

listopad
grudzień

2012

6

KONTROLA PAŃSTWOWA

ELŻBIETA JARZĘCKA-SIWIK, BOGDAN SKWARKA

Przetwarzanie danych osobowych
– wybrane problemy postępowania kontrolnego NIK

MARIA M. GOSTYŃSKA

Państwowe ratownictwo medyczne – jak funkcjonuje system

ANGELINA SAROTA

Granice dostępności informacji publicznej
w Konstytucji RP i ustawie

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KONTROLA PAŃSTWOWA



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

WARSZAWA

DWUMIESIĘCZNIK – ROCZNIK 57: 2012 r. – NUMER 6(347) – LISTOPAD – GRUDZIEŃ

KOMITET REDAKCYJNY

Zbigniew Cieślak, dr hab., prof. UKSW w Warszawie, sędzia Trybunału Konstytucyjnego

Jacek Jagielski, prof. dr hab., Uniwersytet Warszawski

Adam Lipowski, prof. dr hab., Polska Akademia Nauk

Teresa Liszcz, dr hab., prof. UMCS w Lublinie, sędzia Trybunału Konstytucyjnego

Jacek Mazur, dr, radca prezesa NIK

Wojciech Misiąg, dr, wiceprezes NIK, prof. nadzw. WSiLiZ w Rzeszowie

Małgorzata Niezgódka-Medek, sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego

Marzena Repetowska-Nyc, redaktor naczelna „Kontroli Państwowej”

Czesława Rudzka-Lorentz, dr, radca prezesa NIK

Janusz Witkowski, prof. dr hab., prezes Głównego Urzędu Statystycznego

Marek Zająkała, p. o. dyrektora Departamentu Obrony Narodowej NIK

REDAKCJA

Marzena Repetowska-Nyc, redaktor naczelna

Barbara Odolińska, redaktor, zastępuje red. naczelną, tel. 22 444-5781

Joanna Kulicka, redaktor, tel. 22 444-5401

Jacek Matwiejczyk, redaktor, tel. 22 444-5311

Adres redakcji

Najwyższa Izba Kontroli, 02-056 Warszawa, ul. Filtrowa 57

Nasz adres w Internecie

e-mail: KPred@nik.gov.pl; <http://www.nik.gov.pl>

„Kontrola Państwowa” znajduje się na liście czasopism naukowych Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z liczbą 7 punktów za umieszczoną w niej publikację. Pismo można odnaleźć w bazach Central European Journal of Social Sciences and Humanities oraz Index Copernicus Journal Master List.

Więcej informacji na temat zmian w sposobie oceniania czasopism naukowych i stawianych im wymagań na s. 141.

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

*Radosnego oczekiwania
na cud narodzin wiary, nadziei i miłości,
szczerych rozmów z najbliższymi,
daru dzielenia się nie tylko opłatkiem,
a w nadchodzącym roku 2013 spełnienia
choć jednego ze świątecznych życzeń*

*Czytelnikom i Autorom
życzy redakcja „Kontroli Państwowej”*





Spis treści

Kontrola i audyt 8

ELŻBIETA JARZĘCKA-SIWIK, BOGDAN SKWARKA: Przetwarzanie danych osobowych – wybrane problemy postępowania kontrolnego NIK 8

Po nowelizacji ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli kontrolerzy Izby, na podstawie artykułu 29 ust. 1 pkt 2 lit i uzyskali prawo do przetwarzania wrażliwych danych osobowych znajdujących się w dokumentach, bazach i innych zbiorach jednostek kontrolowanych. Poszerzenie uprawnień NIK wzbudziło niepokój części posłów, którzy przygotowali projekt zmian ustawy w tym zakresie. Jego przyjęcie stanowiłoby *de facto* powrót do poprzedniego stanu prawnego, oznaczającego brak możliwości prawidłowej weryfikacji ustaleń kontrolnych. Zdaniem autorów tekstu nie jest to konieczne, gdyż obecnie istnieją wystarczające zabezpieczenia przed ewentualnym nadużywaniem prawa dostępu do tego rodzaju informacji. Są to m.in. przepisy zarządzenia nr 15/2012 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 14 maja 2012 r., ograniczające dostęp kontrolerów do danych wrażliwych jedynie do zakresu przedmiotowego określonego w programie lub tematyce kontroli.

USTALENIA KONTROLI NIK 27

MARIA M. GOSTYŃSKA: Państwowe ratownictwo medyczne – jak funkcjonuje system 27

Najwyższa Izba Kontroli oceniła działania ratownictwa medycznego na różnych szczeblach organizacyjnych, sprawdziła także jak są wykorzystywane środki publiczne przeznaczone na jego funkcjonowanie. Wyniki badań wskazały, że mimo niewątpliwego postępu we wdrażaniu i organizacji systemu, co trwa nieprzerwanie od 1999 r., nie udało się doprowadzić tych działań do końca. Dotyczy to zwłaszcza sieci łączności, głównie z powodu wielokrotnych zmian przepisów regulujących tę dziedzinę. Artykuł prezentuje wyniki kontroli, wskazując na najczęstsze nieprawidłowości.

LESZEK KORCZAK: Restrukturyzacja i komercjalizacja Poczty Polskiej – uwolnienie rynku pocztowego 41

W IV kwartale 2011 r. NIK sprawdziła postęp komercjalizacji i restrukturyzacji Poczty Polskiej (PP). W szczególności kontrolerzy badali, czy przekształcenie państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej w spółkę akcyjną doprowadziło do poprawy funkcjonowania i wzrostu konkurencyjności PP na liberalizowanym od 2003 r. rynku pocztowym. Ocenili też, czy nasz operator, zobowiązany do zapewnienia dostępności powszechnych usług pocztowych, jest dostatecznie przygotowany do działania w warunkach pełnej konkurencji. Pełna liberalizacja rynku pocztowego, czyli zniesienie obszaru usług pocztowych zastrzeżonego wyłącznie dla działania operatora publicznego, nastąpi w Polsce 1 stycznia 2013 r. Stanowi ona poważne zagrożenie dla dalszego funkcjonowania Poczty Polskiej. Autor opisuje szczegółowe ustalenia kontroli.

POZOSTAŁE KONTROLE NIK 50

Wyniki przekazane do publikacji w październiku i listopadzie 2012 r. – red. 50

Rubryka sygnalizuje zakończenie przez Najwyższą Izbę Kontroli badań w wybranych obszarach i opublikowanie ich w formie „Informacji o wynikach o kontroli”. W tym numerze piszemy o kontroli: realizacji zobowiązań offsetowych dla Sił Zbrojnych RP; funkcjonowania wybranych związków międzygminnych; gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa; kosztów pozaprodukcyjnych w spółkach z udziałem Skarbu Państwa; realizacji „Programu rozwoju obszarów wiejskich”; wspierania kultury fizycznej i sportu przez jednostki samorządu terytorialnego; udzielania licencji na transport drogowy; organizacji i finansowania kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli; funkcjonowania systemu ratownictwa medycznego; realizacji ustawowych zadań w parkach krajobrazowych; zarządzania przez Agencję Rozwoju i Modernizacji Rolnictwa dopłatami do oprocentowania preferencyjnych kredytów inwestycyjnych; funkcjonowania nadzoru pedagogicznego w systemie oświaty; wykorzystania środków publicznych na naukę; realizacji „Poakcesyjnego programu wsparcia obszarów wiejskich”, z uwzględnieniem pożyczki Banku Światowego; działań Wojewody Podkarpackiego w odniesieniu do roszczeń reprivatyzacyjnych dotyczących zabytków nieruchomych; przeprowadzania przez samorządy budowy lub modernizacji dróg.

Państwo i społeczeństwo 54

ANGELINA SAROTA: Granice dostępności informacji publicznej w Konstytucji RP i ustawie 54

Prawo do informacji publicznej jest publicznym prawem podmiotowym o charakterze politycznym, będącym konsekwencją konstytucyjnej zasady

przejrzystości systemu sprawowania władzy. Jego wdrożenie przez ustanowienie, a następnie przestrzeganie przepisów prawa, napotyka jednak poważne trudności. W szczególności rozstrzygnięcia wymaga w jakim momencie działalności organów władzy publicznej pojawia się na tyle skonkretyzowany i oficjalny rezultat ich działań, że może zasługiwać na miano informacji publicznej podlegającej udostępnieniu. Jest to kwestia tzw. przestrzeni politycznej władzy publicznej, czyli prawa do intelektualnej swobody formułowania wstępnych rozwiązań, które nie muszą stać się podstawą rozwiązania ostatecznego.

PRZEMYSŁAW SZUSTAKIEWICZ: Pojęcie dokumentu wewnętrznego – orzecznictwo sądów administracyjnych

75

Definicję dokumentu wewnętrznego zawarł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 18 sierpnia 2010 r., wskazując, że chodzi o dokument, który nie jest skierowany do podmiotów zewnętrznych, służy za to wymianie informacji między pracownikami, określa zasady ich działania w konkretnych sytuacjach, może też być fragmentem przygotowań do powstania aktu będącego formą działalności podmiotu. Wraz z pojawieniem się tego terminu rozgorzał spór, czy dokument wewnętrzny może być upubliczniony. Zaistniały dwa poglądy: formalistyczny, reprezentowany przez część przedstawicieli doktryny, uznający, że każdy dokument urzędowy podlega ujawnieniu, i materialny, wyrażany głównie w orzecznictwie NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych, wedle którego o ujawnieniu informacji powinna decydować treść dokumentu, a nie jego forma.

MAŁGORZATA MIKITA: Rynek państwowych funduszy inwestycyjnych – globalne tendencje

86

Państwowe fundusze inwestycyjne (*sovereign wealth funds* – SWF) to obecnie jeden z głównych instytucjonalnych inwestorów światowych. Ich kapitał przewyższa łączne aktywa funduszy hedgingowych i *private equity*. Dokonują inwestycji zarówno portfelowych, jak też bezpośrednich. Dynamiczny rozwój funduszy implikuje szereg pytań o ich wpływ na gospodarkę, również w kontekście przezwyciężenia skutków kryzysu finansowego. Głównym celem artykułu jest przedstawienie trendów, jakie można było zaobserwować na rynku SWF w okresie ostatnich kilkunastu lat. Dotyczą one rozwoju funduszy państwowych i wiarygodności ich działania. Rośnie liczba państwowych funduszy inwestycyjnych, wartość ich aktywów, jak również działalność inwestycyjna. Powoli poprawia się także przejrzystość ich działania, jakkolwiek rynek ten pozostaje nadal mało transparentny. Nie brakuje opinii, że państwowe fundusze inwestycyjne mogą kierować się powodami politycznymi (na przykład dążeniem do przejęcia kontrolnego pakietu akcji w spółkach o strategicznym znaczeniu dla beneficjentów inwestycji), a nie ekonomicznymi.

Współpraca międzynarodowa

102

EWA MIĘKINA: Najwyższe organy kontroli Unii wobec kryzysu finansowego – doroczne zebranie Komitetu Kontaktowego

102

Zadania najwyższych organów kontroli (NOK) państw członkowskich Unii Europejskiej oraz Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO) związane z przygotowaniem kolejnego okresu finansowania w UE, jak i działaniami podejmowanymi w Unii w związku z kryzysem gospodarczym, były tematem dorocznego zebrania Komitetu Kontaktowego (KK). Uczestniczyli w nim prezesi 27 najwyższych organów kontroli Unii Europejskiej, ETO oraz szefowie najwyższych organów kontroli z 5 państw kandydujących i potencjalnie kandydujących do Unii, przedstawiciele Inicjatywy INTOSAI ds. Rozwoju oraz SIGMA. Spotkanie odbyło się w październiku 2012 r. w portugalskim mieście Estoril.

PRZEMYSŁAW DOWGIAŁO: Audyt w Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych – NIK audytorem zewnętrznym CERN

108

Najwyższa Izba Kontroli będzie sprawowała funkcję audytora w latach 2013–2015, a badanie przeprowadzi sześciuosobowy zespół pracowników Izby. Przygotowują się oni do tego zadania, uczestnicząc w specjalistycznych szkoleniach i opracowując metodykę oraz plan badań audytowych. Autor informuje o podstawowych celach audytora zewnętrznego CERN, opisuje powstanie tej organizacji i jej bieżącą działalność, m.in. uruchomienie największego na świecie akceleratora cząstek – Wielkiego Zderzacza Hadronów.

Listy, polemiki

110

RAFAŁ PADRAK: Udział przedstawicieli jednostki kontrolowanej w posiedzeniu zespołu orzekającego – polemika

110

Autor odnosi się do artykułu Elżbiety Jarzęckiej-Siwik i Bogdana Skwarki pt. „Postępowanie kontrolne NIK po nowelizacji”, który ukazał się w „Kontroli Państwowej” nr 4/2012. Przedstawia odmienną opinię w sprawie dopuszczalności udziału w posiedzeniu zespołu orzekającego rozpatrującego zastrzeżenia innych osób niż kierownik jednostki kontrolowanej, dyrektor właściwej jednostki kontrolnej lub kontroler. E. Jarzęcka-Siwik i B. Skwarka opowiadają się za taką możliwością, zaś zdaniem polemisty dopuszczenie do udziału w posiedzeniu zespołu orzekającego osób upoważnionych przez kierownika jednostki kontrolowanej jako jej przedstawicieli nie jest trafne i stanowi nieuprawnioną wykładnię, rozszerzającą normy ujętej w art. 61a ust. 3 ustawy o NIK.

Sygnały o książkach	117
Roczny spis treści w języku polskim	119
Roczny spis treści w języku angielskim	127
Contents	135
Informacja dla Prenumeratorów	140
Informacja dla Czytelników i Autorów	141

Kontrola i audyt

Wybrane problemy postępowania kontrolnego NIK

Przetwarzanie danych osobowych

Kontrolerzy Najwyższej Izby Kontroli uzyskali prawo do przetwarzania wrażliwych danych osobowych na podstawie artykułu 29 ust. 1 pkt 2 lit. i znowelizowanej ustawy o NIK. Wzbudziło to wiele kontrowersji, a nawet zarzutów o umożliwienie Izbie inwigilacji podmiotów kontrolowanych. Poszerzenie uprawnień NIK nie powinno być jednak interpretowane w ten sposób. Barięą w sięganiu po informacje chronione jest przecież ustawowo określony zakres kompetencji kontrolnych, istniejące w prawie ograniczenia w dostępie Izby do danych osobowych oraz obowiązek przestrzegania tajemnicy kontrolerskiej.

**ELŻBIETA JARZĘCKA-SIWIK
BOGDAN SKWARKA**

Uwagi ogólne Przepisy konstytucyjne

Stosowanie przepisów ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych budzi w praktyce kontrolnej wiele wątpli-

wości, zwłaszcza że zagadnienia związane ze zbieraniem i wykorzystywaniem informacji o osobach fizycznych są uregulowane w wielu różnych aktach normatywnych.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 51 każdej osobie gwarantuje prawo do ochrony danych jej dotyczących. Jest to prawo podstawowe i korzysta ze

szczególnej ochrony¹. Ustrojodawca zakazał władzom publicznym pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania innych informacji o obywatelach niż tylko tych, które są niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Nikt też nie może być zobowiązany do ujawniania swych danych osobowych inaczej niż na podstawie ustawy. Przy tym każdy ma prawo do żądania dostępu do dokumentów urzędowych i zbiorów danych, które go dotyczą, chyba że ustawa określa ograniczenie tego prawa.

Z drugiej strony, Konstytucja RP w art. 202-204 określa zakres kompetencji kontrolnych i obowiązki informacyjne naczelnego organu kontroli państwowej, a normy konstytucyjne zostały rozwinięte w art. 2, 7 i 10 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli². Siłą rzeczy, wykonywanie czynności kontrolnych wiąże się z przetwarzaniem danych osobowych znajdujących się w dokumentach, bazach i innych zbiorach jednostek kontrolowanych. NIK działa w interesie publicznym i właśnie wzgląd na dobro publiczne³ legitymizuje przetwarzanie danych osobowych w postępowaniu kontrolnym. Problem polega na tym, aby nadmiernie nie sięgać po dane osobowe jako dobro pra-

wem chronione, ale też, aby zbytnia ostrożność w ich pozyskiwaniu i gromadzeniu nie przeszkodziła w wypełnianiu ustawowych i konstytucyjnych obowiązków naczelnego organu kontroli państwowej.

Ustawa o ochronie danych osobowych

Pojęcie „dane osobowe” zostało określone w art. 6 ust. 1 uodo. Zgodnie z ustawową definicją, są to wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej. Zalicza się do nich informacje pozwalające na bezpośrednią identyfikację, takie jak: imię i nazwisko⁴, adres, numer PESEL lub kod DNA, a także informacje, które pośrednio pozwalają na określenie tożsamości danej osoby, w szczególności jeden lub kilka specyficznych czynników określających jej cechy fizyczne, fizjologiczne, umysłowe, ekonomiczne, kulturowe lub społeczne (art. 6 ust. 2 uodo). Inne informacje, które wprawdzie charakteryzują osobę, ale nie pozwalają na określenie jej tożsamości (np. wskazanie, że chodzi o nauczyciela, kontrolera czy bezrobotnego), nie są objęte reżimem uodo. Istotą sprawy jest więc w miarę łatwe powiązanie danej informacji z zidentyfikowaną osobą, gdyż informacji

¹ Szerzej na ten temat patrz E. Jarzęcka-Siwik: *Obowiązek przestrzegania tajemnicy ustawowo chronionej przez pracowników NIK*, „Przegląd Metodyczny” nr 1/2011 (biuletyn wewnętrzny NIK), s. 4-5.

² DzU z 2012 r., poz. 82; zwana dalej: ustawą o NIK.

³ Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych, zwanej dalej uodo (DzU z 2002 r., nr 101, poz. 926 ze zm.), przetwarzanie danych osobowych może mieć miejsce ze względu na dobro publiczne, dobro osoby, której dane dotyczą lub dobro osób trzecich w zakresie i trybie określonym ustawą.

⁴ W wielu wypadkach samo imię i nazwisko nie wystarcza do zidentyfikowania osoby. Konieczne jest więc dodanie jeszcze innej informacji, np. daty urodzenia lub jakiejś cechy charakterystycznej dotyczącej wyglądu, wykonywanego zawodu, zainteresowań. Szerzej na ten temat patrz M. Królikowska, T. Osiej: *Ochrona danych osobowych w praktyce. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2000, s. 30-31.

nie uważa się za umożliwiającą określenie tożsamości osoby, jeżeli wymagałoby to nadmiernych kosztów, czasu lub działań (art. 6 ust. 3 uodo). Wynika z tego, że nie są danymi osobowymi informacje anonimowe, których nie można w żaden sposób powiązać z konkretną osobą. Wszelkie zatem ankiety wypełniane anonimowo nie są objęte regulacją uodo.

Zasady przetwarzania danych

Przetwarzanie danych osobowych obejmuje wszelkie operacje wykonywane na danych osobowych, takie jak zbieranie, utrwalanie, przechowywanie, opracowywanie, zmienianie, udostępnianie i usuwanie, a zwłaszcza te, które wykonuje się w systemach informatycznych (art. 7 pkt 2 uodo). Wyliczenie tych czynności, choć bardzo szerokie, nie jest wyczerpujące⁵. W praktyce można sobie wyobrazić, że samo posiadanie danych, które bez względu na sposób i powód zostały przekazane administratorowi, jest także ich przetwarzaniem.

Przetwarzanie danych osobowych w toku postępowania kontrolnego jest warunkowane zasadami celowości i adekwatności, określonymi w art. 26 ust. 1 pkt 2 i 3 uodo. Są to naczelne zasady wynikające z tej ustawy.

Cele przetwarzania danych osobowych należy zawsze utożsamiać z pewnymi wartościami, dla urzeczywistnienia których będzie dochodziło do przetwarzania danych.

Cele te nie mogą funkcjonować i być oceniane w oderwaniu od okoliczności przetwarzania. Ustalając cel, należy zatem odwołać się do okoliczności konkretnej sprawy⁶. W przypadku NIK kontrolerzy mają prawo sięgać po informacje i dokumenty zawierające dane osobowe, ale tylko wtedy, gdy jest to objęte tematem kontroli i jest niezbędne do osiągnięcia celów kontroli.

Dla realizacji zasady adekwatności trzeba ustalić, co to jest adekwatność i jakie są jej granice. Otóż, „adekwatność można najkrócej zdefiniować jako przetwarzanie danych niewychodzące poza zakres konieczny”⁷. Granice adekwatności w odniesieniu do podmiotów publicznych, także NIK, będzie wyznaczać działanie w ramach konstytucyjnych i ustawowych obowiązków. W doktrynie podkreśla się, że „Relevantność danych powinna być oceniana najpóźniej w momencie ich zbierania. Omawiane podejście zakłada istnienie pewnego procesu wartościującego i oceniającego, opartego na niezbyt ścisłych kryteriach. Decyzje, jakie w tej mierze podejmuje administrator, podlegać będą w razie sporu kontroli sądowej oraz – w granicach kompetencji przyznanych ustawą – kontroli Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych”⁸.

Ograniczenia dostępu dla NIK

NIK napotykała w swych badaniach różne trudności spowodowane ograniczeniem

⁵ A. Mednis: *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 27-28.

⁶ Szerzej patrz A. Drozd: *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz. Wzory pism i przepisy*, LexisNexis 2008, s. 159.

⁷ M. Królikowska, T. Osiej: *Ochrona danych...*, op. cit., s. 53.

⁸ J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz: *Ochrona danych osobowych. Komentarz*, LEX 2011, s. 537.

w dostępie do danych osobowych. Zdarzało się, że kontrolerzy nie podejmowali z tego powodu czynności istotnych dla ustalenia pełnego stanu faktycznego w zakresie kontrolowanej działalności. Miało to oczywiście wpływ na przedstawienie ostatecznych wyników kontroli i sformułowanie wniosków.

Odnotowano szereg przeszkód w przeprowadzaniu kontroli. Na przykład, brak dostępu:

- do dokumentacji medycznej, w tym danych o stanie zdrowia, utrudniał kontrole: funkcjonowania zakładów opiekuńczo-leczniczych; realizacji wybranych zadań podstawowej opieki zdrowotnej; dostępności wybranych świadczeń opieki zdrowotnej; prawidłowości sprawowania nadzoru nad publicznymi szpitalami klinicznymi; funkcjonowania placówek opiekuńczo-wychowawczych; funkcjonowania systemów orzecznictwa lekarskiego ZUS dla celów rentowych oraz orzekania o niepełnosprawności; organizacji i funkcjonowania systemu przeszczepiania narządów, tkanek i komórek; ochrony interesów klientów zakładów ubezpieczeń i funduszy emerytalnych; przestrzegania praw pacjenta w leczeniu psychiatrycznym; funkcjonowania ratownictwa medycznego; gromadzenia danych o szkołach specjalnych w systemie informacji oświatowej;
- do danych wrażliwych zebranych w aktach spraw prowadzonych przez pracowników pomocy społecznej utrudniał kontrolę realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej;
- do danych wrażliwych spowodował trudności w przeprowadzeniu kontroli prawidłowości udzielania pomocy materialnej z budżetu państwa uczniom i studentom przez szkoły i uczelnie;

- do danych dotyczących skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatów utrudniał kontrole: egzekwowania należności z tytułu mandatów karnych; działalności młodzieżowych ośrodków wychowawczych w zakresie kształcenia i resocjalizacji; funkcjonowania straży gminnych (miejskich); funkcjonowania szkół publicznych przy zakładach karnych.

Z powyższego wyliczenia wynika, że brak dostępu NIK do danych wrażliwych dotyczył kontroli w bardzo ważnych dziedzinach, takich jak: zdrowie, ubezpieczenia społeczne czy pomoc społeczna i powodował, że dane zbiorcze dostarczane przez podmioty kontrolowane nie mogły być zweryfikowane przez kontrolerów. Nie należy pozostawiać tak istotnych dziedzin poza możliwością prawidłowej oceny prowadzonej w nich działalności. Analiza przypadków utrudniania kontroli pozwala przyjąć, że dotyczy to powtarzających się sytuacji i obejmuje określoną grupę danych. Można zatem powiedzieć, że do realizacji zadań kontrolnych Izba nie potrzebuje uprawnienia obejmującego dostęp do wszystkich wymienionych w uod danych wrażliwych, ale dostęp do niektórych jest konieczny.

Konsekwencje ograniczeń

Ograniczenia w dostępie do danych osobowych i wyłączenie dostępu do danych wrażliwych zmuszały kontrolerów NIK do stosowania niejako pośrednich metod dowodzenia. Chodzi o żądanie przedłożenia dokumentów do kontroli, ale dopiero po zanonimizowaniu danych. W praktyce na potrzeby kontroli były wykonywane kopie dokumentów po wcześniejszym usunięciu z nich danych chronionych. Inny środek

dowodowy mógł być uzyskany w trybie żądania od kierownika jednostki kontrolowanej – na podstawie art. 37 ustawy o NIK – sporządzenia wyciągów z dokumentów lub sporządzenia zestawień i obliczeń na podstawie dokumentów lub elektronicznych baz danych. Zebrany w taki sposób materiał dowodowy nie gwarantuje jednak, że ustalenia faktów będą wyczerpujące i prawdziwe, kontroler nie ma bowiem prawnych możliwości zweryfikowania takich dowodów. Co więcej, w materiale dowodowym znajdują się jedynie informacje ogólne, wynikające z danych zagregowanych. Posługiwanie się takimi danymi nie sprzyja wykrywaniu i eliminowaniu nieprawidłowości, a taki jest przecież pożądaný efekt działań kontrolnych.

Regulacje prawa wspólnotowego

Ochrona danych osobowych jest przedmiotem regulacji w prawie wspólnotowym. Należy tu przede wszystkim wymienić dyrektywę nr 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych⁹. Dyrektywa ta nie ma zastosowania jedynie do działalności pozostającej poza zakresem prawa Wspólnoty, a w każdym razie do działalności na rzecz bezpieczeństwa publicznego, obronności, bezpieczeństwa państwa (łącznie z dobrą kondycją gospodarczą państwa, gdy działalność ta dotyczy spraw związanych z bezpieczeństwem) oraz działalności państwa w obszarach

prawa karnego (art. 3 ust. 2 dyrektywy). Dyrektywa została implementowana przez Polskę w zmienionych przepisach ustawy o ochronie danych osobowych.

Dyrektywa w art. 2 lit. a definiuje dane osobowe jako wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej, której tożsamość można ustalić bezpośrednio lub pośrednio, w szczególności przez powołanie się na numer identyfikacyjny bądź jeden lub kilka czynników określających jej fizyczną, fizjologiczną, umysłową, ekonomiczną, kulturową lub społeczną tożsamość. Przepisy dyrektywy bardzo szeroko definiują pojęcie przetwarzania danych osobowych. Zgodnie z jej postanowieniami, przetwarzanie danych osobowych to każda operacja lub zestaw operacji dokonywanych na danych osobowych za pomocą środków zautomatyzowanych lub innych, takich jak: gromadzenie, rejestracja, porządkowanie, przechowywanie, adaptacja, modyfikacja, odzyskiwanie, konsultowanie, wykorzystywanie, ujawnianie przez transmisję, rozpowszechnianie lub udostępnianie w inny sposób, układanie lub kompilowanie, blokowanie, usuwanie lub niszczenie (art. 2 lit. b).

W przypadku danych osobowych wrażliwych art. 8 ust. 1 stanowi, że państwa członkowskie zabraniają przetwarzania danych osobowych ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, opinie polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność do związków zawodowych, jak również dotyczących zdrowia lub życia seksualnego. Dyrektywa ustanawia

⁹ DzUUE L z 23.11.1995 r.

jednak szereg wyjątków od tej zasady, na przykład: wyraźna zgoda na przetwarzanie danych przez osobę, której one dotyczą, albo sytuacja gdy przetwarzanie danych jest konieczne do wypełniania obowiązków i szczególnych uprawnień administratora danych w dziedzinie prawa pracy, o ile jest to dozwolone przez prawo krajowe przewidujące odpowiednie środki zabezpieczające, czy też przetwarzanie dotyczy danych, które są podawane do wiadomości publicznej przez osobę, której dane dotyczą lub jest to konieczne do ustalenia, wykonania lub ochrony roszczeń prawnych. Jednak zgodnie z ust. 4 tego artykułu, państwa członkowskie ze względu na istotny interes publiczny mogą ustalić dodatkowe wyjątki od zakazu przetwarzania danych osobowych wrażliwych określonych w art. 8 ust. 1, pod warunkiem ustanowienia odpowiednich środków zabezpieczających. W związku z powyższym – naszym zdaniem – ustawowe uprawnienie NIK do przetwarzania danych osobowych wrażliwych jest zgodne z prawem unijnym.

Dostęp NIK do zwykłych danych osobowych

Legalność przetwarzania danych

O legalności przetwarzania danych osobowych można mówić wtedy, gdy podmiot wykonujący jakąkolwiek operację na danych jest w stanie wskazać przesłankę ustawową uprawniającą go do wykonania takiej operacji. Przesłanki te zostały wymienione w art. 23 ust. 1 uodo, w myśl którego przetwarzanie danych jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy:

1. Osoba, której dane dotyczą, wyrazi na to zgodę, chyba że chodzi o usunięcie dotyczących jej danych;

2. Jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa;

3. Jest to konieczne do realizacji umowy, gdy osoba, której dane dotyczą, jest jej stroną lub gdy jest to niezbędne do podjęcia działań przed zawarciem umowy na żądanie osoby, której dane dotyczą;

4. Jest niezbędne do wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego;

5. Jest to niezbędne dla wypełnienia prawnie usprawiedliwionych celów realizowanych przez administratorów danych albo odbiorców danych, a przetwarzanie nie narusza praw i wolności osoby, której dane dotyczą.

Z punktu widzenia przetwarzania danych osobowych przez NIK najważniejsze są przesłanki określone w pkt. 1, 2 oraz 4, dlatego warto je bliżej poznać.

Warunek wyrażenia zgody

Zasadą jest, że zgoda osoby, której dane dotyczą, nie jest warunkiem *sine qua non* przetwarzania danych osobowych. Jest to oczywiście przesłanka najmocniej legitymizująca do przetwarzania tych danych, lecz nie jedyna. Co więcej, owa zgoda nie musi występować łącznie z inną podstawą przetwarzania danych. W doktrynie akcentuje się, iż „może się zdarzyć tak, że określone przetwarzanie danych będzie legalizowane przez więcej niż jedną przesłankę zawartą w art. 23 ust. 1 uodo. Zaznaczmy jednak, iż nie jest pożądane domaganie się wyrażenia zgody od osoby, której dane dotyczą (w kontakcie bezpośrednim lub na formularzu), gdy na przetwarzanie danych zezwalają przepisy prawa (przetwarzanie jest wówczas niezbędne

do zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa). Wprowadza to bowiem zainteresowanego w błąd, sugerując mu istnienie odmiennego od rzeczywistego stanu prawnego, i może być źródłem sytuacji konfliktowych, gdy odmówi on swego zezwolenia¹⁰.

Wymienione wyżej przesłanki są równoprawne i każda z nich ma charakter autonomiczny oraz niezależny. Oznacza to, że spełnienie jednej z nich stanowi o zgodnym z prawem przetwarzaniu danych osobowych¹¹. Przykładowo, umieszczanie imienia i nazwiska oraz fotografii w legitymacji następuje zasadniczo za zgodą osoby, której dotyczy legitymacja. Istnieją jednak sytuacje, gdy wizerunek pracownika jest ściśle związany z wykonywanym przez niego zawodem lub charakterem pracy. Wówczas przesłanką przetwarzania może być przepis prawa lub wypełnienie prawnie usprawiedliwionych celów realizowanych przez pracodawcę i zgoda na wystawienie takiej legitymacji nie jest konieczna.

Przez zgodę osoby, której dane dotyczą, w myśl art. 7 pkt 5 uodo, rozumie się złożenie przez nią oświadczenia woli, którego treścią jest zgoda na przetwarzanie danych osobowych tego, kto składa oświadczenie. Nie może ona być domniemana lub dorozumiana z oświadczenia woli o innej treści, powinna też dotyczyć celu przetwarzania danych, o którym wcześniej administra-

tor musi tę osobę poinformować. Warto dodać, że zgoda może być odwołana w każdym czasie.

Niezbędność przetwarzania danych

Zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 2 uodo, przetwarzanie danych jest dopuszczalne, gdy jest spełniona przesłanka niezbędności przetwarzania danych osobowych do zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa. W tym wypadku należy wskazać konkretny przepis zezwalający na przetwarzanie danych w określonym zakresie. Ustawodawca wyraźnie przy tym wskazuje, że nie chodzi wyłącznie o przepis rangi ustawowej. Zatem wystarczy jakiegokolwiek przepis prawa powszechnie obowiązującego, na przykład zawarty w aktach wykonawczych do ustaw, a nawet w przepisach prawa lokalnego, o ile zostały wydane zgodnie z wymogami konstytucyjnymi¹². Naszym zdaniem, standardem demokratycznego państwa prawa powinno być jednak ustawowo określone uprawnienie do wkraczania w obszar chroniony prawem podmiotowym. Wydaje się, że taki właśnie postulat realizuje ustawodawca. W systemie prawa można wskazać szereg ustaw zawierających podstawę do przetwarzania danych osobowych przez różne podmioty, w tym organy władzy publicznej¹³.

Sposób sformułowania art. 23 ust. 1 pkt 2 uodo może stwarzać trudności in-

¹⁰ J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz: *Ochrona danych osobowych...*, op. cit., s. 448.

¹¹ Patrz wyrok WSA w Warszawie z 19.07.2007 r., sygn. akt II SA/Wa 678/07, opubl. LEX nr 368229.

¹² Patrz E. Kulesza: *W odpowiedzi na pytania*, „Prawo i Medycyna” nr 5/2000.

¹³ Art. 17c ustawy z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (DzU z 2001 r., nr 14, poz. 147 ze zm.); art. 101a ustawy z 20.06.1985 r. o prokuraturze (DzU z 2011 r., nr 270, poz. 1599 ze zm.); art. 56 ustawy z 23.01.2009 r. o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (DzU nr 26, poz. 157, ze zm.); art. 13 usta-

terpretacyjne wówczas, gdy przepisy prawa ustanawiają uprawnienia lub obowiązki nieodnoszące się wprost do przetwarzania danych, ale ich realizacja bez przetwarzania danych osobowych byłaby niemożliwa. Przykładem może być właśnie działalność kontrolna. Zdaniem przedstawicieli doktryny, w takich wypadkach należy ocenić, czy przetwarzanie danych jest niezbędne do zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa. Jeżeli odpowiedź będzie twierdząca, oznacza to, że przetwarzanie danych powinno być uznane za dopuszczalne¹⁴.

Przepisem uprawniającym kontrolerów NIK do przetwarzania danych osobowych jest art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK¹⁵. Trzeba nadmienić, że ocena dopuszczal-

ności przetwarzania danych osobowych przez przyzmat art. 23 ust. 1 pkt 2 uodo nie wymaga wykazania prawidłowości podjęcia działań kontrolnych czy też zasadności sformułowania negatywnej oceny działalności kontrolowanego albo przekazanych wniosków pokontrolnych¹⁶. W razie postawienia takiego zarzutu i skierowania skargi do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (GIODO) nie może on badać, jak kontrola została przeprowadzona i jakie były jej wyniki. Podejmując takie badania, GIODO wykroczyłby poza swoje ustawowo określone kompetencje¹⁷.

Przed nowelizacją ustawy o NIK w zasadzie jedyną podstawę prawną przetwarzania przez Izbę zwykłych danych osobowych stanowił art. 23 ust. 1 pkt 4 uodo, okre-

wy z 26.01.1984 r. – Prawo prasowe (DzU nr 5, poz. 24 ze zm.); art. 22 ustawy z 7.09.2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (DzU z 2009 r., nr 1, poz. 7 ze zm.); art. 188 ustawy z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (DzU z 2008 r., nr 164, poz. 1027 ze zm.); art. 24 ustawy z 6.11.2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (tj. DzU z 2012 r., poz. 159); art. 22 ustawy z 22.05.2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (DzU z 2010 r., nr 11, poz. 66 ze zm.); art. 170c ustawy z 27.07.2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (DzU nr 164, poz. 1365 ze zm.); art. 8 ustawy z 6.07.2001 r. o usługach detektywistycznych (DzU z 2002r., nr 12, poz. 110 ze zm.); art. 34 ustawy z 24.05.2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (DzU z 2010 r., nr 29, poz. 154 ze zm.); art. 22 ustawy z 9.06.2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (DzU nr 104, poz. 708, ze zm.); art. 13 ustawy z 20.03.2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (DzU nr 62, poz. 504 ze zm.); art. 10a ustawy z 29.08.1997 r. o strażach gminnych (DzU nr 123, poz. 779 ze zm.); art. 9 ustawy z 12.10.1990 r. o Straży Granicznej (DzU z 2011 r., nr 116, poz. 675 ze zm.); art. 7c ustawy z 28.09.1991 r. o kontroli skarbowej (DzU z 2011 r., nr 41, poz. 214 ze zm.); art. 7 ustawy z 27.08.2009 r. o Służbie Celnej (DzU nr 168, poz. 1323 ze zm.); art. 24 ustawy z 9.04.2010 r. o Służbie Więziennej (DzU nr 79, poz. 523 ze zm.).

¹⁴ J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz: *Ochrona danych osobowych...*, op. cit., s. 464.

¹⁵ Przepis ten został dodany ustawą z 22.01.2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (DzU nr 227, poz. 1482).

¹⁶ Taki wniosek wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych. Por. wyrok WSA w Warszawie z 30.11.2004 r., sygn. akt II SA/Wa 1057/04, opubl. w LEX nr 236507; wyrok WSA w Warszawie z 10.11.2006 r., sygn. akt II SA/Wa 4/06, opubl. w LEX nr 330425; wyrok WSA w Warszawie, sygn. akt II SA/Wa 1958/07, „Gazeta Prawna” nr 157.

¹⁷ W wyroku WSA w Warszawie z 4.07.2007 r., sygn. akt II SA/Wa 1994/06, opubl. w LEX nr 368223, Sąd stwierdził m.in.: „Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych władny jest kontrolować zgodność przetwarzania danych osobowych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z przepisami o ochronie danych osobowych, jednak uprawnienia tego nie można utożsamiać z kompetencją do dokonywania merytorycznej oceny poprawności rozstrzygnięć podejmowanych przez ten organ”.

śląjący przesłankę niezbędności przetwarzania danych osobowych do wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego¹⁸. W piśmiennictwie wskazywano, że jest to przesłanka wyjątkowa, adresowana zarówno do podmiotów publicznych, jak i prywatnych. Jest ona „swoistym wentylem bezpieczeństwa” i uprawnia do przetwarzania danych, gdy nie ma innych podstaw wykonywania operacji na danych osobowych, ale jednocześnie owo przetwarzanie danych musi służyć zadaniom ujętym w ramy prawne¹⁹.

W ustawie o ochronie danych osobowych nie zdefiniowano pojęcia „zadań realizowanych dla dobra publicznego”, ani też nie określono bliżej podmiotów wykonujących zadania publiczne. Dlatego przy interpretacji tego pojęcia pomocne są poglądy orzecznictwa. W judykaturze wskazano, że „Zadania publiczne, w imię których ma się odbywać przetwarzanie danych osobowych, muszą być określone prawem. Chodzi tu o zadania, które zostały zlecone przez prawo temu podmiotowi, który dane przetwarza. Mogą to być zadania z zakresu bezpieczeństwa publicznego, walki z przestępczością, udzielania pomocy ofiarom klęsk żywiołowych itd.

Podmiotami wykonującymi zadania publiczne mogą zaś być organy państwowe, samorządowe i inne”²⁰. Nie ulega wątpliwości, że zarówno status prawny NIK – jako organu konstytucyjnego i naczelnego organu kontroli państwowej – jak i krąg podmiotów objętych kontrolą, w posiadaniu których znajdują się chronione dane osobowe, stanowią o wykonywaniu przez Izbę obowiązków i zadań realizowanych dla dobra publicznego. Jednak przetwarzanie danych osobowych na tej podstawie warunkowane było zasadami celowości i adekwatności, wzmocnionymi dodatkowo wymogiem niezbędności, o którym mowa w art. 23 ust. 1 pkt 4 uodo. Kontrolerzy NIK nie mieli zatem nieograniczonego, dowolnego prawa pozyskiwania różnych danych o obywatelach. O wykorzystaniu tego prawa decydowała zawsze konieczność zrealizowania celu prowadzonego postępowania kontrolnego (art. 28 ustawy o NIK).

Po zmianie stanu prawnego i dodaniu w ustawie o NIK art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i, wyrażającego wprost uprawnienie do przetwarzania danych osobowych w postępowaniu kontrolnym, przesłanka z art. 23 ust. 1 pkt 4 uodo traci na swym znaczeniu w praktyce kontrolerskiej NIK.

¹⁸ Patrz M. Królikowska, T. Osiej: *Ochrona danych...*, op. cit., s. 93-94 i omówienie tam stanowiska GIODO.

¹⁹ Por. M. Królikowska, T. Osiej: *Ochrona danych...*, jw., s. 51. Bardziej rygorystycznie wypowiada się A. Mednis, który twierdzi, że: „Chodzi tu jednak o działania o charakterze niewładczym, a więc w formach właściwych dla prawa prywatnego. Działania władcze wymagają bowiem, w związku z podstawową zasadą prawa publicznego, że dozwolone jest to, co ustawa wyraźnie przewiduje – konkretnego, precyzyjnego upoważnienia w przepisach prawa. Z przesłanki tej mogą więc korzystać podmioty wykonujące zadania publiczne w formach niewładczych”. Zob. A. Mednis: *Ustawa o ochronie...*, op. cit., s. 67. Przy tym warto przypomnieć, że wprawdzie działalność kontrolna nie ma charakteru władczego, to jednak istnieje cały szereg obowiązków związanych z kontrolą, w tym obowiązek poddania się kontroli w zakresie przewidzianym w ustawie o NIK.

²⁰ Wyrok NSA z 5. 02. 2008 r., sygn. akt I OSK 37/07, opubl. w LEX nr 453455; wyrok NSA z 3.07.2009 r., sygn. akt I OSK 1007/08, opubl. w LEX nr 552257.

Dostęp Izby do danych wrażliwych

Szczególną ochronę ustawodawca przyznaje grupie danych osobowych, których przetwarzanie w znaczący sposób ingeruje w prywatność osoby, a nawet w jej sferę intymną. Mowa tu o danych wrażliwych wymienionych w art. 27 ust. 1 uodo, a więc o 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. Przetwarzanie tych danych jest możliwe w ściśle określonych przypadkach. Katalog przesłanek usprawiedliwiających przetwarzanie danych wrażliwych jest zamknięty. Przesłanki te mają charakter autonomiczny i niezależny²¹. Jedną z okoliczności legalizujących przetwarzanie wrażliwych danych osobowych stanowi odpowiedni przepis szczególnie innej ustawy. Takim właśnie przepisem jest art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK.

W odniesieniu do danych wrażliwych, do czasu zmiany ustawy o NIK, w postępowaniu kontrolnym możliwy był jedynie dostęp do danych o stanie zdrowia, zawartych w dokumentacji medycznej, który Izba miała na podstawie art. 26 ust. 3 pkt 2 ustawy z 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta²².

Zgodnie z tym przepisem, podmiot udzielający świadczeń zdrowotnych powinien udostępnić dokumentację medyczną również organom władzy publicznej w zakresie niezbędnym do wykonywania przez te podmioty ich zadań, w szczególności kontroli i nadzoru. W razie zaistnienia takiej sytuacji kontrolerzy NIK mieli prawo dostępu do danych wrażliwych bez zgody osoby, której one dotyczą. Po zmianie stanu prawnego istnieją dwie równorzędne, bo ustawowe, podstawy do przetwarzania przez NIK danych zawartych w dokumentacji medycznej. Informacje pochodzące z tej dokumentacji nie wyczerpują jednak zakresu „danych o stanie zdrowia”, które przecież mogą być zawarte w wielu innych dokumentach – także w decyzjach administracyjnych. W tej kwestii dostęp do chronionych danych będzie uprawniony na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK, oczywiście z zastrzeżeniem zachowania wymogów wynikających z zasady celowości i zasady adekwatności przy przetwarzaniu tych danych.

Problemy z klasyfikacją tego rodzaju danych

Kontrola NIK skupia się przede wszystkim na działalności organów administracji publicznej, których orzeczenia (decyzje administracyjne, a czasem też postanowienia) kończą postępowanie. W tym kontekście regulacja zawarta w ustawie o ochronie danych osobowych, traktująca dane dotyczące skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatów karnych, a także innych orzeczeń

²¹ Wyrok WSA w Warszawie z 11.09.2006 r., sygn. akt II SA/Wa 9/06, opubl. w LEX nr 265047.

²² DzU z 2012 r., poz. 159.

wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym jako dane wrażliwe, budzi wątpliwości. Rodzi się pytanie, czy treść art. 27 uodo trzeba odnosić tylko do zakazu przetwarzania danych wrażliwych zawartych w tych orzeczeniach, czy też może same orzeczenia sądowe lub administracyjne *ex lege* są danymi wrażliwymi, bez względu na podmiot lub przedmiot, którego dotyczą. Uważamy, że traktowanie wprost orzeczeń sądowych lub administracyjnych jako danych wrażliwych jest nadużyciem prawa. Uniemożliwiłoby to przecież upublicznianie orzecznictwa sądowego i administracyjnego. Nie ma też żadnego racjonalnego powodu, aby jako dane wrażliwe traktować, na przykład, decyzje administracyjne w zakresie pozwoleń na budowę, zezwoleń na sprzedaż alkoholu, lub ulg czy zwolnień podatkowych. Dane osobowe zawarte w takich orzeczeniach zwykle nie należą do katalogu informacji, o których można mówić, że są „wrażliwe”. Bogate orzecznictwo sądowe wskazuje, że dopuszczalne jest udostępnianie treści decyzji administracyjnych na podstawie przepisów ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej²³. Podobnie rzecz dotyczy orzeczeń sądowych, które przecież są ogłaszane jawnie. Traktowanie takich orzeczeń jako danych wrażliwych prowadziłoby do sytuacji absurdałnych, nie mówiąc już o uniemożliwieniu ich kontroli. Wydaje się, że w celu uniknięcia zarzutu nieracjonalności ustawodawcy, w interpretacji art. 27 uodo nie można ograniczać się

do wykładni literalnej i należy interpretację rozszerzyć, odnosząc ją do celu i zakresu regulacji uodo. Taka wykładnia pozwala na przyjęcie, że ochrona z art. 27 uodo i szczególne zasady dostępu do wskazanych tam orzeczeń dotyczą jedynie „właściwych” osobowych danych wrażliwych zawartych w tych orzeczeniach. Taką interpretację zdaje się potwierdzać publikowanie treści orzeczeń sądowych, w których dokonano anonimizacji danych osobowych oraz stanowisko GODO²⁴.

Zarządzenie prezesa NIK

W postępowaniu kontrolnym dodatkowym zabezpieczeniem przed ewentualnym nadużywaniem prawa dostępu do danych wrażliwych są przepisy zarządzenia nr 15/2012 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z 14 maja 2012 r. w sprawie postępowania kontrolerów NIK przy uzyskiwaniu danych osobowych szczególnie chronionych²⁵. Przepisy zarządzenia ograniczają dostęp kontrolerów do danych wrażliwych jedynie do zakresu przedmiotowego określonego w programie lub tematyce kontroli. Ponadto przetwarzanie takich danych musi być niezbędne do osiągnięcia celów kontroli. Kontroler nie może zatem żądać innych danych wrażliwych, niż wymienione w programie lub tematyce kontroli. Samo wymienienie w powyższych dokumentach określonych danych wrażliwych koniecznych do osiągnięcia celów kontroli nie wystarczy do ich pozyskania przez kontrolera NIK. Ma on bowiem

²³ DzU nr 112, poz. 1198 ze zm.

²⁴ S. Wikariak: *Nie wolno ujawniać danych uczestników procesu*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 4.10.2012 r.

²⁵ Niepubl.

obowiązek sporządzenia projektu pisma do kierownika jednostki kontrolowanej, wskazującego podstawę prawną i zakres żądanych danych wrażliwych. Dopiero po akceptacji tego projektu przez dyrektora właściwej jednostki kontrolnej, kontroler może wystąpić do kierownika jednostki kontrolowanej o udostępnienie danych wrażliwych. Jeżeli ten zgłosi wątpliwości co do zakresu żądania, kontroler musi wyjaśnić związek żądanych informacji z przedmiotem kontroli.

Poselska inicjatywa nowelizacji ustawy o NIK

Niepokój budzi inicjatywa legislacyjna w kwestii pozbawienia NIK prawa dostępu do wrażliwych danych osobowych. Po podjętej w prasie dyskusji dotyczącej problemu dostępu NIK do danych wrażliwych²⁶, do łaski marszałkowskiej trafił projekt zmiany ustawy o NIK²⁷. Zawiera on propozycję uchylecia art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i oraz ust. 2 ustawy o NIK. Przyjęcie tej zmiany stanowiłoby *de facto* powrót do poprzedniego stanu prawnego. W uzasadnieniu projektu brakuje jednak analizy problemu, a projektodawcy ograniczyli się do podniesienia zarzutu niekonstytucyjności wskazanych przepisów. Taki zarzut dziwi, ponieważ w toku prac legislacyjnych w odniesieniu do art. 29 ust. 2 ustawy o NIK zasięgano opinii ekspertów, którzy takiego zarzutu nie zgłosili²⁸.

Autorzy projektowanej zmiany twierdzą, że art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i w połączeniu z art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK, który stanowi, iż kierownicy jednostek kontrolowanych mają obowiązek przedkładać na żądanie NIK wszelkie dokumenty i materiały niezbędne do przygotowania lub przeprowadzenia kontroli, a także umożliwić dostęp do baz danych, „mógłby być wykorzystany np. do zażądania od Kancelarii Sejmu wrażliwych danych dotyczących posłów, choćby danych o przynależności wyznaniowej, o stanie zdrowia, kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym. Należy bowiem mieć świadomość, że inwencja urzędników w wykorzystaniu nieprecyzyjnego prawa nie zna granic”.

Trzeba zatem mieć na uwadze, że tak ogólnikowo sformułowany przepis, umożliwiający bez ograniczeń pozyskiwanie danych o obywatelach, jest niezgodny z art. 51 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, że „władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym”. W konsekwencji jest on niezgodny również z art. 2 Konstytucji, w myśl którego „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”²⁹.

Wydaje się, że stanowisko projektodawców jest nazbyt uproszczone. Należałoby powtórzyć w tym miejscu, że przetwa-

²⁶ Grzegorz Rzeczkowski: *Izba pełnej kontroli*, „Polityka” z 25.01.2012 r.

²⁷ Druk sejmowy nr 257.

²⁸ Opinia na zlecenie sejmowej Komisji Kontroli Państwowej, z 20.02.2007 r., sygn. BAS-Z-398/07.

²⁹ Patrz uzasadnienie do ustawy zmieniającej druk nr 257.

rzanie danych osobowych, w tym danych wrażliwych, w toku postępowania kontrolnego musi być celowe, adekwatne do potrzeb (a więc mieścić się w granicach kompetencji NIK), a także niezbędne w tym postępowaniu. Takie właśnie będzie, gdy kontroler prowadzi postępowanie w wyznaczonym zakresie i w inny sposób nie będzie mógł dokonać ustaleń koniecznych do osiągnięcia celu kontroli. Trzeba zdecydowanie podkreślić, że przetwarzanie danych osobowych przez kontrolerów NIK nie może być dowolne i dotyczyć każdej sytuacji i każdej sfery życia. Zasada praworządności, wynikająca z art. 7 Konstytucji RP, obliguje wszystkie władze państwowe do działania na podstawie i w granicach prawa. Kontrole NIK są podejmowane tylko w zakresie wskazanym w Konstytucji RP (art. 203) oraz w ustawie o NIK (art. 2 i 4). Oznacza to, że tylko w tym obszarze i tylko jeśli jest to niezbędne do przeprowadzenia kontroli, istnieje możliwość sięgania do danych osobowych.

Konsekwencje ewentualnej zmiany

Całkowite wyłączenie dostępu do danych wrażliwych uniemożliwi prawidłową weryfikację ustaleń kontrolnych w wielu sferach działalności publicznej związanej z wydawaniem środków publicznych. Może też wyłączyć wiele obszarów działalności publicznej spod kontroli państwowej. W tym kontekście na uwagę zasługuje wypowiedź prof. Ireny Lipowicz – rzecznika praw obywatelskich, która

stwierdziła, że „skoro NIK ma kontrolować wydatkowanie grosza publicznego, i to z punktu widzenia prawa obywatela do dobrej administracji, do bycia dobrze rządzonym, to musi mieć dane, które służą do dokonania tej kontroli”³⁰.

Stanowisko Najwyższej Izby Kontroli

Podczas prac legislacyjnych ustawodawca powinien uważnie przeanalizować stanowisko NIK. Otóż, zdaniem Jacka Jezierskiego – prezesa NIK, nie wszystkie z danych wrażliwych są niezbędne w działalności Izby. NIK nie przeprowadza kontroli, w czasie których istnieje potrzeba sięgnięcia po informacje głęboko dotyczące prywatnych i intymnych sfer życia, na przykład ujawniające: pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, oraz dane o kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym. Dlatego parlamentarzystów powinna zainteresować propozycja dotycząca samoograniczenia NIK w sięganiu do danych wrażliwych³¹.

Stanowisko Rady Ministrów

Przy rozpatrywaniu propozycji nowelizacji ustawy o NIK należy również wziąć pod uwagę stanowisko Rady Ministrów z 14 czerwca 2012 r. do projektu ustawy uchylającej art. 29 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy o NIK oraz opinię Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z 9 marca 2012 r.

³⁰ *NIK o danych osobowych*, informacja po konferencji zorganizowanej przez RPO 21.05.2012 r., <www.nik.gov.pl>.

³¹ Tamże.

Rada Ministrów ocenia uchylenie tego przepisu, a więc pozbawienie NIK prawa dostępu do danych wrażliwych, za zbyt daleko idące. Rząd dostrzega, że w niektórych wypadkach dostęp Izby do danych osobowych wrażliwych jest konieczny. W związku z tym postuluje doprecyzowanie przepisów dotyczących kompetencji NIK, na przykład przez enumerowanie tych kategorii danych wrażliwych, których przetwarzanie może być niezbędne do skutecznego przeprowadzenia kontroli³². Na marginesie należy wspomnieć, że Rada Ministrów, formułując swoje stanowisko, odwołuje się do przytoczonej w niniejszym artykule dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, stwierdzając, że „do przetwarzania danych osobowych przez Najwyższą Izbę Kontroli mają zastosowanie przepisy dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przetwarzania tych danych”. Wskazuje przy tym, że „przetwarzanie danych wrażliwych w ramach działalności Najwyższej Izby Kontroli, objętej zakresem stosowania dyrektywy 95/46/WE, możliwe jest tylko, jeżeli zachodzi jedna z okoliczności wymienionych w art. 8 ust. 2-5 dyrektywy. Wydaje się, że w omawianym przypadku zastosowanie może mieć art. 8 ust. 4 dyrektywy, zgodnie z którym, pod warunkiem ustanowienia odpowiednich środków zabezpieczających,

państwa członkowskie mogą, ze względu na istotny interes publiczny, zezwolić na przetwarzanie wrażliwych danych osobowych, na mocy ustawy krajowej lub decyzji organu nadzorczego”³³. W konsekwencji Rada Ministrów uważa, że wskazane jest doprecyzowanie w ustawie o NIK, które dane osobowe mogą być przez nią przetwarzane, ale również jakie środki zabezpieczające zostaną zastosowane.

Opinia Biura Analiz Sejmowych

Inne stanowisko w przedmiocie stosowania dyrektywy do nowelizacji ustawy o NIK, a tym samym do przetwarzania przez Izbę danych wrażliwych, prezentuje Biuro Analiz Sejmowych RP, stwierdzając, że dyrektywa nr 95/46/WE nie ma zastosowania do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o NIK. Uważamy, że rację należy przyznać opinii Biura Analiz Sejmowych, bowiem klauzula derogacyjna zawarta w art. 3 ust. 2 dyrektywy wyraźnie wskazuje, że nie ma ona zastosowania do przetwarzania danych osobowych w ramach działalności wykraczającej poza zakres prawa Wspólnoty³⁴. Działalność kontrolna organów kontroli poszczególnych państw członkowskich nie jest przedmiotem regulacji prawa wspólnotowego. Nie ma zatem wymogu wprowadzania do ustawy o NIK dodatkowych środków zabezpieczających, o których mowa w dyrektywie.

Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych wskazuje, że niekiedy w postę-

³² Stanowisko Rady Ministrów wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (druk sejmowy nr 257), <www.sejm.gov.pl>.

³³ Tamże, s. 2.

³⁴ Por. opinie z 10.02.2012 r.: BAS-WAPEiM-314/12 i BAS-WAPEiM-315/12.

powaniu kontrolnym NIK zachodzi potrzeba przetwarzania danych osobowych wrażliwych. Trudno jednak uzasadniać potrzebę przetwarzania takich danych, jak kod genetyczny czy życie seksualne. Dlatego też GODO opowiedział się za wymienieniem w ustawie o NIK niektórych kategorii danych szczególnie chronionych, które Izba będzie mogła przetwarzać. Propozycję poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o NIK GODO uznał za zbyt daleko idącą³⁵.

Pierwsze czytanie poselskiego projektu ustawy

Odbyło się 13 września 2012 r. W czasie posiedzenia Komisji do spraw Kontroli Państwowej prezes NIK podkreślił, że nie jest konieczne uprawnienie Izby do dostępu do wszystkich danych wrażliwych określonych w art. 27 ust. 1 uodo. Zaproponował, aby dostęp NIK do danych wrażliwych został wyłączony w stosunku do danych określających: pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, jak również danych o kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym. Za takim rozwiązaniem opowiedział się również przedstawiciel GODO. Powołana w tej sprawie podkomisja³⁶, na posiedzeniu 27 września 2012 r.³⁷, po przedstawieniu stanowisk wnioskodawcy

i przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli, uwzględniła argumentację NIK, uznając, że pozbawienie Izby dostępu do wszystkich danych wrażliwych nie jest właściwym rozwiązaniem, ponieważ pozostawia bardzo ważne dziedziny życia społeczno-gospodarczego poza kontrolą naczelnego organu kontroli państwowej, ograniczając tym samym jego konstytucyjne i ustawowe kompetencje. W konsekwencji, podkomisja w swoim sprawozdaniu zaproponowała, aby przepis art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i otrzymał następujące brzmienie: „przetwarzanie danych osobowych, z wyjątkiem danych ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, jak również danych o kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym”³⁸. Nie jest to jeszcze koniec prac podkomisji, gdyż 23 października 2012 r. Komisja do spraw Kontroli Państwowej zdecydowała o ponownym przekazaniu projektu do podkomisji, w związku ze skierowaniem przez Prokuratora Generalnego 4 października 2012 r. wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisu art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy z 23 grudnia 1994 r. o NIK w związku z art. 27 ust. 2 pkt 2 uodo – z art. 2, art. 47, art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz z art. 51 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej

³⁵ Pismo Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych W. R. Wiewiórowskiego, sygn. DOLIS-033-101/12/TG/14931.

³⁶ Podkomisja nadzwyczajna do rozpatrzenia poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

³⁷ W posiedzeniu podkomisji z ramienia NIK wziął udział Marian Cichosz – wiceprezes NIK i Bogdan Skwarka – dyrektor Departamentu Prawnego i Orzecznictwa Kontrolnego.

³⁸ Sprawozdanie podkomisji, <www.sejm.gov.pl>.

Polskiej, jak również z art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r. Trudno przewidzieć dalszy bieg spraw, a zwłaszcza, czy Sejm uchwali zmianę ustawy o NIK, czy też będzie czekał na orzeczenie Trybunału.

Przetwarzanie danych osobowych przedsiębiorców

Odrębną sprawą, która budzi wątpliwości w praktyce, jest przetwarzanie danych osobowych dotyczących przedsiębiorców. Trzeba zaznaczyć, że użycie imienia i nazwiska w nazwie firmy osoby fizycznej będącej przedsiębiorcą jest wymogiem ustawowym (art. 43⁴ k.c.).

Nowy stan prawny

Od 1 stycznia 2012 r. zmienił się stan prawny w zakresie ochrony danych osobowych przedsiębiorcy. Z dniem 31 grudnia 2011 r. stracił moc obowiązującą art. 7a ust. 2 ustawy z 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej³⁹, zgodnie z którym ewidencja działalności gospodarczej była jawna i dane osobowe w niej zawarte nie podlegały przepisom uodo. Zmiana ta niewątpliwie

spowodowała brak przepisu odsyłającego wprost do przepisów ustawy o ochronie danych osobowych w kontekście informacji o przedsiębiorcach, zawartych w ewidencji działalności gospodarczej. Należy z tego wnosić, że przetwarzanie danych osobowych identyfikujących przedsiębiorców będzie podlegało reżimowi uodo⁴⁰. Jednocześnie trzeba przypomnieć, że w aktualnym stanie prawnym osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą podlegają wpisowi do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG), której dane są jawne⁴¹. Zakres udostępnianych danych jest bardzo szeroki. Określa go art. 37 ust. 1 i 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Są to, z wyjątkiem numeru PESEL, data urodzenia oraz adres zamieszkania, o ile nie jest on taki sam, jak miejsce wykonywania działalności gospodarczej, wszystkie dane wskazane w art. 25 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej⁴² oraz dane o:

1. Uzyskaniu, cofnięciu, utracie i wygaśnięciu uprawnień wynikających z koncesji;
2. Uzyskaniu, cofnięciu, utracie i wygaśnięciu uprawnień wynikających z zezwolenia lub licencji;

³⁹ DzU nr 101, poz. 1178 ze zm.

⁴⁰ Patrz stanowisko GIODO, <www.giodo.gov.pl>. GIODO wskazuje tam, że administratorzy danych osobowych dotyczących przedsiębiorców będą musieli wypełnić wszelkie obowiązki wynikające z ustawy o ochronie danych osobowych, w tym dotyczące rejestracji zbiorów danych osobowych.

⁴¹ Art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 38 ust. 1 ustawy z 2.07. 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (DzU z 2010 r. nr 220, poz. 1447 ze zm.).

⁴² Chodzi tu m.in. o dane takie, jak: firma, data urodzenia przedsiębiorcy; numery REGON i NIP; obywatelstwo; data rozpoczęcia wykonywania działalności gospodarczej; określenie przedmiotów wykonywanej działalności gospodarczej, zgodnie z Polską Klasyfikacją Działalności; informacje o istnieniu lub ustaniu małżeńskiej wspólności majątkowej; dane pełnomocnika upoważnionego do prowadzenia spraw przedsiębiorcy, wraz ze wskazaniem zakresu spraw, które obejmuje dane pełnomocnictwo; informacja o zawieszeniu i wznowieniu wykonywania działalności gospodarczej; informacja o zakazie prowadzenia działalności gospodarczej; informacja o zakazie prowadzenia działalności związanej z wychowaniem, leczeniem, edukacją małoletnich lub z opieką nad nimi; informacja o wykreśleniu wpisu w CEIDG.

3. Wpisie do rejestru działalności regulowanej, zakazie wykonywania działalności określonej we wpisie oraz o wykreśleniu z rejestru.

Wskazane wyżej dane są dostępne dla NIK i kontrolerzy są uprawnieni do ich przetwarzania na potrzeby przygotowania i prowadzenia postępowania kontrolnego. Dane te powinny być chronione zgodnie z przepisami uodo. W NIK ich ochrona jest wzmocniona tajemnicą kontrolerską.

Dane zebrane podczas kontroli

Wątpliwości mogą się jednak pojawić przy udostępnianiu informacji o wynikach kontroli i danych zebranych w jej trakcie. Trzeba pamiętać, że podstawowy tryb udostępniania informacji z kontroli określają przepisy ustawy z 6 września 2011 r. o dostępie do informacji publicznej⁴³. Ograniczenia prawa do informacji publicznej ustanawia art. 5 tejże ustawy, którego ust. 1 odwołuje się do przepisów o ochronie tajemnic ustawowo chronionych, a ust. 2 wskazuje na konieczność ochrony prywatności osoby fizycznej (z wyłączeniem informacji dotyczących osób pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji). Prywatność osób fizycznych nie jest równoznaczna z każdą informacją o takiej osobie, gdyż odnosi się do życia osobistego, rodzinnego i towarzyskiego. Pojęcie prywatności dotyczy więc tylko osób fizycznych i nie można łączyć go z podmiotem gospodarczym, nawet jeśli przedsiębiorcą

jest osoba fizyczna. Nie byłoby logiczne działanie polegające na anonimizowaniu danych takich osób, jeśli ich aktywność gospodarcza wiąże się z wykonywaniem zadań publicznych finansowanych ze środków publicznych. Należy się zgodzić z poglądami przedstawicieli doktryny, że „Wykonywanie zleceń finansowanych z publicznych środków wykracza poza sferę prywatności. Jeśli osoba przyjmuje takie zlecenie, to zaczyna funkcjonować w obrocie publicznym i każdy ma prawo poznać jej nazwisko”⁴⁴. Podobnie rzecz się ma z danymi przedsiębiorców, którym umorzono zaległości podatkowe, opłaty, odsetki za zwłokę lub udzielono ulg w ich spłacie, o których mowa w art. 36 ust. 3 i art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁵.

Charakter akt kontroli NIK

W związku z ustawowym obowiązkiem zgłaszania zbiorów danych do rejestracji (art. 40 uodo) można zadać pytanie, czy akta kontroli są zbiorem danych osobowych, o którym mowa w art. 7 pkt 1 uodo. Przepis ten stanowi, że zbiorem danych jest każdy posiadający strukturę zestaw danych o charakterze osobowym, dostępnych według określonych kryteriów, niezależnie od tego, czy zestaw ten jest rozproszony lub podzielony funkcjonalnie. Problem jest o tyle ciekawy, że z uznaniem akt kontroli za zbiór danych osobowych wiązałyby się konkretne obowiązki administratora,

⁴³ DzU nr 112, poz. 1198 ze zm.

⁴⁴ Patrz S. Wikariak: *Władza nie chce dzielić się wiedzą*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 20.06.2012 r., wypowiedź G. Sibigi.

⁴⁵ DzU nr 157, poz. 1240 ze zm.

wynikające z art. 32 uodo i odpowiadające uprawnieniom osoby, której dane dotyczą.

Akta kontroli NIK zawierają wprawdzie dane osobowe różnych osób, na przykład kierownika jednostki kontrolowanej, pracowników składających wyjaśnienia czy też osób składających oświadczenia lub zeznania w toku postępowania kontrolnego, ale nie odpowiadają warunkom uznania ich za zbiór w myśl art. 7 pkt 1 uodo. Akta kontroli są zestawem dokumentów, które są uporządkowane według numeru i tematu kontroli. Na tej podstawie nie można w prosty sposób dotrzeć do pewnych danych osobowych, trzeba w tym celu przejrzeć cały zestaw dokumentów. Warto w tym kontekście przytoczyć stanowisko judykatury, zgodnie z którym zbiór danych osobowych „musi zawierać strukturę uporządkowaną, nie może natomiast być przypadkowym zestawem, sumą elementów składowych. Strukturę uporządkowaną charakteryzuje istnienie cechy albo cech pozwalających na odnalezienie informacji bez potrzeby przeglądania całego zestawu. Uporządkowanie zbioru może odnosić się albo do indywidualnych osób, w tym wypadku oznaczonych imieniem i nazwiskiem, lub do oznaczonych kryteriów łączących pewne grupy osób”⁴⁶. Tak samo należy rozumieć stanowisko GODO, który wskazał, że za zbiór danych można uznać wszelkie materiały gromadzone w formie akt, w tym sądowe, prokuratorskie, policyjne i inne zawierające dane osobowe, jeśli spełniają

one wszystkie elementy zbioru wskazane w definicji ustawowej⁴⁷.

Podsumowanie

Obawy przed popełnieniem błędu przy stosowaniu środków ochrony przetwarzanych danych wynikają z zagrożenia konsekwencjami administracyjnymi, dyscyplinarnymi lub karnymi. Wdrożenie takiej odpowiedzialności może oznaczać dla kontrolera czy pracownika administracji publicznej koniec kariery zawodowej. Zarzuty dotyczące możliwości nadużywania przez kontrolerów przyznanych im uprawnień są zdecydowanie na wyrost. Obawa przed konsekwencjami dyscyplinarnymi, a nawet karnymi, powstrzymuje ich przed nieuprawnionym sięganiem po te dane.

Poszerzenie uprawnień Izby nie powinno być pojmowane jako przyzwolenie na inwigilację podmiotów kontrolowanych. Nie może tu być mowy o dowolności w działaniu kontrolerów, a kwestii udostępniania NIK danych osobowych nie można sprowadzać do zamachu na wolność obywateli. Bariere w sięganiu po chronione informacje stanowią przecież: ustawowo określony zakres kompetencji kontrolnych, już istniejące w systemie prawnym ograniczenia w dostępie NIK do danych osobowych objętych tajemnicami ustawowo chronionymi oraz obowiązek kontrolera przestrzegania przepisów o tajemnicach ustawowych.

Wprowadzenie w art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy o NIK przesłanki legalizującej do-

⁴⁶ Z uzasadnienia wyroku WSA w Warszawie z 13.03.2008 r., sygn. akt II SA/Wa 143/08, opubl. w LEX nr 505334.

⁴⁷ Patrz odpowiedź GODO na pytanie: „Czy dane osobowe gromadzone w formie akt są zbiorem danych osobowych w rozumieniu ustawy o ochronie danych osobowych?”, <www.godo.gov.pl>.

stępowanie kontrolerów do danych wrażliwych nie jest superuprawnieniem, lecz środkiem pozwalającym na prawidłowe realizowanie zadań kontrolnych, także zleczanych przez Sejm. Brak tego uprawnienia powodował, że Izba mogła przedstawiać tylko dane zagregowane, udostępniane głównie przez podmioty kontrolowane. Były to dane, których nie można było zweryfikować.

Zakres stosowania przepisów ustawy o ochronie danych osobowych w odniesieniu do osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, w kontekście jawności informacji zawartych w CEIDG, nie jest jednoznacznie przesądzony i wydaje się, że właściwe podejście określi judykatura. Niemniej jednak, dostęp do tych danych z pewnością będzie możliwy dla podmiotów legitymujących się jedną ze wskazanych przez ustawodawcę przesłanek. O udostępnianiu tych danych innym podmiotom będą też decydować przepisy szczególne, określające jawność finansów publicznych czy dotyczące treści umów zawartych w trybie zamówień publicznych.

Przepisy uodo regulują nie tylko prawa osób, których dane są chronione, ale też obowiązki podmiotów (administratorów danych osobowych), które przetwarzają dane osobowe w celu wykonywania przypisanych im zadań. Wśród nich jest wiele podmiotów publicznych ustawowo zobowiązanych do prowadzenia różnego rodzaju rejestrów i innych baz danych. Nie podlega dyskusji, że każdy z tych podmiotów, wykonując ustawowe obowiązki, przetwarza dane osobowe w interesie publicznym i w określonym celu. Powstaje zatem pytanie, dlaczego inne podmioty publiczne wykonujące funkcje kontrolne także w interesie publicznym nie mają dostępu do tych baz

– oczywiście tylko w zakresie realizacji swych zadań. Odpowiedź na to pytanie powinna uwzględniać konstytucyjny nakaz współdziałania władz publicznych. Tymczasem, regulacje prawne dostępu do tych danych są tak zawile, że budzą liczne wątpliwości interpretacyjne – wystarczy prześledzić bazę pytań i odpowiedzi na stronie internetowej GODO. Dlatego naszym zdaniem – nie tylko na użytek kontroli państwowej – istnieje potrzeba uregulowania trybu, w jakim instytucje publiczne powinny sobie udostępniać bazy danych. Z przetwarzaniem danych osobowych wiąże się nierozłącznie prawidłowe ich zabezpieczenie. Można stwierdzić, że Najwyższa Izba Kontroli stosuje w tej kwestii dobrą praktykę, a zasady i tryb udostępniania danych określa też ustawa o NIK. Informacje o osobach, zebrane w toku kontroli, stanowią bowiem tajemnicę kontrolerską określoną w art. 73 ustawy o NIK i ich udostępnianie podlega reżimowi postępowania uregulowanego w tym przepisie. Podejmowane działania organizacyjne, w tym w zakresie wymagań stawianych kontrolerom upoważnionym do przetwarzania danych osobowych oraz systemom informatycznym użytkowanym przez pracowników, zapewniają skuteczną ochronę tych danych.

dr **ELŻBIETA JARZĘCKA-SIWIK**,
wicedyrektor Departamentu Prawnego
i Orzecznictwa Kontrolnego NIK,
adiunkt w Społecznej Akademii Nauk
w Łodzi
dr **BOGDAN SKWARKA**, dyrektor
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa
Kontrolnego NIK



Jak funkcjonuje system

Państwowe ratownictwo medyczne

MARIA M. GOSTYŃSKA

Przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli ocena działania ratownictwa medycznego na różnych szczeblach organizacyjnych pokazała, że wdrażany od 1999 r. system, choć zapewnia szybkie udzielenie pomocy na miejscu zdarzenia oraz transport do szpitala, nie jest wolny od nieprawidłowości, które obniżają jego efektywność. Obciążanie szpitalnych oddziałów ratunkowych i zespołów ratownictwa medycznego obowiązkami wykraczającymi poza ich zadania ustawowe, niewystarczająca obsada kadrowa w przypadku niektórych wyjazdów czy brak odpowiednich rozwiązań technologicznych negatywnie odbijają się zarówno na funkcjonowaniu całego systemu, jak i na jakości świadczeń udzielanych pacjentom.

System państwowego ratownictwa medycznego¹ stworzono w celu zapewnienia pomocy każdej osobie znajdującej się w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego. Wdrażanie systemu rozpoczęto w 1999 r., w ramach przygotowanego w Ministerstwie Zdrowia programu „Zintegrowane ratownictwo medyczne na lata 1999–2003”, kiedy nie obowiązywały jeszcze żadne przepisy w tej dziedzinie. Pierwszą ustawę o Państwowym Ratownictwie Medycznym, która kompleksowo stanowiła o zadaniach państwa

w podejmowaniu medycznych działań ratowniczych, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił 25 lipca 2001 r.² Weszła ona w życie jednak tylko w ograniczonym zakresie, co uniemożliwiło zorganizowanie i zarządzanie systemem w sposób jednolity na różnych szczeblach organizacyjnych. Od tego czasu wielokrotnie zmieniały się przepisy regulujące zasady funkcjonowania i finansowania systemu ratownictwa medycznego.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w ubiegłych latach dwie kontrole odno-

¹ Zwany dalej również „systemem ratownictwa medycznego” lub „systemem PRM”.

² Por. ustawa z 25.07.2001 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (DzU nr 113, poz. 1207 ze zm.), która utraciła moc 31.12.2006 r. (ustawa miała wejść w życie 1.01.2002 r. – z wyjątkiem: patrz art. 45, ale termin ten został przesunięty na 1.01.2003 r., następnie na 1.01.2005 r. i następnie na 1.01.2006 r.; ostatecznie ustawa nie weszła w całości w życie do 31.12.2006 r.) i została zastąpiona przez ustawę z 8.09.2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (DzU nr 191, poz. 1410 ze zm.), zwaną dalej również „ustawą o PRM”.

szące się do ratownictwa medycznego³. Oceniono w nich działania administracji rządowej i samorządu terytorialnego na rzecz wdrażania systemu ratownictwa oraz wykorzystanie pieniędzy na ten cel, w tym również środków budżetowych przekazanych zakładom opieki zdrowotnej i innym jednostkom w ramach programu „Zintegrowane ratownictwo medyczne”. Badano również programowanie oraz realizację działań restrukturyzacyjnych i dostosowawczych w jednostkach wchodzących w skład całego systemu.

Obecna kontrola⁴ dotyczyła działania ratownictwa medycznego na różnych szczeblach organizacyjnych, a także wykorzystania środków publicznych przeznaczonych na jego funkcjonowanie. Wyniki badań wskazały, że mimo niewątpliwego postępu we wdrażaniu i organizacji systemu, co trwa nieprzerwanie od 1999 r., nie udało się doprowadzić tych działań do końca. Dotyczy to zwłaszcza sieci łączności, głównie z powodu wielokrotnych (w badanym okresie) zmian przepisów regulujących tę część systemu. Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, funkcjonowanie systemu ratownictwa medycznego.

System zapewniał szybkie udzielenie pomocy na miejscu zdarzenia osobom w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego (ok. 90% badanych dojazdów odbyło się w czasie, który nie przekraczał maksymalnego, przewidzianego w ustawie), jak również transport do szpitalnych oddziałów ratunkowych, w których przeprowadzano odpowiednią diagnostykę i kontynuowano akcję ratowniczą, a następnie podejmowano decyzje o sposobie dalszej terapii. W badanym okresie liczba szpitalnych oddziałów ratunkowych wzrosła o 6,3%, stworzono 14 centrów urazowych (w szpitalach o najwyższym stopniu referencyjności⁵) służących leczeniu osób, które doznały ciężkich, mnogich lub wielonarządowych obrażeń ciała, a zakup nowoczesnych śmigłowców ratunkowych EC-135 umożliwił wykonywanie zarówno większej liczby lotów, jak i misji nocnych, których nie można było wykonywać na dotychczas używanych śmigłowcach Mi-2.

Efektywność działania systemu obniżały jednak stwierdzone przez NIK nieprawidłowości, polegające między innymi na obciążaniu jednostek systemu⁶ obowiązkami wykraczającymi poza ich zadania ustawowe,

³ W obu wypadkach wyniki kontroli dały podstawę do negatywnej oceny zarówno sposobu, jak i stanu wdrażania tego systemu (na koniec 2002 r. i 2006 r.). Na ten cel wydano z budżetu państwa łącznie 647 mln zł (w tym 143 mln zł z naruszeniem przepisów prawa). Por. *Informacja o wynikach kontroli wdrażania systemu ratownictwa medycznego w Polsce*, wrzesień 2003 r., KPZ-441012-2002, nr ewid. 164/2003/P/02/127/KPZ oraz *Informacja o wynikach kontroli działań administracji rządowej i samorządowej w tworzeniu i organizacji systemu ratownictwa medycznego w Polsce*, sierpień 2007 r., KPZ-41012/2006, nr ewid. 138/2007/P/06/091/KPZ.

⁴ *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemu ratownictwa medycznego*, wrzesień 2012, nr ewid. 149/212/P11094/KZD. Kontrolą objęto lata 2009–2011, przeprowadzając ją w 18 samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej (9 szpitalach, 8 stacjach Pogotowia Ratunkowego i Lotniczym Pogotowiu Ratunkowym), 8 urzędach wojewódzkich i 11 oddziałach wojewódzkich NFZ.

⁵ To jest świadczących pomoc najwyższej jakości i w najlepszych warunkach.

⁶ Jednostki systemu to szpitalne oddziały ratunkowe (SOR) i zespoły ratownictwa medycznego (ZRM).



niewystarczającej obsadzie kadrowej w przypadku niektórych wyjazdów zespołów ratownictwa medycznego, przekraczaniu niekiedy ustawowego czasu dojazdu na miejsce zdarzenia oraz braku zintegrowanego, jednolitego systemu powiadamiania ratunkowego.

Szpitalne oddziały ratunkowe

Jako jednostki systemu państwowego ratownictwa medycznego SOR działają w strukturze organizacyjnej szpitali. W latach 2009–2011 ich liczba na terenie kraju zwiększyła się z 221 do 235⁷ (tj. o 6,3%). Najwięcej utworzono w województwie mazowieckim (wzrost z 26 do 33) i zachodniopomorskim (z 5 do 12), natomiast po dwie placówki zlikwidowano w województwach kujawsko-pomorskim (zmniejszenie z 12 do 10) i pomorskim (z 14 do 12).

Struktura, organizacja, warunki techniczne oraz wyposażenie w sprzęt i aparaturę medyczną szpitalnych oddziałów ratunkowych były zgodne – z pewnymi wyjątkami – z wymaganiami określonymi w rozporządzeniu w sprawie SOR⁸. Oddziały te udzielały świadczeń zdrowotnych wszystkim zgłaszającym się pacjentom, w tym również osobom, które

nie znajdowały się w stanie zagrożenia zdrowotnego, a więc nie kwalifikowały się z medycznego punktu widzenia do takiej formy pomocy⁹; w poszczególnych szpitalach stanowiły one szacunkowo od 30% do 80% zgłaszających się. Osoby te powinny otrzymać świadczenia w ramach podstawowej opieki zdrowotnej, poradni specjalistycznych lub nocnej i świątecznej pomocy doraźnej. W ocenie NIK, sytuacja ta była konsekwencją ograniczonej dostępności opieki ambulatoryjnej oraz braku skutecznego mechanizmu pozwalającego na ograniczenie świadczeń dla osób, które nie znajdowały się w stanie bezpośredniego zagrożenia.

W jednym ze szpitali w Warszawie spośród osób przyjętych w SOR w latach 2009–2011 (do 30 września) odpowiednio: 50,1%, 63,7% i 74,2% osób¹⁰ nie kwalifikowało się do udzielenia im medycznych świadczeń ratowniczych¹¹. Liczba pacjentów przyjmowanych dziennie w SOR¹² wynosiła od 46 do 210 w 2009 r., od 36 do 238 w 2010 r. i od 73 do 206 w 2011 r., w tym pacjentów wymagających faktycznie medycznych świadczeń ratowniczych było odpowiednio: 33, 39 i 40.

⁷ W 2010 r. funkcjonowało 229 SOR.

⁸ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 15.03.2007 r. w sprawie szpitalnego oddziału ratunkowego (DzU nr 55, poz. 365), uchylone przez rozporządzenie Ministra Zdrowia z 3.11.2011 r. w sprawie szpitalnego oddziału ratunkowego (DzU nr 237, poz. 1420).

⁹ Działanie takie stanowiło naruszenie art. 3 pkt 9 oraz art. 33 ust. 1 ustawy z 8.09.2006 r. o PRM.

¹⁰ W 2009 r. – 24,7 tys. osób, w 2010 r. – 27,2 tys. osób, w 2011 r. (do 30 września) – 24 tys. osób.

¹¹ Dyrektor szpitala wyjaśniła, że liczba pacjentów, którzy nie kwalifikowali się do udzielenia medycznych świadczeń ratowniczych została ustalona na podstawie „Wykazu czynności wykonywanych w szpitalnym oddziale ratunkowym i szpitalnej izbie przyjęć” (zawartym w załączniku nr 5a do zarządzenia nr 69/2009/DSOZ Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z 3.11.2009 r. w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów w rodzaju „leczenie szpitalne”), określającym wagę punktową poszczególnych czynności. Przyjęto, że pacjent, u którego łączna waga punktowa wynosi mniej niż 5, jest pacjentem niekwalifikującym się do udzielenia medycznych świadczeń ratowniczych.

¹² Dane ze stycznia, kwietnia, lipca i października 2009 i 2010 r. oraz stycznia, kwietnia, lipca i września 2011 r.

Wyniki kontroli wskazały również, że 30-40% pacjentów przywożonych do SOR przez zespoły ratownictwa medycznego nie znajdowało się w stanie zagrożenia zdrowotnego, a więc nie wymagali oni świadczeń ratowniczych, a tym samym w świetle przepisów ustawy o PRM ich przywóz był niezasadny. Na przykład, w jednym ze szpitali analiza 1658 kart pacjentów (tj. 33% dowiezionych do SOR przez ZRM w okresie 9 miesięcy)¹³ wykazała, że 576 osób (34,7%) nie wymagało udzielenia świadczeń ratujących życie i zdrowie (zostali tego samego dnia wypisani do domu lub otrzymali skierowanie do lekarza podstawowej opieki zdrowotnej).

Trzeba zauważyć, że sytuacja ta jest niekorzystna dla pacjentów, którzy faktycznie potrzebują pomocy w SOR, gdyż zagraża likwidacją tych oddziałów jeśli na skutek wzrostu kosztów funkcjonowania staną się one deficytowe dla szpitali. Powoduje również nieuprawnione pokrywanie ze środków przeznaczonych na finansowanie leczenia zamkniętego kosztów diagnostyki i leczenia osób, które ze względu na swój stan zdrowia powinny korzystać z ambulatoryjnej opieki zdrowotnej.

W 2009 r. Ministerstwo Zdrowia podjęło działania zmierzające do wyłonienia szpitali (po jednym w każdym województwie), których organizacja, wyposażenie i zasoby kadrowe pozwalały na utworzenie na ich bazie centrów urazowych (CU). Celem utworzenia centrów było zapewnienie ciągłości szybkiego postępowania

diagnostycznego oraz kompleksowego leczenia w jednym, wysokospecjalistycznym szpitalu osób w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego spowodowanego działaniem czynnika zewnętrznego, którego następstwem są ciężkie, mnogie lub wielonarządowe obrażenia ciała. Miało to sprzyjać zmniejszeniu odsetka powikłań urazów, a także obniżeniu wysokiej śmiertelności i kalectwa pourazowego.

Wytypowane szpitale uzyskały status centrum urazowego i zostały ujęte w wojewódzkich planach działania systemu państwowego ratownictwa medycznego, zatwierdzonych przez Ministra Zdrowia. Umożliwiało to rozpoczęcie funkcjonowania centrum urazowego na bazie wskazanego szpitala.

Organizacja centrum urazowego powinna opierać się na sprawnie funkcjonującym SOR, do którego trafia pacjent urazowy i gdzie dokonuje się wstępnej diagnostyki, stabilizacji i leczenia. Dalszą opiekę nad pacjentem powinien przejąć oddział, który odpowiedzialny jest za leczenie najcięższych obrażeń u pacjenta. Decyzję o kwalifikacji do leczenia w określonej klinice podejmuje zespół urazowy.

Centra urazowe zaczęły funkcjonować w szpitalach w różnych miesiącach 2011 r., począwszy od 1 kwietnia 2011 r. i do końca tego roku działało ich już 14. Nie spełniały jeszcze wówczas wszystkich wymagań określonych w obowiązujących przepisach, ale ustawa o zmianie ustawy o PRM¹⁴ przewiduje okres dostosowawczy do końca 2013 r. (m.in. w zakresie

¹³ Analiza przeprowadzona została przy udziale pracowników SOR.

¹⁴ Por. art. 3 ustawy z 17.07.2009 r. o zmianie ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym (DzU nr 122, poz. 1007).



lądowiska lub lotniska dla śmigłowców ratunkowych, które muszą być zlokalizowane w takiej odległości, aby możliwe było przyjęcie pacjenta urazowego bez pośrednictwa specjalistycznego środka transportu sanitarnego).

Wyniki kontroli wskazały, że do centrów urazowych kierowani byli wszyscy pacjenci z urazami (nawet z lekkimi obrażeniami, które powinny być zaopatrzone w innych szpitalach), mimo precyzyjnie opisanych kryteriów kwalifikacji i transportu do ośrodka urazowego. Stanowiło to obciążenie dla personelu tych ośrodków i powodowało dodatkowe koszty, ponieważ sposób finansowania świadczeń zdrowotnych udzielonych w centrum urazowym, przewidziany w obowiązujących przepisach¹⁵, nie pozwalał na rozliczenie ich w odniesieniu do pacjentów poniżej 17 roku życia oraz pacjentów hospitalizowanych krócej niż wymagane 15 dni.

Wartość rozliczonych świadczeń związanych z leczeniem obrażeń mnogich w 14 centrach urazowych (w okresie od kwietnia do grudnia 2011 r.) – według grupy urazowej „T” – wyniosła 6540,6 tys. zł (największa była w woj. mazowieckim – 1404,5 tys. zł, śląskim 992,1 tys. zł, a w pozostałych od 178,1 tys. zł do 681,5 tys. zł).

Zespoły ratownictwa medycznego

Zasadniczym czynnikiem decydującym o liczbie i rozmieszczeniu zespołów ratowniczych na terenie województwa była analiza czasu dotarcia do miejsca zdarzenia oraz przyczyn przekroczenia czasu. Na podstawie tych informacji wojewodowie¹⁶ podejmowali decyzje o liczbie i rozmieszczeniu zespołów oraz działania organizacyjne dla zapewnienia ustawowych parametrów czasu dojazdu do miejsca zdarzenia od chwili przyjęcia zgłoszenia przez dyspozytora medycznego¹⁷ (np. przez zmniejszanie liczby rejonów operacyjnych, przy jednoczesnym zwiększeniu liczby miejsc stacjonowania/wyczekiwania tych zespołów, odpowiednią ich alokację oraz organizację centrów dyspozytorskich).

W okresie objętym kontrolą sukcesywnie rosła liczba wyjazdów ZRM, ale część z nich (w niektórych wypadkach nawet ok. 30%) nie dotyczyła stanów nagłego zagrożenia zdrowotnego, a więc w świetle ustawy o PRM wątpliwości budziła konieczność wyjazdu zespołu ratownictwa. W ocenie NIK, brakowało skutecznego mechanizmu pozwalającego na eliminowanie wyjazdów ZRM do zadań, które wykraczały poza zakres wskazany w ustawie o Państwowym Ratownictwie Medycznym

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 11.02.2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu leczenia szpitalnego (DzU nr 40, poz. 212 ze zm.) wprowadziło do załącznika nr 4 świadczenia gwarantowane: „leczenie ciężkich, mnogich lub wielonarządowych obrażeń ciała” i zarządzenie Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia nr 17/2011/DSOZ z 6.04.2011 r. w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów w rodzaju „leczenie szpitalne” (wprowadzono do katalogu grup grupę „T” – „obrażenia, urazy”).

¹⁶ Wojewodowie odpowiadają za organizację i funkcjonowanie systemu ratownictwa na terenie województwa.

¹⁷ Art. 24 ust. 1 pkt 3 ustawy o PRM stanowi, że maksymalny czas dotarcia nie może być dłuższy niż 15 minut w mieście powyżej 10 tys. mieszkańców i 20 minut poza miastem powyżej 10 tys. mieszkańców.

oraz w zarządzeniach Prezesa NFZ¹⁸ (były to m.in. wyjazdy do zachorowań niekwalifikujących się do świadczeń ratowniczych; przewozy międzyszpitalne pacjentów niebędących w stanie zagrożenia zdrowotnego¹⁹, wyjazdy do stwierdzenia zgonów).

W jednej ze stacji Pogotowia Ratunkowego analiza 5790 wpisów w „dzienniku pracy” dotyczących zleceń wyjazdów zespołów RM²⁰ wykazała, że tylko w odniesieniu do 946 zgłoszeń (16,6%) zespoły wyjeżdżały do wypadków, a w 4107 (70,9%) – do „zachorowań”. Ponadto, w 339 przypadkach (5,9%) zespoły wykorzystane zostały do transportu pacjentów, a w 380 (6,6%) wyjazdy były związane „z udzieleniem świadczeń z zakresu pediatrii, psychiatrii i położnictwa” lub dotyczyły wezwań fałszywych. Wyniki kontroli wskazały, że liczba wyjazdów ZRM w poszczególnych przedziałach czasowych (przed południem, po południu i w nocy) była zbliżona względem siebie, co może potwierdzać, że ZRM są wzywane do wykonania świadczeń zdrowotnych, których powinna udzielić ambulatoryjna opieka zdrowotna.

Analiza wyjazdów zespołów RM w jednej ze stacji ratownictwa medycznego, w wybranych miesiącach okresu objętego kontrolą²¹ wykazała, że podstawowy zespół RM (P-30) wykonał średnio 33,9% wyjazdów w godzinach 6.00-14.00,

37,8% wyjazdów w godzinach 14.00-22.00 i 28,3% w godzinach 22.00-6.00. Natomiast specjalistyczny zespół RM (S-1) wykonał (odpowiednio w analogicznym czasie) 37,6%, 44,8% i 17,6% wyjazdów.

Maksymalny czas dotarcia ZRM na miejsce zdarzenia był przekraczany w poszczególnych stacjach Pogotowia Ratunkowego średnio w 10% wyjazdów – niekiedy nawet o godzinę. Jak wykazała analiza kart zleceń wyjazdów zespołów, na czas dojazdu do miejsca zdarzenia istotnie wpływa czas przekazania wezwania przez dyspozytora od momentu jego przyjęcia. W jednej ze stacji ratownictwa medycznego, w 31 przypadkach – spośród 327, w których stwierdzono przekroczenie czasu dojazdu do miejsca zdarzenia – zgłoszenie zostało przekazane w czasie od 10 do 44 minut²².

Uwagi pokontrolne dotyczyły również nierzetelnego wypełniania kart zleceń wyjazdów ZRM, co uniemożliwiało ustalenie ich składu liczebnego i osobowego oraz czasu dojazdu do pacjenta, w kartach zleceń wpisywany był inny czas wyjazdu (od momentu wezwania) niż w dzienniku stacji Pogotowia Ratunkowego (PR), ujawniono też przypadki, że czas przyjęcia zgłoszenia wpisany do karty był późniejszy niż czas wyjazdu zespołu ratownictwa medycznego. Ponadto, niektóre wpisy w kartach były nieczytelne, poprawiane (szczególnie czas dojazdu), bez parafowania wprowadzonych zmian.

¹⁸ Zespoły ratownictwa medycznego nie mogły realizować zleceń od innych podmiotów oraz udzielać świadczeń wynikających z umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w innych rodzajach świadczeń.

¹⁹ Każdy zakład opieki zdrowotnej udzielający świadczeń zdrowotnych powinien mieć zawartą umowę z innym podmiotem świadczącym usługi transportu sanitarnego.

²⁰ Analizowano wszystkie wpisy dotyczące dwóch specjalistycznych i dwóch podstawowych zespołów RM z miesięcy: kwiecień, sierpień i grudzień 2010 r. oraz luty i kwiecień 2011 r., co stanowiło 9% wszystkich wpisów.

²¹ Miesiące objęte kontrolą: wrzesień 2009 r., sierpień 2010 r. i czerwiec 2011 r.

²² Analizowano wyjazdy zespołu P-1 we wrześniu 2009 r., w sierpniu 2010 r. i październiku 2011 r.



Stan zatrudnienia pracowników stacji PR w poszczególnych grupach zawodowych systemu (lekarze, pielęgniarki, ratownicy medyczni, dyspozytorzy medyczni) nie zawsze zabezpieczał potrzeby stacji. Zdarzały się sytuacje, że ZRM (głównie zespoły specjalistyczne) wyjeżdżały do zdarzeń w niepełnym składzie osobowym (zwłaszcza w święta i dni ustawowo wolne od pracy), co jest niezgodne z wymaganiami ustawy o PRM²³. W razie braków kadrowych uzupełniano je osobami zatrudnionymi na podstawie umów cywilnoprawnych. Niektórzy lekarze pracowali w ten sposób kilkaset godzin miesięcznie (w skrajnym przypadku były to 662 godziny).

W ocenie NIK, nadmierne obciążenie pracą personelu medycznego, nawet przyjmując, że przez część dyżuru pozostaje on jedynie w gotowości do wykonywania obowiązków, zagraża jego zdrowiu i bezpieczeństwu oraz może negatywnie wpływać na jakość świadczeń udzielanych pacjentom.

Należy podkreślić, że dyrektorzy stacji/dysponenci ZRM z reguły nie informowali oddziałów wojewódzkich NFZ²⁴ o brakach w obsadzie zespołów ratowniczych – mimo takiego obowiązku. Wynikało to, jak można domniemywać, z chęci uniknięcia finansowych skutków tych nieprawidłowości, to jest obniżenia przez OW NFZ stawki ryczałtowej lub naliczenia kary umownej z tytułu nierzetelnego wykonania umo-

wy. Takie właśnie działania podejmowały OW NFZ, jeśli podczas kontroli realizacji zawartych umów o finansowanie ZRM stwierdzały wykonywanie zadań w niepełnym składzie.

Łączna liczba zespołów ratownictwa medycznego (specjalistycznych „S” i podstawowych „P”) funkcjonujących w systemie PRM w okresie objętym kontrolą utrzymywała się na zbliżonym poziomie; w 2009 r. było ich 1455, w 2010 r. – 1451, a w 2011 r. – 1469. Zmieniła się natomiast – choć również w niewielkim stopniu – ich struktura: wzrosła liczba zespołów „P” (o 31), a zmniejszyła zespołów „S” (o 17). W 2009 r. zespołów „S” było 834, a zespołów „P” – 621, w 2010 r. odpowiednio – 833 i 618, a w 2011 r. – 865 i 604. Dienne obciążenie jednego zespołu specjalistycznego wynosiło (w zależności od miejsca stacjonowania) od 4,8 do 11 wyjazdów na wezwanie, a zespołu podstawowego od 2 do 14,2 wyjazdów. W 2011 r. na jeden zespół ratownictwa medycznego (bez podziału na „S” i „P”) najmniej pacjentów przypadało w woj. warmińsko-mazurskim (19 430 osób), a najwięcej w małopolskim (31 247 w I półroczu i 30 684 w II półroczu).

Finansowanie SOR i ZRM

Funkcjonowanie szpitalnych oddziałów ratunkowych finansowane było przez NFZ ze środków przeznaczonych na finansowanie leczenia stacjonarnego. Rosnąca

²³ Art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o PRM stanowi, że w skład specjalistycznego ZRM wchodzi co najmniej trzy osoby uprawnione do wykonywania medycznych czynności ratunkowych, w tym lekarz systemu oraz pielęgniarka systemu lub ratownik medyczny.

²⁴ Oddziały wojewódzkie (OW) NFZ finansowały udzielanie świadczeń zdrowotnych przez ZRM (na podstawie zawartych umów).

liczba pacjentów niekwalifikujących się do leczenia w SOR, a także przypadki długotrwałego hospitalizowania w nich niektórych osób (w skrajnym przypadku nawet 81 dni) wpływały na wysokość kosztów pracy tych oddziałów. Świadczenia udzielane w SOR finansowane były według dobowej stawki ryczałtowej, która była wyliczana indywidualnie dla każdego szpitala. Jej wysokość wynikała m.in. ze średniej dobowej liczby pacjentów zapotrzązonych w SOR oraz średniej wagi punktowej wykonanych czynności – na podstawie danych z poprzedniego okresu sprawozdawczego. Stawki te w skontrolowanych województwach wahały się od 2550 zł do 13 821 zł w 2009 r., od 2400 zł do 15 537 zł w 2010 r. i od 2400 zł do 20 132 zł w 2011 r.

Z ustaleń kontroli wynika, że środki otrzymywane przez szpitale z NFZ na funkcjonowanie SOR nie pokrywały na ogół kosztów działalności tych oddziałów. Dyrektorzy szpitali wskazywali również, że sposób ustalania wysokości ryczałtu dla nich nie jest korzystny w przypadkach, gdy pobyt pacjenta przyjętego w oddziale ratunkowym kończy się hospitalizacją w innym oddziale szpitalnym. Wówczas świadczenia udzielone w SOR nie są brane pod uwagę przy wyznaczaniu stawki ryczałtu dobowego, podczas gdy ich wykonanie wpływa na koszty funkcjonowania SOR.

Zauważyć należy, że koszty działalności oddziałów ratunkowych, tak jak wszystkich innych oddziałów szpitalnych (spo-

śród których jedne generują straty, a inne zyski) są rozliczane łącznie, w ramach umów o realizację świadczeń zdrowotnych w rodzaju „leczenie szpitalne”, zawartych przez szpital z NFZ. Zatem w ogólnym rozrachunku nie ma znaczenia, że świadczenia udzielone pacjentom w SOR są kompleksowo rozliczane w oddziałach, w których są oni następnie hospitalizowani.

Jeden ze skontrolowanych szpitali na realizację świadczeń w SOR otrzymał łącznie 7116,2 tys. zł (w latach 2009–2011 do 30 września)²⁵, przy stawce ryczałtowej 7335 zł w 2009 r. i 2010 r. oraz 6453 zł w 2011 r. Koszty faktycznie poniesione przez SOR w tym okresie wyniosły 14 238,1 tys. zł²⁶ (strata wyniosła więc 7121,8 tys. zł). Pomimo ujemnego wyniku finansowego SOR w poszczególnych latach, szpital zachował płynność finansową, pokrywając straty dodatnimi wynikami finansowymi innych oddziałów.

W innym szpitalu, mimo że w okresie objętym kontrolą wysokość stawki ryczałtowej SOR wzrosła z 10 838 zł do 16 383 zł, to jednak przychody uzyskiwane z tego tytułu pokrywały koszty tego oddziału tylko: w 42% w 2009 r., 48% w 2010 r. i 53% w 2011 r. (do 31 sierpnia). Straty na działalności SOR (odpowiednio w wysokości 5563,8 tys. zł, 4989,6 tys. zł i 3226,4 tys. zł) pokrywane były z przychodów uzyskanych z bieżącej działalności szpitala.

Wysokość środków przeznaczonych na finansowanie przez Narodowy Fundusz Zdrowia świadczeń udzielonych w SOR

²⁵ W 2009 r. i 2010 r. – po 2677,3 tys. zł, a w 2011 r. (do 30 września) 1761,7 tys. zł.

²⁶ W 2009 r. koszty SOR wyniosły 4525,2 tys. zł (przekroczenie o 60%), w 2010 r. – 5072,3 tys. zł (przekroczenie o 89%) i w 2011 r. (do 30 września) – 4640,5 tys. zł (przekroczenie o 163%).



wzrosła w badanym okresie o 98,8 mln zł (o 17,7%) i wynosiła 557,9 mln zł w 2009 r., 604,9 mln zł – w 2010 r. i 656,5 mln zł – w 2011 r.

Funkcjonowanie zespołów ratownictwa medycznego finansowane było natomiast przez wojewodów ze środków przewidzianych w budżecie państwa²⁷ w części, której byli dysponentami. Wojewodowie, do 31 marca roku poprzedzającego rok budżetowy, przedstawiali ministrowi zdrowia założenia dotyczące finansowania zespołów²⁸ (uwzględniały one: koszty ich działalności w roku ubiegłym, założenia do kalkulacji kosztów na rok następny, kalkulację i przewidywane koszty funkcjonowania specjalistycznych i podstawowych ZRM na rok następny). Liczba zespołów przyjęta do wyliczenia kosztów ich funkcjonowania wynikała z obowiązującego w danym okresie „wojewódzkiego planu działania systemu ratownictwa medycznego”.

Wojewodowie powierzali dyrektorom oddziałów wojewódzkich NFZ przeprowadzenie postępowania o zawarcie umów z dysponentami ZRM o wyko-

nywanie zadań przez te zespoły, a także zawieranie, rozliczanie i kontrolę wykonania umów. Dysponentów wyłaniano w konkursie ofert. Umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w rodzaju „ratownictwo medyczne” zawierano na rejon operacyjny, ustalone w wojewódzkich planach działania systemu PRM i na określoną liczbę specjalistycznych i podstawowych ZRM (w ramach otrzymanych środków). Wysokość dobowej stawki ryczałtowej zespołu ratownictwa na terenie danego województwa była ustalana w trybie konkursu ofert²⁹ lub przez wojewodę.

W poszczególnych latach objętych kontrolą stawka za dobową gotowość była zróżnicowana między województwami. Różna była również wśród dysponentów ZRM na terenie czterech województw³⁰ (spośród ośmiu objętych kontrolą). W pozostałych³¹ wysokość zakontraktowanych stawek ryczałtowych dla zespołów „S” i „P” u wszystkich dysponentów w danym województwie była jednakowa i równa wysokości ustalonej przez wojewodę³². Liczba

²⁷ W 2009 r. dotacja celowa na finansowanie zadań ZRM pochodziła z rezerwy celowej budżetu państwa i środki niewykorzystane musiały być zwrócone do budżetu państwa. W latach 2010–2011 dotacja celowa na powyższe zadania włączana była do budżetu wojewody, który mógł decydować o sposobie wydania niewykorzystanej kwoty tej dotacji. W 2009 r. dotacja wyniosła 1722,5 mln zł, a koszty realizacji świadczeń – 1722,5 mln zł, w 2010 r. odpowiednio – 1726,1 mln zł i 1726 mln zł, w 2011 r. – 1787,6 mln zł i 1758,5 mln zł.

²⁸ Art. 46 ust. 3 ustawy o PRM.

²⁹ Biorąc pod uwagę, że w postępowaniu konkursowym uczestniczy wielu oferentów, to efektem tej konkurencji jest obniżenie stawek dobowej gotowości ZRM. Dysponenti wyłonieni w trybie konkursu, z którymi OW NFZ zawierają umowy, w ostatecznym rozrachunku narzekają, że działalność ZRM przynosi im straty, bo stawka ryczałtowa jest za niska w stosunku do faktycznych kosztów ich funkcjonowania.

³⁰ Łódzkim, mazowieckim, opolskim i wielkopolskim.

³¹ Dolnośląskim, lubuskim, pomorskim i warmińsko-mazurskim.

³² Na przykład, w jednym z województw stawka ryczałtowa ZRM odpowiednio w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą wynosiła dla zespołu „S” – 3560,2 zł, 3511,9 zł i 3503,0 zł, a dla zespołu „P” – 2975,6 zł, 2914,6 zł i 2899,9 zł, zaś w innym województwie dla zespołu „S” – 4017 zł, 3784 zł i 3816 zł, a dla zespołu „P” – 2809,3 zł, 2822 zł i 2862 zł.

realizowanych wyjazdów ratowniczych nie miała wpływu na przysługującą świadczeniodawcy należność.

NFZ finansował również wykonywanie świadczeń w rodzaju „pomoc doraźna i transport sanitarny”. W 2009 r. ich koszty wyniosły 34 mln zł (planowano 35,4 mln zł), w 2010 r. – 35,8 mln zł (plan – 37,1 mln zł), a w 2011 r. – 36,2 mln zł (plan – 36,8 mln zł). Dane te wskazują, że świadczeniodawcy, udzielając świadczeń pacjentom niebędącym w stanie zagrożenia zdrowotnego mogli je realizować w ramach tych właśnie środków, a nie wykorzystywać do tego celu zespoły ratownictwa medycznego.

System powiadamiania ratunkowego

Wszyscy wojewodowie podjęli działania zmierzające do stworzenia jednolitego, zintegrowanego systemu powiadamiania ratunkowego. Nie zostały one jednak zakończone, gdyż wielokrotnie (w okresie objętym kontrolą) zmieniane były przepisy dotyczące tej kwestii. W efekcie, na 31 grudnia 2011 r. w żadnym województwie nie funkcjonował system powiadamiania ratunkowego³³ zgodny z wymaganiami określonymi w obowiązujących w tym zakresie przepisach³⁴, ponieważ:

- nie została przygotowana ostateczna wersja systemu informatycznego wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego;
- nie zapewniono współpracy systemów informatycznych wojewódzkich centrów powiadamiania z systemem wspomagania dowodzenia (SWD) Policji, PRM i Państwowej Straży Pożarnej (brak interfejsów oraz gotowych SWD);
- centra powiadamiania ratunkowego nie zostały wyposażone – w docelowej konfiguracji – w urządzenia niezbędne do realizacji ustawowych zadań systemu powiadamiania ratunkowego;
- komendy miejskie i powiatowe Państwowej Straży Pożarnej nie zostały włączone do sieci teletransmisyjnej budowanej na potrzeby obsługi numeru 112 (OST 112) w celu zapewnienia przekazu zgłoszeń oraz przekierowania wywołań alarmowych;
- brakowało wspólnego dla wszystkich służb modułu mapowego;
- nie stworzono systemu lokalizacji abo-nenta dzwoniącego.

Obecnie zadania centrum powiadamiania ratunkowego wykonują powiatowe i miejskie stanowiska kierowania (PSP, Policji i dyspozytorów medycznych) na podstawie porozumień zawartych pomiędzy wojewodami a komendantami wojewódzkimi PSP i Policji (w sprawie powierzenia wykonywania zadań CPR).

³³ Na podstawie ustaleń kontroli NIK w ośmiu województwach (dolnośląskim, lubuskim, łódzkim, mazowieckim, opolskim, pomorskim, warmińsko-mazurskim i wielkopolskim) oraz informacji uzyskanych w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od ośmiu wojewodów nieobjętych kontrolą (kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, małopolskiego, podkarpackiego, podlaskiego, śląskiego, świętokrzyskiego, zachodniopomorskiego).

³⁴ Ustawa z 5.12.2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz niektórych innych ustaw (DzU z 2009 r., nr 11, poz. 59); art. 4 uchylił art. 25 ustawy o PRM, mówiący o organizacji CPR na terenie województwa zgodnie z tą ustawą.



Od 2007 r. wdrażany jest program „Koncepcja systemu 112”; od tego czasu z budżetu państwa wydano na budowę i funkcjonowanie systemu powiadamiania ratunkowego (tj. na rozbudowę i modernizację obiektów CPR/WCPR, zakup sprzętu i wyposażenia, wynagrodzenia i szkolenie operatorów) 178 946 tys. zł, co stanowi 63,8% kwoty zaplanowanej na ten cel (280 400 tys. zł).

Ponadto, w latach 2009–2011 uruchamiane były z rezerw celowych środki na „Ogólnopolską sieć teleinformatyczną na potrzeby obsługi numeru alarmowego 112”. Projekt ten jest realizowany od 2009 r., w ramach programu operacyjnego „Innowacyjna gospodarka” przez Centrum Projektów Informatycznych MSWiA (obecnie przez CPI MAiC). Na jego wprowadzanie przeznaczono: w 2009 r. – 500 tys. zł, w 2010 r. – 66 436,6 tys. zł i w 2011 r. – 12 958,4 tys. zł. Ogółem wydano 79 895 tys. zł, w tym ze środków europejskich 67 485,8 tys. zł.

W systemie powiadamiania ratunkowego istotną rolę odgrywają również lekarze koordynatorzy ratownictwa medycznego. Wojewodowie podejmowali starania, aby zatrudnić odpowiednią ich liczbę, jednak nie wszędzie przynosiło to oczekiwane efekty. W dwóch województwach (spośród ośmiu objętych kontrolą) liczba lekarzy pełniących tę funkcję nie zapewniała całodobowej realizacji przypisanych im

zadań³⁵. Na przykład, w jednym z urzędów zatrudnionych było czterech lekarzy koordynatorów na 2,5 etatu, co nie zapewniało całodobowej realizacji przypisanych im zadań. Przerwy w ich dyżurach (według grafiku z września 2011 r.) wynosiły od 8 do 14 godzin, co dało łącznie 145 godzin. W innym z kolei województwie liczba lekarzy koordynatorów sukcesywnie malała – z 10 w 2009 r. do 6 w 2011 r. (według stanu na 1 września); w efekcie nie zawsze obsada dyżurów była pełna.

Nadzór nad funkcjonowaniem systemu

Wszyscy wojewodowie sprawowali nadzór nad organizacją i działaniem systemu ratownictwa medycznego w podległych im województwach. Przeprowadzali kontrole jednostek systemu zarówno we własnym zakresie, jak również byli na bieżąco informowani przez oddziały wojewódzkie NFZ o wszelkich nieprawidłowościach w działaniu dysponentów zespołów ratownictwa medycznego, stwierdzonych podczas kontroli realizacji umów o ich finansowanie.

Nieprawidłowości polegały najczęściej na: nierzetelnym prowadzeniu kart zleceń wyjazdów zespołów, zatrudnianiu lekarzy jednocześnie (czyli w tym samym czasie) w innych komórkach organizacyjnych dysponenta, co niejednokrotnie prowadziło do opóźnień wyjazdów na wezwanie, wykorzystywaniu ZRM do przewozów

³⁵ Określonych w art. 29 ustawy o PRM, a także zadań wynikających z §17 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia MSWiA z 31.07.2009 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania centrów powiadamiania ratunkowego i wojewódzkich centrów powiadamiania ratunkowego (DzU nr 130, poz. 1073 ze zm.) oraz w §1 do §3 rozporządzenia Ministra Zdrowia z 24.02.2009 r. w sprawie szczegółowego zakresu uprawnień i obowiązków lekarza koordynatora ratownictwa medycznego (DzU nr 39, poz. 322).

międzyszpitalnych pacjentów niebędących w stanie zagrożenia zdrowotnego, niezapewnieniu obsady lekarskiej w specjalistycznych ZRM (szczególnie w godzinach nocnych), wykorzystywaniu lekarzy zespołów „S” do wyjazdów w ramach podstawowej opieki zdrowotnej, nieprzestrzeganiu harmonogramu pracy lekarzy (częste zamiany w obsadzie personalnej), braku ratownika lub pielęgniarki w składzie zespołu ratowniczego. Z tytułu stwierdzonych nieprawidłowości jeden z oddziałów wojewódzkich NFZ wymierzył kary umowne w łącznej wysokości 722,4 tys. zł, a inny – w kwocie 456,2 tys. zł.

Dyrektorzy OW NFZ, mimo ujawnionych nieprawidłowości, nie rozwiązywali (poza jednym przypadkiem) umów z dysponentami o finansowanie ZRM, ponieważ uważali, że ich waga była nieproporcjonalna do możliwych konsekwencji w postaci pozostawienia rejonu operacyjnego bez zabezpieczenia medycznego.

Nie wszyscy wojewodowie natomiast (trzech spośród ośmiu objętych kontrolą) korzystali z uprawnień do przeprowadzania kontroli jednostek współpracujących z systemem, to jest społecznych organizacji ratowniczych, których zadaniem ustawowym lub statutowym jest niesienie pomocy osobom w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego. Kontrole te powinny wykazać, czy dana jednostka zapewnia gotowość operacyjną, dysponuje niezbędną liczbą odpowiednio wykwalifikowanych ratowników oraz środkami łączności umożliwiającymi tę gotowość.

Wojewodowie sporadycznie korzystali też z prawa kontrolowania podmiotów prowadzących szkolenia/kursy w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy. Ich działania ograniczały się do zatwierdzania programów kursów, natomiast nie sprawdzali ich jakości ani kwalifikacji kadry dydaktycznej. Jeden z wojewodów dopiero w trakcie kontroli NIK uzyskał informacje o liczbie: zorganizowanych kursów, osób w nich uczestniczących oraz wydanych zaświadczeń stwierdzających uzyskanie tytułu ratownika. (W badanym okresie w tym województwie działało 15 podmiotów prowadzących tego typu szkolenia; wojewoda zatwierdził 10 programów).

Lotnicze Pogotowie Ratunkowe

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła funkcjonowanie pogotowia lotniczego w latach 2009–2011. Do września 2009 r. użytkowało ono śmigłowce Mi-2 Plus do udzielania świadczeń zdrowotnych w ramach usług ratownictwa medycznego. Eksploatacja maszyn była jednak ograniczona, z uwagi na niemożność wykonywania operacji nocą, niewielki zasięg i udźwig oraz brak wymaganego nadmiaru mocy w razie konieczności kontynuowania lotu po awarii jednego silnika. W tej sytuacji Lotnicze Pogotowie Ratunkowe (LPR) nie mogło realizować wszystkich misji. Liczba i rozmieszczenie baz Śmigłowcowej Służby Ratownictwa Medycznego (HEMS)³⁶ (16 stałych i 1 sezonowa) nie pokrywały swoim zasięgiem operacyjnym całego obszaru Polski. Wynikało to głównie ze

³⁶ Health/Helicopter Emergency Medical Service



zbyt małej liczby śmigłowców (17) oraz ustalonego kryterium czasowego dolotu zespołu HEMS do miejsca zdarzenia (do 20 minut).

Poprawa w zakresie lotów do zdarzeń nastąpiła dopiero po wymianie i zwiększeniu liczby śmigłowców, a w konsekwencji po zwiększeniu liczby baz. Wyposażenie LPR w 23 nowe śmigłowce (EC-135)³⁷ w latach 2009–2010 znacząco wpłynęło na operacyjny zasięg³⁸ HEMS oraz pozwoliło na zwiększenie liczby lotów z 4359 w 2009 r. do 5170 w 2010 r. oraz 5888 w 2011 r. (do 30 września). W 2011 r. przeprowadzono 262 misje nocne, których nie można byłoby wykonać na dotychczas używanych śmigłowcach Mi-2.

Zespoły HEMS działają obecnie w 17 bazach stałych i jednej sezonowej, przy czym w stanie gotowości do wykonywania czynności ratunkowych i lotniczego transportu sanitarnego przez całą dobę jest tylko jedna baza, zlokalizowana w Warszawie. W 2011 r. LPR wydłużyło dyżury w porze nocnej do godziny 23.00 w bazach w Gdańsku i Wrocławiu, a także planuje to w Krakowie i Szczecinie.

W końcu grudnia 2011 r. na terenie kraju funkcjonowało 51 lądowisk przyszpitalnych (wpisanych do ewidencji Urzędu Lotnictwa Cywilnego) i 310 tak zwanych

innych miejsc przyszpitalnych przystosowanych do startów i lądowań³⁹. Ponadto istnieją jeszcze „inne stałe miejsca lądowań”, pełniące wyłącznie funkcje miejsc zdarzeń (np. punkt przekazania pacjenta z karetki do śmigłowca)⁴⁰.

Wnioski z kontroli

Bez rozwiązań systemowych w organizacji i funkcjonowaniu ambulatoryjnej opieki zdrowotnej (podstawowej opieki zdrowotnej, specjalistycznej oraz nocnej i świątecznej pomocy medycznej) jednostki systemu państwowego ratownictwa medycznego (SOR i ZRM) będą „wykorzystywane” do udzielania świadczeń zdrowotnych, które do nich nie należą, co tym samym będzie negatywnie oddziaływało na funkcjonowanie całego systemu.

W przypadku SOR doraźną poprawę sytuacji mogłyby przynieść działania na poziomie poszczególnych szpitali, podejmowane przez ich kierowników. Jednym z rozwiązań może być wprowadzenie wstępnej oceny medycznej pacjentów (tylko samodzielnie zgłaszających się do SOR) np. przez lekarza dyżurnego, który potwierdzi konieczność udzielenia świadczeń w SOR i sam skieruje tam pacjenta lub wykluczy taką konieczność ze wskazań medycznych i skieruje pacjen-

³⁷ Ustawa z 3.06.2005 r. o ustanowieniu wieloletniego programu „Wymiana śmigłowców Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej – Lotnicze Pogotowie Ratunkowe w latach 2005–2010” (DzU nr 122, poz. 1022), w której przewidziano zakup 23 śmigłowców i symulatora lotów do szkolenia pilotów.

³⁸ Zasięg EC-135 w gotowości 4 min. wynosi 318 km. Dla porównania, zasięg Mi-2 to 220 km.

³⁹ Art. 93 ust. 2 ustawy z 3.07.2002 r. – Prawo lotnicze (t.j. DzU z 2006 r., nr 100, poz. 696). Warunkiem dopuszczenia tych miejsc do wykonywania operacji lotniczych było wpisanie ich do „Instrukcji operacyjnej” LPR (wewnętrzna dokumentacja LPR zatwierdzona przez ULC), gdyż z punktu widzenia obowiązującego prawa lotniczego stały się one lądowiskami.

⁴⁰ Te miejsca nie muszą być (i nie są) ujęte w „Instrukcji operacyjnej” LPR.

ta do ambulatoryjnej opieki medycznej. Uzupełnieniem tej wstępnej weryfikacji pacjentów powinien być sprawny system selekcji chorych w samym oddziale ratunkowym, funkcjonujący już w niektórych szpitalach. Pozwala to na natychmiastowe udzielenie pomocy osobom w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego i sprawne wyodrębnienie pacjentów, którym stan zdrowia pozwala na oczekiwanie na pomoc.

Wprowadzenie zmian w finansowaniu SOR poprawiłoby ich funkcjonowanie w systemie ratownictwa medycznego. Dotychczasowe zasady rozliczania, przy znacznej liczbie zgłaszających się pacjentów, którzy nie kwalifikują się do leczenia w oddziałach ratunkowych powodują, że ich działalność staje się deficytowa. Stan ten zagraża dalszej egzystencji SOR, które są niezbędne do prawidłowej realizacji zadań państwowego ratownictwa medycznego.

Trzeba jednak nadmienić, że obowiązujące regulacje prawne nie przesądzają,

że każda komórka organizacyjna podmiotu leczniczego powinna być dochodowa. Szpital jako całość powinien bilansować swoją działalność, zaś niekoniecznie powinny to czynić jego poszczególne komórki organizacyjne. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że na wynik finansowy danej jednostki szpitala istotny wpływ ma Narodowy Fundusz Zdrowia, ustalając wycenę świadczeń, które są w niej wykonywane.

Ponadto, przestrzeganie kryteriów kwalifikacji i transportu pacjentów do centrów urazowych zapewni szybką diagnostykę i odpowiednią pomoc specjalistyczną osobom z obrażeniami wielonarządowymi, którymi najczęściej są ofiary wypadków.

MARIA M. GOSTYŃSKA,
doradca ekonomiczny
w Departamencie Zdrowia NIK



Uwolnienie rynku pocztowego

Restrukturyzacja i komercjalizacja Poczty Polskiej

LESZEK KORCZAK

Poczta Polska zbyt długo zwlekała z przeprowadzeniem zmian i nie wykorzystała szansy na dostosowanie się do rynku otwieranego dla innych operatorów pocztowych. Spółka nie zrealizowała zasadniczych działań restrukturyzacyjnych, które mogłyby zapewnić jej stabilizację finansową i wypracowanie zysków pozwalających na rozwój. Co więcej, w nowej, wolnorynkowej rzeczywistości będzie zobowiązana – jako operator wyznaczony – świadczyć usługi powszechne także w obszarach przynoszących straty. Z kolei komercjalizacja, która miała pomóc w dostosowaniu organizacji i działalności Poczty Polskiej do ogólnie obowiązujących reguł, nie doprowadziła do zmiany wizerunku firmy, nadal kojarzonej z niedostateczną jakością świadczonych usług.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w IV kwartale 2011 r. kontrolę komercjalizacji i restrukturyzacji Poczty Polskiej¹, którą objęta została działalność w tych procesach ministra właściwego do spraw łączności, a także organów Poczty Polskiej. Celem było uzyskanie informacji, czy przekształcenie państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej w spółkę akcyjną

doprowadziło do poprawy funkcjonowania oraz wzrostu konkurencyjności Poczty Polskiej na liberalizowanym od 2003 r. rynku pocztowym. Kontrola miała również pozwolić na ocenę, czy jako operator publiczny, zobowiązany ustawowo do zapewnienia dostępności powszechnych usług pocztowych², Poczta Polska jest dostatecznie przygotowana do działania

¹ Informacja o wynikach kontroli komercjalizacji i restrukturyzacji Poczty Polskiej", NIK, Warszawa, kwiecień 2012 r., nr ewid. 119/2012/P/11/064/KIN. Kontrolą objęto okres od 10.11.2008 r. do 31.12.2011 r., jednak w badaniach dotyczących przygotowania p.p.u.p. Poczta Polska do komercjalizacji NIK wykorzystała również dokumenty wytworzone przed 10.11.2008 r. (tj. dniem wejścia w życie przepisów ustawy o komercjalizacji Poczty Polskiej), w celu ustalenia przyczyn i okoliczności powstania nieprawidłowości ujawnionych w toku kontroli.

² To jest usług świadczonych w obrocie krajowym i zagranicznym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w sposób jednolity, w porównywalnych warunkach i po przystępnych cenach, z zachowaniem wymaga-

w warunkach pełnej konkurencji. Trzeba zaznaczyć, że w ramach zadań nałożonych ustawowo na operatora publicznego spółka ta realizuje zarówno usługi rentowne, jak i przynoszące straty oraz dociera z nimi wszędzie tam, gdzie występuje zapotrzebowanie na usługi pocztowe. Jest przy tym jedynym w naszym kraju podmiotem dysponującym siecią ponad 8 tysięcy placówek pocztowych potrzebnych do świadczenia tych usług, a do prowadzenia swej działalności zatrudnia ponad 90 tysięcy pracowników. Posiada również rozbudowaną bazę logistyczną, złożoną z węzłów ekspedycyjno-rozdzielczych, w których następuje sortowanie przesyłek oraz blisko 6 tysięcy pojazdów wykorzystywanych do ich przewozu. Tym samym jest zarówno jednym z największych pracodawców, jak i jedynym operatorem, który może być wyznaczony do świadczenia powszechnych usług pocztowych.

Pełna liberalizacja rynku pocztowego³, która nastąpi w Polsce 1 stycznia 2013 r., stanowi dla dalszego funkcjonowania operatora publicznego poważne zagrożenie. Może bowiem prowadzić do sytuacji, w której prywatni przedsiębiorcy przejmą najbardziej dochodowe segmenty tego rynku, co

spowoduje obniżenie przychodów Poczty Polskiej, a co za tym idzie – źródła finansowania nierentownych usług pocztowych oraz kosztów utrzymania infrastruktury. Stan przygotowania Poczty Polskiej do funkcjonowania w nowych warunkach jest istotny dla państwa, ponieważ świadczenie powszechnych usług pocztowych niezbędnych do zaspokajania potrzeb ludności i administracji oraz funkcjonowania gospodarki mają zapewnić – bez względu na ich opłacalność – kraje członkowskie Unii Europejskiej⁴.

Tło badanej problematyki

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej spowodowało konieczność dostosowania krajowego rynku usług pocztowych do wymagań wspólnotowych, w tym do zasad ustalonych w dyrektywach prowadzących do jego liberalizacji. Działania w tym zakresie zostały podjęte przez organy państwa już w okresie poprzedzającym akcesję, czego wyrazem było uchwalenie ustawy z 12 czerwca 2003 r. – Prawo pocztowe⁵. Ustawa ta oraz zmiany prawa wprowadzone po akcesji, ograniczyły w poważnym stopniu zakres działalności zastrzeżony uprzednio do realizacji wyłącznie przez Poczta Polską jako operatora publicznego⁶,

nej prawem jakości oraz z zapewnieniem co najmniej jednego opróżniania nadawczej skrzynki pocztowej i doręczenia przesyłek co najmniej w każdy dzień roboczy, nie mniej niż przez 5 dni w tygodniu, polegających na: przyjmowaniu, przemieszczaniu i doręczaniu przesyłek listowych do 2 000 g, paczek pocztowych do 10 000 g oraz przesyłek dla ociemniałych; doręczaniu nadesłanych z zagranicy paczek pocztowych do 20 000 g; realizowaniu przekazów pocztowych.

³ To jest zniesienie obszaru usług pocztowych zastrzeżonego wyłącznie dla działalności operatora publicznego.

⁴ Zgodnie z postanowieniami tzw. III dyrektywy pocztowej, tj. dyrektywy nr 2008/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 20.02.2008 r. zmieniającej dyrektywę nr 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzędowego istnienia rynku wewnętrznego i usług pocztowych Wspólnoty (Dz.U. L.08.52.3).

⁵ Dz.U. z 2008 r., nr 189, poz. 1159 ze zm.

⁶ Z dniem 1.01.2006 r. obszar zastrzeżony dla operatora publicznego określony został granicą wagową do 50 g oraz cenową do 2,5-krotności opłaty pobieranej za przesyłkę najniższego przedziału wagowego najwyższej kategorii, określonej w cenniku powszechnych usług pocztowych tego operatora.



zapewniającego realizację powszechnych usług pocztowych.

Zmniejszenie obszaru zastrzeżonego umożliwiło korzystny dla społeczeństwa rozwój konkurencji na rynku pocztowym⁷, jednak wiązało się ze znacznym osłabieniem pozycji Poczty Polskiej, szczególnie w zakresie usług świadczonych w dużych aglomeracjach i na rzecz klientów masowych, czyli w segmentach najbardziej opłacalnych. Prywatni przedsiębiorcy pocztowi realizowali bowiem, zgodnie z rachunkiem ekonomicznym, usługi przynoszące korzyści finansowe, podczas gdy Poczta Polska – jako państwowe przedsiębiorstwo użyteczności publicznej – nastawiona była przede wszystkim na zaspokajanie potrzeb społecznych i gospodarczych kraju. Ponosząc niższe koszty, inni przedsiębiorcy mogli świadczyć usługi po cenach dużo bardziej konkurencyjnych niż zatrudniający ponad 90 tysięcy pracowników operator publiczny, z uwagi na lepszą organizację pracy i dostosowanie poziomu zatrudnienia do prowadzonej działalności. W przypadku gdy usługi należące do obszaru zastrzeżonego były opłacalne, niejednokrotnie omijali wprowadzone w tym zakresie ograniczenia ustawowe, zwiększając wagę dostarczanych przesyłek przez dołączenie do nich zeszytów, druków reklamowych, a nawet ołowianych blaszek, których koszty wytworzenia były niższe od pobieranej opłaty pocztowej. Podejmowane przez Poczte

Polską działania w celu ochrony obszaru zastrzeżonego nie przynosiły rezultatów, a operator publiczny nie był w nich efektywnie wspierany przez regulatora rynku pocztowego. Stan ten prowadził do obniżania przychodów Poczty Polskiej z obszaru zastrzeżonego ustawowo dla zapewnienia finansowania nierentownej części powszechnych usług pocztowych.

Równocześnie dynamicznie rozwijała się komunikacja elektroniczna, która drastycznie obniżyła liczbę przesyłek listowych, zastępowanych powszechnie korespondencją w formie esemesów lub e-maili. Spadła także liczba pocztowych przekazów pieniężnych, w związku ze wzrostem wykonywania takich operacji przez Internet. Ta sytuacja oraz dalsza liberalizacja rynku pocztowego zaczęły poważnie zagrażać funkcjonowaniu operatora publicznego, zobowiązanego do utrzymywania sieci co najmniej 8240 placówek, niezbędnej do świadczenia powszechnych usług pocztowych, w tym usług nierentownych, występujących szczególnie na obszarach słabo zurbanizowanych.

W celu umożliwienia właściwego funkcjonowania Poczty Polskiej w tych warunkach, dotychczasowe przedsiębiorstwo państwowe użyteczności publicznej zostało przekształcone z dniem 1 września 2009 r. w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa pod nazwą Poczta Polska Spółka Akcyjna⁸. Komerccjalizacja miała umożli-

⁷ W 2009 r. do rejestru operatorów pocztowych było wpisanych (poza Poczta Polska) 209 przedsiębiorców, z których 125 prowadziło działalność, a w 2010 r. na 244 operatorów działalność prowadziły 152 podmioty.

⁸ Prace nad koncepcją komercjalizacji Poczty Polskiej zostały rozpoczęte na przełomie 2004 i 2005 r., w związku z poselskim projektem uchwały opowiadającej się za przekształceniem tego przedsiębiorstwa w spółkę prawa handlowego. W wyniku tych prac Rada Ministrów przyjęła 11.04.2006 r. dokument pn. *Informacja o założeniach koncepcji przekształcenia p.p.u.p. Poczta Polska w spółkę akcyjną Skarbu Państwa*, w którym ustalono cel i założenia komercjalizacji.

liwić dostosowanie działalności Poczty Polskiej do ogólnie obowiązujących reguł rynkowych, przy zachowaniu statusu operatora publicznego. Przekształcenie w spółkę prawa handlowego miało ułatwić restrukturyzację i zapewnić: poprawę sprawności procesów decyzyjnych oraz systemu zarządzania, dostęp do finansowania zewnętrznego, elastyczne reagowanie na sytuację rynkową, a także podejmowanie działań wyprzedzających przedsięwzięcia konkurencji. W rezultacie miało doprowadzić do stabilizacji finansowej i rozwoju Poczty Polskiej oraz zmiany wizerunku tej firmy, postrzeganej jako urząd nieprzyjazny, do którego zmuszeni jesteśmy udawać się jako petenci, oczekujący w coraz dłuższych kolejkach na załatwienie spraw. Do 2011 r. miało ponadto nastąpić przygotowanie programu prywatyzacji spółki utworzonej w drodze komercjalizacji.

W celu przygotowania się do komercjalizacji i realizacji przyjętych założeń, Poczta Polska podejmowała już od 2006 r. działania restrukturyzacyjne, które pomimo negatywnych dla niej zmian na rynku pocztowym miały zapobiec obniżaniu się uzyskiwanych wyników finansowych. Działania te miały umożliwić dalsze wykonywanie przez Pocztcę Polską zadań operatora wyznaczonego do świadczenia powszechnych usług pocztowych, bez konieczności finansowania tych zadań ze środków budżetowych.

Najważniejsze ustalenia kontroli

Pomimo upływu ponad 2 lat od przeprowadzenia komercjalizacji Poczta Polska nie została rzetelnie przygotowana do prowadzenia działalności na liberalizowanym rynku pocztowym. Nie zrealizowano zasadniczych działań restrukturyzacyjnych, które zapewniałyby operatorowi publicznemu stabilizację finansową oraz wypracowywanie nadwyżki finansowej pozwalającej na rozwój. Nie dokonano przede wszystkim restrukturyzacji organizacji i zatrudnienia, pozwalającej na usprawnienie struktury przedsiębiorstwa, poprawę jakości usług pocztowych, racjonalizację sieci pocztowej oraz optymalizację przychodów i kosztów.

Komercjalizacja, która miała na celu wyeliminowanie ograniczeń związanych z funkcjonowaniem Poczty Polskiej w dotychczasowej formie prawnej⁹ oraz dostosowanie jej organizacji i działalności do ogólnie obowiązujących reguł rynkowych, nie doprowadziła do zmiany wizerunku firmy, kojarzonej z niedostateczną jakością świadczonych usług. Większość celów związanych z restrukturyzacją Poczty Polskiej nie została osiągnięta, a zadania prowadzące do nich były wykonywane z opóźnieniem lub w niepełnym zakresie.

Ujawnione przez NIK nieprawidłowości polegały przede wszystkim na:

- niezrealizowaniu zasadniczych zamierzeń, wynikających ze „Strategii rozwoju Poczty Polskiej na lata 2006–2009”, umoż-

⁹ Ograniczenia związane z funkcjonowaniem Poczty Polskiej w formie p.p.u.p. polegały m.in. na: niemożności emitowania obligacji i ustanawiania zabezpieczeń na majątku; wydłużonym procesie o charakterze politycznym, co prowadziło do niskiej oceny przedsiębiorstwa ze strony potencjalnych inwestorów oraz ograniczało dostęp do kapitału.



liwiających przedsiębiorstwu przygotowanie się do prowadzenia działalności na zliberalizowanym rynku pocztowym i zapobiegających pogarszaniu się uzyskiwanych wyników finansowych;

- niewdrożeniu założeń „Koncepcji pocztowego systemu logistycznego na lata 2007–2015” oraz doprowadzeniu, w wyniku zaniechań, do ich dezaktualizacji;
- niewypracowaniu do października 2011 r. ostatecznej wersji strategii ustalającej koncepcję i zasadnicze kierunki działalności Poczty Polskiej do 2015 r.;
- przystąpieniu dopiero od marca 2011 r. do wprowadzania większości zmian organizacyjnych zmierzających do poprawy funkcjonowania oraz wzrostu konkurencyjności spółki na rynku pocztowym.

Jedną z istotnych przyczyn tych nieprawidłowości był brak właściwego nadzoru nad wypełnianiem zadań związanych z realizacją poszczególnych strategii. NIK stwierdziła, że funkcjonujące w poszczególnych jednostkach organizacyjnych Poczty Polskiej komórki kontroli wewnętrznej nie przeprowadzały kontroli wykonania zadań przewidzianych w programach strategicznych.

Ustalono ponadto, że założenia programów strategicznych, opracowanych na rzecz Poczty Polskiej przez firmy zewnętrzne, w wielu wypadkach nie były dostosowane do zmian zachodzących na rynku pocztowym. Na przykład, Poczta Pol-

ska na podstawie „Koncepcji pocztowego systemu logistycznego na lata 2007–2015” wdrożyła budowę nowych węzłów ekspedycyjno-rozdzielczych, nastawionych na obsługę zwiększonej liczby przesyłek listowych, podczas gdy rozwój komunikacji elektronicznej wskazywał na drastyczny spadek tego rodzaju korespondencji. Poniesione z tego tytułu przez Poczta Polską nakłady na wdrożenie wstrzymanej następnie budowy tych węzłów wyniosły około 18,2 mln zł.

Jako niegospodarne oceniono wydanie ponad 7,7 mln zł na zakup trzech strategii działalności Poczty Polskiej, które nie zostały zrealizowane. Niegospodarne było również nabycie Informatycznego Systemu Zarządzania Nieruchomościami za kwotę 13, 3 mln zł. System ten od początku nie funkcjonował w sposób umożliwiający wykorzystanie zaplanowanych dla niego funkcji. Działania organów Poczty Polskiej w tym zakresie sprzyjały powstawaniu mechanizmów korupcyjnych, określanych jako „słabość systemu nadzoru i kontroli” oraz „dowolność postępowania”¹⁰.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła również uwagę na ograniczony dostęp do świadczonych przez Poczta Polską powszechnych usług pocztowych oraz na nieprawidłowości w pracy jej służb doręczeńowych. Ustalenia kontroli wykazały bowiem, że na posiadane przez Poczta Polską w 2011 r. 8423 placówki

¹⁰ Według rocznych sprawozdań z działalności NIK, mechanizm korupcyjny określany jako „słabość systemu nadzoru i kontroli” wyraża się w niewystarczającej skuteczności działań nadzorczych. Wskutek tego jedynie niewielka część decyzji podejmowanych przez urzędników poddawana jest bieżącej kontroli, co powoduje, że utrudnione jest ujawnianie decyzji wadliwych, niekorzystnych dla interesu publicznego. „Dowolność postępowania” polega m.in. na braku jasnych kryteriów sposobu i trybu załatwiania sprawy, wskutek czego urzędnicy mają możliwość działania nie według ustalonych reguł, ale własnego uznania.

pocztowe czynnych było tylko 8016 obiektów. Tym samym liczba punktów pocztowych obsługujących klientów była mniejsza o 224 od ustalonej przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 9 stycznia 2004 r. w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych¹¹. Dostęp do usług świadczonych przez Poczta Polską był tym bardziej ograniczony, że jedynie 20 urzędów pocztowych w kraju pracowało przez całą dobę. Większość placówek pocztowych była czynna w miastach od godz. 8.00 do 18.00, a na wsiach jeszcze krócej, bo od godz. 8.00 do 15.00.

Niewystraszająca była także wydajność pracy służb doręczeniaowych, a przeprowadzana przez Poczta Polską jej ocena niejednokrotnie nie odzwierciedlała stanu faktycznego. W skrajnych przypadkach prowadziło to do sytuacji, w których wydajność pracy listonosza pozostawiającego awiza, bez próby doręczenia przesyłki, była lepiej oceniana niż tego, który dostarczał je adresatom. Ponadto godziny pracy listonoszy, szczególnie w dużych miastach, nie były dostosowane do potrzeb klientów; w świetle bowiem obowiązujących przepisów wrzucenie do skrzynki awiza traktowane jest tak jak doręczenie przesyłki. Stan taki powodował potrzebę zwiększenia w placówkach pocztowych liczby pracowników do wydawania awizowanych przesyłek, co jednak w sytuacji ograniczania przez Poczta Polską zatrudnienia wydłużało czas obsługi klientów oczeku-

jących w kolejkach na odbiór paczek lub listów poleconych. NIK ustaliła przy tym, że działania związane z wyeliminowaniem przedstawionych utrudnień podjęte zostały przez Poczta Polską dopiero w 2011 r. Wdrożono mianowicie program pilotażowy, który ma uzależniać wynagrodzenie listonoszy od liczby przesyłek faktycznie doręczonych adresatom.

Kontrola wykazała istotne różnice w ocenie terminowości doręczeń przesyłek, wynikającej z badań Urzędu Komunikacji Elektronicznej oraz analiz przeprowadzanych przez Poczta Polską we własnym zakresie. W ocenie Urzędu, operator publiczny w latach 2009–2010 w większości wypadków nie osiągał terminowości doręczeń ustalonej w wymienionym wyżej rozporządzeniu w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych. Z oceną taką nie zgodziła się jednak Poczta Polska, ponieważ badania terminowości przeprowadzane jej własną metodą wskazywały, że osiągnięte były normy ustalone dla operatora publicznego rozporządzeniem.

Brak efektywnych działań, pozwalających na dostosowanie przedsiębiorstwa przed komercjalizacją do funkcjonowania na rynku pocztowym w warunkach konkurencji, spowodował znaczny spadek przychodów Poczty Polskiej, co doprowadziło do strat w latach 2008–2009¹². Ograniczenie ponoszonych kosztów¹³ oraz inne przedsięwzięcia restrukturyzacyjne podejmowane od 2010 r. umożliwiły natomiast

¹¹ DzU nr 5, poz. 34 ze zm.

¹² W wysokości: 215 309 tys. zł w 2008 r. oraz 190 690 tys. zł w 2009 r.

¹³ W latach 2008–2010 przychody zmniejszyły się o 341 mln zł, a koszty o 525 mln zł.



uzyskanie w latach 2010–2011 dodatnich wyników finansowych¹⁴. Dotychczasowe działania – zdaniem NIK – nie gwarantują jednak spółce stabilizacji finansowej na zliberalizowanym rynku pocztowym. Ponadto, rozwiązania przyjęte w opracowywanym obecnie projekcie nowego Prawa pocztowego mogą ograniczać rozwój Poczty Polskiej w związku z założonym przeznaczeniem całości nadwyżki finansowej, wypracowywanej przez operatora wyznaczonego do świadczenia powszechnych usług pocztowych, na dofinansowywanie usług nierentownych.

Pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, NIK oceniła pozytywnie działania ministra właściwego do spraw łączności w procesie komercjalizacji i restrukturyzacji Poczty Polskiej. Ustalenia kontroli wykazały, że minister dokonał komercjalizacji p.p.u.p. Poczta Polska terminowo oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. Wykonywał przy tym w sposób gospodarny i rzetelny zadania związane z reprezentowaniem Skarbu Państwa w utworzonej przez komercjalizację spółce. Działając jako Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy, dokonał między innymi zmiany składu zarządu spółki, który realizował – niecelową w ocenie NIK – koncepcję przekształcania własnych placówek (zarówno nierentownych, jak i dochodowych) w agencje pocztowe. Było to podejście redukujące jedną z zasadniczych przewag Poczty Polskiej nad innymi operatorami pocztowymi – rozległą sieć własnych punktów sprzedaży. Podjęte przez nowy Zarząd Poczty

Polskiej SA działania restrukturyzacyjne oraz „Plan reakcji na ryzyka strategiczne” doprowadziły natomiast do wypracowania przez spółkę zysku za 2011 r. w kwocie około 105 mln zł.

Minister przyjął ponadto opracowany przez zarząd spółki w połowie 2011 r. program pn. „Kierunki strategiczne Poczty Polskiej do 2015 roku”, przedstawiający założenia zmian jej struktury i sposobu zarządzania oraz działania umożliwiające rozwój kluczowych obszarów biznesowych, jakimi mają być rynki paczkowo-kurierski i usług finansowych. Nieprawidłowością było jednak niewypracowanie rzetelnej strategii działalności i założeń restrukturyzacji Poczty Polskiej przed komercjalizacją oraz nieprzygotowanie do końca 2011 r. programu prywatyzacji, przewidzianego uchwałą Rady Ministrów.

Konkluzja

Podjęte przez ministra właściwego do spraw łączności kroki w celu przygotowania operatora publicznego do działalności na zliberalizowanym rynku pocztowym doprowadziły do przekształcenia państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej Poczta Polska w spółkę akcyjną. Zmiana formy prawnej funkcjonowania Poczty Polskiej nie znalazła jednak odzwierciedlenia w przekształceniach strukturalnych i zasadach jej funkcjonowania. Wynikało to głównie z nieosiągnięcia zasadniczych celów, przedstawionych w programach strategicznych, jak i niedostosowania w wielu wypadkach ich założeń do zmian

¹⁴ W 2010 r. w kwocie ok. 42 mln zł oraz w 2011 r. w kwocie ok. 105 mln zł.

zachodzących na rynku pocztowym. Poczta Polska nie wykorzystała czasu związanego z przesunięciem terminu wprowadzenia pełnej liberalizacji rynku pocztowego w Polsce¹⁵, który pozwalał na właściwe przygotowanie się do działalności w nowych uwarunkowaniach gospodarczych. Co więcej, w ramach uwolnionego rynku pocztowego spółka będzie zmuszona – jako operator wyznaczony – świadczyć usługi powszechne także w obszarach przynoszących straty. Oznacza to, że lata bezpośrednio przed i po komercjalizacji były okresem straconym dla poprawy struktury i zasad funkcjonowania operatora publicznego, a restrukturyzację organizacyjną, finansową, majątkową i pracowniczą trzeba będzie prowadzić w warunkach mniej korzystnych niż dotychczasowe.

Ponadto, przygotowany przez ministra właściwego do spraw łączności korzystny dla Poczty Polskiej projekt nowego Prawa pocztowego, który przewidywał udział środków budżetowych w finansowaniu tak zwanego kosztu netto powszechnych usług pocztowych¹⁶, został w wyniku uzgodnień międzyresortowych zmieniony i obecnie nie zakłada już tego udziału. Nie zostały przy tym w projekcie uwzględnione pro-

ponowane przez Poczte Polską rozwiązania, pozwalające zarówno na zapewnienie jej rozwoju, jak i wypełnianie zadań operatora wyznaczonego do świadczenia powszechnych usług pocztowych.

Najwyższa Izba Kontroli w „Informacji o wynikach kontroli” stwierdziła, że przygotowywana ustawa powinna zapewniać Poczcie Polskiej oraz innym operatorom pocztowym warunki uczciwej konkurencji oraz że celem nowych regulacji powinna być również większa ochrona praw konsumentów. W związku z powyższym Izba skierowała do organów przygotowujących projekt Prawa pocztowego wnioski pokontrolne odnoszące się do sfery regulacji rynku pocztowego, funkcjonowania Poczty Polskiej oraz jakości usług pocztowych. Ze stanowiska Ministra Administracji i Cyfryzacji w tej sprawie wynika, że wnioski te na obecnym etapie legislacyjnym zostały częściowo uwzględnione. Dotyczą one tak ważnych zagadnień, jak przyjęcie w projekcie ustawy zasady finansowania z tak zwanego funduszu kompensacyjnego¹⁷ pełnego kosztu netto powszechnych usług pocztowych (tj. bez ograniczania finansowania do wysokości strat na tych usługach) oraz

¹⁵ Tak zwana III dyrektywa pocztowa z 2008 r. wyznaczyła termin pełnego otwarcia wspólnego rynku pocztowego do 31.12.2010 r. i określiła zasady jego funkcjonowania w warunkach pełnej liberalizacji. Polska skorzystała jednak z możliwości przesunięcia terminu wdrożenia tej dyrektywy do końca 2012 r.

¹⁶ Koszt netto powszechnych usług pocztowych oznacza, według III dyrektywy pocztowej, różnicę pomiędzy kosztami powszechnych usług pocztowych, których operator wyznaczony nie ponosiłby, gdyby nie miał obowiązku ich świadczenia, a przychodami i korzyściami pośrednimi, jakich nie osiągnąłby, gdyby ich nie wykonywał.

¹⁷ Fundusz kompensacyjny to mechanizm przeznaczony do finansowania kosztu netto powszechnych usług pocztowych, którym według wstępnych założeń przyjętych w projekcie ustawy – Prawo pocztowe ma być zysk z pozostałych rodzajów działalności gospodarczej operatora wyznaczonego oraz wpłaty operatorów pocztowych świadczących usługi wchodzące w zakres usług powszechnych i których przychody w skali roku przekroczy 1 mln zł.



podjęcia działań w kierunku ujednolicenia metodyki badań jakości powszechnych usług pocztowych, przeprowadzanych zarówno przez Poczta Polską, jak i Urząd Komunikacji Elektronicznej. Przyjęcie przez parlament proponowanych w tym zakresie rozwiązań będzie prowadzić zarówno do zapewnienia świadczenia powszechnych usług pocztowych bez an-

gażowania środków budżetowych, jak i do poprawy rzetelności badań jakości tych usług.

LESZEK KORCZAK,
doradca ekonomiczny
w Departamencie Infrastruktury NIK

Realizacja zobowiązań dla Sił Zbrojnych RP

Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła realizację zobowiązań offsetowych związanych z dostawą dla Sił Zbrojnych RP kołowych transporterów opancerzonych „Rosomak”. Skontrolowano: Ministerstwo Gospodarki, Wojskowe Zakłady Elektroniczne SA w Zielonce, Wojskowe Zakłady Mechaniczne SA w Siemianowicach Śląskich, Bumar Amunicja SA oraz Bumar Żołnierz SA. Izba oceniła prawidłowości ustalania, modyfikacji oraz realizacji tych zobowiązań, przypadających do wykonania w latach 2003–2011.

Związki międzygminne

Kontrolę przeprowadzono w sześciu związkach z województw: wielkopolskiego (Związek Międzygminny „Puszcza Zielonka” z siedzibą w Murowanej Goślinie oraz Międzygminny Związek Wodociągów i Kanalizacji Wiejskich z siedzibą w Strzelcach Wielkich), łódzkiego (Związek Gmin Regionu Kutnowskiego z siedzibą w Kutnie), świętokrzyskiego (Związek Gmin Gór Świętokrzyskich

z siedzibą w Bodzentynie), małopolskiego (Związek Gmin Jeziora Rożnowskiego z siedzibą w Gródku nad Dunajcem) i śląskiego (Związek Międzygminny ds. Ekologii z siedzibą w Żywcu). Sprawdzono okres od 1 stycznia 2004 r. do 31 stycznia 2012 r. Ocenie podlegało: przygotowanie finansowo-organizacyjne związków do realizacji projektów, przygotowanie i wykonanie inwestycji, w tym przestrzeganie ustawy Prawo zamówień publicznych, efekty uzyskane w związku z realizacją projektów, funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej. Badaniem objęto co najmniej po trzy projekty podejmowane przez każdy związek. W przypadku zadań inwestycyjnych podzielonych na etapy, każdy z nich traktowano jako osobny projekt.

Nieruchomości Skarbu Państwa

NIK oceniła gospodarowanie przez Policję oraz Straż Graniczną (SG) nieruchomościami Skarbu Państwa w latach 2009–2011 (I półrocze). Sprawdzono m.in., czy są utrzymywane w należytym stanie technicznym, właściwie użytkowane, remontowane.

Zbadano także, czy obiekty Policji oraz SG były właściwie przygotowane do zadań związanych z organizacją w Polsce Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej EURO 2012. Skontrolowano Komendę Główną Policji w Warszawie, Komendę Główną Straży Granicznej w Warszawie, siedem komend wojewódzkich, sześć komend oddziałów Straży Granicznej, dwa ośrodki szkolenia Straży Granicznej.

Koszty pozaprodukcyjne

Izba przeprowadziła kontrolę wybranych kosztów pozaprodukcyjnych w spółkach z udziałem Skarbu Państwa. Oceniono: rozwiązania przyjęte w ramach nadzoru właścicielskiego sprawowanego przez Ministra Skarbu Państwa i Ministra Gospodarki, nadzór nad ich wdrażaniem, koszty ponoszone przez spółki w związku z działalnością zakładowych i międzyzakładowych organizacji związkowych oraz z finansowaniem m.in. organizacji społecznych, fundacji, działalności sportowej, badań i usług doradczych, szkoleń i konferencji. NIK zajęła się również identyfikacją mechanizmów korupcyjnych w obszarze

objętym badaniem. Kontrolę przeprowadzono w 15 spółkach (w tym w 10 jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa i w pięciu z większościami udziałem Skarbu Państwa) oraz w Ministerstwie Skarbu Państwa i Ministerstwie Gospodarki.

Licencje na transport drogowy

NIK sprawdziła realizację przez organy wybranych urzędów ustawowych obowiązków w zakresie udzielania licencji na wykonywanie transportu drogowego taksówką. Celem badania była również identyfikacja mechanizmów korupcyjnych i zjawisk korupcyjnych w tej działalności. Kontrolę przeprowadzono w 8 urzędach gmin województwa lubuskiego. Objęła lata 2010–2012 (I kwartał), jak też zdarzenia zaistniałe przed 1 stycznia 2010 r., jeżeli miały one bezpośredni wpływ na zjawiska będące przedmiotem kontroli.

Kultura fizyczna i sport

Działania wspierające kulturę fizyczną i sport, podejmowane przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego (JST) oraz prawidłowości postępo-

wania podmiotów przy ubieganiu się o to wsparcie i jego wykorzystaniu, były celem badania Najwyższej Izby Kontroli. Przeprowadzono je w sześciu miastach wojewódzkich: Bydgoszczy, Gdańsku, Lublinie, Poznaniu, Szczecinie i Warszawie. Kontrolą objęto lata 2009–2010 i I półrocze 2011 r. Ocena dotyczyła m.in.: zakresu i stosowanych form finansowania zadań; prawidłowości przyznawania stypendiów, wyróżnień i nagród; działań JST na rzecz udostępniania klubom miejskich urządzeń i obiektów sportowo-rekreacyjnych na szkolenie zawodników, zawody i imprezy sportowe; przyznawania dotacji na realizację zadań z zakresu kultury fizycznej i sportu oraz finansowania pozalekcyjnych zajęć; legalności postępowania podmiotów przy ubieganiu się o zlecenie realizacji dotowanych przez JST zadań; gospodarności wykonania zadań, ich rozliczenia i prowadzenia ewidencji księgowej; prawidłowości nabywania i obejmowania udziałów lub akcji w klubach sportowych działających w formie spółek kapitałowych.

Rozwój obszarów wiejskich

Celem kontroli była ocena przygotowania i skuteczności

realizacji „Programu rozwoju obszarów wiejskich” na lata 2007–2013 w zakresie działań 312 „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw” oraz 413-312 „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju” dla operacji, które odpowiadają warunkom przyznania pomocy w ramach zadania „Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw”. Głównymi zagadnieniami objętymi tematyką kontroli – w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz w centrali i 8 oddziałach regionalnych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) – były: proces przygotowania działań PROW 2007–2013 w odniesieniu do tworzenia i rozwoju mikroprzedsiębiorstw i ich efekty, realizacja zadań instytucji zarządzającej, organizacja i funkcjonowanie systemu zarządzania i kontroli. W centrali i oddziałach regionalnych ARiMR sprawdzono ponadto realizację zadań agencji płatniczej. Badaniami kontrolnymi objęto okres od 1 stycznia 2007 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych.

Doskonalenie zawodowe nauczycieli

Ocenie poddano organizację i efekty kształcenia oraz doskonalenia zawodowego na-

uczycieli, a także wykorzystanie środków publicznych na powyższe zadania. Badanie przeprowadzono w 62 jednostkach, m.in. w Ministerstwie Edukacji Narodowej (MEN), w siedmiu publicznych szkołach wyższych i ośmiu publicznych placówkach doskonalenia nauczycieli prowadzonych przez samorządy województw. Izba wykryła nieprawidłowości finansowe. Kontrolą objęto lata szkolne 2009/2010 i 2010/2011.

Ratownictwo medyczne

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła dotychczas dwie kontrole w tym obszarze. Dotyczyły one oceny działań administracji rządowej i samorządu terytorialnego podejmowanych na rzecz wdrażania systemu ratownictwa medycznego oraz wykorzystania środków finansowych na ten cel, w tym również środków budżetowych przekazanych zakładom opieki zdrowotnej i innym jednostkom w ramach programu „Zintegrowane Ratownictwo Medyczne”. Obecne badanie dotyczyło działania systemu na różnych szczeblach organizacyjnych, a także wykorzystania środków publicznych przeznaczonych na jego funkcjono-

wanie. Objęło lata 2009–2011. Skontrolowano 37 jednostek, w tym: 8 urzędów wojewódzkich, 11 oddziałów wojewódzkich Narodowego Funduszu Zdrowia, 18 samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Szerzej o tej kontroli piszemy na s. 27.

Wsparcie obszarów wiejskich

Izba dokonała oceny wykorzystania i rozliczenia pożyczki Banku Światowego, przeznaczonej na realizację „Poakcesyjnego programu wsparcia obszarów wiejskich”. Zwrócono przede wszystkim uwagę na stan zaawansowania realizacji Programu i osiągnięcie celów założonych w umowie, prawidłowość wydatkowania środków publicznych, rzetelność sprawozdań. Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, 14 urzędach gmin i dwóch regionalnych ośrodkach polityki społecznej.

Kredyty inwestycyjne

Zarządzanie przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) dopłatami do oprocentowania preferencyjnych kre-

dytów inwestycyjnych na rzecz rolnictwa było przedmiotem kontroli NIK. Poza oceną organizacji i funkcjonowania ARiMR w tym zakresie, sprawdzono legalność udzielania przez banki kredytów z dopłatami Agencji do oprocentowania oraz prawidłowość i wielkość dopłat do oprocentowania bankowych kredytów inwestycyjnych. Badanie, które objęło lata 2009–2011, przeprowadzono w ARiMR, czterech bankach współpracujących z Agencją, siedmiu oddziałach operacyjnych Banku Gospodarki Żywnościowej SA oraz w 27 bankach spółdzielczych na terenie ośmiu województw: kujawsko-pomorskiego, małopolskiego, mazowieckiego, podkarpackiego, śląskiego, świętokrzyskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego.

Środki publiczne na naukę

Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła prawidłowość wykorzystania funduszy publicznych przeznaczonych na naukę w latach 2009–2011, w tym środków budżetowych i z Unii Europejskiej, oceniła też uzyskane efekty badawcze i wdrożeniowe. Kontrolę przeprowadzono w 28 jednostkach,

w tym w: Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Narodowym Centrum Badań i Rozwoju, Narodowym Centrum Nauki oraz w Polskiej Akademii Nauk, 18 jednostkach naukowych i pięciu uczelniach.

Działania reprywatyzacyjne

NIK sprawdziła postępowania prowadzone przez Wojewodę Podkarpackiego w celu udowodnienia, czy dana nieruchomościabytkowa została przejęta zgodnie z przepisami dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 1944 r. o reformie rolnej. Skontrolowano Wydział Nieruchomości Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego oraz Oddziały Zamiejscowe ww. Wydziału w Krośnie, Przemyśle i Tarnobrzegu. Badaniem objęto lata 1990–2010.

Parki krajobrazowe

Oceniono realizację w parkach krajobrazowych zadań wynikających z ustawy o ochronie przyrody na rzecz zachowania i popularyzacji występujących na ich terenie wartości przyrodniczych, historycznych, kulturowych i krajobrazowych. Badaniami objęto: dzia-

łania na terenie 18 parków krajobrazowych, funkcjonujących w ramach 13 jednostek organizacyjnych (park krajobrazowy lub zespół parków krajobrazowych), 9 urzędów marszałkowskich oraz Regionalną Dyрекcję Ochrony Środowiska w Szczecinie (RDOŚ). W ramach kontroli Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego oraz RDOŚ w Szczecinie zbadano wykonywanie zadań na obszarze 6 parków krajobrazowych województwa, które nie posiadały własnych struktur organizacyjnych.

Nadzór pedagogiczny

Celem kontroli była ocena funkcjonowania nadzoru pedagogicznego w systemie oświaty, realizowanego przez Ministra Edukacji Narodowej, kuratorów oświaty i dyrektorów szkół publicznych. Sprawdzono działalność MEN i dziewięciu kuratoriów oświaty oraz dyrektorów 51 szkół publicznych (18 podstawowych, 13 gimnazjów i 20 ponadgimnazjalnych) w trzech latach szkolnych, od 2008/2009 do 2010/2011 (I semestr). Ponadto, w okresie od października 2010 r. do marca 2011 r., Izba przeprowa-

dziła kontrole doraźne (rozpoznawcze) w czterech jednostkach. W wyborze jednostek do kontroli zastosowano dobór celowy, obejmujący szkoły różnych typów (podstawowe, gimnazjalne, ponadgimnazjalne), w tym szkoły specjalne, działające jako wyodrębnione jednostki organizacyjne lub wchodzące w skład różnego typu placówek opiekuńczo-wychowawczych i resocjalizacyjnych oraz zespołów szkół na terenie dziewięciu województw.

Inwestycje drogowe

Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła planowanie, przygotowanie oraz przeprowadzanie przez samorządy dużych miast inwestycji dotyczących budowy lub modernizacji dróg. Założenia kontroli, która objęła lata 2008–2011, nie dotyczyły badania wpływu zrealizowanych zadań na całościowe funkcjonowanie systemów transportowych oraz utrudnień komunikacyjnych. Oceniono działania ośmiu miast i ośmiu jednostek samorządowych odpowiedzialnych za realizację wytypowanych 24 przedsięwzięć inwestycyjnych.

(red.)

„Informacje o wynikach kontroli”, przekazane do publikacji w październiku i listopadzie 2012 r., str. <www.nik.gov.pl>.

Państwo i społeczeństwo

Konstytucja RP i ustawa o dostępie do informacji

Granice dostępności informacji publicznej

Zakres pojęcia informacji publicznej budzi liczne wątpliwości, zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie. Wynikają one z nieprecyzyjnego zdefiniowania tego terminu w przepisach Konstytucji RP i ustawy o dostępie do informacji publicznej. Brakuje zgodności co do tego, czy prawo do informacji jest za szerokie, z uwagi na otwartą formułę sprawy publicznej oraz obszerny zakres podmiotowy i przedmiotowy ustawy, czy też za wąskie – ze względu na taką jej konstrukcję, która wydaje się stawiać tajemnice na pierwszym miejscu. Niedookreślenie definicyjne podstawowych kwestii przerzuca obowiązek ich doprecyzowania na orzecznictwo, a w praktyce grozi poważnymi w nim rozbieżnościami.

ANGELINA SAROTA

Prawo do informacji publicznej jest publicznym prawem podmiotowym o cha-

rakterze politycznym, będącym konsekwencją konstytucyjnej zasady przejrzystości systemu sprawowania władzy, zwanej inaczej zasadą jawności działania

organów władzy publicznej¹. Jawność jest warunkiem urzeczywistnienia prawa do informacji². Gwarantuje realizację demokratycznych zasad funkcjonowania władzy w państwie prawa. Warunkuje świadome uczestnictwo obywateli w podejmowaniu rozstrzygnięć władczych oraz umożliwia kontrolę obywatelską działań podejmowanych przez organy władzy publicznej³. Jako idea realizacji podstawowych zasad społeczeństwa obywatelskiego, prawo do informacji publicznej ma silne uzasadnienie ontologiczne i praktyczne. Jego wdrożenie przez ustanowienie, a następnie przestrzeganie przepisów prawa, napotyka jednak poważne trudności definicyjne w wielu obszarach. Przede wszystkim nie jest proste samo stwierdzenie – co jest informacją publiczną, a zwłaszcza w którym momencie działalności organów władzy pojawia się na tyle skonkretyzowany i oficjalny rezultat ich działań, że może on zasługiwać na miano „działalności”, a także – na ile proces przygotowania określonych działań administracji, niemający jeszcze charakteru oficjalnego, nieusankcjonowany podpisem uprawnionego organu, stanowi informację publiczną podlegającą udostępnieniu.

Odpowiedź na te pytania ma zasadnicze znaczenie dla określenia, jaka informacja jest rzeczywiście informacją publiczną, której udostępnienia może żądać obywatel. Powyższe należy rozpatrywać nie tylko w relacji: państwo – obywatel, ale również

w relacji: organ administracji publicznej – inny organ administracji publicznej, z którym określone działanie należałoby uzgodnić, a nawet szerzej – w ramach relacji między politycznymi koalicjantami tworzącymi określony układ rządowy, który powinien uzgodnić określone zamierzenia i decyzje polityczne, zanim zostaną one upublicznione. Przedwczesne ujawnianie informacji, które nie są jeszcze oficjalnym stanowiskiem, może prowadzić do konfliktów społecznych i politycznych oraz informacyjnego chaosu. Samo pojęcie „informacja” w oderwaniu od jej utrwalonego nośnika, na jakim występuje (w przypadku organów administracji publicznej najbardziej typowym nośnikiem jest dokument) powoduje, że niekiedy nie można nawet ustalić, czy taka informacja w ogóle istnieje, a nawet jeśli istnieje, problematyczna staje się jej prawdziwość. Trudno bowiem przesłuchiwać piastuna organu (osoba pełniącą funkcję organu) na okoliczność określonej, nieutrwalonej nigdzie wypowiedzi bądź też nieutrwalonego nigdzie stanu wiedzy, które przecież wraz z upływem czasu podlegają nieuchronnej degradacji i zatarciu w pamięci.

Inną kwestią jest określenie – kto może żądać informacji. O ile bowiem zasada w działalności organów administracji publicznej jest procedowanie z podmiotami mającymi osobowość prawną oraz określoną reprezentację, o tyle postępowanie w trybie dostępu do informacji

¹ M. Jaśkowska: *Nadawanie klauzuli tajności a kontrola Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Przegląd Sądowy” nr 10/2001, s. 23.

² T. Górzyńska: *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej*, Zakamycze 1999, s. 28.

³ W. Sokolewicz: *Komentarz do Konstytucji RP*, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe 2005, cz. II, s. 5 i 7.

publicznej jest na tyle odformalizowane, że wymaga udzielenia przez organ odpowiedzi nawet na adres elektroniczny, pod którym nie wiadomo jaki podmiot występuje. W demokratycznym porządku prawnym dopuszcza się zatem sytuację, w której organ nie wie, z kim *de facto* i *de iure* koresponduje. Problem pojawia się wówczas, gdy postępowanie o udostępnienie informacji publicznej przekształca się w postępowanie administracyjne o odmowę udostępnienia, w którym ustalenie strony oraz jej właściwej reprezentacji ma już prawne, podstawowe dla możliwości rozstrzygnięcia sprawy znaczenie. W wyroku z 22 stycznia 2010 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę osoby fizycznej na decyzję w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej z powodu nieposiadania przez nią legitymacji skargowej, gdyż wniosek o informację złożyła grupa organizacji społecznych, której osoba ta była członkiem⁴.

Zarysowane wyżej dylematy rzetelnego udostępniania informacji publicznej na wniosek obywatela, który ma uczestniczyć w wykonywaniu władzy publicznej i chce ją kontrolować w ramach demokratycznego państwa prawa i społeczeństwa obywatelskiego – do czego ma pełne prawo – napotykają trudności prowadzące do paradoksu, że im bardziej liberalne i otwarte na udostępnianie wszelkiej informacji jest prawo, tym ten udział i kontrola mogą być bardziej iluzoryczne, bo prowadzą do ujawniania niepełnych, nierzetelnych, nie-

zweryfikowanych w procesie wewnętrznych uzgodnień pomysłów na rządzenie państwem. O ile jeszcze w dojrzałej demokracji, w której obywatele są świadomi tego, jak następuje proces podejmowania decyzji przez władzę publiczną, jak jest złożony i długotrwały, ujawnianie częściowych, roboczych inicjatyw pojedynczego organu lub na wczesnym etapie prac nie uczyni wielkiej szkody w porządku społecznym, o tyle w demokracji kształtującej się, budującej dopiero świadomość społeczną, może prowadzić do poważnego chaosu informacyjnego. Wyjątkiem w tym zakresie jest odrębnie uregulowany proces legislacyjny, w którym przewidziane są procedury informowania obywateli o toku prac nad projektem i wszelkich stanowiskach do niego.

O ile prawo do informacji publicznej znalazło się niemal we wszystkich systemach prawnych państw członkowskich Unii Europejskiej, o tyle jego ukształtowanie zależy od tradycji poszczególnych państw. Najmocniej ugruntowane i najszerzej ujęte jest ono w krajach skandynawskich, podczas gdy, na przykład, Wielka Brytania hołduje zasadzie poufności działań rządowych⁵. W prawie wspólnotowym dostęp do informacji został ograniczony do dokumentów, z tym że z początku orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, a następnie prawodawstwo, objęły definicją dokumentu także dokumenty wewnętrzne, to jest dotyczące wewnętrznej organizacji instytucji, przygotowywane

⁴ Wyrok WSA z 22.01.2010 r., sygn. akt II SA/Wa 1639/09.

⁵ M. Szwarc: *Zasady wglądu do dokumentów instytucji Wspólnot Europejskich*, „Państwo i Prawo” nr 11/2001, s. 64.

w związku z procesem legislacyjnym oraz sprawozdania z posiedzeń, bez względu na to, czy podlegają obowiązkowi publikacji i niezależnie od nośnika⁶.

Regulacja prawa dostępu – rozbieżności definicyjne

Zgodnie z art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również informacje o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób i jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Prawo do informacji realizowane jest przez dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, jego ograniczenie może nastąpić wyłącznie ze względu na określoną w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Konstytucja nie wprowadziła definicji informacji publicznej, odniosła ją natomiast do kryterium podmiotowego (wykonywana lub przechowywana przez władze publiczne) oraz przedmiotowego (odnosi się do działalności władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne)⁷.

Z kolei art. 1 ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (dalej: ustawa o dostępie)⁸ mówi, że każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną. Artykuł 6 podaje przykładowy, otwarty katalog tych informacji, doprecyzowując, że udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o:

- polityce wewnętrznej i zagranicznej, w tym o: zamierzeniach działań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej, projektowaniu aktów normatywnych, programach w zakresie realizacji zadań publicznych, sposobie ich realizacji, wykonywaniu i skutkach realizacji tych zadań;
- podmiotach będących władzami publicznymi i innych podmiotach wykonujących zadania publiczne oraz zasadach ich funkcjonowania, w tym o trybie działania, sposobach przyjmowania i załatwiania spraw, ich stanie, kolejności załatwiania lub rozstrzygania, prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach udostępniania danych w nich zawartych, naborze kandydatów i konkursach na stanowiska w zakresie określonym odrębnymi przepisami;
- danych publicznych, w tym: treść i postać dokumentów urzędowych, stanowiska w sprawach publicznych zajęte przez organy władzy publicznej i przez funkcjonariuszy publicznych, treść innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej, informacja o stanie państwa, samorządów i ich jednostek organizacyjnych;

⁶ Tamże, s. 70-71.

⁷ W. Sokolewicz, *Komentarz...*, op. cit., s. 20.

⁸ DzU nr 112, poz. 1198 ze zm.

- majątku publicznym, w tym o majątku i prawach majątkowych Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych, jednostek samorządu terytorialnego i ich osób prawnych oraz samorządów zawodowych i gospodarczych, podmiotów wykonujących zadania publiczne, dysponujących majątkiem publicznym lub z dominującym udziałem Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego albo samorządu zawodowego lub gospodarczego, dochodach i stratach spółek z dominującym udziałem tych podmiotów, długu publicznym, pomocy publicznej oraz ciężarach publicznych.

Ustawowa definicja informacji publicznej, nawet uzupełniona przykładową enumeracją, nie pozwala na pełne zdekodowanie tego pojęcia. Definiując pojęcie nieznane przez nieznane, jest obciążona błędem logicznym *ignotum per ignotum*⁹.

Pomiędzy sformułowaniem konstytucyjnym i ustawowym brakuje spójności w definicji prawa do informacji. O ile bowiem konstytucja ujmuje je jako podmiotowo-przedmiotowe (odwołując się do działalności organów i podmiotów oraz do wykonywania zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem publicznym), o tyle ustawa o dostępie posługuje się przedmiotową definicją „sprawy publicznej”, co może sugerować występowanie jeszcze jakichś innych niż publiczne spraw, które nie podlegają udostępnieniu przez organy władzy publicznej. Taka interpretacja byłaby jednak uznana za zawężającą

konstytucyjne ujęcie prawa do informacji, a zatem za niezgodną z konstytucją i z tego powodu niedopuszczalną¹⁰.

Dokument a dokument urzędowy

Kolejną, wyraźną rozbieżnością między konstytucją a jej ustawową implementacją jest określenie „dokumentu”, do którego obywatel ma dostęp. O ile konstytucja używa tego pojęcia nie podając definicji, o tyle ustawa doprecyzowuje, że chodzi o „dokument urzędowy”, a następnie wskazuje, iż jest to treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy (art. 6 ust. 2 ustawy o dostępie). Wydaje się, że takie częściowe dodefiniowanie kategorii dokumentów będących dokumentami urzędowymi w sytuacji, gdy konstytucja nie daje do tego podstawy, można uznać za naruszające zasadę legalności konstytucyjnej. W doktrynie prezentowane jest również stanowisko odmienne: że to konstytucja przyjęła nazbyt ogólne i szerokie określenie¹¹.

Wstęp na posiedzenia organów władzy

Obok dostępu do dokumentów, art. 61 ust. 2 Konstytucji RP przewiduje także wstęp na posiedzenia kolegiałnych organów władzy publicznej pochodzących

⁹ M. Jaśkowska: *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Dom Organizatora, Toruń 2002, s. 26.

¹⁰ W. Sokolewicz, *Komentarz...*, op. cit., s. 21-22.

¹¹ Tamże, s. 36.

z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Wymienione dwie formy dostępu – wbrew stylistyce przepisu konstytucji – nie wyczerpują wszystkich możliwych i dopuszczalnych form udostępniania. Są formami najważniejszymi, zdaniem konstytucyjnego ustawodawcy, i dlatego wymagają najmocniejszej i najtrwalszej gwarancji prawnej¹². Należy zgodzić się z poglądem, że formy udostępnienia informacji publicznej mogą być różne, a w szczególności: na wniosek, na stronach Biuletynu Informacji Publicznej bądź ustnie. Wydaje się jednak, że uprzednie utrwalenie informacji na jakimkolwiek nośniku materialnym – nazwanym w konstytucji dokumentem – jest warunkiem *sine qua non* każdego udostępnienia. Każde inne, nieutrwalone uprzednio, ustne wyrażenie stanowiska przez organ władzy publicznej jest, co najwyżej, wyrazem opinii piasuna tego organu, dotyczącej sprawy publicznej (powyższe nie odnosi się do sfery prawa cywilnego, w której przewiduje się składanie oświadczeń woli w formie ustnej, a kwestia dochodzenia złożenia takiego oświadczenia stanowi tylko materię dowodową). Podobnie, jeżeli konstytucja w sposób zamknięty określiła zakres dostępności posiedzeń, ograniczając go do organów kolegialnych i pochodzących z powszechnych wyborów, nie można żądać dostępności posiedzeń gremiów innych niż takie właśnie organy, a konsekwentnie – ustawodawca nie przewidział prawa do żądania materiałów utrwalających ich przebieg (steno-

gram, zapis audio lub wideo). Nie stanowią one zatem materii podlegającej udostępnieniu. Jeżeli jednak z takiego spotkania sporządzony został protokół dokumentujący podjęte rozstrzygnięcia, podpisany, zatwierdzony lub przyjęty przez uprawnionego funkcjonariusza – stanowi on już dokument w rozumieniu art. 61 Konstytucji. Powyższe konstatacje potwierdzają unormowania zawarte w art. 3 ust. 1 pkt 3 oraz art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o dostępie, przewidujące prawo dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów oraz materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących ich przebieg.

Osoba pełniąca funkcję publiczną

Kwestia informacji upublicznianej dotyczącej działalności osób pełniących funkcje publiczne pozostała niedoprecyzowana zarówno w konstytucji, jak i ustawie zwykłej, jeśli chodzi o definicję pojęcia „osób pełniących funkcję publiczną”. Należy także zauważyć, że art. 61 ust. 1 Konstytucji odwołuje się do działalności osób pełniących funkcje publiczne, natomiast art. 5 ust. 2 zdanie 2 ustawy stanowi o informacjach „o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji”. Wydaje się, że zakres informacji publicznej o działalności osób pełniących funkcje publiczne, dekodowany na podstawie normy konstytucyjnej i ustawowej, może

¹² Tamże, s. 34.

się różnić. Ustawa rozszerza ten zakres w stosunku do normy konstytucyjnej, która może być interpretowana jako obejmująca wyłącznie publiczną działalność osób publicznych, podczas gdy ustawa odnosi się do tych osób w sposób spersonalizowany. Należy jednak podkreślić, że przepis art. 5 ust. 2 zdanie 2 ustawy był badany przez Trybunał Konstytucyjny pod kątem naruszenia konstytucyjnego prawa do prywatności osób pełniących funkcje publiczne. W wyroku z 20 marca 2006 r. Trybunał nie dopatrzył się niezgodności tego przepisu z wzorcem konstytucyjnym¹³.

Kto może być wnioskodawcą

Między konstytucją a ustawą istnieje jeszcze jedna różnica wymagająca interpretacji, a mianowicie: kto mógłby być wnioskodawcą. Konstytucja w art. 61 stanowi, że obywatel. Podmiotowy zakres tego prawa jest więc w konstytucji określony wąsko, co jest niezgodne z prawem publicznym międzynarodowym¹⁴. Ustawa rozszerza ten zakres na „każdego” (art. 2 ustawy). W innych przepisach konstytucja rozróżnia jednak prawa, obowiązki i wolności przypisywane „obywatelom”, „obywatelom polskim” (art. 60) oraz „każdemu” – co implikuje bezpośrednio gradację znaczeniową tego pojęcia. Z tego punktu widzenia można zatem bronić tezy, że sformułowanie „obywatel” może dotyczyć każdej osoby fizycznej, o ile na poziomie ustawowym prawodawca zwykły tak za-

decyduje. Ustawodawca poszedł nawet dalej w kształtowaniu zakresu podmiotowego ustawy, bo dopuszczając literalnie „każdego” do dostępu do informacji publicznej, zawarł w tym pojęciu także jednostki organizacyjne i osoby prawne, jak również obywateli i podmioty utworzone na prawie obcym.

Powyższe oznacza ustanowienie prawa do informacji publicznej jako niepodstawowego, wyłącznie na poziomie ustawy zwykłej¹⁵, a zatem niegwarantowanego konstytucyjnie w stosunku do pomiotów zagranicznych i obywateli zagranicznych. Interpretacja, jakoby w konstytucyjnym pojęciu obywatela mieściły się także polskie osoby prawne i inne jednostki organizacyjne, z punktu widzenia spójności podejścia do przepisów ustawy zasadniczej nie wydaje się właściwa. Stąd w niniejszym artykule prezentowany jest pogląd, że rozszerzenie podmiotowe na poziomie ustawy zwykłej obejmuje także te podmioty, obok osób fizycznych będących cudzoziemcami. Podejście takie rozszerza możliwości działania różnych form zespołowej aktywności obywateli skierowanej na oddziaływanie na władze publiczne.

Szerokie określenie podmiotowe prawa do informacji publicznej sytuuje je jako równoległe do innego rodzaju praw do informacji, stanowiących w przepisach ustawowych, na przykład: prawo posła do składania interpelacji i zapytań poselskich¹⁶, prawo radnego do uzyskania informacji

¹³ Wyrok TK z 20.03.2006 r., sygn. akt K17/05.

¹⁴ M. Jaśkowska: *Dostęp do informacji publicznych...*, op. cit., s. 16.

¹⁵ W. Sokolewicz: *Komentarz...*, op. cit., s. 14.

¹⁶ Art. 115 Konstytucji.

publicznej od organów samorządu, w których sam działa¹⁷, prawo dziennikarza do informacji¹⁸. W zakresie prawa prasy do informacji publicznej pojawił się także w doktrynie przeciwny pogląd – że odwołanie w prawie prasowym do ustawy o dostępie do informacji publicznej osłabia uprzywilejowaną wcześniej pozycję prasy, gdyż podporządkowuje ją rygorom ustawy o dostępie do informacji publicznej na przykład w zakresie informacji przetwarzanej¹⁹.

Jeśli chodzi o prawa organu administracji rządowej do uzyskania informacji od innego organu administracji rządowej, pomimo ogólnego obowiązku współdziałania między tymi organami²⁰, istnieje rozbieżność w orzecznictwie i doktrynie. W wyroku z 28 października 2009 r. Naczelny Sąd Administracyjny dopuścił taką możliwość w stosunku do Narodowego Banku Polskiego, uznając, że może on żądać informacji publicznej od organów władzy publicznej, jeżeli zakres wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie wynika z zakresu współdziałania NBP z organami władzy publicznej²¹. W dwóch innych orzeczeniach Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział się jednak, że przez „każdego” należy rozumieć każdego człowieka lub podmiot prawa prywatnego²². Wy-

daje się, że zasada równości i rozumienie słowa „każdy” powinny zakładać objęcie nim zarówno podmiotów prywatnych, fizycznych, jak i jednostek organizacyjnych, a także jednostek sektora finansów publicznych. W doktrynie reprezentowany jest też pogląd przeciwny, utożsamiający prawo do informacji publicznej ze społeczną kontrolą administracji przez obywateli, a zatem wykluczający wnioski o udzielenie informacji publicznej między organami. Pogląd ten, moim zdaniem, nie zasługuje jednak na uwzględnienie²³.

Konstytucja w art. 61 ust. 3 *in fine* dopuszcza także ograniczenie dostępu do informacji publicznej między innymi ze względu na określoną w ustawach ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Rozwinięcie tego przepisu w ustawie o dostępie do informacji publicznej nastąpiło w art. 5 ust. 1, zgodnie z którym prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych. Prawo do informacji publicznej nie jest więc prawem bezwzględnym, choć jego wyłączenie wymaga uzasadnionej, ustawowej podstawy i podlega kontroli instancyjnej, w tym także sądowej.

¹⁷ Wyrok WSA II SAB/Wa/238/04.

¹⁸ Art. 3a oraz art. 11 ustawy z 26.01.1984 r. – Prawo prasowe (DzU nr 5, poz. 24 ze zm.).

¹⁹ M. Jabłoński: *Udostępnianie informacji publicznej w trybie wnioskowym*, Presscom sp. z o.o., Wrocław 2009, s. 61.

²⁰ Art. 7 ust. 4 pkt. 1 ustawy z 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów (DzU z 2012 r., poz. 392).

²¹ Wyrok NSA z 28.10.2009 r., sygn. akt I OSK 508/09.

²² Wyrok NSA z 16.12.2009 r., sygn. akt I OSK 1002/09 i I OSK 1003/2009.

²³ G. Rydlewski, P. Szustakiewicz, K. Golat: *Udzielanie informacji przez administrację publiczną (teoria i praktyka)*, Łazarski, Warszawa 2012, s. 49-50.

W doktrynie przedstawiane są dwa poglądy na relację konstytucyjnej oraz ustawowej regulacji informacji publicznej. Zgodnie z pierwszym, prawo to zostało określone w art. 61 Konstytucji, a ustrojodawca pozostawił ustawodawcy zwykłemu ustalenie trybu udzielania informacji. Drugi dopuszcza w regulacji na szczeblu ustawy rozwijanie przepisów konstytucji, zakładając, że art. 61 ustawy zasadniczej ustanawia tylko minimalny standard w sprawach prawa dostępu do informacji²⁴. Polska ustawa realizuje w praktyce drugą opcję.

Granice informacji publicznej podlegającej udostępnieniu

Szeroko opisywane są prawne aspekty dostępu do informacji publicznej, dotyczące informacji niejawnych, prawa do prywatności, danych osobowych, procedur odrębnych, podmiotów zobowiązanych i uprawnionych do dostępu. Wydaje się jednak, że stosunkowo mało miejsca poświęcono analizie, jaka informacja wytworzona przez organy władzy publicznej lub funkcjonariuszy publicznych w zakresie ich publicznej działalności jest w ogóle informacją publiczną podlegającą obowiązkowi udostępnienia. Nie jest też przedmiotem głębszych rozważań, jaka informacja dotycząca spraw publicznych – a zatem zgodnie z literalnie rozumianym brzmieniem ustawy podlegająca udostępnieniu – w związku z jej wczesnym stadium powstania lub

niepewną treścią nie powinna podlegać udostępnieniu. Rozróżnienie to jest o tyle istotne, że w przypadku informacji, która nie podlega udostępnieniu z uwagi na jej prawną ochronę, organ zobowiązany jest wydać odmowną decyzję administracyjną w sprawie, natomiast w razie zakwalifikowania informacji jako niebędącej publiczną, organ informuje tylko wnioskodawcę o tym fakcie, nie stosując sformalizowanej procedury administracyjnej. Stąd niezbędne jest przede wszystkim ustalenie zakresu przedmiotowego ustawy.

Niedoprecyzowana terminologia

Jak już wcześniej powiedziano, wedle art. 1 ustawy o dostępie, informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych. Trzeba zwrócić uwagę na rozróżnienie pojęcia „informacja” od pojęcia „dokument” w rozumieniu art. 61 Konstytucji, jak również od pojęcia „dokument urzędowy” zdefiniowanego w art. 6 ust. 2 ustawy o dostępie. Wydaje się, że kategoria przyjęta przez ustawodawcę jest najszerza, a jednocześnie nie została w sposób wyraźny określona; ustawodawca nie precyzuje pojęcia „informacja” ani „sprawa publiczna”²⁵. Wobec tego, w odniesieniu do informacji należałoby posłużyć się słownikową jej definicją: ‘wiadomość, wieść, rzecz zakomunikowana, komunikat, dane’²⁶. Informacja publiczna dotyczy zaistniałych faktów²⁷, a stanowi ją każdy opis rzeczywistości, materialny fragment

²⁴ Tamże, s. 17-18.

²⁵ M. Jabłoński: *Udostępnianie informacji publicznej...*, op. cit., s. 105.

²⁶ W. Kopaliński: *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, MUZA SA, Warszawa 2000.

²⁷ W. Sokolewicz, *Komentarz...*, op. cit., s. 23.

rzeczywistości, który może mieć formę ustną bądź też utrwaloną w postaci dokumentu na dowolnym nośniku, to jest w postaci pisma, filmu, fotografii, zapisu cyfrowego, rysunku, brudnopisu. Z tego punktu widzenia człowieka też należy uznać za nośnik informacji, jeżeli krąży ona między osobami, a nie została w żaden sposób utrwalona²⁸. Użyte sformułowania mogą wskazywać na przyjęcie przez ustawodawcę klauzuli maksymalnej dostępności, zmierzającej do jak najszerszego kwalifikowania zakresu przedmiotowego prawa do informacji²⁹.

Interpretacja, że informacją publiczną jest także informacja, której nośnikiem jest człowiek i która nie jest w żaden inny sposób utrwalona, powoduje jednak praktyczne problemy dotyczące jej udostępnienia, takie jak: faktyczna dostępność, aktualność, prawdziwość, rzetelność. Nie istnieje bowiem procedura dowodu z przesłuchania strony lub świadka – analogiczna do przewidzianej w procedurach karnej czy cywilnej – która pozwoliłaby odtworzyć informację nieutrwaloną w protokole z takiego przesłuchania, o ile w ogóle podmiot zobowiązany pamiętałby taką informację z uwagi na upływ czasu. Stąd, w razie pytań w rodzaju: o czym rozmawiali piastunowie organów administracji publicznej, odpowiedź na nie byłaby niemożliwa przez urząd obsługujący taki organ, a niemający rzetelnej, popartej nośnikiem w postaci szeroko rozumianego

dokumentu, wiedzy o treści domniemanej rozmowy. Wskazanie w art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. b i c, jako przykładów informacji publicznej podlegającej udostępnieniu, stanowisk w sprawach publicznych wyrażonych przez organy władzy publicznej i przez funkcjonariuszy publicznych w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego oraz treści innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej może, pomimo zasadnego skądinąd postulatu permanentnego kontrolowania przez funkcjonariuszy publicznych swoich wypowiedzi, powodować ograniczenie swobody dochodzenia do prawidłowych decyzji, jeżeli każda próba zajęcia stanowiska przez funkcjonariusza publicznego, nawet jeśli nosi charakter nieformalny i wstępny, stanowi podlegającą udostępnieniu informację publiczną³⁰. Jeżeli natomiast wystąpienie funkcjonariusza miało miejsce publicznie, na przykład w obecności dziennikarzy lub było do nich bezpośrednio skierowane – jego wypowiedź jest oczywiście informacją publiczną, za którą bierze on odpowiedzialność. Jako już upubliczniona, nie powinna dalej podlegać wnioskowemu trybowi udostępnienia.

Pomimo omówionych wyżej zastrzeżeń, wojewódzki sąd administracyjny w wyroku z 22 lutego 2012 r. orzekł, że informacją publiczną jest każda wiadomość będąca w posiadaniu władz publicznych, w szczególności dotycząca bezpośrednio sfery działalności tych władz,

²⁸ T. R. Aleksandrowicz: *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 96-97.

²⁹ M. Jabłoński: *Udostępnianie informacji publicznej...*, op.cit., s. 106.

³⁰ T. R. Aleksandrowicz: *Komentarz...*, op. cit., s. 199.

a więc zarówno ta, której nadano formę dokumentu urzędowego, jak i ta, której wprowadzić nie utrwalono w sposób oficjalny na dostępnych nośnikach informacji, ale istniejąca w sferze faktów, znana piastunom organów władzy publicznej bądź osobom działającym z ich upoważnienia, jako niefunkcjonująca w obiegu publicznym, mogąca być udostępnioną w sposób werbalny w formie ustnego przekazu osobom zainteresowanym³¹. Wyrok ten został zakwestionowany przez Naczelną Sąd Administracyjny, który stwierdził, że dopóki określona informacja istnieje tylko w pamięci przedstawiciela władzy publicznej i nie została utrwalona w jakiegokolwiek formie tak, aby można było w sposób niebudzący wątpliwości odczytać jej treść, dopóty informacja taka nie ma waloru informacji publicznej. Wniosek nie może bowiem inicjować postępowania nastawionego na odtworzenie zdarzeń, które w żaden sposób nie zostały utrwalone. Udzielenie informacji publicznej nie może w szczególności polegać na odtwarzaniu sytuacji mających miejsce w przeszłości i nadawaniu im obecnie konkretnego znaczenia³². Uchylony wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego obrazuje jednak szerokie możliwości interpretacyjne stwarzane przez ustawę o dostępie do informacji publicznej. Zasadniczą sprawą jest więc przede wszystkim ustawowe ograniczenie definicji prawa do informacji publicznej do takiego wycinka rzeczywistości, któ-

ry został utrwalony na jakimkolwiek nośniku, a zatem fizycznie istnieje. Ustawa powinna zatem uwzględniać w definicji informacji publicznej ten aspekt działalności podmiotów zobowiązanych do jej udostępnienia.

Z kolei przyjęcie, że informacją podlegającą udostępnieniu jest każda informacja (bez względu na stan zaawansowania prac władzy publicznej nad określonym fragmentem rzeczywistości publicznej), może – wobec postępującej rewolucji informatycznej, zalewu informacji oraz istniejących możliwości manipulowania nimi – prowadzić do faktycznej dezinformacji społeczeństwa o stanie spraw państwa. Kwestia ta łączy się z problematyką tak zwanej przestrzeni politycznej władzy publicznej, zapewniającej tej władzy prawo do intelektualnej swobody formułowania wstępnych rozwiązań, które nie muszą stać się podstawą rozwiązania ostatecznego, ale powinny mieć miejsce i odbywać się bez nacisku opinii publicznej³³. Proces decyzyjny, zwłaszcza w niektórych obszarach, jest ryzykowny zarówno dla interesów państwa, jak i polityków, którzy podejmują decyzję w sprawie. Zbyt wczesne lub zbyt szerokie ujawnienie procesu decyzyjnego może wręcz zakłócać jego racjonalność i ograniczać dyskusję. Rząd może być, na przykład, zainteresowany uzyskaniem opinii jakiegoś eksperta w sprawie, która może okazać się bulwersująca, szkodliwa. Ujawnienie takiej opinii może zaszkodzić

³¹ Wyrok WSA z 22.02.2012 r., sygn. akt II SAB/Wa443/11.

³² Wyrok NSA z 14.09.2012 r., sygn. akt I OSK 1177/12.

³³ T. R. Aleksandrowicz: *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Lexis Nexis, Warszawa 2008, s. 9 i 10.

rządowi, który zostanie oskarżony o rozwiązanie jakiegoś rozwiązania, choć sprawa jest nadal w toku i otrzymana opinia wcale jej nie kończy³⁴.

Dokument wewnętrzny

W doktrynie wyodrębnione zostało więc pojęcie „dokumentu wewnętrznego”, rozumiane jako wszystkie dokumenty odnoszące się do organu władzy publicznej, związane z nim lub w jakikolwiek sposób go dotyczące, bezpośrednio przez niego wytworzone bądź używane, nawet gdy nie pochodzą wprost od niego³⁵. Taki dokument, a zwłaszcza opinia prawna służąca rozstrzygnięciu sprawy indywidualnej lub wypracowaniu taktyki procesowej przed postępowaniem sądowym bądź zamówiona w tym celu ekspertyza prawna, stanowi informację publiczną i jako taka, zgodnie z literalnym brzmieniem ustawy, powinna podlegać udostępnieniu. Należy jednak zwrócić uwagę, że jej udostępnienie wnioskodawcy, który jest stroną w sprawie osłabiałoby stanowisko negocjacyjne lub procesowe organu i nie powinno mieć miejsca. Wydaje się zasadne powołanie się w takim wypadku na tajemnicę zawodową adwokacką lub radcowską w stosunku do wszelkich dokumentów wytworzonych lub sygnowanych przez radcę prawnego, jako przesłankę ograniczenia dostępu do informacji publicznej, choć wątpliwości wywołuje możliwość takiego powołania się przez podmiot trzeci, jakim jest organ

– odbiorca opinii radcowskiej³⁶. Ponieważ trudno byłoby uznać, że istnieje w tym wypadku formalnoprawna podstawa do wydania decyzji administracyjnej w sprawie odmowy udostępnienia informacji, należałoby przyjąć, że nie stanowi ona informacji publicznej.

Podobny kierunek rozumowania zawarty jest w wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego z 29 grudnia 2011 r., stwierdzającym, że Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa w zakresie swojej ustawowej funkcji jako procesowego reprezentanta jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa nie jest podmiotem zobowiązanym do udzielania informacji publicznej, a pozew i inne pisma procesowe, także w zakresie skarg w postępowaniu sądowym innym niż w sądzie powszechnym, nie stanowią informacji publicznej podlegającej udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie. Sąd stwierdził, że zarówno pozew, jak i skarga stanowią jedynie procesową formę określonego żądania, spełniającą określone ustawą prawne wymogi. Dopiero uwzględniony albo nieuwzględniony przez sąd pozew będzie informacją publiczną, ale wówczas mamy do czynienia z wyrokiem, który, jeżeli dotyczy spraw ze sfery publicznej, jest oczywiście informacją publiczną³⁷. Naczelny Sąd Administracyjny, rozpatrujący tę sprawę w wyniku kasacji, zanegował wprawdzie stanowisko sądu I instancji, iż Prokuratoria Generalna SP nie jest podmiotem zobowiązanym do

³⁴ Tamże, s. 197.

³⁵ M. Jabłoński: *Udostępnianie informacji publicznej...*, op.cit., s. 140.

³⁶ Tamże, s. 143.

³⁷ Wyrok WSA z 29.12.2011 r., sygn. akt II SAB/Wa357/11.

udzielania informacji publicznej, potwierdził jednak zasadność poglądu, że pismo procesowe zawierające żądanie procesowe nie jest faktem stanowiącym informację publiczną³⁸.

W wyroku z 27 stycznia 2012 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził również, że opinie zamawiane przez Prezydenta RP na potrzeby wykonywania jego kompetencji związanych z podpisywaniem ustaw nie są informacją publiczną, jeżeli nie dotyczą konkretnego aktu będącego już przedmiotem toczącego się procesu legislacyjnego. Są natomiast dokumentem wewnętrznym, służącym gromadzeniu informacji, które w przyszłości mogą zostać wykorzystane w procesie decyzyjnym. Opinie i ekspertyzy mają charakter poznawczy, nie odnoszą się wprost do przyszłych działań i zamierzeń podmiotu zobowiązanego, mają jedynie poszerzyć zakres wiedzy i informacji posiadanych przez ten podmiot. Dlatego poddanie tego procesu ścisłej kontroli społecznej byłoby niecelowe i utrudniłoby wewnętrzny proces kształtowania się stanowisk uzgadniania i ścierania się opinii dotyczących istniejącego stanu rzeczy, jego oceny oraz ewentualnej potrzeby zmian. Stanowisko to nie odnosi się natomiast do opinii i ekspertyz w sprawie konkretnego projektu aktu prawnego, którego proces legislacyjny trwa – opinie te stanowią bowiem informację publiczną z uwagi na jawność procesu legislacyjnego w Sejmie i Senacie³⁹. Podobnie, w wyro-

ku z 8 czerwca 2006 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w sprawie dotyczącej udostępnienia dokumentów z prac nad projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stwierdził, że nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu ustawy odrębne zapiski, notatki, wersje robocze i inne materiały niewykorzystane wprost w procesie planistycznym. Takie informacje nie mają bowiem przymiotu informacji o działalności władzy publicznej, gdyż nie są podstawą żadnego z planowanych i przyjętych projektów. Uprawnienie obywatela do uzyskania wiedzy o sprawach publicznych nie rozciąga się na materiały będące podstawą do licznych koncepcji wewnętrznych i ścierania się poglądów wewnątrz samego organu, które nie przybrały zinstytucjonalizowanych kształtów⁴⁰. W świetle ustawy, nie wszystkie zamierzenia organu mieszczą się w pojęciu informacji publicznej. Wnioskiem może być objęcie jedynie pytanie o określone fakty, o stan określonych zjawisk na dzień udzielenia odpowiedzi, o działania planistyczne tylko rozumiane jako akty woli, przedstawione w uchwalonych wcześniej programach⁴¹.

Na wskazane wyżej wątpliwości, związane ze swobodą wypowiedzi w procesie dochodzenia do decyzji rządu poszczególnych funkcjonariuszy publicznych oraz kolejnymi etapami procesu podejmowania decyzji przed ustaleniem jej ostatecznego kształtu, zwracał uwagę rząd w trakcie

³⁸ Wyrok NSA z 23.07.2012 r., sygn. akt I OSK 896/12.

³⁹ Wyrok NSA z 27.01.2012 r., sygn. akt I OSK 2130/11.

⁴⁰ Wyrok WSA z 8.06.2006 r., sygn. akt IV SAB/Po9/06.

⁴¹ M. Jaśkowska: *Dostęp do informacji publicznych...*, op.cit., s. 34-35

prac na projektem ustawy w swoim oficjalnym stanowisku⁴². Wszystkie zagrożenia podniesione przez Radę Ministrów w tym stanowisku i nieuwzględnione przez ustawodawcę zmaterializowały się po wejściu w życie ustawy. Definiowanie treści i charakteru informacji publicznej przeniosło się na płaszczyznę niezależnej i niezawisłej praktyki sądowej⁴³. Praktyka ta, pomimo coraz częstszego uwzględniania postulatu zagwarantowania przestrzeni politycznej do podejmowania decyzji przez władze publiczne, nie zastąpi jednak pewności prawa w zakresie tego co jest, a co nie jest informacją publiczną.

Próba ograniczenia dostępu

W związku z szeroką definicją informacji publicznej w ustawie i realnym zagrożeniem, jakie może ona powodować dla interesów Skarbu Państwa oraz państwa polskiego, podjęta została ustawowa próba zawężenia zakresu jej udostępnienia. W ustawie z 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw wprowadzono art. 5 ust. 1a, stanowiący, że prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na ochronę ważnego interesu gospodarczego państwa w zakresie i w czasie, w jakim udostępnienie informacji osłabiłoby zdolność negocjacyjną Skarbu Państwa w procesie gospodarowania jego mieniem albo zdolność negocjacyjną Rzeczypospolitej Polskiej w procesie zawiera-

nia umowy międzynarodowej lub podejmowania decyzji przez Radę Europejską lub Radę Unii Europejskiej lub utrudniłoby w sposób istotny ochronę interesów majątkowych Rzeczypospolitej Polskiej lub Skarbu Państwa w postępowaniu przed sądem, trybunałem lub innym organem orzekającym⁴⁴. Ochrona nie miała zatem dotyczyć wprost i *ex definitione* informacji nieutrwalonej na żadnym materialnym nośniku ani też informacji publicznej wewnętrznej powstającej w procesie podejmowania decyzji przez organy władzy publicznej. Objęła natomiast: interesy majątkowe Skarbu Państwa zagrożone wnioskami o informację publiczną dotyczącą wyceny nieruchomości składanymi przez strony zainteresowane na przykład nabyciem mienia Skarbu Państwa, proces negocjacji międzynarodowych oraz informacje w zakresie prowadzonych przez Skarb Państwa procesów sądowych – i w tym zakresie dotyczyła poruszonego problemu tak zwanych dokumentów wewnętrznych powstających w procesach podejmowania decyzji przez państwo. Z uwagi na sposób i tryb wprowadzenia art. 5 ust. 1a do ustawy, to jest w toku postępowania legislacyjnego w parlamencie, w postaci zmiany zaproponowanej przez Senat (tzw. poprawka Rockiego), Trybunał Konstytucyjny uznał ten przepis za niezgodny z art. 121 ust. 2 w związku z art. 118 ust. 1, określającym podmioty, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza. Jeżeli bowiem Senat chciał

⁴² Stanowisko Rady Ministrów do poselskiego projektu ustawy o dostępie do informacji publicznej (druk sejmowy nr 2094).

⁴³ M. Jabłoński: *Udostępnianie informacji publicznej...*, op. cit., s. 147.

⁴⁴ DzU nr 204, poz., 1195.

wprowadzić do projektu regulację wykraczającą poza propozycję Sejmu, powinien był uczynić z tego osobną inicjatywę ustawodawczą. Jednocześnie Trybunał podkreślił, że nie objął swoją konstytucyjną oceną zawartości merytorycznej przepisu, a jedynie kwestie procedury legislacyjnej⁴⁵.

Przejrzystość procesu ustawodawczego

Ze względu na istotne znaczenie udziału obywateli w procedurze stanowienia prawa, ustawą z 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa⁴⁶ została wprowadzona szczególna regulacja, zapewniająca jawność i przejrzystość procesu prawodawczego.

Jej najważniejszymi elementami na etapie rządowym są:

- prowadzony w trybie ciągłym wykaz prac legislacyjnych Rady Ministrów, zawierający projekty założeń do projektów ustaw, projekty ustaw, projekty rozporządzeń Rady Ministrów, jak również wykaz rozporządzeń prezesa Rady Ministrów i poszczególnych ministrów (art. 3 i art. 4 ustawy);
- obowiązek umieszczania projektów założeń do projektów ustaw, projektów ustaw oraz projektów rozporządzeń w Biuletynie Informacji Publicznej z chwilą przekazania ich do uzgodnień z członkami Rady Ministrów (art. 5 ustawy);
- obowiązek umieszczania w Biuletynie Informacji Publicznej wszelkich doku-

mentów dotyczących prac nad projektami (art. 6 ustawy).

Przepisy ustawy lobbingowej uzupełnia §11a uchwały nr 49 Rady Ministrów z 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów⁴⁷, stanowiący, że projekty założeń do projektów ustaw, projekty aktów normatywnych oraz wszelkie dokumenty dotyczące prac nad tymi projektami udostępnia się w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji. Ustanowione procedury gwarantują jawność i przejrzystość prowadzonego przez rząd procesu decyzyjnego w zakresie wydawania aktów normatywnych. Jednocześnie stanowią *lex specialis* w stosunku do przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, w sposób pełny i wyczerpujący regulując wskazany obszar działalności administracji rządowej. Jeżeliby więc w ramach procedury legislacyjnej pojawiły się inne informacje publiczne, niż regulowane ustawą lobbingową, nie byłyby one objęte obowiązkiem udostępnienia zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, dopuszczającym odmienny tryb i zasady dostępu do informacji publicznej niż określony w tej ustawie. Za informacje takie można, na przykład, uznać stenogramy z posiedzeń ciał pomocniczych Rady Ministrów powoływanych na podstawie ustawy o Radzie Ministrów⁴⁸, w szczególności z posiedzeń jej stałych komitetów.

⁴⁵ Wyrok TK z 18.04.2012 r., sygn. akt K 33/11; DzU poz. 473.

⁴⁶ DzU nr 169, poz. 1414 ze zm.

⁴⁷ MP nr 13, poz. 221 ze zm.

⁴⁸ Art. 12 ustawy z 8.08.1996 r. o Radzie Ministrów.

Odmowa udostępnienia informacji publicznej

Zgodnie z art. 61 ust. 3 Konstytucji, ograniczenie prawa do informacji publicznej może nastąpić wyłącznie ze względu na określoną w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Z przepisu tego, także w kontekście art. 1 Konstytucji, stanowiącego, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli, wynika dyrektywa przedłożenia w razie potrzeby dobra ogólnego ponad dobro indywidualne czy partykularny interes grupowy. Interes jednostkowy, nawet najlepiej pojmowany i w pełni znajdujący oparcie w przepisach obowiązującej konstytucji, będzie musiał ustąpić przed koniecznością uwzględnienia dobra wspólnego⁴⁹. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy, prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych. (Ze względu na zakres niniejszego artykułu dalsze rozważania zostaną ograniczone do ochrony informacji niejawnej).

Informacja niejawna

Podstawową kategorią informacji prawnie chronionej z uwagi na porządek publiczny,

bezpieczeństwo i ważny interes gospodarczy państwa jest informacja niejawna. Jest nią taka informacja, której nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne⁵⁰. Informacje niejawne są klauzulowane w zależności od stopnia zagrożenia dla bezpieczeństwa bądź interesów państwa polskiego – od najwyższej klauzuli „ściśle tajne”, przez „tajne”, następnie „poufne” i „zastrzeżone” przez osobę uprawnioną do podpisania dokumentu⁵¹. Ocena informacji niejawnej i dobór dla niej odpowiedniej klauzuli nosi nazwę klasyfikowania i skutkuje: możliwością udostępnienia dokumentu wyłącznie osobie uprawnionej do dostępu do dokumentów o określonej klauzuli tajności, wytwarzania, przetwarzania, przekazywania i przechowywania w warunkach uniemożliwiających nieuprawnione ujawnienie, ochrony fizycznej przy zastosowaniu środków ochrony fizycznej lub teleinformatycznej⁵².

O ile za ujawnienie informacji niejawnej grożą sankcje karne, o tyle za zawyżanie klauzuli osoba uprawniona do jej nadania nie ponosi żadnej odpowiedzialności, dlatego też niezwykle istotne jest zachowanie adekwatności przez osobę uprawnioną do nadania klauzuli, co oznacza, że klauzula nie jest ani zawyżona ani zaniżona⁵³. Jedy-
nym przewidzianym przez ustawę trybem

⁴⁹ M. Jabłoński, K. Wygoda: *Dostęp do informacji i jego granice*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002, s. 170-171.

⁵⁰ Art. 1 ustawy z 5.08. 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (DzU nr 182, poz. 1228).

⁵¹ Art. 5 i 6 ustawy o ochronie informacji niejawnych.

⁵² T. Szewc: *Publicznoprawna ochrona informacji*, C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 117-118.

⁵³ Tamże, s. 119.

weryfikacji, czy nadana klauzula nie jest zawyżona, jest sytuacja, w której odbiorca materiału w razie stwierdzenia zawyżenia lub zaniżenia klauzuli tajności zwraca się fakultatywnie do osoby, która ją nadała albo przełożonego tej osoby z wnioskiem o dokonanie stosownej zmiany. W wypadku odmowy dokonania zmiany lub nieudzielenia odpowiedzi w ciągu 30 dni od daty złożenia takiego wniosku odbiorca materiału może zwrócić się (odpowiednio) do Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Służby Kontrwywiadu Wojskowego o rozstrzygnięcie sporu⁵⁴. Bezprawne utajnienie informacji może prowadzić do nadużyć polegających na odmowie udostępnienia informacji obywatelom ze względu na jej niejawność. Rozwiązania tego problemu nie ma w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Można nawet pokusić się o stwierdzenie, że wejście w życie tej ustawy mogło spowodować tendencję do oznaczania klauzulami tajności informacji niewymagających szczególnej ochrony. Zaniżanie lub zawyżanie klauzuli tajności może wprawdzie w pewnych wypadkach prowadzić do penalizacji takich zachowań na podstawie art. 231 Kodeksu karnego, stanowiącego, że funkcjonariusz publiczny, który przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega karze⁵⁵. Jest to jednak przepis na tyle ogólny, że dochodzenie na

jego podstawie odpowiedzialności karnej byłoby znacząco utrudnione.

Klauzula tajności

Można wprawdzie decyzję o odmowie udostępnienia informacji zaskarżyć do sądu administracyjnego, ale skarga na fakt utajnienia informacji będzie nieskuteczna, gdyż orzeczeniem sądu nie można uchylić klauzuli tajności. Przyznanie jakiejś informacji klauzuli tajności nie ma bowiem cech aktu administracyjnego⁵⁶. Nie ma możliwości zaskarżenia klauzuli do Naczelnego Sądu Administracyjnego na etapie jej nadania, gdyż w tym wypadku nie mamy do czynienia z taką formą prawną działania administracji, która mieściłaby się w zakresie kompetencji tego sądu⁵⁷. Pomimo niezaprzeczalnej prawdziwości powyższego stwierdzenia, należy zwrócić uwagę na rozwój linii orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego, kwestionującej wynikający z niego wniosek co do skuteczności skargi na utajnienie informacji publicznej. W sprawie o dostęp do informacji publicznej na temat kosztów funkcjonowania Zarządu Ochrony Świadka Koronnego finansowanego z funduszu uregulowanego zarządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, opatrzonej klauzulą „poufne”, NSA stwierdził, że wojewódzki sąd administracyjny powinien zapoznać się i zweryfikować w ramach prowadzonej kontroli sądowoadministracyjnej wy-

⁵⁴ Art. 9 ustawy o ochronie informacji niejawnych. Dalej w skrócie: „uoin”.

⁵⁵ G. Rydlewski, P. Szustakiewicz, K. Golat: *Udzielanie informacji przez administrację publiczną...*, op.cit., s. 141.

⁵⁶ M. Witkowski, D. Jęda: *Ochrona informacji niejawnych. Nowe rozwiązania*, Wydawnictwo Ubezpieczeń 2007, s. 13.

⁵⁷ M. Jaśkowska: *Nadawanie klauzuli tajności...*, op. cit., s. 27.

daną decyzję z treścią przedmiotowego zarządzenia. Kontrola zaskarżonej decyzji powinna opierać się na całym materiale dowodowym, który był podstawą orzekania przez organ administracji, w tym na materiale, któremu nadano klauzulę tajności. Nieprzeprowadzenie dowodu z wymienionego dokumentu czyniło więc dowolnym przesądzenie przez Sąd, że informacje, o których udostępnienie ubiegał się wnioskodawca, objęte były treścią niejawnego zarządzenia MSWiA. Regulacje dostępu do informacji niejawnych nie powinny ograniczać sądów w prawidłowym wymierzaniu sprawiedliwości, a dotyczy to zwłaszcza ich kompetencji do badania wszystkich okoliczności, które mają znaczenie dla kontroli legalności zaskarżonego aktu, szczególnie biorąc pod uwagę fakt zagwarantowanego ustawą szczególnego trybu dostępu sędziów do informacji niejawnych z mocy samej ustawy⁵⁸. Podobnie, w wyroku z 16 grudnia 2010 r. wojewódzki sąd administracyjny orzekł, że skoro kontrola sprawowana przez sąd administracyjny sprowadza się do badania, czy organ administracji publicznej nie naruszył prawa, to rzeczą oczywistą jest, że w rozpoznawanej sprawie sąd nie mógł oprzeć się wyłącznie na uzasadnieniu zaskarżonej decyzji [odmawiającej udostępnienia informacji publicznej – przyp. A.S.], lecz był zobowiązany do skonfrontowania jej z materiałem źródłowym [tj. materiałem niejawnym – przyp. A.S.]. Zaniechanie przeprowadzenia dowodu z tego doku-

mentu powoduje, że ewentualne rozstrzygnięcie nieuznające, bądź nawet uznające racje organu, czyniłoby ewentualne ustalenia sądu całkowicie dowolnymi, ponieważ byłyby one oparte na absolutnie niezwykłym stanie faktycznym. To w konsekwencji sprowadziłoby się do iluzoryczności kontroli sprawowanej przez sąd⁵⁹.

Wskazane wyżej orzecznictwo nie powstało w próżni prawnej. Jest ono konsekwencją interpretacji i sposobu rozumienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15 października 2009 r.⁶⁰. W uzasadnieniu tego wyroku podniesiony został problem realności ochrony sądowoadministracyjnej realizowanej przez skargę na odmowę dostępu do informacji publicznej, gdyby kontrola zgodności z prawem odmowy miała się ograniczać do tego, czy informacja tylko formalnie miała klauzulę tajności, bez wnikania, czy odpowiadała to materialnoprawnym przesłankom utajnienia. Zdaniem Trybunału, w zakresie sądowej kontroli decyzji odmawiających dostępu do informacji publicznych istnieją normatywne podstawy do objęcia nią także materialnoprawnych podstaw decydujących o przyznaniu klauzuli, co umożliwiłoby kontrolę materialnych przesłanek utajnienia informacji. Podobne stanowisko – że klauzula może podlegać kontroli sądowej, jeśli jest jednym z elementów podstawy prawnej decyzji, postanowienia lub czynności faktycznej – zostało zaprezentowane w doktrynie już wcześniej. Kwestionowanie nadania klauzuli, gdyby

⁵⁸ Wyrok NSA w Warszawie z 14.09.2010 r., I OSK 1047/1.

⁵⁹ Wyrok WSA z 16.12.2010 r., sygn. akt II SA/Wa1128/10.

⁶⁰ Wyrok TK z 15.10.2009 r., sygn. akt K 26/08.

było ono niezgodne z ustawą o ochronie informacji niejawnych, może być dokonane przez sąd na etapie kontroli aktów będących następstwem przyznania takiej klauzuli⁶¹.

Tryby dostępu

Istnieją trzy tryby dostępu do informacji niejawnych: podstawowy, w którym osoba ubiegająca się ma do spełnienia szeregu warunków, oraz dwa szczególne – dostęp na podstawie jednostkowej zgody uprawnionego podmiotu (art. 34 ust. 5 ustawy) lub z mocy samej ustawy. Uprawnienie do dostępu do informacji niejawnych z mocy samego prawa polega na tym, że osoby pełniące określone funkcje publiczne z racji samego ich sprawowania mogą zapoznawać się informacjami niejawnymi bez konieczności przechodzenia postępowania sprawdzającego, uzyskania poświadczenia bezpieczeństwa lub zgody uprawnionego podmiotu. Należą do nich sędziowie sądów powszechnych, administracyjnych i Sądu Najwyższego, którzy bez postępowania sprawdzającego mają dostęp do informacji niejawnych w zakresie niezbędnym do sprawowania urzędu na stanowisku sędziowskim, pełnienia powierzonych funkcji lub wykonywania powierzonych czynności⁶². Ograniczanie ich dostępu do informacji niejawnych podważałoby bowiem ich niezawisłość⁶³.

Artykuł 4 ust. 1 uoin stanowi, że zasady zwalniania od obowiązku zachowania tajemnicy państwowej i służbowej oraz sposób postępowania z aktami spraw zawierających tajemnicę państwową i służbową w postępowaniu przed sądami i innymi organami, określają przepisy odrębnych ustaw. Z kolei wedle art. 27 ust. 10 wymienionej ustawy, udostępnianie informacji niejawnych sędziom (...) regulują przepisy o ustroju sądów powszechnych. W rezultacie, na mocy art. 29 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, do sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych stosuje się odpowiednio art. 85 §4 Prawa o ustroju sądów powszechnych, zgodnie z którym informacje niejawne mogą być udostępniane sędziemu tylko w zakresie niezbędnym do sprawowania urzędu na stanowisku sędziowskim, pełnienia powierzonych funkcji lub wykonywania powierzonych czynności. Stąd żądane przez sąd klauzulowane materiały dostarczane są za pośrednictwem kancelarii tajnych, w celu zapoznania się z nimi przez sąd wykonujący kontrolę legalności decyzji administracyjnych odmawiających dostępu do informacji publicznej z powołaniem się na art. 5 ust. 1 ustawy.

O ile trudno kwestionować prawo sądu do zapoznania się z dokumentem będącym przedmiotem zaskarżenia, można podać w wątpliwość merytoryczną właściwość sądu do oceny, czy ujawnienie danego

⁶¹ M. Jaśkowska: *Nadawanie klauzuli tajności...*, op. cit., s. 29 i 30.

⁶² Art. 85 §4 ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (DzU nr 98, poz. 1070 ze zm.) w związku z art. 29 ustawy z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (DzU nr 153, poz. 1269 ze zm.).

⁶³ T. Szewc: *Publicznoprawna...*, op. cit., s. 150.

materiału, w świetle wiedzy posiadanej przez organ (osobę, która nadała klauzulę), może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa lub interesu państwa. Trudno także wyobrazić sobie wyrok sądu, w którym kwestionowałby on pierwotną decyzję o nadaniu klauzuli. W praktyce wydaje się zatem, że nadal w sprawach o dostęp do informacji niejawniej zasadniczą, a nawet trudno podważalną na gruncie procesowym rolę w reglamentacji prawa dostępu z uwagi na niejawnosć informacji publicznej, będzie pełnił jej wytwórca.

Zakończenie

Analizując ustawę o dostępie do informacji publicznej, nie sposób nie zauważyć występujących w doktrynie skrajnych poglądów i ocen na jej temat. Z jednej strony, krytykuje się ją jako ustawę techniczną, a nie regulującą prawo każdego do informacji, skonstruowaną tak, że w dalszym ciągu tajemnice wydają się najważniejsze, a dostęp do informacji mniej istotny⁶⁴. Z drugiej strony, podkreśla się przyjętą w niej otwartą formułę „sprawy publicznej” oraz jak najszerszego określenia zarówno podmiotowego, jak i przedmiotowego zakresu ustawy⁶⁵. Wskazuje się także, że poza sferą zainteresowania prawodawcy pozostały zabezpieczenia przeciw nadużywaniu realizacji prawa do informacji⁶⁶.

Przy akceptacji charakteru ustawy – jako rozwijającej przepisy konstytucyjne, a nie

tylko technicznej i wdrożeniowej – należy odnieść się krytycznie do braku spójności terminologicznej między oboma aktami.

Niedookreślenie definicyjne podstawowych w ustawie kwestii, szczególnie dotyczących jej zakresu, przerzuca obowiązek doprecyzowania na orzecznictwo, a w praktyce zagraża poważnymi w nim rozbieżnościami. Konieczne jest więc ustawowe uściślenie zakresu informacji podlegającej udostępnieniu. Przede wszystkim dotyczy to informacji utrwalonej na jakimkolwiek nośniku, ale także informacji stanowiącej oficjalne stanowisko organu lub uprawnionego do reprezentowania jednostki funkcjonariusza albo innej osoby (rozumianej jako przeciwieństwo poglądów i dyskusji prowadzonych przed zajęciem takiego stanowiska). Nieograniczone niczym prawo do informacji o jakiegokolwiek wypowiedzi funkcjonariusza publicznego o sprawach publicznych, bez względu na miejsce, czas i charakter tej wypowiedzi, mogłoby zniweczyć możliwość podejmowania decyzji przez władze publiczne oraz stanowić łatwy instrument manipulowania opinią publiczną.

Kontrola podstaw nadania klauzul tajności przez sąd w postępowaniu sądowo-administracyjnym jest jedynym zewnętrznym instrumentem ich weryfikacji. Należy mieć jednak świadomość, że jest to kontrola iluzoryczna, a ze względu na materię mogłaby napotkać niesłychane trudności praktyczne⁶⁷. Sąd administracyjny,

⁶⁴ T. R. Aleksandrowicz: *Komentarz do ustawy...*, op. cit., s. 72.

⁶⁵ M. Jabłoński: *Udostępnianie informacji publicznej...*, op. cit., s. 106.

⁶⁶ A. Piskorz-Ryń: *Nadużywanie prawa do informacji publicznej – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2008, s. 35.

⁶⁷ M. Jaśkowska: *Nadawanie klauzuli tajności...*, op. cit., s. 30.

przygotowany do badania legalności aktów administracyjnych, nie ma wiedzy ani narzędzi do badania, czy określona informacja – zawsze stanowiąca fragment większej, a nieznaney sądowi całości – może stanowić zagrożenie dla porządku lub bezpieczeństwa państwa. Wydaje się, że w tej kwestii podstawową funkcję powinna pełnić okresowa autoweryfikacja podstaw nadania klauzuli przez kierownika jednostki⁶⁸. Trzeba przy tym mieć na względzie, że oznaczenie klauzulą danego materiału w znacznym stopniu usztywnia i utrudnia obieg informacji w samej administracji, co powinno przeciwdziałać nieuzasadnionemu jej nadawaniu.

Prawo do informacji publicznej – jako konstytucyjne podmiotowe prawo publiczne – ma przemożny wpływ na kształtowanie się stosunków jednostki z państwem w sferze prawa administracyjnego⁶⁹. Z uwagi na konieczność godzenia w tym obszarze różnych konstytucyjnych warto-

ści, a szczególnie interesu jednostkowego i dobra wspólnego, niezbędne jest takie ukształtowanie regulacji prawnych, aby można było podejmować rozstrzygnięcia mające cechy optymalnego kompromisu⁷⁰. Ze względu na łatwą do przewidzenia możliwość nadużywania swoich praw zarówno przez państwo, mające tendencje do nieujawniania informacji, jak i przez jednostkę, której indywidualny interes w uzyskaniu, a zwłaszcza dalszym upowszechnianiu informacji publicznej może stać w sprzeczności z interesem publicznym, precyzyjne regulacje prawne są tu szczególnie istotne. Obecna ustawa o dostępie do informacji publicznej tego warunku z pewnością nie spełnia.

dr ANGELINA SAROTA,
dyrektor Departamentu Prawnego
w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

⁶⁸ Art. 6 ust. 4 ustawy o ochronie informacji niejawnych.

⁶⁹ R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel: *System prawa administracyjnego*, tom I: *Instytucje prawa administracyjnego*, C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2010, s. 308.

⁷⁰ Tamże, s. 301.

Orzecznictwo sądów administracyjnych

Pojęcie dokumentu wewnętrznego

Pojawienie się tego terminu w sprawach o udostępnienie informacji publicznej wywołało spór, czy dokument wewnętrzny podlega ujawnieniu. Jak wynika z orzecznictwa NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych, o tym, czy powinien zostać udostępniony decyduje jego treść, która może – lecz nie musi – zawierać informację publiczną. Z tą wykładnią nie zgadzają się niektórzy przedstawiciele nauk prawnych. Ich zdaniem, każda informacja znajdująca się w dokumentach urzędowych, niezależnie od swej treści, podlega ujawnieniu.

PRZEMYSŁAW SZUSTAKIEWICZ

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej¹ w art. 61 ust. 1-3 stanowi, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (ust. 1). Prawo do uzy-

skiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegalnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (ust. 2). Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (ust. 3).

Według art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej z 6 września

¹ Ustawa z 2.04.1997 r., (DzU nr 78, poz. 483 ze zm.).

2001 r.² (zwanej dalej „udip”), każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystywaniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie. Artykuł 6 ust. 1 udip formułuje otwarty katalog informacji publicznych, do których zaliczono: informacje o polityce wewnętrznej i zagranicznej, w tym o zamierzonych działaniach władzy ustawodawczej oraz wykonawczej, o projektowaniu aktów normatywnych, o programach w zakresie realizacji zadań publicznych, o sposobie ich realizacji, o wykonywaniu i skutkach realizacji tych zadań, informacje o organach władzy publicznej oraz podmiotach wykonujących funkcje publiczne, informacje o zasadach funkcjonowania podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej. Zgodnie zaś z art. 6 ust. 2 tej ustawy, dokumentem urzędowym w rozumieniu ustawy jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy.

Tak skonstruowana definicja dokumentu może budzić liczne wątpliwości³. Doku-

mentem będzie taki przedmiot, który jest skierowany na zewnątrz i stanowi oświadczenie wiedzy lub woli. Te dwa warunki muszą być spełnione łącznie, aby dany przedmiot uzyskał status dokumentu w rozumieniu art. 6 ust. 2 udip⁴. Problem – jak rozumieć dokument w sprawach o udzielenie informacji publicznej – skomplikowało sformułowane (na tle definicji dokumentu zawartej w art. 6 ust. 2 udip) przez niektórych przedstawicieli doktryny i w orzecnictwie sądów administracyjnych pojęcie dokumentu wewnętrznego oraz związane z tym wątpliwości co do możliwości udostępniania takiego dokumentu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Definicję dokumentu wewnętrznego zawarł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 18 sierpnia 2010 r., sygn. akt I OSK 851/10, wskazując, że jest nim „dokument, który nie jest skierowany do podmiotów zewnętrznych. Dokument taki może służyć wymianie informacji między pracownikami danego podmiotu, może określać zasady ich działania w określonych sytuacjach, może też być fragmentem przygotowań do powstania aktu będącego formą działalności danego podmiotu”⁵.

Dokument wewnętrzny charakteryzuje się zatem dwoma występującymi jednocześnie elementami:

² DzU nr 112, poz. 1198 ze zm.

³ Wskazał na to M. Zaręba, wedle którego ustawodawca w sposób sprzeczny z Konstytucją zawęził dostęp do dokumentów znajdujących się w posiadaniu podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej, ale niepodpisanych przez funkcjonariuszy publicznych oraz do dokumentów prywatnych, które znajdują się w zasobach podmiotów zobowiązanych do udzielenia informacji publicznej. Por. M. Zaręba: *Prawo dostępu do informacji publicznej. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2009, s. 63.

⁴ Za M. Bidziński [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz: *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, s. 109 i nast.

⁵ Opubl. w LEX nr 737513.

- jest dokumentem urzędowym, czyli posiada cechy, o których mowa w art. 6 ust. 2 udiop;
- powstał tylko na potrzeby działalności podmiotu, który go wytworzył i nie przedstawia jego stanowiska na zewnątrz.

W doktrynie po raz pierwszy zdefiniowała dokument wewnętrzny Elżbieta Jarzęcka-Siwik. Zdaniem tej autorki, dokumenty wewnętrzne zostały wytworzone w zakresie działania danego podmiotu i wyrażają „opinię w sprawach szczegółowych, poglądy przedstawiane w toku narad albo dyskusji, a także porady udzielane w ramach konsultacji”⁶. Także i tu wskazano, że podstawową cechą dokumentu wewnętrznego jest jego wytworzenie jedynie na potrzeby danego podmiotu. Ma on charakter roboczy i powstał tylko dla organu administracji publicznej lub innego podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej. Jego wytworzenie wiąże się z bieżącym funkcjonowaniem danego podmiotu i nie wyraża oficjalnego stanowiska, choć może służyć wypracowaniu poglądu, który będzie przedstawiony na zewnątrz. Powstaje jednak pytanie, czy dokument wewnętrzny jest udostępniany w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej? Z badań doktryny i orzecznictwa wynika, że w tej mierze ukształtowały się dwa poglądy.

Ujawnianie dokumentów wewnętrznych

Część przedstawicieli doktryny uważa, że każda informacja znajdująca się w dokumentach urzędowych, niezależnie od swej treści, podlega ujawnieniu. Stwierdzono bowiem, że „wszystko co znajduje się w posiadaniu podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej, a nie jest objęte szczególnymi włączeniami, należy udostępnić”⁷. Natomiast sformułowanie art. 6 ust. 2 udiop powoduje, że „treść oświadczenia woli lub wiedzy skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy [...] obejmuje również podmioty usytuowane w ramach wewnętrznych struktur organizacyjnych danego aparatu, a ponadto te dokumenty, które zostały złożone do akt sprawy. Zgodnie z tym stanowiskiem, udostępnieniu podlega każdy dokument, który ma jakiegokolwiek znaczenie dla ukształtowania treści późniejszego oświadczenia woli lub wiedzy”⁸. Podkreślono również, że „ustawodawca na pierwszym miejscu stawia jawność, a wszelkie od niej wyjątki należy traktować jako odstępstwo od zasady i interpretować ściśle [...]. W razie wątpliwości należy zawsze rozstrzygać na korzyść jawności, nie odwrotnie. Istnieje więc ogólna reguła interpretacyjna, wskazująca na dominację zasady jawności jako zasady podstawowej”⁹. Powyższe świadczy

⁶ E. Jarzęcka-Siwik: *Dostęp do informacji publicznej*, „Kontrola Państwowa” nr 1/2002, s. 30.

⁷ E. Czarny-Drożdżewski: *Karna ochrona prawa do informacji publicznej*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” z. 2/2005, s. 147.

⁸ D. Fleszer: *Problematyka dostępu do dokumentów urzędowych w jednostkach samorządu terytorialnego na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” nr 12/2009, s. 38.

⁹ P. Sitniewski: *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2011, podobnie uważa M. Zareba [w:] *Prawo dostępu...*, op. cit., s. 61-65.

o tym, że autorzy utożsamiają informację publiczną z pojęciem dokumentu urzędowego, o którym mowa w art. 6 ust. 2 udip. Zatem należałoby wnosić, że każdy dokument urzędowy, niezależnie od jego charakteru, jest informacją publiczną i o ile nie wystąpią okoliczności określone w art. 5 ust. 1 i ust. 2 udip – podlega ujawnieniu.

Inaczej kwestię ujawnienia dokumentów wewnętrznych rozumieją sądy administracyjne. Badanie orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych w zakresie dostępu do informacji publicznej wskazuje, że sądy administracyjne są zdania, że o tym, czy dokument wewnętrzny podlega udostępnieniu, decyduje jego treść, bowiem „okoliczność, że dany akt sporządzony przez podmiot obowiązany do udostępnienia informacji publicznej ma charakter wewnętrzny, nie powoduje sama przez się, aby akt taki był wyłączony z zakresu obowiązku jego udostępnienia”¹⁰. Zatem dokumenty wewnętrzne nie są wyłączone z zakresu przedmiotowego ustawy o dostępie do informacji publicznej; jeżeli bowiem dokument wewnętrzny zawiera informację publiczną, podlega udostępnieniu. Natomiast gdy zawarte w nim informacje nie mieszczą się w katalogu określonym w art. 6 ust. 1 udip, wówczas nie jest on udostępniany. O udostępnieniu dokumentu decyduje więc jego treść, a nie to, czy odpowiada on definicji z art. 6 ust. 2 udip. Pogląd

ten akcentuje materialną, a nie formalną cechę informacji publicznej. Przyjęcie go oznacza, że należy uważnie badać zawartość dokumentu wewnętrznego po to, aby dokładnie wyznaczyć granicę pomiędzy dokumentem wewnętrznym zawierającym informację publiczną a niezawierającym takiej informacji.

W orzeczeniach sądów administracyjnych wskazuje się, że dokumenty wewnętrzne niewykorzystane w procesie decyzyjnym oraz dokumenty dotyczące jedynie sfery zamierzeń – nie zawierają informacji publicznej. Warto zaznaczyć, że takie stanowisko znalazło odbicie w doktrynie. Zdaniem E. Jarzęckiej-Siwik, dokumenty wewnętrzne, wytworzone w zakresie działania danego podmiotu i wyrażające opinię w sprawach szczegółowych, poglądy przedstawione w toku narad albo dyskusji, a także porady udzielone w ramach konsultacji, „nie podlegają udostępnieniu, o ile nie zostały włączone do akt sprawy albo nie zostały wyekspediowane do innego podmiotu. Nie da się [...] logicznie uzasadnić, że tym ‘innym podmiotem’ może być komórka organizacyjna podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji, bo w ten sposób obowiązek informacyjny należałoby rozciągnąć także na zgłaszanie pewnych pomysłów co do załatwienia sprawy albo nawet na wymianę poglądów za pomocą poczty elektronicznej lub rozmów telefonicznych”¹¹, a zatem dokumenty niewłączone do akt sprawy

¹⁰ Wyrok WSA w Krakowie z 2.02.2010 r., sygn. akt II SAB/Kr 112/09, opubl. w LEX nr 632232; podobnie wyrok NSA z 27.03.2012 r., sygn. akt I OSK 155/12, opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA).

¹¹ E. Jarzęcka-Siwik: *Dostęp do informacji publicznej*, op. cit., s. 30.

lub dokumenty, które powstały w toku pracy danego podmiotu, ale nie zostały wykorzystane albo nie zostały przesłane do innego podmiotu, nie zawierają informacji publicznej.

Podobnie uznał WSA w Poznaniu, w wyroku z 8 czerwca 2006 r., sygn. akt IV SAB/Po 9/06, w którym podkreślono, że „generalnie dostęp do informacji publicznej wynika z zasady udziału obywateli w życiu publicznym i sprawowania społecznej kontroli i tylko w tym celu obywatel ma prawo uzyskania wiedzy o sprawach publicznych. Prawo to głównie realizowane jest w zakresie planowania przestrzennego ustawą z 27 marca 2003 r. Uprawnienie to jednak nie rozciąga się, zdaniem tego sądu, na materiały będące podstawą do licznych koncepcji wewnętrznych i ściernia się poglądów wewnątrz samego organu, które nie przybrały zinstytucjonalizowanych kształtów, podobnie jak np. zapiski i notatki urzędnika organu administracji publicznej gromadzące materiały do rozpoznania sprawy zakończonej orzeczeniem z jego udziałem”¹². Sąd stwierdził, że materiały robocze czy pomysły rozwiązania finalnego problemu nie stanowią informacji publicznej. Takie samo stanowisko wyraził WSA w Poznaniu, w wyroku z 20 kwietnia 2011 r., sygn. akt IV SAB/Po 52/10, w którym zauważono ponadto, że „dokumenty wytworzone w trakcie audytu mają w całości charakter dokumentów wewnętrznych (do wewnętrznego użytku), które w żaden sposób nie oddziałują na sytuację

prawną podmiotów spoza struktury danej jednostki samorządu terytorialnego. [...] W przypadku dokumentów audytu wewnętrznego brak analogicznego oddziaływania *pro foro externo*”¹³. Sąd nie wskazał tutaj, że dokument wewnętrzny, jakim są dokumenty audytu wewnętrznego, nie podlegają ujawnieniu ze względu na ich treść, która dotyczy tylko tego podmiotu. Należy jednak podkreślić, że w tym wyroku nie wykluczono, iż taki dokument – jeśli by zawierał informacje mające charakter zewnętrzny, mieszczący się w katalogu określonym w art. 6 ust. 1 udip – podlegają ujawnieniu. Warto wskazać, że w cytowanym już wyroku z 18 sierpnia 2010 r., sygn. akt I OSK 851/10, stwierdzono, że dokument wewnętrzny, który „służy wyłącznie usprawnianiu działalności danego podmiotu, ochronie jego prawnie usprawiedliwionych interesów czy też ma zapobiegać sprzecznym z przepisami prawa działaniom innych osób, a ujawnienie treści tego aktu mogłoby to zapobieganie czynić nieskutecznym”¹⁴ – nie musi być ujawniony w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. NSA uznał zatem, że dokumenty wytworzone przez podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej, ale służące jedynie poprawie jego funkcjonowania – nie są informacją publiczną.

Ekspertyzy i opinie

Sądy administracyjne stoją na stanowisku, że ekspertyzy i opinie służące jedy-

¹² Opubl. w CBOSA.

¹³ Opubl. w CBOSA.

¹⁴ Opubl. w LEX nr 737513.

nie działalności danego podmiotu i niewykorzystane bezpośrednio w procesie decyzyjnym stanowią dokumenty wewnętrzne, które nie zawierają informacji publicznej. Jak bowiem podniósł NSA w wyroku z 27 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 2130/11, w sprawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej w zakresie: opinii prawnych (ekspertyz, które były podstawą podjęcia przez Prezydenta RP decyzji o podpisaniu tzw. ustawy o OFE), uznano, że opinie takie nie są informacją publiczną, „jeżeli nie dotyczą konkretnego aktu będącego już przedmiotem toczącego się procesu legislacyjnego. Są natomiast dokumentem wewnętrznym, służącym gromadzeniu informacji, które w przyszłości mogą zostać wykorzystane w procesie decyzyjnym. Trzeba przy tym dodać, że opinie i ekspertyzy mające jedynie charakter poznawczy nie odnoszą się wprost do przyszłych działań i zamierzeń podmiotu zobowiązanego, mają jedynie poszerzyć zakres wiedzy i informacji posiadanych przez ten podmiot. Dlatego poddanie tego procesu ścisłej kontroli społecznej byłoby niecelowe i utrudniłoby wewnętrzny proces kształtowania się stanowisk uzgadniania i ścierania się opinii dotyczących istniejącego stanu rzeczy, jego oceny oraz ewentualnej potrzeby zmian. Odmienne ocenić należy ekspertyzy i opinie dotyczące konkretnego projektu aktu prawnego, co do którego trwa proces legislacyjny. [...] Decyzje te mogą być zgodne z przedstawionymi na tę okoliczność opiniami eks-

pertów bądź też nie. Jednak w państwie prawa, gdzie zakłada się kontrolowanie władzy przez społeczeństwo obywatelskie, obywatel w ramach konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej ma prawo dowiedzieć się, jakimi przesłankami kierował się Prezydent RP, wykonując swoje uprawnienia określone w art. 122 Konstytucji, a tym samym zapoznać się z wnioskami opinii i ekspertyz dotyczących określonego projektu aktu prawnego”¹⁵. Sąd uznał tutaj, iż mimo że ekspertyza sporządzona na potrzeby Kancelarii Prezydenta RP odpowiada definicji określonej w art. 6 ust. 2 u.dip, to nie podlega ujawnieniu ze względu na jej treść, bowiem bezpośrednio nie dotyczy procesu związanego z podpisaniem przez Prezydenta RP konkretnego aktu prawnego.

Należy tu również przytoczyć wcześniejszy wyrok NSA z 16 czerwca 2009 r., sygn. I OSK 89/09, w którym podkreślono, że „żądana opinia prawna zawierała informację, która mogła (ale nie musiała) zostać wykorzystana przez organ administracji publicznej w przyszłości, w celu wszczęcia cywilnych postępowań w konkretnych sprawach przeciwko członkom Wspólnoty Mieszkaniowej w Warszawie. Nie dotyczyła więc ona sfery faktów, lecz sfery zamierzeń. Prawo dostępu do informacji publicznej obejmuje prawo żądania udzielenia informacji o określonych faktach i stanach istniejących w chwili udzielania informacji, nie zaś o niezmaterializowanych w jakiegokolwiek postaci zamierzeniach podejmo-

¹⁵ Opubl. w LEX nr 1126276. Tożsamy pogląd został wyrażony także w wyroku z 29.02.2012 r., sygn. akt I OSK 2196/11, opubl. w CBOSA.

wania określonych działań. [...]. Nie każda opinia prawna sporządzona przez organ administracji publicznej posiada walor informacji publicznej. O zakwalifikowaniu opinii prawnej do dokumentów podlegających udostępnieniu w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej decyduje cel w jakim została opracowana. Opinia prawna sporządzona na użytek organu administracji publicznej w przedmiocie zasadności wszczęcia w przyszłości postępowania w konkretnej sprawie cywilnej, nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej”¹⁶. Tu również uznano, że skoro opinia dotyczyła przyszłych zamierzeń, a nie faktów, nie jest ona informacją publiczną. Taki pogląd wyrażono także w wyroku z 7 marca 2012 r., sygn. akt I OSK 2265/11¹⁷. W cytowanych orzeczeniach podkreśla się, że informacja publiczna musi dotyczyć faktów, które już zaistniały. Tymczasem ekspertyzy i opinie odnoszące się do działań przyszłych, hipotetycznych – nie są związane ze sferą faktów, a więc nie są informacją publiczną.

Materiały pomocnicze

Informacją publiczną – jak wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych – nie są również materiały o charakterze pomocniczym, służące do wypracowania stanowiska lub decyzji na przyszłość. Podkreślił to NSA w postanowieniu z 21 grudnia 2010 r., sygn. akt I OSK 1975/10, w którym uznał, że „walor informacji publicznej

posiadają wszelkiego rodzaju dokumenty urzędowe organu (będące dowodem tego, co w nich urzędowo stwierdzono, zaświadczone bądź podano), wytworzone w ramach realizacji powierzonych mu zadań, a więc dokumenty powstałe w związku z prowadzeniem konkretnych spraw. Natomiast nie stanowią informacji publicznej wszelkiego rodzaju materiały, druki, wzory etc., znajdujące się w posiadaniu organu, których zawartość (treść) intelektualna nie została użyta czy wykorzystana przy załatwianiu jakiegokolwiek ze spraw, a przez to nie nabrały cech dokumentów urzędowych. [...] Trafnie odróżniono dokument urzędowy od materiału urzędowego. O ile dokument urzędowy stanowić będzie informację publiczną, o tyle materiał urzędowy z przymiotu tego korzystać nie może, bowiem brak mu cechy oficjalności (nie został przez organ użyty w jednostkowej sprawie i skierowany na zewnątrz)”¹⁸. Sąd podjął się tutaj rozróżnienia pomiędzy dokumentem urzędowym, który jego zdaniem mieści się w definicji dokumentu zawartej w art. 6 ust. 2 udiup, a materiałem, który ma charakter pomocniczy, służący jedynie powstaniu dokumentu urzędowego. Materiał o charakterze pomocniczym nie jest informacją publiczną.

Należy wskazać również wyrok z 27 marca 2012 r., sygn. akt I OSK 155/12, w którym NSA stwierdził, że „obowiązek udostępnienia kosztorysu inwestorskiego znajduje zastosowanie w konkretnym stanie faktycznym, zaistniałym w niniejszej spra-

¹⁶ Opubl. w CBOSA.

¹⁷ Opubl. w CBOSA.

¹⁸ Opubl. w LEX nr 844779.

wie, gdzie kosztorys ten służy wykonywaniu zadań publicznych, a więc zawiera informację publiczną. Nie oznacza to więc, że każdy kosztorys inwestorski będzie zawierał informację publiczną, gdyż może nie posłużyć do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i stanowić tym samym dokument wewnętrzny¹⁹. Tutaj Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że kosztorys inwestorski przygotowany na potrzeby postępowania o udzielenie zamówienia publicznego ulega ujawnieniu tylko wtedy, gdy zamówienie zostało przeprowadzone. Natomiast jeśli zamówienie publiczne było przygotowywane, ale nie zostało wszczęte, kosztorys inwestorski jest dokumentem wewnętrznym niepodlegającym ujawnieniu.

Dokument wewnętrzny podlega ujawnieniu wtedy, gdy zawiera informację publiczną. Świadczą o tym orzeczenia sądów administracyjnych w kwestii ujawnienia treści korespondencji pomiędzy podmiotami zobowiązanymi do udzielenia informacji publicznej. W wyroku z 22 listopada 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 712/06, WSA we Wrocławiu orzekł, że korespondencja między dwoma urzędami, a więc nieskierowana na zewnątrz, stanowi informację publiczną, gdy znajdują się w niej dane wymienione w art. 6 ust. 1 udiop. Podkreślono, że „pisma, okólniki, instrukcje, kierowane do kuratora oświaty przez ministra właściwego do spraw edukacji, nie tylko stanowią informację o sprawach pu-

blicznych, zgodnie z art. 1 ustawy o dostępie do informacji, ale dodatkowo wymienione zostały w jej art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a jako rodzaj informacji, który podlega udostępnianiu w tym trybie. [...] Nie można zatem dokonywać takiej interpretacji art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej, która ograniczałaby prawo do informacji wbrew wyraźnej regulacji art. 61 Konstytucji. Wymaga również podkreślenia, że sama ustawa o dostępie do informacji publicznej w art. 3 ust. 1 pkt 2 wyraźnie statuuje uprawnienie wglądu do dokumentów urzędowych. Sąd podziela pogląd skarżącego, iż korespondencja pomiędzy organami administracji państwowej, jakimi są minister właściwy do spraw edukacji i kurator oświaty, należy do dokumentów urzędowych. Korespondują bowiem ze sobą osoby pełniące funkcje publiczne, które w świetle art. 115 §13 pkt 4 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (DzU nr 88, poz. 553 ze zm.) są funkcjonariuszami publicznymi²⁰. Sąd uznał tu, że dokumenty zawierające oficjalną korespondencję pomiędzy organami administracji publicznej, mimo swojego wewnętrznego charakteru, zawierają informację publiczną. Takie samo stanowisko wyrażają wyroki: WSA we Wrocławiu z 26 maja 2010 r., sygn. akt IV SAB/Wr 19/10²¹ i WSA w Warszawie z 21 czerwca 2011 r., sygn. akt II SAB/Wa 67/11. W tej drugiej sprawie skarżący domagał się udostępnienia informacji publicznej w postaci kopii dwóch dokumentów urzę-

¹⁹ Opubl. w CBOSA.

²⁰ Opubl. w LEX nr 918816.

²¹ Opubl. w CBOSA.

dowych wraz ze wszystkimi załącznikami, to jest: pisma prezesa PARP do ministra gospodarki i ministra rozwoju regionalnego oraz pismo zastępcy prezesa PARP do MSWiA. Organ udzielił skarżącemu informacji publicznej przez udostępnienie mu kopii żądanych pism, jednak bez załączników, uznając, że nie posiadają one waloru informacji publicznej. W uzasadnieniu wyroku stwierdzono, że „pisma te wraz z załącznikami stanowiły niewątpliwie korespondencję pomiędzy PARP a Wicepremierem, Ministrem Rozwoju Przedsiębiorczości, Dyrektorem Departamentu MSWiA. Należą one zatem do dokumentów urzędowych. Korespondują bowiem ze sobą osoby pełniące funkcje publiczne, które w świetle art. 115 §13 pkt 4 k.k. są funkcjonariuszami publicznymi. Podkreślić należy, że użycie w art. 6 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, sformułowania ‘treść oświadczenia woli lub wiedzy [...] skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy’ obejmuje również te podmioty, które usytuowane są w ramach wewnętrznych struktur organizacyjnych danego aparatu. Oznacza to, że chodzi o każdy dokument, który ma jakiegokolwiek znaczenie dla ukształtowania treści późniejszego oświadczenia woli lub wiedzy, a tym samym obejmuje również różnego rodzaju dokumenty wewnętrzne związane z wykonywaniem kompetencji i zadań publicznych. Zdaniem Sądu, oba te pisma wraz z załącznikami nie tylko stanowią informację publiczną o sprawach

publicznych, zgodnie z art. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, ale dodatkowo zostały wymienione w art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a, jako rodzaj informacji, która podlega udostępnieniu w tym trybie”²². Sąd wskazał tu, że korespondencja bezpośrednio służąca wypracowaniu oficjalnego stanowiska organu administracji publicznej zawiera dane, o których mowa w art. 6 ust. 1 udip.

Należy zwrócić uwagę na wyrok WSA w Warszawie z 22 czerwca 2006 r., sygn. akt II SAB/Wa 175/06, zgodnie z którym „opinia prawna sporządzona przez pracownika organu dla potrzeb załatwienia konkretnej sprawy, czy też bliżej nieokreślonej liczby spraw, jako dokument wewnętrzny służący załatwianiu spraw i realizacji zadań organu, posiada walor informacji publicznej (dotyczy sfery faktów), został wytworzony w ramach struktury organizacyjnej organu, dotyczy sfery jego działalności, zawiera informację o sposobie załatwienia sprawy (spraw) *etc.*, stanowi więc, zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, informację o sprawach publicznych, a stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. d i pkt 4 lit. c, będąc rodzajem informacji o sposobie załatwiania (rozstrzygania) spraw, w tym na etapie dokonywania ocen prawnych i opiniowania, podlega udostępnieniu w trybie i na zasadach w niej określonych (co wypełnia dyspozycję art. 61 Konstytucji RP)”²³.

Sąd uznał więc, że dokumenty wewnętrzne, które sporządzane są w trakcie

²² Opubl. w CBOSA.

²³ Opubl. w LEX nr 340013. Pogląd taki zawierają również wyroki: z 9.09.2008 r., sygn. akt II SAB/Bd 19/08 oraz z 21.04.2009 r., sygn. akt IV SAB/Wr 1/09, opubl. w CBOSA.

załatwiania określonej sprawy, ze względu na swą treść mają walor informacji publicznej i podlegają udostępnieniu.

Ten pogląd WSA w Warszawie wydaje się zbieżny z treścią wyroku z 20 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 2118/11, w którym NSA podkreślił, że ustawa o dostępie do informacji publicznej „nie zawęży dostępu do informacji publicznej wytworzonej jedynie w toku prowadzonych postępowań administracyjnych. Wręcz przeciwnie, jak wynika z art. 1 ust. 1 ustawy i art. 61 Konstytucji, udostępnieniu podlega każda informacja o sprawach publicznych. Niewątpliwie taką informację stanowi notatka z przebiegu spotkania przedstawicieli rządu z przedstawicielami Gminy Ł. Spotkanie to dotyczyło bowiem kwestii opracowania założeń do programu rozwoju Gminy Ł., który mieści się w zakresie zadań własnych gminy. Nie ma znaczenia twierdzenie autora skargi kasacyjnej, że notatka ta stanowi jedynie wersję roboczą przedstawiającą przebieg spotkania. Notatka ta została podpisana, jak wynika z akt sprawy, przez sekretarza i burmistrza Gminy Ł., zatem osoby będące funkcjonariuszami publicznymi w zakresie sprawowanych przez nich funkcji, zaś ewentualnie możliwe korekty sporządzonej notatki przez przedstawicieli rządu, co podnosi skarżący kasacyjnie, nie dyskwalifikuje tej notatki jako informacji o sprawach publicznych w rozumieniu powołanej ustawy”²⁴.

Podobny pogląd zawiera wyrok NSA z 1 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1550/11, w którym Sąd uznał, że „infor-

mację publiczną stanowi całość akt postępowania prowadzonego przez organ administracji publicznej – w tym zarówno dokumenty wytworzone, jak i posiadane przez organ w związku z konkretną sprawą. Wbrew twierdzeniu sądu pierwszej instancji, ustawa nie ogranicza ‘prawa do informacji’ wyłącznie do dokumentów urzędowych. Co do zasady zatem, udostępnieniu podlegać będzie wszystko, co znajduje się w aktach postępowania, niezależnie od tego, czy będzie to dokument urzędowy, czy prywatny. Bez znaczenia pozostaje również to, czy dokument znajdujący się w aktach ma charakter wewnętrzny, czy roboczy”²⁵. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził tutaj, że w sytuacji, gdy dany dokument został użyty do załatwienia sprawy administracyjnej lub wypracowania oficjalnego stanowiska podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej, podlega on ujawnieniu.

Podsumowanie

Pojawianie się pojęcia „dokument wewnętrzny” w sprawach o udostępnienie informacji publicznej spowodowało spór o to, czy taki dokument podlega ujawnieniu. Zaistniały tutaj dwa poglądy:

- formalistyczny, sformułowany przez niektórych przedstawicieli nauk prawnych, uznający, że każdy dokument mieszczący się w treści art. 6 ust. 2 udip podlega ujawnieniu;
- materialny, wyrażany głównie w orzecznictwie NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych, wedle którego tylko doku-

²⁴ Opubl. w CBOSA.

²⁵ Opubl. w CBOSA.

ment sporządzony w formie, o której mowa w art. 6 ust. 2 udiop, zawierający informację, której zakres pokrywa się z treścią art. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, podlega udostępnieniu.

Stanowisko sądów administracyjnych należy w pełni zaakceptować: o ujawnieniu informacji powinna decydować treść dokumentu, a nie jego forma. Wynika to z wykładni systemowej art. 6 udiop. Ustawodawca nieprzypadkowo umieścił w jednej jednostce redakcyjnej przepisy ustanawiające definicję informacji publicznej – art. 6 ust. 1 udiop i definicję dokumentu – art. 6 ust. 2. W ten sposób wskazał, że nie można oddzielić formy dokumentu od jego treści. Zatem nie każdy dokument urzędowy podlega ujawnieniu, lecz jedynie ten, który zawiera informację publiczną. Dotyczy to także dokumentów wytworzonych na potrzeby podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej. Taką interpretację wyrażają nie tylko orzeczenia sądów administracyjnych, lecz także przedstawiciele doktryny. Jak bo-

wiem podniesiono, „dla traktowania danej informacji jako publicznej decydujące powinno być nie samo jej ‘wytworzenie’, lecz fakt, że została pozyskana i przetworzona w celu realizacji zadań publicznych”²⁶.

Konkluzja ta powoduje konieczność uważnego przyjrzenia się treści dokumentu, który ma być ujawniony. Przytoczone orzeczenia sądów administracyjnych wskazują, że można i należy wyznaczyć granicę pomiędzy dokumentami wewnętrznymi, które powinny być ujawnione w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej i takimi, które nie zawierają tego rodzaju informacji. Niewątpliwie dokumenty, które nie zostały wykorzystane w procesie decyzyjnym oraz takie, które dotyczą jedynie sfery zamierzeń, nie stanowią w świetle orzecznictwa NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych informacji publicznej.

dr PRZEMYSŁAW SZUSTAKIEWICZ,
Uczelnia Łazarskiego, Warszawa

²⁶ S. Czarnow: *Prawo do informacji publicznej w Polsce a wymogi prawa europejskiego*, „Samorząd Terytorialny” z. 4/2007, s. 23.

Globalne tendencje

Rynek państwowych funduszy inwestycyjnych

Państwowe fundusze inwestycyjne pełnią coraz ważniejszą rolę w gospodarce światowej. W ostatniej dekadzie ich aktywa zwiększyły się niemal czterokrotnie, do blisko pięciu bilionów dolarów. Do tej pory najchętniej kupowały akcje spółek dostępnych na rynku publicznym, znaczne kwoty przeznaczały także na inwestycje bezpośrednie, głównie w sektorze finansowym. Globalny kryzys wpłynął jednak na zmianę niektórych tendencji. Obecnie można zaobserwować zmniejszenie zainteresowania inwestycjami bezpośrednimi i spadek wartości pojedynczych transakcji, widoczny jest za to wzrost znaczenia rynków wschodzących jako docelowego obszaru zainteresowania funduszy. Obawy analityków budzą natomiast inne kwestie, między innymi związane z ich możliwym udziałem w kapitale spółek amerykańskich i europejskich.

MAŁGORZATA MIKITA

Wprowadzenie

Państwowe fundusze inwestycyjne (*sovereign wealth funds* – SWF) działają od lat pięćdziesiątych XX wieku. Początkowo, z uwagi na niewielką ich liczbę oraz niski poziom aktywów, nie odgrywały istotnej roli na międzynarodowym rynku finansowym. Obecnie należą do głównych instytucjonalnych inwestorów globalnych; ich aktywa przewyższają łączne aktywa funduszy *private equity* oraz funduszy

hedgingowych. Przeprowadzają zarówno inwestycje portfelowe, jak i bezpośrednie. Ekonomisci zwracają uwagę na plusy i minusy intensywnego rozwoju tego rynku, a także jego znaczenie w przezwyciężaniu negatywnych skutków globalnego kryzysu finansowego.

Artykuł przedstawia tendencje rozwojowe państwowych funduszy inwestycyjnych, ich aktywność oraz przejrzystość działania. Autorka oparła się na danych statystycznych publikowanych przez TheCityUK¹ oraz SWF Institute², wykorzystała

¹ TheCityUK – niezależny instytut badawczy wspierany przez City of London Corporation.

² SWF Institute – międzynarodowy instytut zajmujący się problematyką związaną z SWF.

także informacje ze stron internetowych wybranych funduszy.

Istota państwowych funduszy inwestycyjnych

Fundusze te są tworzone i kontrolowane przez państwo, a celem ich działania jest inwestowanie kapitałów państwowych w różne aktywa finansowe, z zamiarem ich pomnażania³.

Kapitały znajdujące się w posiadaniu SWF pochodzą najczęściej z dochodów uzyskiwanych przez dany kraj ze sprzedaży jego surowców naturalnych (najczęściej ropy naftowej lub gazu ziemnego)⁴, ich źródłem są także nadwyżki dochodów z handlu zagranicznego, dochody z prywatyzacji majątku państwowego czy nadwyżki budżetowe. Ze względu na pochodzenie kapitałów dzielą się je na fundusze surowcowe (zasilane kapitałami ze sprzedaży surowców) i fundusze niesurowcowe (pozostałe).

Państwa tworzące fundusze inwestycyjne stawiają przed nimi różne cele, wśród których jako główne można wymienić⁵:

- zmniejszenie zależności budżetu i gospodarki od wahań cen surowców (tzw. fundusze stabilizacyjne); przykładem funduszy o takim charakterze są: Pula Fund (Botswana), Oil Stabilisation Fund (Iran), Economic and Social Stabilization Fund

(Chile), Reserve Fund and National Wealth Fund (Rosja);

- inwestowanie środków publicznych w celu uzyskania stopy zwrotu przewyższającej dochodowość rezerw dewizowych (tzw. fundusze oszczędnościowe); funduszami tego rodzaju są: Abu Dhabi Investment Authority (Zjednoczone Emiraty Arabskie), Government of Singapore Investment Corp. (Singapur), Qatar Investment Authority (Katar), China Investment Corporation (Chiny);

- finansowanie rozwoju społeczno-ekonomicznego kraju (tzw. fundusze rozwoju); należą do nich State Oil Fund of Azerbaijan (Azerbejdżan), który uczestniczył w finansowaniu budowy linii kolejowej Baku – Tbilisi – Kars czy naprawy systemu irygacyjnego w Azerbejdżanie; funduszami rozwoju są także French Strategic Investment Fund (Francja) oraz Italian Strategic Fund (Włochy), które powstały w celu wspierania rozwoju rodzimych przedsiębiorstw o znaczeniu strategicznym;

- wspieranie krajowych systemów emerytalnych (tzw. fundusze rezerw emerytalnych) – na przykład Government Pension Fund – Global (Norwegia); fundusz ten został utworzony w 1990 r., źródłem jego kapitałów są dochody z handlu ropą naftową⁶, a zarządza on obecnie aktywami

³ SWF mogą inwestować także na rynkach lokalnych, niemniej jednak udział inwestycji lokalnych w portfelu inwestycyjnym funduszu stanowi niewielki procent.

⁴ Można podać także przykłady innych surowców, z których dochody zasilają SWF, np. fundusz z Botswany – *Paula Fund* otrzymuje kapitały pochodzące z handlu diamentami i minerałami, fundusz z Chile – *Social and Economic Stabilization Fund* zasilany jest kapitałami pochodzącymi z handlu miedzią.

⁵ M. Darell, R. Kimbal, R. Nathoo, D. Zwirn, V. Ramachandran, G. Goldstein, J. Moser: *Rebuilding America. The role of foreign capital and global public investors*, Governance Studies at Brookings, 2011, s.7, <www.brookings.edu>, 20.03.2012.

⁶ R. Beck, M. Fidora: *The impact of Sovereign Wealth Funds on global financial markets*, European Central Bank, Occasional Paper Series, 2008, No 91, s.10.

o wartości 560 mld USD i jest trzecim co do wielkości SWF na świecie⁷. Innym przykładem funduszu rezerw emerytalnych jest National Pensions Reserve Fund (Irlandia).

Nie zawsze możliwe jest jednoznaczne określenie celu działania funduszy inwestycyjnych, z uwagi na realizację kilku dążeń lub też ich zmianę w związku z uwarunkowaniami gospodarczymi⁸.

Dominującą pozycję na rynku SWF od lat zajmują kraje azjatyckie i kraje Bliskiego Wschodu. Łączna wartość aktywów zarządzanych przez państwowe fundusze inwestycyjne należące do tych regionów stanowi 75% ogólnej ich wielkości (tabela 1).

Tabela 1. Rynek SWF – aktywność regionów (2011 r.)

Region	Aktywa SWF (mld USD)	Udział w globalnych aktywach SWF (w %)
Azja	1927	40
Bliski Wschód	1682	35
Europa	802	17
Ameryka	139	3
Afryka	130	3
Inne	120	2
Łącznie	4800	100

Źródło: Patrz przyp. 7.

Największymi kapitałami ulokowanymi w SWF dysponują Chiny oraz Zjednoczone Emiraty Arabskie. Kraje te utworzyły po kilka funduszy inwestycyjnych (tabela 2).

Tabela 2. Rynek SWF – aktywność krajów (2011 r.)

Kraj	Aktywa SWF (mld USD)	Udział w globalnych aktywach SWF (w %)
Chiny	1411	29
Zjednoczone Emiraty Arabskie	783	16
Norwegia	560	12
Arabia Saudyjska	478	10
Singapur	405	8
Kuwejt	296	6
Rosja	114	2
Inne	753	16

Źródło: Patrz przyp. 7.

W Chinach działają cztery fundusze: China-Africa Development Fund, China Investment Corporation, National Social Security Fund oraz drugi co do wielkości aktywów SWF na świecie – SAFE Investment Company. Wszystkie mają charakter niesurowcowy, zasilane są kapitałami pochodzącymi z nadwyżek w bilansie płatniczym. Łączna wartość kapitałów, którymi zarządzają wynosi

⁷ *Sovereign Wealth Funds*, TheCityUK, February 2012, <www.thecityuk.com>, 1.03.2012.

⁸ E. M. Truman: *Sovereign Wealth Funds: Is Asia Different?*, Working Paper 11-12, Peterson Institute for International Economics, 2011, <www.iie.com>, 14.04.2012.

Tabela 3. **Największe SWF na świecie (2011 r.)**

Fundusz	Aktywa (mld USD)	Kraj po- chodzenia	Rok założenia	Charakter funduszu/ pochodzenie kapitałów
Abu Dhabi Investment Authority	627	ZEA	1976	surowcowy/ ropa naftowa
SAFE Investment Company	568	Chiny	1997	niesurowcowy
Government Pension Fund – Global	560	Norwegia	1990	surowcowy/ ropa naftowa
SAMA Foreign Holdings	473	Arabia Saudyjska	b.d.	surowcowy/ ropa naftowa
China Investment Corporation	410	Chiny	2007	niesurowcowy
Kuwait Investment Authority	296	Kuwejt	1953	surowcowy/ ropa naftowa
Hong Kong Monetary Authority Investment Portfolio	293	Chiny	1993	niesurowcowy
Government of Singapore Investment Corporation	248	Singapur	1981	niesurowcowy
Temasek Holdings	157	Singapur	1974	niesurowcowy
National Social Security Fund	135	Chiny	2000	niesurowcowy
National Welfare Fund	114	Rosja	2008	surowcowy/ ropa naftowa
Qatar Investment Authority	85	Katar	2005	surowcowy/ ropa naftowa
Australia Future Fund	73	Australia	2004	niesurowcowy
Libyan Investment Authority	70	Libia	2006	surowcowy/ ropa naftowa
International Petroleum Investment Company	65	ZEA	1984	surowcowy/ ropa naftowa
Inne	626			
Łącznie	4800			

Źródło: Patrz przyp. 7.

1411 mld USD, co stanowi 29% ogólnej wartości kapitałów zarządzanych przez SWF (tabela 2).

Inne kraje azjatyckie odgrywające istotną rolę na rynku SWF to: Azerbejdżan (zarządza jednym funduszem SWF), Hong Kong (jeden fundusz), Kazachstan (dwa

fundusze), Malezja (dwa fundusze), Mongolia (jeden fundusz), Singapur (dwa fundusze), Korea Południowa (jeden fundusz), Tajwan (jeden fundusz), Turkmenistan (jeden fundusz), Wietnam (jeden fundusz).

W Zjednoczonych Emiratach Arabskich utworzono siedem różnych SWF. Należy

do nich m.in. największy na świecie fundusz Abu Dhabi Investment Authority, posiadający aktywa w wysokości 627 mld USD (tabela 3).

Pozostałe fundusze utworzone przez Zjednoczone Emiraty Arabskie to: Abu Dhabi Investment Council, Emirates Investment Authority, Investment Corporation of Dubai, Dubai World, Mubadala Development Company, RAK Investment Authority. W przeciwieństwie do działających w Chinach, są to fundusze surowcowe. Łączna wartość kapitałów, którymi zarządzają wymienione fundusze, to 783 mld USD, co stanowi 16% ogólnej wartości kapitałów zarządzanych przez SWF (tabela 2).

Wśród krajów Bliskiego Wschodu, które mają po jednym SWF należy dodatkowo wymienić: Bahrajn, Iran, Kuwejt, Oman, Katar, Palestynę oraz Arabię Saudyjską (dwa fundusze).

Państwa europejskie odgrywają dużo mniejszą rolę na światowym rynku SWF, niż kraje azjatyckie i Bliskiego Wschodu, gdyż aktywa, którymi zarządzają stanowią tylko 17% ogólnej wartości aktywów SWF (tabela 1). Na uwagę zasługuje jednak fundusz norweski Government Pension Fund – Global, który jest trzecim na świecie pod względem wielkości aktywów (tabela 3) – 560 mld USD. (W Norwegii działa tylko jeden SWF). Wśród krajów europejskich państwowe fundusze inwestycyjne utworzyły jedynie: Irlandia – National Pensions Reserve Fund, Włochy – Italia Strategic Fund, Francja – Strategic Investment Fund oraz Rosja – National Wealth Fund.

W Ameryce Północnej działa siedem SWF. Pięć z nich zostało utworzonych

przez Stany Zjednoczone: Alaska Permanent Fund, Alabama Trust Fund, New Mexico State Investment Office Trust, Permanent Wyoming Mineral Trust Fund oraz North Dakota Legacy Fund. Jeden powstał w Kanadzie – Alberta Heritage Savings Trust Fund oraz jeden w Meksyku – Oil Income Stabilization Fund. Fundusze te nie mają zbyt wielkiego znaczenia na rynku, bowiem ich aktywa to zaledwie 3% wartości aktywów zarządzanych przez SWF na świecie (139 mld USD). Podobnie niewielka jest rola SWF utworzonych w Afryce, gdyż udział aktywów tej grupy łącznie stanowi także około 3% (tabela 1).

Tendencje na rynku

Od momentu utworzenia pierwszego SWF na rynku tych funduszy zaszło wiele istotnych zmian świadczących o wyraźnym jego rozwoju. Zarówno liczba funduszy, jak i ich aktywa od lat systematycznie rosną. Wzrasta również ich rola w gospodarce światowej, stają się bowiem – obok funduszy emerytalnych, ubezpieczeniowych czy tradycyjnych funduszy inwestycyjnych – głównymi instytucjonalnymi inwestorami globalnymi. Zainteresowane są przede wszystkim inwestowaniem w akcje spółek notowanych na rynku publicznym. W ciągu kilku ostatnich lat na rynku SWF zarysowały się nowe tendencje, z których najistotniejsze to: wzrost znaczenia funduszy niesurowcowych, zmniejszenie zainteresowania inwestycjami bezpośrednimi oraz inwestycjami w sektorze finansowym, wzrost znaczenia tak zwanych rynków wschodzących (*emerging markets*) jako docelowego obszaru inwestycji, spa-

dek wartości pojedynczych transakcji, zwiększenie transparentności działania.

Ekspansja funduszy

Pierwszy SWF powstał w 1953 r. w Kuwejcie (Kuwait Investment Board, obecnie Kuwait Investment Authority) i był zasilany kapitałami pochodzącymi z handlu ropą naftową. Od tego czasu liczba funduszy znacząco wzrosła; na koniec 2011 r. było ich 60⁹. Połowa spośród obecnie działających SWF powstała w latach 2000–2011, co świadczy wyraźnie o zwiększonym zainteresowaniu ich tworzeniem.

Na szczególną uwagę zasługuje rok 2011, kiedy to rozpoczęło działalność aż pięć nowych SWF: Italian Strategic Fund (Włochy) – fundusz niesurowcowy; Nigeria Sovereign Investment Authority (Nigeria) – wykorzystuje kapitał uzyskiwany z handlu ropą naftową; North Dakota Legacy Fund (US-North Dakota) – inwestuje kapitał z handlu gazem i ropą naftową; Papua New Guinea Sovereign Wealth Fund (Papua Nowa Gwinea) – jego kapitał pochodzi z handlu gazem; Fiscal Stability Fund (Mongolia) – kapitał z handlu węglem.

Nad założeniem funduszy inwestycyjnych zastanawiają się ponadto rządy Japonii i Indii. O ekspansji SWF świadczy ich liczebny wzrost, a także wielkość aktywów, które w latach 2002–2011 zwiększyły się niemal czterokrotnie – do 4800 mld USD w 2011 r. (tabela 4).

Tabela 4. **Aktywa SWF w latach 2003–2011**

Rok	Wielkość aktywów (w mld USD)
2002	1 238
2003	1 467
2004	1 874
2005	2 306
2006	2 988
2007	3 259
2008	4 140
2009	4 022
2010	4 400
2011	4 800

Źródło: Patrz przyp. 7.

Niewątpliwie do pomnożenia aktywów zarządzanych przez fundusze przyczyniło się podwyższenie cen surowców na rynkach światowych. Analiza wykresu pokazującego kształtowanie się tak zwanego indeksu surowcowego (Thomson Reuters/Jefferies CRB Index – TRJ/CRB¹⁰) wskazuje wyraźną tendencję wzrostową w latach 1994–2008, zaś przyspieszenie tempa nastąpiło w latach 2002–2008. Efektem globalnego kryzysu finansowego w XXI wieku był gwałtowny spadek cen surowców, trwający od lutego 2008 r. do lutego 2009 r.; ostatnio światowe rynki surowcowe powróciły

⁹ SWF Institute, <www.swfinstitute.org>, 13.03.2012.

¹⁰ Indeks surowcowy – Thomson Reuters/Jefferies CRB Index (TRJ/CRB) – jest wiodącym w skali międzynarodowej wskaźnikiem cen surowców. Przy jego wyliczaniu uwzględnia się 19 surowców o charakterze strategicznym dla gospodarki.

na drogę wzrostu, aczkolwiek obecne ceny surowców (wyrażone za pomocą *Thomson Reuters/Jefferies CRB Index*) nie osiągnęły jeszcze poziomu z 2008 r.

Wzrost znaczenia funduszy niesurowcowych

Dominującą grupę wśród SWF stanowią fundusze surowcowe. Wielkość aktywów, którymi zarządzają, przewyższa wielkość aktywów będących w posiadaniu funduszy niesurowcowych (tabela 5), jednak znaczenie tych ostatnich wyraźnie wzrasta. Podczas gdy w 2002 r. aktywa funduszy surowcowych były ponad dwukrotnie wyższe niż funduszy niesurowcowych, to w 2011 r. wielkości te okazały się bardzo zbliżone (tabela 5).

Tabela 5. Aktywa SWF w podziale na surowcowe i niesurowcowe (w mld USD)

Rok	Aktywa funduszy niesurowcowych	Aktywa funduszy surowcowych
2002	371	867
2003	498	969
2004	650	1 224
2005	776	1 530
2006	948	2 040
2007	1 173	2 086
2008	1 656	2 484
2009	1 609	2 413
2010	1 848	2 552
2011	2 130	2 670

Źródło: Patrz przyp. 7.

Inwestycje w akcje

Państwowe fundusze inwestują w różne aktywa. Największe zainteresowanie wzbudzają jednak akcje spółek notowanych na rynkach publicznych; około 85% ogółu SWF działających na świecie ma je w swych portfelach. Na drugim miejscu znajdują się instrumenty o stałym dochodzie, głównie obligacje skarbowe; posiada je 76% funduszy.

Ponad połowa państwowych funduszy inwestycyjnych inwestuje na rynku nieruchomości, dostarcza również kapitałów do funduszy *private equity*. Dokonywane są także inwestycje w projekty infrastrukturalne (dotyczy to 47% ogólnej liczby SWF działających na świecie), jak i fundusze hedgingowe. Ta ostatnia forma lokat dotyczy zaledwie 36% SWF (tabela 6).

Najczęściej obejmowane są mniejszociowe pakiety akcji. W 2010 r. średni pakiet przejmowany przez państwowe fundusze inwestycyjne wynosił 25%

Tabela 6. Udział SWF zaangażowanych w różne klasy aktywów inwestycyjnych

Aktywa	2010	2011
Akcje (notowane na rynkach publicznych)	79%	85%
Instrumenty dłużne	79%	76%
Private equity	55%	59%
Nieruchomości	51%	56%
Infrastruktura	47%	61%
Fundusze hedgingowe	37%	36%

Źródło: Patrz przyp. 7.

(w 2008 r. – 35%)¹¹. Można jednak podać przykłady (choć nieliczne) transakcji, w których udział SWF przewyższył średnie zaangażowanie funduszy. W maju 2010 r. Qatar Investment Authority (QIA) przejął 100% udziałów w słynnym londyńskim domu towarowym Harrods; inwestycja wyniosła 2,3 mld USD. Innym przykładem jest transakcja opiewająca na 2,5 mld USD¹², zrealizowana w lipcu 2010 r. przez fundusz Khazanah Nasional Bhd z Malezji, który objął 77 % udziałów w Parkway Holding Ltd. w Singapurze.

Niektóre kraje precyzyjnie określają strategię stworzonego przez siebie SWF; przykładem takiego funduszu może być Government Pension Fund – Global z Norwegii. Zgodnie z wytycznymi norweskiego Ministerstwa Finansów, strategia inwestycyjna tego funduszu przewiduje lokowanie do 60% kapitałów w akcje, 35-40% w papiery wartościowe o stałym dochodzie oraz do 5% w nieruchomości. Wszystkie inwestycje muszą być realizowane poza Norwegią¹³. W przypadku największego SWF na świecie – Abu Dhabi Investment Authority (Zjednoczone Emiraty Arabskie) określono dolne i górne granice zaangażowania w poszczególne aktywa finansowe (tabela 7). Podobnie jak w przypadku funduszu norweskiego zastrzeżono, że musi on inwestować poza terytorium Emiratów¹⁴.

Wiele państwowych funduszy inwestycyjnych nie ujawnia jednak swojej strategii inwestycyjnej, podając jedynie ogólne informacje o rodzajach aktywów, w które angażują kapitały państwowe.

Tabela 7. Wytyczne strategii inwestycyjnej Abu Dhabi Investment Authority

Rodzaj instrumentów finansowych	Zaangażowanie minimalne	Zaangażowanie maksymalne
Akcje spółek z krajów rozwiniętych	35%	45%
Akcje spółek z krajów <i>emerging markets</i>	10%	20%
Akcje małych spółek (<i>small cap equities</i>)	1%	5%
Obligacje skarbowe	10%	20%
Kredyty	5%	10%
Inwestycje alternatywne	5%	10%
Nieruchomości	5%	10%
<i>Private equity</i>	2%	8%
Infrastruktura	1%	50%
Gotówka	0%	10%

Źródło: Patrz przyp. 14.

¹¹ V. Barbay, B. Bortolotti (editors): *Braving the New World: Sovereign Wealth Fund Investment in the Uncertain Times of 2010*, Monitor Company Group, L.P., 2011, s.23, <www.monitor.com>, 10.03.2012.

¹² <www.swfinstitute.org>, 14.03.2012.

¹³ *Government Pension Fund – Global*, <www.nbim.no>, 14.03.2012.

¹⁴ Abu Dhabi Investment Authority, <www.adia.ae>, 15.03.2012.

Inwestycje bezpośrednie

W latach 2006–2009 obserwowano wzrost wartości bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) dokonywanych przez SWF. Rok 2009 zakończył się kwotą ponad 96 mld USD, co stanowiło ponad sześciokrotny wzrost w porównaniu z rokiem 2006. W latach 2010–2011 nastąpiła zmiana tendencji wzrostowej na spadkową. Wartość BIZ na koniec 2011 r. wyniosła zaledwie 59,2 mld USD (tabela 8).

Tabela 8. Wartość BIZ poczynionych przez SWF w latach 2006–2011

Rok	Wartość BIZ (w mld USD)
2006	14,5
2007	64,1
2008	86,6
2009	96,4
2010	77,8
2011	59,2

Źródło: Patrz przyp.7.

Największy napływ BIZ czynionych przez SWF w latach 2005–2011 odnotowały Stany Zjednoczone; łączna ich wartość wyniosła 76 mld USD. Kolejne miejsca zajmowały Wielka Brytania i Chiny (tabela 9).

Inwestycje w sektorze finansowym

W latach 2005–2011 sektor finansowy wzbudzał największe zainteresowanie SWF; wartość zrealizowanych w nim bezpośrednich inwestycji wyniosła aż 135 mld USD. Jest to ponad dwukrotnie więcej niż w sektorze energetycznym, który zajmuje drugie miejsce (tabela 10).

Tabela 9. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne SWF w latach 2005–2011 (klasyfikacja według krajów beneficjentów)

Kraj	Wartość BIZ (w mld USD)
Stany Zjednoczone	76
Wielka Brytania	68
Chiny	38
Francja	28
Szwajcaria	27
Niemcy	26
Katar	15
Inne	121

Źródło: Patrz przyp.7.

Tabela 10. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne SWF w latach 2005–2011 (klasyfikacja według sektorów)

Sektor	Wartość BIZ (w mld USD)
Sektor finansowy	135
Sektor energetyczny	52
Sektor nieruchomości	50
Infrastruktura	45
Przemysł	32
Materiały	26
Telekomunikacja	22
Technologia informacyjna	11

Źródło: Patrz przyp.7.

Mimo wiodącej pozycji sektora finansowego w wymienionym okresie, lata 2009 i 2010 przyniosły wyraźny spadek zaintereso-

sowania tym sektorem. W 2010 r. wartość BIZ wyniosła tu zaledwie 20 mld USD, podczas gdy dwa lata wcześniej (tj. w 2008 r.) były to 82 mld USD. Według wstępnych danych za 2011 r., wielkość ta spadła do 14 mld USD¹⁵. Państwowe fundusze najchętniej inwestują w banki; corocznie trafia do nich ponad 50% wartości BIZ (w 2008 r. aż 77%, w 2009 – 59%, w 2010 – 67%)¹⁶.

Rynki wschodzące jako obszar inwestycji

Globalny kryzys finansowy przyczynił się do istotnych zmian zainteresowania poszczególnymi obszarami geograficznymi. W latach 2005–2009 ponad 50% inwestycji lokowano corocznie w krajach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), w 2010 r. zaledwie 42%, natomiast większość (tj. 58%) kierowano do krajów o statusie rynków wschodzących (tabela 11). W 2010 r. SWF zainteresowały się szczególnie Brazylią, Rosją i Indiami, w których zainwestowano więcej kapitałów niż kiedykolwiek wcześniej.

Wartość pojedynczych transakcji

Analiza danych statystycznych w zakresie łącznej wartości oraz liczby rocznych transakcji zawartych przez SWF w poszczególnych latach 2000–2010, przedstawionych przez Monitor Company Group¹⁷, pozwala stwierdzić, że w 2010 r. nastąpiła wyraźna zmiana wielkości pojedynczych transakcji. Od 2005 r. ich średnia wartość stale rosła, zaś w 2009 r. i 2010 r. znacząco spadła.

Oznacza to, że państwowe fundusze inwestycyjne w 2010 r. przeprowadziły więcej transakcji niż w 2009 r., lecz o mniejszej wartości (rysunek 1, s. 96).

Tabela 11. **Obszary inwestowania przez SWF w latach 2000–2010 (w podziale na kraje OECD oraz tzw. rynki wschodzące)**

Rok	Kraje OECD (w %)	Kraje <i>emerging markets</i> (w %)
2000	46	54
2001	10	90
2002	27	73
2003	13	87
2004	31	69
2005	51	49
2006	58	42
2007	56	44
2008	64	36
2009	61	39
2010	42	58

Źródło: Patrz przyp. 7.

Transparentność funduszy inwestycyjnych

Jednym z zarzutów odnoszących się do funkcjonowania państwowych funduszy inwestycyjnych na globalnym rynku finansowym jest brak przejrzystości ich dzia-

¹⁵ Patrz przyp. 7.

¹⁶ Jw.

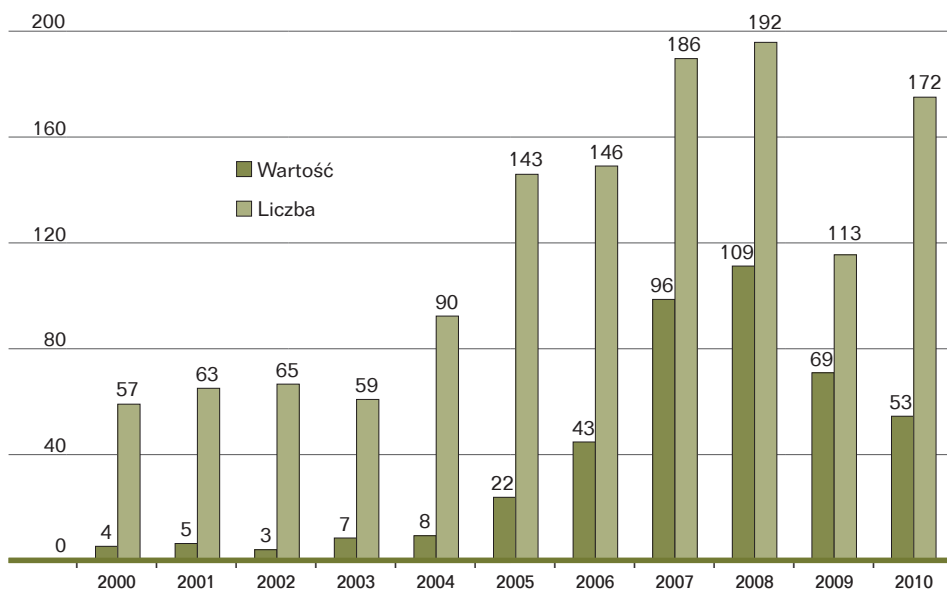
¹⁷ V. Barbay, B. Bortolotti (editors): *Braving the New World...* op. cit., s.7.

łania. W przeciwieństwie do klasycznych funduszy inwestycyjnych czy funduszy emerytalnych, nie są one poddane stałemu obowiązkowi sprawozdawczemu. Wzbudzają zatem wiele kontrowersji, głównie z uwagi na brak jasności celów (obawy dotyczą potencjalnej możliwości realizacji przez SWF celów politycznych, a nie ekonomicznych).

Ażeby uwiarygodnić ich działalność, w 2008 r., z inicjatywy Międzynarodowego Funduszu Walutowego została powołana Międzynarodowa Grupa Robocza do spraw Państwowych Funduszy Majątkowych (International Working Group of

Sovereign Wealth Funds – IWG). W jej skład weszły organizacje międzynarodowe, OECD, Bank Światowy, jak również 26 krajów, które utworzyły SWF. W październiku 2008 r. IWG opracowała specjalne wytyczne – zwane zasadami Santiago. Spotkały się one z poparciem MFW, OECD oraz Komisji Europejskiej. Składają się na nie 24 reguły postępowania, które powinny być przestrzegane przez SWF i tworzące je kraje. Dotyczą ram prawnych i celów funduszy, polityki inwestycyjnej oraz zarządzania ryzykiem. Mówią o konieczności publicznego systematycznego przedstawiania sprawoz-

Rysunek 1. Liczba rocznych transakcji SWF w latach 2000–2010 i ich wartość (w mld USD)*



* Na podstawie danych z 30 SWF monitorowanych przez Monitor Company Group, L.P.

Źródło: Patrz przyp. 17.

dań z działalności, jak też postępowania zgodnie z wymaganiami informacyjnymi kraju goszczącego¹⁸. W kwietniu 2009 r., w Kuwejcie, utworzono Międzynarodowe Forum SWF (International Forum of Sovereign Wealth Funds), mające działać na rzecz wdrażania zasad Santiago. W skład Forum wchodzi grupa SWF, które zgłosiły chęć zwiększenia swej przejrzystości (członkowie Forum spotykają się co najmniej raz w roku).

Zasady Santiago przyczyniły się do uwiarygodnienia niektórych funduszy, głównie pochodzących z Irlandii, Stanów Zjednoczonych, Norwegii, Singapuru, Zjednoczonych Emiratów Arabskich. (Przykładem funduszy o dużej przejrzystości działania są: Australian Future Fund, Norway Government Pension Fund, Ireland National Pension Reserve Fund czy New Zealand Superannuation Fund). Fundusze te publikują sprawozdania dotyczące swych aktywów, ujawniają też informacje o strategii działania. Można zatem mówić o wzroście transparentności rynku SWF, choć nie dotyczy to wszystkich funduszy, gdyż wiele z nich (np. Oil Stabilization Fund – Iran, Libyan Investment Authority, Future Generations Reserve Fund – Bahrajn, Pula Fund – Botswana) nie stosuje się do ustalonych zaleceń międzynarodowych. Dodatkowym utrudnieniem we wdrażaniu zasad Santiago jest to, że nie ustanowiono żadnego podmiotu, który miałby je egzekwować, a ich przyjęcie przez poszczególne kraje jest całkowicie dobrowolne. Zwiększenie przejrzystości działania SWF warunkuje wzrost zaufania do tych instytucji w skali międzynarodowej i tym samym zmniejsza ryzyko wprowadzania praktyk protekcyjnych przez kraje, które są beneficjentami funduszy¹⁹.

zanie przejrzystości działania SWF warunkuje wzrost zaufania do tych instytucji w skali międzynarodowej i tym samym zmniejsza ryzyko wprowadzania praktyk protekcyjnych przez kraje, które są beneficjentami funduszy¹⁹.

Rola SWF w globalnej gospodarce

Państwowe fundusze inwestycyjne mają coraz większe znaczenie na światowym rynku finansowym, a także wśród globalnych inwestorów instytucjonalnych. Choć aktywa, jakimi zarządzają, są dużo mniejsze niż aktywa będące w dyspozycji funduszy emerytalnych, ubezpieczeniowych czy tradycyjnych funduszy inwestycyjnych (tabela 5, s. 92), to jednak obserwuje się wyraźny, systematyczny ich wzrost; w latach 2007–2011 niemal 30-procentowy. Udział aktywów zarządzanych przez SWF w łącznych aktywach, jakimi dysponują instytucjonalni inwestorzy globalni zwiększył się z 4,1% w 2007 r. do 5,5% w 2011 r. (tabela 12, s. 98).

Podsumowanie

W ciągu ostatnich kilkunastu lat nastąpił dynamiczny rozwój rynku SWF. Powstało wiele nowych funduszy, wielokrotnie wzrosła łączna wartość zarządzanych przez nie aktywów. Odnotowano duże zainteresowanie inwestycjami w akcje na rynku publicznym, jak też inwestycjami bezpośrednimi, głównie w sektorze finansowym. Globalny kryzys finansowy wpłynął jednak na zmianę niektórych tendencji:

¹⁸ *Sovereign Wealth Funds. General Accepted Principles and Practices „Santiago Principles”*, International Working Group of Sovereign Wealth Funds, October 2008, <www.iwg-swf.org>, 15.03.2012.

¹⁹ Por. W. Pełka: *Funkcjonowanie państwowych funduszy inwestycyjnych*, „Kontrola Państwowa” nr 1/2011.

Tabela 12. Wielkość aktywów, którymi zarządzają instytucjonalni inwestorzy globalni w latach 2007–2011 (w bln USD)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011
Fundusze emerytalne	28,5	25,0	29,5	31,1	30,0
Fundusze ubezpieczeniowe	19,1	17,0	20,0	21,6	24,5
Klasyczne fundusze inwestycyjne	27,3	22,0	23,0	24,7	23,5
SWF	3,3	3,9	3,8	4,2	4,8
Fundusze <i>private equity</i>	0,8	0,7	2,6	2,6	2,6
Fundusze hedgingowe	1,9	1,7	1,6	1,8	1,8
Łącznie	80,9	70,3	80,5	86,0	87,2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportów TheCityUK z lat 2008–2012 dotyczących SWF, raporty dostępne na stronie <www.thecityuk.com>, 1.03.2012.

SWF ograniczyły inwestycje bezpośrednie, a także w sektorze finansowym. Niewątpliwie efektem kryzysu jest również wzrost znaczenia rynków wschodzących jako docelowego obszaru inwestycji. Można sądzić, że zmiany kierunków inwestowania są przejściowe i w przyszłości nastąpi ich odwrócenie. Trwałe może okazać się natomiast docenienie rynków wschodzących, ponieważ skutecznie dywersyfikują one ryzyko inwestycyjne.

Dynamiczny rozwój rynku SWF implikuje szereg pytań o ich wpływ na gospodarkę światową, również w kontekście przewidywania skutków globalnego kryzysu finansowego. Jednoznaczna ocena jest jednak niemożliwa do przeprowadzenia.

Istotnym plusem dla gospodarki światowej wynikającym z działania SWF jest zwiększanie dostępu różnych podmiotów

gospodarczych do kapitału długoterminowego. Fundusze inwestycyjne (obok funduszy emerytalnych czy ubezpieczeniowych) należą do nielicznych dostawców tego typu kapitału. Możliwość korzystania z niego umożliwia i zachęca podmioty gospodarcze do inwestowania w projekty innowacyjne, co bez wątpienia służy rozwojowi gospodarki światowej²⁰. Jednym z odbiorców kapitału oferowanego przez SWF są fundusze *private equity* (PE), specjalizujące się w inwestowaniu w przedsiębiorstwa o dużym potencjale rozwoju (często są to przedsiębiorstwa małe lub klasyfikowane jako średnie). Państwowe fundusze inwestycyjne dostarczają środki do funduszy PE (na podstawie dwustronnych umów), a te z kolei inwestują je w przedsiębiorstwa. Inwestycje funduszy PE polegają na nabywaniu nowo emitowa-

²⁰ *Measurement, Governance and Long-Term Investing*, World Economic Forum, March 2012, s. 4.

nych akcji czy udziałów przedsiębiorstw. Nowy zastrzyk pieniędzy pozwala na rozwój przedsiębiorstw i zapewnienie stałych, często wysokich zysków w przyszłości. Rola funduszy PE nie sprowadza się jednak tylko do dostarczenia kapitału, jest to także aktywne wspieranie rozwoju wybranych przedsiębiorstw przez uczestniczenie w ich zarządzaniu. Fundusze PE podejmują się inwestycji w przedsiębiorstwa obciążone ryzykiem, które nie są w stanie uzyskać kredytów bankowych. Z danych statystycznych za 2011 r. (tabela 6, s. 92) wynika, że aż 59% SWF inwestowało w fundusze PE, głównie w te specjalizujące się w inwestycjach w przedsiębiorstwa będące na wczesnych etapach rozwoju (tzw. fundusze *venture capital*)²¹. Jeden z największych na świecie – Kuwait Investment Authority – powierzył 10% swego kapitału funduszom PE (tj. ok. 30 mld USD)²².

Obok pozytywnych aspektów rozwoju rynku SWF daje się także zauważyć pewien niepokój, dotyczący głównie motywacji decyzji inwestycyjnych, jak również ich wpływu na stabilność globalnych rynków finansowych. Istnieją opinie, że SWF mogą kierować się powodami politycznymi (np. dążeniem do przejęcia kontrolnego pakietu akcji w spółkach o strategicznym znaczeniu dla beneficjenta inwestycji), a nie ekonomicznymi. Wielu ekonomistów podkreśla, że mała przejrzystość rynku i brak jednolitych reguł działania mogą przyczynić się do zachwiania stabilności globalnego rynku finansowego. Badania konkretnych przykładów aktywności inwestycyjnej SWF²³ nie potwierdzają jednak tych obaw.

Krytyka braku transparentności rynku SWF nasiliła się w okresie globalnego kryzysu finansowego, gdy okazało się, że fundusze te kupują akcje dużych firm zachodnich (m.in.: Citigroup, Merrill Lynch, Morgan Stanley, Barclays PLC, Credit Suisse, UBS). Pojawiły się pytania o wpływ nowych współwłaścicieli (którymi są: Zjednoczone Emiraty Arabskie, Singapur, Kuwejt, Korea Południowa, Katar, Chiny, Arabia Saudyjska) na zarządzanie tymi instytucjami, jak również o oddziaływanie SWF na funkcjonowanie globalnych rynków finansowych. Wnioski z analizy danych statystycznych dotyczących wielkości udziału nowych właścicieli w kapitale akcyjnym firm zachodnich nie wywołują na razie zaniepokojenia, gdyż nie przekracza on 10% (tabela 13, s. 100).

Obawy względem SWF dotyczą zatem możliwych kierunków rozwoju sytuacji w przyszłości, a zwłaszcza ewentualności zwiększania udziału funduszy w kapitale akcyjnym spółek amerykańskich czy europejskich. Pojawia się tu bowiem ryzyko, że przedsiębiorstwa z krajów demokratycznych, działające na zasadach rynkowych, zostaną przejęte przez kraje azjatyckie i kraje Bliskiego Wschodu (głównie Chiny i Zjednoczone Emiraty

²¹ Patrz przyp. 20.

²² M. Miller: *Sovereign Wealth Funds Return*, The Deal Magazine, 4.05.2012, <www.thedeal.com>, 15.07.2012.

²³ Zob. T. Sun, H. Hesse: *Sovereign Wealth Funds and Financial Stability. An Event Study Analysis*, IMF Working Paper (WP/09/239), 2009 r. oraz B. Bortolotti (i in.), *Sovereign Wealth Funds Investment Patterns and Performance*, Nota di Lavoro, Fondazione ENI Enrico Mattei, Mediolan 2009.

Tabela 13. Inwestycje SWF w zachodnie instytucje finansowe w 2008 r.

Firma	Inwestor	% udziału	Wartość inwestycji (w mld USD)
Citigroup	Abu Dhabi Investment Authority	4,9	7,5
Citigroup	Government of Singapore Investment Corp.	3,7	6,88
Citigroup	Kuwait Investment Authority	1,6	3,0
Merill Lynch	Kuwait Investment Authority	3,0	2,0
Merill Lynch	Korean Investment Corp.	3,0	2,0
Merill Lynch	Temasek Holding	9,4	4,4
Morgan Stanley	China Investment Corp.	9,9	5,0
Barclays PLC	Temasek Holding	1,8	2,0
Credit Suisse	Qatar Investment Authority	1,0	0,6
UBS	Government of Singapore Investment Corp.	9,8	9,75
UBS	Saudi Arabian Monetary Agency	2,0	1,8

Źródło: SWF Institute [za:] P. Orłowski: *Strasznymi inwestorzy*, <www.psz.pl>, 18.07.2012.

Arabskie, które dysponują największymi aktywami ulokowanymi w SWF). Przejęcia te wpłynęłyby negatywnie na funkcjonowanie przedsiębiorstw, które zostałyby podporządkowane interesom krajów przejmujących. Urzeczywistnienie tego, choć jest możliwe (z uwagi na brak jakichkolwiek ograniczeń w nabywaniu akcji przedsiębiorstw przez SWF), jest jednak mało prawdopodobne. Kraje będące właścicielami SWF wyraźnie skupiają się bowiem na chęci pomnożenia kapitału będącego w ich posiadaniu, a nie na interesach politycznych. Co więcej, dotychczasowe działania SWF można ocenić pozytywnie,

bowiem w czasie globalnego kryzysu wsparły finansowo instytucje, które wyraźnie potrzebowały pomocy.

Z uwagi na to, że fundusze inwestycyjne są źródłem ogromnego kapitału, mogą przyczynić się do przezwyciężania negatywnych skutków globalnego kryzysu finansowego. Szczególnie istotne byłyby bezpośrednie inwestycje w krajach europejskich borykających się z kryzysem zadłużenia (Grecja, Portugalia, Włochy, Hiszpania, Irlandia), gdyż mogłyby zaowocować pobudzeniem wzrostu gospodarczego. Wiele państw zgłasza zainteresowanie inwestycjami SWF (m.in. Hiszpania, Włochy²⁴),

²⁴ M. Obroniecki: *Tytani rynków finansowych będą inwestować w Polsce*, <www.obserwatorfinansowy.pl>.

jest wśród nich także Polska. W marcu 2012 r. Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych (PAIiIZ) podpisała umowę z China Investment Corporation (CIC) dotyczącą współpracy, zobowiązując się do szukania w Polsce projektów, w które CIC mogłaby się zaangażować²⁵.

Dynamiczny rozwój państwowych funduszy inwestycyjnych jest niezaprzeczalny. Na globalnym rynku finansowym pojawili się nowi, silni gracze, którzy dysponują ogromnymi kapitałami. Jak dotychczas, nie obserwuje się ich negatywnego

oddziaływania na ten rynek, jednak nie ma pewności, czy sytuacja w przyszłości się nie zmieni. Wydaje się zatem, że niezbędne jest podejmowanie działań na skalę międzynarodową, które skutecznie doprowadziłyby do zwiększenia przejrzystości tego rynku.

dr MAŁGORZATA MIKITA,
Uczelnia Łazarskiego w Warszawie,
Katedra Finansów i Bankowości

²⁵ Patrz przyp. 24.

Współpraca międzynarodowa

Doroczne zebranie Komitetu Kontaktowego

Najwyższe organy kontroli Unii wobec kryzysu finansowego

Pod koniec października 2012 r. odbyło się w Estoril (Portugalia) zebranie Komitetu Kontaktowego prezesów najwyższych organów kontroli (NOK) państw członkowskich Unii Europejskiej oraz Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. W tym roku uczestnicy skoncentrowali uwagę na zadaniach NOK związanych z przygotowywaniem kolejnego okresu finansowania w UE, działaniach podejmowanych w Unii wobec kryzysu finansowego i gospodarczego, na doświadczeniach w kontrolach tego obszaru, a także standardach rachunkowości publicznej.

EWA MIĘKINA

W zebraniu uczestniczyli prezesi 27 najwyższych organów kontroli UE, Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO), prezesi NOK z 5 państw kandydujących

i potencjalnie kandydujących do Unii, a także przedstawiciele Inicjatywy INTOSAI ds. Rozwoju (wspierającej rozwój technik kontrolnych) oraz SIGMA (projektu realizowanego przez Komisję Europejską i Organizację Współpracy Gospodarczej

i Rozwoju – OECD)¹. Gośćmi specjalnymi byli Algirdas Šemeta – komisarz UE ds. podatków i unii celnej, audytu i zwalczania nadużyć finansowych oraz Carlos da Silva Costa – prezes Banku Portugalii.

Wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020

Zebranie rozpoczęło seminarium na temat wyzwań, jakie mogą pojawić się dla NOK w związku z nowym okresem finansowania w Unii Europejskiej. Unijny komisarz – Algirdas Šemeta omówił przygotowania do opracowania „Wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020”, które, po przedstawieniu propozycji przez Komisję Europejską, są obecnie przedmiotem dyskusji na forum Rady i Parlamentu Europejskiego². Gość specjalny zwrócił uwagę na znaczenie nowego rozporządzenia finansowego (wejdzie w życie z początkiem 2013 r.), gdyż wzmocni ono rozliczalność państw członkowskich; przewiduje się przedkładanie Komisji oświadczeń w sprawie zarządzania (*management declarations*), dotyczących wykorzystania środków unijnych (tak jak ma to miejsce w odniesieniu do polityki rolnej), wraz (opcjonalnie) z niezależną opinią audytora. Choć o wyborze konkretnego organu kontrolnego, który sporządzi taką opinię, będą decydowały państwa członkowskie, to komisarz UE wyraził nadzieję, że będą to najwyższe

organy kontroli. Rozporządzenie szczególnie zaleca uproszczenie zasad i procedur legislacyjnych, aby zmniejszyć ryzyko błędów popełnianych przez końcowych odbiorców środków unijnych. W związku z tym, że dwie trzecie błędów w wykorzystywaniu funduszy strukturalnych polega na naruszeniu norm prawa krajowego, uproszczenie przepisów powinno – zdaniem mówcy – dotyczyć również prawa krajowego.

Podczas dyskusji nad wyzwaniami stojącymi przed NOK wobec konieczności sporządzenia wieloletnich ram finansowych, Luigi Giampaolino – prezes Trybunału Obrachunkowego Włoch, przedstawił skutki, jakie dla państw członkowskich strefy euro niesie traktat fiskalny i Europejski Mechanizm Stabilności (ESM). „Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczo-walutowej” (zwany potocznie paktem fiskalnym) podpisano w marcu 2012 r. 25 państw członkowskich UE (oprócz Czech i Wielkiej Brytanii); jego zadaniem jest przeciwdziałanie ewentualnemu kryzysowi. Z kolei zadaniem Europejskiego Mechanizmu Stabilności jest uniemożliwienie rozprzestrzeniania się kryzysu w strefie euro, jeśli już pojawi się w którymś z państw członkowskich³. Prezes L. Giampaolino omówił szczegółowo kwestie związane z utworzeniem we Włoszech (na mocy

¹ Na temat poprzedniego zebrania Komitetu Kontaktowego zob. E. Miękina: *Zebranie Komitetu Kontaktowego*, „Kontrola Państwowa” nr 6/2011.

² Wieloletnie ramy finansowe określają kwoty rocznych pułapów środków na zobowiązania i płatności, zawierają także wszelkie inne postanowienia wymagane do prawidłowego prowadzenia rocznej procedury budżetowej w Unii Europejskiej.

³ Więcej na ten temat patrz: E. Miękina: *Europejski Mechanizm Stabilności – nowe rozwiązania dla strefy euro*, „Kontrola Państwowa” nr 5/2012.

ustawy konstytucyjnej przyjętej w tym roku) Rady Fiskalnej, która otrzymała kompetencje częściowo nakładające się na zakres działania włoskiego NOK. Relacje między tymi dwiema instytucjami ma wyjaśnić zasada „równowagi budżetowej”, zapisana w ustawie.

Rada Fiskalna działa również na Węgrzech; z jej charakterystyką zapoznał zebranych László Domokos – prezes Państwowej Izby Obrachunkowej Węgier. Zadaniem Rady jest dopilnowanie przestrzegania zasad budżetowych zapisanych w konstytucji. Składa się ona z trzech członków: przewodniczącego (musi to być ekonomista o znacznym doświadczeniu zawodowym) mianowanego przez prezydenta Węgier na okres 6 lat oraz dwóch członków *ex officio*: prezesa Narodowego Banku Węgier i prezesa węgierskiej Państwowej Izby Obrachunkowej; Rada korzysta z pracy ekspertów i pracowników tych dwóch instytucji, nie zatrudnia bowiem własnego personelu⁴.

Po wystąpieniach na temat nowego okresu finansowania rozpatrzono propozycję Josefa Mosera – prezesa Izby Obrachunkowej Austrii, aby Komitet Kontaktowy (dalej Komitet lub KK) powołał „forum dyskusyjne” do wypracowania wspólnej opinii w sprawie nowych zadań i roli NOK w świetle niedawnych wydarzeń w UE związanych z kryzysem gospodarczym i finansowym. Szef austriackiego NOK zaproponował również, aby przekazać instytucjom unijnym stanowisko Komitetu, by zasięgały opinii KK w sprawach kontroli środków publicznych, zwłaszcza przy tworzeniu nowych rozwiązań prawnych. Po in-

spirującej dyskusji Komitet powołał grupę zadaniową, która opracuje projekt wspólnego stanowiska szefów NOK UE oraz ETO, dotyczącego roli i zadań NOK wobec ich ewentualnego udziału w przyszłych procesach legislacyjnych i przedstawi je na nadzwyczajnym zebraniu KK w maju 2013 r. w Luksemburgu. Uchwała przyjęta przez KK w tej sprawie nawiązuje – w kontekście ewentualnej roli NOK – do propozycji wydawania opinii audytorskich o krajowych oświadczeniach w sprawie zarządzania, przeprowadzania przez NOK kontroli zadłużenia jednostek publicznych, a także dochodzeń Eurostat prowadzonych w związku z manipulowaniem danymi statystycznymi.

Działania antykryzysowe

Druga sesja zebrania poświęcona była działaniom, jakie podjęto w Unii Europejskiej w odpowiedzi na kryzys finansowy oraz doświadczeniom NOK w kontrolach z tego obszaru. W tym punkcie obrad Jacek Jezierski – prezes NIK i Lone Strøm – audytor generalna Danii omówili działalność grupy zadaniowej do spraw zbadania możliwości współdziałania NOK z Eurostat i krajowymi instytucjami statystycznymi oraz uchwałę KK, będącą rezultatem jej rocznych prac. W uchwale podkreśla się, że mimo różnic między zainteresowanymi instytucjami pod względem uprawnień, obowiązków i kompetencji, istnieje wspólny cel, którym jest dobre zarządzanie publiczne, a NOK mogą odegrać ważną rolę w zapewnianiu jakości statystyki sektora instytucji rządowych i samorządowych,

⁴ Więcej na ten temat patrz: J. Mazur: *Nowe praktyki w organach kontroli*, „Kontrola Państwowa” nr 5/2012.

między innymi przez prowadzenie kontroli prawidłowości danych źródłowych.

Podczas tej sesji Horst Erb – wiceprezes niemieckiej Federalnej Izby Obrachunkowej zapoznał uczestników zebrania ze stanem prac związanych z inicjatywą NOK strefy euro dotyczącą uwzględnienia kontroli zewnętrznej NOK w przepisach Europejskiego Mechanizmu Stabilności (ESM). W pierwszej wersji Traktatu o utworzeniu EMS z lipca 2011 r. nie przewidziano udziału NOK w kontroli jego działalności. W związku z tym Komitet Kontaktowy, na zebraniu w październiku 2011 r., poparł apel najwyższych organów kontroli krajów strefy euro o podjęcie działań na rzecz zapewnienia kontroli zewnętrznej Mechanizmu i uwzględnienia roli NOK w przepisach EMS w tym zakresie. Działania najwyższych organów kontroli, pod przewodnictwem niemieckiej Federalnej Izby Obrachunkowej, zostały uwieńczone sukcesem i ich propozycje uwzględniono w projekcie przepisów wewnętrznych Traktatu o utworzeniu EMS. Traktat wszedł w życie 27 września 2012 r.

O wpływie kryzysu finansowego na standardy rachunkowości, a także przydatności zasad „Międzynarodowych standardów rachunkowości sektora publicznego” (IPSAS⁵) dla państw członkowskich UE mówił Didier Migaud – szef francuskiego Trybunału Obrachunkowego. Zwrócił uwagę na to, że choć to nie NOK są odpowiedzialne za tworzenie ram rachunkowości publicznej, to powinny promować takie

standardy, które lepiej odpowiadałyby potrzebom użytkowników (należy pamiętać o tym, że instytucje publiczne nie mogą bezpośrednio stosować IPSAS). W tej sprawie KK przyjął uchwałę, w której wyraził opinię, że NOK powinny wnieść profesjonalny wkład do dyskusji na temat standardów rachunkowości sektora publicznego w UE (dlatego wiosną 2013 r. odbędzie się we Francji seminarium na ten temat).

Kees Vendrik – wiceprezes Powszechnej Izby Obrachunkowej Holandii przedstawił wyniki pilotażowego badania uprawnień do kontroli i dostępu NOK do głównych organów nadzoru finansowego nad sektorem bankowym, przeprowadzonego przez grupę roboczą KK powołaną do wskazania sytuacji, w których nowe regulacje zarządzania gospodarczego UE nie zapewniają prowadzenia kontroli przez najwyższe organy kontroli. Spośród trzynastu NOK⁶, które zaprezentowały swoje doświadczenia w tym zakresie, sześć nie ma uprawnień do kontroli działalności głównego organu nadzoru nad rynkiem finansowym (są to najwyższe organy kontroli Estonii, Finlandii, Litwy, Łotwy, Portugalii i Włoch). Z pozostałych siedmiu, mających takie uprawnienia, pięć posiada pełny dostęp do żądanych dokumentów (choć w swoich sprawozdaniach nie mogą ujawniać informacji poufnych), a pozostałe dwa mają albo częściowy dostęp (tak jak Najwyższa Izba Kontroli), albo jest on tylko teoretyczny (holenderski NOK).

W części podsumowującej obie sesje zebrania gość specjalny Carlos da Silva Costa

⁵ Ang. *International Public Sector Accounting Standards*

⁶ Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Holandia, Litwa, Łotwa, Niemcy, Polska, Portugalia, Szwecja, Włochy i Europejski Trybunał Obrachunkowy.

– prezes Banku Centralnego Portugalii zapoznał uczestników zebrania z działaniami podejmowanymi przez Unię Europejską w odpowiedzi na kryzys finansowy. Przedstawił dotychczasowy model zarządzania w strefie euro i cztery filary tego systemu. Są to: klauzula *no bail out* (żadne państwo członkowskie nie może przejąć długów innego); *no default* (brak mechanizmu restrukturyzacji długów); *no exit* (nie przewidziano możliwości opuszczenia strefy euro); suwerenność podatkowa państw członkowskich (państwa członkowskie są odpowiedzialne za politykę fiskalną, która wszak podlega wspólnym zasadom i procedurom na poziomie unijnym). Prezes zwrócił uwagę zebranych na brak jednego ważnego elementu w tym zestawie, a mianowicie: unii bankowej⁷ oraz fakt, że powyższy model nie był do końca sprawnie wdrażany. Kryzys finansowy wymusił jednak na Unii podjęcie kolejnych ważnych kroków na drodze do zreformowania ram nadzoru nad rynkiem finansowym i zarządzania gospodarczego. Są to między innymi: „sześciopak”, czyli sześć aktów legislacyjnych, które weszły w życie w grudniu 2011 r. i których celem jest wzmocnienie zarządzania gospodarczego w UE, a szczególnie w strefie euro (przewiduje się wprowadzenie kar finan-

sowych dla państw strefy, które nie będą przestrzegały zaleceń dotyczących polityki budżetowej i zwalczania nierównowagi gospodarczej), wspomniany wcześniej pakt fiskalny, a także „dwupak” (są to dwa dodatkowe rozporządzenia, zaproponowane w listopadzie 2011 r. przez Komisję Europejską w celu dalszego wzmocnienia nadzoru nad strefą euro)⁸. Jednym z działań antykryzysowych, wspomnianych przez mówcę, jest również proces tworzenia rad fiskalnych, które odgrywają istotną rolę w promowaniu dyscypliny fiskalnej (na początku br. powstała Rada Fiskalna Portugalii).

Współpraca i nowe inicjatywy

Inguna Sudraba – audytor generalna Urzędu Kontroli Państwowej Łotwy omówiła raport podsumowujący dobre praktyki i zalecenia dla kontroli nadzoru właścicielskiego w spółkach państwowych i komunalnych. Raport powstał na podstawie odpowiedzi na ankietę, udzielonych przez 21 najwyższych organów kontroli UE.

Przedstawicielka Państwowej Izby Obrachunkowej Węgier zaprezentowała wyniki seminarium na temat doświadczeń uzyskanych podczas zamykania okresu programowania 2000–2006, które odbyło się w Budapeszcie we wrześniu br. Seminarium

⁷ Komisja Europejska zaproponowała utworzenie unii bankowej, aby wzmocnić regulacje sektora bankowego. Pierwszym elementem ma być nadzór bankowy dla strefy euro (tzw. *Single Banking Supervisory Mechanism*), w którym główną rolę będzie odgrywał Europejski Bank Centralny (umożliwia to art. 127 ust. 6 Traktatu o funkcjonowaniu UE, dotyczący możliwości rozszerzenia kompetencji EBC). Na spotkaniu w czerwcu br. Rada Europejska podjęła decyzję o zainicjowaniu procesu tworzenia tego mechanizmu; nie wymaga on zmiany traktatu i powinien wejść w życie w styczniu 2013 r. Kolejnymi elementami unii bankowej miałyby być: europejski system gwarancji depozytów (*deposit-guarantee schemes*) i europejski system rozwiązywania problemów banku w kryzysie (*resolution fund*). Przyjęta przez KK na tegorocznym zebraniu uchwała w sprawie wyników badania dostępu NOK do głównych organów nadzoru finansowego w państwach UE wzywa NOK do monitorowania działań unijnych dotyczących m.in. unii bankowej.

⁸ Negocjacje z Radą i Parlamentem Europejskim nt. „dwupaku” zakończą się prawdopodobnie w tym roku.

cieszyło się dużym zainteresowaniem NOK (wzięła w nim udział również przedstawicielka NIK), gdyż zamykanie programów współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych i środków krajowych stanowi duże wyzwanie dla wszystkich państw członkowskich UE, a zwłaszcza uczestniczących w tym procesie po raz pierwszy⁹.

Podczas dyskusji nad nowymi inicjatywami Komitetu Kontaktowego na 2013 r. łącznik Trybunału Obrachunkowego Włoch omówił propozycję swojego urzędu dotyczącą przeprowadzenia ankiety na temat prognoz wydatków w państwach UE. Są to tzw. *spending reviews*, których celem jest ograniczanie wydatków przez eliminację ich nieekonomicznych komponentów zamiast przeprowadzania ogólnych cięć w wydatkach. Najlepsze praktyki oraz wyniki ankiety zostaną przedstawione na kolejnym zebraniu KK.

Kontrole NOK dotyczące spraw związanych z UE

Informacje o wynikach kontroli monitorowania ryzyka, które może mieć wpływ na wydatki budżetu Holandii w kolejnych latach, przedstawił wiceprezes holenderskiego NOK. Instytucja ta zarekomendowała ministrowi finansów systematyczne i obszerne monitorowanie ryzyka, ocenę skuteczności gwarancji rządowych i opracowanie strategii, które by je zmniejszyły, a także informowanie parlamentu holenderskiego o powyższych działaniach.

Z kolei audytor generalna Danii omówiła wstępne wyniki kontroli koordynowanej systemów handlu uprawnieniami do emisji

dwutlenku węgla. W kontroli tej, koordynowanej przez NOK Norwegii i Danii, biorą udział również przedstawiciele NOK Finlandii, Łotwy, Litwy i Najwyższej Izby Kontroli. Raport końcowy ma być gotowy w grudniu bieżącego roku.

Informacje o pozostałych sprawach

W końcowej części zebrania prezes austriackiej Izby Obrachunkowej przedstawił działania Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI), które doprowadziły do uchwalenia 22 grudnia 2011 r. przez Zgromadzenie Narodowe ONZ rezolucji w sprawie niezależności NOK („Promowanie wydajności, rozliczalności, skuteczności i przejrzystości administracji publicznej przez wzmocnienie najwyższych organów kontroli”). Dokument ten jest niezwykle ważnym krokiem na drodze do propagowania niezależności NOK, które – jak zapisano – „mogą wypełniać swoje zadania obiektywnie i skutecznie tylko wtedy, gdy pozostają niezależne od jednostki kontrolowanej i są chronione przed wpływami zewnętrznymi”¹⁰.

Kolejne zebranie Komitetu (oprócz nadzwyczajnego spotkania w maju 2013 r.) zaplanowano na październik 2013 r. w Wilnie. Do tego czasu przewodniczącą KK będzie Giedrė Švedienė – audytor generalna Litwy.

EWA MIĘKINA,
Departament Strategii NIK

⁹ Materiały z seminarium dostępne są na stronie węgierskiego NOK < www.asz.hu >.

¹⁰ Zob. <http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/0_news/2012/UN_Resolution_A_66_209_E.pdf>.

NIK audytorem zewnętrznym CERN

Audyt w Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych

Zbadanie rocznych sprawozdań finansowych Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych (CERN) oraz odrębnych sprawozdań funduszu emerytalnego będzie głównym zadaniem Najwyższej Izby Kontroli. Audyt przeprowadzi sześciuosobowy zespół pracowników Izby.

PRZEMYSŁAW DOWGIAŁO

W czerwcu 2012 r. Najwyższa Izba Kontroli została wybrana do pełnienia funkcji audytora zewnętrznego Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych (CERN) w Genewie. Wybór nastąpił w wyniku oceny ofert złożonych przez NIK i trzy inne najwyższe organy kontroli (NOK) oraz głosowania na forum Rady CERN. Kontrkandydatami Polski były NOK Hiszpanii, Norwegii i Szwajcarii. NIK będzie sprawowała tę funkcję w latach 2013–2015 (z możliwością przedłużenia kadencji na kolejne dwa lata), zastępując najwyższy organ kontroli Włoch. Jest to niezwykle prestiżowe zadanie dla Najwyższej Izby Kontroli – pierwszy audyt w instytucji międzynarodowej.

Europejska Organizacja Badań Jądrowych (fr. *Organisation Européenne pour la Recherche Nucléaire* – CERN) jest ośrodkiem naukowo-badawczym, położonym

na północno-zachodnich przedmieściach Genewy, na granicy Szwajcarii i Francji. Powstała w 1954 r. i obecnie zrzesza 20 państw; Polska w 1991 r. została jej pełnoprawnym członkiem. Poszczególne kraje członkowskie mają swoich przedstawicieli w Radzie CERN, która jest najważniejszym organem tej organizacji, zatwierdzającym między innymi budżet. Od 1 stycznia 2013 r. funkcję przewodniczącej Rady CERN będzie pełniła prof. Agnieszka Zalewska z Instytutu Fizyki Jądrowej PAN w Krakowie. Bieżącą działalnością organizacji kieruje Rolf Heuer – dyrektor generalny. W 2008 r. w CERN uruchomiony został największy na świecie akcelerator cząstek – tak zwany Wielki Zderzacz Hadronów (*Large Hadron Collider*). Okres obrachunkowy organizacji trwa od 1 stycznia do 31 grudnia, walutą stosowaną w rachunkowości jest frank szwajcarski. W 2011 r. wpływy do CERN z kontrybucji państw członkowskich wyniosły

1097,2 mln franków szwajcarskich, a nadwyżka budżetowa 215,3 mln franków¹.

Podstawowym zadaniem audytora zewnętrznego CERN jest zbadanie jej rocznych sprawozdań finansowych oraz odrębnych sprawozdań funduszu emerytalnego. Wymaga to bardzo dobrej znajomości międzynarodowych standardów rachunkowości sektora publicznego, wedle których prowadzone są księgi rachunkowe CERN. Efektem badania będzie wydanie opinii o tych sprawozdaniach w formie przewidzianej w międzynarodowych standardach rewizji finansowej najwyższych organów kontroli. Audytor zewnętrzny sporządza również ocenę rocznego sprawozdania z działalności CERN (*Annual Progress Report* – APR).

Zgodnie z przedstawioną ofertą, audyt przeprowadzi sześciuosobowy zespół złożony z pracowników Najwyższej Izby Kontroli, pod kierunkiem Wiesława Kurzycy – radcy prezesa NIK; pozostali

członkowie to Jacek Kościelniak – radca prezesa NIK; Piotr Prokopczyk – zastępca dyrektora Departamentu Strategii oraz trzech głównych specjalistów: Przemysław Dowgiało, Andrzej Przybylski i Jeremi Śliwiński. Zespół intensywnie przygotowuje się do tego zadania, uczestnicząc w specjalistycznych szkoleniach i spotkaniach z przedstawicielami CERN oraz doskonaląc znajomość języków angielskiego i francuskiego. W trakcie bieżących działań opracowywana jest metodyka i plan badań audytowych. Szkoleniami objęto szerszą grupę osób, które będą mogły w przyszłości wziąć udział w innych tego typu przedsięwzięciach Najwyższej Izby Kontroli na arenie międzynarodowej.

PRZEMYSŁAW DOWGIAŁO,
Delegatura NIK we Wrocławiu

¹ <www.cern.ch>

Listy, polemiki

Udział przedstawicieli jednostki kontrolowanej w posiedzeniu zespołu orzekającego

W „Kontroli Państwowej” nr 4/2012 ukazał się artykuł Elżbiety Jarzęckiej-Siwik i Bogdana Skwarki pt. „Postępowanie kontrolne NIK po nowelizacji”. Autorzy w przystępny sposób streścili najważniejsze zmiany w postępowaniu kontrolnym NIK, wynikające z wejścia w życie ustawy z 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli¹. W niniejszej polemice odnoszę się do prawdopodobnie najbardziej kontrowersyjnej obecnie kwestii dopuszczalności udziału w posiedzeniu zespołu orzekającego rozpatrującego zastrzeżenia innych osób niż kierownik jednostki kontrolowanej, dyrektor właściwej jednostki kontrolnej lub kontroler.

Autorzy artykułu opowiadają się za dopuszczeniem udziału w posiedzeniach zespołów orzekających innych osób oprócz kierownika jednostki kontrolowanej, na podstawie udzielonego przez niego upo-

ważnienia (s. 38-39). Pogląd ten został uzasadniony w następujący sposób:

- norma zawarta w art. 28 ust. 1 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli² nakazuje każdemu kontrolerowi NIK, w tym członkom zespołu orzekającego, podejmowanie działań zmierzających do pełnego ustalenia stanu faktycznego i rzetelnego jego udokumentowania, co sprawia, że literalna wykładnia art. 61a ust. 3 ustawy o NIK nie jest prawidłowa;
- jeśli udział innych osób towarzyszących kierownikowi lub upoważnionych przez niego do wzięcia udziału w posiedzeniu zespołu orzekającego może przyczynić się do osiągnięcia celu kontroli, to przewodniczący powinien zezwolić na ich obecność, łącznie z udzieleniem im głosu;
- w posiedzeniu zespołu orzekającego może uczestniczyć nie tylko pracownik jednostki kontrolowanej, ale również ekspert niebę-

¹ DzU nr 227, poz. 1482.

² DzU z 2012 r., poz. 82 (zwana dalej „ustawą o NIK”).

dący jej pracownikiem, którego rola sprowadza się do udzielenia dodatkowych wyjaśnień w sprawie zastrzeżeń złożonych przez kierownika jednostki kontrolowanej;

- należy rozróżnić składanie oświadczeń woli w imieniu jednostki kontrolowanej (zarezerwowane dla kierowników jednostek) od oświadczeń wiedzy, które może składać każdy, kto jest w stanie przyczynić się do prawidłowego wyjaśnienia sprawy.

Uważam, że uznanie możliwości dopuszczenia do udziału w posiedzeniu zespołu orzekającego osób upoważnionych przez kierownika jednostki kontrolowanej jako przedstawicieli tej jednostki nie jest trafne i stanowi nieuprawnioną wykładnię, rozszerzającą normy ujętej w art. 61a ust. 3 ustawy o NIK.

Zgodnie z dyspozycją zawartą w tym artykule, o terminie posiedzenia zespołu orzekającego zawiadamia się kierownika jednostki kontrolowanej oraz dyrektora właściwej jednostki kontrolnej i kontrolera. Obecność dyrektora lub kontrolera nie jest obowiązkowa, chyba że komisja rozstrzygająca uzna to za konieczne. Jeżeli na posiedzeniu zespołu obecni są kierownik jednostki kontrolowanej, dyrektor właściwej jednostki kontrolnej lub kontroler, przewodniczący zespołu udziela im głosu. Przepis art. 61 ustawy o NIK stanowi, że zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego rozpatrywane są, z zastrzeżeniem ust. 2, na posiedzeniu jawnym dla stron postępowania kontrolnego. Stroną w postępowaniu kontrolnym NIK jest jednostka kontrolowana. Na mocy art. 2a pkt 3 ustawy o NIK, jednostkę kontrolowaną reprezentuje jej kierownik.

Wykładnia językowa art. 61a ust. 3 w zw. z art. 61 i art. 2 pkt 3 ustawy o NIK

jest, moim zdaniem, jednoznaczna – ustawodawca dopuszcza (nie nakazuje) udział kierownika jednostki kontrolowanej w posiedzeniu zespołu orzekającego. Z cytowanych przepisów wynika również, że ustawodawca nie przewidział udziału (a co najmniej czynnego udziału) w posiedzeniu zespołu orzekającego innych osób, niż wymienione w art. 61a ust. 3. Ustawa wyczerpująco reguluje sytuacje, w których kierownik jednostki kontrolowanej może upoważnić lub wyznaczyć inne osoby do udziału w określonych czynnościach postępowania kontrolnego (art. 37 ust. 2, art. 38 ust. 1 i art. 39 ust. 2). Ponadto, kierownik jednostki kontrolowanej może upoważnić dowolną osobę do wglądu do akt kontroli, które to uprawnienie może być wykonywane nawet po zakończeniu postępowania kontrolnego (art. 35a ust. 3). Warto zauważyć, że w trakcie oględzin, pobrania rzeczy, wykonywania prawa wglądu do akt kontroli osoby upoważnione lub wyznaczone przez kierownika jednostki kontrolowanej nie składają oświadczeń woli w imieniu kontrolowanej jednostki. Osoby te mogą składać oświadczenia wiedzy lub zostały upoważnione do wykonania czynności faktycznych, a mimo to ustawodawca uznał za stosowne unormowanie działania tych osób jako swego rodzaju przedstawicieli jednostki kontrolowanej (do ściśle oznaczonych czynności). Prawidłowy jest więc wniosek, że w postępowaniu kontrolnym NIK katalog czynności, w których kierownik jednostki kontrolowanej może nie uczestniczyć lub korzystać z zastępstwa upoważnionych osób, jest zamknięty.

Wielce kontrowersyjny jest argument, że norma zawarta w art. 28 ust. 1 ustawy

o NIK, nakazująca każdemu kontrolerowi NIK podejmowanie działań zmierzających do pełnego ustalenia stanu faktycznego i rzetelnego jego udokumentowania, może być uzasadnieniem dla interpretowania art. 61 ust. 3a ustawy o NIK w sposób odmienny od jego jednoznacznej wykładni językowej.

Przede wszystkim należy odpowiedzieć na pytanie, czy udział w posiedzeniu zespołu orzekającego osób upoważnionych przez kierownika jednostki kontrolowanej jest konieczny do obiektywnego, pełnego ustalenia stanu faktycznego, a więc do realizacji zasady prawdy obiektywnej.

Z treści art. 61a ust. 3 ustawy o NIK wynika, że ustawodawca nie uznał obecności kierownika jednostki kontrolowanej w posiedzeniu zespołu orzekającego za konieczną. Przewodniczący zespołu orzekającego zawiadamia kierownika jednostki kontrolowanej o terminie posiedzenia, a nie wzywa go do udziału w nim; nie może go także do tego zobowiązać. To od kierownika zależy, czy weźmie udział w tym posiedzeniu w celu lepszego wyjaśnienia zarzutów do treści wystąpienia pokontrolnego. Nawet jeśli w ocenie zespołu orzekającego udział kierownika byłby wskazany, to nie istnieją środki prawne, którymi można byłoby go zmusić do stawienia się. Jeżeli zatem obecność kierownika nie jest dla ustawodawcy konieczna, to tym bardziej udział innych osób działających na rzecz jednostki kontrolowanej nie jest niezbędny do realizacji celów postępowania kontrolnego.

Wypada zauważyć, że (racjonalny) ustawodawca nie nakazuje realizacji celów postępowania kontrolnego Izby za pomocą wszelkich środków, lecz tylko określonych w ustawie o NIK. Środkiem przewidzianym w art. 28 ust. 1 ustawy o NIK nie może być postępowanie niezgodne z innymi przepisami. Ta uwaga dotyczy nie tylko relacji treści tego artykułu do art. 61a ust. 3 ustawy o NIK. Przykładowo, nie budzi wątpliwości, że zastrzeżenia złożone po terminie nie będą rozpoznawane merytorycznie i należy odmówić ich przyjęcia (art. 54 ust. 4)³. Jeśli jednak należałoby rozumieć nadrzędność normy zawartej w art. 28 ust. 1 ustawy o NIK w ten sposób, że nakazuje ona interpretowanie każdego przepisu rozdziału 3 ustawy o NIK z uwzględnieniem konieczności dążenia do pełnego ustalenia stanu faktycznego, niezależnie od jego jednoznacznej treści, to odmowa przyjęcia zastrzeżeń mogłaby nastąpić wyłącznie po merytorycznym zbadaniu zasadności zastrzeżeń i jedynie wówczas, gdy zastrzeżenia byłyby bezzasadne. W przeciwnym razie doszłoby przecież do naruszenia art. 28 ust. 1 ustawy o NIK – nieistotną okolicznością byłoby więc złożenie zastrzeżeń po terminie, co spowodowałoby duży chaos w prowadzeniu kontroli.

Warto również zauważyć, że Autorzy opowiadają się za respektowaniem zakazu reformationis in peius (s. 40-41). Ten zasadniczo słuszny pogląd prowadzi jednak do logicznej niespójności: jeżeli

³ Zob. np. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2011, s. 188.

bowiem nie można interpretować jednoznacznego przepisu art. 61a ust. 3 ustawy o NIK w oderwaniu od normy wynikającej z art. 28 ust. 1 tejże ustawy, to tym bardziej w kwestii nieuregulowanej w ustawie o NIK, jaką jest problem dopuszczalności zmiany treści wystąpienia na niekorzyść wnoszącego zastrzeżenia, należałoby mieć na uwadze art. 28 ust. 1 ustawy o NIK i dopuścić możliwość ingerencji w treść wystąpienia pokontrolnego wbrew woli zgłaszającego zastrzeżenia. W tej sprawie nie pozostają jednak w sporze z Autorami, ponieważ nie kwestionując doniosłości zasady prawdy obiektywnej, opowiadam się za prymatem zasady prawa do wysłuchania⁴.

Wyrażona w art. 28 ust. 1 ustawy o NIK zasada prawdy obiektywnej nie jest jedynie obowiązującą w postępowaniu kontrolnym. W takim postępowaniu, podobnie jak w innych procedurach prawnych, obowiązuje zasada, którą można nazwać formalizmem procesowym. Każda czynność w postępowaniu kontrolnym musi spełniać wymagania prawne, w szczególności wymagania co do prawa do jej dokonania lub udziału w niej, co do formy, czasu i miejsca jej dokonania. Zasada formalizmu wytycza granice dla zasady prawdy obiektywnej. Przejawem zasa-

dy formalizmu jest nie tylko wspomniany wyżej art. 54 ust. 1 ustawy o NIK, wyznaczający termin zgłoszenia zastrzeżeń, ale również art. 61a ust. 3 ustawy o NIK.

Jeśli przyjąć, że w postępowaniu kontrolnym, a zwłaszcza w postępowaniu odwoławczym po nowelizacji ustawy o NIK nadal obowiązuje zasada pisemności⁵, to w pisemnych zastrzeżeniach powinny być sformułowane wszystkie zarzuty do treści wystąpienia pokontrolnego. Powinny one być umotywowane, stosownie do art. 54 ust. 1 ustawy o NIK. Możliwość składania zastrzeżeń do treści wystąpienia pokontrolnego jest przejawem obowiązywania zasady prawdy obiektywnej, pozwala na skorygowanie błędnych ustaleń faktów, poczynionych przez kontrolera. Nic nie stoi na przeszkodzie, żeby do zastrzeżeń zostały dołączone pisemne oświadczenia czy ekspertyzy na poparcie zgłaszanych zarzutów. Co więcej, nie ma przeszkód prawnych, by posiedzenie zespołu orzekającego zostało przerwane, a kierownik jednostki kontrolowanej zobowiązany do przedłożenia stosownej ekspertyzy, na którą się powołuje. Trzeba zauważyć, że nie istnieją również formalne przeszkody, by w zawiadomieniu o terminie posiedzenia zespołu orzekającego informować kierowników jednostek kontrolowanych o treści art. 61a ust. 3

⁴ Zob. R. Padrak: *Postępowanie kontrolne NIK. Komentarz*, Wrocław 2012, s. 229. Zob. jednak M. Niezgódka-Medek w recenzji do: E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Difin Centrum Doradztwa i Informacji, Warszawa 2011, „Kontrola Państwowa” nr 4/2011, s. 152. Według M. Niezgódki-Medek, zastosowanie zasady *reformationis in peius* w przypadku rozpatrywania zastrzeżeń do nowego wystąpienia pokontrolnego mogłoby prowadzić do utrwalenia nie tylko nieprawidłowej oceny kontrolowanej działalności czy uwag lub wniosków, ale również do pozostawienia wadliwych ustaleń, które zostaną ujawnione dopiero przy analizowaniu zastrzeżenia.

⁵ Por. W. Robaczyński [w:] E. Jarzęcka-Siwik, T. Liszcz, M. Niezgódka-Medek, W. Robaczyński: *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2000, s. 74.

i jego interpretacji. Pozwoli to im dobrze przygotować się do udziału w posiedzeniu zespołu orzekającego. Wówczas – nawet jeśli uzasadnienie zastrzeżeń będzie lakoniczne – kierownik jednostki kontrolowanej będzie miał czas, żeby „uzbroić się” w dodatkowe argumenty, potwierdzające słuszność zarzutów przytoczonych w zastrzeżeniach, ewentualnie posiłkując się zleconymi opiniami lub ekspertyzami.

Warto zaznaczyć, że ustawodawca nie przewidział możliwości przesłuchiwania świadków, pobierania ustnych wyjaśnień czy składania oświadczeń w postępowaniu odwoławczym. Postępowanie dowodowe w toku rozpoznawania zastrzeżeń zostało przez ustawodawcę ograniczone do dowodów z dokumentów (art. 61a ust. 4 ustawy o NIK) oraz wysłuchania wypowiedzi kierownika jednostki kontrolowanej, dyrektora właściwej jednostki kontrolnej NIK oraz kontrolera. Niewątpliwie tego rodzaju ograniczenia dowodowe nie sprzyjają pełnemu ustaleniu stanu faktycznego, a mimo to zostały wprowadzone do ustawy o NIK. Uważam jednak, że kierownik jednostki kontrolowanej ma możliwość dołączenia do zastrzeżeń pisemnych dowodów (oświadczeń, ekspertyz) związanych z przedmiotem zastrzeżeń. Nie sprzeciwia się temu żaden przepis ustawy o NIK. Treść dokumentów dołączonych przez kierownika jednostki kontrolowanej do zastrzeżeń lub przedłożonych na żądanie zespołu orzekającego w toku postępowania odwoławczego powinna być brana pod uwagę przy orzekaniu w sprawie zastrzeżeń, ponieważ wymagają tego cele postępowania kontrolnego określone w art. 28 ust. 1 ustawy o NIK.

Pogląd Autorów skłania do zastanowienia się nad kwestią zachowania przez

członków zespołu orzekającego (oraz obecnych na posiedzeniu: kontrolera i dyrektora właściwej jednostki kontrolnej NIK) tajemnicy kontrolerskiej. Stosownie do art. 73 ust. 1 ustawy o NIK, informacje, które pracownik NIK uzyskał w związku z wykonywaniem czynności służbowych, stanowią tajemnicę kontrolerską. Według art. 71 pkt 3 ustawy o NIK, kontrolerzy mają obowiązek przestrzegania tajemnic ustawowo chronionych. Dopuszczenie do udziału w posiedzeniu zespołu orzekającego innych osób niż wymienione w art. 61a ust. 3 ustawy o NIK, w szczególności osób niebędących pracownikami kontrolowanej jednostki, powodowałoby, że osoby te uzyskają dostęp do informacji stanowiących tajemnicę kontrolerską (przysłuchując się wypowiedziom członków zespołu orzekającego, kontrolera lub dyrektora właściwej jednostki kontrolnej NIK dotyczących ustaleń, ocen, uwag lub wniosków z – co warto podkreślić – niezakończonych jeszcze kontroli). Oznaczałoby to, że o tym, kto ma dostęp do informacji uzyskanych przez pracowników NIK – członków zespołów orzekających – decydowałiby łącznie: kierownik jednostki kontrolowanej (udzielający upoważnienia) oraz zespół orzekający (dopuszczający daną osobę do udziału w posiedzeniu). Takiej sytuacji nie sposób uznać za zgodną z prawem, ponieważ o tym, komu przysługuje dostęp do informacji chronionych tajemnicą kontrolerską, decyduje ustawodawca (przez stosowne unormowania w ustawie o NIK, np. art. 35a ust. 3) albo zwalniający z jej zachowania prezes NIK lub sąd (art. 73 ust. 4 ustawy o NIK).

Należy podkreślić, że posiedzenie zespołu orzekającego jest jawne tylko dla stron

postępowania. Reprezentantem jednostki kontrolowanej w postępowaniu kontrolnym NIK jest wyłącznie jej kierownik. Jeżeli więc kontrolerzy, w tym członkowie zespołu orzekającego, mają obowiązek zachowania tajemnicy kontrolerskiej, to wydaje się, że nie powinni dopuszczać do udziału w posiedzeniu zespołu orzekającego innych osób niż wymienione w art. 61a ust. 3 ustawy o NIK. Uważam również, że nawet interpretacja dopuszczająca udział w posiedzeniu zespołu orzekającego osób towarzyszących kierownikowi jednostki kontrolowanej nie może powodować, by osoby te uczestniczyły w rozpoznawaniu wszystkich zastrzeżeń – ich udział powinien być ograniczony do tych zastrzeżeń, w rozpatrywaniu których mogą być przydatne ze względu na posiadaną wiedzę. Niezależnie od obowiązku przestrzegania przez członków zespołu orzekającego tajemnicy kontrolerskiej, osoby te nie powinny brać udziału przy rozpoznawaniu pozostałych zastrzeżeń również z tego powodu, że nie daje się to uzasadnić celami postępowania kontrolnego i zasadą prawdy obiektywnej.

Autorzy proponują, by członkowie zespołów orzekających decydowali, czy udział poszczególnych osób w postępowaniu dotyczącym rozpatrywania zastrzeżeń przyczyni się do osiągnięcia celu określonego w art. 28 ust. 1 ustawy o NIK. Niezależnie od problemu zgodności z prawem dopuszczenia do udziału w posiedzeniu zespołu orzekającego innych osób niż wymienione w art. 61a ust. 3 ustawy o NIK, uważam, że ocena w tej kwestii przed wysłuchaniem co ma do powiedzenia dana osoba w odniesieniu do meritum sprawy, nie zawsze będzie możliwa. Czym powinni się zatem kierować członkowie zespołu orzekają-

cego, oceniając, czy udział wynajętego radcy prawnego, niezwiązanego do tej pory żadną umową z jednostką kontrolowaną, przyczyni się do osiągnięcia celu określonego w art. 28 ust. 1 ustawy o NIK? Uważam, że samo zapewnienie o tym przez kierownika jednostki kontrolowanej lub radcę prawnego nie powinno być wystarczającą przesłanką do dopuszczenia tej osoby do udziału w posiedzeniu zespołu orzekającego. W praktyce, we wspomnianym przypadku dopiero po dopuszczeniu radcy prawnego do udziału w posiedzeniu zespołu orzekającego i wysłuchaniu jego poglądów w sprawie przedmiotu zastrzeżeń może okazać się, czy jego udział przyczynił się do osiągnięcia celu określonego w art. 28 ust. 1 ustawy o NIK. Zgadzam się jednak z Autorami w jednej kwestii. Uważam, że skoro członkowie zespołów orzekających są niezależni przy orzekaniu (art. 60 ustawy o NIK), to nie jest możliwe odgórne określenie (np. w zarządzeniu prezesa NIK), komu należy umożliwić udział w posiedzeniu organu orzekającego. Niezależność członków zespołów orzekających rozumiem w ten sposób, że podlegają oni – w odniesieniu do kwestii proceduralnych (unormowanych w ustawie) – wyłącznie prawu procesowemu (ustawie o NIK).

Z powyższych rozważań wynika wniosek, że osiągnięcie celów postępowania kontrolnego wymienionych w art. 28 ust. 1 ustawy o NIK nie wymaga udziału w posiedzeniu zespołu orzekającego pracowników jednostki kontrolowanej lub innych osób upoważnionych przez kierownika jednostki kontrolowanej. Nie istnieją ważne powody do stosowania wykładni rozszerzającej art. 61a ust. 3 ustawy o NIK. Udział w posiedzeniu ze-

społu orzekającego innych przedstawicieli jednostki kontrolowanej, niż jej kierownik, może być bez uszczerbku dla celów postępowania kontrolnego zastąpiony dowodami z dokumentów. Uważam, że stosowanie literalnej interpretacji tego artykułu spowoduje polepszenie poziomu merytorycznego składanych zastrzeżeń – ich należyte, wyczerpujące uzasadnienie. Ponadto, w wyniku nowelizacji ustawy o NIK, krąg osób uznanych przez ustawodawcę za kierowników jednostki kontrolowanej został rozszerzony. Zgodnie z art. 2a pkt 3 ustawy, kierownikiem jednostki kontrolowanej jest w szczególności jego upoważniony zastępca. Może on wziąć udział w posiedzeniu zespołu orzekającego obok lub zamiast kierownika jednostki, który wydał stosowne upoważnienie. Poszukując natomiast kompromisu pomiędzy poglądem Autorów a moim, dostrzegam, że można co

najwyżej rozważyć następującą interpretację art. 61a ust. 3 ustawy o NIK. Wprawdzie zawiadomienie o terminie posiedzenia zespołu orzekającego jest adresowane do kierownika jednostki kontrolowanej, który może zabierać głos na posiedzeniu, jednak nie wykluczałoby to samej obecności na posiedzeniu innych osób, pod warunkiem, że będą to osoby odpowiedzialne za sprawy, które były przedmiotem kontroli i zastrzeżeń (bez prawa głosu). Osoby te mogłyby być obecne na posiedzeniu zespołu orzekającego wyłącznie w części dotyczącej spraw, za które są odpowiedzialne, a kierownik jednostki kontrolowanej mógłby z nimi na bieżąco konsultować swoje wypowiedzi.

RAFAŁ PADRAK,
doradca prawny
w Delegaturze NIK w Lublinie

Sygnały o książkach

Służba cywilna w Polsce. Koncepcje i praktyka

Jolanta Itrich-Drabarek, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2012, s. 210.

Służba cywilna, uznawana za fundament demokracji w państwie, z założenia ma zapewniać ciągłość funkcjonowania instytucji państwowych, a także być gwarantem ich praworządności i efektywności, niezależnie od zmiennej koniunktury politycznej. W praktyce bardzo trudno to osiągnąć, jako że służba cywilna zawsze działa w polu ideowego i politycznego sporu, którego stawką jest władza w państwie. Książka składa się z sześciu rozdziałów. Pierwszy przedstawia funkcjonujące w przeszłości modele służby cywilnej oraz system wartości, któremu ma ona służyć, w drugim omówiono polskie tradycje i doświadczenia. Kolejne rozdziały stanowią analizę rozmaitych aspektów organizacyjnych oraz rekrutacji pracowników w kontekście postanowień ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej. Rozdział piąty obejmuje kwestie zarządzania, szósty – wybrane zagrożenia związane z funkcjonowaniem służby cywilnej w Polsce, takie jak polityzacja czy zbiurokratyzowanie.

System opłat i podatków ekologicznych w Polsce na tle rozwiązań w krajach OECD

Piotr P. Małecki, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2012, s. 268.

Postępująca w XX wieku degradacja środowiska naturalnego, której przyczyną jest działalność człowieka, została obecnie w dużej mierze powstrzymana. Stało się tak dzięki zaangażowaniu organizacji międzynarodowych i państw, które w walce o ochronę natury obok działań propagandowych i prawnych sięgnęły także po instrumenty ekonomiczne, takie jak opłaty za korzystanie z dobrodziejstw środowiska i podatki ekologiczne. Praca porządkuje zagadnienia funkcjonowania w polskiej gospodarce narodowej narzędzi fiskalnych i parafiskalnych powiązanych z ochroną środowiska. W pierwszym rozdziale autor zdefiniował instrumenty podatkowe polityki ekologicznej oraz przeprowadził ich analizę w kontekście teorii ekonomicznych i nauki o finansach. W rozdziale drugim omówił rozwiązania z zakresu opodatkowania ekologicznego w krajach OECD, w trzecim i czwartym

scharakteryzował pod tym kątem polski system podatkowy. Rozdział piąty zawiera ocenę rodzimych rozwiązań na tle funkcjonujących w najbardziej rozwiniętych krajach świata, wraz ze wskazaniem pożądanego kierunku reform struktury systemu podatków ekonomicznych.

Jednolity rynek energii elektrycznej w Unii Europejskiej w kontekście bezpieczeństwa energetycznego Polski

Agnieszka Pach-Gurgul, DIFIN, Warszawa 2012, s. 269.

Sektor energetyczny ma podstawowe znaczenie dla gospodarki każdego kraju, gdyż od jego funkcjonowania zależy kondycja ekonomiczna państwa. W Polsce elektroenergetyka po okresie PRL przeżywa radykalne zmiany. Podlega prywatyzacji, demonopolizacji i urynkowieniu, co jest warunkiem dostosowania się tego sektora do założeń wspólnotowej polityki energetycznej. Hipotezą badawczą książki jest przekonanie, że jednolity rynek energii elektrycznej, kształtujący się na zasadach wolnej konkurencji, należy do głównych czynników bezpieczeństwa krajów Unii Europejskiej, toteż Polska powinna maksymalnie dopasowywać swą politykę energetyczną do wymagań tego rynku. Autorka starała się przeprowadzić naukową weryfikację tej tezy, czemu podporządkowana została struktura książki. Pierwszy rozdział przedstawia specyfikę sektora energetycznego w Polsce oraz procesy zmierzające do jego urynkowienia, drugi – cele i założenia wspólnej polityki energetycznej oraz kierunki jej rozwoju. Rozdział trzeci stanowi rozważania o specyfice rynku energii elektrycznej, czwarty zawiera analizę bezpieczeństwa energetycznego Polski, zaś piąty ukazuje wpływ na nie jednolitego europejskiego rynku. Scharakteryzowano tu różnorodny potencjał energetyczny naszego kraju i jego znaczenie dla możliwości zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego Polski i całej Wspólnoty.

Nielegalne zatrudnienie w prawie polskim

Agata Drabek, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 403.

Zjawisko nielegalnego zatrudnienia ma charakter uniwersalny; występuje we wszystkich krajach i systemach społeczno-gospodarczych, wszędzie też generuje takie same problemy społeczne, ekonomiczne i prawne. Monografia poświęcona jest prawnym aspektom nielegalnego zatrudnienia w Polsce w konfrontacji z rzeczywistością. W pierwszym z czterech rozdziałów autorka omówiła fenomen nielegalnego zatrudnienia na tle tak zwanej szarej strefy gospodarki. Po ustaleniach terminologicznych i rozważaniach porównawczych następują analizy socjologiczne i ekonomiczne tego zjawiska. Drugi rozdział dotyczy aspektów prawnych pracy „na czarno”; tutaj także uwaga została skupiona na analizie podstawowych pojęć i definicji. Dalej przedstawione zostały możliwości przeciwdziałania nielegalnemu zatrudnieniu, stwarzane przez przepisy. Rozdział ostatni jest krytyczną oceną obowiązujących definicji nielegalnego zatrudnienia oraz skuteczności środków zapobiegawczych.

Roczny spis treści 2012

Kontrola i audyt

ANCZAKOWSKI MIŁOSZ, CHOJNA-DUCH ELŻBIETA

Aktualne problemy audytu wewnętrznego w sektorze finansów publicznych _____ 5/30

BOLEK TOMASZ, ROSIŃSKA DOROTA

Kontrola w administracji rządowej _____ 1/35

BOLEK TOMASZ, KOŚCIŃSKA-PASZKOWSKA ANNA

Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych
– zmiana ustawy _____ 2/8

BOLIKOWSKA DANUTA (OPRAC.)

Roczny plan pracy Najwyższej Izby Kontroli _____ 1/8

CHOJNA-DUCH ELŻBIETA, ANCZAKOWSKI MIŁOSZ

Aktualne problemy audytu wewnętrznego w sektorze finansów publicznych _____ 5/30

GOŁONKA ANNA

Organy i systemy kontroli przeciwdziałające finansowaniu terroryzmu _____ 2/30

JARZĘCKA-SIWIK ELŻBIETA, SKWARKA BOGDAN

Postępowanie kontrolne NIK po nowelizacji – najważniejsze zmiany _____ 4/23

JARZĘCKA-SIWIK ELŻBIETA, SKWARKA BOGDAN

Przetwarzanie danych osobowych – wybrane problemy postępowania
kontrolnego NIK _____ 6/8

KOŚCIŃSKA-PASZKOWSKA ANNA, BOLEK TOMASZ

Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych
– zmiana ustawy _____ 2/8

ŁACNY JUSTYNA

Prowadzenie kontroli w państwach członkowskich Unii Europejskiej
– kompetencje Trybunału Obrachunkowego _____ 5/8

MAZUR JACEK

Ocena skuteczności polityki publicznej przez Trybunał Obrachunkowy Francji ____ 4/45

PEŁKA WANDA

Problemy nadzoru nad funduszami spekulacyjnymi _____ 3/32

ROSIŃSKA DOROTA, BOLEK TOMASZ

Kontrola w administracji rządowej _____ 1/35

SKWARKA BOGDAN, JARZĘCKA-SIWIK ELŻBIETA

Postępowanie kontrolne NIK po nowelizacji – najważniejsze zmiany _____ 4/23

SKWARKA BOGDAN, JARZĘCKA-SIWIK ELŻBIETA

Przetwarzanie danych osobowych – wybrane problemy postępowania
kontrolnego NIK _____ 6/8

SZYMAŃSKI MARCIN

Kontrola projektów w ramach polityki spójności oraz propozycje na okres
programowania 2014–2020 _____ 3/8

Wystąpienie w Sejmie prezesa Najwyższej Izby Kontroli _____ 4/8

USTALENIA KONTROLI NIK

AMBROZIK TOMASZ

Gospodarka leśna w lasach niepaństwowych _____ 1/82

ANTKIEWICZ BARBARA, SIERAŃSKI SŁAWOMIR

System zarządzania kryzysowego w Polsce _____ 4/56

BIEŃKOWSKI MAREK

Organizacja wyjazdów i bezpieczeństwo osób na kierowniczych stanowiskach
w państwie – wykorzystanie lotnictwa transportowego Sił Zbrojnych RP _____ 3/46

BŁASIAK-NOWAK BEATA, RAJCZEWSKA MARZENA

Koszty i korzyści działań kontrolnych w systemie zarządzania
i kontroli środków UE _____ 1/55

BŁASIAK-NOWAK BEATA, RAJCZEWSKA MARZENA

Przestrzeganie zasad uczciwej konkurencji przez przedsiębiorców
wykorzystujących środki europejskie 4/70

FALSKI STANISŁAW, RYCHNER HANNA

Pomoc uprawnionym do alimentów 1/70

GOSTYŃSKA M. MARIA

Państwowe ratownictwo medyczne
– jak funkcjonuje system 6/27

KORCZAK LESZEK

Restrukturyzacja i komercjalizacja Poczty Polskiej
– uwolnienie rynku pocztowego 6/41

KUBIAK KRZYSZTOF, PORĘBA ZDZISŁAW

Ochrona przeciwpowodziowa w dorzeczu Odry w latach 2007–2010
– realizacja programu rządowego 5/49

ŁUCZAK JULITA, WASILEWSKI PIOTR

Aktywizacja i doskonalenie zawodowe osób niepełnosprawnych
– doświadczenia z kontroli międzynarodowej 3/74

ONISZCZENKO LECH

Postępowanie kompensacyjne wobec stoczni 2/43

PAPIŃSKA KATARZYNA

Zarządzanie środowiskiem w gminach 4/92

PORĘBA ZDZISŁAW, KUBIAK KRZYSZTOF

Ochrona przeciwpowodziowa w dorzeczu Odry w latach 2007–2010
– realizacja programu rządowego 5/49

RAJCZEWSKA MARZENA, BŁASIAK-NOWAK BEATA

Koszty i korzyści działań kontrolnych w systemie zarządzania
i kontroli środków UE 1/55

RAJCZEWSKA MARZENA, BŁASIAK-NOWAK BEATA

Przestrzeganie zasad uczciwej konkurencji przez przedsiębiorców
wykorzystujących środki europejskie 4/70

RYCHNER HANNA, FALSKI STANISŁAW

Pomoc uprawnionym do alimentów _____ 1/70

SIERAŃSKI SŁAWOMIR, SZULC KRZYSZTOF

Rejestracja zakazów stadionowych
– bezpieczeństwo imprez masowych _____ 3/67

SIERAŃSKI SŁAWOMIR, ANTKIEWICZ BARBARA

System zarządzania kryzysowego w Polsce _____ 4/56

STOLIŃSKI SŁAWOMIR, WILKOWICZ MICHAŁ

Kontrola restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw
transportu autobusowego _____ 2/56

SZULC KRZYSZTOF, SIERAŃSKI SŁAWOMIR

Rejestracja zakazów stadionowych
– bezpieczeństwo imprez masowych _____ 3/67

WASILEWSKI PIOTR, ŁUCZAK JULITA

Aktywizacja i doskonalenie zawodowe osób niepełnosprawnych
– doświadczenia z kontroli międzynarodowej _____ 3/74

WASILEWSKI PIOTR

Przekształcenia szpitali – restrukturyzacja i komercjalizacja szpiz _____ 5/41

WILKOWICZ MICHAŁ, STOLIŃSKI SŁAWOMIR

Kontrola restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw
transportu autobusowego _____ 2/56

ŻUKOWSKI MAREK

Ochrona zwierząt domowych i gospodarskich _____ 4/82

POZOSTAŁE KONTROLE NIK

Wyniki przekazane do publikacji w grudniu 2011 r. i styczniu 2012 r. _____ 1/92

Wyniki przekazane do publikacji w lutym i marcu 2012 r. _____ 2/69

Wyniki przekazane do publikacji w kwietniu i maju 2012 r. _____ 3/80

Wyniki przekazane do publikacji w czerwcu i lipcu 2012 r. _____ 4/99

Wyniki przekazane do publikacji w sierpniu i wrześniu 2012 r. _____ 5/63

Wyniki przekazane do publikacji w październiku i listopadzie 2012 r. _____ 6/50

Państwo i społeczeństwo

CHROŚCICKI TADEUSZ

Kondycja i przyszłość polskiej gospodarki – rok 2011 i elementy prognozy
na lata 2012-2013 3/86

DANILUK-JARMONIUK ANNA

Charakter prawny Kodeksu etyki lekarskiej 3/133

GÓRECZNY GRZEGORZ

Kwalifikowalność VAT w programie rozwoju obszarów wiejskich 3/108

JARECKI STEFAN

Usługa publiczna w transporcie – problemy definicyjne 5/80

MIKITA MAŁGORZATA

Rynek państwowych funduszy inwestycyjnych – globalne tendencje 6/86

MIĘKINA EWA

Europejski Mechanizm Stabilności – nowe rozwiązania dla strefy euro 5/92

OKOŃ MICHAŁ

Fundacje prawa publicznego w prawie polskim 1/106

PADRAK KRZYSZTOF, SOLAN MAGDALENA

Zapobieganie szkodom w środowisku i ich naprawa 3/120

PASTUSZKA JACEK

Podatek VAT w transakcjach wewnątrz Unii Europejskiej
– system przejściowy, docelowy czy podatek od sprzedaży 4/102

PISKORZ-RYŃ AGNIESZKA

Definicja korupcji w nauce prawa administracyjnego 5/65

PIWOWARCZYK AGNIESZKA

Skutki nieprawidłowości w „małych” zamówieniach w ramach
funduszy strukturalnych 2/109

POSTUŁA MARTA

Skutki finansowe projektów ustaw przyjętych przez Radę Ministrów 1/95

REDA ANNA

Powołanie dyrektora instytucji kultury – zmiana przepisów ustawowych _____ 5/100

SAROTA ANGELINA

Jednostki organizacyjne administracji centralnej objęte zakresem
działania służby cywilnej _____ 2/71

SAROTA ANGELINA

Granice dostępności informacji publicznej w Konstytucji RP i ustawie _____ 6/54

SOLAN MAGDALENA, PADRAK KRZYSZTOF

Zapobieganie szkodom w środowisku i ich naprawa _____ 3/120

SURDYKOWSKA BARBARA

Kwartet Laval i jego potencjalne reperkusje dla zbiorowych uprawnień
pracowników w państwach Unii Europejskiej _____ 2/117

SZEWCZYK HELENA

Definicja mobbingu w stosunkach pracy – wybrane zagadnienia _____ 4/119

SZUSTAKIEWICZ PRZEMYSŁAW

Pojęcie dokumentu wewnętrznego _____ 6/75

WALULIK JAN

Status ustaleń lotniczych komisji dochodzeniowych w postępowaniach
sądowych i administracyjnych _____ 2/87

WIECZOREK PAWEŁ

Wybrane zagadnienia bezpieczeństwa surowcowego Polski _____ 2/132

WITKOWSKA MAGDALENA

Konsekwencje osiągnięcia określonego wieku dla stosunku pracy
i prawa wykonywania zawodu _____ 1/119

Współpraca międzynarodowa

DOBROWOLSKI ZBYSŁAW

Wpływ dobrego współżądzenia na bezpieczeństwo państw
– przygotowania do Forum OBWE _____ 3/152

DOWGIAŁO PRZEMYSŁAW, KOŚCIELNIAK JACEK

Audyty projektów wspieranych przez Bank Światowy

– warsztaty w Rumunii _____ 4/133

DOWGIAŁO PRZEMYSŁAW

Audyty w Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych _____ 6/108

KAPELEWSKA ANNA

Międzynarodowe szkolenie dla kontrolerów w Indiach

– 106 edycja w ramach ITEC _____ 4/135

KOŚCIELNIAK JACEK, DOWGIAŁO PRZEMYSŁAW

Audyty projektów wspieranych przez Bank Światowy – warsztaty w Rumunii _____ 4/133

MAZUR JACEK

Nowe praktyki w organach kontroli krajów Grupy Wyszehradzkiej _____ 5/110

MIĘKINA EWA

Zebranie łączników najwyższych organów kontroli Unii Europejskiej _____ 3/148

MIĘKINA EWA

Współpraca NOK, Eurostat i krajowych urzędów statystycznych

– zebranie grupy zadaniowej Komitetu Kontaktowego _____ 4/131

MIĘKINA EWA

Najwyższe organy kontroli Unii wobec kryzysu finansowego _____ 6/102

Trochę historii

PILARCZYK PIOTR

Wydział Rachunkowy – kontrola państwowa w latach przemian 1812–1816 _____ 5/121

Z życia NIK

Uhonorowano Józefa Higersbergera,

pierwszego prezesa Najwyższej Izby Kontroli Państwa _____ 1/142

Izba ma trzeciego wiceprezesa; Zmiany w postępowaniu kontrolnym;

Porozumienia o współpracy; NIK reprezentantem EUROSAL;

Udoskonalanie zarządzania _____ 3/156

roczny spis treści 2012 _____

Listy, polemiki _____

PADRAK RAFAŁ

Udział przedstawicieli jednostki kontrolowanej w posiedzeniu zespołu
orzekającego _____ 6/110

Recenzje, sygnały o książkach _____

RECENZJE

NIEZGÓDKA-MEDEK MAŁGORZATA

Recenzja książki Rafała Padraaka „Postępowanie kontrolne NIK. Komentarz” ____ 5/130

SYGNAŁY O KSIĄŻKACH _____ 1/145; 2/153; 3/159; 4/137; 5/134; 6/117

Konkurs

Nagroda ETO za prace z dziedziny kontroli finansów publicznych _____ 4/145

Roczny spis treści w języku polskim _____ 6/119

Roczny spis treści w języku angielsku _____ 6/127

Annual Contents 2012

Auditing

ANCZAKOWSKI MIŁOSZ, CHOJNA-DUCH ELŻBIETA:

Current Problems of Internal Auditing in the Public Finance Sector 5/30

BOLIKOWSKA DANUTA (ED.)

Annual Work Plan of the Supreme Audit Office 1/8

BOLEK TOMASZ, ROSIŃSKA DOROTA

Auditing in the Government Administration 1/35

BOLEK TOMASZ, KOŚCIŃSKA-PASZKOWSKA ANNA

Amendments to the Act on Responsibility for a Breach
of Public Finance Discipline 2/8

CHOJNA-DUCH ELŻBIETA, ANCZAKOWSKI MIŁOSZ:

Current Problems of Internal Auditing in the Public Finance Sector 5/30

GOLONKA ANNA

Audit Bodies and Audit Systems in the Fight Against Terrorism Financing 2/30

JARZĘCKA-SIWIK ELŻBIETA, SKWARKA BOGDAN

NIK Audit Procedure after Amendments to the Act on NIK
– Main Changes 4/23

JARZĘCKA-SIWIK ELŻBIETA, SKWARKA BOGDAN

Processing of Personal Data
– Selected Problems of the NIK Audit Proceedings 6/8

KOŚCIŃSKA-PASZKOWSKA ANNA, BOLEK TOMASZ

Amendments to the Act on Responsibility for a Breach
of Public Finance Discipline 2/8

ŁACNY JUSTYNA:

Auditing in EU Member States

– Competence of the European Court of Auditors _____ 5/8

MAZUR JACEK:

Program Evaluation/Public Policies Assessment

by the French Cour des Comptes _____ 4/45

PEŁKA WANDA

Problems with the Supervision of Speculative Funds _____ 3/32

ROSIŃSKA DOROTA, BOLEK TOMASZ

Auditing in the Government Administration _____ 1/35

SKWARKA BOGDAN, JARZĘCKA-SIWIK ELŻBIETA

NIK Audit Procedure after Amendments to the Act on NIK

– Main Changes _____ 4/23

SKWARKA BOGDAN, JARZĘCKA-SIWIK ELŻBIETA

Processing of Personal Data

– Selected Problems of the NIK Audit Proceedings _____ 6/8

SZYMAŃSKI MARCIN

Auditing of Cohesion Policy Projects, Including Proposals

for the New Programming Period 2014–2020 _____ 3/8

President of NIK Speaks at the Parliament _____ 4/8

THE SETTLEMENTS OF CONTROLS

AMBROZIK TOMASZ

Forest Management in Private Forests _____ 1/82

ANTKIEWICZ BARBARA, SIERAŃSKI SŁAWOMIR

Crisis Management System in Poland _____ 4/56

BIEŃKOWSKI MAREK

Organisation of Trips and Providing Security of Persons on Top Managerial

Positions in the State on Board Polish Armed Forces Planes

in the Years 2005–2010 _____ 3/46

BŁASIAK-NOWAK BEATA, RAJCZEWSKA MARZENA

Costs and Benefits of Controls in the System for Managing and Auditing
of EU Funds _____ 1/55

BŁASIAK-NOWAK BEATA, RAJCZEWSKA MARZENA

Obeying the Principles of Fair Competition by Entrepreneurs
Using European Funds _____ 4/70

FALSKI STANISŁAW, RYCHNER HANNA

Support for Persons Awarded with Alimony _____ 1/70

GOSTYŃSKA M. MAŁGORZATA

State Medical Emergency Service _____ 6/27

KORCZAK LESZEK

Commercialisation and Restructuring Processes of the Polish Post _____ 6/41

KUBIAK KRZYSZTOF, PORĘBA ZDZISŁAW

Flood Protection in the Odra River Basin in 2007–2012
– Implementation of Government Programme _____ 5/49

ŁUCZAK JULITA, WASILEWSKI PIOTR

Professional Activation of the Disabled – Experience of an International Audit ____ 3/74

ONISZCZENKO LECH

Compensating Procedure with Regard to Shipyards _____ 2/43

PAPIŃSKA KATARZYNA

Environmental Management in Municipalities _____ 4/92

PORĘBA ZDZISŁAW, KUBIAK KRZYSZTOF

Flood Protection in the Odra River
Basin in 2007–2012 – Implementation of Government Programme _____ 5/49

RAJCZEWSKA MARZENA, BŁASIAK-NOWAK BEATA

Costs and Benefits of Controls in the System for Managing and Auditing
of EU Funds _____ 1/55

RAJCZEWSKA MARZENA, BŁASIAK-NOWAK BEATA

Obeying the Principles of Fair Competition by Entrepreneurs Using
European Funds _____ 4/70

RYCHNER HANNA, FALSKI STANISŁAW

Support for Persons Awarded with Alimony _____ 1/70

SIERAŃSKI SŁAWOMIR, SZULC KRZYSZTOF

Safety of Mass Events

– Registration of Stadium Bans _____ 3/67

SIERAŃSKI SŁAWOMIR, ANTKIEWICZ BARBARA

Crisis Management System in Poland _____ 4/56

STOLIŃSKI SŁAWOMIR, WILKOWICZ MICHAŁ

Audit of the Restructuring and Privatisation of Bus Transport Companies _____ 2/56

SZULC KRZYSZTOF, SIERAŃSKI SŁAWOMIR

Safety of Mass Events

– Registration of Stadium Bans _____ 3/67

WASILEWSKI PIOTR, ŁUCZAK JULITA

Professional Activation of the Disabled

– Experience of an International Audit _____ 3/74

WASILEWSKI PIOTR:

Transformations of Hospitals

– Restructuring and Commercialisation _____ 5/41

WILKOWICZ MICHAŁ, STOLIŃSKI SŁAWOMIR

Audit of the Restructuring and Privatisation of Bus Transport Companies _____ 2/56

ŻUKOWSKI MAREK

Protection of Domestic and Farm Animals _____ 4/82

OTHER AUDITS OF THE NIK

Audit Findings Published in December 2011 and January 2012 (ed.) _____ 1/92

Audit Findings Published in February and March 2012 (ed.) _____ 2/69

Audit Findings Published in April and May 2012 (ed.) _____ 3/80

Audit Findings Published in June and July 2012 (ed.) _____ 4/99

Audit Findings Published in August and September 2012 (ed.) _____ 5/63

Audit Findings Published in October and November 2012 (ed.) _____ 6/50

State and Society

CHROŚCICKI TADEUSZ

Condition and Perspectives of the Polish Economy

– Last Year's Results and Prognosis for the Years 2012–2013 3/86

DANILUK ANNA

Legal Status of the Medical Code of Ethics in the Polish Law 3/133

GÓRECZNY GRZEGORZ

Programme for the Development of Rural Areas – VAT Eligibility

in Measures Implemented by Self-Governments of Regions 3/108

JARECKI STEFAN

Public Service in Transport – Problems with Defining 5/80

MIĘKINA EWA

European Stability Mechanism – New Solutions for the Eurozone 5/92

MIKITA MAŁGORZATA

Global Trends on the Sovereign Wealth Funds Market 6/86

OKOŃ MICHAŁ

Public Law Foundations in the Polish Law 1/106

PADRAK KRZYSZTOF, SOLAN MAGDALENA

Prevention and Remedying of Environmental Damage 3/120

PASTUSZKA JACEK

VAT Tax in Transactions in the European Union

– Transitional and Common System or a Sales Tax 4/102

PISKORZ-RYŃ AGNIESZKA

Definition of Corruption in Administrative Law 5/65

PIWOWARCZYK AGNIESZKA

Small Orders within Structural Funds 2/109

POSTUŁA MARTA

Financial Results of Bills Adopted by the Government 1/95

REDA ANNA

Appointment of a Cultural Institution Director
– a Change in Legal Regulations _____ 5/100

SAROTA ANGELINA

Organisational Units of the Central Administration within Civil Service _____ 2/71

SAROTA ANGELINA

Limits of the Access to Public Information _____ 6/54

SOLAN MAGDALENA, PADRAK KRZYSZTOF

Prevention and Remedying of Environmental Damage _____ 3/120

SURDYKOWSKA BARBARA

Laval Quartet and its Potential Impact on Collective Rights of Employees
in EU Member States _____ 2/117

SZEWCZYK HELENA

Definition of Mobbing in the Workplace – Selected Issues _____ 4/119

SZUSTAKIEWICZ PRZEMYSŁAW

The Notion of an Internal Document in the Judicature of the NSA
and Regional Administrative Courts _____ 6/75

WITKOWSKA MAGDALENA

Age as the Reason for Ending an Employment Relationship
and the Loss of a Licence to Practise a Profession _____ 1/119

WALULIK JAN

Status of Findings of Air Investigation Commissions in Legal
and Administrative Proceedings _____ 2/87

WIECZOREK PAWEŁ

Selected Issues Related to Poland's Security of Resources _____ 2/132

International Cooperation

DOBROWOLSKI ZBYSŁAW

Impact of Good Governance on the Security of States
– OSCE Forum Preparatory Meeting _____ 3/152

DOWGIAŁO PRZEMYSŁAW, KOŚCIELNIAK JACEK

Audit of Projects Supported by the World Bank – Workshops in Romania _____ 4/133

DOWGIAŁO PRZEMYSŁAW

Audit of the European Organisation for the Nuclear Research _____ 6/108

KAPELEWSKA ANNA

International Workshop in India

– 106th Edition of ITEC _____ 4/135

KOŚCIELNIAK JACEK, DOWGIAŁO PRZEMYSŁAW

Audit of Projects Supported by the World Bank – Workshops in Romania _____ 4/133

MAZUR JACEK

Recent Developments Concerning the SAls of the Visegrád Countries _____ 5/110

MIĘKINA EWA

Meeting of the Liaison Officers of the Supreme Audit Institutions

of the European Union _____ 3/148

MIĘKINA EWA

Cooperation of Supreme Audit Institutions with Eurostat

– Meeting of the Contact Committee Task Force _____ 4/131

MIĘKINA EWA

EU Support for Anti-Crisis Measures _____ 6/102

Some History

PILARCZYK PIOTR:

Accounts Department – Public Audit in the Years

of the Transformations 1812–1816 _____ 5/121

NIK in Brief

Honours for Józef Higersberger, the First President of the NIK (ed.) _____ 1/142

Third Vice-President of NIK; New Audit Procedure; Memorandum on Cooperation;

NIK to Represent EUROSAl to the INTOSAl Governing Board;

Internal Control – ed. _____ 3/156

annual contents 2012 _____

Letters, Polemics

PADRAK RAFAŁ

Participation of Representatives of the Auditee in Sessions
of the Adjudicative Panel – a Polemic _____ 6/110

Reviews and Notes About New Books

REVIEWS

NIEZGÓDKA-MEDEK MAŁGORZATA

Review of the Book by Rafał Padrak Audit Proceedings
of NIK. A Commentary _____ 5/130

NOTES ABOUT NEW BOOKS _____ 1/145; 2/153; 3/159; 4/137; 5/134;6/117

Competition

An ECA Award for Achievements in the Field of Public Finance Auditing _____ 4/145

Annual Contents in Polish _____ 6/119

Annual Contents in English _____ 6/127

Contents

Auditing 8

ELŻBIETA JARZĘCKA-SIWIK, BOGDAN SKWARKA: Processing of Personal Data – Selected Problems of the NIK Audit Proceedings 8

After the amendments have been introduced to the Act on NIK, NIK auditors, on the basis of Article 29, paragraph 1 (2i) of this act, have been given the right to process sensitive personal data found in documents, databases and other materials of the auditees. Some deputies are concerned with this additional right of NIK auditors, and therefore they have developed draft changes to the act in this area. If those changes are adopted, it will in fact mean a return to the previous legal status, namely the impossibility of appropriate verification of audit findings. According to the authors of the article, it is not necessary to introduce such changes since now there are sufficient measures to prevent potential abuse of the right to access to information. These are, among others, the provisions of regulation No 15/2012 by the President of the Supreme Audit Office of 14 May 2012 that make auditors' access to sensitive data limited to the scope specified in the audit programme or subject.

THE SETTLEMENTS OF CONTROLS 27

MARIA M. GOSTYŃSKA: State Medical Emergency Service 27

Auditors of the Supreme Audit Office have audited the activities of the medical emergency system at various organisational levels, and they have also examined how public resources assigned for its functioning are used. The audit has shown that, despite an unquestionable progress in the implementation and organisation of the medical emergency system, which has been observed continuously since 1999, these activities have not been fully completed. Deficiencies can be found mainly in the field of communication, basically due to numerous (in the audited period) changes in the provisions that regulate the area. The article presents the findings of the audit and the most frequent irregularities found.

LESZEK KORCZAK: Commercialisation and Restructuring Processes of the Polish Post 41

In the fourth quarter of 2011, NIK audited the progress of the commercialisation and restructuring processes of the Polish Post (*Poczta Polska*). The auditors examined, in the first place, whether the transformation of the public utility company into a joint-stock company had led to the improvement of its functioning and to the growth of the competitiveness of the Polish Post on the post market liberalised in 2003. The auditors also examined whether our public operator, which is obliged to provide access to postal services, is sufficiently prepared to act in perfect competition. Full liberalisation of the post market in Poland, after which the post services area restricted so far exclusively for the public operator will be abolished, is scheduled for 1 January 2013. It poses a serious threat to future functioning of the Polish Post. In his article, the author presents the detailed findings of the audit.

OTHER AUDITS OF THE NIK 50

Audit Findings Published in October and November 2012 (ed.) 50

In this section, we present the audits that the Supreme Audit Office completed in selected areas and that have been published in the form of pronouncements on audit results. In this issue of our bimonthly, we discuss the following audits: realisation of the offset obligations for the Polish Armed Forces; functioning of selected inter-commune unions (Polish: *związki międzygminne*); management of State Treasury immovables; non-production costs of companies with a share of the State Treasury; implementation of the Rural Development Programme (PROW); supporting physical education and sports by local self-government units; granting licences for road transportation; organisation and financing of training and development courses for teachers; functioning of the medical emergency system; performing statutory tasks in scenic parks; management of subsidies for interest rates of preferential investment loans by the Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture (ARiMR); functioning of the pedagogical supervision in the education system; use of public resources designated for science; implementation of the Post-Accession Rural Development Support Programme (PPWOW), including the loan of the World Bank; activities of the Voivode of the Podkarpackie Region with regard to reprivatisation claims related to historic immovables; investments related to the construction or modernisation of roads realised by self-governments.

State and Society 54

ANGELINA SAROTA: Limits of the Access to Public Information 54

The right of access to public information is a public right of political nature, stemming from the constitutional principle of transparency of authorities. Still, there are serious

problems regarding the definition of the implementation of this right through the adoption of and later the compliance with the legal regulations in the field. It is especially essential to decide at which point of public authorities' activity a sufficiently concrete and official effect of their activity appear that can be regarded as a piece of public information that should be made available. This is the question of the so called political space of public authorities, namely the right to intellectual freedom of formulating provisional solutions which do not have to become the basis for a final solution.

PRZEMYSŁAW SZUSTAKIEWICZ: The Notion of an Internal Document in the Judicature of the NSA and Regional Administrative Courts _____ 75

The definition of an internal document is comprised in the ruling by the Supreme Administrative Court (NSA) of 18 August 2010 which provides that it is a document that is not addressed to external entities, meant for sharing information among the employees, presenting the rules they need to obey in given situations, and which can also be a step in preparations for developing an act that is a form of the activity of a given entity. Once the term "an internal document" was coined, a debate has started on whether it can be publicised or not. Two opinions have appeared in this respect: a formalist one, supported by some representatives of the doctrine who believe that each official document should be disclosed, and the material one, expressed mainly in the judicature of the NSA and regional administrative courts, according to which it should be the contents of the document rather than its form that should make it disclosed or not.

MAŁGORZATA MIKITA: Global Trends on the Sovereign Wealth Funds Market _____ 86

Sovereign Wealth Funds (SWF) are nowadays one of the main institutional global investors. Their assets exceed the total assets of hedging funds and private equity funds. They operate globally, in both portfolio investments and direct investments. The dynamic development of these funds raises numerous questions about their impact on the economy, also in the context of combating effects of the financial crisis. The main objective of the article is to present the trends that can be observed on the SWF market over the last years, related to both the development of the funds and the transparency of their activity. The number of SWF and the value of their assets have been increasing, as well as their investment activity. The transparency of their operations has been also growing, however this market still remains not very transparent. It is also sometimes believed that sovereign wealth funds can be driven by political reasons (for instance attempts to take over a controlling interest in companies of strategic importance for beneficiaries of an investment) rather than by economic reasons.

International Cooperation 102

EWA MIĘKINA: EU Support for Anti-Crisis Measures 102

The tasks of Supreme Audit Institutions (SAIs) of the European Union Member States and the European Court of Auditors (ECA), related to the preparations of the next financing period in the EU, and activities undertaken in the EU with regard to the economic crisis were discussed at the annual meeting of the Contact Committee of the Heads of SAIs. The meeting gathered the Heads of 27 Supreme Audit Institutions of the European Union, the ECA and the Heads of Supreme Audit Institutions of five candidate countries and potential candidate countries, representatives of the INTOSAI Development Initiative and SIGMA. The meeting took place in October 2012 in Estoril, Portugal.

PRZEMYSŁAW DOWGIAŁO: Audit of the European Organisation for the Nuclear Research 108

The Supreme Audit Office will serve as the external auditor of the European Organisation for Nuclear Research (CERN) in Geneva in the years 2013-2015. The audit will be conducted by a six-person team from NIK. The team members have been working intensely to prepare for this task; they have been participating in specialist training courses, developing audit methodology and audit plan. The author of the article presents the basic tasks of the CERN external auditor, he discusses the origins of this organisation and its present activity, among others the launch of the world's largest particle accelerator – the Large Hadron Collider.

Letters, Polemics 110

RAFAŁ PADRAK: Participation of Representatives of the Auditee in Sessions of the Adjudicative Panel – a Polemic 110

The author refers to the article by Elżbieta Jarzęcka-Siwik and Bogdan Skwarka entitled *NIK Audit Procedure after Amendments to the Act on NIK*, published in issue No 4/2012 of our bimonthly. The polemic presents an opinion that differs from that comprised in the said article, related to the possibility of participating in a session of the adjudicative panel for persons other than the manager of the audited entity, the director of the competent audit unit or the auditor. Elżbieta Jarzęcka-Siwik and Bogdan Skwarka are in favour of such a possibility, while the polemicist believes that it is not appropriate for persons designated by the manager of the auditee to represent the auditee in a session of the adjudicative panel, and that such an interpretation extends the provisions of Article 61a, paragraph 3 of the Act on NIK.

Notes About New Books 117

Annual Contents in Polish 119

Annual Contents in English 127

Information for Subscribers 140

Information for Readers and Authors 141

PRZYPOMINAMY O PRENUMERACIE

Szanowni Prenumeratory!

Koszt zaprenumerowania naszego pisma na 2013 r. wynosi 108 zł + 5% VAT (113,40 zł) za 1 komplet, czyli 6 zeszytów (18,90 zł za jeden zeszyt).

Najwyższa Izba Kontroli od 2 listopada 2011 r. utraciła zwolnienie z podatku VAT i ponownie jest jego płatnikiem.

Prosimy o przysyłanie do redakcji jedynie zamówień z podaniem nazwy firmy, dokładnego adresu oraz numeru NIP, a należności za prenumeratę prosimy uiszczać dopiero po otrzymaniu faktury z podaną kwotą.

Prosimy skorzystać z zamieszczonego poniżej kuponu.

KUPON PRENUMERATY

Dane nabywcy:

1. Nazwa firmy/imię nazwisko

2. Adres (miasto, kod, ulica, nr domu i mieszkania)

3. NIP

4. Adres poczty elektronicznej

5. Liczba kompletów

Dane sprzedawcy:

1. Nazwa firmy: Najwyższa Izba Kontroli, Redakcja „Kontroli Państwowej”

2. Adres: 02-056 Warszawa, ul. Filtrowa 57

3. Numer faksu: (22) 444 53 27

INFORMACJA DLA CZYTELNIKÓW I AUTORÓW

Pragniemy poinformować Państwa, że „Kontrola Państwowa” potwierdziła swoje miejsce wśród czasopism naukowych, znajdujących się na liście Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Mimo nowych, zdecydowanie zaostrożonych kryteriów i dwuetapowej oceny, pismo otrzymało aż 7 punktów za artykuł naukowy wydrukowany w naszym dwumiesięczniku, co plasuje nas wśród wysoko ocenionych tytułów wyszczególnionych w części B wykazu – nieposiadających współczynnika IF (*impact factor*), który jest publikowany w *Journal Citation Report*. Komunikat w tej sprawie Minister wydał 17 września 2012 r. na podstawie §14 ust. 1 rozporządzenia z 13 lipca 2012 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania kategorii naukowej jednostkom naukowym (DzU 2012 r., poz. 877).

To nie tylko wyróżnienie dla „Kontroli Państwowej”, ale i gratyfikacja dla tych z Państwa, których publikacje w tytułach takich jak nasz są zaliczane do dorobku naukowego podczas procedur uzyskiwania stopni i tytułów naukowych. O tym, że niełatwo spełnić nowe wymogi resortu nauki, świadczy nieobecność na tegorocznej liście Ministra niektórych tytułów o ugruntowanym od lat dorobku i dotąd wysokiej punktacji.

Od 2012 r. czasopisma naukowe są oceniane w postępowaniu dwuetapowym. Zajmuje się tym zespół specjalistyczny, powołany przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego na podstawie art. 52 ust. 4 ustawy z 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (DzU nr 96, poz. 615, ze zm.). W pierwszym etapie tytuły ubiegające się o punktację naukową mają do spełnienia 9 kryteriów, począwszy m.in. od stabilności wydawniczej, naukowego charakteru publikacji, przyjętej procedury recenzowania, uwzględniającej m.in. zachowanie pisemności, określonych sposobów oceny artykułu, poszanowania zasady *double-blind review process* etc., przez wdrożenie procedury zabezpieczającej oryginalność publikacji – *ghostwriting*, a na posiadaniu strony internetowej i ujawnianiu listy współpracujących recenzentów skończywszy. „Kontrola Państwowa” sprostała wszystkim tym wymaganiom, choć przejście do następnego etapu zapewnia spełnienie już 5 z nich.

W drugim etapie oceny uwzględnia się 12 szczegółowych parametrów, do których zaliczono m.in.: indeks cytowań PIF, pracę na rzecz tytułu redaktorów merytorycznych, językowych i statystycznych, indeksację w międzynarodowych bazach danych, cykl wydawniczy, istnienie wersji *on-line*, umiędzynarodowienie recenzentów i rady naukowej, zagraniczną afiliację autorów. I w tym wypadku „KP” spełnia zdecydowaną większość kryteriów, choć niektóre są potencjalnie łatwiejsze do osiągnięcia przez tytuły wydawane w instytutach naukowych czy uczelniach, gdzie międzynarodowa współpraca naukowa, wymiana kadry, staże zagraniczne i publikacja wyników badań własnych, cytowanych następnie przez różne źródła, wynikają z charakteru działalności jednostek. Tym bardziej cieszy, że „Kontrola Państwowa” znalazła się w gronie takich czasopism.

Punkty za publikację w pismach naukowych objętych częścią B wykazu ustala się zgodnie z przyjętym przez MNiSW algorytmem. Wraz ze szczegółowymi zasadami oceny, pełnym wykazem czasopism oraz komunikatem Ministra jest on dostępny na stronach resortu w zakładkach „Komunikaty” oraz „Lista czasopism punktowanych”.

Redakcja

„Kontrola Państwowa” w bazach danych

„Kontrolę Państwową” można odnaleźć w dwóch naukowych bazach danych: THE CENTRAL EUROPEAN JOURNAL OF SOCIAL SCIENCES AND HUMANITIES (CEJSH) – Środkowo-Europejskim Czasopiśmie Nauk Społecznych i Humanistycznych oraz Index Copernicus Journal Master List.

CEJSH jest elektroniczną, ogólnie dostępną bazą danych publikującą angielskie streszczenia artykułów, rozpraw oraz pozycji przeglądowych, które ukazują się, głównie w językach narodowych, w czasopismach poświęconych naukom społecznym i humanistycznym, wydawanych w Republice Czeskiej, na Węgrzech, w Polsce, Słowacji, a także w Bośni i Hercegowinie, Estonii, Łotwie, Litwie, Serbii, Słowenii i Ukrainie. Została utworzona przez prezesów Akademii Nauk państw Grupy Wyszehradzkiej. Streszczenia publikacji naukowych, także tych, które ukazały się na łamach „Kontroli Państwowej” począwszy od nr. 6/2011 znajdują się na stronie CEJSH: <http://cejsh.icm.edu.pl/>.

Index Copernicus Journal Master List (JML) to system zajmujący się oceną czasopism oraz sporządzający ich ranking na podstawie około 30 parametrów zgrupowanych w pięciu kategoriach: jakość naukowa, jakość edytorska, zasięg, częstotliwość/regularność/stabilność rynkowa oraz jakość techniczna. Obecnie JML obejmuje przeszło 6000 czasopism.

Zasady publikowania w „Kontroli Państwowej”

1. Przyjmujemy do publikacji teksty naukowe, przeglądowe i pogładowe, poświęcone problematyce związanej z profilem czasopisma – szeroko rozumianej kontroli i audytowi oraz artykuły o pokrewnej tematyce.
2. Nie przyjmujemy artykułów opublikowanych w innych wydawnictwach.
3. Publikowane są jedynie te artykuły, które uzyskały pozytywne recenzje dwóch niezależnych recenzentów, zgodnie z przyjętymi w piśmie kryteriami: znaczenia podjętego tematu oraz zgodności tematyki z profilem pisma; nowatorskiego ujęcia problematyki; wartości merytorycznej. Warunkiem publikacji jest uwzględnienie zgłoszonych przez recenzentów uwag i poprawek.
4. Recenzentami są członkowie Komitetu Redakcyjnego (lista recenzentów znajduje się w zakładce „Komitet Redakcyjny” oraz w każdym wydaniu papierowym). Zgodnie z modelem „double-blind review process” autorzy i recenzenci nie znają swoich tożsamości.
5. Artykuły zamieszczane w „Kontroli Państwowej” są chronione prawem autorskim. Przedruk może nastąpić tylko za zgodą redakcji.
6. Przywiązujemy szczególną wagę do oryginalności publikacji i jawności informacji o podmiotach przyczyniających się do jej powstania, ich udziału merytorycznego, rzeczowego lub

finansowego. Dlatego od zgłaszających teksty oczekujemy ujawnienia ewentualnego wkładu innych osób w ich powstanie oraz pisemnego oświadczenia o oryginalności składanego w redakcji artykułu.

7. Wszelkie przypadki „ghostwriting” (nieujawnienia wkładu innych autorów w powstanie artykułu) lub „guest authorship” (wymieniania jako autora osoby, która nie miała udziału w publikacji lub jest on znikomy), będące przejawem nierzetelności naukowej, będą przez redakcję demaskowane, łącznie z powiadomieniem podmiotów, z którymi autor jest związany naukowo lub zawodowo.

Zasady publikacji zgodne z wymogami Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Sposób przygotowania materiałów

1. Prosimy o nadsyłanie artykułów pocztą elektroniczną, nasz adres: kpred@nik.gov.pl, w edytorze Word lub dostarczenie tekstu na nośniku elektronicznym. Objętość artykułu wraz z ewentualnymi tabelami i rysunkami nie powinna w zasadzie przekraczać 16 stron – 34 wiersze na stronie, marginesy 2,5 cm, interlinia 1,5 wiersza. Do tekstu prosimy dołączyć krótkie streszczenie w języku polskim.
2. Przypisy należy umieszczać na dole stron, zgodnie z zasadami obowiązującymi w naszym tytule; powinny zawierać aktualną bibliografię.
3. Ewentualne rysunki i wykresy prosimy nadsyłać w oddzielnych plikach, podając wartości umożliwiające przygotowanie danego elementu graficznego zgodnie z makietą „Kontroli Państwowej”.
4. Autorzy nadsyłający teksty proszeni są o podanie swoich danych: imienia i nazwiska, stopnia naukowego, adresu do korespondencji, adresu poczty elektronicznej, numeru telefonu lub faksu.
5. Redakcja zastrzega sobie prawo dokonania w nadesłanych materiałach niezbędnych skrótów, poprawek redakcyjnych i innych, zgodnie z wymogami czasopisma.
6. Materiałów niezamówionych redakcja nie zwraca.

WYDAJE NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Projekt graficzny: Studio Graficzne FILE

Skład i łamanie: Sławomir Jakoniuk

Druk i oprawa: Wydział Wydawniczy NIK

Oddano do druku w grudniu 2012 r.

Nakład 850 egz.

Wersja papierowa jest wersją pierwotną (referencyjną) pisma.

Prenumerata

tel. 22 444-5781, 22 444-5401

Cena egzemplarza – 18 zł + VAT. Prenumerata roczna – 108 zł + VAT

Wpłaty na konto: NBP O/O Warszawa,

nr 14 1010 1010 0036 8122 3100 0000, Najwyższa Izba Kontroli