kontroli ryzyka finansowego; zawarcie w projekcie prawa budżetowego przepisu zobowiązującego do przedstawienia sytuacji finansowej organów publicznych; rozważenie możliwości wprowadzenia do zarządzania długiem publicznym procedury oceny zdolności produktów finansowych do przetrwania możliwych wstrząsów (*in-house stress testing*); wyeliminowanie nieprzejrzystych operacji wymagających specjalnej analizy ryzyka; monitorowanie rozwoju rynku kapitałowego; zmianę wytycznych w sprawie ryzyka kredytowego; okresowe aktualizowanie prognozy ograniczeń w zarządzaniu długiem³.

Stanisław Jarosz – wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli zaprezentował doświadczenia Izby w prowadzeniu kontroli dotyczących problemów wywołanych przez globalny kryzys finansowy i gospodarczy. Od początku transformacji w 1989 r. Polska jest coraz bardziej związana z gospodarką światową. To właśnie spowodowało, że globalny kryzys silnie wpłynął na polską gospodarkę, a zwłaszcza rynki finansowe. Wywołał spadek eksportu i inwestycji zagranicznych, wzrost poziomu bezrobocia i znaczną deprecjację krajowej waluty. Pomimo to, w latach 2008–2009 Polska była jedynym państwem Unii Europejskiej, w którym nastąpił wzrost dochodu narodowego oraz – ponieważ polski system bankowy był zasadniczo wolny od tych rodzajów ryzyka, które wywołały kryzys globalny – nie wystąpiły poważniejsze zagrożenia dla stabilności sektora finansowego. NIK może kontrolować organy państwa nadzorujące rynki finansowe oraz banki państwowe, natomiast nie może kontrolować banków prywatnych, jako że ostatni raz dotacje państwa na ich rzecz miały miejsce ponad 15 lat temu. W 2008 r. NIK opracowała niepisana „strategię kryzysową”, polegającą na: odpowiednim dostosowaniu planu kontroli, z uwzględnieniem kontroli skuteczności działań antykryzysowych rządu i innych państwowych instytucji; powstrzymaniu się od działań, które mogłyby pogłębiać wrażenie niepewności i zniechęcać do

³ *Finanzierungsinstrumente der Gebietskörperschaften mit Schwerpunkt Bund*, Der Rechnungshof, 15.07.2009, <http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2009/berichte/teilberichte/bund/bund_2009_08/Bund_2009_8_2.pdf>.

podejmowania ryzyka; kontrolowaniu wykonania budżetu państwa z jednoczesną oceną „efektywności antykryzysowej” całej polityki finansowej rządu, a nie tylko nowo powstałych instrumentów przeciwdziałania kryzysowi; kontrolowaniu skuteczności wykorzystania zasobów publicznych oraz narzędzi stosowanych przez rząd dla poprawy tej skuteczności, bez wiązania tych kwestii z obecnym kryzysem. Prowadząc kontrole zagadnień łączących się z kryzysem finansowym, NIK działa w ramach posiadanego zakresu kompetencji (i nie zabiega o dodatkowe uprawnienia) oraz zgodnie z planem kontroli, posługuje się zwykłymi procedurami kontrolnymi, nie ocenia *ex ante* polityki antykryzysowej rządu.

W latach 2008–2010 Izba przeprowadziła ponad 15 kontroli zagadnień związanych z kryzysem, badając między innymi⁴:

1) działania antykryzysowe rządu i NBP (część corocznej kontroli wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej);

2) egzekwowanie przez naczelników urzędów skarbowych zaległości podatkowych i niepodatkowych;

3) inwestycje kapitałowe banków działających z udziałem kapitału Skarbu Państwa;

4) realizację zadań związanych z zapewnieniem stabilności sektora bankowego;

5) funkcjonowanie systemu finansowego wspierania kredytów eksportowych;

6) opodatkowanie transakcji wewnątrz Wspólnoty Europejskiej podatkiem od towarów i usług;

7) działania na rzecz zwiększenia dostępności kredytów dla przedsiębiorców;

8) wykorzystanie środków z budżetu Wspólnot Europejskich w ramach polityki spójności w Polsce;

9) ochronę interesów klientów zakładów ubezpieczeń i funduszy emerytalnych.

Do najważniejszych należała kontrola realizacji zadań związanych z zapewnieniem stabilności sektora bankowego⁵. Chodziło o ocenę: działań rządu i Narodowego Banku Polskiego na rzecz zapewnienia stabilności sektora bankowego; procesu reorganizacji Komisji Nadzoru Finansowego; organizacji oraz skuteczności działania Komitetu Stabilności Finansowej. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła działania NBP, Komisji Nadzoru Finansowego i ministra finansów będące reakcją na zaburzenia na rynkach finansowych w latach 2008–2009. Przy ostrożnym zarządzaniu większością banków, środki zastosowane przez bank centralny i Komisję Nadzoru Finansowego były wystarczające, aby sektor bankowy pozostał stabilny i żaden podmiot nie znalazł się w sytuacji bezpośredniego

⁴ Pierwsze cztery tematy to kontrole zakończone.

⁵ <<http://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/kontrole,5960.html>>.

zagrożenia upadłością lub konieczności wsparcia ze środków publicznych. Minister finansów przygotował projekty ustaw umożliwiających takie wsparcie, a po ich uchwaleniu przez Sejm przygotowane zostały procedury udzielenia pomocy bankom ze środków budżetowych. Nie było jednak potrzeby ich zastosowania. Nie w pełni skuteczne okazały się natomiast działania nadzoru bankowego wobec zagrożeń wynikających ze znacznego wzrostu kredytów w latach 2007–2008, w związku ze złagodzeniem przez banki kryteriów oceny zdolności kredytowej. Spóźniona była także reakcja na problem walutowych instrumentów pochodnych, w tym opcji walutowych. Wcześniej, między innymi na skutek nieuzasadnionego wydłużenia prac nad projektem w Ministerstwie Finansów, nie została na czas wdrożona ustawa implementująca do polskiego porządku prawnego dyrektywę unijną, mającą na celu ochronę klientów przed oferowaniem produktów niedostosowanych do ich potrzeb. NIK stwierdziła uchybienia w wykonywaniu przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego bieżących zadań inspekcyjnych i licencyjnych oraz we wdrażaniu niektórych postanowień dyrektywy unijnej w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe. Uchybienia te wystąpiły wskutek zmniejszenia efektywności nadzoru bezpośrednio po reorganizacji. Wobec względnie stabilnej sytuacji sektora bankowego, negatywnych konsekwencji nie spowodowało opóźnione powołanie Komitetu Stabilności Finansowej i wydłużone przygotowanie „Krajowego planu awaryjnego”, określającego zasady współpracy wymienionych instytucji w razie sytuacji kryzysowej.

Igor Šoltés – prezes Trybunału Obrachunkowego Słowenii poinformował o prowadzonych obecnie kontrolach: „Wydajności i skuteczności realizacji przez rząd programu oszczędnościowego” (podmiot kontrolowany: rząd; typ kontroli: wykonanie zadań; metody i techniki kontroli: ankiety i wywiady, analiza systemowa, analiza porównawcza); „Wdrażania programów na rzecz przezwyciężania kryzysu”, w tym programu dofinansowania pełnego czasu pracy (podmioty kontrolowane: rząd, Ministerstwo Pracy, Rodziny i Spraw Socjalnych, Ministerstwo Gospodarki, służba zatrudnienia; typ kontroli: wykonanie zadań; metoda kontroli: analiza).

Gyula Zoltán Pulay przedstawił doświadczenia Państwowej Izby Obrachunkowej Węgier. Zgodnie z konstytucją, Izba ocenia projekt budżetu państwa i przekazuje opinię parlamentowi. Od 2005 r. zwracała uwagę na ryzyko związane z nadmiernymi wydatkami budżetu, ale nie zostało to wzięte pod uwagę. Budżet na 2009 r. uwzględniał możliwy poziom recesji znacznie niższy niż to oceniała Izba. Ponieważ przez kilka ostatnich lat wydatki budżetowe były nadmierne,

brakowało środków na przezwycięzenie kryzysu. Z faktów tych wynika potrzeba wzmocnienia znaczenia opinii Izby o projekcie budżetu państwa. Jej wkład w stabilizację gospodarki polega też na działaniu na rzecz większej przejrzystości i porządku w finansach publicznych.

Ogólne problemy działań najwyższych organów kontroli przedstawił Imrich Gál z Najwyższego Urzędu Kontrolnego Słowacji. Polityka finansowa po przezwycięzeniu kryzysu musi być przejrzysta oraz respektować zasady rachunkowości. Doświadczenie potwierdziło raz jeszcze, że w czasach lepszej koniunktury nie można od razu ograniczać podatków czy też zwiększać wydatków budżetowych. Taka polityka jest popularna, lecz niebezpieczna dla przyszłości. W ramach swego mandatu najwyższe organy kontroli powinny opracowywać długookresowe analizy budżetowe, oferując parlamentowi i rządowi prognozy oparte na precyzyjnych obliczeniach. Powstawanie coraz większych grup kapitałowych stanowi wyzwanie dla gospodarki, rządów i podatników. Wiąże się z tym kolejny obszar pracy NOK. Rządy mają coraz mniejsze pole wyboru – muszą podtrzymywać krajowe instytucje finansowe, stosując różne formy jawnych i ukrytych dotacji. Najwyższe organy kontroli powinny pilnować, aby owe instrumenty były stosowane tylko w sytuacjach kryzysowych, a nie jako reguła, oraz aby ich skala i mechanizmy ściśle odpowiadały potrzebom. Wyzwaniem – choć również szansą – dla NOK jest poprawa ustawodawstwa oraz współdziałanie rządów podejmowane dla zapewnienia niezakłóconego funkcjonowania rynków kapitałowych i instytucji finansowych. Tworzone są nowe, bardziej precyzyjne reguły, często o charakterze ponadnarodowym. Aby być w zgodzie z tymi procesami, najwyższe organy kontroli, działając w ramach swego mandatu, powinny wymieniać informacje oraz wzmocnić koordynację działań.

Pozostałe tematy zebrania

Drugim tematem zebrania była współpraca NOK V 4+2. Przyjęto propozycję Trybunału Obrachunkowego Słowenii zorganizowania w kwietniu 2011 r. w Lublanie seminarium poświęconego roli NOK w zwalczaniu korupcji oraz propozycję prezesa Najwyższej Izby Kontroli zorganizowania seminarium na temat pracy rzeczników prasowych NOK.

Trzeci obszar dyskusji dotyczył wybranych spraw zbliżającego się zebrania Komitetu Kontaktowego, między innymi rozpatrywano projekt rozporządzenia finansowego UE (referat prezesa NIK) oraz sposoby lepszej organizacji zebrań

i wyboru tematów obrad Komitetu na podstawie przeprowadzonych wiosną tego roku wywiadów z szefami NOK (referat NUK Słowacji).

Delegacja Najwyższej Izby Kontroli przedstawiła także komunikaty o aktualnej sytuacji dotyczącej nowelizacji ustawy o NIK oraz o pracach nad projektem planu strategicznego EUROSAI.

Następne zebranie prezesów NOK V 4+2 odbędzie się jesienią 2011 r. w Czechach.

*dr Jacek Mazur
doradca prezesa NIK*

SPOTKANIE GRUPY ROBOCZEJ INTOSAI DO SPRAW WALKI Z KORUPCJĄ I PRANIEM PIENIĘDZY

W Quito, stolicy Ekwadoru, w dniach 5–7 sierpnia 2010 r. odbyło się czwarte spotkanie Grupy Roboczej INTOSAI do walki z Korupcją i Praniem Pieniędzy (*INTOSAI Working Group on Fight Against Corruption and Money Laundering* – WG FACML). W obradach, którym przewodniczył Mohammed Gawdat El-Malt – prezydent egipskiego najwyższego organu kontroli państwowej, wzięli udział przedstawiciele najwyższych organów kontroli państwowej (NOK) będących członkami tej grupy, między innymi: Egiptu, Ekwadoru, Indonezji, Kolumbii, Niemiec, Peru, Polski, Rosji, Stanów Zjednoczonych, a także w charakterze obserwatorów – NOK Chile, Chin, Czech, Gwatemali, Namibii, Paragwaju i Zambii. W obradach uczestniczyli również przedstawiciele Programu Rozwoju INTOSAI (*INTOSAI Development Initiative* – IDI). Najwyższą Izbę Kontroli reprezentowali: wiceprezes Jacek Kościelniak oraz doradca ekonomiczny z Delegatury NIK w Zielonej Górze Zbysław Dobrowolski, ekspert ds. szkoleń IDI, autor artykułu.

W trakcie spotkania referaty poświęcone problematyce zwalczania korupcji i prania pieniędzy wygłosili: prezydent NOK Ekwadoru Carlos Polit Faggioni oraz prokurator generalny Ekwadoru. Omówiono także realizację planu pracy grupy roboczej na lata 2008–2011 i przyjęto opracowany przez rosyjski NOK wykaz działań służących zwalczaniu korupcji i prania pieniędzy, które zdaniem członków grupy powinny być podejmowane przez poszczególne najwyższe organy kontroli skupione w INTOSAI. Przedstawicielka amerykańskiego NOK poinformowała o efektach podjętych działań mających na celu nawiązanie współpracy NOK z instytucjami międzynarodowymi zajmującymi się problematyką walki z korupcją i praniem pieniędzy.

Następnie dyrektor generalny IDI Magnus Borge oraz kierownik programu IDI Abdelhakim Ben Lazreg przybliżyli zebrany działalności IDI i wskazali możliwe obszary współpracy z grupą roboczą.

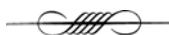
Kolejnym punktem spotkania było omówienie i zatwierdzenie planu pracy grupy roboczej na lata 2012–2015. W dyskusji autor artykułu, przedstawiając stanowisko NIK w sprawie projektu planu pracy, wskazał na potrzebę wprowadzenia zmian w sformułowaniu misji grupy. Wniosek ten został przyjęty przez zebranych. W zatwierdzonym planie pracy określono cztery cele: 1) opracowanie wytycznych INTOSAI do zwalczania korupcji i prania pieniędzy; 2) opracowanie i wdrożenie szkoleń poświęconych tej problematyce; 3) opracowanie wytycznych do zwalczania wspomnianych wyżej zjawisk, które mogą być stosowane podczas kontroli zagadnień związanych z ochroną środowiska naturalnego; 4) opracowanie informatycznej bazy danych, zawierającej przykłady najlepszych rozwiązań służących walce z korupcją i praniem pieniędzy.

Najwyższa Izba Kontroli wraz z NOK Egiptu, Kolumbii i Peru wyraziły gotowość opracowania wytycznych INTOSAI poświęconych roli najwyższych organów kontroli państwowej w zapewnieniu rzetelności, przejrzystości i rozliczalności w funkcjonowaniu instytucji publicznych oraz racjonalnego gospodarowania mieniem państwowym. Z kolei NOK Indonezji, Iraku, Malezji i Niemiec zobowiązały się do opracowania wytycznych określających rolę NOK w zwalczaniu korupcji oraz odzyskiwaniu nienależnie pozyskanych aktywów.

Wiceprezes Jacek Kościelniak, w trakcie spotkania z Magnusem Borge'em oraz Jacquelyn Williams Bridgers – dyrektorką Biura Spraw Międzynarodowych i Handlu amerykańskiego NOK (*Office of International Affairs and Trade U.S. Government Accountability Office*), przedstawił inicjatywy międzynarodowe NIK służące zwalczaniu korupcji, jak również innych, towarzyszących jej nieprawidłowości w funkcjonowaniu sektora publicznego. Przybliżył zebrany jedną z ostatnich takich inicjatyw, realizowaną na wniosek Banku Światowego, której celem jest usprawnienie działalności kontrolnej NOK w Albanii.

Ekwadorski NOK przygotował dla uczestników obrad jednodniowy program kulturalny, którego celem było przybliżenie kultury mieszkańców, a także pokazanie fauny i flory Ekwadoru.

oprac. Z.D.



SYGNAŁY O KSIĄŻKACH

Anna Wierzbica: **Przepisy antykorupcyjne w administracji publicznej**, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2010, s. 362.

Książka jest próbą krytycznego spojrzenia na istniejące w polskim prawie przepisy potocznie kwalifikowane jako antykorupcyjne. Analiza wskazuje na brak koherencji między poszczególnymi aktami prawnymi, a także na niekonsekwentne ich stosowanie w praktyce. Autorka starała się ocenić funkcjonowanie w świadomości prawnej pojęć, definicji, a także instytucji zajmujących się korupcją. Rozdział pierwszy dotyczy podmiotów podlegających przepisom antykorupcyjnym, czyli organów i urzędników administracji publicznej. Przedmiotem drugiego jest obowiązek składania oświadczeń majątkowych oraz innych informacji mających umożliwić kontrolę dochodów funkcjonariuszy publicznych. W rozdziałach trzecim i czwartym zostały omówione ograniczenia nałożone na urzędników, dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej, uczestnictwa w spółkach, spółdzielniach i fundacjach, a także zakazy odnoszące się do aktywności funkcjonariuszy publicznych na rynku pracy.

Renata Żurowska: **Przestępstwo korupcji w sporcie**, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2010, s. 325.

Autorka przeprowadziła analizę zjawiska czynnej i biernej korupcji w sporcie na tle obowiązujących przepisów prawa. Poruszyła szczegółowe kwestie specyfiki przestępstw łapownictwa i korupcji oraz form ich ścigania i karania. Do 2003 r. nie figurowały one w Kodeksie karnym i można je było ścigać przede wszystkim na gruncie regulaminów poszczególnych dyscyplin sportowych. W 2003 r. do k.k. wprowadzony został przepis penalizujący praktyki korupcyjne w profesjonalnych zawodach sportowych, co umożliwiło organom kontroli i sprawiedliwości zajęcie się bardzo rozpowszechnionym procederem oszustw i przekupstwa w rozgrywkach ligowych, zwłaszcza w piłce nożnej.

Bartosz Rakoczy: **Odpowiedzialność za szkodę w środowisku. Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady. Komentarz**, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2010, s. 137.

Ochrona środowiska należy do priorytetów Unii Europejskiej w sferze gospodarki i polityki zarządzania przestrzenią. Podstawowym aktem prawnym w tej dziedzinie jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 35 z 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko. Jej postanowienia zostały implementowane do prawa polskiego ustawą z 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. Ustawa ta doczekała się już wyczerpujących komentarzy, zaś źródłowa dla niej dyrektywa – nie. Książka B. Rakoczego wypełnia tę lukę. Autor omówił i szczegółowo zinterpretował wszystkie rozdziały i załączniki europejskiego aktu prawnego, przez co publikacja może być przydatna nie tylko praktykom, ale i teoretykom ochrony środowiska w Polsce.

Beata Filipiak, Małgorzata Cieciora, Hanna Czaja-Cieszyńska, Adam Niewęglowski, Piotr Szczypa: **Rachunek kosztów w ochronie środowiska**, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2010, s. 92,

Podporządkowanie się ustawowym wymaganiom ochrony środowiska jest dziś koniecznym aspektem wszelkiej działalności gospodarczej. Celem autorów publikacji było stworzenie kompendium wiedzy o istocie rachunku kosztów w ochronie środowiska i jego wykorzystaniu w działalności przedsiębiorstwa. Przedstawiono także szczegółowe analizy prowadzenia rachunkowości oraz zarządzania firmą w kontekście jej ekologicznych zobowiązań.



Informacja dla Czytelników i Autorów

„Kontrola Państwa” znajduje się na liście wybranych czasopism ministra nauki i szkolnictwa wyższego. Zgodnie z komunikatem ministra nr 16 z 21 czerwca 2010 r., w sprawie zmiany liczby punktów dla czasopism naukowych, za artykuł naukowy wydrukowany w naszym dwumiesięczniku autor otrzymuje 9 punktów. Jest to maksymalna liczba możliwa 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 wraz z jego krótkim streszczeniem. Objętość artykułu, 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

| | |
|--|----|
| Ryszard Szostak – Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych – charakterystyka ogólna | 3 |
| Elżbieta Jarzęcka-Siwik – Status prawny funkcjonariuszy publicznych i osób pełniących funkcję publiczną | 21 |
| Michał Bartoszewicz – Prawne i pozaprawne determinanty zatrudnienia w służbie cywilnej | 46 |
| Marcin Jędrasik – Sposoby wyboru partnera prywatnego do realizacji przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego lub koncesji | 63 |

USTALENIA NIEKTÓRYCH KONTROLI

| | |
|---|-----|
| Wojciech Cegielski, Jan Kołtun – Opieka nad matką i noworodkiem w szpitalach publicznych | 73 |
| Jan Piróg – Restrukturyzacja Krajowej Spółki Cukrowej SA | 85 |
| Sławomir Grzelak – Usprawnianie systemu transportowego w największych miastach w Polsce | 102 |
| Urszula Stypułkowska – Opodatkowanie transakcji w Unii Europejskiej podatkiem od towarów i usług | 111 |

WSPÓLPRACA MIĘDZY Narodowa

| | |
|--|-----|
| Jacek Mazur – Działania najwyższych organów kontroli w okresie kryzysu finansowego. Zebranie prezesów NOK Grupy Wyszehradzkiej | 125 |
| Spotkanie Grupy Roboczej INTOSAI do spraw Walki z Korupcją i Praniem Pieniędzy – Z.D. | 133 |
| Sygnaly o książkach | 135 |
| Informacja dla Czytelników i Autorów | 137 |

CONTENTS

| | |
|---|----------|
| Ryszard Szostak – Management Control in Public Finance Sector Units – an Overall Description | 3 |
|---|----------|

Because of the need to improve the effectiveness of public finance management, the role of management control in public finance sector units is very important. In his article, the author presents the notion and scope of management control, as well as its objectives, criteria and organisation procedures set out in the new act on public finance that has been in force for less than a year. Management control in the new perspective to a large extent goes beyond the scope of financial control that has been applied so far. The author also discusses management control standards for the public finance sector included in the communiqué issued by the Minister of Finance after the new act came into force. The objective of these standards is to promote a coherent and effective management control model, compliant with international standards established for this type of control.

| | |
|---|-----------|
| Elżbieta Jarzęcka-Siwik – Legal Status of Public Officials and Persons Performing Public Functions | 21 |
|---|-----------|

The notions of “a public official” and “a person performing public functions” revolve in numerous Polish legal regulations, while the doctrine and judicature pay a lot of attention to them. Still, there are a lot of doubts in this respect, and their interpretation and practical application pose problems even to professional lawyers. In her article, the author presents legal definitions of the two categories of people and relevant judicature, considering their legal status in four areas: duties, responsibilities, legal

protection and limitations on fundamental rights. The article arranges the knowledge on these matters and concludes that there is a need to establish a basic catalogue of rights and duties of public officials and persons performing public functions.

Michał Bartoszewicz – Legal and Extra-legal Determinants of Employing Persons in the Civil Service 46

Recruitment for posts of officials in the public administration is of key importance in the process of establishing a modern state. The process is set out mainly in constitutional and administrative legal regulations, and to some extent in regulations regarding the internal area of the administration exclusively (i.e. statutes, rules, etc.). In his article, the author analyses the manner of establishing employment in two groups of civil service employees: civil service workers and civil service officials. He discusses the requirements candidates have to meet, as well as the organisation and proceedings of the recruitment process for posts in the civil service, with special attention paid to nominated employees.

Marcin Jędrasik – Ways of Selecting a Private Partner for Realisation of Undertakings Within Public-private Partnership or Licences ... 63

While discussing the ways of selecting a private partner, the author pays special attention to the act on public-private partnership and the act on licences on construction works and services. He also presents the criteria for offer assessment, divided into obligatory and optional ones, taking into account both national legal regulations and examples of guidelines on public-private partnership in the broad sense applied worldwide. Moreover, the author gives examples of mistakes made in the area, as well as various types of risks that a public partner should consider while preparing for selection of a private partner, which makes the article useful for those involved in the process in practice.

THE SETTLEMENTS OF SOME CONTROLS

Wojciech Cegielski, Jan Kołtun – **Care for Mothers and Newborn Babies in Public Hospitals** 73

One of the most important factors determining a woman's conscious decision on having a baby is her concern about appropriate medical care during pregnancy and in the first months after delivery. In the second half of 2009, the NIK conducted audits in 43 Polish public healthcare centres, the results of which are presented in this article. The audit assessed the functioning of a three-stage perinatal care system, relying on, inter alia, cooperation of hospitals providing services for pregnancies without complications, delivery, postpartum period and care of a healthy infant, and those taking care of newborn babies with moderate and severe disabilities. The audit checked the condition and qualifications of medical staff, the organisation of services provided, medical equipment available, medical procedures, as well as the state of maternity and neonatal wards. The results of the NIK's audit show that it is necessary to provide maternity and neonatal wards in hospitals with modern medical equipment. It is particularly important to ensure a larger number of intensive care posts for newborn babies in hospitals at the second and third reference level.

Jan Piróg – **Restructuring of the National Sugar Company** 85

In 2009, the Parliamentary Committee on Agriculture and Rural Development asked the NIK to audit the implementation of the Council regulations on the sugar market reform and the regulations on voluntary reduction of sugar quotas in Poland in 2008. The MPs wanted to know whether sugar producers resigned from production quotas. Therefore the NIK, on its own initiative, conducted the audit of the restructuring of the National Sugar Company (Krajowa Spółka Cukrowa S.A.), focusing on the activities of the company and the Minister of State Treasury as regards the company's restructuring. The audit checked, inter alia, resignation from sugar quotas, the regularity of selection of sugar factories to stop production and the management of assets of the liquidated factories. It also assessed the activities of the Minister of Agriculture and Rural Development as regards meeting the duties set out in the EU provisions on the sugar market

regulation. The article presents the findings of the audit which, despite the irregularities found, allowed the NIK to give a positive opinion on the analysed activities.

Sławomir Grzelak – Improving the Transport System in Poland’s Biggest Cities 102

In the second half of 2009, the NIK carried out a coordinated audit of the transport systems in eight cities, covering the years 2004–2009 (1st half). These eight cities were the following: Warszawa, Wrocław, Gdańsk, Poznań, Bydgoszcz, Kraków, Szczecin and Lublin. The audit also comprised the development and implementation of strategic plans regarding improvement of transport systems in Poland’s largest cities, as well as selected investment projects. On the basis of the findings of the audit, the NIK gave a negative opinion on the activities taken by self-governments aimed at the implementation of strategic documents on urban transport systems development. The activities undertaken, especially the construction of ring roads and the development of public transport, lagged behind the increasing number of private cars. The article presents the findings and recommendations of the NIK’s audit.

Urszula Stypułkowska – Value Added Tax on Transactions Within the European Union 111

Tax frauds in trade within the European Union are one of the most important reasons for depletions in state budgets’ revenues generated from VAT. That is why in 2009 the NIK conducted an audit on taxation of transactions within the European Union with Value Added Tax and collection of arrears in this respect. The audit covered the Ministry of Finance and 17 tax offices. It was aimed at assessing the activities of tax offices as regards verification of tax obligations of entities that make transactions within the EU, as well as the effectiveness of the collection of VAT arrears. The audit also checked supervision and control activities of the Minister of Finance regarding realisation of revenues from VAT and execution of arrears. The article presents the detailed findings of the audit.

INTERNATIONAL COOPERATION

| | |
|--|-----|
| Jacek Mazur – Activities of Supreme Audit Institutions at a Time of Financial Crisis (Meeting of the Heads of the SAIs of the Visegrad Group) | 125 |
|--|-----|

At the turn of September and October 2010, in Slovakia, a meeting was held of the Heads of the SAIs of the Visegrad Group (the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia), and Austria and Slovenia. The main question discussed at the meeting was the activity of SAIs at a time of financial and economic crisis. The article presents the audits conducted in connection with the crisis by the SAIs of the six countries participating in the meeting, as well as by the SAIs of Germany, Ireland, the Netherlands, Sweden and the United Kingdom. At the meeting, it was agreed that SAIs can participate in counteracting the crisis and in stabilisation of the economy through transparent audits with clearly defined main questions, assessment criteria and methods, findings and recommendations. Such audits strengthen the role of SAIs as entities that support their countries' economies. They should, if possible, assess the governments' financial policy as a whole, rather than individual tools for crisis combating. The discussion also touched upon the question of the growing number of large capital groups, which is also a challenge to economies, governments and taxpayers. It is also another area where SAIs should be active. Governments do not have any other solution but to support national financial institutions with various forms of open and hidden subsidies. SAIs should observe whether such instruments are used only in crisis situations, as they should not become a rule and their scale and mechanisms should meet actual needs.

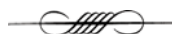
| | |
|---|-----|
| Meeting of the INTOSAI Working Group on Fight Against Corruption and Money Laundering – Z.D. | 133 |
|---|-----|

In Quito, the capital city of Ecuador, on 5-7 August 2010, there was the fourth meeting of the INTOSAI Working Group on Fight Against Corruption and Money Laundering (WG FACML). At the meeting, for example, the work plan of the Working Group for the years 2012-2015 was discussed and adopted, setting out four goals: 1) development of INTOSAI guidelines

on fighting corruption and money laundering; 2) development and implementation of training events in this field; 3) development of guidelines on fighting the said phenomena to be applied during audits of issues related to natural environment protection; 4) development of an IT database comprising the best solutions in the field of fight against corruption and money laundering. NIK Vice-President Jacek Kościelniak, during the meeting with Magnus Borge, Director General of INTOSAI Development Initiative (IDI) and Jacquelyn Williams Bridgers, Director of the Office of International Affairs and Trade of the U.S. Government Accountability Office, presented international initiatives of the NIK aimed at corruption fighting.

Notes About New Books 135

Information for Readers and Authors 137



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: (22) 444-5000; redaktor naczelna Marzena Repetowska-Nyc, p. 5011, tel. (22) 444-5311; redaktor Joanna Kulicka, p. 5013, tel. (22) 444-5401; redaktor Barbara Odolińska, p. 5012, tel. (22) 444-5781.

Prenumerata: tel. (22) 444-5781, (22) 444-5401.

Skład i łamanie: Joanna Zakrzewska.

Nasz adres w sieci INTERNET: e-mail: KPred@nik.gov.pl; <http://www.nik.gov.pl>

Cena egzemplarza – 12 zł. Prenumerata roczna – 72 zł.

Wpłaty na konto:

NBP O/O Warszawa, nr 14 1010 1010 0036 8122 3100 0000, Najwyższa Izba Kontroli.

Nakład 1000 egz. Papier xerox 80 g.

Druk okładek: AGAT Studio Graficzne Jerzy Burski, Warszawa.

Oddano do druku w październiku 2010 r.

Druk i oprawa: Poligrafia NIK.