lipiec
sierpień
2013
4

KONTROLA PAŃSTWOWA

WYSTĄPIENIE W SEJMIE
PREZESA NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Analiza wykonania budżetu państwa
i założeń polityki pieniężnej w 2012 r.
oraz sprawozdanie z działalności Izby

ELŻBIETA JARZĘCKA-SIWIK, BOGDAN SKWARKA

Dopuszczalność zaskarżania wyników kontroli NIK
– możliwość weryfikacji ustaleń kontrolnych

WITOLD M.ORŁOWSKI

Trudny okres dla polskiej gospodarki

CZASOPISMO PUNKTOWANE

ISSN 0452-5027

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KONTROLA PAŃSTWOWA

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

WARSZAWA

DWUMIESIĘCZNIK – ROCZNIK 58: 2013 r. – NUMER 4 (351) – LIPIEC – SIERPIEŃ

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. WSIiZ 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. 183.

* *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.*

Spis treści

Kontrola i audyt 8

Wystąpienie w Sejmie prezesa Najwyższej Izby Kontroli 8

W lipcu 2013 r. prezes NIK Jacek Jezierski przedstawił Sejmowi „Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2012 roku" oraz „Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2012 roku". Pierwszy dokument Izba przygotowała na podstawie 262 kontroli wykonania budżetu w jednostkach sektora finansów publicznych oraz własnych analiz. Badania przeprowadzono u 93 dysponentów części budżetowej oraz wybranych dysponentów niższego stopnia, w tym realizujących programy finansowane z udziałem środków europejskich. Kontrolą objęto także plany finansowe 27 państwowych funduszy celowych, wybranych agencji wykonawczych i państwowych osób prawnych. Sprawdzono również niektóre jednostki samorządu terytorialnego otrzymujące dotacje z budżetu państwa, a także sposób obsługi budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez Narodowy Bank Polski i Bank Gospodarstwa Krajowego. Sprawozdanie z działalności dotyczyło m.in. pozostałych kontroli – w sumie kontrolerzy Izby zbadali 2856 podmiotów, czego efektem było 185 „Informacji o wynikach kontroli".

ELŻBIETA JARZĘCKA-SIWIK, BOGDAN SKWARKA: Dopuszczalność zaskarżania wyników kontroli NIK – możliwość weryfikacji ustaleń kontrolnych 29

Treść wystąpienia pokontrolnego może być zmieniona w toku postępowania obejmującego rozpatrzenie zastrzeżeń wniesionych przez kierownika jednostki kontrolowanej. Postępowanie to jest ważnym etapem postępowania kontrolnego. Z punktu widzenia ochrony praw kontrolowanego i przysługujących mu środków prawnych istotne jest określenie charakteru prawnego tego postępowania. Autorzy zwracają jednocześnie uwagę na fakt, że wyniki badań NIK nie podlegają kontroli sądowoadministracyjnej.

JACEK MAZUR: Działalność kontrolna Trybunału Obrachunkowego Francji – współpraca z parlamentem 48

Trybunał Obrachunkowy został powołany przez Napoleona w 1807 r. na potrzeby cesarza i jego ministrów. Współpraca Trybunału z parlamentem nie była wówczas przewidziana. W ciągu minionych dwustu lat nastąpiła istotna ewolucja jego zadań oraz sposobu ich wykonywania. Obecnie jest on najwyższym organem kontroli, który prowadzi kontrolę finansową i kontrolę wykonania zadań m.in. administracji centralnej, przedsiębiorstw publicznych, skarbu państwa. Równocześnie działa jako wyspecjalizowany sąd administracyjny. Na początku lat 90. ubiegłego wieku kompetencje Trybunału zostały rozszerzone zarówno przez objęcie jego właściwością nowych obszarów i podmiotów, jak i przez wprowadzenie nowych rodzajów kontroli.

JUSTYNA ŁACNY: Uniemożliwienie przez rolnika przeprowadzenia kontroli – warunki korzystania z pomocy finansowej UE 60

Artykuł opisuje dwie sprawy rozpatrzone przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a dotyczące skutków, które mogą obciążyć rolnika korzystającego z funduszy UE wówczas, gdy uniemożliwi on organom kontrolnym sprawdzenie, czy przestrzega warunków udzielania i korzystania ze środków unijnych. Niniejsze opracowanie przybliża te wyroki i komentuje sformułowane w nich poglądy TSUE.

USTALENIA KONTROLI NIK 78

PAWEŁ GIBUŁA: Ryzyko w zarządzaniu projektami teleinformatycznymi Policji – e-posterunek i System Wspomagania Dowodzenia 78

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Komendzie Głównej Policji (KGP), Centrum Projektów Informatycznych (CPI) oraz 12 jednostkach organizacyjnych Policji kontrolę planowania i realizacji wybranych projektów teleinformatycznych, mających na celu usprawnienie funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji. Spośród kilkudziesięciu przedsięwzięć wybrano do badania dwa, w przypadku których stwierdzono największe prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka, to jest projekty budowy e-posterunku oraz Systemu Wspomagania Dowodzenia (SWD).

JAN KOŁTUN, JOANNA KOZAK: Funkcjonowanie warsztatów terapii zajęciowej – rehabilitacja zawodowa osób niepełnosprawnych 92

W Polsce jest ponad 3 mln osób mających orzeczenie o niepełnosprawności lub ustalające jej stopień. Jest to znacząca część społeczeństwa, dlatego też jej problemami żywotnie zainteresowana jest NIK. Wcześniej Izba oceniała dostosowanie organizacji wyborów do Sejmu RP i Senatu RP do potrzeb wyborców niepełnosprawnych i realizację programów

wspierających wzrost zatrudnienia tychże osób. Ostatnie badanie dotyczyło warsztatów terapii zajęciowej niepełnosprawnych z terenu województwa wielkopolskiego. Wyniki kontroli wykazały, że uczestnikom terapii stworzono wprawdzie warunki sprzyjające rehabilitacji zawodowej i społecznej, jednak jej efektywność okazała się bardzo niska.

KRZYSZTOF GOŁĘBIEWSKI: Praca skazanych na cele społeczne – nieizolacyjne formy odbywania kary 104

Izba oceniła działania organów gmin oraz podmiotów zobowiązanych do zapewnienia osobom skazanym warunków do wykonywania nieodpłatnej, kontrolowanej pracy na cele społeczne w ramach kary ograniczenia wolności oraz orzekanej w zamian za nieściągalną grzywnę. Zbadano, w jaki sposób jednostki samorządu terytorialnego wywiązują się z ustawowego obowiązku wskazywania miejsc, w których mogą być wykonywane te prace, czy są one efektywne, a także, czy wydatki ponoszone na ich sfinansowanie są gospodarne i zgodne z prawem. Artykuł przedstawia szczegółowe wyniki kontroli.

POZOSTAŁE KONTROLE NIK 111

Wyniki przekazane do publikacji w czerwcu i lipcu 2013 r. – red. 111

Rubryka sygnalizuje zakończenie przez Najwyższą Izbę Kontroli określonych badań i opublikowanie ich w formie „Informacji o wynikach kontroli". W tym numerze piszemy o kontroli: wdrażania przepisów ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych; administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie; windykacji dochodów z tytułu mandatów karnych i kar administracyjnych; zakupów i wykorzystania aparatury medycznej; realizacji zadań przez organy nadzoru budowlanego; informatyzacji systemu ochrony zdrowia; prawidłowości organizacji i finansowania systemów orzecznictwa lekarskiego ZUS o niezdolności do pracy dla celów rentowych; realizacji zadań związanych z organizacją wyścigów konnych i zarządzaniem nieruchomościami torów wyścigowych.

Państwo i społeczeństwo 113

WITOLD M.ORŁOWSKI: Trudny okres dla polskiej gospodarki – prognoza rozwoju w 2013 roku i kolejnych latach 113

W ciągu całego 2013 r. polska gospodarka ma szanse stopniowo przyspieszać swój rozwój, mimo znacznego zahamowania wzrostu w pierwszych miesiącach roku. Jest to jednak umiarkowany powód do radości. Po pierwsze dlatego, że nawet prognozowany 1% wzrost PKB nie może być uważany za pewny, zależy to od sytuacji w Europie Zachodniej. Po drugie dlatego, że 1% wzrostu gospodarczego to – jak na polskie potrzeby – bardzo mało, ponieważ

nasza gospodarka wciąż ma jeszcze duże rezerwy wzrostu wydajności pracy. Przedsiębiorstwa skrzętnie to wykorzystują, ale miejsc pracy przybywa tylko wtedy, kiedy tempo wzrostu PKB przekracza 3-4%. Po trzecie, wzrost produkcji nastąpi najprawdopodobniej przy jednoczesnym wyraźnym spadku krajowego popytu. To zaś oznacza wyjątkowo niekorzystną strukturę wzrostu z punktu widzenia finansów publicznych.

ROBERT SUWAJ: Wyłączenie pracownika od udziału w postępowaniu administracyjnym – konsekwencje zmiany ustawy 123

Ustawa z 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zmodyfikowała zakres kategorii pracowników organu administracyjnego, którzy podlegają z mocy prawa wyłączeniu od udziału w postępowaniu administracyjnym dotyczącym sprawy, w której brali udział w wydaniu zaskarżonej decyzji. Jednak nową treść przepisu wprowadzono bez próby ustalenia ram pojęcia „pracownik", który miałby „podlegać wyłączeniu". Autor dokonuje analizy orzecznictwa sądów administracyjnych oraz wyroków Trybunału Konstytucyjnego w tej kwestii, wskazując, że podstawowym problemem prawnym wymagającym ingerencji ustawodawcy było – i nadal pozostaje – ustalenie statusu prawnego osoby piastującej funkcję monokratycznego organu administracyjnego.

KRZYSZTOF PADRAK, MAGDALENA SOLAN: Obszar ograniczonego użytkowania – Prawo ochrony środowiska, art. 135 i 136 135

W prawie ochrony środowiska nakazuje się, aby eksploatacja wszelkiego rodzaju instalacji czy obiektów nie powodowała przekroczenia standardów jakości środowiska. Budowa nowych czy rozbudowa istniejących dużych obiektów infrastrukturalnych ma jednak niebagatelne znaczenie dla należytego działania i rozwoju nowoczesnego państwa. Jednym ze sposobów zachowania właściwej równowagi konkurujących ze sobą interesów jest występująca w praktyce specjalna instytucja prawna – tzw. obszar ograniczonego użytkowania, która pozwala funkcjonować pewnym obiektom i instytucjom bez kolizji z obowiązującymi przepisami.

Współpraca międzynarodowa 146

JACEK MAZUR: Kontrola i rozliczalność w zarządzaniu gospodarczym UE – potrzeba odpowiednich mechanizmów 146

Pod koniec ubiegłego roku Rada Europejska podjęła kierunkową decyzję o wzmocnieniu zarządzania gospodarczego UE, w tym o powstaniu unii bankowej. Wobec zapowiedzi rozpatrywania na kolejnym zebraniu Rady planu działań w tym obszarze, Komitet Kontaktowy – zgromadzenie prezesów najwyższych organów kontroli (NOK) państw

członkowskich UE i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO) – przyjął w maju 2013 r. oświadczenie o potrzebie zapewnienia odpowiednich rozwiązań w zakresie kontroli i rozliczalności w unii gospodarczej i walutowej oraz w zarządzaniu gospodarczym UE.

JACEK KOŚCIELNIAK: Kierunek realizacji europejskich standardów rachunkowości – konferencja EPSAS w Brukseli 158

W maju 2013 r. Europejski Urząd Statystyczny zroganizował konferencję pt. „Kierunek realizacji europejskich standardów rachunkowości sektora publicznego (EPSAS)". Jej celem było zapoznanie uczestników – wysokiego szczebla decydentów z sektora publicznego, rachunkowości, audytu i statystyki – z propozycją rozwoju zharmonizowanych standardów rachunkowości w Europie.

JACEK KOŚCIELNIAK, WIESŁAW KURZYCA, JACEK MAZUR (oprac.): Sprawozdawczość finansowa i budżetowa w sektorze publicznym 162

W siedzibie NIK w Warszawie 7 czerwca 2013 r. odbyła się międzynarodowa konferencja pt. „Sprawozdawczość finansowa i budżetowa w sektorze publicznym. Perspektywy dla Europy i Polski". Jej celem było określenie warunków wprowadzenia jednolitych standardów rachunkowości sektora publicznego w UE.

EWA MIĘKINA: Zebranie łączników NOK UE – obrady w Budapeszcie 170

Stan przygotowań do zebrania Komitetu Kontaktowego (KK) w październiku 2013 r., wyniki seminarium na temat IPSAS, obszary priorytetowe działań Komitetu na najbliższe lata, wizyty konsultacyjne Eurostat dotyczące danych źródłowych, a także propozycje zmian w sposobie działania Komitetu były tematem rozmów łączników najwyższych organów kontroli z 25 państw UE oraz ETO. Spotkanie odbyło się w maju tego roku w Budapeszcie.

Sygnały o książkach 175

Spis treści w języku angielskim 177

Informacja dla Prenumeratorów 182

Informacja dla Czytelników i Autorów 183

Kontrola i audyt

Wykonanie budżetu państwa i działalność NIK

Wystąpienie w Sejmie prezesa Najwyższej Izby Kontroli

Na 46. posiedzeniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej 24 lipca 2013 r. prezes NIK Jacek Jezierski przedstawił „Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2012 roku" wraz z opinią w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów oraz „Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2012 roku". Sejmowa Komisja do spraw Kontroli Państwowej pozytywnie zaopiniowała ten dokument.

ANALIZA WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA I ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ W 2012 ROKU

Panie Marszałku!
Wysoki Sejmie!

W 2012 r. budżet państwa i budżet środków europejskich były wykonywane w warunkach pogłębiającego się spowolnienia wzrostu gospodarczego w Polsce, recesji w Unii Europejskiej i pogorszenia sytuacji w gospodarce światowej. Kraje Unii Europejskiej odnotowały ujemny wzrost PKB, w tym strefa euro na poziomie minus 0,6%. Kryzys w Unii Europejskiej miał wpływ na obniżenie tempa wzrostu całej gospodarki światowej, w tym gospodarki polskiej. Dynamika PKB w Polsce jest silnie uzależniona od wzrostu gospodarczego w Unii Europejskiej.

Fot. Krzysztof Andrzejewski, NIK

Produkt krajowy brutto w Polsce zwiększył się realnie o 1,9% wobec wzrostu o 4,5% w 2011 r. i 3,9% w 2010 r. W odróżnieniu od lat poprzednich, głównym czynnikiem wspierającym wzrost gospodarczy był eksport, a nie popyt krajowy. Spowolnieniu wzrostu gospodarczego towarzyszyło zahamowanie wzrostu produkcji sprzedanej przemysłu, sprzedaży detalicznej i spadek produkcji budowlano-montażowej. Skala spowolnienia wzrostu gospodarczego okazała się nieco większa niż zakładano. Tempo wzrostu PKB było o 0,6 punktu procentowego niższe, niż przyjęto w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej. Osłabienie wzrostu gospodarczego spowodowało stagnację na rynku pracy. Stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec roku wyniosła 13,4% i była o 1,1 punktu procentowego wyższa niż zakładano. Średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2012 r. wyniósł 3,7% i był wyższy o 0,9 punktu procentowego od przyjętego na etapie planowania. Z uwagi na pogorszenie sytuacji gospodarczej i wysoką inflację przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w ujęciu realnym nieznacznie obniżyło się w porównaniu z rokiem poprzednim.

W 2012 r. wdrożono pewne zmiany systemowe, których celem było ograniczenie wzrostu długu publicznego i deficytu sektora finansów publicznych. Na poziom dochodów wpływ miały między innymi: podwyższenie stawki akcyzy na olej napędowy, opodatkowanie akcyzą węgla i koksu, wprowadzenie nowego podatku od wydobycia niektórych kopalin oraz wzrost stawki VAT na odzież, dodatki odzieżowe dla niemowląt i obuwie dla dzieci.

Zmniejszenie wzrostu wydatków wynikało głównie z zastosowania przy opracowaniu ustawy budżetowej tymczasowej dyscyplinującej reguły wydatkowej oraz ograniczenia tempa przyrostu wynagrodzeń. Realizowane były także przedsięwzięcia mające poprawić sytuację finansów publicznych w perspektywie wieloletniej. Efektem tego było przede wszystkim uchwalenie w maju 2012 r. ustaw, które zawierają zarówno rozwiązania dotyczące stopniowego podwyższania i zrównania wieku przechodzenia na emeryturę kobiet i mężczyzn, jak i wprowadzają nowy system emerytur dla funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych. Zdaniem NIK, podjęte działania mogą jednak okazać się niewystarczające, żeby w sposób trwały poprawić sytuację finansów publicznych.

Kryzys w Unii Europejskiej miał wpływ na obniżenie tempa wzrostu całej gospodarki światowej, w tym gospodarki polskiej.

Wysoki Sejmie!

Najwyższa Izba Kontroli ocenia ogólnie pozytywnie wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Taką ocenę uzasadniają trzy fakty: wykonanie budżetu zgodnie z ustawą budżetową, w większości pozytywne oceny za wykonanie budżetu przez dysponentów części budżetowych i dysponentów państwowych funduszy celowych oraz pozytywne wyniki audytu ksiąg rachunkowych i sprawozdań budżetowych. Mimo niesprzyjających okoliczności, budżet państwa i budżet środków europejskich w 2012 r. zostały wykonane zgodnie z ustawą budżetową. Nie przekroczono limitu wydatków budżetu państwa i deficytu ustalonych w ustawie budżetowej. Wydatki budżetu państwa były niższe o 3,3% niż planowano, a dochody o 2,1%. W rezultacie deficyt był o 14,3% niższy od planowanego.

Lepiej niż w roku poprzednim został zrealizowany budżet środków europejskich. Dochody wykonano w 89,1%, zaś limit wydatków wykorzystano w 88,6%. Wykonanie budżetu środków europejskich zamknęło się deficytem niższym o 19,4% od planowanego. Niższe niż planowano deficyty budżetu państwa i budżetu środków europejskich przyczyniły się do ograniczenia dynamiki wzrostu długu publicznego. Skala i waga nieprawidłowości stwierdzonych w kontroli wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich były mniejsze niż przed rokiem.

Kontrola została przeprowadzona w 262 jednostkach. Skontrolowaliśmy 93 dysponentów części budżetowej oraz wybranych dysponentów niższego stopnia, w tym realizujących programy finansowane z udziałem środków europejskich. Kontrolą objęliśmy także plany finansowe 27 państwowych funduszy celowych, wybranych agencji wykonawczych i państwowych osób prawnych. Skontrolowaliśmy również wybrane jednostki samorządu terytorialnego otrzymujące dotacje z budżetu państwa, a także sposób obsługi budżetu państwa i budżetu środków europejskich przez Narodowy Bank Polski i Bank Gospodarstwa Krajowego.

Szczegółowe wyniki kontroli, wraz z ocenami, zawarto w odrębnych informacjach, które zostały przekazane komisjom sejmowym. Przeważają oceny pozytywne. Przypomnę i powtórzę za przewodniczącym

Komisji Finansów Publicznych, że tych ocen pozytywnych jest 96, czyli o 15 więcej w stosunku do roku poprzedniego. Ocen pozytywnych, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wydaliśmy 28, podczas gdy w 2011 r. było ich 43. Negatywnie oceniliśmy wykonanie w 2012 r. planu finansowego Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców.

Panie Marszałku!
Wysoki Sejmie!

Chciałbym teraz przedstawić kilka spraw charakterystycznych dla realizacji budżetu w 2012 r., zarówno tych o wydźwięku pozytywnym, jak i negatywnym. Po raz pierwszy od 2007 r. obniżyły się w 2012 r. relacje państwowego długu publicznego oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB. Na koniec 2012 r. relacja państwowego długu publicznego do PKB wyniosła 52,7%. Relacja ta była o 0,7 punktu procentowego niższa niż w 2011 r. Wynikało to z wdrożenia zmian systemowych oddziałujących na dochody i wydatki publiczne oraz konsolidacji fiskalnej, czyli wykorzystania wolnych środków jednostek sektora finansów publicznych do zarządzania płynnością. Oszacowano, że dzięki tej konsolidacji przyrost długu był mniejszy o 26 mld zł.

Trzeci rok z rzędu relacja państwowego długu publicznego do PKB przekraczała jednak 50%, czyli pierwszy próg ostrożnościowy wynikający z ustawy o finansach publicznych. Przypomnę, że istnieje realne zagrożenie przekroczenia drugiego progu ostrożnościowego ustalonego na poziomie 55%. Przekroczenie to wiązałoby się z koniecznością podjęcia znacznie bardziej restrykcyjnych działań, w tym istotnego ograniczania wydatków sektora publicznego w kolejnych latach. Mimo obniżenia relacji długu do PKB, wysoki poziom długu przyczynia się nadal do pogłębiania nierównowagi budżetu państwa. W 2012 r. koszty obsługi długu wzrosły o 17,1%, podczas gdy pozostałe wydatki budżetu tylko o 3,4%. Udział wydatków na obsługę długu publicznego w wydatkach budżetu państwa wzrósł z 11,9% w 2011 r. do 13,2% w 2012 r.

Polska jako członek Unii Europejskiej zobowiązana jest do wypełniania kryteriów konwergencji w zakresie deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. W 2012 r. należało obniżyć deficyt do 3% PKB. Celu tego nie udało się osiągnąć. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB zmniejszył się z 5% w 2011 r. do 3,9% w 2012 r. i nadal przekraczał dopuszczalny poziom. Oznacza to, że w 2013 r. Polska jest objęta procedurą nadmiernego deficytu instytucji rządowych i samorządowych nałożoną przez Radę Unii Europejskiej.

Dane z ostatnich 5 lat o długu publicznym i deficycie sektora finansów publicznych wskazują, że dług i deficyt liczone metodą krajową były niższe od długu i deficytu liczonych zgodnie z metodyką stosowaną przez Unię Europejską. Różnica ta z roku na rok staje się coraz większa. Rozbieżność między deficytem obliczonym według metodyki stosowanej w Unii Europejskiej a deficytem obliczonym zgodnie z ustawą o finansach publicznych wynika przede wszystkim z szerszego zakresu podmiotowego sektora oraz metody ujmowania danych. Do sektora instytucji rządowych i samorządowych włączone są na przykład fundusze

administrowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego, czyli Krajowy Fundusz Drogowy i Fundusz Kolejowy. Różnica między deficytem liczonym na potrzeby krajowe i unijne wynika także z tego, że Ministerstwo Finansów nie eliminuje środków przekazywanych z budżetu państwa do otwartych funduszy emerytalnych przy obliczaniu dochodów publicznych, o co wnosiła już Najwyższa Izba Kontroli.

Naszym zdaniem, stosowanie różnych metod ustalania długu publicznego, a także deficytu sektora finansów publicznych na potrzeby krajowe i zagraniczne powoduje, że stan finansów staje się niejasny, a ostre procedury ostrożnościowe ulegają osłabieniu. Zdaniem NIK, należy dążyć w dłuższej perspektywie do stosowania jednej metody ustalania tych wielkości.

Na koniec 2012 r. relacja państwowego długu publicznego do PKB wyniosła 52,7%. Relacja ta była o 0,7 punktu procentowego niższa niż w 2011 r.

Wysoki Sejmie!

Dochody budżetu państwa zaplanowane w ustawie budżetowej nie zostały wykonane. Były niższe od planowanych o 6,2 mld zł. Spowodowało to przede wszystkim niskie wykonanie dochodów podatkowych. Z tego tytułu pozyskano o 16,5 mld zł mniej niż prognozowano, w tym z podatku od towarów i usług o 12,2 mld zł. Niższe wykonanie dochodów podatkowych to efekt głównie mniej korzystnej – niż prognozowało Ministerstwo Finansów – sytuacji makroekonomicznej, przeszacowania skutków zmian regulacji mających wpływ na wzrost dochodów podatkowych, ale także – co wykazały nasze kontrole – pogorszenia skuteczności poboru podatków. Dochody podatkowe, w tym z VAT, byłyby jeszcze niższe – i to o około 3 mld zł – gdyby w ostatnich dniach grudnia poprzedniego roku nie został zmieniony sposób rozliczania zwrotów VAT. NIK ocenia pozytywnie samą zmianę, wskazuje jednak, że niewłaściwy był sposób jej implementacji ze względu na brak odpowiednich uzgodnień i fakt, że została wprowadzona w końcu roku, którego dotyczyła.

Przekroczony został o 36,9%, to jest o 10 mld zł, plan dochodów niepodatkowych. Zasadniczy wpływ na poziom ich wykonania miała nieplanowana wpłata z zysku NBP za 2011 r. w kwocie 8,2 mld zł. W trakcie prac nad projektem ustawy budżetowej Narodowy Bank Polski nie przewidywał wypracowania zysku w 2011 r.

Obniżyła się ściągalność bieżąca dochodów podatkowych oraz zaległości z lat ubiegłych. Szybciej niż w poprzednich latach rosły zaległości podatkowe. Na koniec 2012 r. wynosiły one 27,1 mld zł i były wyższe o 18,3% w stosunku do roku poprzedniego. Tempo wzrostu zaległości podatkowych było wyraźnie wyższe niż w latach poprzednich.

Wydatki budżetu państwa były o 10,8 mld zł niższe od limitu ustalonego w ustawie budżetowej. W porównaniu z sytuacją w 2011 r. wydatki wzrosły o 5,1%. W relacji do wydatków z 2011 r. najbardziej wzrosły wydatki na obsługę długu publicznego, bo aż o 17,1%, i na wpłaty do budżetu Unii Europejskiej – o 8,2%. Zmniejszeniu w porównaniu z poprzed-

nim rokiem uległy wydatki majątkowe i na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej. Najwyższy stopień wykonania planu wydatków odnotowano w grupach: Dotacje i subwencje, bo aż 99,1%; Środki własne Unii Europejskiej – 98,7% oraz Świadczenia na rzecz osób fizycznych – 98,6%.

Lepsze niż przed rokiem było wykonanie wydatków budżetu środków europejskich. Wskaźnik wykonania do planu ujętego w ustawie budżetowej był wyższy niż w latach 2010–2011. W budżecie tym 55,6% wydatków stanowiły wydatki majątkowe, a 43,6% dotacje na zadania bieżące.

W 2012 r. wydatki majątkowe wyniosły ponad 54 mld zł, w tym 38 mld zł z budżetu środków europejskich. Dane te wskazują, że wydatki majątkowe w 2012 r. finansowane były głównie z budżetu środków europejskich, a tylko 30%, to jest 16 mld zł, z budżetu krajowego. Pokazuje to rolę, jaką środki z budżetu Unii Europejskiej odgrywają w rozwoju infrastruktury społecznej i technicznej w Polsce.

Należy jednak podkreślić, że 2012 r. był kolejnym rokiem, w którym zmniejszyły się wydatki majątkowe na zadania finansowane w całości ze środków krajowych. Wydatki te były o 9% mniejsze niż w roku poprzednim i o 13,2% mniejsze w stosunku do planu.

Znacznymi środkami na realizację współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej programów dysponowały agencje pełniące funkcje agencji płatniczych, to jest Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Agencja Rynku Rolnego. Środki te nie były ujęte w planach finansowych tych agencji. Naruszało to – co Najwyższa Izba Kontroli sygnalizowała już w latach poprzednich – zasadę przejrzystości finansów publicznych.

Wydatki budżetu państwa były o 10,8 mld zł niższe od limitu ustalonego w ustawie budżetowej. W porównaniu z sytuacją w 2011 r. wydatki wzrosły o 5,1%. W relacji do wydatków z 2011 r. najbardziej wzrosły wydatki na obsługę długu publicznego, bo aż o 17,1%, i na wpłaty do budżetu Unii Europejskiej – o 8,2%.

Dochody budżetu środków europejskich pozwoliły na sfinansowanie 94,7% wydatków tego budżetu. Różnica między dochodami a wydatkami budżetu środków europejskich w kwocie 3,7 mld zł nie wynikała z rzeczywistego deficytu tych środków, gdyż na koniec 2012 r. na rachunkach bankowych różnych programów prowadzonych w NBP pozostało ponad 2,5 mld euro. Zdaniem NIK, postępowanie takie naruszało zasadę kasowego ujęcia wydatków. Deficyt budżetu środków europejskich nie był skutkiem rzeczywistego braku środków na wydatki, lecz wynikiem przyjętego przez Ministerstwo Finansów sposobu dysponowania tymi środkami.

Saldo bieżących rozliczeń Polski z Unią Europejską w 2012 r. wyniosło 11,9 mld euro i wzrosło w porównaniu z poprzednim rokiem o 1,4 mld euro. Z budżetu Unii Europejskiej wpłynęły do Polski środki w wysokości 15,4 mld euro, o 7,7% więcej niż w roku poprzednim. Polska zaś wpłaciła – z tytułu składki oraz zwrotów – do budżetu Unii 3,6 mld euro, to jest o 5,3% mniej niż w 2011 r. Napływ środ-

ków z Unii był uzależniony głównie od realizacji programów operacyjnych. Na sfinansowanie wydatków związanych z programami perspektywy finansowej na lata 2007–2013 przekazano 11,1 mld euro, a na dofinansowanie wspólnej polityki rolnej 4,9 mld euro.

Wysoki Sejmie!

Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły w sumie 352,3 mld zł i były wyższe o 8% od dochodów uzyskanych w 2011 r. Także zrealizowane wydatki w kwocie 386,3 mld zł były o 6,3% wyższe od wydatków poniesionych w roku poprzednim. Różnica między dochodami a wydatkami, wynosząca minus 34,1 mld zł, była o 8,8% niższa niż w 2011 r., to jest o 3,3 mld zł.

Zmniejszenie deficytów w 2012 r. wpłynęło na obniżenie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Potrzeby pożyczkowe netto budżetu okazały się niższe od kwoty planowanej o ponad 8 mld zł. Rzeczywiste potrzeby pożyczkowe netto wyniosły 37,3 mld zł. Ponad 91% tej kwoty przeznaczono na finansowanie deficytu budżetu państwa i deficytu budżetu środków europejskich. Deficyty te zostały wykonane w kwocie o 5,5 mld zł niższej od planu.

Potrzeby pożyczkowe powstały także w wyniku udzielenia przez Skarb Państwa 3 mld zł pożyczki Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych na wypłatę świadczeń gwarantowanych przez państwo oraz przekazania 4,7 mld zł na sfinansowanie ubytku składek przekazanych do OFE, które nie miały pokrycia we wpływach z prywatyzacji.

Skarb Państwa kolejny raz udzielił pożyczki Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych na wypłatę świadczeń gwarantowanych przez państwo. Z tytułu pożyczek na koniec 2012 r. zobowiązania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wobec Skarbu Państwa wyniosły 18,9 mld zł. Stały przyrost tych pożyczek wskazuje, że mają one charakter systemowego finansowania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Pożyczki te zastępują dotacje i nie są zaliczane do wydatków budżetu państwa, a tym samym zaniżony zostaje deficyt budżetu.

Minister finansów, wykorzystując dostępne instrumenty zarządzania płynnością, zapewnił pełną i terminową obsługę zobowiązań krajowych i zagranicznych Skarbu Państwa. Wolne środki były lokowane na rachunkach bankowych. W dniu 31 grudnia 2012 r. stan środków zgromadzonych na rachunkach ministra finansów wyniósł 42,1 mld zł i był wyższy niż w końcu 2011 r. o około 10 mld zł. Gromadzenie kwot przekraczających potrzeby pożyczkowe może jednak powodować szybszy wzrost zadłużenia i wzrost kosztów jego obsługi.

Panie Marszałku!
Wysoki Sejmie!

Większość państwowych funduszy celowych zrealizowała swoje zadania prawidłowo i zgodnie z planami finansowymi. Negatywnie oceniliśmy tylko wykonanie w 2012 r. planu finansowego Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców w związku z wypłaceniem pomocy publicznej przed uzyskaniem końcowej decyzji Komisji Europejskiej.

Na koniec 2012 r. funkcjonowało 28 państwowych funduszy celowych, których zarówno przychody, jak i wydatki wyniosły ponad 212 mld zł. Przychody Funduszu

Ubezpieczeń Społecznych stanowiły 81,8% przychodów wszystkich funduszy, a wydatki 83% wydatków wszystkich funduszy. Stan funduszy na koniec 2012 r. wyniósł 3,5 mld zł i był o 10,5% wyższy od stanu na koniec 2011 r.

Saldo bieżących rozliczeń Polski z Unią Europejską w 2012 r. wyniosło 11,9 mld euro i wzrosło w porównaniu z poprzednim rokiem o 1,4 mld euro. Z budżetu Unii Europejskiej wpłynęły do Polski środki w wysokości 15,4 mld euro, o 7,7% więcej niż w roku poprzednim. Polska zaś wpłaciła – z tytułu składki oraz zwrotów – do budżetu Unii 3,6 mld euro, to jest o 5,3% mniej niż w 2011 r.

Najwyższy stan środków pieniężnych na koniec roku wystąpił w: Funduszu Pracy – 7,3 mld zł, Funduszu Reprywatyzacji – 5,4 mld zł oraz Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych – 4,3 mld zł. Środki gromadzone na tych funduszach są objęte konsolidacją finansów sektora rządowego i mogą być wykorzystane w zastępstwie środków zewnętrznych do sfinansowania potrzeb pożyczkowych. Nie powinno to być jednak podstawowym celem ich działania w dłuższym czasie, szczególnie w obliczu spowolnienia wzrostu gospodarczego i trudności na rynku pracy. W omawianym okresie na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu przeznaczono znacznie mniej środków Funduszu Pracy niż w latach 2009–2010.

Całkowicie odmiennie kształtowała się sytuacja Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, którego kondycja finansowa się pogorszyła. Stan FUS na koniec 2012 r. był ujemny i wyniósł minus 19 mld zł. Zdaniem NIK, brak działań wpływających na zmniejszenie nierównowagi między dochodami a wydatkami Funduszu Ubezpieczeń Społecznych może stanowić w najbliższych latach poważne zagrożenie dla finansów państwa.

Wysoki Sejmie!

Niezależnie od opisanych powyżej różnych aspektów odnośnie do wykonania ustawy budżetowej chciałbym dodać, że w dalszym ciągu nie zostały rozwiązane problemy dotyczące wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Nie są także uregulowane zasady przyznawania świadczeń rzeczowych osobom zajmującym kierownicze stanowiska państwowe. Najwyższa Izba Kontroli uznała również, że nie ma wystarczających podstaw prawnych do finansowania z budżetu państwa świadczeń zdrowotnych realizowanych przez ministra zdrowia w ramach programów polityki zdrowotnej.

Uregulowane natomiast zostały zasady udzielania zaliczek na rzecz realizacji umów na dostawy uzbrojenia i sprzętu wojskowego. Wprowadzone zostały odpowiednie zmiany w ustawie – Prawo zamówień publicznych. W 2012 r. o ponad 30% w stosunku do roku poprzedniego zmniejszyła się kwota przedpłat udzielanych przez Ministerstwo Obrony Narodowej, do czego zapewne przyczyniły się wnioski NIK.

Wysoki Sejmie!

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie założeń polityki pieniężnej w 2012 r., pomimo że w okresie od stycz-

nia do września inflacja kształtowała się powyżej celu inflacyjnego i górnej granicy dopuszczalnego przydziału odchyleń od celu inflacyjnego. Średnioroczna inflacja w 2012 r. wyniosła 3,7%, lecz w grudniu obniżyła się do 2,4%, to jest poniżej celu inflacyjnego. Najwyższa Izba Kontroli uznała, że Rada Polityki Pieniężnej podjęła właściwe działania w celu wykonania założeń polityki pieniężnej. Narodowy Bank Polski nie miał bezpośredniego wpływu na czynniki zewnętrzne powodujące podwyższenie inflacji. Decyzje o kształtowaniu wysokości stóp procentowych podejmowane były z uwzględnieniem celów i zasad określonych w założeniach, w szczególności dotyczących projekcji inflacji i danych o przewidywanym rozwoju sytuacji gospodarczej.

Wysoki Sejmie!

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa przeprowadziliśmy audyt sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych. Opinię o rocznych sprawozdaniach budżetowych wydaliśmy na podstawie wyników kontroli wiarygodności ksiąg rachunkowych oraz poprawności zapisów księgowych. Audyt ksiąg rachunkowych przeprowadzono w 192 jednostkach. Skontrolowanych zostało około 28 tys. dowodów księgowych o łącznej wartości transakcji 6 mld zł. Chciałbym podkreślić, że dowody księgowe były badane nie tylko pod względem formalnej poprawności i sposobu ujęcia w księgach rachunkowych. Kontrolowana była przede wszystkim legalność, celowość i gospodarność operacji gospodarczych, których te dowody dotyczą. Odnotowaliśmy poprawę jakości prowadzenia ksiąg rachunkowych, wyrażoną wzrostem liczby opinii pozytywnych na temat ich wiarygodności, a także poprawności formalnej zapisów i dowodów księgowych. Nie było opinii negatywnych.

Audyt przeprowadzony w ramach kontroli wykonania budżetu państwa stanowił podstawę do wydania przez NIK pozytywnej opinii o rzetelności sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r.

Panie Marszałku!
Wysoki Sejmie!

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli w czerwcu tego roku podjęło uchwałę, w której wyraziło pozytywną opinię w sprawie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium za rok 2012. Oceniając pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2012 r., Kolegium NIK wyraziło jednak obawę, że wprowadzone zmiany systemowe są niewystarczające do rozwiązania problemu finansów publicznych.

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VII kadencji, uchwałą podjętą na posiedzeniu 26 lipca 2013 r., przyjął sprawozdanie Najwyższej Izby Kontroli z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2012 r. oraz udzielił absolutorium Radzie Ministrów. Głosowało 450 posłów: za było 240, przeciw 210, nikt nie wstrzymał się od głosu.

SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI W 2012 ROKU

Szanowny Panie Marszałku!
Wysoki Sejmie!

Po raz ostatni w mojej sześcioletniej kadencji przychodzi mi wypełnić ten zaszczytny konstytucyjny obowiązek i zdać sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w ubiegłym roku – w roku 2012. Chciałbym jednocześnie w kilku słowach dokonać bardzo ogólnego podsumowania całej sześcioletniej kadencji, mówiąc oczywiście w dużym skrócie o najważniejszych wydarzeniach.

Najpierw kilka słów na temat realizacji naszych zadań w 2012 r. Obszerne, bo blisko 500-stronicowe sprawozdanie zostało wszystkim Państwu przekazane. Bardzo zachęcam do jego lektury przynajmniej w wybranych fragmentach. Jest ono dostępne również na stronie internetowej Najwyższej Izby Kontroli. Chciałbym zwrócić uwagę Państwa na najważniejsze zagadnienia związane z naszą działalnością w 2012 r.

Działalność kontrolna Najwyższej Izby Kontroli w 2012 r. koncentrowała się wokół priorytetów kontrolnych uzgodnionych i przyjętych przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli. Główny priorytet dotyczył zapewnienia naszemu krajowi bieżącej i długotrwałej stabilności finansowej. W ten sposób Kolegium uznało, że Najwyższa Izba Kontroli powinna przez kontrolę funkcjonowania różnego typu systemów dokonać oceny, na ile państwo polskie jest przygotowane do tych trudnych czasów ekonomicznych, w jakich nasze otoczenie, nasz kraj, się znalazły.

Planowane kontrole objęły w związku z tym w ramach tego priorytetu w szczególności przedsięwzięcia administracji publicznej dotyczące zapewnienia finansowej stabilności systemu ubezpieczeń społecznych, obniżenia kosztów funkcjonowania instytucji publicznych, uproszczenia zasad podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej oraz zapewnienia bezpiecznego funkcjonowania instytucji finansowych. W większości tych kontroli kontrolowane instytucje oceniliśmy pozytywnie, chociaż wskazaliśmy też na pewne mankamenty ich funkcjonowania, a tym samym zabezpieczenia kraju przed negatywnymi wpływami kryzysu, który objął niemal całą Unię Europejską.

Mieliśmy uwagi na przykład do KRUS, jeśli chodzi o monitorowanie tego, czy rzeczywiście ubezpieczeni w KRUS wykonują prace na rzecz rolnictwa, czy rzeczywiście są uprawnieni do niższych składek emerytalno-rentowych. Nasza kontrola potwierdziła, że takiej kontroli ze strony urzędników jest bardzo niewiele i może to prowadzić do tego, że te środki w skali całego budżetu niejednokrotnie są pomniejszane właśnie przez nieuzasadnione korzystanie z ulg, jakie są przewidziane dla osób ubezpieczonych w KRUS.

W kwietniu ubiegłego roku przedstawiliśmy Wysokiemu Sejmowi informację o działaniach instytucji państwowych na rzecz bezpieczeństwa sektora finansowego. Między innymi był to Urząd Komisji Nadzoru Finansowego. Kluczowe operacje, jakich ten urząd dokonywał, oceniliśmy pozytywnie, natomiast wskazaliśmy na pewne uchybienia mające związek z wdrożeniem nowej metodyki badania i oceny nadzorczej banków oraz na

czasem nieco przewlekłe odpowiedzi Komisji na zapytania banków.

Z kolei wyniki innej kompleksowej, koordynowanej kontroli dotyczącej wdrażania budżetu w układzie zadaniowym i oceny procesów planowania, monitorowania i sprawozdawczości wykazały daleko idące uchybienia w procesie wdrażania. W zasadzie możemy powiedzieć, że jesteśmy jeszcze na początku tej drogi. Przy okazji również stwierdzamy, że wiele instytucji ma dość poważne problemy z prawidłowym wdrożeniem kontroli zarządczej.

Poza tym głównym priorytetem Kolegium ustaliło trzy dodatkowe priorytety w działalności kontrolnej w 2012 r. Były to: poprawa skuteczności systemu edukacyjnego, zapewnienie powszechnej i niezawodnej opieki zdrowotnej oraz zachowanie dziedzictwa narodowego, zasobów naturalnych i ładu przestrzennego.

Działalność kontrolna NIK w 2012 r. koncentrowała się wokół priorytetów kontrolnych uzgodnionych i przyjętych przez Kolegium NIK. Główny priorytet dotyczył zapewnienia naszemu krajowi bieżącej i długotrwałej stabilności finansowej, trzy dodatkowe to: poprawa skuteczności systemu edukacyjnego, zapewnienie powszechnej i niezawodnej opieki zdrowotnej oraz zachowanie dziedzictwa narodowego, zasobów naturalnych i ładu przestrzennego.

W 2012 r., jak pamiętamy, odbyły się w Polsce Mistrzostwa Europy w Piłce Nożnej. Dla wielu naszych obywateli było to istotne wydarzenie tego roku. Najwyższa Izba Kontroli wraz z naszym partnerem ukraińskim przez 3 kolejne lata przygotowań prowadziła corocznie kontrolę, co roku zdając sprawę w informacjach pokontrolnych ze stopnia przygotowania, zwracając uwagę na różne niedociągnięcia. Chcę z satysfakcją powiedzieć, że właściwie prawie wszystkie nasze wnioski były realizowane. Można tu przytoczyć przykład Policji – w którejś z pierwszych kontroli zwróciliśmy uwagę na brak wymaganego ustawą rejestru obcokrajowców objętych zakazami stadionowymi. Policja szybko wykorzystała tę uwagę, stworzyła taki rejestr i do mistrzostw przystąpiliśmy już przygotowani. Jestem przekonany, że sukces organizacyjny tych mistrzostw jest też w jakiejś części sukcesem Najwyższej Izby Kontroli. Opierając się na tym przykładzie, chcę też zwrócić uwagę Państwa posłów na to, że około 90% wniosków kierowanych w wyniku indywidualnych kontroli w jednostkach jest przez te jednostki realizowane. To jest bardzo dobry wskaźnik, z którego niezwykle się cieszymy. W ciągu całej mojej sześcioletniej kadencji zostało zrealizowanych około 40 tys. wniosków przekazywanych różnym jednostkom, zarówno administracji rządowej, jak i samorządowej. To jest istotny wkład Najwyższej Izby Kontroli w poprawę funkcjonowania tych jednostek, a tym samym państwa.

Nieco inna jest sytuacja jeśli chodzi o stopień wykorzystania wniosków, które kierujemy z propozycjami zmian, uzupełnień prawa – tak zwanych wniosków *de lege ferenda*. Oceniamy, że realizowanych jest około 25% z nich, ale też widzimy tu pewne problemy. Część spośród wniosków wymaga dużych nakładów finansowych, część jest realizowana w nie-

co późniejszym okresie, część wniosków dotyczących zmian ustaw bądź przepisów wykonawczych realizowana jest w innej formie. Ciągle jednak bolączką państwa polskiego jest wysoki stopień nierealizowania przez ministrów obowiązków wynikających z ustaw w postaci wydawania rozporządzeń.

Jednym z ważniejszych wniosków *de lege ferenda*, dotyczących ustaw, był wniosek po kontroli związanej z organizacją lotów najważniejszych osób w państwie. Jeden z rezultatów tej kontroli był taki, że uznaliśmy za konieczne stworzenie spójnego systemu przygotowywania tych lotów tak, aby wszystkie instytucje biorące udział w przygotowaniu i w odbywaniu lotu były objęte pełną procedurą. Uznaliśmy, że aby pogodzić czasem rozbieżne interesy instytucji od siebie niezależnych, wymagane jest uchwalenie w tej sprawie ustawy. Taka ustawa jeszcze nie została uchwalona. Wydaje się – i to powtarzam – że aby te loty były organizowane bezpiecznie, potrzebne jest stworzenie jednego organizmu, jednego organu, który byłby odpowiedzialny za monitorowanie wszystkich przygotowań i ostateczne wydanie zgody na taki lot.

W czasie kontroli przygotowań do Euro 2012 zwracaliśmy również uwagę na problemy związane z inwestycjami drogowymi i stadionowymi. Odnotowaliśmy znaczący wzrost inwestycji drogowych w miastach, a jeśli chodzi o budowę dojazdów do stadionów, państwo bardzo sprawnie wykorzystało również środki pochodzące z Unii Europejskiej. Już w trakcie kolejnych kontroli, przed samą organizacją, zwracaliśmy uwagę na to, że niezwykle potrzebne było przygotowanie biznesplanów dla stadionów również po przeprowadzeniu mistrzostw.

Jeśli chodzi o procesy inwestycyjne związane z przygotowaniem tej imprezy, ale również szerzej dotyczące drogownictwa, to ciągle zwracamy uwagę na problemy z projektowaniem i z opóźnieniem tych procesów. Wskazujemy na stosunkowo słabą jakość nadzoru budowlanego, co na niektórych odcinkach wybudowanych już dróg skutkuje kłopotami z ich jakością. Brak odpowiedniej jakości ujawnia się czasem już po oddaniu drogi do użytku i firmy realizujące te kontrakty muszą wykładać dodatkowe środki.

Kontrolując wykonanie budżetu państwa przez Ministerstwo Sportu i Turystyki, zwróciliśmy uwagę na to, że z rezerwy celowej – przeznaczonej na zadania związane z Euro 2012 oraz upowszechnianie siatkówki wśród dzieci i młodzieży – wydatkowano ponad 5 mln zł na koncert Madonny. Uznaliśmy, że było to niezgodne z normą prawną zapisaną w ustawie budżetowej, która określała cel tej rezerwy. W naszym przekonaniu, te pieniądze można było w ten sposób wydać po uzyskaniu zgody ministra finansów i pozytywnej opinii właściwej komisji sejmowej, czyli Komisji Finansów Publicznych.

W 2012 r. uważnie przyglądaliśmy się różnym inwestycjom autostradowym prowadzonym przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad. Oceniamy pozytywnie, choć dostrzegamy też pewne nieprawidłowości, efekty pracy Generalnej Dyrekcji. Jednocześnie zwracamy uwagę na to, że zbyt często podstawowym kryterium przy rozstrzyganiu przetargów jest kryterium najniższej ceny. Bierzemy jednak pod uwagę wyjaśnienia

Dyrekcji, że to kryterium nie jest jedynym, że w równym stopniu Dyrekcja opiera się na kryterium jakości.

W ciągu całej mojej sześcioletniej kadencji zostało zrealizowanych około 40 tys. wniosków przekazywanych różnym jednostkom, zarówno administracji rządowej, jak i samorządowej. To jest istotny wkład Najwyższej Izby Kontroli w poprawę funkcjonowania tych jednostek, a tym samym państwa.

O ile działania Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad postrzegamy jako pozytywne, o tyle działania związane z inwestycjami prowadzonymi przez Polskie Koleje Państwowe oceniamy negatywnie. Co prawda, w ostatnim czasie wzrosła liczba przedsięwzięć w procesach modernizacji infrastruktury kolejowej, ale niestety realizacja ponad połowy z nich jest opóźniona, w tym w niektórych wypadkach bardzo opóźniona; opóźnienia sięgają 29 miesięcy w stosunku do pierwotnie ustalonych terminów, a to bezpośrednio grozi utratą środków europejskich przeznaczonych na tak przecież nam potrzebną modernizację kolei.

Podobnie jak w inwestycjach drogowych, najczęstszymi przyczynami błędów są tu błędy w dokumentacji przedprojektowej, projektowej i wykonawczej, konieczność wykonywania robót dodatkowych, których nie przewidywano na etapie planowania oraz niewłaściwa koordynacja prac przez poszczególne komórki tych instytucji. Uważamy, że właśnie z tych powodów Polska nie wykorzystuje swojej szansy jeśli chodzi o możliwości modernizacyjne infrastruktury kolejowej.

Kolejna ważna kontrola infrastruktury dotyczyła bezpieczeństwa na polskich lotniskach. Kontrolerzy ujawnili, że wbrew zasadom bezpieczeństwa, w zastrzeżonych strefach mogą przebywać również osoby nieuprawnione, a także wskazali braki w obowiązującym szkoleniu pracowników ochrony, co z kolei prowadziło do dopuszczania wykonywania obowiązków przez osoby, które nie miały do tego wymaganych prawem uprawnień. Natomiast w okolicy samych lotnisk występowały nieprawidłowości w utrzymaniu bezpiecznych korytarzy podejścia do lądowania.

Wysoka Izbo!

Wiele kontroli dotyczyło służby zdrowia, tak ważnego obszaru funkcjonowania państwa. Warto przypomnieć, że nasze uwagi odnosiły się do szpitali psychiatrycznych, w których stwierdziliśmy łamanie procedur zabezpieczających prawa pacjentów, zarówno na etapie przyjmowania do szpitala, jak i później, w trakcie procedur medycznych. Pozytywnie natomiast oceniliśmy funkcjonowanie szpitalnych oddziałów ratunkowych. To jest rzeczywiście ten segment ochrony służby zdrowia, który funkcjonuje, można powiedzieć, bez problemów, a w każdym razie bez większych problemów, jest dobrze dofinansowany, dobrze wyposażony, pracują tam dobrze wyszkoleni lekarze. Jedynym mankamentem jest to, że trafia tam za dużo pacjentów, którzy tak naprawdę nie wymagają natychmiastowej opieki. Ci pacjenci trafiają dlatego do oddziałów ratunkowych, że obsługa ich w innych segmentach służby zdrowia jest po prostu nie-

doskonała, a w szpitalnych oddziałach ratunkowych mają szansę na lepszą opiekę, na lepsze świadczenia – ale ta obsługa jest dużo droższa. W skali państwa jest to po prostu nieuzasadniony wydatek.

Ta kontrola zainspirowała nas do podjęcia kontroli nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej, żeby ocenić, na ile właśnie niedomagania tego segmentu powodują nieuzasadnione przeciążenie oddziałów ratunkowych.

Stale przyglądamy się przestrzeganiu praw osób niepełnosprawnych. Widzimy znaczący postęp, w szczególności w instytucjach publicznych, ale ciągle też zauważamy, że wiele z nich nie dostosowało swojej funkcjonalności, również budynki nie są technicznie przystosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Niewątpliwie – obok służby zdrowia – niezwykle istotną dla funkcjonowania państwa, dla obywateli jest oświata. W 2012 r. zbadaliśmy, jak wygląda dokształcanie nauczycieli. Stwierdzamy, że około 2/3 pedagogów korzysta z różnych form podnoszenia swoich kwalifikacji zawodowych przez szkolenia, ale około 30% pozostaje poza tym systemem, nie korzysta z niego i z możliwości szkoleń wynikających z Karty Nauczyciela.

Również z niepokojem donosimy o środkach przeznaczanych na naukę polską, na badania naukowe. W większości środki te są bardzo rozproszone i w zasadzie służą w głównej mierze do podnoszenia wynagrodzeń osób zatrudnionych w dziedzinie nauki. Tylko około 12% badań ukierunkowanych jest na zastosowanie ich wyników w praktyce. To jest bardzo niski wskaźnik. Polska na tle innych krajów Unii Europejskiej wygląda również bardzo przeciętnie jeśli chodzi o liczbę wynalazków zgłaszanych do Europejskiego Urzędu Patentowego. Nasi sąsiedzi, Czechy, wyprzedzają nas ponadtrzykrotnie, a liderzy tego rankingu, czyli Niemcy, zgłaszają ich ponad pięćdziesiąt razy więcej.

Na podstawie kontroli w 2856 podmiotach przygotowaliśmy informacje pokontrolne – 185 informacji zostało przedstawionych Sejmowi. W informacjach tych sformułowaliśmy 65 wniosków de lege ferenda, a w wyniku wszystkich kontroli skierowaliśmy do prokuratury 136 zawiadomień o uzasadnionym przypuszczeniu popełnienia przestępstwa oraz 182 zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

Sporo uwagi poświęciliśmy bezpieczeństwu wewnętrznemu i zewnętrznemu. I tu jedna z kontroli dotyczyła stanu policyjnych komend i komisariatów. Była ona inspiracją do zaplanowania większych środków na inwestycje dotyczące tych obiektów, które rzeczywiście w wielu wypadkach znajdowały się w opłakanym stanie. Można powiedzieć, że tu nastąpiła w 2012 r. i nadal następuje znacząca poprawa.

Pozytywną ocenę wystawiliśmy procesowi profesjonalizacji polskiego wojska, uznając, że został on dobrze przygotowany z punktu widzenia prawnego. W tej chwili przed naszą armią są kolejne etapy, bardzo wymagające, bardzo poważne, to znaczy – odpowiednie wyposażenie, uzbrojenie i wyszkolenie pracujących w niej żołnierzy.

Wysoki Sejmie!

Staramy się reagować swoimi kontrolami na problemy dotykające Polaków. Jedna z takich kontroli była bezpośrednią odpowiedzią na zjawisko, które pojawiło się latem zeszłego roku, mianowicie była to cała seria upadłości dużych biur podróży. Dała ona początek systemowej kontroli, w wyniku której wskazaliśmy na brak podstaw prawnych do wydawania publicznych środków z budżetów marszałków na organizowanie powrotów turystów. Muszę stwierdzić z satysfakcją, że zostały zmienione przepisy, że rząd skorzystał z naszych wniosków i dzisiaj mamy większe kwoty gwarancyjne, a w związku z tym można powiedzieć, że bezpieczeństwo Polaków korzystających z ofert biur podróży jest wyższe.

W ubiegłym roku kolejny raz badaliśmy, jak Polska jest przygotowana do zapobiegania skutkom powodzi. Z jednej strony, cieszymy się z tego, że pewne elementy zostały wyraźnie poprawione. Monitoring służb meteorologicznych działa już naprawdę skutecznie. Natomiast ciągle mamy braki jeśli chodzi o finansowanie budowy wałów przeciwpowodziowych i polderów. Mając na uwadze, że te inwestycje są niezwykle kosztowne, zwracamy uwagę na to, że późniejsze porządkowanie i usuwanie skutków powodzi jest jeszcze bardziej kosztowne, są to jeszcze większe wydatki.

Z satysfakcją natomiast możemy ocenić pozytywnie, że pomoc świadczona powodzianom bezpośrednio po tych zdarzeniach jest świadczona naprawdę skutecznie, rozdzielana szybko i sprawnie trafia w większości wypadków do tych, którzy najbardziej jej potrzebują. Oczywiście, oczekiwania zawsze są większe, ale zapewne nigdy nie uda się w pełni im sprostać.

> *Korzyści finansowe bezpośrednio wynikające z naszych kontroli, to znaczy takie, w wyniku których wpłynęły środki do budżetu państwa czy budżetu samorządów, wyniosły 454 mln zł, czyli niemal dwukrotnie więcej niż wynosi roczny budżet Najwyższej Izby Kontroli. (…). Pokazujemy różnego typu nieprawidłowości, w tym również dotyczące sprawozdań finansowych i ksiąg rachunkowych. W sumie nasi kontrolerzy wykryli nieprawidłowości formalne w tej dziedzinie sięgające ponad 18 mld zł.*

Cieszymy się z tego, że kontrola dotycząca przygotowania polskich urzędników zatrudnionych w administracji rządowej daje pozytywne oceny. Znowelizowana ustawa o służbie cywilnej dobrze służy budowaniu profesjonalnego i apolitycznego korpusu urzędników państwowych. Niestety, wyraźnie gorzej wygląda to w administracji samorządowej. Kontrola, która dotyczyła zatrudniania, rekrutacji na stanowiska urzędnicze w administracji samorządowej wykazała, że zbyt często rekrutacja odbywa się przez awans wewnętrzny ze stanowisk administracyjnych, z pominięciem całej procedury konkursowej, w tym również otwartego naboru publicznego.

W ubiegłym roku po raz kolejny z niepokojem raportowaliśmy o bardzo trudnej sytuacji finansowej telewizji publicznej. Spółka ta stała na granicy utraty płynności finansowej. Słyszymy doniesienia medialne, że spółka cieszy się zyskiem za I półrocze bieżącego roku, więc chcielibyśmy móc z satysfakcją pod jego koniec ocenić, że udało się utrzymać tę tendencję i że jest ona już stała.

Wysoka Izbo!

Tak, w dużym skrócie, przedstawia się sprawozdanie z najważniejszych kontroli, które przeprowadziliśmy w 2012 r. W sumie, na podstawie kontroli w 2856 podmiotach przygotowaliśmy informacje pokontrolne – 185 informacji zostało przedstawionych Sejmowi. W informacjach tych sformułowaliśmy 65 wniosków *de lege ferenda*, a w wyniku wszystkich kontroli skierowaliśmy do prokuratury 136 zawiadomień o uzasadnionym przypuszczeniu popełnienia przestępstwa oraz 182 zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

Korzyści finansowe bezpośrednio wynikające z naszych kontroli, to znaczy takie, w wyniku których wpłynęły środki do budżetu państwa czy budżetu samorządów, wyniosły 454 mln zł, czyli niemal dwukrotnie więcej niż wynosi roczny budżet Najwyższej Izby Kontroli. W ten sposób chcemy pokazać, że jeden z tych wskaźników wyraźnie pokazuje, iż warto inwestować w dobrą kontrolę państwową, bo ta kontrola po prostu zarabia na siebie. Oczywiście nie jest to jedyny wskaźnik. Pokazujemy różnego typu nieprawidłowości, w tym również dotyczące sprawozdań finansowych i ksiąg rachunkowych. W sumie nasi kontrolerzy wykryli nieprawidłowości formalne w tej dziedzinie sięgające ponad 18 mld zł.

Dużą uwagę Izba przywiązuje do prawidłowego określenia obszarów, w których występują największe zagrożenia dla funkcjonowania państwa. Niewątpliwie z tego powodu bardzo istotny dla nas jest sposób współpracy z Sejmem, z komisjami sejmowymi. Przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli uczestniczyli w 2012 r. w 589 posiedzeniach komisji sejmowych, na których zaprezentowali 93 raporty pokontrolne. Udział w pracach komisji pozwala nam też lepiej przygotować kolejne programy kontroli, lepiej je dopasować do oczekiwań Pań i Panów posłów – pracują przecież Państwo w instytucji, która jest głównym odbiorcą naszych raportów pokontrolnych.

Pomocne w formułowaniu tematów kontroli były również skargi napływające od obywateli. W 2012 r. otrzymaliśmy 5696 takich skarg. Wiele z nich włączyliśmy do kontroli, a część do kontroli toczących się. Na podstawie analizy części z nich przygotowaliśmy propozycje do planu rocznego kontroli, a część przekazywaliśmy, tak jak zwykle, innym organom, które następnie mają poinformować zarówno wnioskodawców, jak i nas o sposobie ich rozpatrzenia. W sumie, w wyniku między innymi analizy skarg, w 2012 r. przeprowadziliśmy 220 kontroli doraźnych.

Dużą wagę przywiązujemy do prezentowania naszych ustaleń w mediach. Uznajemy, że swoboda przedstawiania przez Najwyższą Izbę Kontroli rezultatów kontroli jest jednym z warunków niezależności najwyższego organu kontroli. To wynika wprost z międzynarodowych standardów i ma bardzo duże znaczenie, również prewencyjne. Jeśli chodzi o kontrole koordynowane, średnio kontrolujemy około 30 jednostek.

Informując społeczeństwo o wynikach kontroli, docieramy do podobnego typu jednostek w całym kraju. Kierownicy tych jednostek mogą na przykładzie skontrolowanych partnerów przeanalizować swoje działania, funkcjonowanie, i ewen-

tualnie je skorygować, nie muszą sami być kontrolowani. To jest chyba największa prewencyjna zasługa kontroli państwowej, trudna do wycenienia, ale niewątpliwie przynosząca najwięcej korzyści państwu.

W sumie w 2012 r. ukazało się w mediach ponad 13 tys. materiałów powołujących się na kontrole przeprowadzone przez naszych kontrolerów. Na uwagę zasługuje 700 z nich, wyemitowanych w telewizjach ogólnopolskich oraz blisko 850 w audycjach radiowych. Prasa przywoływała wyniki naszych kontroli ponad 2,8 tys. razy, natomiast portale internetowe, coraz częściej sięgające do naszej strony internetowej, powoływały się na doniesienia NIK ponad 8 tys. razy.

Wysoki Sejmie!

Kończy się moja sześcioletnia kadencja na stanowisku prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Oddaję swojemu następcy Izbę nowoczesną, pełną świetnie wykształconych i przygotowanych specjalistów, w większości przyjętych do pracy w Najwyższej Izbie Kontroli po 1990 r. Nie zwiększamy zatrudnienia od kilkunastu lat. Mamy w sumie 1701 etatów, w tym około 1200 osób to kontrolerzy, a niecałe 500 to osoby wspomagające działania kontrolne – między innymi informatycy, prawnicy, księgowi, również strażnicy czy pracownicy ośrodka szkoleniowego, odgrywającego ważną rolę w naszej codziennej pragmatyce zawodowej, a także pracownicy kontroli wewnętrznej czy osoby odpowiedzialne za ochronę tajemnic i obsługę mediów. Na emeryturę każdego roku przechodzi średnio około 50 osób.

W 2012 r., w wyniku ogłoszonego naboru na 46 stanowisk kontrolerskich, zgłosiło się ponad 20 kandydatów na jedno miejsce. Z ich ogromnej liczby wyselekcjonowaliśmy do drugiego etapu 435 osób. Wszystkie te osoby miały znakomite kompetencje, ukończyły studia wyższe na najlepszych polskich uczelniach, często także studia podyplomowe, miały już doświadczenie i praktykę zawodową w administracji rządowej, samorządowej. Tak wysokie zainteresowanie pracą w NIK świadczy o tym, że ciągle jesteśmy instytucją atrakcyjną i atrakcyjnym pracodawcą. Jestem przekonany, że przede wszystkim chodzi tu o instytucję cieszącą się zaufaniem społecznym i sporym prestiżem.

Niestety, zarobki w Najwyższej Izbie Kontroli, chociaż nie wyglądają najgorzej na tle całej administracji, to jednak wyraźnie od kilku lat się deprecjonują, przez co powoli stają się coraz mniej konkurencyjne. W kolejnych naborach mamy coraz więcej osób, które wygrywają konkurencję, ale nie decydują się ostatecznie na podjęcie pracy, gdyż dostają lepsze oferty na zewnątrz. Razem z nagrodami średnia pensja netto pracowników sięga w tej chwili około 6 tys. zł miesięcznie. Trzeba pamiętać, że nasi pracownicy to najczęściej prawnicy, ekonomiści albo wysokiej klasy specjaliści w swoich dziedzinach. Przychodząc do nas, przechodzą bardzo wymagający proces rekrutacji, jak również rozpoczętą w zeszłym roku w NIK dwustopniową już aplikację kontrolerską. Część z nich podejmuje studia menedżerskie, duża grupa, bo blisko 100 pracowników, corocznie podejmuje lub kontynuuje studia podyplomowe lub doktoranckie. Czy w związku z tak wysokim poziomem profesjonalizacji kadry kwota około 6 tys. zł netto to jest dużo? Wydaje się, że nie.

Dużą wagę przywiązujemy do prezentowania naszych ustaleń w mediach. Uznajemy, że swoboda przedstawiania przez Najwyższą Izbę Kontroli rezultatów kontroli jest jednym z warunków niezależności najwyższego organu kontroli. To wynika wprost z międzynarodowych standardów i ma bardzo duże znaczenie, również prewencyjne. (…). W sumie w 2012 r. ukazało się w mediach ponad 13 tys. materiałów powołujących się na kontrole przeprowadzone przez naszych kontrolerów.

Podkreślam to każdego roku i chciałbym o tym wspomnieć również dzisiaj – największym skarbem Najwyższej Izby Kontroli są jej pracownicy. Są to ludzie oddani służbie państwowej, apolityczni, wysokiej klasy specjaliści. To dzięki nim wszystkie nasze kontrole spotykają się z powszechnym uznaniem niezależnych środowisk eksperckich. Ustalenia żadnej z naszych kontroli nie zostały w ostatnich latach podważone przez niezależnych ekspertów zajmujących się kontrolowanymi przez nas dziedzinami. Z wynikami kontroli oczywiście polemizują czasem, na szczęście nieczęsto, sami kontrolowani i oczywiście mają do tego prawo, natomiast eksperci, dziennikarze, publicyści oraz parlamentarzyści w ostatnich latach ani razu nie sformułowali wobec kontroli prowadzonych przez naszą instytucję zarzutów dotyczących naruszenia standardów bezstronności. Nawet obciążona z tego punktu widzenia największym ryzykiem kontrola organizacji lotów najważniejszych osób w państwie nie spotkała się z oskarżeniami o brak obiektywizmu. Profesjonalne i obiektywne ustalenia to największy walor kontroli prowadzonych przez NIK, to gwarancja naszej wiarygodności, która dla Izby jest po prostu fundamentem.

Wysoki Sejmie!

Podobnie wysokim uznaniem Najwyższa Izba Kontroli cieszy się na forum międzynarodowym. W wyniku trzyletniej kadencji przewodniczenia EUROSAI – Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli – i docenienia jej rezultatów zostaliśmy w zeszłym roku wybrani przez tę organizację jako jeden z dwóch przedstawicieli 50 krajów członkowskich do zarządu globalnej organizacji – INTOSAI – zrzeszającej w tej chwili 190 najwyższych organów kontroli prawie ze wszystkich państw świata. Będziemy tam przez kolejne 6 lat reprezentowali całą społeczność europejskich najwyższych organów kontroli.

Na forum międzynarodowym jesteśmy aktywni w wielu dziedzinach. Interesują nas zwłaszcza kwestie odnoszące się do standardów kontroli, w tym coraz bardziej docenianych standardów dotyczących informowania opinii publicznej o rezultatach kontroli. Mogę powiedzieć z satysfakcją, że nasza praktyka jest bardzo doceniana na forum światowym, wielokrotnie byliśmy proszeni o dzielenie się swoimi doświadczeniami w tej materii. Prowadzimy również jedną z podkomisji wielkiej komisji pracującej nad standardami międzynarodowymi dla najwyższych organów kontroli, w ramach globalnej organizacji INTOSAI. Nasza działka dotyczy standardów kontroli wewnętrznej. Doceniając nasz wkład w prowadzeniu tejże komisji, zarząd INTOSAI wy-

brał mnie jako swojego przedstawiciela do rady standardów innej globalnej organizacji, zrzeszającej blisko 200 tys. audytorów wewnętrznych. Od ponad półtora roku reprezentuję cały INTOSAI właśnie w tej radzie do spraw standardów dla audytorów wewnętrznych.

Po raz kolejny sami poddaliśmy się przeglądowi partnerskiemu, który przeprowadzili u nas audytorzy z Austrii, Danii, Holandii i Litwy. Sprawdzili, jak generalnie nasze procedury kontrolne wypełniają międzynarodowe standardy kontroli. Zostaliśmy w wyniku tego przeglądu wysoko ocenieni.

Jedną z form docenienia naszej aktywności było powierzenie Najwyższej Izbie Kontroli funkcji audytora zewnętrznego Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych – CERN. Wygraliśmy tam trudną konkurencję z tak doświadczonymi najwyższymi organami kontroli, jak norweski, szwajcarski i hiszpański. Wszystkie one były już w latach poprzednich audytorami CERN. Mimo to udało się naszą ofertą przekonać radę CERN, że możemy wykonać to zadanie, mam nadzieję, lepiej. Zaczynamy w tym roku trzyletnią kadencję jako audytor zewnętrzny właśnie tej organizacji i wierzę, że sprostamy wszystkim wymaganiom.

Coraz intensywniej współpracujemy z Bankiem Światowym. Ta współpraca trwa już wiele lat. Początkowo dotyczyła ona kontrolowania projektów finansowanych przez Bank Światowy w Polsce. Dzisiaj w coraz szerszym stopniu nasi pracownicy służą jako eksperci Banku Światowego krajom, które dopiero budują swoje ustroje demokratyczne. Między innymi jesteśmy ostatnio obecni w takim projekcie Banku Światowego jako wiodący partner dla najwyższego organu kontroli Iraku.

Współpracujemy również z Radą Audytorów NATO (przez dwa lata jeden z radców prezesa kierował tą radą), z Eurostat, z OBWE i innymi instytucjami o charakterze europejskim lub globalnym.

Zgodnie z coraz powszechniejszą ostatnio praktyką, którą uznaję za jeden z największych atutów współpracy międzynarodowej, prowadzimy coraz więcej tak zwanych kontroli równoległych, czyli kontroli polegających na przeprowadzaniu badań kontrolnych według tej samej tematyki przez partnerskie najwyższe organy kontroli w różnych państwach. To daje spektakularną możliwość ocenienia pewnych zjawisk, które są ponadnarodowe, ponadpaństwowe. Coraz więcej takich kontroli przeprowadzamy przede wszystkim przy zaangażowaniu naszych partnerów z Unii Europejskiej. Jedna z ostatnich dotyczyła emisji gazów cieplarnianych. W kontroli tej brały udział – poza Polską – Dania, Finlandia, Litwa, Łotwa i Norwegia. Była to trudna kontrola, bo były reprezentowane kraje o bardzo różnym podejściu do tego problemu, o różnych interesach. Ale udało się nam uzgodnić wspólny komunikat pokontrolny, wskazujący na pewne mankamenty tego systemu właśnie w skali globalnej.

Po raz kolejny sami poddaliśmy się przeglądowi partnerskiemu. Właśnie takie okresowe przeglądy partnerskie zostały już dzisiaj przyjęte jako jeden ze standardów funkcjonowania najwyższych orga-

nów kontroli. W zeszłym roku taki przegląd przeprowadzili u nas audytorzy z Austrii, Danii, Holandii i Litwy. Sprawdzili, jak generalnie nasze procedury kontrolne wypełniają międzynarodowe standardy kontroli. Zostaliśmy w wyniku tego przeglądu wysoko ocenieni. Bardzo pozytywnie odebrano sposób, w jaki komunikujemy o naszych wynikach kontroli parlamentowi i społeczeństwu, ale też otrzymaliśmy pewne wskazówki, dotyczące z kolei komunikowania się kontrolerów z kontrolowanymi podczas samego procesu kontroli.

Chciałbym poświęcić również kilka słów technicznej sprawie, związanej z funkcjonowaniem Najwyższej Izby Kontroli, a bezpośrednio również służącej przeprowadzaniu kontroli. Chcę stwierdzić, że Najwyższa Izba Kontroli jest instytucją, która dba o wyposażenie swoich kontrolerów i tworzenie im technicznych warunków. Dzisiaj już każdy z kontrolerów wyposażony jest nie tylko w laptop, ale i telefon komórkowy ze specjalną aplikacją umożliwiającą stały kontakt z bazami danych Najwyższej Izby Kontroli. Dzięki temu znacznie ograniczyliśmy konieczność bezpośredniego konsultowania się, przerywania kontroli przez kontrolerów i przyjazdy do siedzib delegatur czy centrali w związku z koniecznością konsultacji czy po prostu dotarcia do pewnych danych znajdujących się w naszych bazach. To też pozwala na bieżący kontakt nadzorujących z kontrolowanymi i ocenę procesu samej kontroli, ewentualnie korygowanie zakresu kontroli, jeżeli pojawią się ku temu jakieś wskazania. Zmodernizowaliśmy elektroniczny system zarządzania dokumentami, które są dzisiaj – wszystkie – dostępne w e-szafach, oczywiście dla upoważnionych pracowników.

Przygotowując kontrolę, nasi kontrolerzy z poszczególnych departamentów i delegatur z całego kraju nie muszą już dzisiaj jeździć na tak zwane narady przedkontrolne, bo przez system wideokonferencji są w stanie dużo efektywniej komunikować się i przekazywać sobie, zarówno w ramach przygotowań, jak i w trakcie kontroli, bieżące informacje o danych z tej kontroli, co czasem pozwala bardzo efektywnie korygować również zakres kontroli.

Zakończyliśmy najbardziej gruntowne remonty, konieczne zarówno w budynku centrali, jak i w budynkach naszych delegatur. Oczywiście cały czas trwają kolejne, ale już może w mniejszym wymiarze. W najbliższych latach niezbędna będzie modernizacja elektronicznego systemu zarządzania kontrolami. Pierwsze elementy tego systemu zostały już stworzone. Chcę jednoznacznie zwrócić uwagę na to, że bez stałego inwestowania w cyfryzację procesu kontrolnego, jego obsługę, nie będziemy w stanie dobrze służyć parlamentowi i obywatelom.

Wysoki Sejmie!

Za miesiąc przekażę swojemu następcy nie tylko urząd cieszący się społecznym uznaniem, dobrze wyposażony, zatrudniający oddanych i świetnie przygotowanych pracowników, ale przede wszystkim instytucję, która zachowała swoją konstytucyjną niezależność od władzy wykonawczej i autonomię wobec Sejmu, opisaną w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli.

W trakcie prac nad nowelizacją ustawy pojawiły się pewne propozycje, które zagrażały tej niezależności. Chcę jednak

Podkreślam to każdego roku i chciałbym o tym wspomnieć również dzisiaj – największym skarbem Najwyższej Izby Kontroli są jej pracownicy. Są to ludzie oddani służbie państwowej, apolityczni, wysokiej klasy specjaliści. To dzięki nim wszystkie nasze kontrole spotykają się z powszechnym uznaniem niezależnych środowisk eksperckich.

w tym miejscu i w tym czasie podziękować wszystkim Paniom i Panom posłom oraz senatorom, którzy w wyniku ostatecznych głosowań odrzucili niekorzystne, zagrażające niezależności NIK poprawki. Bardzo za to wsparcie dziękuję. Jest ono szczególnie istotne z punktu widzenia niezależności organu kontroli, o której mówiłem. Ten problem został dostrzeżony również przez Organizację Narodów Zjednoczonych, która na swoim plenarnym posiedzeniu przyjęła w końcu 2011 r. rezolucję skierowaną do wszystkich parlamentów i wszystkich rządów państw członkowskich, czyli praktycznie prawie wszystkich państw świata, stwierdzającą, że niezależna kontrola państwowa jest jednym z gwarantów demokracji.

Życzę swojemu następcy, wszystkim Pracownikom Najwyższej Izby Kontroli, wszystkim Państwu posłom, ale również wszystkim Polakom tego, żeby taką niezależność udało się utrzymać w latach przyszłych, żeby ta niezależność była ciągle budowana, bo jest ona gwarantem naszej naczelnej roli, czyli kontrolowania władzy publicznej z punktu widzenia wypełniania przez nią swoich zobowiązań wobec obywateli, wykorzystywania przez nią środków publicznych, środków podatników.

Miałem wielki zaszczyt przez ostatnie 6 lat przewodzić instytucji, która w moim przekonaniu, spełniała te standardy.

Sejmowa Komisja do spraw Kontroli Państwowej wyraziła pozytywną opinię o działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2012 r. Na posiedzeniu 24 lipca 2013 r. Sejm przyjął sprawozdanie z działalności NIK bez uwag.

Tekst wystąpienia prezesa NIK w Sejmie oraz zapis dyskusji: <www.sejm.gov.pl>.
Wyboru fragmentów wyróżnionych w tekście dokonała redakcja.

Możliwość weryfikacji ustaleń kontrolnych

Dopuszczalność zaskarżania wyników kontroli NIK

W demokratycznym i praworządnym państwie podmiot kontrolowany powinien mieć prawo do ochrony swoich interesów. Służy temu wprowadzenie przez ustawodawcę możliwości wnoszenia przez kierownika jednostki kontrolowanej zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego. Zgłoszenie zastrzeżeń implikuje obowiązek ich rozpatrzenia przez Izbę a weryfikacja ocen, uwag i wniosków odbywa się w trybie przewidzianym ustawą o NIK, natomiast wyniki badań NIK nie podlegają kontroli sądowoadministracyjnej. Pośrednie kwestionowanie ustaleń kontroli na drodze cywilnej także nie ma szans powodzenia, o ile oceny kontrolowanej działalności mają oparcie w materiale dowodowym i nie są supozycjami lub spekulacjami.

ELŻBIETA JARZĘCKA-SIWIK
BOGDAN SKWARKA

Zastrzeżenia jako środek zaskarżenia

Celem postępowania kontrolnego określonego w ustawie z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1] jest ustalenie stanu faktycznego w zakresie kontrolowanej działalności i dokonanie oceny według ustawowych kryteriów, a w razie stwierdzenia nieprawidłowości – sformułowanie uwag i wniosków służących ich uniknięciu w przyszłości. Zewnętrznym wyrazem realizacji tego celu są przede wszystkim wystąpienie pokontrolne oraz informacja o wynikach kontroli. Zmiana stanu prawnego, wprowadzona ustawą z 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli[2], spowodowała wyeliminowanie protokołu kontroli z listy dokumentów kontrolnych prezentujących wyniki

[1] DzU z 2012 r., poz. 82, ze zm. – zwana dalej „ustawą o NIK".
[2] DzU nr 227, poz. 1482 – zwana dalej „ustawą nowelizującą".

badania. Aktualnie sporządzenie i przekazanie wystąpienia pokontrolnego kierownikowi jednostki kontrolowanej kończy etap zbierania dowodów i kontroli w siedzibie ocenianego podmiotu. Zgodnie z art. 53 ustawy o NIK, wystąpienie pokontrolne powinno zawierać, obok elementów ściśle formalnych, opis efektów kontroli, czyli opis ustalonego stanu faktycznego, ocenę kontrolowanej działalności oraz uwagi i wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Informacja o wynikach kontroli, opracowywana – w myśl art. 64 ustawy o NIK – w celu przedłożenia jej Sejmowi, Prezydentowi RP i Prezesowi Rady Ministrów, jest dokumentem zawierającym zagregowane dane dotyczące kontrolowanej działalności.

Treść wystąpienia pokontrolnego może być zmieniona w toku postępowania obejmującego rozpatrzenie zastrzeżeń wniesionych przez kierownika jednostki kontrolowanej. Postępowanie to jest ważnym etapem postępowania kontrolnego. Z punktu widzenia ochrony praw kontrolowanego i przysługujących mu środków prawnych istotne jest – naszym zdaniem – określenie charakteru prawnego tego postępowania.

Postępowanie odwoławcze czy zastrzeżeniowe

Pierwszy problem pojawia się już przy udzielaniu odpowiedzi na pytanie, czy należy mówić tu o postępowaniu odwoławczym, czy raczej używać innego określenia, na przykład postępowanie zastrzeżeniowe[3].

W postępowaniu kontrolnym nie ma postępowania odwoławczego w ścisłym tego słowa znaczeniu. Desygnatem językowego pojęcia jest bowiem postępowanie, które obejmuje skierowanie do wyższej instancji środka odwoławczego o ponowne rozpatrzenie sprawy i zmianę lub uchylenie wydanej decyzji (orzeczenia). Dla charakterystyki postępowania odwoławczego istotne są więc dwa pojęcia, to znaczy środka odwoławczego i dwuinstancyjności. Przez pojęcie środka odwoławczego (albo środka zaskarżenia) należy rozumieć instytucje procesowe, które służą uprawnionym podmiotom do ochrony ich praw i weryfikacji aktów lub czynności podjętych przez właściwe organy i inne podmioty w celu ich kasacji lub reformacji. W tym znaczeniu można powiedzieć, że zastrzeżenia przysługujące kontrolowanemu podmiotowi spełniają wymogi środka zaskarżenia.

Inaczej sprawa przedstawia się z zasadą dwuinstancyjności. W świetle przepisów konstytucyjnych istotę tej zasady stanowi dwukrotne rozpatrzenie i rozstrzygnięcie przez dwa różne organy tej samej sprawy, określonej przez zaskarżone orzeczenie lub decyzję. Zasada ta, rozumiana w takim sensie, jaki nadaje jej art. 78 Konstytucji RP, nie może być dyrektywą odnoszącą się do postępowania kontrolnego ze względu na to, że nie są w nim podejmo-

[3] Dyskusja na ten temat toczyła się na łamach „Kontroli Państwowej"; zob. R. Padrak: *Postępowanie odwoławcze w postępowaniu kontrolnym Najwyższej Izby Kontroli (część I)*, „KP" nr 5/2002 r., s. 17; W. Robaczyński: *Wybrane zagadnienia postępowania odwoławczego w Najwyższej Izbie Kontroli (Głos w dyskusji na marginesie artykułu R. Padraka)*, „KP" nr 1/2003 r., s. 27; M. Niezgódka-Medek: *W sprawie zasady dwuinstancyjności w postępowaniu kontrolnym (Polemika)*, „KP" nr 4/2003 r., s. 53.

wane żadne rozstrzygnięcia o charakterze władczym[4]. Przedmiotem art. 78 Konstytucji są właśnie rozstrzygnięcia władcze. Przepis ten ma na celu ustanowienie prawa stron każdego postępowania do uruchomienia procedury weryfikującej prawidłowość wszelkich rozstrzygnięć wydawanych przez organ działający w charakterze pierwszej instancji i obejmuje „orzeczenia i decyzje", a zatem „wszelkie rozstrzygnięcia indywidualne, kształtujące lub określające prawa, obowiązki i status prawny stron postępowania"[5]. Kontrola orzeczeń i decyzji przez organ wyższej instancji jest istotnym elementem ochrony praw jednostki, gdyż stwarzając możliwość weryfikacji pierwszego rozstrzygnięcia, przeciwdziała arbitralności i ułatwia unikanie pomyłek i krzywd[6].

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego gwarantuje możliwość kontroli tego wystąpienia i weryfikacji jego treści przez komisję rozstrzygającą, której członkowie w zakresie orzekania są wprawdzie niezależni (art. 60 ustawy o NIK), ale sama komisja funkcjonuje w ramach NIK i nie jest „organem wyższego stopnia". To samo dotyczy Kolegium NIK, którego członkowie są niezawiśli w podejmowaniu uchwał (art. 22 ust 3 ustawy o NIK). W skład Kolegium wchodzą wprawdzie także osoby niebędące pracownikami NIK, ale nie jest ono organem działającym poza strukturą Izby. Nie jest ono także „organem wyższego stopnia". Kolegium nie jest również organem wyższego stopnia w stosunku do uchwał komisji rozstrzygającej. Uchwały tych dwóch organów mają taką samą moc prawną i są ostateczne. Dlatego nie można mówić o instancyjności postępowania kontrolnego, a co najwyżej o jego etapach[7]. Zgodzić się trzeba z poglądami doktryny, że wniesienie zastrzeżeń nie prowadzi do ponownego rozpatrzenia sprawy, a istotą ich rozpatrzenia jest „możliwość uzupełnienia i skorygowania ustaleń, ocen, uwag i wniosków formułowanych w postępowaniu kontrolnym"[8]. Z tego względu nie można mówić o klasycznym postępowaniu odwoławczym w procedurze kontrolnej. Używanie przez nas tego pojęcia jest tylko umowne i ma na celu zasygnalizowanie, że ustawodawca wprowadził swoisty dla postępowania kontrolnego środek zaskarżenia, pozwalający na podjęcie czynności przewidzianych prawem, które mogą doprowadzić do zmiany wyników kontroli.

Podmiot kontrolowany w demokratycznym i praworządnym państwie powinien mieć zapewnione prawo do ochrony swoich interesów. Chodzi tu o realizację zasady sprawiedliwości proceduralnej. Przejawia się ona w konieczności uzasadniania przez organy władzy wszelkich rozstrzy-

---

[4] Szerzej na ten temat patrz M. Niezgódka-Medek: *W sprawie zasady dwuinstancyjności…*, op. cit., s. 55-57.
[5] L. Garlicki: *Komentarz do art. 78* [w:] L. Garlicki (red.) *Konstytucja RP. Komentarz*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 5.
[6] Zob. wyrok TK z 12.06.2002 r., sygn. akt P 13/01, opubl.w LEX nr 5490.
[7] Patrz E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Wydawnictwo Difin, s. 193.
[8] M. Niezgódka-Medek: *W sprawie zasady dwuinstancyjności…*, op. cit., s. 56.

gnięć, a więc nie tylko orzeczeń lub decyzji, które kształtują sytuację prawną jednostki. Drugim elementem tej zasady jest prawo jednostki do zaskarżenia rozstrzygnięć wydanych w I instancji, przy tym środek zaskarżenia powinien być dostępny i efektywny. Uważamy, że warto zastanowić się nad prawną charakterystyką zastrzeżeń, jako środka zaskarżenia służącego do weryfikacji wyników kontroli przeprowadzonej przez NIK.

Trzeba jednak na początku zaznaczyć, że obowiązująca procedura kontrolna NIK reguluje prawo złożenia zastrzeżeń do 'wystąpienia pokontrolnego', co oznacza, że każdy element tego wystąpienia może być kwestionowany. Racjonalne podejście wskazywałoby, że kwestionowane powinny być przede wszystkim oceny kontrolowanej działalności, ale dla podmiotów kontrolowanych równie istotną sprawą może być potrzeba doprecyzowania lub zmiany opisu ustaleń faktycznych czy też uwag oraz wniosków w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Wniesienie zastrzeżeń implikuje obowiązek ich rozpatrzenia przez Izbę. Jednak to uprawniony podmiot decyduje o uruchomieniu tego etapu postępowania kontrolnego. Bez jego inicjatywy nie ma podstaw, żeby je przeprowadzić. Mamy więc do czynienia z elementem skargowości.

Wyznaczenie zakresu zaskarżenia, to jest wskazanie, które fragmenty treści wystąpienia należałoby zmienić lub wykreślić, jest rolą kierownika jednostki kontrolowanej (w rozumieniu art. 2a pkt 3 ustawy o NIK), który zgłasza zastrzeżenia. Kierownik ma również prawo cofnąć zastrzeżenia (art. 55 ustawy o NIK). Stosowne oświadczenie może złożyć aż do chwili ich rozpatrzenia, a mówiąc ściślej, podjęcia w tej sprawie uchwały. Oznacza to, że z korzystaniem z tego środka zaskarżenia wiąże się dyspozytywność (rozporządzalność), która przejawia się w tym, iż organ kontrolujący nie podejmuje czynności z urzędu, a jedynie na wniosek strony postępowania kontrolnego.

Sam fakt, że w postępowaniu kontrolnym dopuszczony został środek zaskarżenia wystąpienia pokontrolnego, nie oznacza, że postępowanie kontrolne jest procedurą dwuinstancyjną[9]. Jak już wyżej powiedziano, weryfikacja treści wystąpienia pokontrolnego należy do kompetencji Kolegium NIK albo komisji rozstrzygającej. Są to podmioty istniejące w ramach samej Izby. Zastrzeżenia nie mają bowiem przymiotu dewolutywności. Nie powodują przecież przekazania sprawy do rozpoznania przez organ wyższej (II) instancji. Nie można też mówić o suspensywności zastrzeżeń, ponieważ ich zgłoszenie nie wstrzymuje realizacji wyników

[9] Inny pogląd prezentuje R. Padrak: *Postępowanie odwoławcze w postępowaniu kontrolnym...*, op. cit., s. 19. Autor uważa, że postępowanie kontrolne jest dwuinstancyjne, a zasada dwuinstancyjności tego postępowania „polega na ustawowym zagwarantowaniu zainteresowanym adresatom protokołów kontroli lub wystąpień pokontrolnych prawa odwołania się do ciała kolegialnego działającego w ramach organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli od podejmowanych przez Izbę niekorzystnych rozstrzygnięć na etapie ustalania stanu faktycznego lub w fazie dokonywania ocen kontrolowanej działalności".

kontroli do czasu, gdy zapadnie uchwała w sprawie ich rozpoznania. Nie należy cech suspensywności upatrywać w wynikającym z art. 62 ustawy o NIK, odłożonym w czasie, obowiązku adresowanym do kierownika jednostki kontrolowanej, dotyczącym poinformowania kontrolującego o sposobie wykonania uwag i wniosków albo o przyczynie niepodjęcia działań zmierzających do ich realizacji. Z powodów oczywistych obowiązek ten może być wykonany dopiero po ostatecznym sformułowaniu treści wystąpienia pokontrolnego, która może ulec zmianie w wyniku uwzględnienia zgłoszonych zastrzeżeń.

Prawny charakter zastrzeżeń

Rozpatrzenie musi się odbywać w trybie przewidzianym ustawą o NIK. Nie jest to tryb zbyt sformalizowany i przede wszystkim ustawodawca z jego naruszeniem nie wiąże skutku w postaci nieważności przeprowadzonych czynności. Rozpatrzenie zastrzeżeń kończy się uchwałą, w której komisja rozstrzygająca (odpowiednio Kolegium NIK) orzeka o uwzględnieniu zastrzeżeń w całości lub w części albo o ich oddaleniu – art. 61a ust. 5 ustawy o NIK. Przyjęty model środka zaskarżenia wskazuje więc na jego charakter reformatoryjny. Uruchamia on merytoryczną weryfikację treści zaskarżonego wystąpienia. Nie ma tu mowy o uchyleniu wystąpienia pokontrolnego w całości czy w części, a tym bardziej o konieczności powtórzenia postępowania kontrolnego w tym samym zakresie. Dlatego zastrzeżenia nie mogą być postrzegane jako środek o charakterze kasacyjnym.

W ustawie o NIK zostały określone podstawowe kwestie dotyczące rozpatrywania zastrzeżeń, takie jak: podmiot uprawniony do złożenia zastrzeżeń, termin ich zgłaszania, forma, inne wymogi oraz tryb procedowania. Na podstawie tej regulacji można uznać, że zastrzeżenia spełniają podstawowe wymagania dla środka zaskarżenia. Po pierwsze, spełniają postulat dostępności środka, gdyż – jak wynika z wcześniejszych rozważań – jego uruchomienie zależy jedynie od woli kontrolowanego i nie jest poddane nadmiernym rygorom. Dodatkowo dostępność tę zwiększyła zmiana wprowadzona ustawą nowelizującą, dotycząca wydłużenia do 21 dni terminu zgłoszenia zastrzeżeń. Po drugie, środek ten stwarza też realną, a nie tylko hipotetyczną możliwość weryfikacji treści wystąpienia i w tym kontekście powinien być uznany za efektywny[10]. Kolegium NIK lub komisja rozstrzygająca są uprawnione do zapoznania się z całością materiałów dowodowych zgromadzonych w aktach kontroli oraz ze stanowiskiem wobec zastrzeżeń przedstawionym przez jednostkę kontrolującą. Poza tym musi wysłuchać kierownika jednostki kontrolowanej, jeśli ten stawi się na posiedzeniu, oraz może zażądać przedstawienia sobie dokumentów dla wyjaśnienia wszystkich kwestii związanych z rozpatrywanymi zastrzeżeniami (art. 61a ust. 4 i art. 57 ustawy o NIK). Organ odwoławczy rozpoznaje więc merytorycznie zgłoszone zastrzeżenia, a nie ogranicza się tyl-

[10] Por. L. Garlicki: *Komentarz do art. 78* [w:] *Konstytucja RP…*, op. cit., s. 7.

ko do sprawdzenia zasadności argumentów przytoczonych w zastrzeżeniach.

Zagadnieniem, na które również należy zwrócić uwagę, są granice zaskarżenia za pomocą omawianego środka. W klasycznych dwuinstancyjnych procedurach organ odwoławczy związany jest tym, co twierdzi skarżący i rozpoznaje sprawę w granicach zaskarżenia. Chodzi o to, że skarżący wskazuje kierunek środka odwoławczego, zakres zaskarżenia i zarzuty odwoławcze. W postępowaniu kontrolnym trudno mówić o kierunku środka odwoławczego. Trudno przecież się spodziewać, aby zastrzeżenia wnoszone przez kontrolowanego były na jego niekorzyść. Można jednak – naszym zdaniem – określić zakres zaskarżenia. Może on dotyczyć całości wystąpienia albo jego konkretnych elementów, na przykład tylko ustaleń faktycznych lub samych ocen. Podobnie jest z zarzutami. Kwestionując wyniki kontroli, można podnieść zarzuty, które wskazują na błędne zastosowanie przepisów prawa – wszak podstawowym kryterium oceny kontrolowanej działalności jest legalność, jak również na nieprawidłowo ustalony stan faktyczny. Zasadą jest, że organ odwoławczy orzeka w granicach środka odwoławczego. Tylko wyjątkowo i tylko o ile ustawa mu na to zezwala, może wykroczyć poza te granice. Powstaje zatem pytanie, czy Kolegium NIK albo komisja rozstrzygająca mogą rozpatrywać sprawę w szerszym zakresie niż to wynika z zastrzeżeń?

W dotychczasowej dyskusji na ten temat pojawiały się różne głosy. W praktyce nie brakuje zwolenników liberalnego podejścia, powołujących się na zadania i charakter działalności NIK oraz konieczność realizowania celu kontroli jako dobro nadrzędne. W doktrynie proponowano rozwiązanie pośrednie, w którym uznaje się, że wykraczanie poza granice zaskarżenia jest usprawiedliwione, ale tylko w szczególnych przypadkach, związanych na przykład z koniecznością wyjaśnienia okoliczności istotnych z punktu widzenia osiągnięcia celów kontroli[11]. My zgadzamy się z poglądem W. Robaczyńskiego, który twierdzi, że w postępowaniu odwoławczym powinny być respektowane granice zastrzeżeń, gdyż w przeciwnym razie ulegną „zmiękczeniu" zarówno wszelkie ustalenia, jak i oceny, uwagi i wnioski, skoro mogą ulec zmianie, mimo że nie zostały zaskarżone[12]. W postępowaniu kontrolnym ustawodawca przyznał Izbie duży margines władzy dyskrecjonalnej, ale nie może być tak, że kontrolerowi wolno wszystko, o ile tylko jego działania można usprawiedliwić dążeniem do realizacji celu kontroli. Przecież działalność organów władzy wykonawczej lub sądowniczej ma przymiot działalności celowej, a jednak ustawodawca nie uznał za zasadne pozostawienie im całkowitej swobody działania. Ponadto, wykroczenie przez Kolegium NIK lub komisję rozstrzygającą poza granice zaskarżenia może prowadzić do naruszenia prawa kontrolowanego do kwestionowania wyników badania. To kierownik jednostki

[11] R. Padrak: *Postępowanie odwoławcze*…, op. cit., s. 39.
[12] W. Robaczyński: *Wybrane zagadnienia*…, op. cit. s. 33.

kontrolowanej może decydować, w jakim zakresie kwestionuje wyniki kontroli. Jeżeli bez jego wniosku Kolegium lub komisja rozstrzygająca zmieniłaby te wyniki, to z powodu ostateczności uchwał tych organów nie będzie on miał możliwości ewentualnego kwestionowania rozstrzygnięcia. W tym właśnie kontekście staramy się w naszych rozważaniach kierować słuszną wskazówką, że „Dokonując analizy określonej procedury, należy przede wszystkim pamiętać, że stanowi ona tylko narzędzie służące wykonywaniu zadań danego organu, a nie cel sam w sobie. Narzędzie to musi być sprawne i skuteczne”[13].

Skarga do sądu administracyjnego na czynności kontrolne

Podmioty kontrolowane dość często podejmowały próby zaskarżenia do sądu administracyjnego wyników kontroli zawartych w wystąpieniach pokontrolnych oraz postanowień wydanych w toku kontroli. Orzeczenia wydawane w tych sprawach nie pozostawiają żadnych wątpliwości co do niedopuszczalności *de lege lata* sądowoadministracyjnej drogi weryfikowania ustaleń kontroli. Mimo jednolitej linii orzeczniczej, w praktyce nadal zdarzają się podobne przypadki. Jeden z pełnomocników strony skarżącej stwierdził nawet, że kropla drąży skałę, a kierowanie skarg do sądu niejednokrotnie wpływało na zmianę już ukształtowanej praktyki orzeczniczej[14].

Przypomnieć trzeba, że sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie – art. 3 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[15].

Kognicja sądów administracyjnych obejmuje orzekanie między innymi w sprawach skarg na:

- decyzje administracyjne (art. 3 § 2 pkt 1 ppsa);
- postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie, albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty (art. 3 § 2 pkt 2 ppsa);
- inne niż określone w pkt. 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (art. 3 § 2 pkt 4 ppsa).

Analiza powyższych przepisów wskazuje, że właściwość rzeczowa sądów administracyjnych nie obejmuje działalności kontrolnej NIK[16]. Ujmując rzecz podmiotowo, NIK nie może być zaliczona do organów pozostających w kręgu kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne, nie jest bowiem organem administracji publicznej. Z pewnością jest organem państwowym i organem władzy publicznej, ponieważ – w myśl art. 202 ust. 1

[13] M. Niezgódka-Medek: *W sprawie zasady dwuinstancyjności…*, op. cit., s. 58.
[14] Autorka była w tej sprawie pełnomocnikiem NIK na rozprawie 13.01.2011 r. przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie II GSK 1050/09. Patrz też D. Frey: *Odmowa nie może być zaskarżona*, „Rzeczpospolita” z 17.01.2011 r., s. C8.
[15] DzU z 2012 r., poz. 270 ze zm.; zwana dalej „ppsa”.
[16] E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli…*, op. cit., s. 96.

Konstytucji RP i art. 1 ust. 1 ustawy o NIK – jest naczelnym organem kontroli państwowej, a kontrola państwowa „jest jedną z wyodrębnionych postaci działań władczych państwa”[17]. Jest to kontrola prowadzona w imieniu państwa jako całości i od innych kontroli różni się „punktem widzenia, jaki stanowi dla niej interes ogólnopaństwowy, a nie branżowy, oraz ścisłymi związkami z kontrolą parlamentarną (polityczną) nad Radą Ministrów […]. NIK nie może być klasyfikowana jako organ administracji (rządowej, państwowej czy publicznej) ani nie może być jej przypisane wypełnianie funkcji administracyjnych”[18].

Zwolennicy odmiennego poglądu, przypisując Izbie funkcje administracyjne, uważają, że wniosek taki wynika z klasycznego podziału władz. Taką linię rozumowania przyjmują też strony skarżące w skargach do sądów administracyjnych. Twierdzą, że sytuowanie NIK poza systemem trójpodziału władzy i tworzenie z niej czwartej władzy – „kontrolującej” – nie znajduje uzasadnienia[19]. Sądy administracyjne nie podzielają jednak tego poglądu i konsekwentnie podtrzymują wyrażone w orzecznictwie sądowoadministracyjnym stanowisko, że Najwyższa Izba Kontroli nie jest ze swej istoty organem administracji publicznej w rozumieniu art. 1 ppsa. Odwołują się przy tym do poglądu wyrażonego przez Trybunał Konstytucyjny, który wskazał, że NIK jest samodzielnym organem państwa, a jej status został przez ustrojodawcę określony w osobnym rozdziale IX Konstytucji RP, zatytułowanym „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa”[20].

Takie usytuowanie NIK skłania doktrynę prawa konstytucyjnego do uznania, że Najwyższa Izba Kontroli jest odrębnym organem konstytucyjnym, „zawieszonym” pomiędzy Sejmem a rządem i powołanym do kontroli zarówno Rady Ministrów i ministrów, jak i poszczególnych jednostek organizacyjnych składających się na system administracji rządowej, a nawet pozostających poza tym systemem”[21]. Przy tym trzeba od razu zaznaczyć, że ustalanie statusu organów na podstawie porównywania kompetencji Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (KRRiT) oraz NIK tylko na tej podstawie, że regulacja konstytucyjna ich dotycząca znajduje się w tym samym IX rozdziale Konstytucji, jest chybiona. Rzecz przecież powinna być analizowana w odniesieniu do zakresu kompetencji obu organów i rozstrzygania spraw w sferze materialnoprawnej. Nikt nie neguje, że KRRiT ma prawo rozstrzygać sprawy

[17] W. Sokolewicz: *Komentarz do art. 202* [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, s. 3.

[18] Tamże, s. 7.

[19] Zob. Stanowisko strony skarżącej opisane w uzasadnieniu postanowienia NSA z 25.01.2011 r., sygn. akt II GSK 1535/10, <www.orzeczenia.nsa.gov.pl> oraz LEX nr 952827.

[20] Wyrok TK z 1.12.1998 r., sygn. akt K 21/98, OTK z 1998 r., nr 7, poz. 116.

[21] Patrz J. Jagielski: *Kontrola administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 114 – gdzie autor podkreśla, że „W konstytucyjnym ujęciu NIK nie mieści się zatem w żadnej z trzech władz, tj. ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, a specyfika jej pozycji ustrojowej polega na oddzieleniu jej od struktur władzy wykonawczej z równoczesnym poddaniem zwierzchnictwu Sejmu”.

administracyjne. Izba również ma takie prawo, ale w odniesieniu do spraw, o których mowa w przepisach szczególnych, na przykład wymienionych w art. 96 ustawy o NIK, albo w sprawach odmowy udostępnienia informacji publicznej.

Trzeba w tym miejscu zwrócić uwagę, że art. 3 ppsa odnosi się do „kontroli działalności administracji publicznej", a nie tylko do działalności organów administracji publicznej. Nie chodzi tu zatem o administrację w sensie ustrojowym, ale o administrację w znaczeniu funkcjonalnym, czyli o pewnego rodzaju działalność mającą charakter władczy i prowadzoną w celu realizowania określonych zadań.

Pogląd o administracyjnym charakterze działalności NIK konsekwentnie głosi K. Pawłowicz. Autorka uważa, iż „odchodzi się od podmiotowego rozpatrywania problematyki podziału władz, rozumiejąc ją współcześnie jako problem funkcji publicznych i kompetencji, przy drugorzędnym znaczeniu formalnoprawnego statusu danego organu i jego usytuowania w sztywnym gorsecie rygorystycznie pojmowanych władz"[22].

Z tego punktu widzenia sama argumentacja dotycząca pozycji ustrojowej NIK nie byłaby wystarczająca do skutecznej odmowy dopuszczenia drogi sądowej do zaskarżenia wystąpień pokontrolnych lub innych dokumentów zawierających wyniki kontroli. Kwestia ta została zauważona w judykaturze. W postanowieniu z 2 października 2001 r., sygn. akt 1954/00, Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) stwierdził, że nie można wykluczyć *a priori*, iż zawarte w dokumentach pokontrolnych wnioski w sprawie usunięcia nieprawidłowości nie będą wypowiedziami o charakterze władczym, które wprowadzają nową jakość do sytuacji prawnej kontrolowanego podmiotu, na przykład będą nakładały na niego nowe obowiązki prawne. Kształtowanie sytuacji prawnej podmiotu kontrolowanego będzie miało charakter sprawy administracyjnej i będzie podlegać kontroli sądowej zgodnie z konstytucyjnym prawem do sądu określonym w art. 45 Konstytucji[23].

Do pełnej analizy dopuszczalności zaskarżenia na drodze sądowej dokumentów pokontrolnych niezbędne jest określenie charakteru prawnego działalności kontrolnej NIK. Od strony przedmiotowej można powiedzieć, że wykonywanie czynności kontrolnych, w tym sporządzanie wystąpień pokontrolnych oraz wydawanie postanowień, o których mowa w ustawie o NIK, nie rodzi pomiędzy kontrolującym a kontrolowanym stosunku prawnego o charakterze administracyjnoprawnym. Stanowisko takie wyrażone zostało w judykaturze. W postanowieniu z 20 listopada 2009 r., sygn. akt II GSK 1041/08, Naczelny Sąd Administracyjny przecząco odpowiedział na pytanie, czy działania kontrolne NIK podejmowane w postępowaniu kontrolnym prowadzonym na pod-

[22] K. Pawłowicz: *Przedsiębiorca wobec Najwyższej Izby Kontroli. Studium publicznoprawne*, Wydawnictwo Liber 2005, s. 271. Autorka przedstawia szerszą analizę poglądów doktryny prawa konstytucyjnego, dotyczącą problematyki klasycznego podziału władz – s. 269-272.

[23] Orzeczenie niepublikowane.

stawie przepisów ustawy o NIK są w ogóle działaniami administracji publicznej i jako takie są poddane kontroli sądów administracyjnych. Sąd wyjaśnił, że „administrowanie jest synonimem kierownictwa, zarządu, zarządzania, zawiadywania[24]. Administracja publiczna to administracja (kierowanie zarządzanie, zawiadywanie) wykonywana przez państwo i inne związki publicznoprawne w celu zaspokajania potrzeb zbiorowych i realizacji celów o charakterze publicznym (tamże, s. 5). Już z powołanych określeń wynika, że działalność nakierowana wyłącznie na kontrolę administracji publicznej jest czym innym niż sama administracja publiczna"[25].

Rezultatem czynności kontrolnych jest ustalenie stanu faktycznego i porównanie go ze stanem pożądanym z punktu widzenia legalności oraz innych ustawowych kryteriów. Prawidłowo sporządzone wystąpienie pokontrolne, obok opisu okoliczności faktycznych, zawiera oceny, uwagi i wnioski w sprawie sposobu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Brakuje tu więc władczego rozstrzygnięcia o prawach lub obowiązkach kontrolowanego podmiotu. Poza tym, Izba nie dysponuje żadnymi środkami przymusu, których zastosowanie mogłoby doprowadzić do realizacji wniosków pokontrolnych. Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, obowiązkiem kierownika jednostki kontrolowanej jest jedynie powiadomienie Izby o sposobie wykorzystania uwag i wniosków sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym oraz o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia. Kierownik jednostki kontrolowanej nie ma więc obowiązku zrealizowania wniosków pokontrolnych. Jego odpowiedzialność karna dotyczy niezgodnego z prawdą poinformowania NIK o wykonaniu wniosków pokontrolnych lub niepoinformowania o sposobie ich wykorzystania (art. 98 ustawy o NIK), nie zaś ich niewykonania. Dlatego nie można wystąpienia pokontrolnego zakwalifikować do kategorii władczych aktów w rozumieniu art. 3 ppsa, podlegających kontroli sądownictwa administracyjnego.

Wystąpienia pokontrolne a decyzja administracyjna

Z pewnością wystąpienia pokontrolnego nie można utożsamiać z decyzją administracyjną, która jest jednostronnym i władczym rozstrzygnięciem organu administracji, wydanym na podstawie przepisów prawa administracyjnego (materialnego) i określającym sytuację prawną konkretnego adresata tego aktu w jego indywidualnej sprawie. W podobny sposób wielokrotnie wypowiadały się sądy administracyjne[26]. Przykładowo, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w postanowieniu z 29 listopada 2010 r., sygn. akt V SA/ 2516/10, odrzucając skargę stwierdził, że „Końcowym etapem kontroli jest natomiast wystąpienie pokontrolne, które zawiera uwagi i wnioski w sprawie sposobu

[24] Por. J. Jagielski: *Podyplomowe studium administracji. Konspekt wykładu*, Warszawa 2003/2004, s. 4.
[25] Orzeczenie opublikowane w bazie orzeczeń <www.orzeczenia.nsa.gov.pl> oraz w LEX nr 587102.
[26] Por. postanowienia: NSA z 5.02.2003 r., sygn. akt III SA 32/03; WSA w Warszawie z 18.03.2004 r., sygn. akt III SA/Wa 119/04; WSA w Warszawie z 15.04.2008 r., sygn. akt VI SA/Wa 188/08; WSA w Warszawie z 1.10.2009 r., sygn. akt V SA/Wa 1285/09.

usunięcia nieprawidłowości. NIK nie dysponuje jednak środkami przymusu, które mogłyby doprowadzić do realizacji wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym i nie ma umocowania do stosowania w tym celu środków władczych, co niewątpliwie cechuje podmioty sprawujące obowiązki z zakresu administracji publicznej. W tym miejscu należy przypomnieć, że orzeczenie administracyjne ma charakter władczy i określa sytuację prawną indywidualnie oznaczonego adresata (jego prawa i obowiązki) w indywidualnej sprawie. Takiego charakteru z pewnością nie można przypisać wystąpieniu pokontrolnemu, uchwale Komisji Odwoławczej ani zaskarżonemu w niniejszej sprawie postanowieniu Prezesa NIK, zatwierdzającemu taką uchwałę, gdyż wszystkie z wymienionych czynności mają na celu jedynie wytknięcie nieprawidłowości i wskazówkę dla kierownictwa kontrolowanej jednostki co do sposobu ich usunięcia, a nie kształtowanie praw i obowiązków jednostek kontrolowanych"[27]. W sprawie sygn. akt II SA 1955/00, NSA odrzucił skargę strony skarżącej, zarzucającej wystąpieniu pokontrolnemu i informacji o wynikach kontroli naruszenie prawa oraz domagającej się stwierdzenia bezskuteczności czynności kontrolnych, a także uchylenia wystąpienia pokontrolnego i informacji o w wynikach kontroli. W postanowieniu z 2 października 2001 r. Sąd stwierdził, że „skarga dotyczy aktów i czynności, którym nie można przypisać charakteru władczych wypowiedzi organu administracji publicznej […]. Nie są nimi zarówno bliżej nieokreślone przez stronę skarżącą czynności kontrolne, jak i wystąpienie pokontrolne z 22 grudnia 1999 r. oraz informacja o wynikach kontroli z 2 maja 2000 r. Wystąpienie pokontrolne nie nakłada na stronę skarżącą żadnych konkretnych, a zarazem prawnych obowiązków […]"[28].

Wystąpienie pokontrolne a inny akt administracyjny

Po zmianie stanu prawnego, wprowadzonej ustawą nowelizującą, wymienione wyżej orzecznictwo co do meritum zachowało aktualność.

Dla ścisłości prezentowanych rozważań trzeba dodać, że wniesienie skargi odnoszącej się wprost do wystąpienia pokontrolnego nie jest możliwe z powodów formalnych. W postępowaniu sądowoadministracyjnym obowiązuje przecież wymóg wyczerpania środków zaskarżenia (art. 52 § 2 ppsa), a przedmiotem zaskarżenia może być jedynie rozstrzygnięcie „ostateczne", na które nie służą już żadne inne środki ochrony prawnej. Przedmiotem zaskarżenia byłaby więc uchwała komisji rozstrzygającej – podjęta na podstawie art. 61a ust. 5 ustawy o NIK, uchwała Kolegium – art. 23 ust. 4 ustawy o NIK albo też postanowienie Prezesa NIK wydane – na podstawie art. 54 ust. 4 ustawy o NIK – po rozpatrzeniu zażalenia o odmowie przyjęcia zastrzeżeń.

[27] Orzeczenie publikowane w bazie <www.orzeczenia.nsa.gov.pl> oraz w LEX nr 781401.

[28] Niepublikowane. Tak samo NSA orzekł w powołanym wcześniej postanowieniu z 2.10.2001 r. w sprawie sygn. akt II SA 1954/00 oraz w postanowieniu z 19.01.2012 r., sygn. akt II GSK 759/11, opubl. w LEX nr 1110165.

Wymienione uchwały nie są jednak aktami, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ppsa, a postanowienie wydane na podstawie art. 54 ust. 4 ustawy o NIK nie może być traktowane jak postanowienia wymienione w art. 3 § 2 pkt 2 ppsa. Przedstawione niżej uwagi dotyczące zaskarżenia postanowienia odnoszą się odpowiednio do uchwał Kolegium NIK lub komisji rozstrzygającej.

Najczęściej pewne cechy dokumentu, w tym sama nazwa, skłaniały skarżących do zaskarżania postanowień wydanych w postępowaniu w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń, gdyż uznawali oni, że były to akty administracyjne. Takie formalne podejście wynikało z błędnej interpretacji art. 3 § 2 pkt 2 ppsa.

Przede wszystkim, przepis ten odnosi się do postanowień wydanych w postępowaniu administracyjnym, a nie kontrolnym. Owo podejście pomija więc kwestię natury merytorycznej, która sprowadza się przecież do odpowiedzi na pytanie, czy działalność kontrolna Najwyższej Izby Kontroli, opierająca się na przepisach Konstytucji RP oraz ustawy o NIK, jest w istocie działalnością z zakresu administracji publicznej. Na tak postawione pytanie odpowiedź jest, oczywiście, negatywna i nie ma potrzeby powtarzania argumentacji przytoczonej wyżej.

Nie można podzielić poglądów autorów niektórych skarg, że czynności procesowe wykonywane w postępowaniu kontrolnym, takie jak odmowa przyjęcia zastrzeżeń, kształtują sytuację prawną kontrolowanego i z tego powodu mają charakter administracyjnoprawny, a zatem podpadają pod kontrolę sądu administracyjnego.

Nie można tu przecież zapominać o kilku podstawowych kwestiach:

- Ochrona przed naruszeniem przepisów regulujących postępowanie nie jest celem samym w sobie. Prawo do sprawiedliwej procedury jest przedmiotem ochrony dlatego, że jest środkiem (instrumentem) do realizacji celów materialnoprawnych. W kontroli podejmowanej przez NIK nie ma mowy o realizacji takich celów, to jest o ustalaniu konsekwencji prawnych w sprawie administracyjnej.
- Kontrola NIK jest historycznie powiązana z administracją publiczną, co jednak nie oznacza, że jest działalnością należącą do tej sfery. Działalność kontrolna NIK dotyczy działalności administracyjnej, ale nią nie jest. Kontrolę działalności administracji sprawują też sądy administracyjne, ale nikt nie zaprzeczy, że jest to wymiar sprawiedliwości, a nie żadna inna działalność.
- Działalność kontrolna od strony przedmiotowej nie podlega ocenie na drodze sądowej, nie jest wyjątkiem ani niczym nadzwyczajnym. Taka sama sytuacja dotyczy działalności Rzecznika Praw Obywatelskich. Nie trzeba przecież uzasadniać, że niepodjęcia sprawy przez Rzecznika, w trybie art. 11 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich[29], nie można zaskarżyć do sądu. Co więcej, niektórych spraw rozpatrywanych i załatwianych przez organy administracji publicznej także nie można zaskarżyć do sądu. Chodzi

[29] DzU z 2001 r., nr 14, poz. 147 ze zm.

o postępowania szczególne w sprawach skarg i wniosków. W tym kontekście nie można konstytucyjnego prawa do sądu rozpatrywać jako prawa bezwzględnego. Ograniczenia tego podstawowego prawa nie mogą mieć charakteru podmiotowego, ale przecież ograniczenia przedmiotowe są dopuszczalne.

Stanowisko judykatury o niedopuszczalności zaskarżenia do sądu czynności kontrolnych dotyczy także innych organów kontroli, choć niektóre z nich na pewno można zaliczyć do organów administracji publicznej. W postanowieniu z 14 września 2012 r., sygn. akt II GSK 1417/12, dotyczącym kontroli prowadzonej przez funkcjonariuszy służby celnej w byłym punkcie gier na automatach o niskich wygranych, NSA sformułował tezę, że wynikające z ustawy o swobodzie działalności gospodarczej odesłanie do stosowania przepisów k.p.a. w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie w żadnym razie nie może być rozumiane jako nadanie postępowaniu kontrolnemu charakteru postępowania administracyjnego. Zatem na postanowienie wydane w toku takiego postępowania nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego[30]. Podobnie wygląda sprawa z postępowaniem kontrolnym prowadzonym przez Inspekcję Handlową. Sąd uznał, że art. 33 ustawy z 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej[31], dotyczący skierowania przez wojewódzkiego inspektora do kontrolowanego lub jednostki nadrzędnej wystąpienia pokontrolnego, informującego o innych stwierdzonych uchybieniach i zawierającego wnioski o ich usunięcie, nie określa żadnych obowiązków ani uprawnień kontrolowanej jednostki, które miałyby być skonkretyzowane w wystąpieniu pokontrolnym[32]. Analogiczne stanowisko sąd zajął w sprawie skargi na czynności kontrolne Państwowej Inspekcji Pracy, stwierdzając, że na postanowienie o kontynuowaniu czynności kontrolnych, wydane na podstawie art. 84c ust. 9 pkt 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, skarga do sądu administracyjnego nie przysługuje[33].

Wykluczenie sądowoadministracyjnego trybu ochrony podmiotów kontrolowanych rodzi pytanie o ochronę sądową w ogóle, w przypadku gdy opublikowanie wystąpienia wraz z opisem nieprawidłowości i oceną działalności spowoduje dla niego negatywne konsekwencje. Przykładowo, wystąpienie pokontrolne zawierające negatywną ocenę osoby odpowiedzialnej za nieprawidłowości może sta-

[30] Por. S. Borowski: *O błędach w postępowaniu kontrolnym nie rozstrzygnie sąd administracyjny*,„Dziennik Gazeta Prawna" z 27.12.2012 r.

[31] DzU z 2009 r., nr 151, poz. 1219 ze zm.

[32] Postanowienie NSA z 29.05.2007 r., sygn. akt II GSK 29/07, opubl.<www. orzeczenia.nsa.gov.pl>, oraz LEX nr 351127.

[33] Postanowienie NSA z 17.12.2010 r., sygn. akt I OSK 1030/10, opubl. <www.orzeczenia.nsa.gov.pl> oraz LEX nr 741496. Patrz też postanowienie NSA z 12.08.2010 r., sygn. akt I OSK 315/10, w którym sąd stwierdził, że skoro postępowanie kontrolne nie stanowi postępowania administracyjnego *sensu stricto*, wydane w jego toku postanowienie o zachowaniu w tajemnicy tożsamości osoby przesłuchiwanej w charakterze świadka nie jest postanowieniem wydanym w toku postępowania administracyjnego; LEX nr 653620. Patrz też A. Tarka: *Firma nie poskarży się na inspektora*, „Dziennik Gazeta Prawna" z 21.12.2010 r.

nowić podstawę wszczęcia przez stosowne podmioty postępowania dyscyplinarnego, rozwiązania stosunku pracy z winy pracownika bez wypowiedzenia albo odwołania z pełnionej funkcji. W takiej sytuacji, oczywiście, przysługuje ochrona sądowa w ramach prowadzonych właściwych postępowań, a przedmiotem zaskarżenia będą wówczas rozstrzygnięcia podjęte w tych postępowaniach[34].

Sąd Najwyższy w orzeczeniu z 19 sierpnia 1999 r., sygn. akt I PKN 217/99 (OSNCP 2000/23/856), wyjaśnił, że „sąd w sprawie o przywrócenie do pracy nie jest związany oceną o nieuzasadnionym zajmowaniu stanowiska przez pracownika, zawartą w wystąpieniu pokontrolnym NIK".

Próby podważenia wyników kontroli w postępowaniu cywilnym

Specyficzne próby zakwestionowania wyników kontroli podejmują kontrolowani w postępowaniu cywilnym. Mamy tu na myśli powództwa o ochronę dóbr osobistych w związku z treścią opublikowanego wystąpienia pokontrolnego lub informacji o wynikach kontroli. Wnoszący powództwa domagali się albo opublikowania stosownego oświadczenia, albo wykreślenia pewnych fragmentów z wystąpienia pokontrolnego. Są to na razie nieliczne próby, ale warto je odnotować choćby po to, aby obydwu stronom procesowym zaoszczędzić czasu i wysiłków podejmowanych w związku z toczeniem sporu sądowego.

Pozew o ochronę dóbr osobistych

Generalnie można powiedzieć, że przy prawidłowo przeprowadzonym postępowaniu kontrolnym pozew o ochronę dóbr osobistych nie może być skuteczny. Wdając się w spór w takiej sprawie, strony muszą się liczyć z koniecznością wykazania istnienia interesu prawnego związanego z faktycznym naruszeniem dóbr osobistych oraz z bezprawnością takiego działania.

Z treści art. 24 § 1 k.c. wynika jednoznacznie, że ochrona dóbr osobistych przysługuje jedynie przed działaniem bezprawnym. Za bezprawne uważa się każde działanie naruszające dobro osobiste, jeżeli nie zachodzi żadna ze szczególnych okoliczności usprawiedliwiających takie działanie. Okolicznością wyłączającą bezprawność jest w szczególności działanie w ramach porządku prawnego, to jest działanie dozwolone przez obowiązujące przepisy prawa, wykonywanie prawa podmiotowego, zgoda pokrzywdzonego bądź działanie w obronie uzasadnionego interesu[35]. Ponieważ wykazanie braku bezprawności działania należy do pozwanego, trzeba wykazać, że sprawy dotyczące funkcjonowania Najwyższej Izby Kontroli i czynności kontrolnych wykonywanych przez kontrolerów NIK mają umocowanie w przepisach prawa.

Nie ma wątpliwości, że podanie przez NIK wyników kontroli do wiadomości publicznej stanowi działanie mieszczące się w ramach porządku prawnego. Do upubliczniania informacji o wynikach kontroli

[34] Zob. D. Frey: *Nie ma jak sprawdzić kontroli NIK*, „Rzeczpospolita" z 20.01.2012 r., s. C2.

[35] Wyrok Sądu Najwyższego z 19.10.1989 r., sygn. akt CR 419/89, opubl. w LEX nr 8996; por. też Z. Radwański: *Glosa do wyroku SN z dnia 14 maja 2003 r. I CKN 463/01*, opubl. w OSP z 2004 r., nr 2, poz. 22.

obliguje Izbę art. 10 ustawy o NIK, a także przepisy ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej[36]. W myśl art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. b i art. 8 ust. 3 udip, dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających należą do kategorii spraw publicznych, a informacje o tych sprawach powinny być opublikowane na stronie podmiotowej BIP. Dodać należy, że przekazywanie do wiadomości publicznej wyników kontroli jest nie tylko wykonaniem spoczywającego na NIK obowiązku określonego w ustawie o dostępie do informacji publicznej, ale stanowi także najbardziej efektywną formę realizacji zasady jawności życia publicznego i prawa do informacji. Ograniczenia zakresu publikowanych informacji powinny uwzględniać ochronę prywatności i danych stanowiących tajemnicę ustawową. Przy tym należy podkreślić, że zgodnie z art. 5 ust. 2 udip, nie można ograniczać dostępu do informacji o sprawach, które są przedmiotem postępowania toczącego się przed organami państwa – dotyczy to także postępowania kontrolnego NIK – ze względu na ochronę interesu strony, jeżeli postępowanie dotyczy władz publicznych lub innych podmiotów wykonujących zadania publiczne albo osób pełniących funkcje publiczne – w zakresie tych zadań lub funkcji. Wynika stąd, że nie może być uznane za bezprawne podanie w dokumentach kontrolnych informacji o nieprawidłowościach w działalności wymienionych podmiotów, zwłaszcza jeśli te informacje nie są pochlebne i powodują określone przykrości. Takie stanowisko jest prezentowane w judykaturze. Warto przytoczyć tu wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 10 czerwca 2008 r., sygn. akt VI ACa 1648/07, z którego wynika, że opublikowanie informacji o naruszaniu określonych wartości w działalności publicznej lub w życiu prywatnym przez osobę, której działalność publiczna wiąże się z ich prezentacją, pozbawione jest cech bezprawności[37]. Tym samym, również działania kontrolerów NIK związane z ujawnieniem nieprawidłowości wykrytych w toku kontroli nie mogą być traktowane jako działania bezprawne.

Procesy o ochronę dóbr osobistych dość często są inicjowane z powodu subiektywnych odczuć osób, które czują się dotknięte opublikowanymi informacjami. Subiektywna ocena – siłą rzeczy – nie może przesądzać o zaistnieniu przesłanki bezprawności. Nie każda przecież dolegliwość w sensie subiektywnym stanowi naruszenie dóbr osobistych. Zdaniem orzecznictwa, takim naruszeniem może być tylko dolegliwość, która „wedle przeciętnych ocen przyjmowanych w społeczeństwie przekracza próg dozwolonych zachowań i nie jest małej wagi. Stopień doznawanej dolegliwości, o ile przekracza dozwoloną skalę zachowań, ma wpływ na zakres środków ochrony. Z założenia tego wynika, że nie może być miarodajny wyłącznie stan uczuć oraz miara indywidualnej wrażliwości powoda, lecz także kontekst społeczny, a zwłaszcza odbiór przypisywanych zacho-

[36] DzU nr 112, poz. 1198 ze zm., zwana dalej „udip".
[37] Opubl. w Lex nr 486304.

wań w danym w środowisku"[38]. Z przytoczonego judykatu płynie nauka dla kontrolujących, że nie można przy formułowaniu ocen używać zwrotów dyskredytujących kontrolowanego w jego środowisku. Mówiąc inaczej, sformułowania ocenne powinny być obiektywnie wyważone. Dotyczy to wszystkich uczestników kontroli, bez względu na ich status prawny. Błędny jest pogląd, że ocena działalności osób pełniących funkcje publiczne może być bardziej dosadna. Przyjęło się, że krytyka funkcjonariuszy państwowych może sięgać znacznie dalej, niż jest to dozwolone w odniesieniu do zwykłego obywatela. Nie oznacza to jednak, że usprawiedliwione jest wyrażanie ocen godzących w dobre imię tych osób. NIK jest zobowiązana przekazywać informacje o wynikach kontroli, zwłaszcza dotyczące spraw budzących duże zainteresowanie społeczeństwa, musi jednak czynić to w sposób odpowiedzialny, nie przekraczając granic gdy chodzi o ochronę dobrego imienia i nie ferując sądów ocennych, które nie mają należytego oparcia w faktach.

Zarzut bezprawności działania

Pojawił się tu kolejny aspekt, który wymaga omówienia. Zarzut bezprawności działania może bowiem opierać się na wskazaniu, że opublikowane informacje są nieprawdziwe. O bezprawności nie może być mowy, gdy kontroler działa w dobrej wierze i na właściwej podstawie faktycznej, dostarczając wiarygodnych i precyzyjnych informacji. Wymóg obiektywizmu, rzetelności i uczciwości kontrolerów ma odniesienie przede wszystkim do czynności podejmowanych dla ustalenia stanu faktycznego. Prawdziwość ustaleń powinna wynikać z akt kontroli, w których dokumentuje się przeprowadzone dowody. Czynności kontrolne wykonane zgodnie z prawem i zasadami etyki kontrolerskiej wyłączają bezprawność. Orzecznictwo wskazuje, że uznanie bezprawności naruszenia dobra osobistego jest uzasadnione tylko wtedy, gdy sprawca naruszenia działał w sposób zawiniony. Sąd Najwyższy (SN) wielokrotnie podkreślał, że „ujemna ocena postępowania dokonana przez organ władzy państwowej w granicach jego ustawowej działalności, gdyby nawet nie była w konkretnych okolicznościach dostatecznie usprawiedliwiona (np. przez błędną sumę pewnych faktów lub ze względu na brak pełnego materiału faktycznego), nie jest oceną bezprawną"[39]. Działanie organów administracji państwowej podjęte w ramach obowiązującego porządku prawnego może być, zdaniem SN, uznane za bezprawne tylko w razie umyślnej zniewagi lub złej wiary tych organów.

Przy ocenie bezprawności działania właściwej jednostki kontrolnej istotne znaczenie ma przeprowadzenie kontroli zgodnie z przepisami ustawy o NIK i innymi przepisami prawnymi. Każde ich naruszenie może być uznane za działanie bezprawne i daje powodowi upoważnienie do ochrony swoich dóbr osobistych na drodze postępowania cywilnego, jeżeli uważa on, iż takie

[38] Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 28.10.2010 r., sygn. akt I ACa 908/10, opubl. w LEX nr 743278.
[39] Patrz powołany wyżej wyrok SN z 19.10.1989 r., sygn. akt CR 419/89.

prawa zostały naruszone. Należy zwrócić uwagę, że działaniem bezprawnym będzie zbieranie materiału dowodowego w sposób niezgody z przepisami ustawy o NIK, na przykład przez bezprawne nagrywanie rozmów z pracownikami kontrolowanego czy przyjmowanie jako materiału dowodowego anonimów i formułowanie ocen na ich podstawie. Jako działanie bezprawne może być także traktowane przekroczenie zakresu kontroli. Kontrolując przedsiębiorców, nie można wykraczać poza zakres kontroli określony w art. 2 ust. 3 ustawy o NIK i ocenić całokształtu ich działalności. W takim przypadku zawarcie w wystąpieniu pokontrolnym ocen wykraczających poza zakres kontroli, które zdaniem przedsiębiorcy naruszają jego dobra osobiste, może stanowić podstawę do wytoczenia powództwa cywilnego o ochronę dóbr osobistych. Za działanie bezprawne może również być uznane ocenienie podmiotu kontrolowanego według kryteriów kontroli, które nie mogą być wobec niego zastosowane, na przykład ocenianie przedsiębiorcy pod względem rzetelności działania.

Na tle przedstawionych wyżej uwag można stwierdzić, że podstawowym warunkiem oddalenia powództwa kontrolowanego o ochronę dóbr osobistych jest to, aby informacje podane w dokumentach kontrolnych były prawdziwe i udokumentowane, a oceny sformułowane w sposób odpowiedzialny, bez przekroczenia granic wyznaczonych zakresem kontroli. Wtedy, nawet jeśli strona powodowa poczuje się urażona treścią opublikowanych dokumentów kontrolnych, to działania Izby będą musiały być uznane za uprawnione i uzasadnione. Jest to tym bardziej istotne, że nie ma podstawy do odrzucenia powództwa o ochronę dóbr osobistych w związku z działalnością kontrolną NIK. Pozwany w tej sytuacji musi wdać się w spór[40]. Izba musi więc zająć stanowisko w sprawie i wykazać, że jej działania były zgodne z prawem.

Nie sposób pominąć kwestii zabezpieczenia powództwa o ochronę dóbr osobistych i jego zastosowania w odniesieniu do dokumentów zawierających wyniki kontroli. Dyskusję w tej kwestii wywołało postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z 5 września 2011 r., sygn. akt IV C 837/11, zakazujące Najwyższej Izbie Kontroli na czas trwania postępowania podawania do publicznej wiadomości wystąpień pokontrolnych oraz informacji o wynikach kontroli w określonym zakresie. Sąd wydał to postanowienie na podstawie art. 7301 § 1 k.p.c., który stanowi, że udzielenia zabezpieczenia może żądać strona lub uczestnik postępowania, jeśli uprawdopodobni roszczenie oraz interes prawny w udzieleniu zabezpieczenia. W przedmiotowej sprawie sąd zauważył, że w postępowaniu zabezpieczającym nie trzeba udowadniać roszczenia, wystarczy jego uprawdopodobnie-

[40] Sprawy o ochronę dóbr osobistych należą do właściwości sądu okręgowego, a NIK nie ma zdolności sądowej, toteż pozwanym będzie Skarb Państwa, a jego interesy będzie reprezentować Prokuratoria Generalna, której zadaniem jest zastępstwo procesowe Skarbu Państwa m.in. w sprawach rozpatrywanych przez sądy okręgowe.

nie, które przecież nie musi dawać pewności, lecz tylko prawdopodobieństwo prawdziwości danego twierdzenia. Przy wyborze sposobu zabezpieczenia sąd musi uwzględnić interesy stron lub uczestników postępowania tak, aby uprawnionemu zapewnić należytą ochronę prawną, a obowiązanego nie obciążać ponad potrzebę (art. 7301 § 3 k.p.c.).

Zastosowanie tej instytucji prawnej w odniesieniu do NIK było niewątpliwie daleko idącą ingerencją sądu w działalność kontrolną NIK. Podawanie wyników kontroli do wiadomości publicznej jest ustawowym obowiązkiem Izby (art. 10 ustawy o NIK oraz art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. b udip). Orzeczenie sądu spowodowało więc oczywisty konflikt pomiędzy wykonaniem przez NIK obowiązków ustawowych a wykonaniem nakazu sądowego. Pozostaje mieć nadzieję, że wydanie tego postanowienia było precedensem, który w przyszłości nie będzie miał naśladowców[41].

Wnioski

Przedstawione rozważania uprawniają do twierdzenia, że prawidłowo dokonane przez NIK w czasie kontroli ustalenia faktyczne oraz sformułowane na ich podstawie oceny, uwagi i wnioski mogą być weryfikowane tylko w postępowaniu kontrolnym prowadzonym przez Izbę na podstawie ustawy o NIK.

Wprowadzony przez ustawodawcę środek zaskarżenia jest adekwatny do rodzaju i charakteru podejmowanych czynności, statusu prawnego i kompetencji organu uprawnionego do wykonywania władzy państwowej, polegającej na sprawowaniu kontroli oraz związanych z tym konsekwencji prawnych dla strony postępowania kontrolnego.

W żadnym razie wyniki kontroli NIK nie podlegają kontroli sądowej. Potwierdzenie tego stanowiska można znaleźć w judykaturze[42]. W tym kontekście warto przytoczyć słuszną uwagę Sądu Okręgowego w Gdańsku, że „wykonywanie kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli w ramach porządku prawnego nie może skutkować naruszeniem norm typu cywilnoprawnego w postaci norm z zakresu praw osobistych. […]. Połączenie naruszenia dóbr osobistych z bezprawnością działania w przypadku organu władzy publicznej może nastąpić jedynie przy powiązaniu działania lub zaniechania tego organu z dyspozycją art. 417 k.c. i konstrukcji odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej”[43].

Należy powtórzyć za R. Piotrowskim: „Orzekanie w przedmiocie naruszenia dóbr osobistych w wystąpieniach pokontrolnych

[41] Postanowienie to zostało uchylone w trybie odwoławczym przez Sąd Apelacyjny w Warszawie postanowieniem z 9.11.2011 r., sygn. akt VI Acz 1877/11. Sąd w uzasadnieniu stwierdził, że nie można w tej sprawie pomijać obowiązków informacyjnych NIK wynikających z ustawy o NIK, ani nie uwzględniać szczególnej pozycji Izby i jej podległości Sejmowi. Nakazuje to szczególną ostrożność w stosowaniu sądowej kontroli zakresu i czasu upubliczniania informacji zawartych w wystąpieniach pokontrolnych.

[42] Taki pogląd został wyrażony wprost w postanowieniu Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 14.05.1997 r., sygn. akt I Acz 410/97, opubl. w „Biuletynie” NIK nr 6/1997 r., s. 50 oraz w LEX nr 30432.

[43] Wyrok Sądu Okręgowego w Gdańsku z 11.02.2011 r., sygn. akt I C 193/10, niepubl.

oraz informacjach o wynikach kontroli jest związane z ryzykiem przejęcia przez sąd roli arbitra w sporze między kontrolowanym a kontrolerem, a nawet roli superkontrolera. Być może to właśnie sąd cywilny powinien kontrolować kontrolerów. Wymagałoby to jednak właściwej podstawy konstytucyjnej i ustawowej"[44].

Utrwalona linia orzecznicza wskazuje, że na drodze cywilnej nawet pośrednie kwestionowanie wyników prawidłowo, to jest zgodnie z przepisami prawa przeprowadzonej kontroli nie ma szans powodzenia, o ile ustalenia faktyczne i oceny kontrolowanej działalności mają oparcie w materiale dowodowym i nie są jedynie supozycjami lub spekulacjami.

Skoro cel nie może być osiągnięty, to powstaje pytanie – po co skarżący sięgają po środki administracyjnoprawne lub cywilnoprawne? Wbrew pozorom, może być to korzystne z różnych względów – także wizerunkowych. Poza tym, brak podstawy do odrzucenia pozwu stwarza możliwość do, mówiąc kolokwialnie, harcowania na polu cywilnoprawnym.

Generalnie, jest to więc uruchamianie procesów sądowych trochę jak „sztuka dla sztuki". Wydaje się, że w aktualnym stanie prawnym można się zastanawiać nad potraktowaniem tych prób w kategoriach nadużycia prawa.

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

[44] R. Piotrowski: Sędziowie i kontrolerzy. Dylematy równowagi władz, „Dziennik Gazeta Prawna" z 7.12.2011 r. Inny pogląd prezentuje K. Pawłowicz, twierdząc, że wobec „nierespektowania niektórych praw i wolności przedsiębiorców niepublicznych, przedsiębiorca w razie sporu prawnego z NIK może dochodzić swych praw w drodze sądowej, powołując się bezpośrednio na Konstytucję", [w:] *Przedsiębiorca*…, op. cit., s. 248.

Współpraca z parlamentem

Działalność kontrolna Trybunału Obrachunkowego Francji[1]

Trybunał Obrachunkowy Francji jest najwyższym organem kontroli, a równocześnie wyspecjalizowanym sądem administracyjnym. Powstał jako organ władzy wykonawczej i tradycyjnie wciąż uważany jest za wyodrębnioną część tej władzy. W okresie ponad dwustu lat jego istnienia – a zwłaszcza w ciągu ostatnich kilkunastu – nastąpiła ewolucja, w wyniku której głównym „interesariuszem" Trybunału stały się parlament i opinia publiczna. Jest to skutkiem istotnego rozszerzenia wspomagającej i doradczej funkcji Trybunału, realizowanej przez prowadzenie kontroli i analiz ukierunkowanych na potrzeby parlamentu, które mają mu umożliwić bieżące prowadzenie oceny działalności rządu, w tym polityki gospodarczej i fiskalnej.

JACEK MAZUR

Ewolucja kontroli państwowej we Francji

Powołany w 1807 r. przez Napoleona[2] Trybunał Obrachunkowy (*Cour des Comptes*)[3] wciąż działa przy zachowaniu pierwotnych założeń statusu i organizacji. Trybunał powstał na potrzeby monarchy i jego ministrów, aby rozliczać rachmistrzów i kasjerów, powiadamiać cesarza o wynikach kontroli oraz co roku przedkładać mu poufne sprawozdanie z wykonania budżetu wraz z uwagami o pożądanych

[1] Zaktualizowana i znacznie skrócona wersja artykułu: *Wspomaganie parlamentu przez Trybunał Obrachunkowy we Francji*, opublikowanego w: *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Białystok 2013, s. 337-356.

[2] *Loi relative à l'organisation de la Cour des comptes du 16 septembre 1807*; tekst dostępny na stronie: <http://www.napoleon.org/fr/salle_lecture/articles/files/doc_loi_courcomptes_sep107.asp>.

[3] W przekładach konstytucji Francji i opracowaniach naukowych spotyka się nazwę „Izba Obrachunkowa" (zob. *Organizacja kontroli państwowej we Francji, Belgji, Czecho-Słowacji, Austrji, Niemczech, Rosji*

zmianach i ulepszeniach w rachunkowości. Współpraca Trybunału z parlamentem nie była wówczas przewidziana.

W ciągu minionych dwustu lat nastąpiła istotna ewolucja zadań Trybunału oraz sposobu ich wykonywania. Obecnie Trybunał jest najwyższym organem kontroli, który prowadzi kontrolę finansową i kontrolę wykonania zadań między innymi administracji centralnej, przedsiębiorstw publicznych, skarbu państwa oraz wykorzystania środków publicznych przez jednostki prywatne. Równocześnie działa jako wyspecjalizowany sąd administracyjny, który orzeka w sprawach prawidłowości rozliczeń, dochodów i wydatków budżetowych oraz wykonania budżetu. Funkcja sądowa Trybunału, nawet gdy dziś obejmuje tylko bardzo małą część jego działalności, daje podstawę wysokiego statusu instytucji oraz jej członków, zapewniając im nieusuwalność, niezawisłość w orzekaniu, swobodę w planowaniu pracy i określaniu jej metod, dostęp do dokumentów.

Jako sąd Trybunał jest niezależny od władzy ustawodawczej i wykonawczej[4]. Zarazem pozostaje blisko parlamentu, gdyż wspomaga jego działalność, choć mu nie podlega. Trybunał jest również blisko rządu: wykonuje dla niego rozmaite zadania, zaś członkowie Trybunału są mianowani przez prezydenta Republiki na wniosek rządu oraz mogą być zatrudniani (na zasadzie urlopu) na różnych stanowiskach w administracji.

Upraszczając, można stwierdzić, że zadania Trybunału wobec parlamentu zostały ustalone dopiero po II wojnie światowej. Konstytucja z 1946 r. nałożyła na

(przedwojennej) i w Polsce, oprac. J. Żarnowski, Warszawa 1926, s. 3-42; *Konstytucje Finlandii, Włoch, Niemieckiej Republiki Federalnej, Francji*, zbiór tekstów pod red. A. Burdy i M. Rybickiego, Wrocław 1971, s. 380; N. Gajl: *Izba Obrachunkowa i regionalne izby obrachunkowe we Francji,* „Kontrola Państwowa" nr 3/1992; *Konstytucja Francji z 4 października 1958 r. (według stanu prawnego na dzień 22 lutego 1996 r.)*, wstęp i tłum. W. Skrzydło, Warszawa s. 49; *Konstytucja V Republiki Francuskiej*, przekł. i oprac. Z. Jarosz, Warszawa 1997, s. 45; *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011, s. 282; *Konstytucja V Republiki Francuskiej,* przekł. i oprac. J. Szymanek, Warszawa 2011, s. 47), inni posługują się nazwą „Trybunał Obrachunkowy" (J. Stembrowicz: *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 228-239; *Przepisy o najwyższych organach kontroli w konstytucjach państw europejskich*, oprac. J. Mazur, „Kontrola Państwowa" nr specjalny 2/2002, s. 126-127; M. Paszkowska: *Najwyższe państwowe organy kontroli w Europie. Tradycja i współczesność*, „Kontrola Państwowa" nr 1/2009). Moim zdaniem, trafna jest nazwa „Trybunał Obrachunkowy", która podkreśla sądowy status tego organu, bowiem – jak wskazuje prof. N. Gajl – *„cour"* to jest „sąd", a nie „izba", zaś *„chambre"* to właśnie „izba" (N. Gajl, jw., s. 126).

[4] Konstytucja Francji nie zawiera sformułowań, które by wprost określały Trybunał jako „sąd", stąd znaczenie decyzji Rady Konstytucyjnej z 25.07.2001 r., potwierdzającej, że na podstawie art. 64 konstytucji oraz zgodnie z ustawodawstwem i utrwaloną linią orzecznictwa Rady – Trybunał Obrachunkowy jest sądem, a więc organem niezależnym (*Décision n° 2001–448 DC du 25 juillet 2001* (pkt 104–107); <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2001/2001-448-dc/decision-n-2001-448-dc-du-25-juillet-2001.504.html>. Zob. też M. Granat: *Francja: warunki uchwalania ustaw finansowych w orzecznictwie Rady Konstytucyjnej,* „Przegląd Sejmowy" nr 1/2004; J. Mazur: *Zagrożenia niezależności najwyższych organów kontroli,* „Kontrola Państwowa" nr 1/2010, s. 120-122). Jest to jednak sąd szczególnego rodzaju, który nie jest częścią władzy sądowej, lecz organem „między" władzą ustawodawczą i wykonawczą; w doktrynie podkreśla się w związku z tym potrzebę zachowania „równej odległości" między Trybunałem a parlamentem i rządem (J.-R. Alventosa: *La Cour des comptes: une place constitutionnelle confortée (l'article 47-2 de la Constitution)*, „Petites affiches. Le Quotidien Juridique" No 254, 19 Decembre 2008).

Trybunał obowiązek wspomagania parlamentu w rozliczaniu wykonania budżetu państwa oraz zobowiązała do prowadzenia na zlecenie parlamentu kontroli i analiz w sprawach dochodów i wydatków publicznych lub zarządzania finansowego[5]. Rozdrobniony politycznie parlament IV Republiki nie potrafił wykorzystać tych możliwości.

Obowiązująca konstytucja z 1958 r. stanowiła pierwotnie, że „Trybunał Obrachunkowy służy pomocą parlamentowi i rządowi w kontroli wykonania ustaw finansowych"[6]. Było to sformułowanie uboższe niż w poprzedniej konstytucji, które okazało się jednak wystarczającym punktem wyjścia do rozwoju kontaktów. Nowa ustawa z 1967 r. o Trybunale Obrachunkowym skodyfikowała zmiany w jego roli, które nastąpiły na mocy różnych aktów wydanych od początku XIX w., a zarazem sprecyzowała warunki, na jakich Trybunał ma wspomagać parlament i rząd[7].

Do 2001 r. Trybunał sporządzał sprawozdanie dotyczące projektu ustawy o zatwierdzeniu rachunków budżetowych, obejmujące zbiorczą deklarację zgodności indywidualnych rachunków księgowych i ogólnych rachunków państwa. Dodatkowo, na mocy ustawy z 1967 r. pierwszy prezes Trybunału został upoważniony do przedstawiania komisjom finansów izb parlamentu ustaleń i spostrzeżeń Trybunału. Wysłuchanie takie miało miejsce po raz pierwszy przy rozliczaniu wykonania budżetu za rok 1973, co sygnalizowało, że po długim okresie przerwy parlament Francji znów zaczął interesować się realizacją budżetu[8]. Ponadto nowa ustawa nałożyła na Trybunał obowiązek prowadzenia – na żądanie komisji finansów izb parlamentu[9] – badań (kontroli) dotyczących zarządzania organami i instytucjami objętymi jego właściwością kontrolną. W praktyce komisje rzadko korzystały z tego prawa; na przykład w latach 1967–1979 było 26 takich zleceń (15 ze Zgromadzenia Narodowego i 11 z Senatu), czyli przeciętnie jedno rocznie z komisji każdej z izb. W kolejnych latach liczba zleceń była mniejsza, za to obie komisje zwracały się do Trybunału z wieloma pytaniami (specjalnym kwestionariuszem) przy rozpatrywaniu projektów ustawy budżetowej lub ustawy zatwierdzającej[10].

Zasadniczy rozwój kontaktów – nawet dostosowanie pracy Trybunału do potrzeb

---

[5] *Art. 18. L'Assemblée nationale règle les comptes de la Nation. Elle est, à cet effet, assistée de la Cour des comptes. L'Assemblée nationale peut charger la Cour des comptes de toutes enquêtes et études se rapportant à l'exécution des recettes et des dépenses publiques ou à la gestion de la trésorerie.*

[6] *La Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.*

[7] *Loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes, "Journal officiel" du 23 juin 1967.* Ustawa ta została następnie włączona do Kodeksu sądownictwa finansowego *(Loi n° 94-1040 du 2 décembre 1994 relative à la partie Législative des livres Ier et II du code des juridictions financières*, "Journal officiel" du 6 décembre 1994).

[8] P. Lalumière, C. Emeri: Article 47, [w:] La constitution de République Française. *Analyses et commentaires sous la direction de F. Luchaire et G. Conac*, Paris 1980, s. 616-619.

[9] Na mocy ustawy z 19.07.1977 r. uprawnienie to uzyskały również komisje śledcze.

[10] P. Desrousseaux: *Le bilan de la nouvelle relation Cour-Parlement*, [w:] *L'évolution des Juridictions Financières*, sous la direction de S. Flizot, Paris 2012, s. 25.

parlamentu[11] – nastąpiło w wyniku przyjęcia ustawy organicznej z 2001 r. o ustawach finansowych[12]. Była to wspólna inicjatywa deputowanych i senatorów z różnych ugrupowań politycznych[13]. Trybunał również wniósł swój wkład, zgłaszając propozycje i uczestnicząc w dyskusjach[14]. Rząd, zwłaszcza resort finansów, początkowo był niechętny. Szczególnie ważne było uzyskanie konsensu głównych partii, dzięki czemu głosowanie było prawie jednomyślne. Z wejściem ustawy w życie nastąpiła zmiana sposobu przygotowania i realizacji budżetu. Warto zwłaszcza podkreślić ustanowienie zasady, że ustawa budżetowa i załączone do niej dokumenty mają definiować cele, które zamierza się osiągnąć oraz wskaźniki umożliwiające ocenę ich wykonania. Wprowadzono też bardziej przejrzysty system rachunkowości oparty na zasadzie memoriałowej oraz analizie kosztów, co ułatwia zarządzanie wynikami. Stworzyło to warunki do bardziej aktywnej roli parlamentu w ocenie projektu budżetu i kontroli jego realizacji[15].

Aby to ułatwić, ustawa organiczna nałożyła na Trybunał nowe zadania:

- przedkładanie parlamentowi sprawozdania o zmianach w gospodarce narodowej i kierunkach finansów publicznych (*rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques*) (art. 58-3 w związku z art. 48);
- przedkładanie parlamentowi sprawozdania o zarządzaniu budżetowym (*rapport conjoint au dépôt du projet de loi de règlement, relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et aux comptes associés*) (art. 58-4);
- przedkładanie parlamentowi, równolegle z rządowym projektem ustawy zatwierdzającej, poświadczenia prawidłowości, rzetelności[16] i wierności rachunków pań-

[11] D. Migaud: *Allocution d'ouverture,* [w:] *L'évolution* ..., s. 10.

[12] *Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances,* "Journal officiel" du 2 août 2001. Tłum pol. [w:] E. Ruśkowski, U. K. Zawadzka-Pąk: *Prawne problemy konstrukcji i funkcjonowania budżetu zadaniowego we Francji. Wnioski dla Polski,* Białystok 2011.

[13] Jednym z dwu głównych inicjatorów ustawy był D. Migaud, wówczas przewodniczący komisji finansów Zgromadzenia Narodowego, a obecnie – pierwszy prezes Trybunału Obrachunkowego

[14] Teksty obu wystąpień Trybunału zostały załączone do sprawozdania komisji finansów Senatu, przedstawionego przez senatora A. Lamberta (*Sénat. Session ordinaire de 2000-2001. Annexe au procès-verbal de la séance du 19 octobre 2000: rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur l'étude menée sur la réforme de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances,* s. 163-265).

[15] E. Ruśkowski, U. K. Zawadzka-Pąk, op.cit., rozdz. II; M. Bouvier: *Nowe zarządzanie finansami publicznymi i strategie reform administracji we Francji* [w:] *Zarządzanie zmianą w administracji publicznej*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2012, s. 40-61; P. Zołoteńki: *Procedury uchwalania ustawy budżetowej (ustawy finansowej) we Francji,* Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Informacja nr 903 (IP-99 M), Warszawa 2002.

[16] Ustawa organiczna ustanawia zasadę rzetelności w dwojakim znaczeniu: rzetelności rachunkowej (Art. 27-3. „Rachunki państwa muszą być prawidłowe, rzetelne i powinny wiernie odzwierciedlać obraz jego majątku oraz sytuacji finansowej".) i rzetelności budżetowej (Art. 32. „Ustawy finansowe w sposób rzetelny prezentują całość dochodów i wydatków państwa. Rzetelność oceniana jest przy uwzględnieniu dostępnych informacji i prognoz, które mogą racjonalnie z nich wynikać".). Używając terminu „rzetelność" (sincérité) opieram się na przekładzie art. 47-2 konstytucji Francji sporządzonym przez J. Szymanka (*Konstytucja V Republiki Francuskiej*, przekł. i oprac. J. Szymanek, Warszawa 2011, s. 47); podobnie P. Zołoteńki, op.cit., s. 4, choć możliwe jest też tłumaczenie tego pojęcia jako „prawdziwość" (tak: E. Ruśkowski, U. K. Zawadzka-Pąk, op.cit., s. 93).

stwa (*certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat*) (art. 58-5);
• przedkładanie parlamentowi sprawozdań wraz z każdym projektem ustawy zatwierdzającej przeniesienia wydatków dokonane drogą administracyjną (*rapports sur les mouvements de crédits de l'année à l'occasion de la demande de ratification parlementaire*) (art. 58-6);
• udzielanie pomocy na żądanie przewodniczących i sprawozdawców komisji finansów izb parlamentu (*répondre aux demandes d'assistance des présidents et rapporteurs des commissions des finances*) (art. 58-1)[17];
• uszczegółowiono też, że sprawozdania z prowadzonych przez Trybunał – na żądanie upoważnionych komisji parlamentarnych – badań (kontroli) dotyczących zarządzania organami i instytucjami objętymi jego właściwością kontrolną powinny zostać przedłożone danej komisji w ciągu ośmiu miesięcy od otrzymania zlecenia (art. 58-2).

Ewolucja roli Trybunału została umocniona w ramach reformy konstytucyjnej z 2008 r.: zgodnie z nowym art. 47-2 konstytucji, „Trybunał Obrachunkowy służy parlamentowi pomocą w kontroli działalności rządu. Udziela pomocy parlamentowi i rządowi w prowadzeniu kontroli wykonywania ustaw finansowych i stosowania ustaw o finansowaniu ubezpieczeń społecznych, jak też w ocenie skuteczności polityk publicznych. Dzięki swoim publicznym sprawozdaniom przyczynia się do informowania obywateli"[18].

W wyniku zmiany konstytucji Trybunał otrzymał też kolejne zadanie: wspomagania parlamentu i rządu w ocenie (ewaluacji) skuteczności polityki publicznej w różnych dziedzinach.

Informacje przekazywane parlamentowi

Trybunał Obrachunkowy przekazuje parlamentowi sprawozdania z kontroli i inne dokumenty. Niektóre z nich zostają sporządzone specjalnie w celu przedłożenia parlamentowi, inne – których adresatem jest prezydent Republiki lub inne podmioty – zostają przekazane parlamentowi do wiadomości. Oto próba scharakteryzowania najważniejszych dokumentów.

Sprawozdania sporządzone dla parlamentu

Sprawozdanie o sytuacji i perspektywach finansów publicznych

Trybunał co roku przedkłada parlamentowi sprawozdanie o sytuacji i perspektywach finansów publicznych jako koreferat do sprawozdania rządu o zmianach

[17] W praktyce polega to na delegowaniu sędziego lub pracownika Trybunału do pracy na rzecz parlamentarzysty, zdarza się to jednak rzadko (trzykrotnie w ciągu ostatnich dziesięciu lat). W literaturze podnosi się brak jasności co do charakteru oddelegowania, relacji między posłem lub senatorem a członkiem Trybunału, odpowiedzialności Trybunału itd. (P. Desrousseaux, op.cit., s. 26).

[18] *La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens.*

w gospodarce narodowej oraz kierunkach finansów publicznych. Oba sprawozdania są podstawą debaty parlamentarnej nad założeniami budżetu na rok następny.

W praktyce dokument Trybunału obejmuje diagnozę całego systemu finansów publicznych (finansów państwa, poszczególnych instytucji administracji centralnej, ubezpieczeń społecznych i wspólnot terytorialnych), w tym analizy dotyczące dynamiki dochodów, ewolucji wydatków i czynników wpływających na ich zmianę, narzędzi umożliwiających sterowanie i prognozowanie procesów budżetowych, sposobów najlepszego przezwyciężenia deficytu budżetowego.

Rozważania odnoszą się przede wszystkim do przyszłości. Analiza opiera się na danych krajowego urzędu statystycznego (INSEE), co umożliwia porównanie informacji dotyczących wielkości deficytu budżetowego i długu publicznego Francji z innymi krajami. Ponieważ rachunki narodowe są ujęte w sposób ogólny, Trybunał uzupełnia je o swoje spostrzeżenia, jakie wynikają z analizy rachunkowości w poszczególnych częściach systemu finansów publicznych.

Zdaniem Trybunału, ewolucja dochodów (i niektórych wydatków) publicznych w dużym stopniu zależy od sytuacji makroekonomicznej. Przy niezmienionych podstawach prawnych wielkość podatków (i podobnych wpłat do budżetu) koresponduje z wielkością produktu krajowego brutto, jednak istnieje tu spora elastyczność decyzji administracji publicznej, co podlega badaniu przez Trybunał. Trybunał rozpatruje też kwestie związane ze wzrostem gospodarki, jaki mógłby nastąpić, gdyby nie było wahań koniunktury; nie opracowuje prognoz wzrostu ani prognoz deficytu publicznego, natomiast rozważa wyznaczniki i narzędzia do pomiaru potencjalnego wzrostu oraz ocenia, na podstawie swoich prac oraz opinii organizacji międzynarodowych (zwłaszcza Komisji Europejskiej, OECD, MFW), ryzyko dla finansów publicznych, jakie może zagrozić realizacji prognoz rządowych. Wskazanie różnicy między rzeczywistym a potencjalnym produktem krajowym pozwala obliczyć straty w dochodach oraz dodatkowe wydatki budżetowe, co z kolei umożliwia zmierzenie deficytu strukturalnego administracji publicznej, jaki powstał wskutek niedostatecznej ściągalności podatków i nadmiernych wydatków budżetowych w poprzednich latach. Prezentując spostrzeżenia na podstawie tych analiz, Trybunał nie formułuje prostych wniosków o konieczności szybkiego obniżenia długu publicznego i deficytu budżetowego, lecz raczej przedstawia sugestie, jak zwiększyć dochody oraz ograniczyć wydatki[19].

Sprawozdanie Trybunału za rok 2012 zostało opublikowane 2 lipca 2013 r. Poszczególne rozdziały dotyczą: sytuacji w 2011 r.; sytuacji i perspektyw w 2012 r.; sytuacji i perspektyw w 2013 r. i później; konsekwencji wprowadzenia nowych zasad zarządzania gospodarczego w Unii

[19] F. Ecalle: *La Cour des comptes et l'approche macroéconomque des finances publiques*, [w:] *L'évolution...*, s. 13-14.

Europejskiej. Uznano, że mimo działań naprawczych sytuacja finansowa kraju pozostaje bardzo niepokojąca. Należy zrobić wszystko, aby ograniczyć deficyt do 4,4% w 2012 r. oraz do 3% w 2013 r., aby w 2016 r. lub 2017 r. powrócić do równowagi. W 2012 r. należy szczególnie oszczędnie wydawać środki publiczne, zwłaszcza że dochody budżetowe mogą być o 6-10 mld euro mniejsze niż zakładano. Rok 2013 ma być jeszcze trudniejszy, bowiem dalsze ograniczenie deficytu wymaga poszukiwania oszczędności rzędu 33 mld euro. Niezbędne będą zatem kolejne ograniczenia wydatków publicznych i podwyżka podatków[20]. Raport wywołał we Francji żywą reakcję w parlamencie[21] i środkach masowego przekazu; informowano o nim również w Polsce[22].

Sprawozdanie o zarządzaniu budżetowym

Trybunał corocznie przedkłada parlamentowi sprawozdanie dotyczące rezultatów wykonania ubiegłorocznego budżetu i rachunków z nim związanych, w szczególności analizę zrealizowanych wydatków z podziałem na funkcje i programy.

Sprawozdanie o wynikach i zarządzaniu budżetowym państwa w 2011 r. zostało opublikowane 30 maja 2012 r. Trybunał ocenił, że budżet na 2011 r. został opracowany i zrealizowany z troską o ograniczenie wydatków i konsolidację dochodów państwa, w rezultacie deficyt budżetowy wyniósł 90,7 mld euro, to jest o 14 mld mniej niż w 2010 r.; wciąż jest to przecież o 50 mld euro za dużo w stosunku do poziomu, który umożliwiałby stabilizację długu publicznego. Do raportu załączono 60 szczegółowych analiz poszczególnych części budżetu ogólnego i rachunków odrębnych[23].

Poświadczenie prawidłowości, rzetelności i wierności rachunków państwa

Trybunał corocznie przedkłada parlamentowi poświadczenie prawidłowości, rzetelności i wierności rachunków państwa. Tego rodzaju poświadczanie wywodzi się z księgowości sektora prywatnego i jest powszechnie stosowane w spółkach. W odniesieniu do rachunków państwa praktykowane bywa rzadko, głównie w krajach anglosaskich, między innymi w Kanadzie, Stanach Zjednoczonych, Australii, Nowej Zelandii, Wielkiej Brytanii, a także w Unii Europejskiej[24]. Zdaniem Trybunału, poświadczanie to zmusza do analizy rezultatów zarządzania publicz-

[20] *Cour des comptes. La situation et les perspectives des finances publiques*, Juillet 2012, s. 255; <http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Situation-et-perspectives-des-finances-publiques-2012>.

[21] Zob. np. *Assemblée Nationale. Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire. Compte rendu n° 2. Mercredi, 4 juillet 2012*; <http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-cfiab/11-12/c1112002.asp>.

[22] D. Pszczółkowska: *Jak oszczędzić Francję*, „Gazeta Wyborcza" z 3.07.2012 r.

[23] *Cour des comptes. Rapport sur les résultats et gestion budgétaire de l'Etat exercice 2011*, Mai 2012, s. 285; <http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Resultats-et-gestion-budgetaire-exercice-2011>.

[24] J. Mazur: *Audyt wykonania budżetu państwa przez najwyższe organy kontroli w niektórych krajach*, „Kontrola Państwowa" nr 4/2002.

nego, w tym sytuacji majątkowej danej jednostki. Chodzi zwłaszcza o zobowiązania, które mogą mieć znaczenie w przyszłości, choćby przez to, że będą stanowić obciążenie dla finansów publicznych. Deklaracja Trybunału daje zapewnienie, że rachunki państwa są zgodne z zasadami zawartymi w zbiorze norm rachunkowości państwa (opinia może być bez zastrzeżeń, z zastrzeżeniami lub negatywna, w określonych sytuacjach można też odmówić wydania opinii). Dodatkowo, Trybunał przedstawia szczegółowe sprawozdanie rozwijające opinię, ułatwiające zrozumienie przesłanek, na podstawie których została wydana.

Deklaracja Trybunału o poświadczeniu rachunków państwa za 2011 r. została opublikowana 30 maja 2012 r. Uznano, że „z punktu widzenia reguł i zasad rachunkowości rachunek ogólny państwa w 2011 r. jest prawidłowy i rzetelny oraz wiernie przedstawia sytuację finansową i majątkową państwa – z siedmioma zastrzeżeniami”[25].

W poprzednich latach bywało więcej zastrzeżeń: w opinii dotyczącej 2010 r. – siedem, 2009 r. – dziewięć, 2008 r. – dwanaście.

Ponadto Trybunał corocznie przedstawia parlamentowi poświadczenie prawidłowości, rzetelności i wierności rachunków ubezpieczenia społecznego.

Sprawozdanie o stosowaniu ustaw dotyczących ubezpieczenia społecznego

Trybunał przedkłada parlamentowi coroczne sprawozdania o stosowaniu ustaw dotyczących finansowania ubezpieczenia społecznego. Sprawozdanie za 2011 r. zostało opublikowane 13 września 2012 r.[26].

Sprawozdania z ocen skuteczności polityki publicznej

Trybunał przeprowadza oceny na zlecenie parlamentu[27]. Żądanie może zostać zgłoszone przez przewodniczącego każdej z izb parlamentu z inicjatywy własnej lub na wniosek właściwego organu danej izby.

Trybunał obowiązany jest sporządzić ocenę i przedłożyć z niej sprawozdanie w terminie nie dłuższym niż rok. Trybunał może też przeprowadzać oceny z inicjatywy własnej.

W latach 2010–2012 Trybunał Obrachunkowy przeprowadził osiem ocen (ewaluacji), w tym cztery z inicjatywy parlamentu:
- funkcjonowania medycyny szkolnej,
- ograniczenia zjawiska bezdomności,
- udzielania pomocy przy tworzeniu przedsiębiorstw,
- zwalczania palenia tytoniu.

Sprawozdania z badań (kontroli) prowadzonych na zlecenie parlamentu

Na zlecenie komisji finansów (oraz ewentualnie komisji śledczych) każdej z izb

[25] *Cour des comptes. Certification des comptes de l'Etat exercice 2011*, Mai 2012, s. 92; <http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/La-certification-des-comptes-de-l-Etat-exercice-2011>.

[26] *Cour des comptes. La sécurité sociale. Rapport 2012 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, Septembre 2012*, s. 576; <http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Securite-sociale-2012.

[27] Szczegółowe rozważania na temat ocen (ewaluacji) Trybunału przedstawiłem w artykule: *Ocena skuteczności polityki publicznej przez Trybunał Obrachunkowy Francji*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2012.

Trybunał prowadzi badania (kontrole) dotyczące zarządzania organami i instytucjami, które należą do jego właściwości kontrolnej. Analogicznie, komisje do spraw socjalnych obu izb mogą zlecić Trybunałowi badanie (kontrolę) spraw dotyczących finansowania ubezpieczenia społecznego. W obu wypadkach Trybunał w ciągu ośmiu miesięcy powinien przedłożyć komisji sprawozdanie.

W latach 2008–2012 Trybunał przekazał komisjom 76 sprawozdań z badań (kontroli)[28]: w 2008 r. – 16; w 2009 r. – 11; w 2010 r. – 16; w 2011 r. – 18; w 2012 r. – 15.

W porównaniu z okresem lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych ubiegłego wieku, zainteresowanie komisji wykorzystaniem prac Trybunału jest obecnie znacznie większe.

Sprawozdania przekazywane parlamentowi do wiadomości

Sprawozdanie roczne

Co roku Trybunał kieruje do prezydenta Republiki tak zwane sprawozdanie publiczne, „w którym prezentuje swoje uwagi i wyciąga wnioski, jakie mogą z nich płynąć"[29]. Obejmuje ono 20-30 tematów z zakresu funkcjonowania instytucji państwowych i samorządowych oraz wdrażania polityki publicznej. Sprawozdanie przedstawia tylko wybrane kontrole, które – zdaniem Trybunału – obrazują najważniejsze lub najbardziej charakterystyczne nieprawidłowości, błędy w zarządzaniu, czasem nadużycia. Generalnie zawarte w nim zalecenia są przeznaczone dla rządu, niemniej jest to dokument istotny dla parlamentu, bowiem zawiera obiektywne i wyczerpujące analizy, które mogą stanowić oparcie zarówno dla prac legislacyjnych, jak i działalności kontrolnej[30]. Od końca lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku w sprawozdaniu publicznym zaczęto zamieszczać informacje o sposobie wykorzystania zaleceń Trybunału, aby stopniowo dojść do praktyki obecnej, gdzie cała druga część poświęcona jest skutkom kontroli.

Sprawozdanie publiczne dotyczące roku 2012 zostało opublikowane 12 lutego 2013 r. Składa się ono z trzech tomów: tom 1. Uwagi (tom 1.1 Finanse publiczne, polityka publiczna – 657 stron, 15 tematów; tom 1.2 Zarządzanie publiczne – 547 stron, 13 tematów), tom 2. Następstwa (605 stron, 18 tematów), tom 3. Działalność Trybunału (68 stron)[31].

Sprawozdania tematyczne

W 1991 r. Trybunał zaczął publikować sprawozdania publiczne tematyczne, prezentujące wyniki kontroli i analizy dotyczące poszczególnych dziedzin po-

[28] *Cour des comptes. Rapport public annuel 2012. Tome III. Les activités, Fevrier 2012, s. 50; Cour des comptes. Rapport public annuel 2013. Tome III. Les activités, Fevrier 2013, s. 33.*

[29] Art. L 143-6 Kodeksu sądownictwa finansowego (*La Cour des comptes adresse au Président de la République et présente au Parlement un rapport public annuel et des rapports publics thématiques, dans lesquels elle expose ses observations et dégage les enseignements qui peuvent en être tirés*).

[30] P. Joxe: *Trybunał Obrachunkowy a parlament we Francji*, „Kontrola Państwowa" nr 5/1996, s. 159-160.

[31] *Cour des comptes. Rapport public annuel 2013, Fevrier 2013*; <http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Rapport-public-annuel-2013>.

lityki publicznej lub wybranych kwestii funkcjonowania państwa czy zbiorowości terytorialnych. Praktyka ta rozwijała się stopniowo: w latach 1991–2000 opublikowano 23 takie sprawozdania (czyli około 2 rocznie), w latach 2001–2010 było ich 51 (około 5 rocznie), w 2011 r. – 16[32], zaś w 2012 r. – 14[33]. W miarę przybywania doświadczeń pojawiły się pewne „odmiany", na przykład raporty o charakterze ewaluacyjnym, które zasadniczo były sprawozdaniami z kontroli wykonania zadań, lecz zawierały elementy ewaluacji.

Inne sprawozdania z kontroli

Od dawna istniała praktyka przekazywania właściwym komisjom parlamentarnym bądź wyznaczonym deputowanym czy senatorom (zwykle sprawozdawcom danego tematu) dodatkowych materiałów, w tym sprawozdań z kontroli, których adresatami byli premier lub poszczególni ministrowie, dyrektorzy przedsiębiorstw publicznych itd.; z reguły były to materiały niepublikowane. Prawdopodobnie praktyka ta straci na znaczeniu, bowiem od grudnia 2011 r. Trybunał ma prawo podawać do publicznej wiadomości (np. na stronie internetowej) wszystkie wyniki kontroli – z wyłączeniem tajemnic ustawowo chronionych.

Uwagi końcowe

W ostatnim dwudziestoleciu (zwłaszcza od początku lat dziewięćdziesiątych) Trybunał Obrachunkowy Francji przeszedł ewolucję, która – nie naruszając założeń jego statusu i organizacji – zmieniła ogólny profil, zakres i częściowo metody pracy. Kompetencje Trybunału zostały rozszerzone zarówno przez objęcie jego właściwością nowych obszarów i podmiotów (m.in. ubezpieczenia społeczne od 1950 r., przedsiębiorstwa publiczne od 1976 r., organizacje korzystające z ofiarności publicznej od 1991 r.), jak i przez wprowadzenie nowych rodzajów kontroli, wychodzących poza kontrolę prawidłowości; tendencja ta została potwierdzona przez reformę konstytucji w 2008 r. Owe przemiany prowadziły do stopniowego zmniejszania udziału działalności orzeczniczej (sądowej): dziś większość – prawdopodobnie około 95%[34] – czasu pracy Trybunału przeznaczona jest na działalność pozaorzeczniczą, zwłaszcza na kontrolę wykonania zadań, ewaluację, analizy makroekonomiczne i poświadczanie rachunków państwa. Podobna tendencja występuje (w różnym stopniu) we wszystkich trybunałach obrachunkowych w Europie[35], jednak we Francji jest ona szczególnie wyraźna.

---

[32] W latach 1991–1993 opublikowano po jednym takim sprawozdaniu, w 1994 r. – 3, w 1995 r. – 4, w 1996 r. – 1, w 1997 r. – 4, w 1998 r. – 2, w 1999 r. – 3, w 2000 r. – 3, w 2001 r. – 3, w 2002 r. – 4, w 2003 r. – 7, w 2004 r. – 2, w 2005 r. – 6, w 2007 r. – 5, w 2008 r. – 5, w 2009 r. – 7, w 2010 r. – 6 (obliczenia własne na podstawie informacji zamieszczonych na stronie Trybunału).

[33] *Cour des comptes. Rapport public annuel 2013. Tome III. Les activités, Fevrier 2013*, s. 36-37.

[34] R. Hertzog: *Vers une refondation des juridictions financières,* [w:] *L'évolution*..., s. 121.

[35] Obok Francji, w Europie trybunały obrachunkowe istnieją w Belgii, Grecji, Hiszpanii, Portugalii, Włoszech i Turcji. Zob. J. Mazur: *Najwyższa Izba Kontroli na tle najwyższych organów kontroli innych państw*, „Kontrola Państwowa" nr 1/2004.

Część z tych przekształceń była związana z nowym podejściem Trybunału, który od kilkunastu lat coraz bardziej bierze pod uwagę oczekiwania parlamentu i opinii publicznej. Podobnie jest w innych krajach, bo wiele najwyższych organów kontroli – również trybunały obrachunkowe – nawiązuje ostatnio bliższe relacje ze „swoimi" parlamentami, aby sprawozdania z kontroli możliwie najbardziej odpowiadały ich potrzebom oraz aby uzyskać poparcie dla zaleceń pokontrolnych. Praktyka francuska potwierdza zjawisko znane również w Polsce: wykorzystanie informacji przekazywanych przez najwyższy organ kontroli wzmacnia i ułatwia pracę parlamentu (który uzyskuje w ten sposób obiektywne dane o działalności rządu i innych jednostek publicznych), a zarazem zwiększa skuteczność pracy organu kontroli.

Równocześnie, jak wynika z cząstkowych informacji (np. dyskusji na seminariach), parlament Francji dopiero „uczy się" korzystania z informacji przekazywanych przez Trybunał i tylko częściowo wykorzystuje możliwości w tym zakresie. Pomimo to można stwierdzić, że chyba żaden inny trybunał obrachunkowy nie ma równie bezpośrednich relacji z parlamentem, jak Trybunał Obrachunkowy Francji. Owa „bliskość" jest efektem – z jednej strony – nowych rozwią-

PIERWSI PREZESI TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO OD 1990 r.:

• Pierre Arpaillange, pierwszy prezes Trybunału w latach 1990–1993.
Przez przeważającą część kariery zawodowej był sędzią i prokuratorem w sądach karnych różnych instancji, w latach 1967–1974 sędzią delegowanym do Ministerstwa Sprawiedliwości, w latach 1988–1990 ministrem sprawiedliwości.

• Pierre Joxe, pierwszy prezes Trybunału w latach 1993–2001.
Uprzednio zajmował stanowiska ministra przemysłu, ministra spraw wewnętrznych i decentralizacji, ministra obrony; był też przez wiele lat deputowanym do Zgromadzenia Narodowego.

• François Logerot, pierwszy prezes Trybunału w latach 2001–2004.
W latach 1962–1978 zajmował kierownicze stanowiska w administracji centralnej.

• Philippe Séguin, pierwszy prezes w latach 2004–2010.
Wcześniej był ministrem spraw socjalnych i zatrudnienia oraz przez 14 lat deputowanym, w tym przez 4 lata przewodniczącym Zgromadzenia Narodowego.

• Didier Migaud, pierwszy prezes Trybunału od 2010 r.
W latach 1988–2010 był deputowanym do Zgromadzenia Narodowego, w tym od 2007 r. przewodniczącym komisji finansów.

zań prawnych (przede wszystkim ustawy organicznej z 2001 r.), które zobowiązują Trybunał do wielokierunkowej pracy na rzecz parlamentu, z drugiej – wynikiem zrozumienia i uznania celowości takiego podejścia przez kierownictwo Trybunału[36], co można wiązać z faktem, że na jego czele wielokrotnie stali politycy dużego formatu, wcześniej zajmujący wysokie stanowiska państwowe.

Na rozszerzenie kontaktów TO i parlamentu wpłynęło też przyznanie parlamentowi Francji szerszych uprawnień do kontroli działalności rządu w wyniku reformy konstytucyjnej z 2008 roku[37].

dr **JACEK MAZUR**,
radca prezesa NIK

[36] D. Migaud: *Les commissions des finances et la Cour des comptes*, "Revue Française de Finances Publiques", 2011, N°113.

[37] J. Gicquel: *Parlament w czasach V Republiki* [w:] *50 lat Konstytucji V Republiki Francuskiej. Związki konstytucjonalizmu francuskiego i polskiego,* red. M. Granat, K. Wojtyczek, Warszawa 2011, s. 143-147; J. Szymanek: *Recenzja książki P. Türk „Le controle parlementaire en France"*, „Przegląd Sejmowy" nr 4/2012.

Warunki korzystania z pomocy finansowej UE

Uniemożliwienie przez rolnika przeprowadzenia kontroli

Rolnik otrzymujący wsparcie z funduszy UE zobowiązany jest przestrzegać warunków, od których zależy jego przyznanie i korzystanie, w tym umożliwić, by upoważnione do tego organy mogły przeprowadzić kontrole sprawdzające poszanowanie tych reguł. Uniemożliwienie przez rolnika przeprowadzenia kontroli może prowadzić do odmowy przyznania mu wsparcia lub też, jeśli zostało ono już wypłacone, rodzić obowiązek zwrotu pieniędzy, nawet jeżeli utrudnienia dotyczyły tylko jednej kontroli, a dotacja objęła okres kilku lat. Wnioski takie sformułował Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w zapadłych niedawno wyrokach w sprawach C-536/09 *Mariji Omejc* i C-188/11 *Petera Hehenbergera*. Pierwsze orzeczenie dotyczy nałożonego na rolnika obowiązku umożliwienia przeprowadzenia kontroli, drugie zaś – skutków uchybienia mu.

JUSTYNA ŁACNY

Sprawa C-596/09 *Mariji Omejc*

Stan faktyczny

Sprawa Mariji Omejc[1], słoweńskiej rolniczki, dotyczyła pomocy bezpośredniej dla rolnictwa, o którą ubiegała się ona w 2006 r. W tym celu, 15 marca 2006 r., złożyła do krajowej agencji płatniczej wniosek o pomoc, a agencja 7 września 2006 r. przeprowadziła pierwszą niezapowiedzianą kontrolę w jej gospodarstwie. Kontrola objęła grunty i bydło, i miała na celu ustalenie, czy M. Omejc przestrzegała

[1] Wyrok TSUE z 16.06.2011 r. w sprawie C-536/09 *Marija Omejc v. Republika Slovenija* (niepubl.). Na temat tego wyroku zob. M. Brkan, *Neskladnost slovenske potrošniške zakonodaje z evropsko*?, Pravna praksa 2010 nº 47 s.11-13; S. Roset: *Contrôles PAC. La Cour précise les conditions de refus d'octroi d'aides directes lorsque l'agriculteur a empêché la réalisation du contrôle sur place*, Europe 2011 Août-Sept. Comm. nº 8-9 s. 30; L. Baroni: *Politica agricola Comune*, Rivista italiana di diritto pubblico comunitario 2012, s. 671; D. Bianchi: *Chronique de jurisprudence 2011 de la Cour de justice de l'Union européenne. Modalités de contrôle sur place dans le cadre du système intégré de gestion et de contrôle*, "Revue de droit rural" 2012, nº 406, s. 22.

warunków udzielenia wsparcia. W trakcie sprawdzeń stwierdzono, że jedna z owiec hodowanych w tym gospodarstwie nie była prawidłowo oznakowana, rolniczka została więc poinstruowana o konieczności wyeliminowania tej nieprawidłowości. Nieprawidłowość, zgodnie z art. 1 ust. 2 rozporządzenia 2988/95[2], oznacza naruszenie przepisów prawa UE, wynikające z działania lub zaniedbania ze strony podmiotu gospodarczego, które spowodowało lub mogło spowodować szkodę w ogólnym budżecie UE lub w budżetach zarządzanych przez UE – albo przez zmniejszenie lub utratę przychodów, które pochodzą ze środków własnych pobieranych bezpośrednio w imieniu UE, albo też w związku z nieuzasadnionym wydatkiem[3]. Aby sprawdzić, czy nieprawidłowość została usunięta, inspektorka z agencji płatniczej zaplanowała przeprowadzenie ponownej kontroli w gospodarstwie M. Omejc. Kontrola ta miała się odbyć 24 listopada 2006 r. Dzień wcześniej inspektorka zdecydowała, że poinformuje o niej rolniczkę, w związku z czym zadzwoniła pod numer telefonu stacjonarnego jej gospodarstwa rolnego. Nie zastała jednak M. Omejc, tylko jej ojca, a ponieważ nie był on w stanie poinformować córki o planowanej kontroli i nie był uprawniony do jej reprezentowania, inspektorka nie zdołała zweryfikować dokumentacji, a w konsekwencji przeprowadzić kontroli. M. Omejc została poinformowana o kontroli dopiero po jej zakończeniu, gdy nawiązała kontakt z inspektorką pod numerem telefonu, który ta zostawiła ojcu. Wyjaśniono wówczas, że M. Omejc nie mieszka już w kontrolowanym gospodarstwie, a swój numer telefonu komórkowego wskazała we wniosku o płatność, który złożyła w agencji płatniczej 15 marca 2006 r.

Na podstawie art. 23 ust. 2 rozporządzenia nr 796/2004[4], 14 grudnia 2006 r. jednostka płatnicza odrzuciła wniosek o pomoc bezpośrednią złożony przez M. Omejc. Przepis będący podstawą prawną decyzji odmownej przewidywał, że kontrole administracyjne i kontrole na miejscu, przewidziane w rozporządzeniu nr 796/2004, przeprowadza się, by skutecznie zweryfikować zgodność z warunkami, na jakich przyznawana jest pomoc oraz przestrzeganie wymogów i norm istotnych dla wzajemnej zgodności (ust. 1). Wnioski o przyznanie pomocy, których kontrola dotyczy, są odrzucane, jeśli rolnik lub jego przedstawiciel uniemożliwiają przeprowadzenie kontroli na miejscu (ust. 2). Odmowę przyznania pomocy bezpośredniej agen-

[2] Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z 18.12.1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (DzUrzWE L 312 z 23.12.1995, s. 1).

[3] Więcej nt. nieprawidłowości zob. J. Łacny: *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej w dziedzinie polityki spójności*, Warszawa 2010, s. 138 i n.

[4] Rozporządzenie Komisji (WE) nr 796/2004 z 21.04.2004 r., ustanawiające szczegółowe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidziane w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003, ustanawiającym wspólne zasady dla systemów pomocy bezpośredniej w zakresie wspólnej polityki rolnej oraz określonych systemów wsparcia dla rolników (DzUrzUE L 141 z 30.04.2004 r., s. 18, polskie wydanie specjalne, rozdz. 3, t. 44, s. 243).

cja płatnicza uzasadniła tym, że Marija Omejc uniemożliwiła inspektorce przeprowadzenie kontroli. Pomimo odwołań rolniczki, instancyjnie wyższe organy administracyjne podtrzymały negatywną decyzję, podzielając pogląd agencji płatniczej, że rolniczka ponosi wyłączną odpowiedzialność za uniemożliwienie przeprowadzenia kontroli, co w świetle art. 23 ust. 2 rozporządzenia nr 796/2004 uzasadniło nieprzyznanie jej pomocy bezpośredniej. Konkluzja ta nie była jednak oczywista dla sądu słoweńskiego, do którego rolniczka wniosła skargę na decyzję odmawiającą jej wsparcia. Sąd ten zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z wnioskiem o wykładnię art. 23 ust. 2 wymienionego rozporządzenia, na którym agencja płatnicza oparła skarżoną decyzję. Spytał mianowicie o znaczenie pojęcia 'uniemożliwienie przeprowadzenia kontroli na miejscu', które zostało użyte w tym przepisie, a także o obowiązek agencji płatniczej powiadomienia rolnika lub jego przedstawiciela o planowanej kontroli. Pytania dotyczyły również znaczenia pojęcia 'przedstawiciel rolnika' i obowiązku jego ustanowienia przez rolnika, który nie mieszka w gospodarstwie. Kwestie te sąd krajowy uznał za konieczne do wyjaśnienia w celu przeprowadzenia oceny prawidłowości decyzji agencji płatniczej odmawiającej Mariji Omejc wypłaty pomocy bezpośredniej.

Pojęcie 'uniemożliwienie przeprowadzenia kontroli na miejscu'

Określając znaczenie pojęcia 'uniemożliwienie przeprowadzenia kontroli na miejscu', które zgodnie z art. 23 ust. 2 rozporządzenia nr 796/2004 stanowiło przesłankę odrzucenia przez agencję płatniczą wniosku o przyznanie pomocy bezpośredniej, TSUE stwierdził, że ani ten artykuł, ani żaden inny przepis tego rozporządzenia nie zawierają odesłania do prawa krajowego, mającego na celu ustalenie jego treści. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TSUE, jeżeli przepis prawa UE nie zawiera odesłania do prawa krajowego, to względy jednolitego stosowania prawa unijnego i zasady równości wymagają, by pojęciom użytym w prawie UE nadawać autonomiczną i jednakową wykładnię we wszystkich państwach członkowskich. Wykładnię tę ustala się przy uwzględnieniu brzmienia, a także kontekstu przepisu i celu regulacji[5]. TSUE odnotował, że analizowany art. 23 ust. 2 rozporządzenia nr 796/2004 nie zawiera również wskazówek dotyczących znaczenia, jakie należy nadać użytemu w nim pojęciu 'uniemożliwienie przeprowadzenia kontroli na miejscu'. Przepis ten ogranicza się jedynie do stwierdzenia, że wnioski o przyznanie pomocy, których kontrola dotyczy są odrzucane, jeżeli rolnik lub jego przedstawiciel 'uniemożliwia przeprowadzenie kontroli na miejscu'. Nie wyjaśnia on zatem, czy uniemożliwienie przeprowadzenia kontroli na miejscu musi być

[5] Wyroki TSUE: z 18.01.1984 r. w sprawie 327/82 Ekro, Rec. s. 107, pkt 11; z 19.09.2000 r. w sprawie C-287/98 *Linster*, Rec. s. I-6917, pkt 43; z 21.10.2010 r. w sprawie C-467/08 *Padawan*, Zb. Orz., s. I-10055, pkt 32.

wynikiem umyślnego zachowania rolnika lub jego przedstawiciela, czy też obejmuje również nieumyślne działania lub zaniechanie działań przez te osoby. TSUE zauważył też, że wątpliwości co do znaczenia tego przepisu potęgują rozbieżności w jego różnych wersjach językowych. Wersje angielska, francuska i słoweńska używają pojęcia 'utrudnia przeprowadzenie kontroli', wersja niemiecka i włoska (podobnie jak polska – przyp. autorki) stanowi o 'uniemożliwieniu przeprowadzenia kontroli'. W przypadku wystąpienia tak znacznych rozbieżności językowych TSUE przyjmuje, że zakresu pojęć prawa Unii nie można oceniać wyłącznie na podstawie wykładni gramatycznej. W takiej sytuacji należy je interpretować w świetle kontekstu, w który się wpisują, ogólnej systematyki i celu uregulowań, których są częścią[6].

Określając kontekst regulacyjny pojęcia 'uniemożliwienie przeprowadzenia kontroli na miejscu', TSUE stwierdził, że art. 23 ust. 2 rozporządzenia nr 796/2004, w którym zostało ono użyte ustanawia zasady przeprowadzania tego rodzaju kontroli. Kontrole te, zgodnie z ust. 1 powyższego artykułu, mają skutecznie weryfikować zgodność z warunkami, na których przyznawana jest pomoc oraz zapewniać przestrzeganie wymogów i norm istotnych dla wzajemnej zgodności. Motywy 29 i 55 preambuły tego rozporządzenia przewidują natomiast, że prowadzenie kontroli na miejscu ma zapewnić skuteczne monitorowanie stosowania się do warunków dotyczących programów pomocowych i skuteczną ochronę interesów finansowych Unii przez przyjęcie odpowiednich środków do zwalczania nieprawidłowości oraz oszustw finansowych. Zdaniem TSUE, z przepisów tych wynika, że kontrole, o których stanowi art. 23 ust. 2 rozporządzenia nr 796/2004, są niezbędne do osiągnięcia celów tego rozporządzenia, a tworzenie przeszkód do ich przeprowadzenia może prowadzić wyłącznie do poważnych konsekwencji prawnych, takich jak odrzucenie wniosków o przyznanie pomocy, których kontrola dotyczy (pkt 27). W ocenie TSUE, ze względu na dążenie do zwalczania nieprawidłowości i oszustw finansowych, odrzucenie wniosków o przyznanie pomocy jest uzasadnione, jeżeli rolnik lub jego przedstawiciel podejmują świadome działania mające na celu uniknięcie kontroli na miejscu, w rozumieniu art. 23 ust. 2 rozporządzenia nr 796/2004. Nie może być jednak tak samo, jeżeli rolnik lub jego przedstawiciel podjęli wszelkie konieczne środki do przeprowadzenia kontroli, których można od nich racjonalnie oczekiwać. W rezultacie TSUE uznał, że jeśli osoby te podjęły środki leżące w ich mocy, by zapewnić, że przeprowadzenie kontroli na miejscu nie będzie utrudniane lub uniemożliwiane, w szczególności udostępnili odpowiedniej jednostce płatniczej numer telefonu, pod którym są dostępni, oznacza to, że działali w dobrej wierze, z całą starannością przezornego rolnika, i jakiekolwiek zachowania

[6] Wyroki TSUE: z 27.03.1990 r. w sprawie C-372/88 *Cricket St Thomas*, Rec. s. I-1345, pkt 19; z 19.04.2007 r. w sprawie C-455/05 *Velvet & Steel Immobilien*, Zb. Orz. s. I-3225, pkt 20; z 9.10. 2008 r. w sprawie C-239/07 *Sabatauskas i in*., Zb. Orz. s. I-7523, pkt 39.

mające znamiona oszustwa są wykluczone. W konkluzji TSUE stwierdził, że pojęcie 'uniemożliwienie przeprowadzenia kontroli na miejscu', o którym stanowi art. 23 ust. 2 rozporządzenia nr 796/2004, to autonomiczne pojęcie prawa Unii, które podlega jednolitej wykładni we wszystkich państwach członkowskich w ten sposób, że obok zachowań umyślnych, obejmuje każde działanie lub zaniechanie działania wynikające z niedbalstwa rolnika lub jego przedstawiciela, które uniemożliwiło przeprowadzenie pełnej kontroli na miejscu, jeżeli ten rolnik lub jego przedstawiciel nie podjęli wszelkich środków, których można od nich racjonalnie oczekiwać dla zapewnienia przeprowadzenia kontroli.

Obowiązek powiadomienia rolnika o planowanej kontroli

Druga rozstrzygana przez TSUE kwestia dotyczyła tego, czy organy przeprowadzające kontrole na podstawie rozporządzenia nr 796/2004, zobowiązane były powiadomić rolnika lub jego przedstawiciela o zamiarze jej dokonania. TSUE uznał, że art. 23 ust. 2 tego rozporządzenia, stanowiący iż skutkiem uniemożliwienia przez rolnika przeprowadzenia kontroli na miejscu jest odrzucenie jego wniosku o przyznanie pomocy, a w konsekwencji pozbawienie go płatności bezpośredniej, nie przewiduje wymogu wcześniejszego powiadomienia go lub jego przedstawiciela o planowanej kontroli. Obowiązek taki nie wynika również z żadnego innego przepisu. Wręcz przeciwnie, art. 25 ust. 1 powyższego rozporządzenia stanowi, że kontrole na miejscu są przeprowadzane bez uprzedzenia, a jedynie w pewnych warunkach można zawiadomić o nich z wyprzedzeniem. Z tego względu TSUE stwierdził, że odrzucenie wniosku o przyznanie pomocy, dokonane ze względu na uniemożliwienie przeprowadzenia kontroli na miejscu na podstawie art. 23 ust. 2 rozporządzenia nr 796/2004, nie zależy od tego, czy rolnik lub jego przedstawiciel byli powiadomieni o tej części kontroli, która wymaga ich udziału.

Pojęcie 'przedstawiciela' rolnika i obowiązek jego wyznaczenia

Marija Omejc została pozbawiona dopłaty bezpośredniej ze względu na swoją nieobecność w gospodarstwie rolnym, która uniemożliwiła inspektorce agencji płatniczej przeprowadzenie kontroli, chociaż w gospodarstwie w tym czasie przebywał jej ojciec. Dlatego też kolejną kwestią, o której rozstrzygnięcie został poproszony TSUE, było wyjaśnienie zagadnień związanych z przedstawicielem rolnika. Artykuł 23 ust. 2 rozporządzenia nr 796/2004, będący podstawą decyzji kwestionowanej przez M. Omejc stanowi, że wnioski o przyznanie pomocy są odrzucane, jeżeli rolnik lub jego przedstawiciel uniemożliwiają przeprowadzenie kontroli na miejscu. Przepis ten przewiduje zatem taki sam skutek prawny – w postaci odrzucenia wniosku o płatność – niezależnie od tego, czy uniemożliwienie przeprowadzenia kontroli wynika z zachowania rolnika, czy też jego przedstawiciela. Wymaga to ustalenia znaczenia pojęcia 'przedstawiciel' oraz tego, czy na czas swojej nieobecności w gospodarstwie rolnik zobowiązany jest do jego ustanowienia.

Wyjaśniając pojęcie 'przedstawiciel', TSUE użył argumentacji sformułowanej już wcześniej, w odniesieniu do po-

jęcia 'uniemożliwienie przeprowadzenia kontroli na miejscu'. Stwierdził mianowicie, że ze względu na brak odwołania do przepisów krajowych, przedstawiciel jest autonomicznym pojęciem prawa UE, którego znaczenie i zakres powinien być taki sam w całej UE. Stwierdził również, że z art. 23 ust. 2 rozporządzenia nr 796/2004 wynika, że rolnik ponosi konsekwencje prawne działań lub zaniechań swojego przedstawiciela. Jeżeli przedstawiciel uniemożliwia przeprowadzanie kontroli, wnioski rolnika o przyznanie pomocy są odrzucane, co oznacza, że jest on pozbawiany wsparcia. Rolnik ponosi zatem odpowiedzialność za zachowanie swojego przedstawiciela. Z tego względu może być nim osoba pełnoletnia, posiadająca zdolność do czynności prawnych, która zamieszkuje w gospodarstwie rolnym i której przynajmniej częściowo został powierzony zarząd tym gospodarstwem. Aby dana osoba została przedstawicielem, rolnik musi wyraźnie wyrazić wolę wyznaczenia jej w celu reprezentowania swoich interesów. Ponieważ w analizowanej sprawie nie było żadnej wzmianki o tym, że M. Omejc powierzyła swojemu ojcu funkcję przedstawiciela, oznaczałoby to, że – ze względu na brak jej oświadczenia woli – nie pełnił on tej funkcji. Tym samym, rolniczka nie może ponosić odpowiedzialności za jego działania, a odrzucenie jej wniosku o pomoc mogło wynikać wyłącznie z jej zachowania (tj. nieobecności w gospodarstwie rolnym w trakcie kontroli).

Ostatnia kwestia rozstrzygana przez TSUE w omawianym wyroku dotyczyła tego, czy w świetle art. 23 ust. 2 rozporządzenia nr 796/2004 rolnik niezamieszkujący w gospodarstwie rolnym, za które jest odpowiedzialny, jest zobowiązany do ustanowienia przedstawiciela, który w każdej chwili będzie w nim osiągalny. TSUE wykluczył istnienie takiego obowiązku. Stwierdził, że podobnie jak rolnik nie ma obowiązku być obecny w każdej chwili w swoim gospodarstwie rolnym, analogiczny obowiązek nie spoczywa również na jego przedstawicielu. Obowiązek taki należałoby uznać za nadmiernie wiążący i w praktyce niemożliwy do przestrzegania (pkt 44).

Kończąc przedstawienie sprawy Mariji Omejc, można przypomnieć podstawową rozstrzygniętą w niej kwestię, a mianowicie znaczenie pojęcia 'uniemożliwienie przeprowadzenia kontroli na miejscu', które jest przesłanką odmowy przyznania wsparcia bezpośredniego (art. 23 ust. 2 rozporządzenia nr 796/2004). Obejmuje ono, zdaniem TSUE, zarówno umyślne zachowania rolnika lub ustanowionego przez niego przedstawiciela, które uniemożliwiły przeprowadzenie kontroli, jak i również działania lub zaniechania tych podmiotów wynikające z ich niedbalstwa.

Sprawa C-188/11 *Petera Hehenbergera*

Stan faktyczny

Sprawa P. Hehenbergera[7], podobnie jak sprawa M. Omejc, dotyczyła skutków,

[7] Wyrok TSUE z 24.05.2012 r. w sprawie C-188/11 *Peter Hehenberger v. Republik Österreich* (niepubl.)

które mogą obciążyć rolnika korzystającego z funduszy UE wówczas, gdy uniemożliwi on organom kontrolnym sprawdzenie, czy przestrzega warunków udzielania i korzystania ze środków unijnych. Wyrok ten zapadł w sprawie dotyczącej pomocy wspierającej rolnośrodowiskowe metody produkcji rolniczej, zaprojektowanej w celu ochrony środowiska i utrzymania terenów wiejskich (dalej jako „wsparcie rolnośrodowiskowe"). Ze środków tych korzystał Peter Hehenberger, austriacki rolnik. W ramach tego schematu wspierania rolnictwa, pieniądze są przyznawane rolnikom, którzy zobowiążą się i stosują określone rolnośrodowiskowe metody produkcji rolniczej przez co najmniej pięć lat, przy czym okres ten może być dłuższy. Wsparcie przydzielane jest corocznie, przez krajowe agencje płatnicze. Jest ono obliczane na podstawie wysokości dochodów utraconych przez rolnika wskutek stosowania rolnośrodowiskowych metod produkcji, dodatkowych kosztów wynikających z realizacji zobowiązań rolnośrodowiskowych i potrzeby zapewnienia mu zachęty finansowej. Maksymalne kwoty pomocy, zależne od powierzchni gospodarstwa, określa załącznik do rozporządzenia nr 1257/99[8].

Przepisy unijne zobowiązują państwa członkowskie do przeprowadzania kontroli sprawdzających, czy udzielane wsparcie jest zgodne z warunkami jego przyznania (art. 67-69 rozporządzenie nr 817/2004[9]). Podobnie jak w sprawie M. Omejc, dotyczącej pomocy bezpośredniej, przepisy odnoszące się do wsparcia rolnośrodowiskowego, z którego korzystał P. Hehenberger również przewidywały, że jeżeli rolnik lub jego przedstawiciel uniemożliwią przeprowadzenie kontroli na miejscu, ich wniosek o pomoc jest odrzucany (art. 17 ust. 3 rozporządzenia nr 2419/01[10]). Co istotne z punktu widzenia analizowanej sprawy, na mocy art. 73 rozporządzenia nr 817/2004 państwa członkowskie zostały zobowiązane do ustanowienia kar nakładanych na rolników w razie naruszenia wymogów udzielenia wsparcia rolnośrodowiskowego, które mają być proporcjonalne, odstraszające i skuteczne.

Austriacki minister rolnictwa, działając na podstawie delegacji ustanowionej na

[8] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 z 17.05.1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia (DzUrzUE L 160 z 26.06.1999 r., s. 80, polskie wydanie specjalne, rozdz. 3, t. 25, s. 391).

[9] Rozporządzenie Komisji (WE) nr 817/2004 z 29.04.2004 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (DzUrzUE L 153 z 30.04.2004 r., s. 30, polskie wydanie specjalne, rozdz. 3, t. 46, s. 87).

[10] Rozporządzenie Komisji (WE) nr 2419/2001 z 11.12.2001 r., ustanawiające szczegółowe zasady stosowania zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli niektórych wspólnotowych systemów pomocy ustanowionych rozporządzeniem Rady (EWG) nr 3508/92 (DzUrzUE L 327 z 12.12.2001 r., s. 11, polskie wydanie specjalne, rozdz. 3, t. 34, s. 308). Przepis ten został zastąpiony przez art. 26 ust. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 796/2004 z 21.04.2004 r., ustanawiającego szczegółowe zasady wdrażania wzajemnej zgodności, modulacji oraz zintegrowanego systemu administracji i kontroli przewidzianych w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1782/2003 ustanawiającym wspólne zasady dla systemów pomocy bezpośredniej w zakresie wspólnej polityki rolnej oraz określonych systemów wsparcia dla rolników (DzUrzUE L 141 z 30.04.2004 r., s. 18, polskie wydanie specjalne, rozdz. 3, t. 44, s. 243).

mocy rozporządzenia nr 1257/1999, wydał akt określający ramy wdrażania austriackiego programu wsparcia ekstensywnego (zwany dalej „ÖPUL 2000"). W dokumencie tym ustalił środki, których wdrożenie umożliwia rolnikom uzyskanie unijnego wsparcia rolnośrodowiskowego. Ubiegający się o nie rolnicy zostali zobowiązani do użytkowania lub utrzymywania gruntów objętych pomocą przez okres pięciu lat, zgodnie z warunkami wymaganymi do uzyskania wsparcia (pkt 1.4.4 ÖPUL 2000). Organy kontrolne upoważniono do wstępu na obszary, na które udzielone było wsparcie, a ubiegający się o nie rolnicy – do umożliwiania im przeprowadzania kontroli (pkt 1.9 ÖPUL 2000). Jeżeli warunki określone w ÖPUL 2000 nie zostały spełnione lub jeżeli organy kontrolne nie mogły uzyskać dostępu do użytkowanych obszarów, rolnicy starający się o wsparcie byli zobowiązani do zwrotu przyznanych kwot lub tracili prawo do ich uzyskania (pkt 1.10 ÖPUL 2000).

Peter Hehenberger wystąpił do austriackiej agencji płatniczej z wnioskiem o przyznanie wsparcia rolnośrodowiskowego 11 września 2000 r. Podpisał wówczas oświadczenie zobowiązujące go, w okresie pięciu lat, począwszy od 1 stycznia 2001 r., do wdrażania określonych środków rolnośrodowiskowych i przestrzegania wymogów ÖPUL 2000. Następnie pięcioletnie zobowiązanie P. Hehenbergera zostało przedłużone o rok, do 31 grudnia 2006 r. Na podstawie składanych corocznie wniosków o płatności P. Hehenberger otrzymał od agencji płatniczej kwoty wsparcia przysługującego na lata 2001–2005. Organy kontrolne agencji płatniczej postanowiły sprawdzić 12 września 2005 r., czy przestrzega on warunków udzielenia wsparcia, a zaplanowana kontrola miała polegać na pomiarze obszarów, na które była wypłacana pomoc. Rolnik odmówił jednak dostępu do nich, czym uniemożliwił przeprowadzenie kontroli. Wówczas agencja płatnicza poinformowała go, że wsparcie rolnośrodowiskowe na 2006 r. nie zostanie mu wypłacone, a następnie, że ze względu na uniemożliwienie przeprowadzenia kontroli 12 września 2005 r., jest on zobowiązany do zwrotu całego wsparcia wypłaconego za lata 2001–2005. Decyzja ta została wydana na podstawie pkt. 1.10 ÖPUL 2000. Peter Hehenberger zakwestionował decyzję agencji płatniczej w postępowaniu przed sądem krajowym, podnosząc, że sankcja polegająca na obowiązku zwrotu całej kwoty wsparcia, przyznanej za pięcioletni okres, jest nieproporcjonalnie wysoka względem naruszenia, którego się dopuścił, to jest jednorazowego uniemożliwienia przeprowadzenia kontroli. Wątpliwości te podzielił sąd krajowy i zwrócił się do TSUE z pytaniem, czy rozporządzenie nr 1257/1999 w związku z rozporządzeniem nr 817/2004 sprzeciwia się regulacji zawartej w ÖPUL 2000, która przewiduje, że jeżeli rolnik, będący beneficjentem pomocy, uniemożliwił przeprowadzenie kontroli obszarów, na które uzyskuje wsparcie rolnośrodowiskowe, jest zobowiązany do zwrotu całej kwoty uzyskanego wsparcia, również wtedy, gdy było ono wypłacone za okres kilku lat.

Zwrot unijnego wsparcia rolnośrodowiskowego

Odpowiadając na pytanie sądu krajowego, TSUE stwierdził, że ani rozporządze-

nie nr 1257/1999, ani rozporządzenie nr 817/2004 nie sprzeciwiają się przepisowi krajowemu, takiemu jak pkt 1.10 ÖPUL, nakazującemu rolnikowi zwrócić całą kwotę wsparcia rolnośrodowiskowego, którą uzyskał w ciągu pięciu lat, jeżeli uniemożliwił on przeprowadzenie kontroli sprawdzającej, czy wypełnia warunki, od których uzależniona jest pomoc. Uzasadniając tę tezę, TSUE wskazał, że z zawartych w art. 22-24 rozporządzenia nr 1257/1999 przesłanek przyznania pomocy wynika, że charakterystyczną cechą środków rolnośrodowiskowych jest pięcioletnie zobowiązanie rolnika do stosowania praktyk rolnych respektujących środowisko. Ekwiwalentem tych zobowiązań jest przyznawane mu corocznie wsparcie, dostosowane do spadku jego dochodów oraz dodatkowych, ponoszonych przez niego kosztów[11]. Trybunał wskazał również, że system kontroli wsparcia rolnośrodowiskowego wymaga, by wnioski o płatność były sprawdzane w sposób zapewniający rzeczywistą weryfikację i ocenę zgodności z warunkami przyznawania pomocy. Przedmiotem kontroli są zatem wszystkie obciążające rolnika zobowiązania, których realizacja może być sprawdzona podczas wizytacji (art. 67 i 69 rozporządzenia nr 817/2004). Zaznaczył też, że wnioski o przyznanie pomocy, których kontrola dotyczy, są odrzucane jeśli rolnik lub jego przedstawiciel uniemożliwiają przeprowadzenie kontroli na miejscu (art. 17 ust. 3 rozporządzenia nr 2419/2001, zastąpiony przez art. 23 ust. 2 rozporządzenia nr 796/2004 o takim samym brzmieniu). Przypomniał również, że wykładni tych przepisów dokonał już w sprawie C-596/09 *M. O mejc*, kiedy orzekł, że tworzenie przeszkód dla przeprowadzenia kontroli może prowadzić do poważnych konsekwencji prawnych, takich jak odrzucenie wniosków o przyznanie pomocy, których kontrola dotyczy. W sprawie P. Hehenbergera dodał, że odrzucenie wniosku o pomoc stanowi konsekwencję prawną polegającą na braku możliwości przeprowadzenia rzeczywistej weryfikacji zgodności z warunkami jej przyznania, czego wymaga art. 67 rozporządzenia nr 817/2004. Trybunał wskazał też na cechę charakterystyczną wsparcia rolnośrodowiskowego, którą jest wieloletniość zaciąganych zobowiązań i przysługującej w zamian pomocy. Z tego względu TSUE uznał, że przedmiotem kontroli wsparcia rolnośrodowiskowego są wszystkie działania podejmowane w okresie wieloletnim, a nie tylko wykonane w roku, na który zostało ono wypłacone. W konkluzji TSUE stwierdził, że jeżeli beneficjent kilkuletniego programu, w którym wypłacane są środki wsparcia rolnośrodowiskowego uniemożliwił przeprowadzenie kontroli, w wyniku czego nie można było sprawdzić, czy przez cały okres spełniał on warunki przyznania pomocy, składane przez niego wnioski o jej przyznanie należy odrzucić – zgodnie z art. 17 ust. 3 rozporządzenia nr 2419/2001 (art. 23

[11] Wyrok TSUE z 4.04.2009 r. w sprawie C-241/07 JK *Otsa Talu*, Zb. Orz., s. I-4323, pkt 36.

ust. 2 rozporządzenia nr 796/2004). Rolnik ten będzie zatem zobowiązany do zwrotu całej wypłaconej kwoty wsparcia rolnośrodowiskowego w związku z odrzuceniem wniosków.

Sankcja a obowiązek zwrotu wsparcia

W końcowej części wyroku TSUE zawarł uwagi na temat charakteru prawnego obowiązku zwrotu przez rolnika kwot, które otrzymał tytułem wsparcia rolnośrodowiskowego. Inaczej niż P. Hehenberger, który przyjął, że zwrot ten stanowi sankcję za uniemożliwienie przeprowadzenia kontroli, w ocenie TSUE, zwrot pomocy nie stanowi sankcji. Powołując się na swoje wcześniejsze orzecznictwo, TSUE stwierdził, że jeżeli prawodawca unijny ustanawia przesłanki przyznania pomocy, wykluczenie jej uzyskania, spowodowane niespełnieniem jednej z nich, nie stanowi sankcji, lecz jest zwykłą konsekwencją nieprzestrzegania wymogów przewidzianych prawem[12]. Nie jest zatem sankcją odrzucenie przez agencję płatniczą wniosku o pomoc, będące reakcją na zachowanie rolnika, który uniemożliwił sprawdzenie, czy przestrzegał warunków jej przysługiwania. W konsekwencji, odrzucenie wniosku o płatność nie może podlegać ocenie pod kątem zgodności z art. 73 rozporządzenia nr 817/2004, który zobowiązuje państwa członkowskie do ustanawiania proporcjonalnych, a także odstraszających i skutecznych kar grożących za naruszenie wymogów tego rozporządzenia.

Komentarz

Wyroki w sprawach C-596/09 *M. Omejc* i C-188/11 *P. Hehenbergera* dotyczą obowiązku umożliwienia przeprowadzenia, przez beneficjentów unijnych środków pomocowych, kontroli sprawdzających, czy przestrzegają oni warunków korzystania z pomocy Unii. Zagadnienie to jest sporadycznie poruszane w orzecznictwie luksemburskim. Ramy prawne obu spraw były podobne – podstawami rozstrzygnięć organów krajowych były rozporządzenia unijne, a zatem akty prawne, które są bezpośrednio stosowane w krajowych porządkach prawnych (art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej), uzupełnione – tak jak w sprawie Hehenbergera – przepisami krajowymi. Rozporządzenia te przewidywały, że jeżeli rolnik lub jego przedstawiciel uniemożliwią przeprowadzenie kontroli, wniosek złożony w celu uzyskania wsparcia, którego kontrola dotyczy, jest odrzucany. Rolnik, który uniemożliwi przeprowadzenie kontroli musi się zatem liczyć z tym, że nie otrzyma pomocy, o którą występuje.

Pomimo podobieństw podstaw prawnych obu spraw, ich przebieg, a w konsekwencji rozstrzygnięcia, były inne, a odmienności te wyniknęły z różnych zachowań rolników. Otóż, w sprawie C-596/09 *M. Omejc,* przyczyną uniemożliwiającą przeprowadzenie kontroli w gospodarstwie rolnym była nieobecność rolniczki, wynikająca z jej wyprowadzki. Pomimo zmiany adresu zamieszkania, M. Omejc nie ustanowiła przedstawiciela, lecz

[12] Zob. podobnie wyroki TSUE: z 11.11.2004 r. w sprawie C-171/03 T*oeters i Verberk*, Zb. Orz., s. I-10945, pkt 47; z 24.05.2007 r. w sprawie C-45/05 *Maatschap Schonewille-Prins*, Zb. Orz., s. I-3997, pkt 47.

obowiązku takiego, w świetle prawa UE, nie miała, co potwierdził TSUE. Nie była również zobowiązana do ciągłego przebywania w nim. Rolniczka przewidziała jednak, że w związku z ubieganiem się o dopłatę bezpośrednią, agencja płatnicza może chcieć kontaktować się z nią, i aby to umożliwić, w składanym w agencji wniosku o płatność pozostawiła numer swojego telefonu komórkowego. Ponadto, po przeprowadzeniu przez agencję płatniczą kontroli, w której rolniczka nie uczestniczyła, a która dotyczyła sprawdzenia, czy stwierdzone w toku poprzedniej kontroli nieprawidłowe oznaczenie owcy zostało usunięte, skontaktowała się z przeprowadzającą ją inspektorką. W sprawie tej nie można zatem wskazać żadnych okoliczności, które uzasadniałyby stwierdzenie, że celem rolniczki było uniemożliwienie przeprowadzenia kontroli, mające na celu ukrycie nieprawidłowości czy oszustw naruszających interesy finansowe Unii. Wręcz przeciwnie, jej działania charakteryzują się zapobiegliwością i starannością, które mogą świadczyć o jej dobrej wierze w kontaktach z agencją płatniczą.

Analogicznego wniosku nie można sformułować w sprawie P. Hehenbergera. O jego zachowaniu wiadomo zresztą znacznie mniej, właściwie tylko tyle, że skutecznie uniemożliwił on kontrolerom dokonanie pomiaru gruntów rolnych, na które pobierał wsparcie rolnośrodowiskowe. Przyczyny jego zachowania są nieznane, z treści wyroku nie wynika, by – podobnie jak M. Omejc – podjął jakiekolwiek środki względem agencji płatniczej, mające wyjaśnić przyczyny swojego postępowania, czy też następnie zniwelować jego skutki. Postawa rolnika może wskazywać, że jego celem była chęć zatajenia rzeczywistej powierzchni gruntów, na które otrzymywał wsparcie unijne, a zatem jego zachowanie wykazywało znamiona nieprawidłowości szkodzącej interesom finansowym Unii.

Analiza zachowań obojga rolników pozornie może wydawać się zbędna. Przepisy unijne będące podstawą prawną decyzji odrzucających ich wnioski o wsparcie są sformułowane w sposób zobiektywizowany i automatycznie łączą zakazane działanie – w postaci uniemożliwienia, przez rolnika lub jego przedstawiciela, przeprowadzenia kontroli na miejscu – ze skutkiem, to jest odrzuceniem wniosku o pomoc, którego dotyczyła kontrola. Przepisy te nie uwzględniają okoliczności związanych z subiektywną stroną zakazanego czynu (uniemożliwienia przeprowadzenia kontroli), w postaci na przykład winy rolnika lub jego przedstawiciela. Mimo to, TSUE zbadał te okoliczności, ustanawiając w sprawie M. Omejc standard racjonalnie wymagalnych działań rolnika. Stwierdził bowiem, że rolnik lub jego przedstawiciel zobowiązani są do podjęcia tylko takich, leżących w ich mocy środków umożliwiających przeprowadzenie kontroli, których można od nich racjonalnie oczekiwać. W tym świetle z pozytywną oceną TSUE spotkało się pozostawienie przez rolniczkę numeru telefonu komórkowego, pod którym agencja płatnicza mogła się z nią skontaktować bez względu na miejsce, w którym aktualnie przebywała. W tym samym duchu TSUE wykluczył, by na rolniku lub na jego przedstawicielu ciążył obowiązek stałego przebywania w gospodarstwie rolnym, który miałby umożliwiać przeprowadzanie kontroli

w dowolnie wybranym czasie. Obowiązek taki został uznany za zbyt uciążliwy i w praktyce niemożliwy do spełnienia. Trudno nie zgodzić się z tą oceną. Przyjęcie innej optyki mogłoby prowadzić do kuriozalnego wniosku, że działalność rolników i ich przedstawicieli jest w gruncie rzeczy podporządkowana działaniom kontrolnym, na które są oni zobowiązani stale oczekiwać. W tym stanie rzeczy każda nieobecność rolników lub ich przedstawicieli w gospodarstwach spowodowana, na przykład, urlopem lub chorobą – która sama przez się uniemożliwia przeprowadzanie kontroli – skutkowałaby pozbawieniem ich wsparcia.

Sformułowania przepisów unijnych

W świetle wyroków w sprawach C-596/09 *M. Omejc* i C-188/11 *P. Hehenbergera* warto zwrócić uwagę na sformułowania przepisów unijnych stanowiących o odrzuceniu wniosków o pomoc ze względu na uniemożliwienie przeprowadzenia kontroli. W przypadku dopłat bezpośrednich (C-596/09 *M. Omejc*) i wsparcia rolno-środowiskowego (C-188/11 *P. Hehenberger*) brzmią one tak samo kategorycznie i stanowią, że wnioski o pomoc, których kontrola dotyczy, są odrzucane, jeśli rolnik lub jego przedstawiciel uniemożliwiają przeprowadzenie kontroli na miejscu. Wynika z nich, że jeżeli organ krajowy (np. agencja płatnicza) stwierdzi, że przeprowadzenie kontroli na miejscu zostało uniemożliwione przez rolnika lub jego przedstawiciela, organ ten nie ma innego wyboru, jak tylko odrzucić wniosek o pomoc, której kontrola miała dotyczyć. Przepisy te nie wyposażają organów krajowych w jakikolwiek margines uznania, który w sytuacji uniemożliwienia przeprowadzenia kontroli uprawniałby je do przyjęcia wniosku o pomoc i przyznania jej. Odrzucenie wniosku stanowi zatem obowiązek organu krajowego, a nie uprawnienie, w ramach którego mógłby on dokonywać ocen. Obowiązek ten aktualizuje się wtedy, gdy w ocenie organu krajowego, zachowanie rolnika lub jego przedstawiciela uniemożliwiło przeprowadzenie kontroli. Można jednak przyjąć, że organy krajowe dysponują zakresem oceny, który dotyczy innej kwestii, a mianowicie tego, czy zachowanie rolnika lub jego przedstawiciela rzeczywiście uniemożliwiło przeprowadzenie kontroli. W sprawie C-596/09 *M. Omejc* kwestia ta nie jest oczywista, bowiem nawet jeżeli inspektorka agencji płatniczej nie mogła przeprowadzić czynności sprawdzających w pierwotnie zakładanym terminie, to dzięki dostępowi do numeru telefonu komórkowego rolniczki i wobec tego, że rolniczka nawiązała z nią kontakt, kontrola ta mogła się odbyć w terminie późniejszym. Wówczas przesłanka uniemożliwienia przeprowadzenia kontroli nie zaistniałaby, co pozwoliłoby agencji płatniczej uwzględnić wniosek M. Omejc o pomoc i wypłacić kwotę wsparcia. Możliwość taka nie zaistniałaby w przypadku P. Hehenbergera, którego zachowanie skutecznie uniemożliwiło inspektorom z agencji płatniczej dokonanie pomiaru subsydiowanych gruntów.

Charakter prawny obowiązku zwrotu wsparcia

Ostatnią, zasługującą na komentarz kwestią jest charakter prawny obowiązku zwrotu przez rolnika wsparcia, wynikający z uniemożliwienia przeprowadzenia

kontroli. Charakterystyka ta została dokonana przez TSUE w sprawie C-188/11 P. *Hehenbergera*, w odpowiedzi na pytanie sądu austriackiego, który powziął wątpliwość, czy wynikający z przepisów austriackich zwrot wsparcia przysługującego za okres pięcioletni nie narusza art. 73 rozporządzenia nr 817/2004. Przepis ten wymaga, by państwa członkowskie ustanowiły w prawie krajowym proporcjonalne, odstraszające i skuteczne kary, które będą nakładać na rolników wówczas, gdy nie będą oni przestrzegali warunków udzielania wsparcia. Pomimo że pytanie sądu krajowego dotyczyło oceny zgodności zwrotu ze wszystkimi kryteriami, jakie ma wypełniać kara grożąca za naruszenie warunków udzielenia wsparcia (proporcjonalność, skuteczność i efekt odstraszenia), można przyjąć, że w szczególności zmierzało ono do ustalenia, czy zwrot całej kwoty pięcioletniego wsparcia, ze względu na uniemożliwienie przeprowadzenia tylko jednej kontroli, nie narusza zasady proporcjonalności. Zasada ta, zaliczana do ogólnych zasad prawa UE (art. 5 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej – TUE), wymaga, by działania Unii nie wykraczały poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów uzasadnionych przez daną regulację. Jeżeli istnieje wybór między kilkoma właściwymi środkami, zasada ta nakazuje stosować środek najmniej dolegliwy. Wywołane nim uciążliwości nie powinny pozostawać w dysproporcji do przewidzianych celów[13]. Do przestrzegania tej zasady zobowiązane są zarówno instytucje Unii, jak i instytucje krajowe, wdrażające przepisy unijne.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie udzielił jednak wprost odpowiedzi na pytanie sądu austriackiego. Stwierdził bowiem, że zwrot wsparcia rolnośrodowiskowego nie stanowi sankcji, a zatem nie podlega ocenie pod kątem zgodności z art. 73 rozporządzenia nr 817/2004, wymagającym, by kary nakładane na rolników były proporcjonalne, odstraszające i skuteczne. Dokonana przez TSUE kwalifikacja prawna zwrotu wsparcia, wykluczająca jego sankcyjny charakter, jest nader lakoniczna. Jedynym argumentem, którego Trybunał użył dla jego uzasadnienia, była sformułowana w jego wcześniejszym orzecznictwie teza przyjmująca, że „gdy prawodawca Unii ustanawia warunki przyznania pomocy, wykluczenie spowodowane niespełnieniem jednej z tych przesłanek nie stanowi sankcji, lecz jest zwykłą konsekwencją nieprzestrzegania wymogów przewidzianych prawem" (pkt 37). Zdaniem TSUE, zwrot wsparcia nie stanowi sankcji, lecz jest zwykłą konsekwencją nieprzestrzegania wymogów przewidzianych prawem. To ustalenie zwolniło TSUE z odpowiedzi na pytanie o zgodność obowiązku zwrotu całej kwoty wsparcia z zasadą proporcjonalności kary, zgodnie z art. 73 rozporządzenia nr 817/2004.

Oszczędność argumentacji TSUE zachęca do sięgnięcia do orzecznictwa,

[13] Wyroki TSUE z 5.10.1994 r. w sprawach połączonych C-133/93, C-300/93 i C-362/93 *Crispoltoni i in.*, Rec. s. I-4863, pkt 41; z dnia 5.05.1998 r. w sprawie C-157/96 *National Farmers' Union i in.*, Rec. s. I-2211, pkt 60; z 29.10.1998 r. w sprawie C-375/96 *Zaninotto*, Rec. s. I-6629, pkt 63).

w którym sformułował on przytoczony pogląd, a mianowicie do spraw C-171/03 *Toetersa i Verberka*[14] oraz C-45/05 *Maatschapa Schonewille'a-Prinsa*[15]. Obie sprawy dotyczyły premii za ubój bydła, które nie zostały przyznane holenderskim rolnikom ze względu na opóźnienie, z jakim złożyli konieczną dokumentację. W sprawach tych sądy krajowe powzięły wątpliwość, czy nieprzyznanie premii ze względu na nieznaczne przekroczenie terminów złożenia dokumentacji nie stanowi sankcji nieproporcjonalnie wysokiej względem naruszenia. Linia orzecznicza zastosowana przez TSUE w tych sprawach była znana we wcześniejszych wyrokach TSUE. Już w sprawie 266/84 *Denkavit France*[16] Trybunał stwierdził, że przedawnienie roszczeń na skutek opóźnionego złożenia dokumentacji jest z reguły normalnym następstwem upływu każdego zawitego terminu, a nie sankcją. W sprawie C-171/03 *Toetersa i Verberka* TSUE dodał, że jeżeli ustawodawca unijny ustala termin zawity do złożenia wniosku o pomoc, wynikająca z jego nieprzestrzegania prekluzja nie stanowi sankcji, lecz jest zwykłą konsekwencją niespełnienia przesłanek przewidzianych prawem. Jeżeli, przykładowo, ustawodawca przewiduje, że złożenie wniosku po terminie powoduje obniżenie kwoty pomocy, której dotyczy wniosek i do której rolnik miałby prawo, jeśli złoży wniosek w odpowiednim czasie, to nie ustanawia on sankcji mającej zastosowanie w razie niedotrzymania terminu, lecz określa konsekwencje prawne przedstawienia wniosku o pomoc po terminie (pkt 47-49). Analizując proporcjonalność pozbawienia rolnika premii ze względu na przekroczenie terminu złożenia wniosku o pomoc, rzecznik generalny (RG) w opinii wydanej do tej sprawy[17] dokonał rozróżnienia pomiędzy terminami, których przekroczenie stanowi sankcję (np. utratę kaucji lub nałożenie grzywny) a terminami, których niedotrzymanie skutkuje wyłącznie negatywną decyzją (np. nieuzyskaniem premii). Rozróżnienie to, zdaniem RG, jest istotne, ponieważ w przypadku sankcji konieczna jest podwójna analiza: należy sprawdzić, czy termin jest proporcjonalny oraz czy nałożona sankcja jest proporcjonalna do wagi naruszenia. W odniesieniu do terminu, którego niedotrzymanie nie jest kojarzone z sankcją, lecz wyłącznie z negatywną decyzją, ocenę proporcjonalności należy ograniczyć do wyznaczonego terminu, bez dalszego wdawania się w ocenę skutków jego niedotrzymania.

Analogiczne stanowisko jak w sprawie C-171/03 *Toetersa i Verberka,* TSUE zajął w sprawie C-45/05 *Maatschapa Schonewille'a-Prinsa,* w której rolnikowi nie przyznano premii za ubój bydła ze względu na opóźnienie, z jakim dostarczył on

[14] Wyrok TSUE z dnia 11 listopada 2004 r. w sprawie C-171/03 *Maatschap Toeters i M. C. Verberk przeciwko Productschap Vee en Vlees*, Zb. Orz. 2004, s. I-10945.

[15] Wyrok TSUE z dnia 24 maja 2007 r. w sprawie C-45/05 *Maatschap Schonewille-Prins p. Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*, Zb. Orz. 2007, s. I-3997.

[16] Wyrok TSUE z 22.01.1986 r. w sprawie 266/84 *Denkavit France SARL*, Rec. 1986, s. 149, pkt 21.

[17] Opinia rzecznika generalnego P. Maduro z 8.06.2004 r. w sprawie C-171/03 *Maatschap Toeters i M. C. Verberk v. Productschap Vee en Vlees*, Rec. 2004, s. I-10945, pkt 39-40.

do skomputeryzowanej bazy danych informacje o przewozie zwierząt do i z gospodarstwa. TSUE stwierdził, że gdy prawodawca unijny ustanawia przesłanki kwalifikujące do pomocy, niespełnienie jednej z nich nie stanowi sankcji, lecz jest zwykłą konsekwencją nieprzestrzegania wymogów przewidzianych prawem. Uznał też, że unijne przepisy o premiach za ubój[18] uzależniają ich przyznanie od przestrzegania przepisów dotyczących identyfikacji i rejestracji bydła. Przepisy te wymagają dochowania terminu na zgłoszenie do skomputeryzowanej bazy danych informacji o przewozie bydła do i z gospodarstwa. Uchybienie temu terminowi skutkuje pozbawieniem rolnika prawa do premii za ubój, ze względu na niespełnienie jednej z przesłanek kwalifikujących do uzyskania premii (47-48).

Ramy tego opracowania nie pozwalają na bliższą analizę pojęcia 'sankcji'[19]. Pomimo to warto odnotować, że holenderskie sprawy C-171/03 *Toetersa i Verberka* oraz C-45/05 *Maatschapa Schonewille'a-Prinsa* istotnie różnią się od austriackiej sprawy C-188/11 P. *Hehenbergera*. Holenderskie sprawy dotyczyły bowiem sytuacji, w których ubiegający się o wsparcie rolnicy nie spełnili warunków, od których było uzależnione jego uzyskanie, w związku z czym pieniądze nie zostały im wypłacone. W sprawach tych TSUE słusznie uznał, że nieotrzymanie wsparcia ze względu na niedopełnienie związanych z tym wymogów nie stanowi sankcji, lecz jest „zwykłą konsekwencją nieprzestrzegania wymogów przewidzianych prawem". Sprawa P. Hehenbergera jest istotnie różna, gdyż rolnik ten – jak można zakładać – początkowo wypełnił wszystkie warunki konieczne do uzyskania wsparcia, otrzymał je i dopiero później został zobowiązany do jego zwrotu, ze względu na uniemożliwienie przeprowadzenia kontroli. O ile ubiegający się o premie holenderscy rolnicy ze spraw C-171/03 Toetersa i Verberka oraz C-45/05 Maatschapa Schonewille'a-Prinsa nie dopuścili się żadnej nieprawidłowości (art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95), gdyż nie naruszyli przepisów unijnych mogących wyrządzić szkodę w środkach finansowych budżetu UE[20], a nie uzyskali należnych im premii z tego względu, że nie wypełnili w określonym terminie wiążących się z tym formalności, to sytuacja P. Hehenbergera była inna. Rolnik ten, po uzyskaniu wsparcia, dopuścił się nieprawidłowości (art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95), gdyż z naruszeniem przepisów unijnych uniemożliwił agencji płatniczej przeprowadzenie kontroli. I to właśnie ze względu na tę nieprawidłowość został zobowiązany do zwrotu pomocy. Warto

[18] Artykuł ust. 7 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1760/2000 Parlamentu Europejskiego i Rady z 17.07.2000 r., ustanawiającego system identyfikacji i rejestracji bydła i dotyczący etykietowania wołowiny i produktów z wołowiny oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 820/97 (DzUrzUE L 204 z 11.08.2000 r., s. 1, polskie wydanie specjalne, rozdz. 3, t. 30, s. 248).

[19] S. Bitter: *Die Sanction im Recht der Europaischen Union*, Verlag: Springer, Berlin, 2011; M. Cremona: *Compliance and Enforcement of the EU law*, Oxford 2012; N. Haekkerup: *Controls And Sanctions in the EU*, DJOF Publishing Copenhagen 2001; M. Zuleeg: Enforcement of EC law: *Administrative and Criminal Sanctions in a European Setting*, 1999.

[20] Na temat definicji nieprawidłowości zob. przyp. 3.

przy tym przypomnieć, że w przypadku wykrycia nieprawidłowości państwa członkowskie zobowiązane są prowadzić postępowania zmierzające do odzyskania kwot bezprawnie wypłaconych lub też, jeżeli kwoty te nie zostały jeszcze przyznane, do niewypłacania ich (art. 4 rozporządzenia nr 2988/95). Jednoznaczne sformułowanie obowiązku odzyskiwania kwot pomocy, jeśli w trakcie ich wydatkowania doszło do nieprawidłowości, powoduje, że organy krajowe nie są uprawnione do stosowania jakiegokolwiek uznania w zakresie celowości wszczynania procedur restytucyjnych[21].

W tym stanie rzeczy zastanawiające jest, że pomimo zasadniczej różnicy pomiędzy holenderskimi sprawami C-171/03 *Toetersa i Verberka* oraz C-45/05 *Maatschapa Schonewille'a-Prinsa* a austriacką sprawą C-188/11 P. *Hehenbergera*, TSUE zastosował takie same reguły kwalifikacji prawnej obowiązku zwrotu pomocy. Analizy mogą prowadzić do wniosku, że Trybunał nie uwzględnił, iż przyczyną pozbawienia austriackiego rolnika wsparcia było naruszenie przez niego obowiązku nakazującego mu umożliwienie przeprowadzenia kontroli, które w świetle art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95 stanowi nieprawidłowość mogącą godzić w interesy finansowe UE i której wykrycie rodzi obowiązek zwrotu wsparcia. Inna była sytuacja rolników holenderskich, gdyż ich działanie nie mogło przynieść szkody interesom finansowym Unii, a co najwyżej – ich własnym interesom finansowym. Z tego względu, o ile w holenderskich sprawach można podzielić pogląd TSUE, że nieuzyskanie wsparcia ze względu na niespełnienie koniecznych w tym celu przesłanek nie stanowi sankcji, lecz jest zwykłą konsekwencją nieprzestrzegania przepisów, o tyle przyjęcie tego poglądu na gruncie sprawy C-188/11 *Hehenbergera* jest trudne, gdyż w tym wypadku powodem zwrotu pomocy jest nieprawidłowość, która stanowi czyn zabroniony, naruszający interesy finansowe Unii.

Na zakończenie można odnotować, że TSUE właściwie nie odpowiedział na pytanie sądu krajowego, wychodząc najprawdopodobniej z założenia, że skoro obowiązek zwrotu nie stanowi sankcji, nie ma też potrzeby badać, czy jest on proporcjonalny, skuteczny i zapewnia skutek odstraszający, czego wymaga art. 73 rozporządzenia nr 817/2004, wymagający, że takie właśnie kryteria ma wypełniać kara nakładana na rolnika. Nawet jeżeli w ocenie TSUE obowiązek zwrotu wsparcia, ze względu na uniemożliwienie kontroli, nie stanowi sankcji, choć pogląd ten w świetle argumentacji użytej w wyroku w sprawie C-188/11 *Hehenbergera* jest dyskusyjny, powyższa kwalifikacja prawna nie zwalniała TSUE z obowiązku oceny, czy ustanawiające go przepisy są zgodne z zasadą proporcjonalności. Zasada proporcjonalności (art. 5 ust. 4 TUE) stanowi kryterium oceny wszelkich działań podejmowanych przez Unię, w tym również sankcji. Analogiczny pogląd zajął RG Maduro w opinii

[21] Wyroki: z 21.09.1983 r. w sprawach połączonych od 205/82 do 215/82 *Deutsche Milchkontor*, Rec. 1983, s. 2633, pkt 22; z 13.03.2008 r. w połączonych sprawach C-383/06 do C-385/06 *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening*, Zb. Orz., 2008 r., s. II-727, pkt 38, 53 i 58.

w sprawie *Maatschapa Toetersa* i *M. C. Verberka*, w której uznał za celowe zbadanie, czy zgodne z zasadą proporcjonalności są przepisy ustanawiające określony obowiązek (*in casu* terminowego złożenia dokumentów), a także przepisy określające sankcje grożące za naruszenie go. Przyjmując takie podejście, TSUE mógłby zbadać, czy zgodne z zasadą proporcjonalności są przepisy ustalające, że uniemożliwienie przeprowadzenia kontroli skutkuje obowiązkiem zwrotu całej kwoty wsparcia przyznanego za okres pięciu lat. Analizy takiej TSUE jednak nie przeprowadził, ograniczając się do wskazania w wyroku w sprawie C-188/11 *Hehenbergera* charakterystycznej cechy systemu wsparcia rolnośrodowiskowego, którą jest wieloletniość zaciąganych w jego ramach zobowiązań i przysługującej w zamian za to pomocy. W tym świetle nawet błahe uchybienie przez rolnika obowiązkom kontrolnym może prowadzić do automatycznego pozbawienia go wsparcia przysługującego za okres wielu lat. W świetle zasady proporcjonalności, nakazującej stosować najmniej dotkliwe środki względem zakładanych celów, wniosek ten jest trudny do przyjęcia.

Podsumowanie

Wyroki w sprawach C-596/09 *M. Omejc* i C-188/11 *P. Hehenberger* kontynuują linię orzeczniczą TSUE, wyjaśniającą reguły postępowania stosowane w sytuacjach, gdy w trakcie wydatkowania środków z budżetu UE dochodzi do nieprawidłowości (art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95). Do tej pory TSUE wyjaśnił zasady dotyczące orzekania retroaktywnie kary łagodniejszej za popełnienie nieprawidłowości (*Gerken*[22], *Haug*[23], *Campina*[24], *Jager*[25]) czy też terminów przedawnień nieprawidłowości (*Handlbauer*[26], *Josef Vosding Schlacht*[27], *Vonk Dairy Products*[28], *José Martí Peix*[29], *CCI Indre*[30], czy też wydane ostatnio *Pfeifer & Langen*[31]). Trybunał nie miał dotychczas wielu okazji, by odnieść się do spoczywającego na beneficjentach środków unijnych obowiązku umożliwienia przeprowadzania kontroli przestrzegania warunków przyznania wsparcia i korzystania z niego, a także skutków uchybienia mu. Uczynił to w omówionych orzeczeniach. Do rozstrzygnięcia w sprawie C-596/09 *M. Omejc* można odnieść się z aprobatą, ze względu na podjętą w nim próbę ustalenia standardu racjonalnego zachowania, którego przestrzeganie chroni

[22] Wyrok TSUE z 1.07.2004 r. w sprawie C-295/02 *Gerken*, Zb. Orz., 2004 r., s. I-6369, pkt 47–52.
[23] Wyrok TSUE z 4.05.2006 r. w sprawie C-286/05 *Haug*, Zb. Orz., 2006 r., s. I-4121.
[24] Wyrok TSUE z 8.03.2007 r. w sprawie C-45/06 *Campina GmbH & Co*, Zb. Orz., 2007 r., s. I-2089.
[25] Wyrok TSUE z 11.03.2008 r. w sprawie C-420/06 *R. Jager*, Zb. Orz., 2008 r., s. I-01315.
[26] Wyrok TSUE z 24.06.2004 r., w sprawie C-278/02 *H. Handlbauer*, Zb. Orz., 2004 r., s. I-6171.
[27] Wyrok TSUE z 29.01.2009 r. w połączonych sprawach C-278/07 do C-280/07 *Hauptzollamt Hamburg-Jonas v. Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb GmbH & Co. i in.*, Zb. Orz., 2009 r., s. I-457, pkt 42.
[28] Wyrok TSUE z 11.01.2007 r. w sprawie C-279/05 *Vonk Dairy Products*, Zb. Orz., 2007 r., s. I-239.
[29] Wyrok TSUE z 13.03.2003 r. w sprawie T-125/01 *José Martí Peix SA*, Rec. 2003, s. II-865.
[30] Wyrok TSUE z 21.12.2011 r. w sprawie C-465/10 *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration v. Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre* (niepubl.).
[31] Wyrok TSUE z 29.03.2012 r. w sprawie C-564/10 *Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung v. Pfeifer & Langen KG* (niepubl.).

rolnika przed automatycznym pozbawieniem go wsparcia, w każdym wypadku, w którym niezależnie od przyczyn i jego dalszego postępowania, uniemożliwi on organom przeprowadzenie kontroli. Bardziej sceptycznie ocenić można wyrok w sprawie C-188/11 *P. Hehenbergera*, w którym wątpliwości budzi to, że zapadłe w nim rozstrzygnięcie zostało oparte na tezie zapadłej w sprawach, których stany prawne istotnie odbiegały od tego, jaki miał miejsce w sprawie austriackiego rolnika. Zastosowanie tej analogii doprowadziło TSUE do wniosku, że nie stanowi sankcji zobowiązanie rolnika do zwrotu całej kwoty wsparcia przysługującego za okres kilku lat, orzeczone ze względu na uniemożliwienie przeprowadzenia kontroli. Rozstrzygnięcie to ma charakter precedensowy, ponieważ w dotychczasowym orzecznictwie TSUE nie przyjmował kwalifikacji prawnej obowiązku zwrotu wsparcia w wyniku popełnienia nieprawidłowości. Może ono wzbudzić niejasności w sądach krajowych orzekających w sprawach dotyczących obowiązku zwrotu przez beneficjentów otrzymanej pomocy z UE ze względu na uniemożliwienie przeprowadzenia kontroli. Jeżeli w formie odesłań prejudycjalnych zostaną one przekazane do TSUE, wówczas będzie miał on możliwość wyjaśnienia postawionej przez siebie tezy.

dr **JUSTYNA ŁACNY**
Instytut Nauk Prawnych PAN

E-posterunek i System Wspomagania Dowodzenia

Ryzyko w zarządzaniu projektami teleinformatycznymi Policji

PAWEŁ GIBUŁA

Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła, jak zostały zrealizowane dwa kluczowe projekty informatyczne Policji – e-posterunek oraz System Wspomagania Dowodzenia (SWD). Pierwszy z nich został przez Izbę oceniony negatywnie. Stwierdzono, że został on zbudowany bez przygotowania planistycznego i właściwego nadzoru ze strony kierownictwa Policji, nie dostosowano go również do faktycznych potrzeb jego użytkowników. Drugi projekt uzyskał pozytywną opinię NIK, choć wskazano na nieprawidłowości związane z nienależytym przygotowaniem Policji do wykorzystania unijnych środków.

Wstęp

Zarządzanie projektami teleinformatycznymi jest procesem skomplikowanym i obarczonym ryzykiem, które może zagrażać powodzeniu ich wdrożenia. Ryzyko dotyczy nierzetelnego planowania projektów, braku harmonijnej współpracy wszystkich podmiotów uczestniczących w ich realizacji oraz braku nadzoru ze strony kierownictwa.

Istotne znaczenie ma również to, że przedsięwzięcia teleinformatyczne z reguły są wprowadzane w długiej perspektywie czasowej i wymagają dużych nakładów finansowych. Uczestnicy projektu (zwłaszcza w przypadku jednostek sektora finansów publicznych) stają się więc w pewien sposób „zakładnikami" wydanych wcześniej pieniędzy. W wypadku nieosiągnięcia zakładanych rezultatów, w obawie przed zarzutem niegospodarności nie podejmują decyzji o wstrzymaniu przedsięwzięcia, natomiast próbują je ratować, przeznaczając na ten cel dodatkowe środki finansowe.

Planowanie i realizacja projektów teleinformatycznych

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła od 10 września 2012 r. do 31 stycznia 2013 r. w Komendzie Głównej Policji (KGP), Centrum Projektów Informatycznych (CPI) oraz 12 jednostkach organizacyjnych Policji szczebla wojewódzkiego i powiatowego kontrolę planowania i realizacji wybranych projektów teleinfor-

matycznych[1], mających na celu usprawnienie funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji[2].

Podczas analizy przedkontrolnej[3] przede wszystkim dokonano oceny ryzyka związanego z procesem planowania i wdrażania przedsięwzięć teleinformatycznych przez Policję[4].

Ustalono, ze ryzyko może dotyczyć:

- braku rzetelnej analizy potrzeb jednostek organizacyjnych Policji w zakresie wprowadzenia nowych narzędzi;
- nierzetelnego planowania celów oraz aspektów finansowych, prawnych i technicznych projektów;
- braku skutecznej współpracy wszystkich podmiotów uczestniczących w realizacji przedsięwzięć teleinformatycznych;
- niewdrożenia efektywnego systemu szkoleń użytkowników budowanych systemów;
- niegospodarnego zarządzania zakupionym sprzętem;
- niedostosowania nowo wytworzonych systemów teleinformatycznych do faktycznych potrzeb funkcjonariuszy Policji;
- niewykorzystywania tych systemów w praktyce;
- niezapewnienia integralności i poufności zbiorów danych osobowych przetwarzanych w tych systemach.

Spośród kilkudziesięciu przedsięwzięć teleinformatycznych wdrażanych przez Policję wybrano do badania dwa, w przypadku których stwierdzono największe prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka, to jest projekty budowy e-posterunku oraz Systemu Wspomagania Dowodzenia (SWD).

Charakterystyka projektów wybranych do kontroli

Celem projektu e-posterunek jest wyposażenie policjantów służby dochodzeniowo-śledczej i ruchu drogowego w aplikację teleinformatyczną, której zastosowanie ma uprościć i skrócić czynności służbowe funkcjonariuszy prowadzących postępowania przygotowawcze i obsługujących zdarzenia drogowe przez wyeliminowanie ręcznego wpisywania tych samych danych do różnych druków procesowych. Wdrożenie e-posterunku miało spowodować odciążenie funkcjonariuszy oraz szybszą obsługę interesantów. W ramach projektu przewidziano wyposażenie policjantów w mobilne zestawy zawierające

---

[1] Zob. *Informacja o wynikach kontroli*, nr ewid. 33/2013/P/12/096/KPB, czerwiec 2013 r.

[2] Kontrolę przeprowadzono w komendach wojewódzkich Policji w Białymstoku, Bydgoszczy i Szczecinie oraz w komendach miejskich/powiatowych Policji w Białymstoku, Łomży, Suwałkach, Bydgoszczy, Toruniu, Włocławku, Szczecinie, Koszalinie i Policach.

[3] Przygotowanie kontroli obejmowało: analizę wyjaśnień i dokumentów przekazanych przez Komendanta Głównego Policji na podstawie art. 29 ustawy z 23.12.1994 r. (ze zm.) o Najwyższej Izbie Kontroli (t.j. DzU 2012.82), analizę publikacji prasowych i opinii funkcjonariuszy Policji wyrażanych na specjalistycznych forach internetowych oraz przeprowadzenie kontroli rozpoznawczej w Komendzie Rejonowej Policji Warszawa I oraz w Komendzie Powiatowej Policji w Pruszkowie.

[4] Z analizy ryzyka wyłączono obszar dotyczący zamówień publicznych dokonywanych w ramach projektów teleinformatycznych. Podejście takie wynikało z uzyskania informacji o prowadzeniu w tym obszarze w Policji kontroli przez Centralne Biuro Antykorupcyjne i dążenia do uniknięcia nakładania się czynności kontrolnych CBA i NIK.

komputery przenośne, drukarki i aparaty fotograficzne, umożliwiające dokumentowanie czynności na miejscu zdarzenia. W założeniach przewidziano współpracę e-posterunku z Krajowym Systemem Informacyjnym Policji (KSIP). W latach 2007–2008 projekt e-posterunek był prowadzony własnymi siłami Policji (pod nazwą Elektroniczny Moduł Procesowy – EMP), natomiast od października 2008 r. w jego realizacji uczestniczyło CPI, które przeprowadziło postępowania przetargowe, zawarło i sfinansowało dwie umowy o wykonanie i rozbudowę aplikacji[5]. Zadania Policji w ramach projektu dotyczyły w szczególności: zdefiniowania funkcjonalności tworzonej aplikacji i opracowania opisów przedmiotu zamówienia do umów, udziału w testach i odbiorze zakupionego przez CPI oprogramowania, zakupu sprzętu do obsługi aplikacji, szkolenia użytkowników oraz uruchomienia systemu w terenowych jednostkach Policji. Wdrożenie e-posterunku do praktyki policyjnej na terenie całego kraju było planowane do końca czerwca 2011 r. Według stanu na 14 stycznia 2013 r., łączna kwota wydatków poniesionych na ten cel wyniosła 19 371,9 tys. zł (z tego 2103,9 tys. zł[6] wydało CPI na wytworzenie aplikacji oraz 17 268,0 tys. zł jednostki Policji na zakup, najem i modernizację sprzętu informatycznego do jej obsługi).

System Wspomagania Dowodzenia przeznaczony jest głównie dla służby dyżurnej oraz jednostek sztabowych Policji i ma na celu dostarczenie jednolitego narzędzia teleinformatycznego[7] do obsługi zgłoszeń i zdarzeń oraz umożliwienie przełożonym skuteczne zarządzanie siłami policyjnymi w terenie. Ma być również elementem składowym Systemu Informatycznego Powiadamiania Ratunkowego (SIPR), razem z systemami dowodzenia Państwowej Straży Pożarnej i Państwowego Ratownictwa Medycznego, umożliwiającego obsługę zgłoszeń kierowanych na numery alarmowe 112 i 997. Wdrażanie projektu Policja rozpoczęła w 2008 r. Zostały zawarte trzy porozumienia między Komendantem Głównym Policji a CPI, dotyczące współpracy w zakresie budowy SIPR i SWD oraz finansowania budowy SWD ze środków funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Instalację i uruchamianie SWD w jednostkach Policji rozpoczęto w 2011 r., natomiast termin pełnego wdrożenia we wszystkich jednostkach organizacyjnych Policji został wyznaczony na 1 stycznia 2013 r. Łączna kwota

[5] Umowa z 5.05. 2009 r. na kwotę 298,9 tys. zł, zawarta z firmami NetLine Group Sp. z o.o. oraz WASKO SA, o wykonanie i dostarczenie aplikacji umożliwiającej funkcjonariuszom służby dochodzeniowo-śledczej prowadzenie w formie elektronicznej dokumentacji procesowej oraz zbieranie danych w formie elektronicznej składanych przez obywateli przez platformę e-PUAP (Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej) i umowa z 15.04.2011 r. na kwotę 1995,8 tys. zł z firmą Enigma Systemy Ochrony Informacji Sp. z o.o., dotycząca rozbudowy e-posterunku o funkcjonalności ruchu drogowego oraz połączenie z systemami centralnymi.

[6] Wydatki poniesiono w ramach projektu e-PUAP, dofinansowanego ze środków Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (PO IG).

[7] Przed wdrożeniem SWD, w poszczególnych garnizonach i jednostkach Policji wykorzystywano różne elektroniczne ewidencje zgłoszeń, zdarzeń i interwencji Policji oraz rejestry papierowe. W większości garnizonów Policji stosowany był system EKSD – Elektroniczna Książka Służby Dyżurnego.

Ustalenia kontroli NIK

wydatków na 14 stycznia 2013 r. wyniosła 70 114,1 tys. zł (w tym 67 979,0 tys. zł wydała KGP na wytworzenie, rozbudowę i utrzymanie systemu oraz 2135,1 tys. zł[8] CPI na zakup sprzętu informatycznego do obsługi stanowisk dyżurnych).

Ustalenia kontroli

System e-posterunek

Badania kontrolne wykazały, że poszczególne etapy projektu e-posterunek nie zostały poprzedzone rzetelnymi oraz wymaganymi na podstawie obowiązujących w Policji przepisów pracami planistycznymi, pozwalającymi na określenie kompleksowych założeń budowanego systemu oraz uwarunkowań prawnych, technicznych i finansowych jego wdrożenia do praktyki policyjnej. Stwierdzono, że zarówno na etapie przygotowania, jak i w całym okresie realizacji projektu w latach 2007–2012, w KGP całkowicie odstąpiono od stosowania wewnętrznych przepisów Policji dotyczących planowania przedsięwzięć teleinformatycznych[9]. W rezultacie, nie opracowano formalnej dokumentacji planistycznej, to jest studium wykonalności, wniosku o rozpoczęcie przedsięwzięcia teleinformatycznego, programu organizacyjno-użytkowego oraz dokumentacji projektowej. Dokumentów tych nie sporządziła żadna z komórek organizacyjnych KGP właściwych w zakresie produktów projektu e-posterunek, to jest ani Biuro Łączności i Informatyki (BŁiI KGP) odpowiadające za prowadzenie projektu teleinformatycznego, ani użytkownicy budowanego systemu – Biuro Kryminalne (BK KGP) i Biuro Ruchu Drogowego (BRD KGP). Dyrektor BŁiI KGP, który był zobowiązany zaopiniować i zatwierdzić dokumentację planistyczną wszystkich projektów teleinformatycznych przed rozpoczęciem ich realizacji, nie podjął żadnych działań w celu wyegzekwowania obowiązku rzetelnego zaplanowania projektu oraz akceptował sytuację jego prowadzenia bez formalnej dokumentacji.

Analogiczna sytuacja ignorowania wewnętrznych przepisów Policji wystąpiła również przy kolejnych pracach (prowadzonych od 2010 r. z inicjatywy Biura Łączności i Informatyki KGP i ówczesnego zastępcy Komendanta Głównego Policji nadzorującego tę komórkę organizacyjną) mających na celu rozbudowę e-posterunku w ramach tak zwanego SWRD/CSFU[10], to jest centralnego repozytorium danych o wszystkich postępowaniach przygotowawczych i zdarzeniach drogowych gromadzonych w e-posterunku. Realizowano to przedsięwzięcie, mimo że nie zostało opracowane studium wykonalności projektu, wymagane na podstawie § 4 zarządzenia nr 441

[8] Wydatek sfinansowano z programów operacyjnych „Innowacyjna gospodarka" oraz „Infrastruktura i środowisko".

[9] W okresie objętym kontrolą zasady wprowadzania przedsięwzięć teleinformatycznych w Policji były określone w następujących aktach prawnych wydanych przez Komendanta Głównego Policji: decyzji nr 336 z 23.06.2005 r. (DzUrz KGP nr 12, poz. 78), decyzji nr 360 z 28.05.2007 r. (DzUrz KGP nr 11, poz. 93), zarządzeniu nr 441 z 25.04.2008 r. (DzUrz KGP nr 10, poz. 56 ze zm.).

[10] System Wsparcia Ruchu Drogowego/Centralny System Firm Ubezpieczeniowych.

Komendanta Głównego Policji z 25 kwietnia 2008 r.[11].

W związku z nieopracowaniem w KGP dokumentów planistycznych, prace projektowe prowadzone były *ad hoc,* bez dochowania należytej staranności. Nie powstał dokument strategiczny określający cele i wymagania budowanego systemu, harmonogram realizacji oraz plan finansowy. Nie określono kosztów jego utrzymania ani nie przeprowadzono analizy uwarunkowań prawnych wdrożenia aplikacji e-posterunek do praktyki policyjnej. W całym okresie realizacji projektu nie zostały precyzyjnie oszacowane potrzeby jednostek Policji związane z wyposażeniem w sprzęt do obsługi e-posterunku oraz planowane na ten cel wydatki. Nie wskazano parametrów jakościowych i wytrzymałościowych urządzeń, uwzględniających warunki panujące w środkach transportu oraz na miejscach zdarzeń, co miało pozwalać na zrealizowanie jednego z podstawowych celów, to jest prowadzenia przez policjantów czynności poza terenem jednostki. Sprzęt kupowano bez rzetelnych analiz, w zależności od doraźnych możliwości finansowych Policji. Według stanu na 11 kwietnia 2013 r.[12], nie określono parametrów drukarek mobilnych odpowiednich do obsługi e-posterunku oraz nie zakupiono sprzętu do obsługi funkcjonalności ruchu drogowego, które zostały zamówione w kwietniu 2010 r. W efekcie Policja nie mogła wykorzystać w pełni aplikacji e-posterunek na miejscu zdarzeń w temperaturze niższej niż 15°C[13], a praca poniżej 0°C w ogóle nie była możliwa, nawet przy wykorzystaniu nabytego sprzętu o podwyższonej wytrzymałości[14].

Kontrola wykazała również, że w całym okresie wprowadzania e-posterunku zainteresowane komórki KGP nie wypracowały jednolitej koncepcji jego wdrażania. Od 2009 r. zaistniał konflikt między odpowiadającym za projekty teleinformatyczne BŁiI KGP a reprezentującym głównych użytkowników tej aplikacji BK KGP. Od kwietnia 2010 r., to jest po odebraniu pierwszej wersji e-posterunku, inicjatorem wszystkich kolejnych działań dotyczących rozwoju tego systemu było BŁiI KGP oraz osobiście nadzorujący tę komórkę organizacyjną ówczesny zastępca Komendanta Głównego Policji. Pismem z 24 marca 2010 r. ówczesny dyrektor BK KGP odmówił odbioru aplikacji e-posterunek, argumentując, że nie została ona wystarczająco przetestowana i nie zapewnia efektywnej obsługi prowadzonych postępowań przygotowawczych. Od tego momentu BK KGP nie akceptowało dalszych wizji rozwojowych e-posterunku oraz ograniczyło swój udział w tym projekcie. Kierownictwo obu biur wyrażało odmienne opinie o jego bieżącej użytecz-

[11] W sprawie prowadzenia w Policji przedsięwzięcia teleinformatycznego.

[12] Wyjaśnienia i dokumenty dotyczące działań podjętych przez jednostki kontrolowane po zakończeniu kontroli NIK zostały uzyskane na etapie przygotowania informacji o wynikach kontroli, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 1 pkt 2 lit. e ustawy o NIK, wg stanu na dzień 11 kwietnia 2013 r.

[13] Rekomendowana przez producenta minimalna temperatura pracy drukarki zakupionej do obsługi tej aplikacji.

[14] Minimalna temperatura pracy dostępowego urządzenia mobilnego Twinhead Durabook U12C w zakupionej konfiguracji wynosi 0°C.

ności i przyszłości. Działania BŁiI KGP miały na celu osiągnięcie pełnej informatyzacji pracy służby dochodzeniowo-śledczej i służby ruchu drogowego oraz stworzenie centralnej bazy danych o postępowaniach i zdarzeniach, podczas gdy w opinii BK KGP e-posterunek miał być z założenia aplikacją jednostanowiskową, przekazaną funkcjonariuszom na zasadzie opcjonalnego wyboru do wykorzystania równolegle z innymi narzędziami. Przykładem jednostronnych działań BŁiI KGP oraz nadzorującego tę komórkę zastępcy Komendanta Głównego Policji jest zamówienie rozbudowy aplikacji o funkcje umożliwiające połączenie z systemami centralnymi Policji (czyli KSIP i SWD), dokonane pomimo sprzeciwu ze strony BK KGP, niezainteresowanego taką funkcją, oraz w sytuacji zgłoszenia przez BK i Biuro Wywiadu Kryminalnego[15] potrzeby przeprowadzenia pogłębionej analizy możliwości prawnych połączenia e-posterunku z systemami centralnymi. Zgłoszone uwagi nie zostały rozpatrzone, a dalsza rozbudowa e-posterunku była kontynuowana samodzielnie przez BŁiI KGP, bez konsultacji z właściwymi komórkami merytorycznymi Komendy, co skutkowało błędami w dokumentacji przetargowej i zakupieniem funkcji, które nie mogą być wykorzystywane w praktyce.

Nieprzygotowanie rzetelnego planu oraz konflikt między komórkami organizacyjnymi Komendy wpływały negatywnie na realizację projektu. KGP prowadziła przez sześć lat działania pomimo braku jednolitej koncepcji i wiedzy o kosztach oraz możliwościach prawnych, technicznych i finansowych wdrożenia budowanego systemu do praktyki policyjnej. Ponadto przedsięwzięcie było kontynuowane mimo braku zainteresowania nowymi funkcjami ze strony komórki KGP reprezentującej użytkowników. Kierownictwo KGP nie podjęło czynności nadzorczych w celu rozstrzygnięcia zaistniałego konfliktu oraz nie wydało decyzji wiążących wszystkich uczestników, dotyczących zasadności, formy i zakresu projektu. W rezultacie nie osiągnięto planowanej skuteczności systemu teleinformatycznego.

Pomimo znacznego zaawansowania prac prowadzonych samodzielnie przez KGP, na wniosek ówczesnego Komendanta Głównego Policji stworzenie programu e-posterunek zostało przekazane 29 października 2008 r. do CPI oraz podjęto decyzję o przeprowadzeniu przetargu na wykonanie systemu. Decyzja ta nie była celowa, ponieważ Policja dysponowała możliwościami technicznymi samodzielnego jego ukończenia, co nastąpiło w listopadzie 2009 r. Z udzielonych wyjaśnień wynika, że stworzona przez KGP aplikacja nie została wykorzystana w praktyce policyjnej, ponieważ zakupiony przez CPI produkt był bardziej zaawansowany technologicznie. Wyniki kontroli wykazały jednak, że nabyta przez CPI aplikacja nie została dostosowana do potrzeb funkcjonariuszy, w związku z czym planowany jest przetarg na jej modyfikację i utrzymanie. W przypadku wdrożenia produktu wytworzonego w BŁiI KGP Policja dysponowałaby natomiast możli-

[15] Odpowiadające za merytoryczny nadzór nad KSIP.

wością samodzielnej jego modyfikacji, co ma szczególne znaczenie wobec potrzeby bieżącego dostosowywania e-posterunku do zmian druków procesowych wynikających z nowelizacji przepisów dotyczących postępowania karnego. Przekazanie wykonania programu do CPI wpłynęło również negatywnie na dalszą realizację projektu, ponieważ wprowadzenie dodatkowego podmiotu utrudniło skuteczne zarządzanie przedsięwzięciem. CPI przeprowadziło przetargi oraz było stroną umów o budowę i rozbudowę e-posterunku, mimo że nie dysponowało wiedzą ekspercką (z zakresu praktyki policyjnej) pozwalającą na rzetelny odbiór produktów tych umów. Skutkowało to koniecznością ścisłej kooperacji w ramach projektu między CPI, BŁiI KGP (koordynującym współpracę Policji z CPI) oraz komórkami merytorycznymi Komendy reprezentującymi użytkowników budowanego systemu. Zabrakło jednak efektywnej współpracy, co uniemożliwiło skuteczność przedsięwzięcia.

Kierownictwo KGP zaakceptowało propozycję kierownika projektu e-posterunek w CPI, aby wytworzenie i rozbudowa tej aplikacji zostały sfinansowane ze środków funduszy strukturalnych UE na realizację projektu e-PUAP2, pomimo zastrzeżeń zgłaszanych przez BK KGP dotyczących niecelowości połączenia e-posterunku z usługami e-PUAP oraz braku możliwości prawnych wykorzystywania takich zgłoszeń przez Policję. Nie odstąpiono również od przyjętej formuły finansowania, pomimo uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa polegającego na bezprawnym wykorzystaniu przez firmę Netline aplikacji EMP wytworzonej przez Policję w latach 2007–2008. NIK ustaliła, że trzy lata po dokonaniu odbioru e-posterunku usługa przesyłania do Policji zgłoszeń o zdarzeniach za pośrednictwem platformy e-PUAP nie została w ogóle udostępniona obywatelom, co zagraża pięcioletniej trwałości projektu, wymaganej w przypadku przedsięwzięć finansowanych ze środków unijnych. W związku z powyższym istnieje ryzyko uznania wydatków na budowę e-posterunku za niekwalifikowalne.

Kierownictwo BŁiI KGP nie sprawowało nadzoru nad realizacją umowy zawartej przez CPI z firmą Netline o wytworzenie aplikacji e-posterunek, w celu zapewnienia odbioru produktu optymalnego pod kątem potrzeb Policji. Nie monitorowano zwłaszcza przebiegu testów odbiorczych pierwszej wersji e-posterunku i nie spowodowano odstąpienia przez CPI od umowy z firmą Netline, mimo że liczba błędów ujawnionych w trakcie dwóch pierwszych iteracji testów upoważniała zamawiającego do takiego kroku i do naliczenia kary umownej. Nie skorzystano z tego uprawnienia i aplikacja została odebrana przez CPI, mimo że w opinii większości funkcjonariuszy uczestniczących w testach odbiorczych, produkt firmy Netline zdecydowanie nie spełniał oczekiwań Policji. Nie podjęto również działań w celu wykorzystania w praktyce policyjnej aplikacji EMP (e-posterunek) wytworzonej w BŁiI KGP, która została ukończona w momencie wystąpienia okoliczności uzasadniających odstąpienie od umowy z firmą Netline. Brak rzetelnego przygotowania i przeprowadzenia odbioru pierwszej wersji e-posterunku skutkował przekazaniem Policji wadliwego produktu, niezapewniającego skutecznej obsługi zadań służbowych funkcjonariuszy.

Ustalenia kontroli NIK

Ówczesny zastępca Komendanta Głównego Policji nadzorujący BŁiI KGP wystąpił do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o sfinansowanie i realizację przez CPI rozbudowy e-posterunku o funkcje przeznaczone dla służby ruchu drogowego oraz do połączenia z systemami centralnymi, pomimo nieprzeprowadzenia rzetelnej analizy faktycznych możliwości wdrożenia tych funkcji do praktyki policyjnej. Decyzja o rozbudowie została podjęta bezpośrednio po zakończeniu kwestionowanych przez użytkowników testów odbiorczych pierwszej wersji systemu, bez wiedzy o funkcjonowaniu tego narzędzia w jednostkach Policji, w sytuacji braku sprzętu do jego obsługi oraz przy sprzeciwie BK KGP wobec zasadności dalszego rozwijania tej aplikacji i zgłaszanych wątpliwości prawnych. Ponadto, w momencie zamówienia rozbudowy nie uzyskano od CPI praw autorskich do e-posterunku. Czynności te rozpoczęto dopiero po upływie dwóch lat, co skutkuje brakiem możliwości modyfikacji aplikacji zgodnie z potrzebami Policji oraz uruchomienia w praktyce nowych funkcji wytworzonych przez firmę Enigma.

Komórki organizacyjne KGP odpowiedzialne za wdrożenie e-posterunku (tj. ani BŁiI, ani BK KGP) nie monitorowały stanu jego wykorzystania przez terenowe jednostki Policji. W efekcie, kierownictwo KGP oraz właściwych jej biur nie wiedziało, ilu jest użytkowników tego narzędzia ani jaka jest liczba postępowań przygotowawczych prowadzonych za jego pomocą. W związku z powyższym decyzje o rozbudowie były podejmowane bez gruntownej wiedzy o użyteczności tego narzędzia i problemach z jego wdrożeniem w terenie.

Do końca okresu objętego kontrolą nie został opracowany formalny system szkoleń użytkowników e-posterunku. W przypadku jego pierwszej wersji, przeznaczonej dla służb dochodzeniowo-śledczych, szkolenia przeprowadzono w systemie kaskadowym[16], przeważnie pół roku przed otrzymaniem stosownego sprzętu komputerowego. Zatem były one w znacznym stopniu teoretyczne i nie zapewniały kompleksowej wiedzy o nowym narzędziu teleinformatycznym. W większości terenowych jednostek w ogóle nie było szkoleń z rozbudowanej wersji e-posterunku, uzupełnionej o funkcje dotyczące ruchu drogowego. Wyniki anonimowych ankiet użytkowników końcowych tej aplikacji przeprowadzonych w skontrolowanych jednostkach Policji[17] wykazały, że w opinii 71% funkcjonariuszy (tj. 181 spośród 254 objętych badaniem), poziom szkoleń oraz ich liczba nie były wystarczające do obsługi systemu. Ponadto,

[16] Tzn. przeszkolony funkcjonariusz szkolił kolejne grupy funkcjonariuszy w swojej jednostce organizacyjnej.

[17] Badanie opinii użytkowników aplikacji e-posterunek zostało przeprowadzone przez inspektorów NIK na podstawie anonimowych ankiet przekazanych faktycznym i docelowym użytkownikom tego narzędzia, tj. funkcjonariuszom korzystającym z e-posterunku, osobom, które otrzymały sprzęt do obsługi tej aplikacji, osobom przeszkolonym w obsłudze e-posterunku, administratorom merytorycznym i technicznym oraz przełożonym policjantów wykonującym czynności z wykorzystaniem e-posterunku. Z łącznej liczby 270 użytkowników końcowych e-posterunku w skontrolowanych jednostkach ankietami objęto 254 osoby, tj. 94% tej grupy.

38% ankietowanych policjantów wskazało, że nigdy nie uczestniczyli w szkoleniu, a 44% podało, że nie zostali przeszkoleni przed rozpoczęciem pracy z wykorzystaniem tego narzędzia. Brak szkoleń skutkował nieprzygotowaniem większości użytkowników, co uniemożliwiło wdrożenie e-posterunku w Policji.

W wyniku nieprawidłowości w procesie planowania i realizacji projektu, budowana od 2007 r. aplikacja, na której wytworzenie i doposażenie w sprzęt dostępowy wydano łącznie 19 371,9 tys. zł, nie została dotychczas wprowadzona do praktyki policyjnej i była tylko sporadycznie stosowana.

Kontrola wykazała, że funkcje e-posterunku przeznaczone dla służb dochodzeniowo-śledczych[18] w ogóle nie zostały wdrożone w czterech spośród 12 objętych badaniem terenowych jednostek Policji, a w pozostałych ośmiu były stosowane w ograniczonym zakresie – od 0,3% do 10% łącznej liczby postępowań przygotowawczych przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą. W większości badanych jednostek wskaźnik postępowań z wykorzystaniem tego systemu wynosił od 3% do 4%.

W wyniku oględzin 131 komputerów otrzymanych przez badane jednostki do obsługi e-posterunku oraz testów umiejętności ich użytkowników ustalono, że:

- tylko 42 spośród 131 (tj. 32,1%) funkcjonariuszy kiedykolwiek wykorzystywało przekazane im komputery do prowadzenia postępowań;
- 37 (28,2%) funkcjonariuszy nie potrafiło się w ogóle zalogować do aplikacji e-posterunek zainstalowanej na posiadanych komputerach (nie pamiętali haseł bądź nigdy jej nie otwierali);
- 8 funkcjonariuszy logowało się hasłem testowym (tzn. nigdy nie zostały dla nich założone indywidulane konta w aplikacji), a 6 nie potrafiło wykonać podstawowych operacji w tym systemie;
- 10 poddanych oględzinom komputerów otrzymanych do obsługi e-posterunku nie było w ogóle używanych, a 10 przekazano osobom, które nie wykonywały żadnych zadań związanych z postępowaniami przygotowawczymi.

W przeważającej liczbie otrzymane urządzenia były wykorzystywane przez policjantów do prowadzania postępowań przygotowawczych przy użyciu własnych szablonów i standardowych edytorów tekstu oraz do tradycyjnych prac biurowych[19]. Z udzielonych wyjaśnień oraz anonimowych ankiet użytkowników e-posterunku wynika, że nie stosowano tego narzędzia, ponieważ jest ono bardziej skomplikowane i czasochłonne, niż dotychczasowe szablony w tradycyjnych edytorach tekstu.

[18] Aplikacja e-posterunek wytworzona przez firmę Netline (w wersji jednostanowiskowej, przeznaczonej dla służby dochodzeniowo-śledczej) została przekazana Policji w maju 2010 r. System ten wprowadzono do wykorzystania w praktyce policyjnej na podstawie pisma ówczesnego zastępcy Komendanta Głównego Policji z 8.06.2010 r., który zobowiązał komendantów wojewódzkich (i stołecznego) Policji do podjęcia działań mających na celu uruchomienie aplikacji e-posterunek do końca października 2010 r. (w pięciu garnizonach Policji, które wcześniej uczestniczyły w testowaniu tego produktu) oraz we wszystkich pozostałych województwach do końca czerwca 2011 r.

[19] W tym wzmocnione urządzenia mobilne Twinhead Durabook, w cenie jednostkowej 7,8 tys. zł.

Ustalenia kontroli NIK

Prowadzenie spraw trwało zbyt długo, a aplikacja działała mało intuicyjnie. Większość funkcjonariuszy pozytywnie oceniła sam pomysł budowy e-posterunku, natomiast wskazywali oni na błędy popełnione w trakcie tworzenia tego narzędzia, a zwłaszcza na brak kompleksowych konsultacji z policjantami prowadzącymi postępowania przygotowawcze. Zwracali także uwagę na nieprzeszkolenie i nieznajomość funkcjonowania systemu, błędy i nieaktualność w słownikach aplikacji dotyczących kwalifikacji prawnej czynu i struktury terytorialnej jednostek organizacyjnych Policji oraz miejsca i przedmiotu przestępstwa, niedziałanie funkcji automatycznego zapisu danych w trakcie pisania, co skutkowało utratą wpisanego tekstu w razie zawieszenia systemu, brak drukarek do komputerów i zbyt duże wymagania sprzętowe aplikacji, niewystarczające możliwości edytowania druków procesowych i ich nieestetyczną formę, brak opcji autokorekty tekstu, wysoki odsetek dokumentacji zwracanej do poprawienia przez Prokuraturę w przypadku druków generowanych z e-posterunku.

Wyniki kontroli wykazały, że KGP nie zapewniła warunków do wykorzystania w praktyce policyjnej produktów drugiej umowy zawartej przez CPI, obejmującej między innymi rozbudowę e-posterunku o możliwość połączenia z systemami centralnymi. Pomimo upływu roku od przekazania tych narzędzi Policji oraz upływu gwarancji, nie były one wykorzystywane w praktyce i nie zostały w ogóle udostępnione użytkownikom końcowym[20] z powodu nieopracowania dokumentacji bezpieczeństwa systemu, wymaganej przepisami ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych[21]. KGP nie posiada również praw autorskich do e-posterunku, co uniemożliwia dostosowanie części dochodzeniowo-śledczej aplikacji do interfejsu łączącego ten system z KSIP, nie jest też zorientowana w kosztach takiej modyfikacji systemu.

Stwierdzono także niewykorzystywanie w praktyce produktów zakupionych dla służby ruchu drogowego (umożliwiających generowanie za pomocą e-posterunku dokumentacji zdarzeń drogowych). W siedmiu spośród 12 objętych kontrolą terenowych jednostek Policji w ogóle nie zainstalowano w komórkach ruchu drogowego oprogramowania e-posterunku. W czterech jednostkach zainstalowano aplikację na terminalach mobilnych w radiowozach lub na komputerach przenośnych, ale nigdy nie była ona wykorzystana. Tylko w jednej komórce ruchu drogowego generowano za pomocą e-posterunku pojedyncze dokumenty dotyczące zdarzeń. Oględziny dziewięciu terminali mobilnych w radiowozach, w których zainstalowano e-posterunek wykazały, że użytkownicy siedmiu z nich nie potrafili się zalogować do aplikacji, jeden terminal był niesprawny, a jedno urządzenie wykazywało błąd przy próbie logowania. Z udzielonych wyjaśnień wynika, że terminale mobil-

[20] Funkcje te są dostępne tylko w tzw. środowisku preprodukcyjnym, do którego nie mają dostępu funkcjonariusze w terenowych jednostkach Policji.

[21] DzU z 2002 r., nr 101, poz. 926 ze zm.

ne, na których, zgodnie ze stanowiskiem BŁiI KGP, powinien być instalowany e-posterunek, mają niewystarczające parametry techniczne do sprawnej obsługi tej aplikacji. Funkcjonariusze ruchu drogowego wskazywali również na: brak wyposażenia radiowozów w drukarki przenośne, co pozwalałoby korzystać z e-posterunku na miejscu zdarzeń; brak szkoleń z obsługi tego narzędzia; niecelowość aplikacji zakupionych dla ruchu drogowego, gdyż niemożliwe jest sporządzanie szkiców sytuacyjnych na miejscu zdarzenia skoro terminal, na którym ma funkcjonować system jest na stałe zamocowany w radiowozie, a ponadto czynności na miejscu wypadku wykonywane są przez policjantów służby dochodzeniowo-śledczej.

Z anonimowych ankiet przeprowadzonych w skontrolowanych jednostkach wśród użytkowników końcowych aplikacji e-posterunek wynika, że:

- 87% (220 spośród 254) ankietowanych oceniło, że wprowadzenie e-posterunku nie przyczyniło się do usprawnienia ich pracy i podniesienia wydajności;
- 88% funkcjonariuszy wskazało, że wdrożenie e-posterunku nie spowodowało zmniejszenia ilości dokumentacji sporządzanej w formie papierowej;
- 63% uznało, że ilość i jakość sprzętu informatycznego w ich jednostkach organizacyjnych nie jest wystarczająca do obsługi e-posterunku;
- 43% respondentów jednoznacznie oceniło e-posterunek jako zły system, 29% jako średni, 2% jako dobry, a pozostałe 26% funkcjonariuszy nie wyraziło opinii.

W jednostkach Policji korzystających z e-posterunku eksploatacja tego systemu była prowadzona nielegalnie, ponieważ Komendant Główny Policji, będący administratorem przetwarzanych w nim danych, nie opracował dla e-posterunku wymaganej – na podstawie art. 36 ust. 2 ustawy o ochronie danych osobowych oraz § 3 ust. 1 rozporządzenia MSWiA z 29 kwietnia 2004 r.[22] – polityki bezpieczeństwa i instrukcji zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych. Ponadto przekazana policjantom aplikacja nie odpowiadała wymaganiom bezpieczeństwa określonym w pkt. IV ust. 2 oraz w pkt. VIII załącznika do powyższego rozporządzenia, ponieważ nie wymuszała na użytkownikach określonej długości i złożoności hasła ani jego okresowej zmiany. W pięciu spośród 12 skontrolowanych jednostek Policji Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że na niezabezpieczonym sprzęcie komputerowym przetwarzano w aplikacji e-posterunek dane osobowe uczestników postępowań przygotowawczych (w tym tzw. dane wrażliwe), co stworzyło bezpośrednie zagrożenie dla integralności, poufności oraz rozliczalności danych osobowych obywateli i funkcjonariuszy Policji. Komendant Główny Policji, poinformowany przez kontrolerów NIK o tej nieprawidłowości, 17 grudnia 2012 r. wydał polecenie zaniechania dalszego prze-

[22] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 29.04.2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych (DzU nr 100, poz. 1024).

twarzania i trwałego usunięcia z aplikacji e-posterunek wszystkich danych osobowych uczestników postępowań przygotowawczych.

Ustalono, że pomimo niewdrożenia znacznej części zakupionych aplikacji e-posterunku oraz braku w KGP rzetelnej informacji o stanie wykorzystywania tego narzędzia w jednostkach organizacyjnych Policji, planowana była budowa centralnej bazy danych o wszystkich postępowaniach przygotowawczych i zdarzeniach drogowych gromadzonych w e-posterunku w ramach systemu SWRD/CSFU, umożliwiającego przekazywanie w formie elektronicznej informacji o zdarzeniach drogowych firmom ubezpieczeniowym. Przewidywano również sfinansowanie dostosowania e-posterunku do potrzeb użytkowników końcowych oraz doposażenia jednostek Policji w sprzęt do obsługi tej aplikacji. W związku z propozycjami firm ubezpieczeniowych dotyczącymi modelu finansowania tego przedsięwzięcia, Policja byłaby zobowiązana do wydania kwoty około 15 mln zł, która po wdrożeniu SWRD/CSFU zostałaby zrefundowana przez ubezpieczycieli. Powyższe plany rozwojowe, wobec niefunkcjonowania systemu teleinformatycznego, stwarzały zagrożenie poniesienia przez Policję kolejnych niegospodarnych wydatków. Ponadto, w związku z nieuruchomieniem modułu drogowego e-posterunku wystąpiłoby ryzyko niewywiązania się przez Policję z zobowiązania przekazywania ubezpieczycielom w formie elektronicznej informacji o zdarzeniach drogowych, co mogłoby stanowić podstawę do roszczenia zwrotu udzielonej dotacji. W związku z powyższym NIK zwróciła uwagę na konieczność wstrzymania dalszych wydatków na rozwój e-posterunku do momentu podjęcia przez kierownictwo KGP wiążących decyzji odnośnie do wykorzystania tego narzędzia w Policji oraz usunięcia stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości. Z informacji uzyskanych po zakończeniu kontroli – w trybie art. 29 ustawy o NIK – wynika, że w KGP podjęto decyzję o rezygnacji z dalszego rozwoju e-posterunku w ramach SWRD/CSFU.

System Wspomagania Dowodzenia

Badania kontrolne wykazały, że SWD został w planowanym terminie, to jest od 1 stycznia 2013 r., wprowadzony w jednostkach organizacyjnych Policji na terenie całego kraju i jest wykorzystywany w praktyce, zwłaszcza przez funkcjonariuszy służby dyżurnej. Komendant Główny Policji wywiązał się z obowiązków administratora danych osobowych przetwarzanych w SWD, opracowując i wdrażając dokumentację bezpieczeństwa systemu w celu zapewnienia integralności, poufności i rozliczalności danych. W KGP zostały też wyodrębnione efektywne struktury organizacyjne[23], które zapewniły współpracę różnych jednostek i komórek Policji zaangażowanych w to przedsięwzięcie. W całym okresie realizacji projektu koordynacja wdrażania SWD oraz bieżący monitoring stosowania systemu w jed-

[23] Zespół ds. wdrożenia SWD w Policji.

nostkach terenowych Policji były wykonywane przez Główny Sztab Policji KGP – reprezentujący użytkowników, to jest służbę dyżurną.

Stwierdzono jednak, że KGP nie była należycie przygotowana do działań wdrożeniowych oraz wykorzystania dofinansowania ze środków Unii Europejskiej przyznanego na rozbudowę SWD. Nie opracowano bowiem kompleksowej koncepcji, aktualizowanej na bieżąco oraz spełniającej wymogi obowiązujących w latach 2005–2012 wewnętrznych regulacji prawnych w sprawie prowadzenia przedsięwzięcia teleinformatycznego w Policji, która precyzyjnie określałaby cele projektu, harmonogram budowy systemu oraz całościowy budżet, źródła finansowania i koszty utrzymania. Budowa systemu stanowiła ciąg niezależnych przedsięwzięć, nie została poprzedzona ani analizą faktycznych możliwości wykorzystania dofinansowania ze środków unijnych, ani rzetelnym przygotowaniem poszczególnych zadań inwestycyjnych, co świadczy o braku nadzoru nad tym projektem ze strony kierownictwa BŁiI KGP. Ustalono również, że kierownictwo Biura oraz kierownictwo CPI przez ponad 2,5 roku nierzetelnie wykorzystywało przyznane dofinansowanie ze środków UE na budowę SWD, odstępując od zapisów porozumień zawartych w tym zakresie między KGP i CPI. Działania naprawcze zostały podjęte z opóźnieniem i nie były konsekwentnie prowadzone. W rezultacie, wartość planowanego pierwotnie dofinasowania ze środków unijnych w kwocie 150 mln zł uległa zmniejszeniu o 61,3% (do 58 mln zł), a poziom ich wykorzystania na 11 kwietnia 2013 r. wynosił tylko 3,1% obecnego planu (1,8 mln zł). Możliwość wykorzystania pozostałych pieniędzy, zgodnie z postanowieniami porozumienia o dofinansowanie, upływa 31 grudnia 2013 r., a zatem istnieje wysokie ryzyko niespożytkowania znacznej części środków.

Pomimo wdrożenia SWD – jako podstawowego narzędzia pracy jednostek organizacyjnych Policji – nie został dotychczas opracowany formalny system szkoleń użytkowników tej aplikacji. Prowadzono je kaskadowo, co nie zapewniło kompleksowej wiedzy i było jedną z podstawowych przyczyn negatywnych ocen tego nowego narzędzia teleinformatycznego.

Z przeprowadzonych w skontrolowanych jednostkach anonimowych ankiet użytkowników końcowych aplikacji SWD[24] wynika, że:

- 79% (366 spośród 461 ankietowanych) uznało, że wprowadzenie SWD nie przyczyniło się do usprawnienia pracy i podniesienia jej wydajności;
- 46% (210 spośród 461) wskazało, że poziom i liczba szkoleń nie była wystarczająca do obsługi systemu;
- 77% wskazało, że wdrożenie SWD nie spowodowało zmniejszenia ilości doku-

[24] Badanie opinii użytkowników końcowych SWD zostało przeprowadzone przez inspektorów NIK na podstawie anonimowych ankiet przekazanych użytkownikom tego narzędzia, tj. funkcjonariuszom i pracownikom korzystającym z SWD, administratorom merytorycznym i technicznym aplikacji oraz przełożonym funkcjonariuszy wykonujących czynności służbowe z wykorzystaniem tego systemu. Z łącznej liczby 1145 użytkowników końcowych SWD w jednostkach objętych kontrolą, ankietami objęto 461 osób, tj. 40% tej grupy.

Ustawa o kontroli NIK

mentacji sporządzanej w formie papierowej;
• 55% oceniło, że ilość i jakość sprzętu komputerowego w ich jednostkach organizacyjnych nie jest wystarczająca do obsługi SWD;
• 31% jednoznacznie oceniło SWD jako zły system, 52% jako system średni, 11% jako dobry, a 5% nie wyraziło opinii w tej kwestii.

W ankietach funkcjonariusze korzystający z SWD akcentowali, że wykorzystywane wcześniej systemy ewidencjonowania zgłoszeń i zdarzeń były prostsze w obsłudze i bardziej przyjazne dla użytkownika. Zgłaszali również następujące problemy związane z jego funkcjonowaniem: częste zawieszanie się i niestabilność, skomplikowana obsługa i wyposażenie w wiele niepotrzebnych funkcji, nieprzyjazna dla użytkownika szata graficzna (małe czcionki i jaskrawa kolorystyka), nieczytelność informacji o zdarzeniach, wyświetlanie wielu zbędnych i dekoncentrujących dyżurnego komunikatów.

Podsumowanie

Badania kontrolne potwierdziły prawidłowość identyfikacji ryzyka związanego z wdrażaniem projektów teleinformatycznych, przeprowadzonej w trakcie analizy przedkontrolnej.

Znamiennym przykładem jest projekt e-posterunku, w realizacji którego zmaterializowały się wszystkie przewidywane obszary ryzyka, co bezpośrednio wpłynęło na niepowodzenie tego przedsięwzięcia teleinformatycznego. System bowiem został zbudowany bez przygotowania planistycznego i właściwego nadzoru ze strony kierownictwa Policji oraz nie został dostosowany do faktycznych potrzeb użytkowników końcowych. W trakcie kontroli NIK jego eksploatacja została wstrzymana, a z przedłożonej kontrolującym dokumentacji i wyjaśnień wynika jednoznacznie, że Policja nie jest zorientowana w możliwościach wykorzystania e-posterunku w praktyce i rozważa różne scenariusze, obejmujące zarówno całkowitą rezygnację z tego narzędzia, jego samodzielną modyfikację, jak i zlecenie budowy od nowa podmiotowi zewnętrznemu. Ewentualne decyzje w tym zakresie determinuje również fakt sfinansowania systemu ze środków Unii Europejskiej, co zmusza do uwzględnienia zagrożenia zwrotem otrzymanego dofinansowania.

W odniesieniu do projektu budowy Systemu Wspomagania Dowodzenia należy zwrócić szczególną uwagę na negatywny wpływ ryzyka związanego z nierzetelnym planowaniem i przygotowaniem całego przedsięwzięcia, co skutkowało utratą dużej części dofinansowania przyznanego ze środków unijnych.

PAWEŁ GIBUŁA,
doradca ekonomiczny w Departamencie Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK

Rehabilitacja zawodowa osób niepełnosprawnych

Funkcjonowanie warsztatów terapii zajęciowej

JAN KOŁTUN
JOANNA KOZAK

Najwyższa Izba Kontroli oceniła działalność wybranych warsztatów terapii zajęciowej niepełnosprawnych z terenu województwa wielkopolskiego. Sprawdziła także rzetelność nadzoru powiatowych centrów pomocy rodzinie nad działalnością warsztatów, gdzie wykryła szereg nieprawidłowości, na które nie zwrócili uwagi pracownicy centrów. Wyniki kontroli wykazały, że uczestnikom terapii stworzono warunki sprzyjające rehabilitacji zawodowej i społecznej, jednak efektywność rehabilitacji prowadzonej w skontrolowanych warsztatach okazała się bardzo niska.

Wprowadzenie

Sprawy dotyczące osób niepełnosprawnych, a zwłaszcza zakaz ich dyskryminacji, są szeroko uregulowane zarówno w prawie międzynarodowym, jak i krajowym. Organizacja Narodów Zjednoczonych, w Konwencji praw osób niepełnosprawnych z 13 grudnia 2006 r., uznała, że dyskryminacja kogokolwiek ze względu na niepełnosprawność jest pogwałceniem przyrodzonej godności i wartości osoby ludzkiej. Celem Konwencji – ratyfikowanej przez Polskę[1] – jest popieranie, ochrona i zapewnienie pełnego i równego korzystania ze wszystkich praw człowieka i wolności przez wszystkie osoby niepełnosprawne, na równi ze wszystkimi obywatelami.

Zgodnie z art. 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, zakazana jest wszelka dyskryminacja, między innymi ze względu na niepełnosprawność. W uchwale z 1 sierpnia 1997 r. – Karta praw osób niepełnosprawnych, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uznał, że osoby niepełnosprawne – czyli osoby, których sprawność fizyczna, psychiczna lub umysłowa trwale lub okresowo utrudnia, ogranicza lub uniemożliwia życie codzienne, naukę i pracę oraz pełnienie ról

[1] DzU z 2012 r., poz. 882.

społecznych – zgodnie z normami prawnymi i zwyczajowymi, mają prawo do niezależnego, samodzielnego i efektywnego życia oraz nie mogą podlegać dyskryminacji. Szczegółowo zagadnienia te uregulowane są między innymi w ustawach: o systemie oświaty, o szkolnictwie wyższym, o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, Kodeksie pracy, Prawie budowlanym.

W Polsce, według ostatniego narodowego spisu powszechnego, jest ponad 3 mln osób mających aktualne orzeczenie o niepełnosprawności lub ustalające jej stopień. Jest to zatem znacząca część społeczeństwa, dlatego też jej problemami żywotnie zainteresowana jest Najwyższa Izba Kontroli. W ostatnich latach NIK skontrolowała między innymi dostosowanie organizacji wyborów do Sejmu RP i Senatu RP do potrzeb wyborców niepełnosprawnych[2], realizację programów wspierających wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych[3] oraz zatrudnianie osób niepełnosprawnych w administracji publicznej[4], działalność turnusów rehabilitacyjnych[5], kształcenie uczniów niepełnosprawnych[6].

Sposobnością do zaprezentowania wyników badania Najwyższej Izby Kontroli dotyczących spraw osób niepełnosprawnych była konferencja (w grudniu 2012 r.) z okazji Międzynarodowego Dnia Osób Niepełnosprawnych. Zorganizowało ją miasto Poznań, a uczestnikami byli między innymi pełnomocnik rządu ds. równego traktowania, reprezentant Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, przedstawiciele środowiska naukowego, a także organizacji zrzeszających osoby niepełnosprawne. Warto wspomnieć, że miasto Poznań wydało także „Poznański poradnik antydyskryminacyjny dla osób niepełnosprawnych i ich rodzin". Publikacja ta w bardzo przystępnej formie pokazuje rodzaje i przykłady dyskryminacji osób niepełnosprawnych, instytucje przeciwdziałające temu zjawisku, ważniejsze akty prawne i pomocne strony internetowe, informuje też gdzie i jak można szukać pomocy.

Niepełnosprawność to długotrwały stan występowania ograniczeń w funkcjonowaniu człowieka, przejawiający się obniżeniem sprawności fizycznej, psychicznej lub umysłowej. Jest jednym z ważniejszych problemów współczesnego świata. Zarówno instytucje, jak i środowiska sprzyjające osobom niepełnosprawnym podejmują działania mające na celu ograniczenie negatywnych skutków dysfunkcji oraz jak największe usamodzielnienie dotkniętych nią ludzi, którzy często są całkowicie zależni od otoczenia. Bardzo ważną rolę w rehabilitacji społecznej i zawodowej odgrywają warsztaty terapii zajęciowej. Najwyższa Izba Kontroli badała działalność siedmiu pod-

[2] Kontrola nr D/11/501 pt. *Dostosowanie organizacji wyborów do Sejmu RP i Senatu RP, zarządzonych na dzień 9 października 2011 r., do obsługi wyborców niepełnosprawnych*.
[3] Kontrola nr P/10/096 pt. *Realizacja programów wspierających wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych*.
[4] Kontrola nr P/09/095 pt. *Zatrudnianie osób niepełnosprawnych w administracji publicznej*.
[5] Kontrola nr P/11/126 pt. *Organizacja i finansowanie turnusów rehabilitacyjnych w woj. kujawsko-pomorskim*.
[6] Kontrola nr P/12/057 pt. *Kształcenie uczniów z niepełnosprawnościami o specjalnych potrzebach edukacyjnych*.

miotów prowadzących takie warsztaty w latach 2010–2012[7] w województwie wielkopolskim.

Organizacja warsztatów terapii zajęciowej

Warsztaty są placówkami wyodrębnionymi organizacyjnie i finansowo, stwarzającymi osobom niepełnosprawnym, niezdolnym do podjęcia pracy, możliwość rehabilitacji społecznej i zawodowej w zakresie pozyskania lub przywracania umiejętności niezbędnych do podjęcia zatrudnienia. Zaczęły powstawać w 1991 r. W województwie wielkopolskim w latach 2010–2011 funkcjonowało ich 78. Koszty utworzenia i działalności tych placówek pokrywane są ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), współfinansują je również inne podmioty, w tym zwłaszcza samorządy lokalne. Jednostki prowadzące warsztaty otrzymały na ich dofinansowanie w każdym z lat 2010–2011 ponad 42 mln zł, w tym środki z PFRON wyniosły 37,7 mln zł w 2010 r. i blisko 38 mln zł w 2011 r. Podobna była wielkość dotacji w 2012 r. Terapię zajęciową mogą organizować podmioty, które zawarły z właściwym powiatem umowę o dofinansowanie utworzenia i działalności warsztatu. Najczęściej są to fundacje lub stowarzyszenia, czasem także jednostki samorządu terytorialnego. W województwie wielkopolskim, w latach 2010 i 2011 w zajęciach uczestniczyło w każdym roku 2556 osób, podobnie było w 2012 r.

Warsztat terapii zajęciowej jest placówką pobytu dziennego, w której osoby niepełnosprawne przebywają nie dłużej niż 7 godzin dziennie (35 godzin tygodniowo). Zajęcia prowadzone są zgodnie z indywidualnym programem, przygotowywanym dla każdego uczestnika przez radę programową. Do zadań rady należy też ocena realizacji indywidualnego programu rehabilitacji danego uczestnika, która jest podstawą do zajęcia stanowiska w kwestii czynionych przez niego postępów. Przy ocenie rada wypowiada się w kwestii zasadności podjęcia przez daną osobę zatrudnienia i kontynuowania rehabilitacji zawodowej w warunkach pracy chronionej lub na przystosowanym stanowisku pracy bądź wskazuje na potrzebę skierowania do ośrodka wsparcia – ze względu na brak postępów w terapii i złe rokowania co do możliwości podjęcia zatrudnienia – oraz kontynuowanie zajęć w warunkach pracy chronionej lub na rynku pracy po odbyciu dalszej rehabilitacji w warsztacie. Rada programowa może również uzasadnić przedłużenie uczestnictwa w terapii, biorąc pod uwagę pozytywne rokowania co do przyszłych postępów, umożliwiających podjęcie zatrudnienia i kontynuowanie rehabilitacji zawodowej w warunkach pracy chronionej lub na rynku pracy, okresowy brak możliwości podjęcia zatrudnienia czy też skierowania do ośrodka wsparcia.

[7] Kontrola nr P/12/162 pt. *Działalność i finansowanie warsztatów terapii zajęciowej w województwie wielkopolskim*.

Kwalifikowanie kandydatów do uczestnictwa w warsztatach

Uczestnikami wszystkich skontrolowanych warsztatów terapii zajęciowej były osoby posiadające orzeczenie o zakwalifikowaniu przez organy orzekające do jednego z trzech stopni niepełnosprawności[8]. Orzeczenia o niepełnosprawności (dla osób, które nie ukończyły 16 roku życia) lub o stopniu niepełnosprawności (dla osób, które ukończyły 16 rok życia) wydają powiatowe i wojewódzkie zespoły orzekające[9]. Powinny być w nich także zawarte wskazania dotyczące uczestnictwa w terapii zajęciowej. Przy ocenie konieczności korzystania przez osobę zainteresowaną z terapii – przez co rozumie się rehabilitację w warsztacie terapii zajęciowej – bierze się pod uwagę, czy upośledzenie organizmu uniemożliwia podjęcie zatrudnienia, z tym że w przypadku osób upośledzonych umysłowo i psychicznie chorych przyjmuje się, że taki stan odpowiada orzeczeniu o co najmniej umiarkowanym stopniu niepełnosprawności[10].

Podstawą zakwalifikowania kandydata do rehabilitacji w warsztacie, zgodnie z § 2 rozporządzenia w sprawie warsztatów terapii zajęciowej, jest powyższe orzeczenie. W dniu przyjęcia aktualne orzeczenie o stopniu niepełnosprawności ze wskazaniem uczestnictwa w terapii zajęciowej miały wszystkie osoby skierowane do 4 warsztatów, natomiast nie posiadało go łącznie 8 osób w 3 warsztatach; ostatecznie jednak uzyskały one właściwe orzeczenie. W latach 2010–2012 (do 31 marca) uczestnikami 5 warsztatów pozostawały łącznie 24 osoby, które przez okres od 4 dni do 4 miesięcy nie miały aktualnego orzeczenia. W czasie przeprowadzania kontroli przez NIK wszyscy uczestnicy uzyskali ten dokument, ze wskazaniem konieczności uczestnictwa w terapii zajęciowej. Na brak ciągłości ważności orzeczeń, poza zaniedbaniem ze strony samego uczestnika, jego rodziny lub opiekunów (7 przypadków), wpływała procedura ubiegania się o nie. Osoba zainteresowana, posiadająca orzeczenie o niepełnosprawności lub określające jej stopień, wydane na czas określony, może wystąpić z wnioskiem o ponowne ustalenie, jednak nie wcześniej niż 30 dni przed upływem ważności dotychczasowego orzeczenia. Ten okres może być niewystarczający do uzyskania kolejnego orzeczenia, niezbędnego do kontynuacji rehabilitacji w warsztacie terapii zajęciowej. Potwierdziły to ustalenia kontroli – 17 (spośród 24) uczestników z wnioskiem o ponowne wydanie orzeczenia wystąpiło przed upływem ważności posiadanego orzeczenia (w terminie od 1 do 47 dni). Tylko w 3 przypadkach zespoły orzekające wydały następne orzeczenie w terminie do 30 dni od złożenia wniosku, w pozostałych 14 sprawach od złożenia wnio-

[8] Art. 1 ustawy z 27.08.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (DzU z 2011 r., nr 127, poz. 721 ze zm.).

[9] § 2 pkt 1 i pkt 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z 15.07.2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności (DzU nr 139, poz. 1328 ze zm.).

[10] § 5 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności.

sku do wydania ponownego orzeczenia upływało od 36 do 83 dni.

Przygotowanie podopiecznych do samodzielności i podjęcia pracy

Skontrolowane warsztaty terapii zajęciowej dawały swoim uczestnikom możliwość rehabilitacji społecznej i zawodowej, jednak ich działalność nie przyniosła oczekiwanych efektów, bowiem niewiele osób opuściło warsztaty, aby podjąć zatrudnienie lub naukę. Pierwotnie placówki te tworzone były dla osób niepełnosprawnych całkowicie niezdolnych do pracy zarobkowej, dla których miały być formą rehabilitacji społecznej. Odmiennie zatem niż obecnie, nie zakładano, że warsztaty będą miejscami, w których prowadzona będzie rehabilitacja zawodowa. W skontrolowanych warsztatach dominowały nadal pracownie przygotowujące do aktywności życiowej i społecznej. Treningi skupiały się na wyrabianiu zaradności życiowej, podstawowych zdolności komunikacji społecznej, umiejętności kulinarnych, a także na dbaniu o wygląd zewnętrzny i higienę osobistą. Tymczasem, według obowiązującej ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, celem działalności warsztatów jest stworzenie osobom niepełnosprawnym niezdolnym do podjęcia pracy możliwości rehabilitacji społecznej i zawodowej w zakresie pozyskania lub przywracania umiejętności niezbędnych do podjęcia zatrudnienia. W obecnym brzmieniu ustawy, głównym celem warsztatów jest rehabilitacja zawodowa. Rehabilitacja społeczna ma jedynie na celu umożliwienie osobom niepełnosprawnym uczestnictwa w życiu społecznym, w zakresie przydatnym do podjęcia zatrudnienia.

Indywidualne programy rehabilitacji dla uczestników warsztatów opracowały rady programowe 5 warsztatów, w 2 placówkach w ogóle ich nie przygotowano, zaś kompletne programy przedstawiła jedynie rada jednego warsztatu. Programy opracowane przez pozostałe rady były niekompletne. Jako przyczynę niekompletności indywidualnych programów rehabilitacji kierownicy warsztatów terapii zajęciowej wskazywali przeoczenie, trudności w opracowaniu niektórych elementów ze względu na stan zdrowia i możliwości uczestników, a także wzorowanie się na wcześniejszej – również niekompletnej – dokumentacji.

Rady programowe warsztatów zobowiązane są ponadto do przedstawienia opinii w kwestii osiągniętych przez uczestników postępów w rehabilitacji – na podstawie okresowych oraz kompleksowych ocen realizacji indywidualnych programów rehabilitacji (art. 10a ust. 5 ustawy o rehabilitacji). Z obowiązku tego wywiązały się rady 5 warsztatów. Rada jednego, pomimo przeprowadzenia oceny postępów, nie zajęła ostatecznego stanowiska. Według wyjaśnień kierownika, przyczyną było to, że uczestnicy warsztatu to osoby w większości ze znacznym stopniem niepełnosprawności, ich rehabilitacja to bardzo długotrwały proces, a na terenie powiatu nie ma ośrodka wsparcia, do którego osoby te należałoby skierować. Z obowiązku kompleksowej oceny realizacji indywidualnego programu rehabilitacji uczestników nie wywiązała się rada programowa innego warsztatu; tym samym, nie przedstawiła swego stanowi-

Ustalenia kontroli NIK

ska w odniesieniu do osiągniętych przez podopiecznych postępów w rehabilitacji.

Ustalenia kontroli NIK wykazały, że efektywność procesu rehabilitacji zawodowej mierzona liczbą osób, które odeszły z warsztatu w związku ze znalezieniem zatrudnienia lub podjęcia nauki, jest znikoma. Z objętych kontrolą 7 warsztatów terapii zajęciowej odeszło w latach 2010–2012 (do 31 marca) łącznie 44 uczestników, czyli jedynie 14% ich ogólnej liczby (łączna liczba uczestników w tym czasie wyniosła odpowiednio 296, 295 i 299 osób). Tylko 8 osób opuściło warsztaty, aby podjąć zatrudnienie lub naukę. Pozostałe 36 osób (12% łącznej liczby uczestników) odeszło z powodu: przejścia do innego warsztatu terapii zajęciowej (5 osób), braku postępów w rehabilitacji (6 osób), przejścia do domu pomocy społecznej lub środowiskowego domu samopomocy (5 osób), pogorszenia stanu zdrowia (6 osób), śmierci (2 osoby), niewłaściwego zachowania lub braku dyscypliny (7 osób), decyzji o zakończeniu rehabilitacji – podjętej przez rodziców, opiekunów prawnych lub samych uczestników (5 osób).

Na tak niski odsetek (niespełna 3%) uczestników, których rehabilitacja w warsztacie skutkowała znalezieniem zatrudnienia, niewątpliwie wpłynęła sytuacja na rynku pracy oraz obawy pracodawców przed zatrudnianiem osób niepełnosprawnych. Nie można jednak pominąć kwestii zdrowia, które bardzo ogranicza, a czasem wręcz uniemożliwia podjęcie pracy zarobkowej. Na przykład, w jednym z warsztatów w 2010 r. aktywizacją zawodową objęto tylko 2 spośród 35 uczestników, a w latach 2011–2012 (do 31 marca) tej formie terapii nie poddano nikogo. Powodem był znaczny stopień i rodzaj niepełnosprawności tych osób, a z uwagi na bardzo ograniczoną możliwość samodzielnej egzystencji oraz wskazania do stałej lub długotrwałej opieki (pomocy) innych osób, oferta działań rewalidacyjnych i rehabilitacyjnych w warsztatach jest mocno zawężona. Planując oddziaływania rewalidacyjne i rehabilitacyjne, warsztat musi uwzględniać te ograniczenia. Jak wskazywali sami kierownicy warsztatów, szczególnie trudno jest dobrać adekwatne metody stymulacji do aktywizacji zawodowej osób ze sprzężonymi niepełnosprawnościami – umysłową i ruchową. Uczestnicy warsztatów to w większości osoby z upośledzeniem umysłowym, znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, bardzo często obarczeni towarzyszącymi niepełnosprawnościami, wymagający stałej lub czasowej pomocy innych osób.

Wszyscy uczestnicy skontrolowanych warsztatów posiadali orzeczenie o stopniu niepełnosprawności, w którym zespół orzekający wskazał na zasadność uczestnictwa w terapii zajęciowej. Stan zdrowia części tych osób nie pozwalał jednak na udział w zajęciach, a szczególnie w rehabilitacji zawodowej. Na przykład, indywidualne programy rehabilitacji 23 uczestników jednego z warsztatów nie wskazywały na potrzebę nabywania sprawności i umiejętności zawodowych, umożliwiających udział w szkoleniu zawodowym bądź podjęcie pracy. Ze względu na stan zdrowia, osoby te wymagały zwłaszcza rehabilitacji społecznej, bez której nie jest możliwa rehabilitacja zawodowa, a spowolnione efekty rehabilitacji społecznej znacznie utrudniały rozpoczęcie terapii zawodowej.

Problem kierowania do warsztatów osób niepełnosprawnych, których stan zdrowia nie pozwala na udział w rehabilitacji, nabiera szczególnego znaczenia ze względu na brak możliwości skreślenia przez warsztat z listy uczestników tych osób, które nie poczyniły postępów w rehabilitacji. Decyzję o pozostaniu w warsztacie, nawet mimo braku jakichkolwiek postępów, albo o odejściu z warsztatu, pozostawiono bowiem samym uczestnikom lub ich rodzinom albo opiekunom. Skutkuje to nie tylko niskim poziomem efektywności procesu rehabilitacji zawodowej, lecz także znacznie wydłuża czas pobytu w warsztacie, a tym samym uniemożliwia przyjęcie innych oczekujących. Jak wynika z badań kontrolnych, rada programowa jednego ze skontrolowanych warsztatów, dokonując kompleksowej oceny realizacji indywidualnych programów rehabilitacji, w przypadku 8 uczestników uznała proces rehabilitacji za zakończony ze względu na brak rokowań co do możliwości podjęcia jakiejkolwiek pracy na wolnym rynku bądź na rynku pracy chronionej czy w zakładzie aktywności zawodowej. Jednocześnie rada zdecydowała o przedłużeniu uczestnictwa tych osób w warsztacie o jeden rok. Czas ten pozostawiono rodzinom i opiekunom na podjęcie decyzji o przeniesieniu podopiecznych z warsztatu do środowiskowego domu samopomocy. Pobyt tych osób w warsztacie (liczony od roku przyjęcia do 2011 r.) wynosił od 6 do 17 lat, przy czym powyżej 10 lat przebywało tam aż 6 uczestników. Ostatecznie, żadna ze wspomnianych 8 osób nie odeszła z warsztatu i nadal (tj. do zakończenia czynności kontrolnych NIK) uczęszczała na terapię.

Ustalenia kontroli zwracają uwagę na jeszcze jeden dość istotny problem – brak jednoznacznych kryteriów oceny postępów poczynionych przez uczestników warsztatów. Rozporządzenie w sprawie warsztatów terapii zajęciowej (§ 14 ust. 3) stanowi, że kompleksowej oceny realizacji indywidualnego programu rehabilitacji dokonuje się na podstawie oceny stopnia zdolności do samodzielnego wykonywania czynności życia codziennego, umiejętności interpersonalnych, w tym komunikowania się oraz współżycia w grupie, a także stopnia opanowania umiejętności niezbędnych do podjęcia zatrudnienia, z uwzględnieniem sprawności psychofizycznej, stopnia dojrzałości społecznej i zawodowej oraz sfery emocjonalno-motywacyjnej. Nie określono jednak wyznaczników gwarantujących jednorodność ocen umiejętności i zdolności. To z kolei może prowadzić do formułowania – w odniesieniu do identycznego czy zbliżonego stanu dysfunkcji – odmiennych ocen, a tym samym różnych stanowisk co do dalszej rehabilitacji i losów uczestników warsztatów.

Do warsztatów uczęszczały osoby w różnym wieku. Najstarsza z nich w kwietniu 2012 r. ukończyła 65 lat, a w warsztacie przebywała od blisko 18 lat. Tak długi okres rehabilitacji zawodowej i społecznej nie przyniósł jednak efektu w postaci zdobycia zatrudnienia lub zajęcia zarobkowego. Inny warsztat prowadził terapię osoby, która w roku przyjęcia ukończyła 50 lat, ale pomimo trwającej ponad 6 lat rehabilitacji, nie udało się jej dotychczas podjąć żadnego zajęcia zarobkowego.

Spośród 167 uczestników 4 warsztatów blisko 90% posiadało w orzeczeniach o stopniu niepełnosprawności wskazania do korzystania z systemu środowiskowego

wsparcia w samodzielnej egzystencji oraz do konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby, w związku ze znacznie ograniczoną samodzielnością. Korzystanie z systemu środowiskowego wsparcia zespoły orzekające zaleciły 34 osobom (20,4%). Konieczność stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji wskazano w przypadku aż 81 osób (48,5%), a stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną samodzielnością częściowo wymagało 9 osób (5,4%).

Ochrona danych osobowych uczestników warsztatów

Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła również stosowanie się jednostek prowadzących warsztaty terapii zajęciowej do zasad postępowania przy przetwarzaniu danych osobowych ich uczestników. Badania wykazały, że żaden z warsztatów nie zapewnił ochrony danych, a dostęp do nich miały osoby nieupoważnione. Informacje o stanie zdrowia są danymi szczególnie chronionymi (tzw. wrażliwymi), a ich przetwarzanie jest zabronione[11]. Na administratorów danych „wrażliwych" ustawa o ochronie danych osobowych nakłada bardziej rygorystyczne obowiązki, niż na administratorów danych „zwykłych". Niedopuszczalne było zatem przekazywanie – przez jednostki prowadzące 3 skontrolowane warsztaty – powiatowym centrom pomocy rodzinie, wraz z rocznymi sprawozdaniami z działalności warsztatów terapii zajęciowej, informacji o stanie zdrowia poszczególnych uczestników terapii. Dostęp do danych osobowych podopiecznych, w tym do informacji o stanie ich zdrowia, miały zatrudnione w warsztatach osoby, którym administratorzy nie nadali wymaganych ustawą upoważnień. W efekcie kontroli NIK podjęto działania zmierzające do doprowadzenia do zgodności z obowiązującymi przepisami zabezpieczenia danych osobowych uczestników warsztatów.

Koszty funkcjonowania warsztatów

Koszty utworzenia, działalności i wynikające ze zwiększenia liczby uczestników warsztatów są współfinansowane ze środków PFRON, samorządu powiatowego oraz innych źródeł. Zasada współfinansowania oznacza solidarne ponoszenie tych kosztów przez Fundusz oraz jednostki samorządu terytorialnego szczebla powiatowego. Maksymalne wsparcie przez PFRON wynosi od 2008 r. 90%, zaś udział środków samorządu powiatowego co najmniej 10%, może być on jednak zmniejszony pod warunkiem znalezienia innych źródeł finansowania. Umowę określającą warunki i wysokość dofinansowania kosztów utworzenia i działalności warsztatu z pieniędzy Funduszu jednostka zamierzająca utworzyć warsztat zawiera z powiatem.

Środki 6 samorządów powiatowych przekazane na dofinansowanie działalno-

[11] Art. 27 ustawy z 29.08.1997 r. o ochronie danych osobowych (DzU z 2002 r., nr 101, poz. 926 ze zm.).

ści warsztatów odpowiadały minimalnemu limitowi ustalonemu w art. 10b ust. 2 ustawy o rehabilitacji i wynosiły od 10% do 15% kosztów działalności skontrolowanych warsztatów. Jedynie dotacje pochodzące z jednego powiatu były mniejsze: 9,2% w 2010 r., 9,6% w 2011 r. i 9,3% w I kwartale 2012 r. Łączna kwota środków Funduszu oraz właściwego powiatu przeznaczona na dofinansowanie uczestnictwa w warsztacie jednej osoby wynosiła: w 2010 r. od 16 170 zł do 17 407,06 zł, w 2011 r. od 16 440 zł do 17 407 zł, w 2012 r. od 14 796 zł do 15 622 zł.

Poza wsparciem z Funduszu oraz z powiatu, jednostki prowadzące warsztaty terapii zajęciowej uzyskiwały przychody ze sprzedaży produktów i usług wykonanych przez uczestników warsztatów w ramach realizowanego programu terapii. Działalność warsztatów ma charakter niezarobkowy, a dochód z powyższej sprzedaży przeznacza się – zgodnie z § 10 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warsztatów terapii zajęciowej – na pokrycie wydatków związanych z integracją społeczną uczestników. W latach 2010–2012 (do 31 marca) jednostki prowadzące 7 skontrolowanych warsztatów uzyskały przychód ze sprzedaży towarów i usług wykonanych w ramach programu terapii, w łącznej wysokości 128,7 tys. zł (48,1 tys. zł w 2010 r., 63,59 tys. zł w 2011 r. i 17,02 tys. zł w I kwartale 2012 r.). Pieniądze te, zgodnie z dyspozycją wymienionego rozporządzenia, w całości przeznaczono na finansowanie integracji społecznej podopiecznych. Wielkość przychodu uzyskanego z tego tytułu uzależniona była zarówno od aktywności zatrudnionej w warsztatach kadry, jak i od samych uczestników oraz ich zmotywowania do działania.

Bogata oferta towarów i usług wytworzonych w ramach terapii jest dowodem na to, że osoby te potrafią, w odpowiednio zorganizowanych warunkach, wyrabiać produkty, które znajdują nabywców. Dodatkowym bodźcem i zachętą dla uczestników warsztatów jest materialny wymiar ich pracy w postaci konkretnych przychodów. Pieniądze uzyskane za wykonanie pracy mogą być czynnikiem, który zachęca do jeszcze większej aktywności.

Nadzór PCPR nad działalnością warsztatów terapii zajęciowej

Powiatowe centra pomocy rodzinie (PCPR) powinny przeprowadzać – co najmniej raz w roku – kontrolę funkcjonowania warsztatów terapii zajęciowej. Ocenie podlegają zwłaszcza: prawidłowość kwalifikowania kandydatów do uczestniczenia w warsztacie, ważność posiadanych przez te osoby orzeczeń oraz treść zawartych w nich wskazań, prawidłowość zatrudniania i kwalifikacji kadry, a także zgodność postanowień umowy ze stanem faktycznym. Z obowiązku corocznej kontroli wywiązało się 5 spośród 7 skontrolowanych PCPR. Nadzór powiatowych centrów nad działalnością 6 warsztatów był jednak nieskuteczny, a przeprowadzone przez nie kontrole – nieefektywne. Świadczy o tym wiele nieprawidłowości ujawnionych w warsztatach przez kontrolę NIK, na które uwagi nie zwrócili pracownicy centrów.

Wszystkie skontrolowane PCPR corocznie oceniały działalność nadzorowanych warsztatów. Podstawą oceny, zgodnie z § 21 ust. 3 rozporządzenia w sprawie warsztatów terapii zajęciowej, były składane przez jednostki prowadzące warsztaty roczne sprawozdania z działalności rehabilitacyjnej i wykorzystania środków

Ustalenia kontroli NIK

finansowych. Część sprawozdań była jednak niekompletna, a pracownicy centrów nie podjęli żadnych starań o uzyskanie pełnych danych. Brakowało między innymi informacji o liczbie uczestników, którzy poczynili postępy w zaradności osobistej i samodzielności oraz w rehabilitacji społecznej i zawodowej.

Podsumowanie

Ustalenia kontroli pozwalają na stwierdzenie, że badane warsztaty terapii zajęciowej są podmiotami odpowiednio zorganizowanymi i przygotowanymi do prowadzenia rehabilitacji zawodowej i społecznej. Osobom niepełnosprawnym stworzono tam warunki do rozwijania umiejętności życia codziennego oraz przygotowania się do funkcjonowania w środowisku społecznym. Jednocześnie trzeba zwrócić uwagę, że dominującą rolę w rehabilitacji uczestników warsztatów nadal odgrywała rehabilitacja społeczna, usprawniająca podstawowe funkcje życiowe i społeczne. Wszędzie prowadzone były wprawdzie terapie i treningi mające przygotowywać do pracy, jednak efektywność rehabilitacji zawodowej mierzona liczbą osób, które odeszły z warsztatów w związku z podjęciem pracy lub nauki, była znikoma. Przeszkodą były tu przede wszystkim ich psychofizyczne możliwości. Uczestnikami warsztatów mogą być jedynie osoby niepełnosprawne w stopniu znacznym lub umiarkowanym, posiadające orzeczenie o niepełnosprawności ze wskazaniem do udziału w terapii zajęciowej. Jednostki prowadzące warsztaty mają obowiązek zakwalifikowania osoby posiadającej takie orzeczenie, nie mają jednak prawa oceniać i decydować, czy osoba ta kwalifikuje się do terapii i czy rzeczywiście może i powinna uczestniczyć w zajęciach. W praktyce bardzo często okazuje się, że stan zdrowia przyjętej osoby nie tylko nie pozwoli na jej zatrudnienie w przyszłości, ale wręcz uniemożliwia prowadzenie rehabilitacji zawodowej. Uzasadnione jest zatem wprowadzenie obowiązkowego okresu próbnego dla potencjalnego uczestnika warsztatu. Byłby to czas na pogłębione sprawdzenie i określenie możliwości psychofizycznych kandydata i jego predyspozycji do podjęcia pracy w przyszłości.

Rady programowe warsztatów powinny być z kolei wyposażone w uprawnienie do podejmowania decyzji o formach dalszej terapii lub też o jej zakończeniu. Po dokonaniu kompleksowej oceny decydowałyby o kontynuowaniu aktywizacji zawodowej w zakładzie aktywności zawodowej, zatrudnieniu z trenerem pracy, pozostaniu w warsztacie lub też – w wypadku osób, które nie rokują dalszego rozwoju – o skierowaniu do ośrodka wsparcia terapeutycznego (np. środowiskowego domu samopomocy). To zagwarantowałoby systematyczny przepływ uczestników i pozwoliło na objęcie rehabilitacją zawodową większej liczby osób niepełnosprawnych.

Rady powinny też mieć możliwość kierowania podopiecznych do właściwych zespołów orzekających, w celu potwierdzenia dalszych wskazań do uczestnictwa w terapii zajęciowej bądź też zdolności do podjęcia pracy. Decydowanie o pozostaniu w warsztacie lub przejściu do innej placówki nie powinno pozostawać w gestii rodziców lub opiekunów prawnych czy też samych uczestników. Aby nie pozbawić

osób odchodzących z warsztatów opieki instytucjonalnej, konieczne jest zapewnienie funkcjonowania niezbędnej liczby zakładów aktywności zawodowej (dla osób mogących podjąć w nich pracę), jak i ośrodków wsparcia dla osób, których proces rehabilitacji zawodowej nie przyniósł oczekiwanych rezultatów.

Dla poprawienia sytuacji finansowej warsztatów zasadne wydaje się umożliwienie przeznaczania dochodów ze sprzedaży produktów i usług wykonywanych przez uczestników w trakcie terapii, na przykład, na doposażenie pracowni terapeutycznych czy zakup niezbędnego wyposażenia lub sprzętu dla warsztatu, a nie jak dotychczas – jedynie na integrację społeczną. W ten sposób środki wypracowane przez osoby niepełnosprawne nie tylko poprawiłyby warunki ich pobytu w warsztacie, ale również mogłyby zintensyfikować oddziaływania terapeutyczne. Ustalenia kontroli dowodzą, że w specjalnie zorganizowanych warunkach pracy uczestnicy warsztatów mogą wytwarzać produkty i usługi znajdujące nabywców na otwartym rynku.

Badania kontrolne potwierdziły, że nadal aktualna jest część niezrealizowanych wniosków, skierowanych do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w związku z ustaleniami kontroli NIK[12] przeprowadzonych w latach ubiegłych (w 2005 i 2010 r.). W dalszym ciągu unormowania wymagają: warunki kwalifikacji pracowników warsztatów terapii zajęciowej i wielkość udziału ich wynagrodzeń w strukturze kosztów działalności warsztatów dofinansowanych ze środków PFRON, zasady wydawania przez powiatowe zespoły orzekające o niepełnosprawności wskazań do uczestnictwa w warsztatach osobom niepełnosprawnym rokującym pomyślne zakończenie procesu rehabilitacji oraz warunki przyjmowania kandydatów w liczbie większej od ustalonej w umowach o dofinansowanie działalności warsztatów. W obszarach tych nadal występują nieprawidłowości, które mogą niekorzystnie wpływać na prowadzenie rehabilitacji i terapii zajęciowej.

Należy wymienić również inne ważne uwagi i wnioski Izby wypływające z kontroli wspomnianych na wstępie. Wyniki badania realizacji programów wspierających wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych wskazywały na konieczność przeprowadzenia analiz rzeczywistych potrzeb takich osób i liczby potencjalnych uczestników warsztatów, poprawy efektywności poszczególnych projektów oraz zwiększenia dyscypliny rozliczania środków publicznych przeznaczonych na ten cel.

Upowszechnienia, z odpowiednim wyprzedzeniem, wymaga sprawa dostosowania organizacji wyborów do Sejmu i Senatu do obsługi wyborców niepełnosprawnych, informacji o uprawnieniach tych wyborców oraz zapewnienia odpo-

[12] Kontrole: nr P/04/139 pt. *Organizacja i finansowanie warsztatów terapii zajęciowej przy udziale środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych* oraz nr P/10/143 *Organizacja i finansowanie warsztatów terapii zajęciowej przy udziale środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w województwie małopolskim*.

Ustalenia kontroli NIK

wiednich środków na przystosowanie lokali wyborczych.

Odnośnie do zatrudnienia osób niepełnosprawnych, konieczne jest zintensyfikowanie współpracy urzędów administracji publicznej z organizacjami reprezentującymi te osoby, w celu upowszechnienia informacji o wolnych miejscach pracy i ich dostępności. Potrzebny jest również lepszy przepływ (z urzędów pracy) informacji o kwalifikacji i wykształceniu osób niepełnosprawnych zarejestrowanych jako bezrobotne lub poszukujące pracy.

Wnioski NIK w sprawie organizacji i finansowania turnusów rehabilitacyjnych dotyczyły głównie: właściwego kwalifikowania osób niepełnosprawnych do uczestnictwa w turnusach, pełnej realizacji celu ustawowego, którym jest rozwijanie umiejętności społecznych osób niepełnosprawnych, zapewnienie właściwej liczebności grup terapeutycznych, organizowanie turnusów wyłącznie w ośrodkach mających stosowne uprawnienia oraz sporządzanie i przechowywanie dokumentacji zgodnie z ustawowymi wymaganiami.

JAN KOŁTUN,
dyrektor
JOANNA KOZAK,
doradca ekonomiczny,
Delegatura NIK w Poznaniu

Nieizolacyjne formy odbywania kary

Praca skazanych na cele społeczne

KRZYSZTOF GOŁĘBIEWSKI

Pozyskanie miejsc pracy dla osób skazanych na karę ograniczenia wolności należy w obecnym systemie prawnym do władz samorządowych. Jednak, jak pokazały wyniki kontroli NIK, sprowadzanie obowiązków gmin jedynie do wyznaczania podmiotów organizujących zajęcia oraz informowania o tym sądów jest rozwiązaniem niewystarczającym. Gminy nie mogą bowiem wpływać ani na rodzaj tych prac, ani nie mają też instrumentów pozwalających na ocenę ich przydatności i efektywności, a zatem społecznej użyteczności.

Wobec braku efektów resocjalizacyjnych kary pozbawienia wolności, w świetle współczesnej nauki prawa karnego coraz większe znaczenie przypisuje się karom alternatywnym. Zalicza się do nich wykonywanie prac na cele społeczne oraz prac społecznie użytecznych[1] przez sprawców przestępstw i wykroczeń o relatywnie niewielkim stopniu społecznej szkodliwości[2].

Zainteresowanie Najwyższej Izby Kontroli tworzeniem warunków do wykonywania prac na cele społeczne w ramach kar nieizolacyjnych podyktowane było potrzebą zbadania, w jaki sposób jednostki samorządu terytorialnego wywiązują się z ustawowego obowiązku wskazywania miejsc, w których mogą być wykonywane te prace, czy są one efektywne, a także, czy wydatki ponoszone na ich sfinansowanie są gospodarne i zgodne z prawem.

Cel i zakres kontroli

Ocenie zostały poddane działania organów gmin oraz podmiotów zobowiązanych do zapewnienia osobom skazanym warunków do wykonywania nieodpłatnej, kontrolowanej pracy na cele społeczne w ramach kary ograniczenia wolności oraz orzekanej w zamian za nieściągalną

[1] W dalszej treści użyto jednego, wspólnego określenia dla prac wykonywanych przez skazanych, tj. „prace na cele społeczne" (z wyjątkiem fragmentów tekstu, w których to rozróżnienie jest niezbędne).

[2] Wyrazem takiego stanowiska było przyjęcie przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 14.12.1990 r. *Wzorcowych reguł Narodów Zjednoczonych dotyczących środków alternatywnych wobec pozbawienia wolności* (rezolucja nr 45/110 – zwana regułami tokijskimi).

grzywnę. Badaniami objęto: wywiązywanie się przez organy gmin z obowiązku wyznaczania podmiotów organizujących prace, tworzenie przez wyznaczone podmioty warunków do wykonywania pracy oraz jej kontrolowanie, a także ponoszenie wydatków na organizowanie pracy skazanych.

Kontrolę przeprowadzono w 16 urzędach gmin (miast) oraz w 20 podmiotach organizujących prace na terenie siedmiu województw: kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, mazowieckiego, podlaskiego, świętokrzyskiego, wielkopolskiego i warmińsko-mazurskiego. Analiza dotyczyła okresu od 1 stycznia 2009 r. do 30 czerwca 2011 r.

Stosowanie kary ograniczenia wolności

Według danych statystycznych za lata 2009–2010, ogłoszonych przez Departament Organizacyjny Ministerstwa Sprawiedliwości, polskie sądy orzekają karę ograniczenia wolności w stosunku do 10-11,5% ogółu skazanych[3]. Widoczne są przy tym znaczne dysproporcje pomiędzy liczbą orzeczeń, jakie zapadają w poszczególnych okręgach sądowych. Na przykład, w 2010 r. odsetek skazanych na karę ograniczenia wolności wyniósł 2,5% w sądach rejonowych okręgu bielskiego, 18,6% w okręgu elbląskim i 32,5% w okręgu słupskim[4]. Wyrażane są poglądy, że kara ta mogłaby być orzekana w Polsce znacznie częściej. Jednostki samorządu terytorialnego nie są jednak zainteresowane pozyskiwaniem nowych miejsc pracy z powodu związanych z tym dodatkowych obowiązków. Zwraca również uwagę sceptycyzm organizatorów prac, którzy często postrzegają osoby skazane jako pracowników niewykwalifikowanych i potencjalnie niezdyscyplinowanych[5].

Organizowanie warunków do odbywania kary ograniczenia wolności sprawia również kłopoty kuratorom sądowym, a efekty tej kary są – w ich ocenie – zdecydowanie niewspółmierne do kosztów i wysiłków zaangażowanych w jej egzekucję. Wyniki badań przeprowadzonych w tej grupie zawodowej wskazują, że większość kuratorów ma trudności z wyegzekwowaniem od skazanych wykonania wyznaczonej im pracy. Wśród innych problemów kuratorzy wymieniają wyznaczanie przez samorządy nieodpowiednich zakładów pracy, a także niedostateczne środki finansowe angażowane w celu wykonania kar[6].

Doświadczenia kuratorów z okręgu słupskiego świadczą o tym, że prawidło-

---

[3] Patrz również K. Postulski: *Zmiany w wykonywaniu kary ograniczenia wolności*, „Probacja" nr 3/2011, s. 118 i n.

[4] *Kara ograniczenia wolności w praktyce orzeczniczej i wykonawczej polskiego wymiaru sprawiedliwości*, materiały z konferencji zorganizowanej w 2011 r. przez Departament Wykonania Orzeczeń i Probacji Ministerstwa Sprawiedliwości. Wynik ten jest porównywalny do standardów stosowanych w krajach zachodnioeuropejskich, w których udział kar związanych z wykonywaniem prac na rzecz dobra ogólnego wynosi nawet do 30% wszystkich orzekanych kar (patrz J. Zagórski: *Orzekanie i wykonywanie kary ograniczenia wolności oraz pracy społecznie użytecznej*, wyd. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2003).

[5] K. Gierszyński - według materiałów z konferencji pn. *Wykonywanie kary ograniczenia wolności w okręgu Sądu Okręgowego w Słupsku*.

[6] M. Jankowski: *Praca na rzecz społeczności (community service) w niektórych krajach*, Warszawa 2010, s. 14.

we wykonywanie kary ograniczenia wolności może przysparzać znaczących korzyści zarówno sądom (mniejsza liczba kar izolacyjnych), jak i samym gminom. W 2010 r. kara ograniczenia wolności stanowiła 38% wszystkich środków wykonywanych przez kuratorów w tym okręgu, podczas gdy średnia krajowa wynosiła 21%. Systematyczny wzrost liczby tej kategorii spraw (z 3086 w 2008 r. do 3983 w 2010 r.) wpłynął na większe zaangażowanie kuratorów we współpracę z samorządami i pozyskiwanie zakładów pracy, w których kara ta mogłaby być odbywana. Przekonaniu sądów, iż jest to kara skuteczna, a przede wszystkim możliwa do wykonania, towarzyszyły działania kuratorów, którzy często – w celu przełamania nieufności samorządowców – wykorzystywali osobiste kontakty z osobami pracującymi w urzędach gmin, szpitalach i innych instytucjach[7].

Wyznaczanie podmiotów organizujących prace

Wprowadzenie od 8 czerwca 2010 r. nowych przepisów, które zniosły obowiązek ponoszenia przez podmioty zatrudniające skazanych kosztów ubezpieczenia, nie wpłynęło w istotny sposób na zwiększenie liczby tych placówek (w latach 2010–2011 liczba organizatorów prac w skontrolowanych gminach wzrosła zaledwie o 10%[8]). Gminy nie korzystały także z możliwości wyznaczania nowych podmiotów z katalogu rozszerzonego o placówki oświatowo-wychowawcze i służby zdrowia, stowarzyszenia oraz inne instytucje lub organizacje użyteczności publicznej.

Piętnaście spośród 16 skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego wywiązało się z obowiązku wyznaczenia podmiotów, w których wykonywane są prace na cele społeczne[9]. Miejsc wykonywania kary ograniczenia wolności – mimo kilkakrotnych próśb ze strony sądu – nie wyznaczył burmistrz miasta Iławy.

W konsekwencji skazani kierowani byli do pracy do dwóch spółek komercyjnych, które – zgodnie z postanowieniami rozporządzeń w sprawie podmiotów, w których jest wykonywana kara ograniczenia wolności – nie mogły być organizatorami prac. Praktyka ta zaakceptowana została przez prezesa Sądu Rejonowego w Iławie, który uznał, że były to jedyne podmioty, w jakich można było wykonywać karę.

Trudności z wyznaczeniem podmiotów dysponujących odpowiednią liczbą miejsc pracy wystąpiły w kilku innych jednostkach samorządu terytorialnego (m.in w Bydgoszczy, Grudziądzu, Ostrowcu Świętokrzyskim, Kaliszu i Białymstoku).

Na przykład, z powodu likwidacji z dniem 30 listopada 2010 r. Zakładu Robót Publicznych w Bydgoszczy – głównego podmiotu zatrudniającego skazanych, pojawiło się ryzyko niewykonywania w 2011 r.

---

[7] Patrz K. Gierszyński *Wykonywanie kary ograniczenia wolności w okręgu Sądu Okręgowego w Słupsku*, op. cit.

[8] Z 50 podmiotów w 2010 r. do 55 w 2011 r.

[9] Wyznaczono 54 jednostki samorządowe. Urząd Gminy w Elblągu i Urząd Miasta w Garwolinie wykonywały jednocześnie zadania związane z zatrudnianiem osób skazanych.

orzekanych kar. Podmioty wskazane przez prezydenta miasta (Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej oraz Zarząd Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy) nie zaspokajały w pełni potrzeb Sądu Rejonowego w Bydgoszczy. Dopiero wyznaczone w I półroczu 2011 r. kolejne cztery podmioty (Schronisko dla Zwierząt; Leśny Park Kultury i Wypoczynku „Myślęcinek" Sp. z o.o.; Spółdzielnia Socjalna „Bydgoszczanka" oraz Bydgoskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o.) zapewniły – wopinii prezesa sądu – odpowiednią liczbę miejsc pracy oraz właściwie wywiązywały się ze swoich zadań.

Na uwagę zasługują dobre praktyki w zakresie współpracy jednostek samorządu terytorialnego z przedstawicielami wymiaru sprawiedliwości. Na przykład, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Lubartowie prowadził – w ramach realizacji „Miejskiej strategii rozwiązywania problemów społecznych" – działalność resocjalizacyjną we współpracy z kuratorami społecznymi i zawodowymi zatrudnionymi w Ośrodku Kuratorskim przy Sądzie Rejonowym w Lubartowie.

Działania resocjalizacyjne podejmował także, w zakresie szeroko pojętej pomocy postpenitencjarnej, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Bydgoszczy. Na pomoc tę składały się takie elementy, jak: aktywizacja społeczna i zawodowa, pomoc prawna, terapeutyczna, psychologiczna czy celowa pomoc materialna.

Tworzenie warunków do wykonywania kary

Przepisy obowiązujące od 8 czerwca 2010 r. nałożyły na podmioty organizujące prace obowiązek przyjmowania skazanych skierowanych przez sądowego kuratora zawodowego[10] oraz niezwłocznego informowania o każdym przypadku niezgłoszenia się do pracy. Podmioty te nie dysponowały jednak instrumentami dyscyplinującymi skazanych. Czas od skierowania skazanego przez sąd lub kuratora do stawienia się w celu odbycia kary[11] wynosił do 14 dni – w 30,5% spraw objętych kontrolą, od 14 do 30 dni – w 15,2% i powyżej 30 dni – w 26,8% spraw. W 36 przypadkach skazani stawili się do pracy po upływie ponad trzech miesięcy od dnia skierowania, zaś 206 skazanych (27,5%) nie zgłosiło się w ogóle.

Większość skontrolowanych podmiotów zatrudniała skazanych niezwłocznie po ich zgłoszeniu się do odbycia kary (czas oczekiwania na podjęcie pracy nie przekraczał 14 dni). Tylko w 50 przypadkach (7% ogółu spraw objętych kontrolą) skazani oczekiwali ponad 30 dni. Na przykład, z powodu braku możliwości zapewnienia pracy (w wyniku przekroczenia miesięcznego limitu osób odbywających karę) w Białołęckim Ośrodku Sportu w Warszawie nie przyjęto w wyznaczonym terminie czterech skazanych (osoby te oczekiwały na rozpoczęcie pracy od 45 do 81 dni). Również z przyczyn leżących po stronie Zakładu Gospodarki

[10] Przed 8.06.2010 r. kierowanie skazanych do pracy należało do kompetencji sądu.
[11] Dane z analizy 749 spraw (od 12 do 47 w każdym z podmiotów objętych kontrolą).

Odpadami Sp. z o.o. w Bartoszycach (brak miejsc) ośmiu skazanych oczekiwało na pracę od 33 do 72 dni.

Organizowanie i kontrolowanie pracy skazanych

Trzynaście (tj. 65%) podmiotów organizujących prace skazanych wyznaczyło osoby odpowiedzialne za nadzorowanie i kontrolowanie tych prac oraz współdziałanie z kuratorską służbą sądową. Pozostałych siedem[12], w wyniku zaniedbań lub niedostatecznej wiedzy, nie dopełniło tego obowiązku lub wyznaczyło osoby nadzorujące w sposób niezgodny z przepisami.

Dziewięć podmiotów nie prowadziło wymaganej dokumentacji w postaci harmonogramu pracy skazanych, a sześć również nie ewidencjonowało tych prac bądź czyniło to nierzetelnie. Harmonogramów nie sporządzono między innymi w Zakładzie Usług Komunalnych w Bartoszycach, Miejskim Zakładzie Komunikacji Sp. z o.o. w Grudziądzu oraz Zakładzie Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Stęszewie.

Wśród przyczyn braku harmonogramów i trudności w ich opracowywaniu kierownicy tych placówek wymieniali niezdyscyplinowanie skazanych, nieregularne odbywanie kar, konieczność kierowania skazanych do prac wcześniej nieprzewidzianych.

Cztery podmioty[13] nie sporządziły niektórych wymaganych informacji o przebiegu pracy skazanych (dotyczących np. rodzaju prac i ich efektywności, liczby przepracowanych godzin) lub przekazywały je sądowemu kuratorowi zawodowemu z opóźnieniem w stosunku do terminów określonych w przepisach regulujących tryb wykonywania kary ograniczenia wolności.

Organizatorzy prac na ogół nisko oceniali ich efektywność. Wyraźne niezadowolenie wyraziło 65%, to jest 13 spośród 20 skontrolowanych podmiotów. Dla większości z nich skazani stanowili głównie dodatkowe obciążenie organizacyjne i finansowe. Jedynie pięć podmiotów dobrze oceniło ich pracę, zwracając uwagę na sumienność i zaangażowanie. Kierownicy zakładów pracy podkreślali również, że zatrudnienie osób skazanych przyniosło wymierne korzyści w postaci obniżenia kosztów działalności i efektywnej realizacji zadań. Niektórym organizatorom skazani dali się poznać jako pełnowartościowi pracownicy (Zakład Gospodarki Odpadami Sp. z o.o. w Bartoszycach zaplanował zatrudnienie dwóch osób, które najlepiej wykonywały wyznaczone obowiązki). Pozytywnie oceniono również pracę skazanych w Domu Pomocy Społecznej „Kalina" w Lublinie. Według opinii dyrektora placówki, osoby te nawiązały dobre relacje zarówno z mieszkańcami, jak i pracownikami DPS,

[12] Komunalny Zakład Budżetowy w Supraślu, Centrum Sportu i Kultury w Garwolinie, Kaliskie Linie Autobusowe Sp. z o.o. w Kaliszu, Zakład Budżetowy „Targowiska Miejskie" w Ostrowcu Świętokrzyskim, Miejskie Usługi Komunalne Sp. z o.o. w Skarżysku-Kamiennej, Zakład Gospodarki Odpadami Sp. z o.o. w Bartoszycach, Miejski Zakład Komunikacji Sp. z o.o. w Grudziądzu.

[13] Miejski Ośrodek Rekreacji i Wypoczynku w Grudziądzu, Komunalny Zakład Budżetowy w Supraślu, Zakład Gospodarki Odpadami Sp. z o.o. w Bartoszycach, Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Koronowie.

Ustawa o kontroli NIK

a świadczona przez nich praca zawierała element wychowawczy – uczyła empatii i szacunku dla ludzi w podeszłym wieku, sprzyjała eliminowaniu postaw roszczeniowych i służyła resocjalizacji.

Ocena kontrolowanej działalności

Wyniki kontroli dały podstawę do stwierdzenia, że prace wykonywane przez skazanych były nieefektywne. Samorządy i wyznaczane przez nie podmioty nie były bowiem przygotowane do zrealizowania założeń ustawodawcy, że kara ograniczenia wolności będzie służyć prewencyjnemu oddziaływaniu na skazanego i osiąganiu celu wychowawczego. Luki tej nie wypełniła odbywająca się w znikomym zakresie współpraca sądów, kuratorów sądowych, gmin i bezpośrednich organizatorów pracy skazanych. Sprowadzała się ona z reguły do formalnego wypełniania obowiązków wynikających z przepisów prawa. Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast ograniczali się do wyznaczania miejsc i podmiotów, w których wykonywane były prace na cele społeczne, nie zwracając uwagi ani na potencjalne korzyści dla społeczności lokalnej, ani na znaczenie tych prac dla resocjalizacji skazanych. Sądy nie korzystały z uprawnienia do określania potrzeb co do rodzaju prac powierzanych skazanym[14]. W konsekwencji, osoby te wykonywały często zbędne czynności. Brakuje również instrumentów pozwalających na ocenę efektywności prac[15], a ich organizatorzy często nie przywiązują wagi do tego, by były one nie tylko istotne dla społeczeństwa, ale też rozwijały – w miarę możliwości – kwalifikacje skazanych[16].

Wnioski

W obecnym stanie prawnym pozyskanie nowych miejsc pracy dla osób skazanych na karę ograniczenia wolności należy w głównej mierze do samorządu terytorialnego, co w założeniu miało uaktywnić władze samorządowe i włączyć je do systemu wykonywania kary ograniczenia wolności (dysponują one bowiem najpełniejszą wiedzą o działających na ich terenie podmiotach, w których ze względu na ich potrzeby lub sytuację celowe jest wykorzystanie pracy skazanych). Jednak, jak pokazały wyniki kontroli, sprowadzenie obowiązków gmin jedynie do wyznaczania podmiotów organizujących prace oraz informowania o tym sądów i organów uchwałodawczych jest rozwiązaniem dalece niewystarczającym. Gminy nie mogą, na przykład, wpływać na rodzaj prac powierzanych skazanym, nie dysponują też

[14] W 11 przypadkach (na 16 skontrolowanych urzędów) opinie sądów sprowadzały się do określenia przewidywanej liczby skazanych do wykonywania pracy oraz ew. liczby godzin w przeliczeniu na jednego skazanego. Pięć opinii zawierało wskazanie rodzaju pracy (w dwóch z nich określono również miejsce jej wykonywania).

[15] Z dniem 8.06.2010 r. zniesiony został obowiązek informowania sądowego kuratora zawodowego o efektywności prac wykonywanych przez skazanych.

[16] Zgodnie z regułą 67 zaleceń przyjętych przez Komitet Ministrów Rady Europy 19.10.1992 r. pn. *Europejskie reguły postępowania, dotyczące sankcji i środków alternatywnych*, prace wykonywane na rzecz społeczności nie mogą być bezcelowe; muszą być społecznie użyteczne i istotne, a także w miarę możliwości rozwijać kwalifikacje sprawcy.

instrumentami pozwalającymi na ocenę ich przydatności i efektywności, a zatem również społecznej użyteczności.

Niezbędne jest zatem wypracowanie rozwiązań systemowych, służących zintensyfikowaniu współpracy podmiotów uczestniczących w procesie wykonywania kary, a zwłaszcza zapewniających większe zaangażowanie samorządów i wyposażenie ich w odpowiednie instrumenty prawne. Aktywne uczestnictwo samorządów w promowaniu i ułatwianiu wykonania kar nieizolacyjnych, wypracowywaniu dobrych praktyk, a także tworzeniu systemu resocjalizacji i reintegracji osób skazanych może i powinno przynosić społecznościom lokalnym wymierne korzyści. Osiągnięcie tego celu nie będzie jednak możliwe bez nadania samorządom szerszych uprawnień w procesie wykonywania kary ograniczenia wolności.

KRZYSZTOF GOŁĘBIEWSKI,
Delegatura NIK w Białymstoku

POZOSTAŁE KONTROLE NIK

Administracja samorządowa

NIK oceniła realizację przez wójtów, burmistrzów (prezydentów), starostów i marszałków województw zadań wynikających z ustawy o pracownikach samorządowych, która obowiązuje od 1 stycznia 2009 r. Zwrócono uwagę m.in. na: warunki tworzenia i funkcjonowania stanowiska sekretarza w urzędach JST oraz określania zadań i kompetencji osób realizujących zadania związane z zarządzaniem zasobami ludzkimi; tryb nawiązywania stosunku pracy z urzędnikami zatrudnionymi na podstawie umowy o pracę oraz powołania; zasady organizacji i przeprowadzania służby przygotowawczej; warunki dokonywania ocen okresowych pracowników; obowiązek określania warunków wynagradzania pracowników oraz realizacji zasad obowiązujących w tym zakresie; zasady rozpatrywania skarg skierowanych do kierownika urzędu; korzystanie z prawa do określania warunków i sposobu przyznawania premii i nagród pracowniczych. Kontrolę przeprowadzono na terenie ośmiu województw: dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, łódzkiego, małopolskiego, mazowieckiego, śląskiego i wielkopolskiego, w 45 JST na szczeblu gminy, powiatu i województwa, z tego w 27 urzędach miast i gmin, 10 starostwach powiatowych oraz w ośmiu urzędach marszałkowskich. Jednostki do kontroli dobrano na podstawie analiz ankiet skierowanych do wszystkich JST. Badaniami objęto lata 2010–2012 (I połowa).

Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie

Inspektorzy NIK zbadali skuteczność administracji publicznej w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Sprawdzono, jak wygląda realizacja procedury „Niebieskie Karty" (postępowanie wobec poszkodowanych oraz osób stosujących przemoc), a także ochrona ofiar przemocy w rodzinie. Badanie, które objęło lata 2010–2011 i pierwsze półrocze 2012 r., przeprowadzono w 37 jednostkach, w tym: 14 ośrodkach pomocy społecznej, 14 powiatowych komendach Policji, czterech powiatowych centrach pomocy rodzinie oraz w pięciu regionalnych ośrodkach pomocy społecznej.

Mandaty i kary administracyjne

Oceniono działania podejmowane w celu uzyskania należnych Skarbowi Państwa dochodów z tytułu mandatów karnych i kar administracyjnych. Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Finansów, 8 urzędach wojewódzkich, 8 komendach powiatowych Policji oraz 16 urzędach skarbowych w województwach: śląskim, opolskim, małopolskim, świętokrzyskim, mazowieckim, warmińsko-mazurskim, pomorskim, wielkopolskim. Badanie dotyczyło okresu od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2012 r.

Zakup i wykorzystanie aparatury medycznej

NIK przeprowadziła kontrolę zakupów aparatury medycznej, (współfinansowanych ze środków Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2007–2013) i skuteczność jej wykorzystania. Badania dotyczyły zakupu m.in. angiografów, aparatów RTG, gammakamer, litotryptera, tomografów komputerowych i rezonansów magnetycznych oraz ultrasonografów. Pracownicy Izby ocenili 46 jednostek,

m.in. Ministerstwo Zdrowia, 14 JST, 27 samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2009 r. do 31 października 2012 r.

Nadzór budowlany

Celem badania było sprawdzenie, jak wygląda przygotowanie organizacyjne i kadrowe organów nadzoru budowlanego do realizacji ustawowych zadań, w tym: opracowywania i realizacji rocznych planów pracy, przeprowadzania kontroli działalności terenowych organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, oceny obiektów i robót budowlanych oraz stosowania wyrobów budowlanych. Kontrolę, która objęła lata 2009–2012, przeprowadzono w 32 jednostkach organizacyjnych, tj. w Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego, 8 wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego oraz w 23 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego.

Informatyzacja szpitali

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Jej celem była ocena przygotowania świadczeniodawców do wdrożenia Systemu Informacji Medycznej (SIM) oraz działań administracji rządowej związanych z budową systemu informacji ochrony zdrowia w ramach „Programu Informatyzacji Ochrony Zdrowia". Badanie przeprowadzono w Ministerstwie Zdrowia, Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia oraz w 19 szpitalach. Wysłano także ankiety do wszystkich świadczeniodawców wykonujących hospitalizacje w ramach kontraktu zawartego z Narodowym Funduszem Zdrowia.

Orzecznictwo lekarskie ZUS

Izba oceniła organizację i finansowanie systemów orzecznictwa lekarskiego ZUS o niezdolności do pracy dla celów rentowych i orzekania o niepełnosprawności, jak też realizację wniosków z poprzedniej kontroli NIK, która dotyczyła tej problematyki. Badania przeprowadzono w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej – Biurze Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych; Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych (centrali i w 16 oddziałach); 9 wojewódzkich zespołach ds. orzekania o niepełnosprawności; 9 urzędach wojewódzkich; 18 powiatowych zespołach ds. orzekania o niepełnosprawności. Kontrola objęła lata 2010–2012.

Wyścigi konne

NIK sprawdziła, jak Polski Klub Wyścigów Konnych nadzoruje i wspiera organizację wyścigów. Oceniono także utrzymanie i wykorzystanie nieruchomości, na których zlokalizowane są tory, wykorzystanie i rozliczanie otrzymanych środków publicznych, prowadzenie przez PKWK gospodarki finansowej, realizację wniosków pokontrolnych po badaniu przeprowadzonym w 2008 r. Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli, przy uwzględnieniu sugestii Sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Badanie objęło lata 2009–2012 (do czasu zakończenia poszczególnych postępowań kontrolnych). Przeprowadzono je w PKWP, Totalizatorze Sportowym, Hipodromie Sopot oraz we Wrocławskim Centrum Sportu, Hippiki i Rekreacji.

(red.)

„Informacje o wynikach kontroli", przekazane do publikacji w czerwcu i lipcu 2013 r., s. <www.nik.gov.pl>.

Państwo i społeczeństwo

Prognoza rozwoju w 2013 roku i kolejnych latach

Trudny okres dla polskiej gospodarki

Sytuacja polskiej gospodarki skomplikowała się znacznie w okresie globalnego kryzysu, trwającego nieprzerwanie od 2008 r., a lata 2012–2013 stanowią dla niej kolejne wyzwanie. Nasza gospodarka wykazała się jednak niezwykłą odpornością na globalne zjawiska kryzysowe, utrzymując zdolność rozwoju przy jednoczesnym znacznym zmniejszeniu skali nierównowagi gospodarczej – mierzonej zwłaszcza deficytem obrotów bieżących bilansu płatniczego kraju. Daje to podstawy do względnego optymizmu w ocenie średniookresowych szans pokonania spowolnienia i powrotu na szybszą ścieżkę wzrostu, jednocześnie zachowując ostrożność w związku z nierozwiązanymi problemami, które doprowadziły do wybuchu globalnego kryzysu finansowego.

WITOLD M.ORŁOWSKI

Lata 2012–2013 stanowią kolejne, trudne wyzwanie dla polskiej gospodarki. Kłopoty prowadzące do całkowitego, choć zapewne tylko czasowego wyhamowania wzrostu produktu krajowego brutto (PKB) wynikają głównie z czynników

zewnętrznych[1]. Główną przyczyną jest umiarkowana recesja, w której od 2012 r. tkwi strefa euro. Recesja ta ma charakter w znacznej mierze statystyczny: jest to wynik ciężkiego i długotrwałego załamania PKB w przeżywających kryzys zadłużeniowy krajach Południa oraz stopniowego zahamowania tempa wzrostu w krajach Północy. Biorąc jednak pod uwagę siłę związków pomiędzy gospodarką polską a głównymi partnerami handlowymi w strefie euro (zwłaszcza związków ze znajdującymi się obecnie w gospodarczej stagnacji Niemcami, ale również z będącymi w znacznie gorszej sytuacji Włochami, Francją i Holandią), nie ma sposobu, by nasz kraj w bolesny sposób nie odczuł kłopotów Europy Zachodniej.

Czynniki hamujące wzrost polskiej gospodarki

Gospodarka polska znajduje się w fazie silnie osłabionego wzrostu, przy czym wciąż jeszcze nie jest jasne, z jak wielkim i trwałym spowolnieniem musimy liczyć się w ciągu nadchodzących kwartałów.

Oto główne zagrożenia, które wpływają na sytuację gospodarczą w 2013 r.:

Recesja w Europie Zachodniej

Kontynuację recesji w strefie euro przez kilka najbliższych kwartałów przewidują niemal wszystkie instytucje zajmujące się prognozowaniem sytuacji[2]. Jest to zjawisko o zasadniczym znaczeniu, bowiem w ciągu minionych 20 lat polska gospodarka tak silnie zintegrowała się z zachodnioeuropejską, że praktycznie niewyobrażalne jest to, że będzie się nieźle rozwijała, jeśli u naszych zachodnich sąsiadów będzie recesja. Również rynki finansowe są ze sobą ściśle powiązane, a kłopoty jednych krajów przerzucają się natychmiast na inne.

Wyhamowanie lub spadek eksportu

Jak dotąd, skala ograniczenia zakupów produkowanych u nas towarów przez znajdujących się w coraz trudniejszej sytuacji nabywców z Europy Zachodniej nie jest wielka, z wyjątkiem niektórych rynków (np. nowych aut). Do krajów Unii Europejskiej trafia jednak niemal 80% całego polskiego eksportu (do strefy euro 55%). Bez wątpienia, nasze perspektywy poprawia to, że długotrwała recesja w strefie euro może ominąć Niemcy – naszego głównego partnera, odnotowującego jedynie objawy silnego spowolnienia rozwoju (stagnacji). Możliwe załamanie popytu w strefie euro wiedzie jednak prostą drogą do spadku polskiej produkcji, a to oznacza wzrost bezrobocia i spadek inwestycji przedsiębiorstw.

Możliwe wahania na rynku finansowym

Polska jest wciąż uważana za rynek wschodzący. W spokojnych czasach inwestorzy kupują polskie akcje i obligacje, spodzie-

[1] Zgodnie z szacunkowymi danymi o tempie wzrostu PKB w pierwszym kwartale, było ono tylko niewiele wyższe od zera; por. GUS: *Wstępny szacunek produktu krajowego brutto w I kwartale 2013 r.*, Warszawa, maj 2013 r. Utrzymania się takiego niskiego tempa wzrostu w kolejnym kwartale oczekuje NBP; por. NBP: *Projekcja inflacji i wzrostu gospodarczego Narodowego Banku Polskiego na podstawie modelu NECMOD*, Warszawa, marzec 2013 r.

[2] Por. *European Commission: European economic forecast. Spring 2013*, Brussels 2013.

wając się wysokich zysków. Powszechnie zakłada się jednak, że rynki wschodzące są bardziej niestabilne od dojrzałych, a w przypadku jakichkolwiek globalnych zawirowań finansowych ich waluty mogą się znacznie osłabić. Kiedy więc tylko pojawia się takie ryzyko, inwestorzy wyprzedają polskie aktywa, a złoty rzeczywiście traci na wartości. Efekty oddziaływania kanału kursowego są jednak różnorodne. Z jednej strony, osłabienie waluty jest na krótką metę korzystne dla gospodarki. Ponieważ importowane towary drożeją, zmniejsza się import, a słabszy złoty pomaga eksporterom. Z drugiej strony, jeśli osłabienie waluty jest zbyt gwałtowne, może to prowadzić do wielu problemów – choćby do wzrostu kosztów obsługi kredytów hipotecznych we frankach, a w ślad za tym kłopotów wielu polskich rodzin. Ewentualna paniczna ucieczka zagranicznych inwestorów – możliwa w sytuacji niekontrolowanego bankructwa któregoś z południowych państw strefy euro – może wręcz doprowadzić kraj na krawędź bankructwa, zmuszając rząd i NBP do podjęcia radykalnych działań ratunkowych.

Możliwe zagrożenia w sektorze bankowym

Polska należy do krajów, w których poziom łącznego zadłużenia rządu, przedsiębiorstw i gospodarstw domowych można uznać za umiarkowany, a sektor bankowy za zyskowny i silny. Niebezpieczeństwo tworzy jednak to, że trzy czwarte sektora bankowego należy do międzynarodowych grup finansowych. Istnieje więc ryzyko, że nasze banki będą musiały podporządkować się zaleceniom płynącym z zagranicznych central i ograniczyć dostęp gospodarki do kredytów. Nie wydaje się jednak, by zagrożenie takie było bardzo duże.

Program oszczędnościowy w finansach publicznych

Pierwszą fazę globalnego kryzysu Polska przetrwała w dobrej kondycji po części dlatego, że rząd zastosował standardowy keynesowski manewr gospodarczy: mimo spadku dochodów nie ograniczył w takim samym stopniu wydatków. W rezultacie, na rynku pojawił się dodatkowy popyt, sfinansowany wzrostem zadłużenia. Dalsze jednak utrzymywanie podwyższonego deficytu i długu, w warunkach możliwych wahań globalnych, groziłoby utratą wiarygodności na rynku finansowym i ucieczką inwestorów. W odróżnieniu od lat 2009–2010, załamaniu popytu za granicą towarzyszą obecnie niezbędne budżetowe oszczędności, pogłębiające ryzyko zjawisk recesyjnych. Celem oszczędności, zapisanym w polskim „Programie konwergencji", było spełnienie już w 2012 r., a następnie utrzymanie deficytu sektora finansów publicznych na poziomie dozwolonym przez Traktat o Unii Europejskiej. W stosunku do Polski nadal otwarta jest procedura nadmiernego deficytu Unii[3],

[3] Deficyt w 2012 r. wyniósł 3,9% PKB, wobec prognozowanych 3,5%. Znowelizowany program konwergencji zakłada przesunięcie osiągnięcia celu o rok (por. Ministerstwo Finansów, „*Program Konwergencji. Aktualizacja 2013*", Warszawa 2013), przy sceptycznych ocenach realności tej deklaracji ze strony Komisji Europejskiej (por. przyp.2).

ponieważ celu tego nie udało się jednak zrealizować w 2012 r.

Ograniczenie inwestycji publicznych

Oszczędności budżetowe dotykają przede wszystkim inwestycji publicznych, zwłaszcza infrastrukturalnych i finansowanych przez samorządy. Jednocześnie powoli kończą się fundusze europejskie dostępne w ramach obecnej, 7-letniej perspektywy finansowej, a dostęp do kolejnych zapewne się opóźni. Oznacza to perspektywę znacznego zahamowania tych inwestycji, nakładającego się na możliwy spadek lub stagnację inwestycji przedsiębiorstw.

W rezultacie kumulacji tych wszystkich zjawisk, tempo wzrostu PKB Polski zmniejszyło się do 2% w 2012 r., a w pierwszym kwartale 2013 r. ukształtowało się na poziomie 0,5%[4]. Towarzyszył temu systematyczny wzrost bezrobocia, którego poziom rejestrowany wyniósł w marcu 2013 r. aż 14,3% (rzeczywista stopa bezrobocia mierzona według ankiet aktywności ekonomicznej – BAEL – jest oczywiście niższa, ale i ona przekracza dziś wyraźnie 10%).

W realnej gospodarce mamy więc do czynienia z bardzo wyraźnymi objawami recesyjnymi, w tym ze spadkiem popytu krajowego – zarówno konsumpcji, jak i inwestycji.

Sytuację Polski poprawiają tendencje obserwowane w eksporcie netto. Mimo spadającej dynamiki eksportu, spadek dynamiki importu okazał się jeszcze większy, co doprowadziło do ukształtowania się w 2012 r. niewielkiej nadwyżki handlowej w wymianie Polski ze światem, pozwalającej na utrzymanie wyższego tempa wzrostu produktu krajowego brutto[5].

Jak do tej pory, Polska charakteryzuje się wyjątkowo silną odpornością na globalne wahania finansowe – kurs złotego pozostaje stabilny, a długookresowe stopy procentowe 10-letnich obligacji polskiego rządu czasowo spadły do historycznie niskiego poziomu (ok. 3%, wobec 1,3% oprocentowania analogicznych obligacji rządu niemieckiego – uważanych za najbezpieczniejsze aktywa finansowe w Europie). Wskazuje to na duże zaufanie ze strony uczestników rynku finansowego w stosunku do sytuacji kraju, choć wcale nie gwarantuje utrzymania się tego poziomu zaufania w przyszłości.

Prognoza rozwoju w 2013 r. i w latach kolejnych

Prognoza podstawowych zmiennych makroekonomicznych na lata 2013–2014 (wraz z danymi historycznymi) przedstawiona jest w tabeli 1 (s. 117).

Jak wskazuje prognoza, mimo znacznego zahamowania wzrostu w pierwszych miesiącach roku, w ciągu całego 2013 r. polska gospodarka ma szanse na nowo stopniowo przyspieszać swój rozwój. Ponownie, tak jak w latach 2009–2012, są więc nadzieje na to, że nasz kraj odnotu-

[4] Por. GUS, *Wstępny szacunek produktu krajowego brutto w I kwartale 2013 r.*, Warszawa, maj 2013 r.

[5] Nadwyżkę taką odnotowano w rachunkach narodowych, biorących pod uwagę cały eksport towarów i usług, podczas gdy w bilansie płatniczym (śledzącym transakcje) wystąpił niewielki deficyt; por. GUS, „Biuletyn Statystyczny" nr 5/2013.

Tablela 1. **Wyniki gospodarcze Polski w okresie członkostwa w Unii Europejskiej**

	2011 r.	2012 r.	2013 r. (prognoza)			2014 r. (prognoza)		
			NOBE*	NBP**	UE***	NOBE*	NBP**	UE***
Wzrost PKB (w %)	4,3	2,0	0,9	1,1	1,1	2,4	2,4	2,2
Wzrost spożycia indywidualnego (w %)	2,5	0,5	0,6	0,9	0,8	1,7	2,3	1,5
Wzrost inwestycji (w %)	9,0	0,6	-0,5	-2,9	-2,6	2,6	0,6	2,2
Stopa bezrobocia (według BAEL)	10,5	10,2	11,1	10,8	10,9	11,8	11,3	11,4
Wzrost nominalnych płac	5,6	3,4	1,7	2,8	2,6	3,0	2,8	3,3
Stopa inflacji	4,3	3,7	1,4	0,8	1,4	2,1	1,2	2,0
Deficit obrotów bieżących (w % PKB)	-4,9	-3,5	-3,0	-0,1	-2,5	-3,6	-0,2	-2,4
Kursy walutowe								
– PLN/EUR	4,12	4,19	4,16	x	x	4,01	x	x
– PLN/USD	2,96	3,26	3,01	x	x	2,86	x	x
Stopy procentowe								
– WIBOR 3 miesiące	4,5	4,9	3,2	3,2	x	3,4	3,0	x
– Obligacje rządowe 10 lat	5,9	5,0	3,4	x	x	3,8	x	x

* Prognoza NOBE: W. M. Orłowski: *Poland: Macroeconomic Report* (end-2012), NOBE, Warszawa, luty 2013 r. ** Prognoza NBP: NBP, *Raport o inflacji*, Warszawa, lipiec 2013 r. *** Prognoza UE: European Commission, *European Economic Forecast*, Brussels 2013.
Źródło: GUS, „Biuletyn Rady Gospodarczej", NOBE, European Commission, NBP.

je jedne z najlepszych wyników w Unii Europejskiej.

Niestety, jest to bardzo umiarkowany powód do radości. Po pierwsze dlatego, że nawet prognozowany 1% wzrost PKB nie może być nadal uważany za pewny. Wystarczy, że sytuacja w Europie Zachodniej – a zwłaszcza w Niemczech – ułoży się gorzej niż w założeniach, wówczas wzrost u nas może nie nastąpić. Po drugie dlatego, że 1% wzrostu gospodarczego to – jak na polskie potrzeby – bardzo mało. Ponieważ nasza gospodarka wciąż ma jeszcze duże rezerwy wzrostu wydajności pracy, które przedsiębiorstwa skrzętnie wykorzystują (zwłaszcza, gdy sytuacja na rynku jest trudna), miejsc pracy przybywa tylko wtedy, kiedy tempo wzrostu PKB przekracza 3-4%. Przy takim tempie rozwoju, jakiego oczekujemy w 2013 r., bardzo słabemu wzrostowi PKB będzie prawdopodobnie towarzyszył wzrost bezrobocia – a więc

zjawisko kojarzące się jednoznacznie z recesją. Po trzecie, wzrost produkcji nastąpi najprawdopodobniej przy jednoczesnym wyraźnym spadku krajowego popytu (podobnie jak w 2009 r., gdy za wzrost PKB odpowiadała poprawa salda handlu zagranicznego, a zwłaszcza ograniczenie przez Polaków zakupów towarów z importu). To zaś oznacza wyjątkowo niekorzystną strukturę wzrostu z punktu widzenia finansów publicznych.

Jakie są więc główne zjawiska, z którymi mamy obecnie do czynienia w gospodarce polskiej?

Pierwszym jest oczywiście spadająca dynamika eksportu. Recesja przyszła do nas głównie z zewnątrz, a bilans płatniczy Polski coraz wyraźniej pokazuje słabnący z miesiąca na miesiąc eksport. Szanse na odwrócenie tej tendencji zależą w ogromnej mierze od rozwoju sytuacji w Niemczech.

Istnieją jednak równie ważne, wewnętrzne mechanizmy recesyjne. Jeden problem to inwestycje. W reakcji na to, co dzieje się w Europie Zachodniej, znacznemu pogorszeniu uległy nastroje przedsiębiorców – zarówno krajowych, jak i potencjalnych inwestorów zagranicznych. W odróżnieniu do sytuacji sprzed kilku miesięcy, większość firm ankietowanych przez Główny Urząd Statystyczny spodziewa się dziś pogorszenia koniunktury, spadku zamówień i produkcji. Szczególnie katastrofalnie kształtują się nastroje w budownictwie, które boleśnie odczuwa skutki szaleńczego wyścigu o wielkie zamówienia na prace infrastrukturalne z lat 2007–2012, a to musi prowadzić do nieuniknionego spadku inwestycji prywatnych. W tym samym czasie grozi nam również znaczny spadek inwestycji publicznych. Po pierwsze dlatego, że nadmiernie zadłużonego i usiłującego zredukować deficyt budżetowy państwa polskiego (rządu i samorządów) nie stać już na tak forsowne finansowanie projektów infrastrukturalnych, jak w latach ubiegłych. Po drugie dlatego, że nieuniknione jest też czasowe ograniczenie finansowania unijnego. Kończy się powoli 7-letni budżet Unii, negocjacje w sprawie nowego jeszcze trwają. Nawet jeśli zakończą się pełnym sukcesem, musi minąć sporo czasu, zanim na nowo rozkręcą się wieloletnie projekty inwestycyjne. Szanse na znaczącą poprawę w zakresie inwestycji są więc w 2013 r. nieduże, większe natomiast w roku następnym.

Kolejny problem to konsumpcja. Powoli, ale nieubłaganie rosnące bezrobocie sprawia, że maleje dynamika płac i dochodów, a w ślad za tym wydatków konsumpcyjnych. Sytuację pogarszała utrzymująca się do końca 2012 r. stosunkowo wysoka inflacja, spowodowana głównie dość wysokimi światowymi cenami surowców i żywności. Dopiero jej gwałtowny spadek w pierwszych miesiącach 2013 r. daje nadzieję, że inflacja przestanie pochłaniać realną wartość dochodów i pozwoli na dalszą obniżkę stóp procentowych NBP. Jeśli jednak inflacja ponownie wzrośnie, co może się zdarzyć, zwłaszcza w przypadku osłabienia złotego, sytuacja będzie trudniejsza. Wydaje się zatem, że w ciągu 2013 r. możliwe jest tylko niewielkie „odbicie" w zakresie konsumpcji.

Dopełnieniem obrazu obecnej sytuacji gospodarczej w Polsce jest utrzymująca się stabilność finansowa, która zmniejsza ryzyko związane z warunkami kryzysowymi na świecie, ale jednocześnie prowadzi do utrzymania się silnego kursu złotego,

nie wspierając realnej gospodarki przez jego osłabienie. Generalnie więc wygląda na to, że po przejściowym spowolnieniu na przełomie lat 2013 i 2014 polska gospodarka przyspieszy ponownie swój rozwój, gdy tylko poprawi się sytuacja w Europie Zachodniej. Poprawa ta będzie jednak tylko stopniowa, a lepiej odczuwalna dopiero w 2014 r.

Spowolnienie gospodarcze widziane z szerszej perspektywy

Obecne spowolnienie gospodarcze Polski należy oceniać z szerszej perspektywy, odnosząc je do całego okresu członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Czas ten wyraźnie dzieli się na dwa przedziały: pierwszy, trwający od momentu akcesji w maju 2004 r. do jesieni 2008 r., i drugi – od jesieni 2008 r. po dziś dzień. Pierwszy można określić jako okres pełnego korzystania z owoców integracji, drugi – to czas globalnego kryzysu gospodarczego.

Najważniejszą ze zmian w okresie pełnego korzystania z owoców integracji było wyraźne przyspieszenie wzrostu gospodarczego, któremu towarzyszyło wzmocnienie fundamentów rozwoju kraju (por. dane tabeli 2, s. 121). Przeciętny wzrost PKB w latach 2004–2008 wynosił 5,4% rocznie, dzięki czemu po 5 latach członkostwa w Unii polski PKB zwiększył się o 30%. Znacznie szybsze tempo rozwoju naszego kraju w porównaniu z Europą Zachodnią spowodowało, że PKB na głowę mieszkańca Polski wzrósł z 43% poziomu obserwowanego w krajach „starej" Unii w 2003 r., do niemal 51% w 2008 r.

Szybkiemu wzrostowi PKB towarzyszyły znaczące zmiany strukturalne, nadające rozwojowi cechy trwałości[6]. Przede wszystkim, członkostwo w Unii radykalnie poprawiło wizerunek Polski jako atrakcyjnej lokalizacji inwestycji. Według danych bilansu płatniczego, coroczny napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych zwiększył się z przeciętnego poziomu 6 mld euro w pięcioleciu 1999–2003 do ponad 10 mld euro w latach 2004–2008. Napływowi temu towarzyszyła poprawa międzynarodowych ocen wiarygodności finansowej Polski oraz awans do ścisłej światowej czołówki krajów wskazywanych przez międzynarodowe koncerny jako najbardziej obiecujące miejsca do inwestowania. Wzrastała również skala inwestycji firm krajowych oraz stopniowo zwiększały się inwestycje infrastrukturalne, współfinansowane z budżetu unijnego. Łącznie, w latach 2004–2008 nakłady inwestycyjne wzrosły o 68%, dzięki czemu relacja inwestycji do PKB zwiększyła się z 18% w 2003 r. do ponad 22% w 2008 r., a tempo modernizacji kraju zostało znacznie przyspieszone.

Dzięki członkostwu w Unii nasz kraj zaczął być postrzegany jako miejsce całkowicie bezpieczne, a jednocześnie dysponujące ogromną przewagą konkurencyjną wobec Europy Zachodniej – stosunkowo niedrogimi i dobrze wykształconymi

[6] Takie optymistyczne oceny przeważały wśród ekonomistów jeszcze w 2008 r.; por. *5 lat Polski w Unii Europejskiej*, red. M. Kałużyńska, K. Smyk i J. Wiśniewski, UKIE, Warszawa 2009.

pracownikami. Warto przy tym zauważyć, że choć przyspieszeniu napływu kapitału i wzrostowi PKB towarzyszył wszędzie w regionie znaczny wzrost deficytu obrotów bieżących, w głównej mierze wynikający ze wzrostu deficytu handlowego, nie osiągnął on nigdy w Polsce poziomu niebezpiecznie wysokiego, zwłaszcza biorąc pod uwagę zwiększoną wiarygodność finansową naszego kraju. Korzystnie odróżniało to sytuację Polski od sytuacji większości nowych państw członkowskich Unii, w których wzrost deficytu obrotów bieżących przekroczył wszelkie bezpieczne granice (zwłaszcza w krajach bałtyckich, Rumunii i Bułgarii).

Sytuacja polskiej gospodarki skomplikowała się jednak znacznie w okresie globalnego kryzysu, trwającego nieprzerwanie od 2008 r. Z pełną siłą wybuchł on we wrześniu 2008 r., po bankructwie banku Lehman Brothers, a następnie błyskawicznie przerzucił się ze Stanów Zjednoczonych na cały świat. W latach 2010–2012 główne ognisko kryzysu finansowego przeniosło się do Europy Zachodniej, w związku z kryzysem zadłużeniowym południowych krajów strefy euro[7]. Najpierw kryzys doprowadził do częściowego paraliżu światowego systemu finansowego, załamania się rynków kapitałowych oraz do globalnej recesji odnotowanej w 2009 r. Walcząc z tymi zjawiskami, rządy najbogatszych krajów świata musiały sięgnąć po radykalne metody, włącznie z nacjonalizacją instytucji finansowych i użyciem kolosalnych funduszy pochodzących z kieszeni podatników. Doprowadziło to jednak do drugiej fazy kryzysu, związanej tym razem z ryzykiem bankructw państw (w przypadku dwóch krajów Unii – Grecji i Cypru – faktycznie doszło do takiej sytuacji, a finansowa przyszłość kilku innych państw – w tym środkowoeuropejskiej Słowenii – jest nadal niepewna). Problemy finansowe spowodowały, że w 2012 r. ponownie pojawiła się groźba długotrwałej recesji w strefie euro, o nieznanej jeszcze dziś głębokości i długotrwałości[8].

Globalny kryzys zasadniczo zmienił ścieżkę rozwoju gospodarczego Polski w latach 2009–2012. Przede wszystkim gwałtownie został zahamowany proces przenoszenia produkcji z Europy Zachodniej, charakterystyczny dla pierwszych lat członkostwa. Tempo wzrostu inwestycji spadło z poziomu dwucyfrowego do niecałych 2% średniorocznie, a utrzymanie dodatniego tempa wzrostu było możliwe głównie dzięki współfinansowanym z budżetu Unii inwestycjom infrastrukturalnym (inwestycje prywatne praktycznie nie wzrosły). Gwałtownie spowolnił wzrost eksportu i importu, a cały PKB zwiększył się w ciągu 4 lat tylko o 12% (średnioroczne tempo wzrostu zmniejszyło się do połowy tempa obserwowanego przed wybuchem kryzysu). Trwale osłabił się złoty, ponownie wzrosło bezrobocie.

[7] Szerszy opis i analizę zjawisk kryzysowych zawiera książka: W. M. Orłowski: *Świat do przeróbki*, Agora, Warszawa 2011.

[8] Analizę ryzyka zawiera opracowanie: *Hard landing. Report on transformation*, Forum Ekonomiczne – Krynica, PricewaterhouseCoopers, Warszawa 2009.

Tabela 2. **Wyniki gospodarcze Polski w okresie członkostwa w Unii Europejskiej**

	2003	2008	2012*	2004–2008	2009–2012
	Poziom w procentach			Zmiana w punktach procentowych	
PKB *per capita* (UE-15=100)**	43.0	50.9	60.9	7.9	10,0
Stopa bezrobocia***	19.7	7.1	10.1	-12.6	3.0
	Indeks, poziom roku 2003 równy 100			*Średnie tempo wzrostu*	
PKB	100.0	130.0	146.0	5.4	2.9
Spożycie indywidualne	100.0	124.5	135.1	4.5	2.1
Inwestycje	100.0	167.8	181.1	10.9	1.9
Eksport	100.0	164.9	190.0	10.5	3.6
Import	100.0	174.6	180.3	11.8	0.8
	Relacja do PKB w procentach			Zmiana w punktach procentowych	
Wynik finansów publicznych	-6.3	-3.7	-3.4	2.6	0.3
Saldo obrotów bieżących	-2.1	-6.6	-3.5	-4.5	3.1
Nakłady inwestycyjne	18.2	22.3	19.7	4.1	-2.6
Eksport	33.3	39.9	46.0	6.6	6.1
Import	36.0	43.9	45.7	7.9	1.8

* Dane wstępne/szacunki **Według parytetu siły nabywczej *** Według BAEL.

Źródło: GUS, Eurostat, Komisja Europejska, NOBE.

Mimo to błędem byłoby stwierdzenie, że lata 2009–2012, choć niewątpliwie trudne dla polskiej gospodarki, były w Polsce okresem ekonomicznego niepowodzenia. Wręcz odwrotnie – luka w rozwoju gospodarczym w stosunku do Europy Zachodniej zmniejszała się w tempie rekordowym, szybciej niż w latach 2004–2008, a PKB na głowę mieszkańca Polski wzrósł z 51% poziomu obserwowanego w krajach „starej" Unii w 2008 r., do niemal 61% w 2012 r. Był to jednak sukces ciężko wywalczony, możliwy tylko dzięki utrzymaniu przez Polskę umiarkowanego tempa rozwoju w warunkach gospodarczej stagnacji (najpierw silnego spadku, potem stopniowej odbudowy poziomu aktywności gospodarczej) w krajach zachodnioeuropejskich. W rezultacie, wielkość PKB średnio w Unii Europejskiej była w 2012 r. jeszcze cały czas niższa, niż przed wybuchem kryzysu, a w Polsce o 18% wyższa. Nasza gospodarka wykazała się więc niezwykłą odpornością na globalne zjawiska kryzysowe, utrzymując zdolność rozwoju przy jednoczesnym znacznym zmniejszeniu skali nierównowagi gospodarczej – mierzonej zwłaszcza deficytem obrotów bieżących bilansu płatniczego kraju.

Skąd bierze się owa odporność na zjawiska kryzysowe?

Pierwsza grupa czynników związana jest z elastycznością polskiej gospodarki. Polscy przedsiębiorcy, doświadczeni

przez 20 lat trudnej transformacji, byli niewątpliwie lepiej przygotowani by radzić sobie z kłopotami niż firmy z krajów, które od pół wieku nie miały podobnych doświadczeń. Również polscy pracownicy okazali się bardziej elastyczni od pracowników z innych państw – w warunkach zagrożenia wzrostem bezrobocia akceptowali niższe płace po to, by utrzymać miejsca pracy. Elastyczność gospodarki dodatkowo była wsparta stosunkowo zróżnicowaną strukturą produkcji i eksportu, a także tym, że Polska używa nadal własnej waluty, której kurs płynnie dostosowuje się do sytuacji rynkowej, pomagając ograniczyć wzrost bezrobocia i rekompensując w pewnym stopniu wahania popytu zagranicznego.

Druga grupa czynników wiąże się ze stabilnością finansową Polski. Przez długie lata polskie banki były bardzo ostrożne przy udzielaniu kredytów i inwestowaniu posiadanych środków. Częściowo była to zasługa wyjątkowo ostrożnej polityki prowadzonej przez nasz nadzór finansowy. W większym jednak stopniu decydował brak odpowiedniego doświadczenia, konserwatyzm, a po części zapewne i zalecenia z centrali zagranicznych grup finansowych, do których należały polskie banki (rezerwujących dla siebie wysokodochodowe spekulacje na rynkach finansowych). W efekcie, zadłużenie polskich gospodarstw domowych, podobnie zresztą jak zadłużenie firm, zatrzymało się na względnie niskim poziomie. Jeśli dodać do tego umiarkowany – w porównaniu z większością krajów Unii – poziom długu publicznego, z którym kraj wchodził w kryzys (co również pozwoliło uniknąć w latach 2009–2012 znaczących cięć wydatków publicznych, zwłaszcza inwestycyjnych), odporność finansowa Polski nie powinna aż tak dziwić.

Kolejna grupa czynników ma związek z członkostwem Polski w Unii Europejskiej. Z jednej strony, były to miliardy euro transferów z unijnego budżetu, które akurat w czasie kryzysu pozwalały naszemu krajowi radykalnie zwiększać skalę inwestycji publicznych. Z drugiej zaś – fundamentalna przewaga atrakcyjności inwestycyjnej, wiążąca się głównie z przesuwaniem produkcji przemysłowej z zachodniej do wschodniej części Unii.

To, w jaki sposób polska gospodarka radzi sobie z obecnym spowolnieniem rozwoju, wydaje się kontynuacją zjawisk obserwowanych w ciągu minionych kilku lat. Daje to podstawy do względnego optymizmu w ocenie średniookresowych szans pokonania spowolnienia i powrotu na szybszą ścieżkę wzrostu, przy jednoczesnej ostrożności, wynikającej z nierozwiązanych problemów, które doprowadziły do wybuchu globalnego kryzysu finansowego.

WITOLD M.ORŁOWSKI
profesor nauk ekonomicznych,
dyrektor Szkoły Biznesu
Politechniki Warszawskiej,
główny doradca ekonomiczny PwC Polska

Konsekwencje zmiany ustawy

Wyłączenie pracownika od udziału w postępowaniu administracyjnym

Ustawą z 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wprowadzono modyfikację zakresu kategorii pracowników organu administracyjnego, którzy podlegają z mocy prawa wyłączeniu od udziału w postępowaniu administracyjnym dotyczącym sprawy, w której brali udział w wydaniu zaskarżonej decyzji. Zmiana treści art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. pozornie wydaje się tylko „kosmetyczna", sprowadza się bowiem do skreślenia trzech wyrazów: „w niższej instancji" i pozostawienia unormowania, że pracownik podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu w sprawie „w której brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji". Wydaje się jednak, że prawne konsekwencje tej zmiany są sprzeczne z założeniami przedstawionymi w uzasadnieniu projektu powyższej nowelizacji, co budzi obawy z punktu widzenia prawidłowości procesu legislacyjnego. Zasadne więc będzie przeprowadzenie oceny nowej treści art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. z punktu widzenia reguł racjonalnego procesu prawodawczego.

ROBERT SUWAJ

Wprowadzenie

W doktrynie teorii prawa[1] podkreśla się, że każde racjonalne działanie prawotwórcze „musi rozpoczynać się od ustalenia stanu rzeczy w dziedzinie, której działanie to miałoby dotyczyć oraz od ocenienia tego stanu rzeczy jako zasługującego na aprobatę, na dezaprobatę albo jako indyferentnego" zaś do podejmowania decyzji prawodawczych niezbędna jest wiedza dotycząca:

a) stanu rzeczy w dziedzinie, która miałaby podlegać unormowaniu, pozwalająca na dokonanie diagnozy stanu wyjściowego […];

[1] S. Wronkowska, Z. Ziembiński: *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 133.

b) postaw motywacyjnych adresatów projektowanych norm […];
c) dotychczasowego stanu unormowania danej dziedziny […];
d) języka, w którym formułuje się teksty prawne […]".

W świetle powyższych założeń racjonalnego działania ustawodawcy poważne wątpliwości można mieć w zakresie wskazanym w punktach a) i c) oraz co do wyboru rozwiązania, które miało przynieść spodziewane przez projektodawcę efekty (co, jak się wydaje, łączy się z zakresem wskazanym w punkcie d). Analizie poddane zostaną zatem kwestie poprawności założeń przyjętych przez projektodawcę, uzasadniających konieczność wprowadzenia zmian, oraz osiągnięcie zakładanego celu nowelizacji. Podejmę też próbę egzegezy treści oraz granic znowelizowanego przepisu.

Potrzeby zmiany treści art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, który był inicjatorem nowelizacji[2], w uzasadnieniu projektu ustawy[3] wskazał wyraźnie, że zmiana tego przepisu stanowi potrzebę wprowadzenia do systemu normatywnego treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15 grudnia 2008 r.[4], w którym Trybunał orzekł niezgodność (z art. 2, w związku z art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) art. 24 § 1 pkt 5 w związku z art. 27 § 1 i art. 127 § 3 k.p.a. – w zakresie, w jakim nie wyłącza członka samorządowego kolegium odwoławczego (SKO) z postępowania w sprawie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, gdy członek ten brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji.

W ocenie Trybunału (który rozpatrywał sprawę na skutek zgłoszonego pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego), art. 24 § 1 pkt 5 (w brzmieniu przed nowelizacją) w związku z art. 27 § 1 i art. 127 § 3 k.p.a. w zakresie, w jakim nie wyłącza członka samorządowego kolegium odwoławczego z postępowania z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, gdy członek ten brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji – był niezgodny z art. 2 w związku z art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie rozstrzygnął wątpliwość, która pojawiła się w związku z dwukrotnym udziałem w składzie orzekającym członka organu kolegialnego rozpatrującego wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy, w której ten sam członek już raz orzekał.

Z jednej strony bowiem prezentowano pogląd, że złożenie wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy przez ten sam organ uniemożliwiało udział członka organu kolegialnego w kolejnej fazie postępowania. Chodziło o to, aby ta sama osoba nie orzekała powtórnie w sprawie, w której

[2] Ustawa z 3.12.2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – dalej w skrócie „ppsa"(DzU z 2011 r., nr 6, poz. 18 ze zm.), wprowadzająca zmiany od 11.04.2011 r.
[3] Projekt wraz z uzasadnieniem dostępny pod adresem <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/2987>.
[4] Wyrok TK z 15.12.2008 r., P 57/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 178.

już raz zajęła stanowisko. Skoro zatem w składzie organu ponownie rozpoznającym sprawę brała udział osoba, która uczestniczyła w wydaniu zaskarżonej decyzji, to postępowanie prowadzące do wydania zaskarżonej decyzji dotknięte było wadą i stanowiło podstawę do wznowienia postępowania[5].

Z drugiej strony uznawano, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy nie spełniał podstawowego warunku środka odwoławczego, jakim jest uruchomienie toku instancji administracyjnych, rozumianego jako przejęcie kompetencji rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej z jednej instancji do drugiej. Skoro więc kompetencja ponownego rozpatrzenia sprawy została przyznana powtórnie temu samemu organowi, to wymóg odpowiedniego stosowania przepisów z zakresu postępowania odwoławczego oznacza, że przepisy te należy stosować z uwzględnieniem różnic między trybem odwołania a wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. W odniesieniu bowiem do postępowania przed ministrem lub SKO nie ma mowy o istnieniu „wyższej" i „niższej" instancji. Instancja jest ta sama, stąd też należało wykluczyć możliwość odpowiedniego stosowania w tym postępowaniu instytucji wyłączenia pracownika na podstawie art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a.[6].

W uzasadnieniu orzeczenia Trybunał wskazał jednoznacznie, że „celem wyłączenia pracownika i członka organu kolegialnego jest zapewnienie bezstronności w postępowaniu odwoławczym i jest bez znaczenia, czy osoba ta brała udział w niższej instancji w wydaniu zaskarżonej decyzji, czy w tej samej instancji na mocy art. 127 § 3"[7].

Odesłanie przez projektodawcę do powyższego wyroku TK zdaje się sugerować wyraźnie, że zauważa on konieczność normatywnego potwierdzenia zasadności cytowanego orzeczenia przez uregulowanie powyższej kwestii w wyniku nowelizacji treści art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. To działanie

---

[5] Por. wyrok WSA w Gdańsku z 19.12.2005 r., w którym Sąd przyjął, że „przepis art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. znajduje odpowiednie zastosowanie także w postępowaniu z wniosku o ponowne rozstrzygnięcie sprawy". W uzasadnieniu podano, że chociaż wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy w razie jego wniesienia przez stronę nie przenosi wprawdzie sprawy do wyższego stopnia organu administracji, charakteryzuje się jednak właściwą dla odwołań cechą, mianowicie wstrzymuje uzyskanie przez zaskarżoną decyzję przymiotu decyzji ostatecznej. Wynika to z art. 127 § 3 zd. 2, stanowiącego, że do wniosku strony o ponowne rozpatrzenie sprawy stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji. Mając na względzie powyższe, Sąd stwierdził, że przepis art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. znajduje odpowiednie zastosowanie także w postępowaniu z wniosku o ponowne rozstrzygnięcie sprawy (II SA/Gd 3217/02, LEX nr 235157). Na uwagę w tej kwestii zasługuje również uchwała NSA z 22.02.2007 r. w następującym brzmieniu: „Artykuł 24 § 1 pkt 5 w związku z art. 27 § 1 zd. pierwsze Kodeksu postępowania administracyjnego ma zastosowanie do członka samorządowego kolegium odwoławczego w postępowaniu wszczętym na wniosek, o którym mowa w art. 127 § 3 tego kodeksu" (II GPS 2/06, ONSAiWSA 2007/3/61, ZNSA 2007/3, Prok.i Pr.-wkł. 2007/7-8).

[6] Por. wyrok NSA z 23.06.1999 r., w którym stwierdzono, że „wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy nie można zaliczyć do środków odwoławczych, a to z tego względu, że nie spełnia podstawowego warunku uruchomienia toku instancji. Ponadto różni się on od odwołania tym, że nie ma konstrukcji względnie dewolutywnej, jest bowiem rozpatrywany przez organ, który wydał zaskarżoną decyzję. Z tych też względów art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. nie ma w tej sytuacji zastosowania (IV SA 1037/97, LEX nr 47868).

[7] Jw.

prawodawcze – w świetle ustaleń cytowanego wyroku – należałoby ocenić pozytywnie. Co do zasady, nie sposób nie podzielić argumentacji zaprezentowanej w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego.

Próbując jednak ocenić stan wiedzy projektodawcy o unormowaniach danej problematyki na dzień przekazania projektu Marszałkowi Sejmu (20 kwietnia 2010 r.), należy stwierdzić, że wiedza ta miała charakter – już wtedy – wyłącznie historyczny i nie odzwierciedlała stanu aktualnego na dzień uchwalenia i wprowadzenia w życie zmienionych przepisów.

Powyższe zagadnienie – w części dotyczącej udziału członka samorządowego kolegium odwoławczego w postępowaniu wszczętym wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy w sytuacji gdy brał on udział w wydaniu decyzji pierwotnej – zostało już wcześniej jednoznacznie rozstrzygnięte na gruncie normatywnym. Dokonano tego zmianą polegającą na dodaniu do art. 27 k.p.a. paragrafu 1a, co nastąpiło ustawą z 24 września 2009 r.[8], która weszła w życie 8 grudnia 2009 r. Zgodnie z treścią dodanego przepisu, „członek samorządowego kolegium odwoławczego podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu w sprawie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, jeżeli brał udział w wydaniu decyzji objętej wnioskiem".

Wydaje się, że kwestia ta została wystarczająco jasno wyrażona przez ustawodawcę i jednoznacznie powoduje wyłączenie członka kolegium w zakresie, o jakim zamierzał rozstrzygać inicjator zmiany treści art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. Stąd też należy uznać, że wyrażona w uzasadnieniu projektu ustawy teza, że w związku z wyrokiem[9] Trybunału Konstytucyjnego (sygn. 57/07) „konieczna okazała się nowelizacja art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a.", była tezą niezgodną z obowiązującym porządkiem prawnym w stopniu, w jakim nie uwzględniała ona treści art. 27 § 1a k.p.a.

Cel wprowadzenia zmiany

Projektodawca, przeprowadzając nieprecyzyjną ocenę stanu rzeczy w dziedzinie, która miała podlegać unormowaniu, postawił wadliwą diagnozę stanu wyjściowego i błędnie ocenił dotychczasowy stan uregulowania kwestii wyłączenia członka samorządowego kolegium odwoławczego, jednak zdecydowanie odmiennie wyartykułował cel wprowadzenia przygotowanej nowelizacji.

Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy, w części dotyczącej zmiany treści art. 24 k.p.a., „celem tej nowelizacji jest wyłączenie pracowników, którzy brali udział w wydaniu zaskarżonej decyzji, zarówno pracowników organu pierwszej instancji, jak również pracowników ministerstw i urzędów centralnych, którzy przygotowują i podpisują decyzje ministrów i kierowników urzędów centralnych wydawanych na skutek rozpatrzenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy".

[8] DzU nr 195, poz. 1501. Nastąpiło to na podstawie senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (druk sejmowy nr 2177, http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/2177.htm).

[9] Wszystkie podkreślenia w artykule (zaznaczone tekstem rozstrzelonym) pochodzą od Autora [przyp. red.].

Po pierwsze, należy zwrócić uwagę, że założenie wprowadzanej zmiany treści art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. odnosi się nie tylko do kwestii wyłączenia członka samorządowego kolegium odwoławczego od udziału w postępowaniu w sprawie, w której brał on udział w wydaniu decyzji, lecz do konieczności wyłączenia wszystkich pracowników, którzy brali wcześniej udział w wydaniu zaskarżonej decyzji. Wydaje się więc, że projektodawca nawiązał tu do uzasadnienia cytowanego wyroku TK (57/07), w którym podkreślano powiązanie przesłanki wyłączenia pracownika z powodu jego udziału w wydaniu zaskarżonej decyzji (art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a.) z zasadami: dwuinstancyjności postępowania oraz hierarchicznego podporządkowania organów orzekających. Zasady te – w ocenie Trybunału – składają się na istotną gwarancję procesową, zgodnie z którą „nikt nie może być sędzią we własnej sprawie, bo z wydanym poprzednio rozstrzygnięciem zwykle się identyfikuje przy jego ponownej ocenie".

Po drugie, w założeniu projektodawcy, wyłączeniu powinien podlegać zarówno pracownik organu pierwszej instancji, jak również pracownik ministerstwa i urzędów centralnych, jeżeli wcześniej brał on udział w wydaniu zaskarżonej decyzji. Takie założenie istotnie wykracza poza zakres zarówno przedmiotowy, jak i podmiotowy, wskazany w cytowanym orzeczeniu TK. Zmiana dotyczy bowiem nie tylko potrzeby wyłączenia członków samorządowych kolegiów odwoławczych w załatwianych przez nich sprawach, ale wszystkich pracowników organów administracyjnych, we wszystkich rodzajach spraw administracyjnych.

Po trzecie, z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że wyłączeniu powinien podlegać zarówno pracownik, który przygotowuje, jak i ten, który podpisuje decyzje ministrów i kierowników urzędów centralnych, wydawanych także na skutek rozpoznania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Z powyższymi założeniami zmian wprowadzonych do treści art. 24 k.p.a. należy się zgodzić. Stanowią one ważną gwarancję procesową, że każdą sprawę administracyjną będzie załatwiał pracownik (pracownicy lub członkowie organu kolegialnego), który – niezależnie od stadium postępowania oraz instancji, przed którą sprawa się toczy – nie będzie miał żadnego związku (zarówno pozytywnego, jak i negatywnego) z tą sprawą. W każdym wypadku ponownego rozpatrywania tej samej sprawy wyłączeniu od udziału w postępowaniu administracyjnym podlega każdy pracownik organu, który przez wcześniejszy udział (aktywny lub bierny) w tej samej sprawie ma już o niej wyrobiony własny pogląd (stanowisko), powodujący jego emocjonalny związek ze sprawą.

W konsekwencji przyjęcia powyższych ustaleń, treść art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. jawi się w zdecydowanie szerszym zakresie od założeń zawartych w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 15 grudnia 2008 r., sygn. akt. 57/07, który odnosił się wyłącznie do członków samorządowych kolegiów odwoławczych. Należy się zgodzić z poglądem P. Przybysza, że art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. „w obecnie obowiązującym brzmieniu dotyczy wszelkich sytuacji, gdy organ administracji ponownie rozpatruje sprawę, w której wcześniej wydał

decyzję”[10]. Jak wskazuje autor, przepis ten znajdzie zatem zastosowanie także wówczas, gdy sprawa zostanie przekazana organowi pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia przez organ drugiej instancji[11].

Pojęcie pracownika podlegającego wyłączeniu

Jak stanowi art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a., pracownik organu administracji publicznej podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu w sprawie, w której brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji. Użyte w tym przepisie sformułowanie „w sprawie” oznacza oczywiście sprawę administracyjną w znaczeniu materialnoprawnym, załatwianą w drodze decyzji[12]. Decydująca jest tu kwestia tożsamości i zawisłości sprawy administracyjnej. Tożsamość sprawy zachodzi wówczas, gdy postępowanie dotyczy tego samego podmiotu, znajdującego się w tej samej sytuacji faktycznej i prawnej, o którego prawach i obowiązkach będzie rozstrzygał ten sam organ administracji publicznej lub organ wyższego stopnia (w postępowaniu odwoławczym lub w nadzwyczajnym trybie weryfikacji decyzji).

Przez udział w postępowaniu w sprawie należy z kolei rozumieć podejmowanie przez pracownika organu administracji publicznej przewidzianych w przepisach prawa czynności procesowych niezbędnych do załatwienia sprawy w formie decyzji, a jeżeli pracownik jest upoważniony do wydawania decyzji w imieniu organu administracji publicznej lub pełni funkcje organu, również załatwienie tej sprawy w formie decyzji.

Co do pierwszej kategorii czynności procesowych, niezbędnych do załatwienia sprawy w formie decyzji, nie budzi wątpliwości, że mogą być one wykonywane wyłącznie przez pracownika organu, który – ze swej istoty – nie jest kompetentny do rozstrzygania. Kompetencja rozstrzygania sprawy będzie elementem odróżniającym kompetencje pracownika od kompetencji organu, a w konsekwencji – osoby (lub osób w przypadku organu kolegialnego) piastującej funkcję organu.

W przypadku organów monokratycznych rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej może nastąpić na skutek bądź to bezpośredniego działania osoby piastującej funkcję organu monokratycznego, bądź też przez upoważnionego pracownika organu, w wyniku zastosowania tak zwanej dekoncentracji wewnętrznej. Stosownie bowiem do treści art. 268a k.p.a., organ administracji publicznej może w formie pisemnej upoważniać pracowników kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń. Przepis ten reguluje przedstawicielstwo administracyjne, któ-

[10] P. Przybysz: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 105.
[11] Jw.
[12] Por. J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 12, Warszawa 2012, s. 149.

re służy dekoncentracji zadań wykonywanych przez organ administracji publicznej. Jak wskazuje B. Adamiak, upoważnienie udzielone na podstawie art. 268a k.p.a. ma ten skutek, że zmienia się osoba wykonująca kompetencję organu do podejmowania czynności w prawnych formach działania administracji publicznej[13]. Konstrukcja zawarta w art. 268a k.p.a. „stwarza możliwość, aby nie tylko sam piastun funkcji organu, czyli osoba, którą powołano na dane stanowisko, lecz także wyznaczony przez niego pracownik urzędu przydanego do pomocy temu organowi był umocowany do wykorzystania kompetencji organu"[14].

Wprowadzona nowelizacja treści art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. nie wyjaśnia, której z powyższych kategorii „pracowników" dotyczy. Nie jest jasne, czy ustawodawca przez pojęcie pracownika rozumie także osobę piastującą funkcję organu monkratycznego.

Początkowo w orzecznictwie sądowym przyjmowano, że „organ administracji jest to pracownik, który tym się różni od innych, że zajmuje stanowisko, z którym związana jest właściwość do rozstrzygania – a nie tylko załatwiania – określonej kategorii spraw administracyjnych"[15]. W konkluzji powyższego rozstrzygnięcia przyjęto, że „organ administracji podlega wszystkim tym samym rygorom co szeregowy pracownik administracji, a ponadto rygorom dodatkowym wynikającym z art. 25 § 1 k.p.a., nawiązującego do jego kompetencji i usytuowania służbowego. Przyjęcie innego poglądu prowadziłoby do uznania, że organ administracji nie podlega wyłączeniu nawet w sprawie, w której sam jest stroną, co byłoby wnioskiem absurdalnym"[16].

W podobnym tonie wypowiedział się NSA w wyroku z 25 stycznia 2007 r. (II OSK 213/2006), w którym stwierdził, że „w sytuacji, w której piastun funkcji ministra wydał w sprawie decyzję w charakterze organu pierwszej instancji, będzie on wyłączony z powtórnego rozpatrzenia sprawy w wyniku złożenia przez stronę wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy na podstawie art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a., co nie oznacza, że w takim przypadku nastąpiłoby wyłączenie ministra jako organu administracji. Wyłączona jest bowiem osoba piastująca funkcję organu administracji, a nie sam organ administracji"[17]. Koncepcja,

---

[13] B. Adamiak, J. Borkowski: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 11, Warszawa 2011, s. 745-746.

[14] Ta sama autorka wskazuje również, że „dekoncentracja wewnętrzna organu administracji polegająca na pisemnym upoważnieniu przez organ pracowników kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń (art. 268a k.p.a.) posiada cechy trwałości, co oznacza, że nie traci mocy obowiązującej wraz ze zmianą lub brakiem (np. śmierci, wygaśnięcia mandatu, aresztowania) piastuna organu administracji publicznej". Por. B. Adamiak: *O podmiotowości organów administracji publicznej w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Państwo i Prawo" nr 11/2006, s. 52.

[15] Por. wyrok NSA z 20.06.1991, IV SA 487/91 (ONSA 1991, nr 2, poz. 50, s.112). Podobny pogląd został wyrażony w nauce prawa administracyjnego przez W. Dawidowicza w opracowaniu *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1983, s. 65.

[16] Jw.

[17] Wyrok NSA z 25.01.2007 r., II OSK 213/2006 (Lex 235133).

zgodnie z którą osoba pełniąca funkcję organu jest zatem również pracownikiem, prezentowana jest też w literaturze[18].

Odmienne podejście wyrażone zostało w uchwale NSA z 20 maja 2010 r. , I OPS 13/09, w której Sąd uznał, iż „mając na uwadze rozwiązania prawne przyjęte w zakresie budowy systemu organów wykonujących administrację publiczną i przyznane tym organom kompetencje w przepisach prawa z mocą bezwzględnie obowiązującą oraz odnosząc to do okoliczności rozpoznawanej sprawy, w której chodzi o decyzję wydaną przez Głównego Geodetę Kraju, należało dojść do wniosku, że art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. nie ma zastosowania do osoby piastującej funkcję Głównego Geodety Kraju jako ministra w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a., w postępowaniu, o jakim mowa w art. 127 § 3 k.p.a."[19].

Podobnie, w uzasadnieniu wyroku z 11 sierpnia 2010 r., I OSK 311/10, NSA stwierdził, że „czym innym jest bowiem organ, a czym innym jego pracownik. Przypisanie określonych kompetencji konkretnemu organowi oznacza, że nie może on być utożsamiany z pracownikiem organu"[20].

Jednoznacznie powyższą kwestię zdaje się rozstrzygać Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 6 grudnia 2011 r., SK 3/11[21], w którym przyjął, że art. 127 § 3 w związku z art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. w zakresie, w jakim nie wyłącza osoby piastującej funkcję monokratycznego organu centralnej administracji rządowej od udziału w postępowaniu z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, gdy osoba ta wydała zaskarżoną decyzję, jest zgodny z art. 78 w związku z art. 2 oraz w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W ocenie Trybunału, wyrażonej w uzasadnieniu cytowanego wyroku, „w wypadku, gdy wniosek na podstawie art. 127 § 3 k.p.a. ponownie rozstrzyga piastun funkcji ministra, w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a., orzecznictwo sądowoadministracyjne stoi na stanowisku, że nie jest dopuszczalne zastosowanie instytucji wyłączenia pracownika organu. W orzecznictwie NSA oraz WSA nie ma wątpliwości, że pojęcie 'pracownik organu administracji' użyte w art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. nie odnosi się do rozstrzygającego wniosek, o którym mowa w art. 127 § 3 k.p.a., piastuna funkcji ministra"[22].

Jednak, jak słusznie podkreśla P. Przybysz, „uznanie za niedopuszczalne wyłączenia, na podstawie art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a., piastuna funkcji jednoosobowego organu nie ogranicza możności wyłączenia pracowników organu"[23], o ile to właśnie pra-

[18] Por. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska [w:] M. Wierzbowski, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska: *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2008, s. 51; R. Kędziora: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s.166; P. Przybysz: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 103; A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009 r., s. 188.

[19] Uchwała NSA z 20.05.2010 r., I OPS 13/09, <www.orzeczenia.nsa.gov.pl>.

[20] Wyrok NSA z 11.08.2010 r., I OSK 311/10, <www.orzeczenia.nsa.gov.pl>.

[21] Wyrok TK z 6.12.2011 r., SK 3/11 (Lex 1085775).

[22] Jw.

[23] P. Przybysz: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 108.

cownik wydał wcześniej decyzję w sprawie, w której zaskarżona została decyzja.

Prawne konsekwencje naruszenia przepisów o wyłączeniu

Zmiana treści art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. powoduje konieczność reorganizacji pracy wszystkich instytucji publicznych, w których wydawane są decyzje administracyjne. Pojawia się potrzeba stworzenia „ścieżek decyzyjnych", pozwalających na przeprowadzenie postępowania w taki sposób, aby nie doszło do ponownego udziału pracownika w wydaniu decyzji, jeżeli brał on udział w wydaniu decyzji wcześniejszej, która następnie została zaskarżona, czyli wniesiono od niej odwołanie lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy[24].

Jeśli bowiem przyjąć, że instytucja wyłączenia pracownika organu administracji publicznej jest jednym z elementów gwarancji prawa do obiektywnego, bezstronnego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy, to ponowny udział w wydaniu decyzji przez tę samą osobę niewątpliwie świadczy o uchybieniu tej gwarancji.

Na gruncie procesowym odróżnienia wymaga kwestia prawnej oceny udziału pracownika w wydaniu decyzji od sytuacji, w której dochodzi do wydania decyzji przez upoważnionego pracownika (z wyłączeniem piastuna funkcji organu monokratycznego), który podlega wyłączeniu na mocy art. 24 k.p.a.

W pierwszym wypadku ustawodawca nie przewiduje żadnej szczególnej sankcji o charakterze procesowym. Udział pracownika podlegającego wyłączeniu w wydaniu decyzji jest oczywistym naruszeniem prawa, które jednak nie musi stanowić istotnej wady procesowej. Konsekwencje procesowe dla prawidłowości prowadzonego postępowania mogą się ujawnić w zasadzie wyłącznie na skutek zaskarżenia wydanej decyzji. Dopiero bowiem w postępowaniu odwoławczym kwestia ta będzie podlegała procesowej ocenie. Natomiast negatywne konsekwencje będzie mógł wywodzić organ wyższego stopnia wyłącznie wtedy, gdy taka wada procesowa (czyli udział pracownika podlegającego wyłączeniu w wydaniu decyzji) miała istotne znaczenie dla treści rozstrzygnięcia (por. art. 138 § 2 k.p.a.). Jest to więc element podlegający ocenie organu odwoławczego, który będzie ważył tę kwestię, oceniając czy istnieje konieczność ponownego przeprowadzenia postępowania w tej sprawie przez pracownika(ów), którzy nie podlegają wyłączeniu.

Pomocne w tym zakresie będą informacje zawarte w metryce sprawy administracyjnej, którą – zgodnie z dyspozycją art. 66a k.p.a. – od 7 marca 2012 r. zakłada się w aktach sprawy w formie pisemnej lub elektronicznej. Zgodnie z § 2 tego przepisu, w treści metryki sprawy wskazuje się wszystkie osoby, które uczestniczyły w podejmowaniu czynności w postępowaniu administracyjnym oraz wymienia wszystkie podejmowane przez te osoby czynności wraz z odpowiednim

[24] Zgodnie z treścią art. 52 § 2 ppsa, przez pojęcie środków zaskarżenia rozumie się: zażalenie, odwołanie lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy.

odesłaniem do dokumentów zachowanych w formie pisemnej lub elektronicznej, określających te czynności. Metryka sprawy wraz z dokumentami, do których odsyła, powinna stanowić obowiązkową część akt sprawy i ma być na bieżąco aktualizowana.

Inaczej sytuacja kształtuje się w wypadku wydania decyzji przez pracownika podlegającego wyłączeniu, która stanowi przesłankę do wznowienia postępowania, określoną w art. 145 § 1 pkt 3 k.p.a. Taka okoliczność, jak się wydaje, stanowi wadę istotną decyzji, co uzasadnia jej uchylenie przez organ wyższego stopnia bez konieczności badania, czy takie naruszenie prawa procesowego miało istotne znaczenie dla treści decyzji.

Powyższe rozróżnienie ma też istotne znaczenie z punktu widzenia kontroli sądowej, sprawowanej przez sądy administracyjne z punktu widzenia kryterium legalności. Sąd administracyjny, jeżeli stwierdzi naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, stosownie do treści art. 145 § 1 pkt 1 lit. b ppsa, ma obowiązek uwzględniając skargę na decyzję, uchylić ją w całości albo w części[25].

W przypadku zaś, gdy w wydaniu decyzji pracownik podlegający wyłączeniu jedynie „brał udział", sąd administracyjny będzie zmuszony ocenić, czy doszło do naruszenia przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt. 1 lit. c ppsa.)

Podsumowanie

Konsekwencje zmiany treści art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. mają zdecydowanie szersze oddziaływanie niż wskazane w uzasadnieniu przypadki orzekania przez członków SKO czy pracowników ministerstw i innych urzędów centralnych w sprawach, które są powtórnie załatwiane na skutek wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 127 § 3 k.p.a.). Jednak – w mojej ocenie – nawet powyższy aspekt, który projektodawca zamierzał uregulować, nie został zrealizowany w sposób należyty i oczekiwany od racjonalnego prawodawcy.

Po pierwsze, założenie ustawodawcy dotyczące uregulowania kwestii ponownego uczestnictwa „pracowników ministerstw i urzędów centralnych, którzy przygotowują i podpisują decyzje ministrów i kierowników urzędów centralnych wydawanych na skutek rozpatrzenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy" nie zostało zrealizowane w sposób jednoznaczny i zrozumiały. Wydaje się, że zdecydowanie lepszy efekt można by osiągnąć, gdyby – w miejsce dokonanej nowelizacji – ustawodawca dodał do treści art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a. obowiązującej przed 11 kwietnia 2011 r. sformułowanie: „oraz w sprawie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, jeżeli brał udział w wydaniu decyzji objętej wnioskiem", przy jednoczesnym usunięciu treści art. 27 § 1a k.p.a., który – jak słusznie zauważył W. Chróścielewski – utracił jakiegokolwiek znaczenie, ponieważ na podstawie art. 27 § 1 k.p.a., do członka organu kolegialnego ma zastosowanie art. 24

[25] Por. uzasadnienie wyroku NSA z 16.02.2011 r., sygn. akt II GSK 196/10, <www.orzeczenia.nsa.gov.pl>.

§ 1 k.p.a.[26]. Przyjęcie takiej konstrukcji spowodowałoby osiągnięcie efektu zakładanego przez inicjatora i prezentowanego w uzasadnieniu projektu zmiany treści art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a.

Po drugie, nie uporządkowano jednoznacznie kwestii zasad wyłączania od udziału w postępowaniu osoby piastującej funkcję organu monokratycznego. Jest to o tyle istotne, że problematyka wyłączenia od udziału w postępowaniu znana jest również wszystkim procedurom sądowym jako instrument „wyłączenia sędziego". Na gruncie procedur sądowych kwestia wyłączenia pozostaje niezmienna, niezależnie od tego, czy sąd orzeka w składzie kolegialnym, czy też sędzia podejmuje rozstrzygnięcie jednoosobowo. W postępowaniu administracyjnym, strukturalnie różniącym się od procedury sądowej, obok instytucji wyłączenia pracownika ustawodawca przewiduje instrumenty wyłączenia: członka organu kolegialnego (art. 27 k.p.a.) oraz wyłączenia organu (art. 25 k.p.a.). Nie precyzuje natomiast zasad wyłączenia piastuna funkcji monokratycznego organu administracyjnego, co wywołuje wątpliwości w sposobie oceny przesłanek jego wyłączenia. W wyniku wprowadzonej nowelizacji wciąż nie jest jasne, czy w przypadku piastuna funkcji organu należy się kierować przesłankami wyłączenia pracownika, czy też podstawami wyłączenia organu, czy może należy stosować uzupełniająco i jedne i drugie. Kwestię tę rozstrzygnął dopiero Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 6 grudnia 2011 r. (SK 3/11), choć – w mojej ocenie – jest to zadanie ustawodawcy „pozytywnego".

Powyższa zmiana treści art. 24 § 1 pkt 5 k.p.a., wprowadzona ustawą z 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, stanowi przykład działania nieracjonalnego. Ustawodawca – we wskazanej wyżej części tak zwanej noweli grudniowej – pozoruje rozwiązanie problemu prawnego, który został wyartykułowany na podstawie błędnej diagnozy stanu wyjściowego. Problem zaprezentowany w projekcie ustawy jako wymagający ingerencji ustawodawcy (czyli zasługujący na dezaprobatę) był w istocie problemem już nieistniejącym, a przynajmniej nie był aktualny w zakresie zaprezentowanym w uzasadnieniu projektu ustawy.

Nieaktualne – w sensie normatywnym – było założenie, że zaproponowana nowelizacja jest konieczna w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego (57/07), którego implementacja nastąpiła dużo wcześniej, a jej wynikiem było dodanie treści art. 27 § 1a k.p.a.

Założenie, że celem nowelizacji jest „wyłączenie pracowników, którzy brali udział w wydaniu zaskarżonej decyzji […], którzy przygotowują i podpisują decyzje […] wydawane na skutek rozpatrzenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy", opierało się na braku rozpoznania stanu rzeczy

[26] W. Chróścielewski: *Zmiany w zakresie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, które weszły w życie w 2011 r.*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, nr 4 (37)/2011, s. 13.

w dziedzinie, która miała podlegać unormowaniu. Już samo użycie w uzasadnieniu projektu takich stwierdzeń, jak: „przygotowują decyzje" i „podpisują decyzje" w miejsce normatywnie nazwanych czynności procesowych, takich jak: „brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji" oraz „wydał decyzję", budzi wątpliwości co do znajomości przez projektodawcę języka, w którym formułuje się teksty prawne.

Najistotniejsze jest jednak to, że zaproponowaną nową treść przepisu wprowadzono bez próby ustalenia ram pojęcia „pracownik", który miałby „podlegać wyłączeniu od udziału w sprawie, w której brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji". Już pobieżna analiza orzecznictwa sądów administracyjnych oraz wyroków Trybunału Konstytucyjnego w kwestii wyłączenia pracownika wskazuje, że podstawowym problemem prawnym wymagającym ingerencji ustawodawcy było – i nadal pozostaje – ustalenie statusu prawnego osoby piastującej funkcję monokratycznego organu administracyjnego. I nie jest to problem jedynie ministrów czy innych organów centralnych, o których głównie mówi się w judykaturze. Dotyczy większości organów monokratycznych, chociażby takich, jak wojewoda i działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespolonej), wójt, burmistrz czy prezydent miasta, starosta czy marszałek województwa.

Wprowadzona zmiana odnosi się do działalności między innymi wyżej wskazanych organów, nie precyzuje przy tym, jak należy traktować problem wyłączenia piastuna funkcji organu, który przecież często osobiście wydaje decyzje. Działanie takie należy oceniać w kontekście braku racjonalności w tworzeniu regulacji normatywnej w tym sensie, że ustawodawca zamiast przygotować unormowanie rozwiązujące realny problem prawny, zadowala się rozwiązaniami pozornymi, które go nie rozstrzygają.

Omawiana nowelizacja wpisuje się w nurt działań legislacyjnych, o których wielokrotnie wspominała I. Lipowicz, wskazując, że „co prawda, nasza procedura tworzenia prawa od strony formalnej bliska jest standardom europejskim, jednak gorzej jest z realizacją […]. Inflacja przepisów stopniowo przekracza pewną granicę wytrzymałości naszego państwa i obywateli. Wiele ośrodków decyzyjnych, które tworzą prawo, nie wykazuje właściwej koordynacji. Mamy do czynienia z preferencją rozwiązań doraźnych, które nie mają nic wspólnego z konsekwentną systemowością"[27].

dr **ROBERT SUWAJ**,
adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego Uniwersytetu w Białymstoku, członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Białymstoku

[27] I. Lipowicz: *Uwagi o polskim systemie stanowienia prawa*, „Państwo i Prawo" z. 7(797)/2012, s. 5.

Prawo ochrony środowiska – art. 135 i 136

Obszar ograniczonego użytkowania

Instytucja obszaru ograniczonego użytkowania stanowi swoistego rodzaju równowagę pomiędzy dobrem publicznym a interesami pojedynczych podmiotów prawa. Z jednej strony eliminuje bowiem niektóre utrudnienia pojawiające się w przypadku budowy nowych czy istniejących obiektów, z drugiej – chroni jedno z podstawowych praw, jakim jest prawo do własności. Z tego względu jest ona bardzo przydatna społeczeństwu i pozostaje w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju, w której zawiera się zarówno ochrona środowiska, jak i troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny.

KRZYSZTOF PADRAK
MAGDALENA SOLAN

Generalna zasada wskazana w art. 144 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska[1] (dalej w skrócie: „poś") nakazuje, aby eksploatacja wszelkiego rodzaju instalacji czy obiektów nie powodowała przekroczenia standardów jakości środowiska. Ustawodawca uznał jednak, że w odniesieniu do pewnej ich grupy, istotnej w życiu społeczeństwa, konieczna jest zgoda na ich działalność, mimo faktycznego niedotrzymania powyższych standardów. W stosowaniu zasady zrównoważonego rozwoju mieści się bowiem nie tylko ochrona środowiska, ale i troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury. Jednym ze sposobów zachowania właściwej równowagi konkurujących ze sobą interesów jest występująca w praktyce specjalna instytucja prawna – tak zwany obszar ograniczonego użytkowania – uregulowana w art. 135 i 136 poś, która pozwala (przy spełnieniu określonych wymagań) funkcjonować pewnym instalacjom i obiektom bez kolizji z obowiązującymi przepisami prawa. Do omówienia wspomnianego instrumentu prawnego zostanie wykorzystany dotychczasowy dorobek piśmiennictwa i aktualne orzecznictwo.

[1] DzU z 2008 r., nr 25, poz. 150 ze zm.

Pojęcie i istota obszaru ograniczonego użytkowania

Ustawa – Prawo ochrony środowiska ani inne akty prawne nie zawierają legalnej definicji obszaru ograniczonego użytkowania. Przed doktryną i judykaturą stanęło zatem zadanie określenia tego pojęcia. Przyjmuje się najczęściej, że są to obszary charakteryzujące się ograniczeniami w sposobie korzystania z nieruchomości położonych w ich obrębie, dotyczącymi przeznaczenia terenu, wymagań technicznych dla budynków oraz sposobów zagospodarowania terenu, wprowadzonymi przepisami prawa miejscowego ze względu na wymagania ochrony zasobów środowiska[2].

W literaturze przedmiotu panuje przekonanie, że ustanowieniu obszaru ograniczonego użytkowania przyświecają dwa zasadnicze cele. Pierwszym jest umożliwienie dalszego funkcjonowania obiektu z przeznaczeniem, dla którego powstał. Związane jest to z obowiązywaniem na obszarze ograniczonego użytkowania odrębnego reżimu prawnego, co oznacza, że na tym terenie nie ma konieczności zachowania standardów jakości środowiska. Skutkuje to tym, że konkretny obiekt (zakład czy instalacja) może kontynuować swą działalność mimo niedochowania obowiązku przestrzegania standardów, na przykład dozwolonych norm immisyjnych. Drugim podstawowym celem jest wyeliminowanie szkodliwych i niebezpiecznych skutków dla zdrowia ludzi oraz dla środowiska (fauny i flory), powstałych w związku z przekroczeniem standardów środowiska[3].

Obowiązek utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania, w świetle art. 135 ust. 1 poś, wynika z postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko[4], z analizy porealizacyjnej albo z przeglądu ekologicznego, w toku których wykazano, że poza terenem zakładu lub innego obiektu nie mogą być dotrzymane standardy ochrony środowiska, mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych. Z uwagi na ograniczenia dotykające właścicieli nieruchomości położonych na obszarze ograniczonego użytkowania, ustawodawca w wymienionym wyżej przepisie nakazał tworzenie takich obszarów tylko dla niektórych, enumerowanych przedsięwzięć. Do grupy tych przedsię-

[2] J. Rotko: Komentarze do ustawy – *Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2002, s. 144; Orz. WSA w Gliwicach z 24.08.2009, II SA/Gl 139/09, LEX nr 564508.

[3] M. Bar [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 565; M. Górski [w:] *Prawo ochrony środowiska*. Komentarz, pod red. M. Górskiego, Warszawa 2009, s. 215-216.

[4] Przepisy dotyczące ocen oddziaływania przedsięwzięć na środowisko zamieszczone zostały w rozdziale 1 działu I ustawy z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (DzU nr 199, poz. 1227 ze zm.). Ustawa ta w sposób kompleksowy normuje problematykę związaną z oceną wpływu na środowisko realizacji konkretnych zamierzeń oraz instrumentów mających zapewnić całkowity obiektywizm tego procesu, którymi są: dostęp do informacji o stanie i ochronie środowiska oraz uczestnictwo w nim społeczeństwa. Stosownie do art. 173 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, określone w dotychczasowych przepisach przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, wymagające sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko, uważa się w obowiązującym stanie prawnym za przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko; są one określone w art. 59 ust. 1 pkt 1 tej ustawy.

wzięć zostały zakwalifikowane: oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów komunalnych, kompostownie, trasy komunikacyjne, lotniska, linie i stacje elektroenergetyczne oraz instalacje radiokomunikacyjne, radionawigacyjne i radiolokacyjne[5]. Inaczej rzecz ujmując, to właśnie faktyczna niemożność dochowania określonych w przepisach standardów stanowi jedną z przesłanek utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania. Oczywiste jest zatem, że w takiej strefie negatywne oddziaływanie na środowisko przekracza dopuszczalne normy, określone odrębnymi przepisami. To w konsekwencji powoduje, że w odniesieniu do tworzonego obszaru ograniczonego użytkowania konieczne jest wprowadzenie dodatkowych wymagań, które z założenia zminimalizują negatywny wpływ takiego obszaru na środowisko. Może to nastąpić, na przykład, przez ustanowienie przez organ właściwy do utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania, dodatkowych wymogów w kwestii zmiany sposobu użytkowania budynków istniejących oraz budowy nowych budynków w ramach takiego obszaru[6].

Trzeba podkreślić, że wspomniany przepis art. 135 ust. 1 poś wprowadza zamknięty katalog (*numerus clausus*) dokumentacji dla ustalenia racji utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania w drodze uchwały, co oznacza, że nie można przyjąć stosowania otwartego systemu dowodów. Za zamkniętym systemem dokumentacji przemawia nie tylko enumerowanie form tej dokumentacji w art. 135 ust. 1 poś, ale też wykładnia tego przepisu w kontekście rozwiązań prawnych przyjętych w art. 135 poś, a zwłaszcza art. 135 ust. 5 poś, który stanowi o wyznaczeniu, w przypadku przedsięwzięcia polegającego na budowie drogi krajowej, obszaru ograniczonego użytkowania na podstawie analizy porealizacyjnej[7].

Obszar ograniczonego użytkowania dla przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, dla zakładów lub innych obiektów, gdzie jest eksploatowana instalacja zakwalifikowana jako takie przedsięwzięcie, tworzy obecnie uchwałą – zgodnie z art. 135 ust. 2 poś – sejmik województwa, zaś dla zakładów lub innych obiektów niewymienionych w art. 135 ust. 2 poś – rada powiatu, także uchwałą (art. 135 ust. 3 poś). Tworząca obszar ograniczonego użytkowania uchwała sejmiku województwa albo uchwała rady powiatu – po ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 2 i art. 13 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych[8]) – staje się aktem prawa miejscowego. Należy wyraźnie zaznaczyć, że uchwała ta, jako akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego, stanowiona jest na podstawie upoważnienia ustawowego i powinna być sporządzana tak, by jej

[5] Orz. WSA w Gliwicach z 24.08.2009 r., II SA/Gl 139/09, LEX nr 564508.
[6] Orz. NSA w Warszawie z 17.03.2009 r., II OSK 1749/08, LEX nr 597369.
[7] Orz. NSA w Warszawie z 16.11.2010 r., II OSK 1858/10, LEX nr 746830.
[8] DzU z 2007 r., nr 68, poz. 449.

regulacja nie wykraczała poza jakiekolwiek unormowania ustawowe, nie czyniła wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także by nie powtarzała kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Akt prawa miejscowego musi zawierać zatem sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego[9]. Wprowadzenie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego uregulowań sformułowanych w sposób trudny do odczytania stanowi istotne naruszenie prawa, co musi skutkować nieważnością tak zredagowanych przepisów uchwały[10].

Należy także zaznaczyć, że art. 135 ust. 1 poś, stanowiący o upoważnieniu do tworzenia obszarów ograniczonego użytkowania poza terenem zakładu (innego obiektu) nie daje podstaw do tworzenia podobszarów ograniczonego użytkowania na tych obszarach. Przepis ten zawiera normę upoważniającą do ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania i jako taki nie może być interpretowany rozszerzająco, a organ ustanawiający taką strefę nie może wyjść poza upoważnienie ustawowe. Powinien działać na podstawie i w granicach tego upoważnienia. Nie można zatem zaakceptować poglądu, że skoro norma art. 135 ust. 1 poś wyraźnie nie zabrania tworzenia takich podobszarów, to jest to równoznaczne z tym, że tworzenie ich jest dopuszczalne[11].

Nie oznacza to jednak, że nie jest dopuszczalne zróżnicowanie ograniczeń i wymagań na obszarze ograniczonego użytkowania, na przykład w zależności od odległości od obiektu powodującego przekroczenie standardów jakości środowiska. Przykładowo, odmienne ukształtowanie ograniczeń dla terenów zabudowy mieszkaniowej oraz terenów szpitali, domów opieki społecznej, szkół i przedszkoli jest uzasadnione i zgodne z określonymi w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku[12] wartościami dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku dla różnego rodzaju zagospodarowania terenu – innymi dla zabudowy związanej ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży, a innymi dla terenów zabudowy mieszkaniowej jedno- i wielorodzinnej[13].

Obiekty budowlane

Poza wdrożeniem ograniczenia w zakresie korzystania z nieruchomości, utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania według art. 135 ust. 4 poś wywiera również wpływ na postępowanie w sprawie pozwolenia na użytkowanie obiektów budowlanych. Na mocy tego przepisu, takie rozstrzygnięcie nie może zostać wydane przed utworzeniem takiego obszaru

[9] Orz. WSA we Wrocławiu z 24.01.2012 r. II SA/Wr 786/11, LEX nr 1114101.
[10] Orz. WSA w Opolu z 13.09.2007 r., II SA/Op 350/07, LEX nr 433951.
[11] Orz. WSA w Warszawie z 30.04.2008 r., IV SA/Wa 2463/07, LEX nr 513894.
[12] DzU nr 120, poz. 826.
[13] Orz. WSA w Warszawie z 2.12.2008 r., IV SA/Wa 1391/08 LEX nr 488010.

(a więc przed dniem skutecznego wejścia w życie przepisu prawa miejscowego, który powołał go do życia), a w wypadkach gdy pozwolenie na użytkowanie nie jest konieczne, nie można przystąpić do użytkowania obiektu[14].

Należałoby w tym miejscu odnieść się do relacji pomiędzy obszarem oddziaływania obiektu w rozumieniu przepisów ustawy z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane[15] a obszarem ograniczonego użytkowania. Pojęcie obszaru oddziaływania obiektu zdefiniowano w art. 3 pkt 20 Prawa budowlanego i należy przezeń rozumieć teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu terenu. W ramach postępowania w sprawie o pozwolenie na budowę organ administracji architektoniczno-budowlanej powinien każdorazowo ustalić wszystkie przepisy odrębne, które wprowadzają ograniczenia w zagospodarowaniu danego terenu i na ich podstawie wyznaczyć obszar oddziaływania obiektu[16]. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że wskazany przepis nie definiuje pojęcia obszaru oddziaływania obiektu wprost, lecz przez odesłanie do licznych regulacji, do których należą także przepisy z zakresu ochrony środowiska[17]. Zasadne jest zatem stwierdzenie, że w pojęciu 'oddziaływanie obiektu' mieści się również naruszenie przepisów ochrony środowiska, na przykład przez emisję zanieczyszczeń i przekroczenie dopuszczalnych norm hałasu i spalin na tereny sąsiednich nieruchomości, co jest częstym zjawiskiem dla lotnisk czy tras komunikacyjnych, a więc obiektów, dla których ustawodawca przewiduje tworzenie obszarów ograniczonego użytkowania[18].

Drogi krajowe

Odrębne zasady zostały określone w art. 135 ust. 5 poś w odniesieniu do tworzenia obszarów ograniczonego użytkowania dla dróg krajowych, które są enumerowane w ustawie z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych[19].

W świetle art. 5 tej ustawy, do dróg krajowych zalicza się:

- autostrady i drogi ekspresowe oraz drogi leżące w ich ciągach do czasu wybudowania autostrad i dróg ekspresowych;
- drogi międzynarodowe;
- drogi stanowiące inne połączenia zapewniające spójność sieci dróg krajowych;
- drogi dojazdowe do ogólnodostępnych przejść granicznych obsługujących ruch osobowy i towarowy bez ograniczeń ciężaru całkowitego pojazdów (zespołu pojazdów) lub jedynie ruch towarowy bez ograniczeń ciężaru całkowitego pojazdów (zespołu pojazdów);

[14] K. Gruszecki: *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, 2011, LEX/el.
[15] DzU z 2010 r., nr 243, poz. 1623 ze zm.
[16] Orz. WSA w Poznaniu z 26.01.2012 r., IV SA/Po 1018/11, LEX nr 1129379.
[17] Orz. WSA w Poznaniu z 13.09.2011 r., IV SA/Po 522/11, LEX nr 965712.
[18] Zob. J. Dessoulavy-Śliwiński [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2009, s. 329.
[19] DzU z 2007 r., nr 19, poz. 115 ze zm.

• drogi alternatywne dla autostrad płatnych;
• drogi stanowiące ciągi obwodnicowe dużych aglomeracji miejskich;
• drogi o znaczeniu obronnym[20].

Jak już wcześniej powiedziano, obszar ograniczonego użytkowania dla dróg krajowych określa się na podstawie analizy porealizacyjnej. Wymóg jej sporządzenia wynika z decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji wydanej przez właściwy organ. Decyzja powinna nakładać obowiązek wykonania analizy po upływie 1 roku od dnia oddania drogi do użytkowania i jej przekazania w terminie 18 miesięcy od dnia oddania drogi do użytkowania.

Na mocy art. 135 ust. 6 poś, obszary ograniczonego użytkowania obligatoryjnie określa się także dla instalacji wymagających pozwoleń zintegrowanych, innych niż wymienione w art. 135 ust. 1 poś, w stosunku do których pozwolenie na budowę zostało wydane przed 1 października 2001 r., a których użytkowanie rozpoczęło się nie później niż do 30 czerwca 2003 r., jeżeli, pomimo wykorzystania najlepszych dostępnych technik[21], nie zostały dotrzymane dopuszczalne poziomy hałasu poza terenem zakładu.

Utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania

Zgodnie z art. 135 ust. 3a poś, organ wydający uchwałę o utworzeniu obszaru ograniczonego użytkowania powinien określić w niej następujące elementy:
• granice obszaru,
• ograniczenia w zakresie przeznaczenia terenu,
• wymagania techniczne odnoszące się do budynków,
• sposób korzystania z terenów.

Wymóg określenia terenów obejmujących obszar ograniczonego użytkowania, a więc jego granic, ma zasadnicze znaczenie z uwagi na następstwa, gdyż powoduje to powstanie uprawnień do uzyskania odszkodowania lub wykupu nieruchomości (art. 136 poś). Z tego choćby względu precyzyjne określenie granic obszaru ograniczonego użytkowania jest jednym z podstawowych obowiązków organu tworzącego taki obszar[22]. Dlatego też, zgodnie z art. 135 ust. 3b poś, powinny być one wytyczone na podstawie poświadczonej przez właściwy organ kopii mapy ewidencyjnej[23].

Ograniczenia w zakresie przeznaczenia terenu nie są równoznaczne z tym, że organ jest zobligowany do zakazania nowej zabu-

[20] Forma zaliczenia drogi do kategorii dróg krajowych została ograniczona do aktu prawa powszechnie obowiązującego. Upoważnienie do dokonania tej czynności należy do ministra właściwego do spraw transportu, działającego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, spraw wewnętrznych oraz ministrem obrony narodowej, po zasięgnięciu opinii właściwych sejmików województw, a w miastach na prawach powiatu – właściwych prezydentów miast; zob. R. Strachowska: *Ustawa o drogach publicznych. Komentarz*, 2011, Lex/el.

[21] Ustawową definicję pojęcia 'najlepszych dostępnych technik' zawiera art. 3 pkt 10 poś.

[22] Orz. NSA w Warszawie z 4.11.2004 r., OSK 1151/04, LEX nr 157374.

[23] Ustawodawca nie zawarł w ustawie z 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (DzU z 2010 r., nr 193, poz. 1287 ze zm.) legalnej definicji mapy ewidencyjnej. Jak się wydaje, mapę ewidencyjną można zakwalifikować jako standardowe, wielkoskalowe opracowanie geodezyjno-kartograficzne, tworzone na podstawie jednolitego dla kraju, systematycznie aktualizowanego zbioru informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych osobach fizycznych lub prawnych władających tymi gruntami, budynkami i lokalami.

dowy, na przykład, w razie przekroczenia dopuszczalnego średniego poziomu emisji hałasu w porze zarówno dziennej, jak i nocnej. Ograniczenie to może polegać na zastosowaniu innych ograniczeń, niż bezwzględny zakaz zabudowy, na przykład przez zakaz przeznaczenia terenu pod budowę obiektów opieki zdrowotnej czy związanych ze stałym pobytem dzieci i młodzieży (szkoły, internaty, domy dziecka, żłobki), przy jednoczesnym dopuszczeniu lokalizacji zabudowy o charakterze przemysłowym.

W następstwie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania (np. wokół lotniska) wszelkie nowo projektowane budynki będą musiały odpowiadać określonym wymaganiom technicznym. Zgodnie z tymi wymaganiami, niezbędne jest zapewnienie właściwego klimatu akustycznego w pomieszczeniach wymagających ochrony akustycznej, przez zastosowanie przegród budowlanych o odpowiedniej izolacyjności akustycznej. Natomiast w istniejących budynkach konieczne będzie zamontowanie zabezpieczeń zapewniających właściwy klimat akustyczny pomieszczeń, przez zwiększenie izolacyjności ścian, okien i drzwi w ścianach zewnętrznych, dachów i stropodachów, stosownie do regulacji prawnych.

Należy również zwrócić uwagę, że przepis art. 135 ust. 3a poś nie oznacza, iż uchwała o utworzeniu obszaru ograniczonego użytkowania ma zawierać odrębne postanowienie (paragraf) wskazujące na sposób korzystania z terenu. Pozostaje on bowiem taki sam jak dotychczas, z modyfikacją wynikającą z wymienionych w uchwale ograniczeń czy zakazów. Przykładowo, nie ma możliwości enumerowania wszystkich sposobów korzystania z terenu o tak różnorodnych funkcjach, jakim jest obszar oddziaływania lotniska. Zatem sposób korzystania z terenu opisują pośrednio ograniczenia, wymagania i zakazy wyszczególnione w uchwale[24].

Odpowiedzialność odszkodowawcza

Podstawę materialnoprawną roszczeń odszkodowawczych z tytułu wprowadzenia obszaru ograniczonego użytkowania stanowi art. 129 poś. W przepisie tym przewidziano dwa rodzaje roszczeń przysługujących w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości: żądanie wykupu nieruchomości (lub jej części) oraz żądanie odszkodowania. Właściciel nieruchomości może domagać się jej wykupu, gdy w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym jej przeznaczeniem, korzystanie z niej stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone (art. 129 ust. 1 poś). Jeżeli w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości właściciel nieruchomości poniósł szkodę, przysługuje mu odszkodowanie[25] (art. 129 ust. 2 poś).

[24] Orz. WSA w Warszawie z 30.04.2008 r., IV SA/WA 2582/07, LEX nr 513896.

[25] Szerzej na temat samego pojęcia szkody zob. A. Sinkiewicz: *Pojęcie i rodzaje szkody w polskim prawie cywilnym*, „Rejent" nr 2/1998, s. 59 i n.; M. Kaliński: *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2011, s. 165 i n.

Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości, o którym mowa w tym przepisie należy rozumieć tak, jak w przypadku art. 129 ust. 1 poś, to jest jako ograniczenie w stosunku do dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości lub dotychczasowego jej przeznaczenia. Różny zakres i rodzaj tych ograniczeń przesądza jedynie o roszczeniach, z których właściciel może skorzystać. Dopiero uszczuplenie dotychczasowego zakresu i sposobu korzystania z nieruchomości lub zmuszenie właściciela do zmiany jej przeznaczenia stanowi przesłankę zastosowania art. 129 ust. 2 poś.

Kwestia zastosowania art. 129 ust. 2 poś jako podstawy roszczenia odszkodowawczego właściciela nieruchomości z tytułu obniżenia jej wartości w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości w następstwie ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania, była w ostatnim czasie przedmiotem licznych wypowiedzi judykatury. Część z nich (nieliczna) opowiada się za wąskim ujmowaniem związku ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania ze spadkiem wartości nieruchomości, uznając, że przepis ten obejmuje swym zakresem tylko szkodę, którą można ocenić już w momencie opublikowania aktu prawa miejscowego lub w krótkim czasie jego obowiązywania[26].

Dominujący nurt orzecznictwa Sądu Najwyższego i sądów apelacyjnych w tej kwestii przyjmuje jednak odmienny pogląd, wskazując, że związek ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania z obniżeniem wartości nieruchomości należy rozumieć szeroko[27]. W związku z ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania pozostaje nie tylko obniżenie wartości nieruchomości będące następstwem ograniczeń przewidzianych bezpośrednio w treści aktu prawa miejscowego o utworzeniu obszaru (zwłaszcza ograniczeń w zabudowie), lecz także obniżenie jej wartości wynikające z tego, że na skutek wejścia w życie aktu prawa miejscowego dochodzi do zawężenia granic własności (art. 140 i 144 k.c.) i tym samym ścieśnienia wyłącznego władztwa właściciela względem nieruchomości położonej na obszarze ograniczonego użytkowania. Obniżenie wartości nieruchomości stanowi przy tym wymierną stratę, niezależnie od tego, czy właściciel ją zbył, czy też nie zamierza podjąć w tym kierunku jakichkolwiek konkretnych działań. Właściciel, który przed wejściem w życie aktu prawa miejscowego mógł żądać zaniechania immisji (hałasu) przekraczającej standard ochrony środowiska, w wyniku ustanowienia obszaru możliwości takiej zostaje praktycznie pozbawiony. Szkodą podlegającą naprawieniu na podstawie art. 129 ust. 2 poś jest więc także obniżenie wartości nieruchomości wynikające z faktu, że właściciel będzie musiał znosić dopuszczalne na tym obszarze immisje[28].

[26] Orz. SN z 12.12.2008 r., II CSK 367/08, LEX nr 508805.

[27] Zapatrywanie to podziela B. Rakoczy, uzasadniając taki pogląd koniecznością znoszenia przez te podmioty większych uciążliwości związanych z oddziaływaniem na środowisko; por. B. Rakoczy, glosa do wyroku SN z 25.02.2009 r., II CSK 546/08, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska" nr 2/2010, s. 161.

[28] Post. SN z 24.02.2010 r., III CZP 128/09, LEX nr 578138; orz. SN z 6.05.2010 r., II CSK 602/09, LEX nr 585768; orz. SN z 25.05.2012 r., I CSK 509/11, LEX nr 1215402; orz. SA w Poznaniu z 13.01.2011 r., I ACa 1028/10, LEX nr 898628.

Zgodnie z art. 129 ust. 4 poś, z roszczeniem, o którym mowa w ust. 2 art. 129 poś., to jest roszczeniem odszkodowawczym w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości, można wystąpić w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Termin do zgłoszenia roszczenia jest terminem zawitym (prekluzyjnym)[29], a nie terminem przedawnienia, co oznacza, że jego niedochowanie powoduje wygaśnięcie roszczenia, a fakt upływu tego terminu sąd ma obowiązek wziąć pod uwagę z urzędu. Terminy zawite są z reguły ustanawiane w celu uregulowania w „rozsądnym czasie", skutków prawnych określonych zdarzeń. W rozważanym przypadku ustawodawca, z jednej strony, zakreślił stosunkowo krótki (dwuletni) termin zgłoszenia żądań, o których mowa w art. 129 ust. 1-3 poś, z drugiej zaś, ustanowił obowiązek zgłoszenia określonemu podmiotowi zobowiązanemu do ich realizacji jednego z roszczeń, o których mowa w art. 136 ust. 2 poś (tj. roszczenia o zapłatę odszkodowania lub roszczenia o wykup nieruchomości), przed wystąpieniem z tymi roszczeniami na drogę sądową. Jak z tego wynika, termin, o którym mowa w art. 129 ust. 4 poś należy uznać za termin zawity do zgłoszenia tych żądań obowiązanemu do ich realizacji – w celu zachowania prawa dochodzenia tych roszczeń przed sądem, a nie termin wniesienia sprawy do sądu. Prawo do dochodzenia roszczenia przed sądem zostaje zachowane także wówczas, gdy poszkodowany w okresie biegu dwuletniego terminu z art. 129 ust. 4 poś złoży wniosek o zawezwanie do próby ugodowej[30].

Należy również podkreślić, że ustawodawca przesądził w art. 136 ust. 1 poś o tym, że roszczenia dotyczące odszkodowań lub wykupu nieruchomości są rozpatrywane przez sądy powszechne w postępowaniu cywilnym[31]. Co równie istotne, w postępowaniu tym sąd powszechny nie rozpatruje samej zasadności wydania aktu prawa miejscowego (którego źródłem jest akt prawa publicznego, czyli np. ustawa – Prawo ochrony środowiska), a jedynie bada istnienie szkody i jej wysokość oraz istnienie związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy wydaniem aktu prawa miejscowego a powstaniem szkody[32].

Na mocy wspomnianego art. 136 ust. 2 poś, zobowiązanym do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości jest

[29] Zwrot normatywny „termin zawity" jest pojęciem doktrynalnym, niewystępującym w treści przepisów obowiązującego prawa. W konsekwencji, przepisy Kodeksu cywilnego bądź ustaw szczególnych zawierają jedynie określenie pewnego terminu, nie wyrażając *expressis verbis*, że termin przewidziany w tym przepisie jest terminem zawitym. Przepisy prawne, w tym Kodeksu cywilnego, nie zawierają także zestawienia cech terminów zawitych. Określenie istoty terminów zawitych i ich cech jest więc wynikiem procesu analizy przez doktrynę oraz judykaturę przepisów, w których ustawodawca określił konkretne terminy zawite. W konsekwencji, jedynie przez wykładnię określonego przepisu zawierającego termin zgłoszenia określonego żądania można ostatecznie sformułować wniosek co do charakteru danego terminu, a więc czy jest to termin przedawnienia, czy też termin zawity – zob. orz. SN z 10.10.2008 r., II CSK 216/08, LEX nr 577165.

[30] Orz. SA w Warszawie z 6.07.2011 r., VI ACa 14/11, LEX nr 852391.

[31] Orz. NSA w Warszawie z 2.10.2012 r., II OSK 1631/12, <www.orzeczenia.nsa.gov.pl>.

[32] Por. uchw. SN z 26.04.2006 r., III CZP 125/05, OSNC 2006, nr 12, poz. 194.

ten podmiot, którego działalność stała się powodem wprowadzenia ograniczeń związanych z ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania (np. przedsiębiorstwo zarządzające portem lotniczym). Niewłaściwe jest przy tym przekonanie wyrażane przez B. Rakoczego, że podmiotem zobligowanym do zapłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości jest (odpowiednio) rada powiatu lub sejmik województwa, z uwagi na to, że te organy przez przyjęcie uchwał przyczyniły się do powstania obszaru ograniczonego użytkowania[33]. Odmienny (i przy tym trafny) pogląd prezentuje w tej kwestii M. Bar, która uważa, że powoływanie się przez B. Rakoczego na art. 134 poś, traktujący o obowiązku zapłaty odszkodowania przez określone organy, jest błędne, gdyż przepis ten umiejscowiony jest w innym rozdziale ustawy i odnosi się wyłącznie do ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości związanych z ochroną zasobów środowiska[34].

Podmiotem uprawnionym w przypadku roszczeń wymienionych w art. 129 poś jest właściciel nieruchomości lub wieczysty użytkownik. Odszkodowania z tego tytułu może poza tym dochodzić osoba, której przysługuje ograniczone prawo rzeczowe do nieruchomości (np. użytkowanie – art. 129 ust. 3 poś). Zdaniem E. Janeczki, z takim roszczeniem może wystąpić również dożywotnik na podstawie art. 910 § 1 zd. 2 k.c., który nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów o ograniczonych prawach rzeczowych do obciążenia wynikającego z umowy dożywocia[35].

Zgodnie natomiast z art. 136 ust. 3 poś, w razie określenia na obszarze ograniczonego użytkowania wymagań technicznych dotyczących budynków, szkodą, o której mowa w art. 129 ust. 2 poś, są także koszty poniesione w celu dostosowania budynków do tych wymagań (np. koszty związane z rewitalizacją akustyczną budynku), nawet w przypadku braku obowiązku podjęcia konkretnych działań w tej sferze[36].

Czasem zdarzają się, niestety, problemy z szybkim rozpatrywaniem roszczeń podmiotów uprawnionych do uzyskania odszkodowania. Wynika to zwykle ze zbytniej drobiazgowości ze strony instytucji (firm) zobligowanych do jego zapłaty, żądających dodatkowych (często niepotrzebnych z punktu widzenia rozpatrywanej sprawy) dokumentów w celu opóźnienia terminu wykonania zobowiązania. Niekiedy jednak sam podmiot uprawniony przyczynia się do późniejszego momentu zapłaty należnego mu odszkodowania, przedstawiając niekompletne dokumenty uzasadniające przysługujące mu roszczenie. Występujące czasami między stronami spory o wysokość odszkodowania muszą być rozstrzygane przez sądy. Powoduje to znaczące przedłużenie terminu uzyskania odszkodowania przez podmiot uprawniony, z uwagi na dużą liczbę postępowań toczących się przed sądami powszechnymi.

---

[33] Zob. B. Rakoczy [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 280.
[34] M. Bar, op. cit., s. 587.
[35] E. Janeczko: *Niektóre cywilnoprawne problemy ochrony środowiska*, „Rejent" nr 11/2002, s. 61 i n.
[36] Orz. SA w Poznaniu z 10.04.2008 r., I ACa 2/08, „Monitor Prawniczy" nr 12/2010, s. 692.

Podsumowanie

Instytucja obszaru ograniczonego użytkowania odgrywa dość istotną rolę w polskim systemie prawnym. Jest to swoistego rodzaju element równowagi pomiędzy interesem publicznym a interesami pojedynczych podmiotów prawa. Bez istnienia tej instytucji mogłyby bowiem występować pewne utrudnienia w przypadku budowy nowych czy rozbudowy istniejących dużych obiektów infrastrukturalnych, które mają przecież niebagatelne znaczenie dla należytego działania nowoczesnego państwa. Z drugiej strony, konstrukcja prawna obszaru ograniczonego użytkowania chroni jedno z podstawowych praw, jakim jest prawo własności zagwarantowane w art. 21 Konstytucji RP, przyznając uprawnionym podmiotom możliwość uzyskania godziwej rekompensaty z tytułu ustanowienia takiego obszaru. Pomimo zdarzających się incydentalnie konfliktów lokalnych związanych z utworzeniem obszaru ograniczonego użytkowania (np. w odniesieniu do lotnisk Katowice-Pyrzowice czy Kraków-Balice), instytucję tę należy ocenić pozytywnie, jako przydatną dla społeczeństwa i pozostającą przy tym w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju, wyrażoną w art. 5 Konstytucji RP.

KRZYSZTOF PADRAK,
prawnik, specjalizuje się w prawie cywilnym, ochrony środowiska i zamówień publicznych
dr inż. nauk rolniczych **MAGDALENA SOLAN,**
specjalizuje się w higienie środowiska i zwierząt

Współpraca międzynarodowa

Potrzeba odpowiednich mechanizmów

Kontrola i rozliczalność w zarządzaniu gospodarczym UE

Celem Komitetu Kontaktowego (KK) – zgromadzenia prezesów najwyższych organów kontroli (NOK) państw UE i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO) – jest głównie wzajemna współpraca: ułatwienie współdziałania i wymiany wiedzy oraz doświadczeń w zakresie kontroli środków unijnych i innych kwestii związanych z UE. Poza pojedynczym przypadkiem uchwały z 2003 r. przez blisko 50 lat KK nie wypowiadał się na zewnątrz. Zmiana nastąpiła w związku z obecnym kryzysem gospodarczym i finansowym.

JACEK MAZUR

W 2011 r. Komitet Kontaktowy, w oświadczeniu skierowanym do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Komisji Europejskiej oraz parlamentów i rządów państw członkowskich, zwrócił uwagę na potrzebę odpowiedniej przejrzystości, rozliczalności i zewnętrznej kontroli środków publicznych; ponadto poparł starania NOK strefy euro na rzecz wprowadzenia zewnętrznej kontroli Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego (EMS). Biorąc pod uwagę, że coraz częściej występują sytuacje, w których z nowych przepisów wynikają – lub

powinny wynikać – zadania najwyższych organów kontroli, na zebraniu Komitetu w 2012 r. wstępnie rozpatrzono, czy NOK UE mają brać udział w unijnych procesach legislacyjnych, a jeśli tak – to w jaki sposób? Dyskusja będzie kontynuowana na zebraniu KK w październiku 2013 r.

Równolegle trwają procesy legislacyjne: w grudniu 2012 r. Rada Europejska[1] podjęła kierunkową decyzję o wzmocnieniu zarządzania gospodarczego UE, w tym o powstaniu unii bankowej. Wobec zapowiedzi rozpatrywania na kolejnym zebraniu Rady planu działań w tym obszarze, Komitet Kontaktowy szefów NOK UE przyjął w maju 2013 r. oświadczenie o potrzebie zapewnienia odpowiednich rozwiązań w zakresie kontroli i rozliczalności w unii gospodarczej i walutowej oraz w zarządzaniu gospodarczym UE.

Okoliczności oświadczenia: projekt unii bankowej

Idea unii bankowej jako jednego ze sposobów wzmocnienia istniejącego mechanizmu unii gospodarczej i walutowej – a przez to ułatwienia wyjścia z kryzysu gospodarczego – pojawiła się kilka lat temu; w lipcu 2010 r. Parlament Europejski zalecił podjęcie prac, które prowadziłyby do jednolitej kontroli nad europejskimi bankami[2]. Wstępna koncepcja została przedstawiona przez przewodniczącego Komisji Europejskiej na nieformalnym spotkaniu Rady Europejskiej w maju 2012 r. Dyskusja była kontynuowana na regularnym zebraniu Rady w czerwcu 2012 r., kiedy to przywódcy państw i rządów omówili raport zatytułowany „W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej".

Wskazano w nim główne założenia głębszej integracji gospodarczej i walutowej, jaką proponuje się osiągnąć w ciągu najbliższych dziesięciu lat:

- Zintegrowane ramy finansowe, które miałyby zapewnić stabilność finansową i minimalizować koszty upadku banków. Nastąpiłoby przeniesienie odpowiedzialności za nadzór bankowy na poziom UE oraz określenie wspólnych mechanizmów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz gwarantowania depozytów konsumentów (unia bankowa).
- Zintegrowane ramy budżetowe w celu jednolitego kształtowania polityki budżetowej na szczeblu krajowym i europejskim oraz stopniowe działania w kierunku wspólnej emisji długu (unia fiskalna).

[1] Rada Europejska – instytucja Unii Europejskiej, której zadaniem jest wyznaczanie kierunków rozwoju Unii i jej ogólnych priorytetów politycznych. Rada składa się z głów państw lub szefów rządów państw członkowskich (większość państw jest aktualnie reprezentowana przez premierów, z wyjątkiem Cypru, Francji, Litwy i Rumunii, które reprezentują prezydenci) oraz jej przewodniczącego (wybieranego przez Radę Europejską na 2,5-letnią kadencję) i przewodniczącego Komisji Europejskiej. Jeśli wymaga tego porządek obrad, członkowie Rady Europejskiej mogą podjąć decyzję, aby każdemu z nich towarzyszył minister, a w przypadku przewodniczącego Komisji – jeden z członków Komisji. Posiedzenia Rady – popularnie zwane „szczytami Unii Europejskiej" – odbywają się dwa razy w ciągu półrocza. Rezultatem dyskusji są tzw. konkluzje prezydencji, czyli dokumenty podsumowujące ustalenia szczytu.

[2] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 7.07.2010 r. zawierająca zalecenia dla Komisji w sprawie transgranicznego zarządzania kryzysowego w sektorze bankowym (2010/2006(INI)) – DzUrzUE C 351 E/61 2.12.2011.

• Zintegrowane ramy polityki gospodarczej, w tym opracowywanie polityk krajowych i europejskich ułatwiających trwały wzrost, zatrudnienie i konkurencyjność w sposób spójny z funkcjonowaniem unii gospodarczej i walutowej (unia gospodarcza).
• Zapewnienie legitymacji demokratycznej i odpowiedzialności za decyzje podejmowane w ramach unii gospodarczej i walutowej (unia polityczna)[3].

Po dyskusji, w której wyrażono zróżnicowane opinie, Rada Europejska postanowiła o przygotowaniu projektu harmonogramu działań w tym zakresie, wraz z analizą, które z nowych rozwiązań będą się mieściły w ramach obecnych traktatów, a które wymagałyby zmiany[4].

Równolegle, we wrześniu 2012 r. plan działania na rzecz unii bankowej ogłosiła Komisja Europejska[5]. Dokument przewiduje opracowanie wspólnego zbioru reguł oraz utworzenie jednolitego mechanizmu nadzorczego dla banków strefy euro. Obecnie na podstawie przepisów krajowych funkcjonuje 28 różnych bankowych systemów regulacyjnych. Istnieją pewne formy ich koordynacji na poziomie europejskim, które ograniczają się jednak do wymiany informacji i współpracy nieformalnej. W ramach nowego mechanizmu odpowiedzialność za działania nadzorcze związane ze stabilnością finansową banków ze strefy euro ma ponosić Europejski Bank Centralny (EBC), zaś krajowe organy nadzorcze będą się zajmowały bieżącym nadzorem oraz przygotowywaniem i wdrażaniem decyzji EBC. Komisja zaproponowała również, aby Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB) opracował jednolity podręcznik nadzoru w celu zachowania integralności jednolitego rynku i zapewnienia spójności nadzoru bankowego we wszystkich państwach UE. Tego samego dnia Komisja przedstawiła projekty dwu rozporządzeń niezbędnych do wprowadzenia reformy: o nadzorze EBC nad bankami w strefie euro oraz o zmianie rozporządzenia w sprawie EUNB.

Rada Europejska w grudniu 2012 r. uzgodniła plan działania na rzecz pogłębienia unii gospodarczej i walutowej. Początkowym etapem tego procesu ma być skonsolidowanie i wdrożenie wzmocnionego zarządzania gospodarczego oraz przyjęcie jednolitego mechanizmu nadzorczego i nowych przepisów w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, a także gwarantowania depozytów[6]. Postanowiono, że dyskusja w tych sprawach będzie kon-

---

[3] *W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej. Sprawozdanie przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy*, Bruksela, 26.06. 2012 r.; <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/131295.pdf>.

[4] Konkluzje Rady Europejskiej z posiedzenia w dniach 28-29 czerwca 2012 r.; <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/131395.pdf>.

[5] Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady *Plan działania na rzecz unii bankowej*, COM(21012) 510 *final*, Bruksela 12.09.2012.

[6] Przyjęty przez Radę Europejską plan działania nawiązuje do uzupełnionej wersji dokumentu pt. *W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej* (Bruksela, 5.12.2012 r.; <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/134201.pdf>. W pierwszym etapie (do końca 2013 r.) zakłada się elementy, które powinny skutkować zapewnieniem należytego zarządzania finansami publicznymi

NADZÓR NAD BANKAMI STREFY EURO – PROPOZYCJE KOMISJI EUROPEJSKIEJ

Europejski Bank Centralny miałby monitorować, czy banki zachowują wymogi kapitałowe, zalecać tymczasowe zwiększanie limitów kapitału oraz wykrywać sytuacje, w których banki prowadzą nieodpowiedzialną politykę kredytową lub inwestycyjną. EBC mógłby również wdrażać środki wczesnej interwencji w stosunku do banku, który nie spełnia lub prawdopodobnie wkrótce nie będzie spełniał regulacyjnych wymogów kapitałowych, żądając podjęcia działań naprawczych. EBC byłby też odpowiedzialny za wydawanie zezwoleń instytucjom kredytowym, pilnowanie zgodności z warunkami dotyczącymi kapitału, dźwigni finansowej i płynności oraz prowadzenie nadzoru nad konglomeratami finansowymi.

Bieżący monitoring banków byłby nadal zadaniem krajowych instytucji nadzoru bankowego, z tym, że instytucje te zostałyby – w tym zakresie – podporządkowane EBC, który miałby także uzyskać prawo do inspekcji w każdym banku strefy euro.

tynuowana na posiedzeniu Rady Europejskiej w czerwcu 2013 r.[7].

Czy NOK mają brać udział w procesach legislacyjnych UE?

Na zebraniu Komitetu Kontaktowego w październiku 2012 r. prezes Izby Obrachunkowej Austrii Josef Moser zaproponował, aby Komitet zwrócił się do instytucji unijnych, by te zasięgały opinii Komitetu w sprawach związanych z kontrolą środków publicznych, zwłaszcza przy tworzeniu nowych rozwiązań prawnych. Odbyła się w tej sprawie inspirująca dyskusja, w któ-

i zerwaniem powiązania między bankami a rządami, co było jedną z podstawowych przyczyn kryzysu zadłużeniowego: 1) zakończenie prac nad wzmocnionymi ramami zarządzania fiskalnego („sześciopak", traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu, „dwupak") oraz ich wprowadzenie w życie; 2) utworzenie ram systematycznej koordynacji *ex ante* najważniejszych reform gospodarczych, jak przewidziano w art. 11 traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu (TSCG); 3) utworzenie jednolitego mechanizmu nadzorczego dla sektora bankowego oraz wejście w życie rozporządzenia i dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych (CRR/CRDIV); 4) porozumienie w sprawie harmonizacji krajowych ram restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz gwarantowania depozytów; 5) utworzenie ram operacyjnych bezpośredniego dokapitalizowywania banków przez Europejski Mechanizm Stabilności. Dokument Rady bierze również pod uwagę *Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej*, przedstawiony 28.11.2012 r. przez Komisję Europejską *(Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej. Początek europejskiej debaty)*, Komisja Europejska – komunikat prasowy, Bruksela, 28.11.2012 r.; <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1272_pl.htm>.

[7] Konkluzje Rady Europejskiej z posiedzenia w dniach 13-14.12.2012 r.; <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/12/st00/st00205.pl12.pdf>.

rej wypowiadano różne opinie. Wskazano, że dyskusje na forum Komitetu na temat reakcji UE na kryzys oraz jego wpływu na NOK UE miały miejsce regularnie od 2009 r. Umożliwiły one określenie niektórych obszarów nieobjętych kontrolą NOK i poszukiwanie rozwiązań, aby podlegały takiej kontroli, rozważenie kwestii polityki fiskalnej i kontroli realizacji strategii lizbońskiej / Europa 2020, a także przeanalizowanie współpracy z urzędami statystycznymi. Zwrócono uwagę, że nowy mechanizm zarządzania gospodarczego w UE łączy w sobie działania na różnych poziomach: Unii Europejskiej, strefy euro i poszczególnych państw, co w niektórych wypadkach może utrudniać funkcjonowanie konstytucyjnych relacji między najwyższymi organami kontroli a parlamentami państw członkowskich. Zaakcentowano, że nowe regulacje unijne mogą wywrzeć wpływ na krajowe najwyższe organy kontroli, między innymi w zakresie kontroli rocznych podsumowań audytów, krajowych oświadczeń w sprawie zarządzania, niezależnych audytów sprawozdań sektora finansów publicznych, które mają być prowadzone na prośbę Komisji Europejskiej dla celów procedury nadmiernego deficytu, a także dochodzeń Eurostat w ramach procedur związanych z manipulowaniem krajowymi danymi statystycznymi. Omówiono coraz szerszą współpracę w kontekście wzmocnienia nadzoru budżetowego (w tym utworzenia niezależnych organów monitorujących – rad fiskalnych) i nadzoru nad polityką gospodarczą państw członkowskich, egzekwowania korekty nadmiernego deficytu i nierównowagi makroekonomicznej, określenia wymagań dla ram budżetowych państw członkowskich, wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad tymi państwami strefy euro, które doświadczają poważnych trudności finansowych, wreszcie plany pogłębienia unii gospodarczej i walutowej. Stwierdzono, że środki przekazywane przez państwa członkowskie do budżetu Unii na finansowanie jej polityki oraz na rzecz rozwiązań stabilizacyjnych – takich jak Europejski Mechanizm Stabilności – pochodzą z wyników gospodarczych i podatków płaconych przez obywateli, którzy mają prawo oczekiwać, że środki te będą wydawane zgodnie z zasadami wydajności, skuteczności, prawidłowości i zgodności, a także przejrzystości i rozliczalności tych, którzy odpowiadają za zarządzanie tymi środkami. W wyniku dyskusji Komitet Kontaktowy powołał grupę zadaniową do opracowania projektu wspólnego stanowiska w sprawie roli i zadań najwyższych organów kontroli UE w związku z ich ewentualnym udziałem w przyszłych procesach legislacyjnych[8]. Sprawozdanie grupy zadaniowej ma zostać rozpatrzone na zebraniu Komitetu w Wilnie w październiku 2013 r.

Starania NOK UE: *casus* EMS

Jedyny, jak dotąd, przykład zrealizowania wniosków NOK UE o umożliwienie udziału najwyższych organów kontroli państw

[8] E. Miękina: *Najwyższe organy kontroli Unii wobec kryzysu finansowego – doroczne zebranie Komitetu Kontaktowego*, „Kontrola Państwowa" nr 6/2012.

członkowskich w kontroli działalności nowej organizacji unijnej to przypadek Europejskiego Mechanizmu Stabilności. Chodzi o kontrolę dysponowania ogromnymi środkami.

W lipcu 2011 r. państwa strefy euro podpisały traktat o utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności. Określając tryb funkcjonowania EMS, w traktacie zawarto instytucję audytu wewnętrznego i badanie rocznych sprawozdań finansowych przez kontrolera zewnętrznego, nie przewidziano natomiast kontroli przez najwyższe organy kontroli państw – stron traktatu.

Międzynarodowe standardy kontroli zalecają, aby organizacje międzynarodowe finansowane lub wspierane ze środków publicznych podlegały kontroli NOK[9]. W związku z tym najwyższe organy kontroli państw strefy euro – z inicjatywy Federalnej Izby Obrachunkowej Niemiec – rozpoczęły starania o umożliwienie kontroli EMS przez NOK, choćby przez wprowadzenie takiej zasady do przepisów wewnętrznych EMS. W październiku 2011 r. Komitet Kontaktowy przyjął uchwałę popierającą te postulaty[10]; uchwała została przekazana między innymi przewodniczącym Parlamentu

EUROPEJSKI MECHANIZM STABILNOŚCI

Jest to jedno z narzędzi mechanizmu reagowania kryzysowego w państwach strefy euro. Stosując różne instrumenty wsparcia finansowego (pożyczki krótko- lub średnioterminowe, zapobiegawczą pomoc finansową, pożyczki na dokapitalizowanie instytucji finansowych, zakup obligacji państw członkowskich na pierwotnym i wtórnym rynku długu), EMS ma zapewnić pomoc stabilizacyjną państwom, które doświadczają lub którym zagrażają poważne problemy finansowe. W tym celu może pozyskiwać środki przez emisję instrumentów finansowych oraz zawieranie umów i porozumień finansowych lub innych z członkami EMS, instytucjami finansowymi i innymi osobami trzecimi. Najważniejsze decyzje podejmuje zarząd złożony z ministrów finansów państw strefy euro.

Traktat ustanawiający EMS, do którego przystąpiły państwa strefy euro, wszedł w życie we wrześniu 2012 r. EMS będzie największą w świecie międzynarodową instytucją finansową, o kapitale w wysokości 700 mld euro, z czego 80 mld euro ma zostać wpłacone do początku 2014 r.; pozostałe 620 mld euro będzie wpłacone w razie potrzeby.

[9] ISSAI 5000: *Principles for Best Audit Arrangements for International Institutions*; <http://www.issai.org/media/13032/issai_5000_e.pdf>.

[10] Uchwała Komitetu Kontaktowego w sprawie oświadczenia NOK strefy euro na temat zewnętrznej kontroli EMS (CC-R-2011-01); <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/11402726.PDF>.

Europejskiego, Rady Europejskiej i Komisji Europejskiej.

Wspomniane działania miały wpływ na dodanie w nowej wersji traktatu o utworzeniu EMS (podpisanej w lutym 2012 r.) postanowień, w których zniesiono zawężenie kontroli tylko do kontroli wewnętrznej, a także przewidziano zwiększenie liczby członków Rady Audytu Wewnętrznego (w tym – rotacyjnie – o dwóch z NOK państw strefy euro oraz jednego z ETO). Inne propozycje NOK państw strefy euro zostały włączone do projektu przepisów wewnętrznych EMS[11].

Oświadczenie NOK UE

Zapowiedź rozpatrzenia przez Radę Europejską w czerwcu 2013 r. planu działań na rzecz stworzenia unii bankowej była przesłanką przyjęcia przez Komitet Kontaktowy oświadczenia w sprawie znaczenia odpowiednich mechanizmów kontroli i rozliczalności – tak aby zawarte w nim argumenty i sugestie mogły zostać wzięte pod uwagę przez przywódców państw i rządów. Wymagało to szybkiego i nierutynowego działania. W piśmie z 20 marca 2013 r. do szefów NOK UE Kontroler Generalny Finlandii przedstawił projekt oświadczenia, zwracając się o jego rozpatrzenie w trybie obiegowym, a następnie uchwalenie na nadzwyczajnym zebraniu Komitetu. Wszystkie NOK poparły zamiar przyjęcia oświadczenia i proponowany tryb jego przygotowania, równocześnie zgłoszono wiele sugestii zmian, na podstawie których NOK Finlandii sporządził poprawiony projekt. Dyskusja była kontynuowana na zebraniu Komitetu, które odbyło się 8 maja 2013 r. w Luksemburgu. Po wprowadzeniu zmian oświadczenie zostało jednogłośnie przyjęte[12].

Pełny tekst oświadczenia znajduje się na końcu artykułu (s. 155). Warto jednak przedstawić wybrane sprawy, ujmując je nieco wyraźniej – na podstawie dyskusji nad projektem oświadczenia oraz innych materiałów. W moim przekonaniu, najważniejsze wątki oświadczenia to: potrzeba zapewnienia kontroli zewnętrznej w poszczególnych mechanizmach i instytucjach zarządzania gospodarczego Unii Europejskiej; znaczenie zachowania bezpośrednich relacji pomiędzy najwyższymi organami kontroli i krajowymi parlamentami.

W pierwszym chodzi głównie o apel, aby tworząc podstawy prawne pogłębionej unii gospodarczej i walutowej w pełni uwzględniać zasady przejrzystości, rozliczalności i kontroli środków publicznych – w formie mechanizmów zapewniających uzyskanie prawdziwych i aktualnych informacji o unijnych finansach, to znaczy o procesach pozyskiwania i wykorzystania środków publicznych (i związanych z tym rozliczeniach) oraz ryzyku, na jakie są one narażone, a ponadto mechanizmów zapewniających pociąganie do odpowiedzialności

[11] E. Miękina: *Europejski Mechanizm Stabilności – nowe rozwiązania dla strefy euro*, „Kontrola Państwowa" nr 5/2012.

[12] W dyskusji na zebraniu Komitetu Kontaktowego wszyscy mówcy poparli projekt, zgłaszając równocześnie kilkanaście propozycji poprawek, głównie o charakterze redakcyjnym. Duża liczba szczegółowych wystąpień spowodowała, że zaplanowany czas obrad został znacznie przedłużony, po czym końcowy tekst oświadczenia został rozdany, omówiony i zaaprobowany pod koniec uroczystego obiadu, jaki odbył się po zakończeniu zebrania.

osób odpowiedzialnych za podejmowane decyzje. W oświadczeniu podkreśla się, że niezależna, wyposażona w odpowiednie kompetencje i właściwie zorganizowana kontrola zewnętrzna na poziomie unijnym i krajowym ma zasadnicze znaczenie dla dostarczenia organom ustawodawczym i obywatelom poświadczenia odnośnie do zgodnego z prawem, skutecznego, wydajnego i oszczędnego wykorzystania środków i realizacji polityki publicznej w poszczególnych dziedzinach, a także udostępniania informacji na ten temat. Obok zasady generalnej, oświadczenie formułuje szczegółowe postulaty skonstruowania odpowiednich mechanizmów kontrolnych w obszarach, które dziś są szczególnie aktualne: w systemie instytucji nadzorujących banki (zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym), w obszarze wzmocnionej dyscypliny fiskalnej oraz w europejskich instrumentach stabilizacji finansowej[13].

Drugi wątek oświadczenia dotyczy zachowania bezpośrednich relacji pomiędzy najwyższymi organami kontroli i krajowymi parlamentami. Jest to reakcja na to, że w niedawno przyjętych unijnych aktach prawnych zaczęły pojawiać się postanowienia, które formułują (lub sugerują) zadania krajowych najwyższych organów kontroli[14]. Chodzi tutaj o dwie kwestie. Po pierwsze, najwyższe organy kontroli państw członkowskich są częścią systemu organów w swoich państwach. Ich funkcjonowanie jest połączone (w różny sposób w różnych krajach) z funkcjonowaniem innych organów, zwłaszcza z krajowym parlamentem, który – na przykład – zgłasza propozycje tematów kontroli NOK i rozpatruje ważniejsze sprawozdania z kontroli. Zagadnie-

POTENCJALNY WPŁYW UTWORZENIA UNII BANKOWEJ NA NAJWYŻSZE ORGANY KONTROLI

Po utworzeniu unii bankowej odpowiedzialność za nadzór nad bankami ze strefy euro będzie ponosił Europejski Bank Centralny. Wydaje się, że nawet po przeniesieniu niektórych uprawnień nadzorczych na poziom unijny najwyższe organy kontroli państw strefy euro, które obecnie mają prawo do kontroli krajowych organów nadzoru bankowego, powinny – w trybie, który dopiero wymaga ustalenia – utrzymać swoje uprawnienia w tym zakresie; odnosi się to również do dostępu do dokumentów dotyczących banków krajowych, które będą w posiadaniu EBC.

[13] Chodzi o finansowe fundusze stabilizacyjne, takie jak Europejski Instrument Stabilności Finansowej (*European Financial Stability Facility*) czy kredyt dla Grecji (*Greek Loan Facility*).

[14] Szczegółowe informacje zob. O. Leszczyńska-Luberek, J. Mazur: *Możliwości współpracy najwyższych organów kontroli i krajowych urzędów statystycznych państw UE w sprawach związanych ze statystykami opracowywanymi na potrzeby unijnej procedury nadmiernego deficytu*, „Kontrola Państwowa" nr 3/2013, s. 56-57.

nia te są regulowane wyłącznie w prawie krajowym: prawo unijne nie ustala organizacji aparatu państwowego krajów członkowskich, a więc nie określa ani miejsca NOK w systemie organów państwa, ani jego zakresu kompetencji, organizacji wewnętrznej czy sposobu działania[15]. Należy zatem przestrzegać podziału ról między Parlamentem Europejskim i parlamentami krajowymi w zakresie ustawodawstwa i rozliczalności, w tym ich relacji – odpowiednio – z ETO i NOK. Skoro krajowy najwyższy organ kontroli jest częścią systemu organów danego państwa (a nie częścią systemu instytucji unijnych), lepiej jest, aby jego zadania (nawet gdy są ujęte ogólnie czy niezobowiązująco) wynikały z norm prawa krajowego, a nie z przepisów unijnych. Po drugie, jeżeli w prawie UE mają być jakiekolwiek nawiązania do zadań NOK – powinny być one zawarte w unijnych aktach ustawodawczych (rozporządzeniu lub dyrektywie), bo projekty tych aktów podlegają opiniowaniu przez parlamenty krajowe[16], natomiast nie powinny wynikać z aktów nieustawodawczych, które są stanowione przez Komisję Europejską i nie podlegają opiniowaniu przez parlamenty krajowe.

Oświadczenie zostało przesłane 12 czerwca 2013 r. Hermanowi Van Rompuy – przewodniczącemu Rady Europejskiej oraz upublicznione w środkach przekazu, w tym na stronie internetowej Komitetu Kontaktowego[17]. Oprócz tego, poszczególne NOK rozpowszechniły oświadczenie w swoich krajach. W Polsce prezes NIK przekazał je – zwracając się o poparcie zawartych w nim sugestii – prezesowi Rady Ministrów, który z ramienia Polski bierze udział w pracach Rady Europejskiej; ponadto kopię oświadczenia przesłano do wiadomości między innymi ministrowi finansów, prezesowi NBP oraz przewodniczącym odpowiednich komisji Sejmu i Senatu.

dr **JACEK MAZUR**,
radca prezesa NIK

[15] W coraz bardziej złożonym systemie powiązań organów unijnych z organami państw członkowskich sytuacja komplikuje się. Teoretycznie, każdy organ kontroli ma własny, odrębny zakres kompetencji: Europejski Trybunał Obrachunkowy kontroluje wykonanie budżetu i zarządzanie unijnymi finansami przez Komisję Europejską, zaś krajowy najwyższy organ kontroli kontroluje wykonanie budżetu i działalność administracji publicznej w swoim państwie. W rzeczywistości uprawnienia NOK i ETO do kontroli zarządzania i wykorzystania środków UE przez władze (administracje) państwa członkowskiego nakładają się na siebie. Zob. J. Mazur: *Współdziałanie najwyższego organu kontroli państwa członkowskiego Unii Europejskiej z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym*, „Kontrola Państwowa" nr 6/2004, s. 4-8.

[16] Na mocy art. 2 „Protokołu nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej", załączonego do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

[17] <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/contactcommittee/home>.

Oświadczenie

Komitetu Kontaktowego najwyższych organów kontroli Unii Europejskiej

Znaczenie odpowiednich mechanizmów kontroli i rozliczalności w kontekście unii gospodarczej i walutowej oraz zarządzania gospodarczego UE

My, Komitet Kontaktowy prezesów najwyższych organów kontroli (NOK) państw członkowskich UE oraz Europejskiego Trybunału Obrachunkowego,

doceniając wartościową pracę Rady Europejskiej w zakresie opracowywania działań i instrumentów mających zapewnić stabilne, skoordynowane i należyte zarządzanie środkami publicznymi oraz promujących konkurencyjność, tworzenie miejsc pracy oraz wzrost gospodarczy;

podkreślając, że gdy kompetencje i obowiązki wykonywane dotychczas na szczeblu krajowym zostają przeniesione na poziom unijny lub międzyrządowy, należy zapewnić ich kontrolę i rozliczalność z nich;

przywołując uchwałę A/66/209 przyjętą 22 grudnia 2011 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ, dotyczącą promowania wydajności, rozliczalności, skuteczności i przejrzystości administracji publicznej poprzez wzmocnienie niezależności najwyższych organów kontroli, w której podkreślono znaczenie zasady niezależności organów kontroli państwowej oraz odnotowano z uznaniem deklaracje INTOSAI z Limy i Meksyku;

przywołując sprawozdanie przewodniczącego Rady Europejskiej z czerwca 2012 r. pt. „W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej", w którym przedstawiono wizję stabilnej i prosperującej unii gospodarczej i walutowej (UGW) opartej na zintegrowanych ramach finansowych, budżetowych i gospodarczych, zapewniającej jednocześnie legitymację demokratyczną i odpowiedzialność za podejmowane decyzje;

mając na względzie komunikat Komisji Europejskiej pt. „Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej. Otwarcie debaty europejskiej";

przyjmując z zadowoleniem fakt nadania dużego znaczenia zasadom legitymacji demokratycznej i odpowiedzialności za podejmowane decyzje w planie działania na rzecz osiągnięcia faktycznej UGW z grudnia 2012 r., opracowanym przez przewodniczącego Rady Europejskiej we współpracy z przewod-

niczącym Komisji Europejskiej, prezesem Europejskiego Banku Centralnego (EBC) oraz przewodniczącym Eurogrupy, jak również w konkluzjach Rady Europejskiej z 14 grudnia 2012 r.;

przychylając się do opinii wyrażonych przez Europejski Trybunał Obrachunkowy w piśmie z 7 lutego 2013 r. do przedstawicieli Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Unii Europejskiej, Komisji Europejskiej oraz Europejskiego Banku Centralnego, w którym Trybunał podkreślił, że jego mandat obejmuje kontrolę należytego zarządzania finansami w ramach zaproponowanego nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi, sprawowanego przez EBC;

przywołując oświadczenie KK z października 2011 r. w sprawie znaczenia europejskiego semestru i innych niedawnych wydarzeń w zakresie zarządzania gospodarczego UE dla najwyższych organów kontroli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz ETO, skierowane do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Komisji Europejskiej oraz parlamentów i rządów państw członkowskich;

podkreślając, że gdy chodzi o środki publiczne, należy przestrzegać następujących zasad:
• wystarczająca przejrzystość przejawiająca się w postaci wiarygodnych i aktualnych informacji dających prawdziwy i rzetelny obraz rozliczeń;
• odpowiednia rozliczalność, w tym publiczna kontrola działań i pociąganie do odpowiedzialności osób odpowiedzialnych za zarządzanie procesami;
• odpowiednia publiczna kontrola zewnętrzna pozwalająca uzyskać pewność i informacje na temat pozyskiwania i wykorzystania środków publicznych oraz ryzyka, na jakie są one narażone, zgodnie z międzynarodowymi standardami kontroli (ISSAI);

uznajemy, że:
Dyskusje na forum Rady Europejskiej w czerwcu 2013 r. na temat planu działania będą stanowić ważną okazję do zabezpieczenia i wzmocnienia publicznej kontroli zewnętrznej oraz rozliczalności w kontekście ukończenia tworzenia UGW, unii bankowej oraz wzmocnionej koordynacji polityki gospodarczej, zwłaszcza przez:
- **Stworzenie jednolitych zasad ramowych w zakresie kontroli i rozliczalności** Parlament Europejski i parlamenty krajowe są nieodzowne w procesie ustawodawczym i rozliczalności, w związku z czym należy zadbać, by ich rola w tym zakresie i ich wzajemne stosunki pozostały zachowane.

Jeśli chodzi o proces ustawodawczy w UE, należy zadbać, by łańcuchy odpowiedzialności na poziomie krajowym i unijnym oraz stosunki pomiędzy najwyższymi organami kontroli i parlamentami krajowymi pozostały zachowane, zgodnie z zapisami konstytucji krajowych.

- **Uznanie znaczenia publicznej kontroli zewnętrznej w prawodawstwie UE**
  Niezależna i odpowiednia kontrola zewnętrzna na szczeblu unijnym i krajowym jest niezbędna, gdyż pozwala prawodawcom i obywatelom uzyskać pewność oraz dostarcza informacji na temat zgodnego z prawem, skutecznego, wydajnego i oszczędnego wykorzystania finansów publicznych oraz realizacji polityk.
  Przepisy europejskie mające wpływ na publiczną kontrolę zewnętrzną powinny być regulowane wyłącznie za pomocą unijnych aktów ustawodawczych wymagających procesu konsultacyjnego, zgodnie z zapisami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
- **Wzmocnienie mechanizmów kontroli w kontekście unii bankowej**
  Komitet Kontaktowy podkreśla znaczenie objęcia kontrolą o wystarczającym zasięgu nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi w ramach proponowanej unii bankowej. Komitet Kontaktowy podkreśla również potrzebę zapewnienia wydajnej, przejrzystej i kompleksowej kontroli instytucji sprawujących taki nadzór na szczeblu krajowym i europejskim.
- **Uwzględnienie mechanizmów kontroli w obszarze dyscypliny fiskalnej**
  Komitet Kontaktowy wzywa do kompleksowego uwzględnienia roli publicznej kontroli zewnętrznej w obszarze zwiększonej dyscypliny fiskalnej. Decyzję o powierzeniu zadań w tym zakresie najwyższym organom kontroli UE należy pozostawić w gestii państw członkowskich.
- **Zwiększenie przejrzystości i spójności kontroli instrumentów stabilizacji finansowej**
  Komitet Kontaktowy podkreśla potrzebę stworzenia wydajnych, przejrzystych i kompleksowych mechanizmów publicznej kontroli zewnętrznej w odniesieniu do różnych europejskich instrumentów stabilizacji finansowej.

Komitet Kontaktowy zwraca się do swojej urzędującej przewodniczącej, audytora generalnego NOK Litwy, by – wraz z prezesem NOK Portugalii (poprzednim przewodniczącym Komitetu) oraz prezesem Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (przyszłym przewodniczącym Komitetu) – w imieniu prezesów NOK UE przekazała niniejsze oświadczenie na ręce przewodniczącego Rady Europejskiej.

Sporządzono w Luksemburgu dnia 8 maja 2013 r.

Konferencja EPSAS w Brukseli

Kierunek realizacji europejskich standardów rachunkowości

Celem spotkania, zorganizowanego w siedzibie Komisji Europejskiej w Brukseli przez Europejski Urząd Statystyczny (Eurostat), było zapoznanie wybranych przestawicieli sektora publicznego, audytu i statystyki z krajów członkowskich UE z propozycją rozwoju zharmonizowanych standardów rachunkowości. Zdaniem Eurostatu, ich wdrożenie przyczyni się do uzyskania większej stabilności finansowej Unii.

JACEK KOŚCIELNIAK

Rada Unii Europejskiej uchwaliła 8 listopada 2011 r. dyrektywę nr 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich[1], która weszła w życie w grudniu 2011 r. Na mocy art. 16 ust. 3 tej dyrektywy, Komisja została zobowiązana do przeprowadzenia, nie później niż do 31 grudnia 2012 r., oceny przydatności międzynarodowych standardów rachunkowości sektora publicznego (IPSAS) dla państw członkowskich. Jest to ważny element pakietu ustawodawczego dotyczącego wzmacniania zarządzania gospodarczego (zwanego także „sześciopakiem"). Dyrektywa umożliwiła Unii Europejskiej określenie, po raz pierwszy, minimalnych wymagań dla ram budżetowych, w uzupełnieniu do zaleceń dla poszczególnych państw, wydawanych w ramach semestru europejskiego. Ze względu na pilną potrzebę konsolidacji finansów publicznych w wielu państwach członkowskich, ogromnego znaczenia nabrała kwestia osiągnięcia konkretnych wyników. W tym kontekście działania na rzecz wzmocnienia krajowych ram budżetowych są silnie powiązane z polityką konsolidacji fiskalnej, ponieważ mają na celu trwałą poprawę jakości wyników budżetowych.

[1] DzUrzUE L 306 z 23.11.2011, s. 41.

Zgodnie z dyrektywą, ramy budżetowe oznaczają zbiór uzgodnień, procedur, reguł i instytucji, stanowiących podstawę prowadzenia polityki budżetowej sektora instytucji rządowych i samorządowych, dotyczących w szczególności:

- systemów rachunkowości budżetowej i sprawozdawczości statystycznej;
- reguł i procedur regulujących przygotowywanie prognoz na potrzeby planowania budżetowego;
- reguł fiskalnych uwzględniających specyfikę poszczególnych krajów;
- średniookresowych ram budżetowych;
- mechanizmów regulujących relacje budżetowe między organami publicznymi we wszystkich podsektorach sektora instytucji rządowych i samorządowych[2].

Jednym z koniecznych elementów konsolidacji finansów publicznych jest harmonizacja standardów sprawozdawczości finansowej w sektorze instytucji rządowych i samorządowych, usprawnienie struktur sprawozdawczości, zapewnienie dostarczania rzetelnych informacji finansowych organom odpowiedzialnym za podejmowanie decyzji strategicznych, a także interesariuszom i użytkownikom sprawozdań.

Biorąc pod uwagę powyższe, Europejski Urząd Statystyczny (Eurostat) otworzył proces harmonizacji standardów sprawozdawczości budżetowej w krajach członkowskich Unii Europejskiej, uznając, że w kontekście obecnego kryzysu finansowego rola dyscypliny budżetowej w celu ochrony unii gospodarczej i walutowej jest oczywista. Stwierdził, że monitorowanie dyscypliny fiskalnej powinno opierać się na wysokiej jakości danych dotyczących pomiaru sytuacji fiskalnej każdego państwa członkowskiego.

W marcu bieżącego roku Eurostat opracował dokument pn. „Wdrażanie zharmonizowanych standardów rachunkowości sektora publicznego w państwach członkowskich oraz ocena przydatności międzynarodowych standardów rachunkowości sektora publicznego". Raport ten zawiera przydatne informacje, dane oraz analizy. Autorzy, prezentując międzynarodowe standardy sprawozdawczości sektora publicznego, wykazali, jak silnie ten system jest związany z systemem sprawozdawczości i standardami rachunkowości w sektorze publicznym, szczegółowo opisali systemy rachunkowości i sprawozdawczości budżetowej stosowane przez państwa członkowskie, systemy audytu i kontroli wewnętrznej oraz sposoby księgowego ujęcia rozliczeń międzyokresowch w funduszach emerytalnych. Wskazali również zalety i wady zharmonizowanego systemu sprawozdawczości budżetowej. Ostatni rozdział zawiera konkluzje, wnioski oraz propozycję harmonogramu wdrażania standardów rachunkowości europejskiego sektora publicznego.

Kolejnym krokiem Eurostat było przygotowanie i zorganizowanie konferencji pt. „Kierunek realizacji europejskich standardów rachunkowości sektora publicznego (EPSAS)", która odbyła się w końcu maja tego roku, w siedzibie Komisji Europejskiej w Brukseli. Jej celem było zapozna-

[2] Śródokresowe sprawozdanie z postępów we wdrażaniu dyrektywy Rady nr 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich SWD (2012) *final*.

nie uczestników (wysokiego szczebla decydentów z sektora publicznego, rachunkowości, audytu i statystyki) z propozycją rozwoju zharmonizowanych standardów rachunkowości w Europie. Algirdas Šemeta – komisarz do spraw opodatkowania, ceł, statystyki, kontroli i nadużyć finansowych – otwierając dyskusję, wskazał na potrzebę wdrażania EPSAS w Europie. Uznał, że jest to bardzo ważny projekt, który powinien być wprowadzany do europejskiego porządku prawnego stopniowo, ostrożnie, z uwzględnieniem sugestii i propozycji uzyskanych w drodze dyskusji i konsultacji społecznych. Projekt ten powinien respektować również ważne dla praktyki europejskiej uzgodnienia dotyczące finansów publicznych i zarządzania jednostkami tego sektora, sprawozdawczości finansowej i innych zagadnień związanych z synergią i powiązaniami jednostek rządowych i samorządowych.

Konferencję zorganizowano w układzie czterech sesji tematycznych.

Pierwsza sesja: „Kontekst polityczny – kryzys zadłużenia, zarządzanie gospodarcze, przejrzystość i zaufanie danych fiskalnych" była dyskusją na temat odbudowania zaufania do instytucji publicznych, wprowadzenia przejrzystości i rozliczalności danych fiskalnych, poprawy zarządzania jednostkami sektora publicznego oraz wzmocnienia stabilności ekonomicznej Unii Europejskiej jako całości.

W końcowej części sesji przedstawiciel Komitetu Kontaktowego najwyższych organów kontroli (NOK) przedstawił następujące stanowisko w sprawie perspektyw wprowadzenia EPSAS w Europie:

- Najwyższe organy kontroli Unii Europejskiej doceniają starania podjęte przez Eurostat w zakresie harmonizowania różnych praktyk księgowych w Europie.
- Decyzja o przyjęciu zharmonizowanej rachunkowosci memoriałowej, przyczyniającej się do porównywalności i stabilności finansowej, zależy od państwa członkowskiego.
- Komitet Kontaktowy, jako forum dla najwyższych organów kontroli Unii Europejskiej uznał, że kwestia wspólnych standardów rachunkowości publicznej ma istotne znaczenie dla organów kontroli.
- Najwyższe organy kontroli Unii Europejskiej będą ściśle monitorowały wszelkie dyskusje na temat standardów rachunkowości sektora publicznego w Unii Europejskiej. Sprawa ta leży bowiem w obszarze ich zainteresowania, przede wszystkim w kontekście współpracy w ramach Komitetu Kontaktowego.

Sesja druga, zatytułowana „Przejrzystość fiskalna i rachunkowość publiczna", była poświęcona konieczności zapewnienia stabilności finansowej wszystkich krajów Unii Europejskiej. Uczestnicy dyskusji stwierdzili, że wdrożenie standardów rachunkowości i sprawozdawczości finansowej, sporządzonej na podstawie wysokiej jakości porównywalnych danych, przyczyni się do uzyskania stabilności finansowej przez zapewnienie, że zaprezentowane sprawozdania przedstawiają rzetelny obraz sytuacji finansowej kraju sprawozdawcy.

Trzecia sesja była prezentacją doświadczeń z reform finansów publicznych wprowadzonych w krajach Unii. Eksperci z administracji państwowej wymieniali opinie w sprawie wdrożenia memoriałowego systemu rachunkowości w sektorze publicznym przez przeprowadzenie modyfikacji krajowych stan-

dardów sprawozdawczości finansowej stosowanych przez sektor prywatny – na potrzeby wykorzystania ich przez sektor publiczny. Modyfikacje te zbliżyły standardy do standardów IPSAS.

Austria przedstawiła swoje doświadczenia z reformy finansów publicznych. Obecnie w tym kraju wdrażana jest reforma sprawozdawczości finansowej oparta na IPSAS. Wprowadzono obowiązek standardów w systemie rachunkowości sektora publicznego oraz zarządzanie zadaniowe. Za najważniejsze warunki sukcesu Austria uznała silne poparcie polityczne, determinację we wdrażaniu zmian, wykorzystanie własnych zasobów kadrowych w procesie reformy, konieczność koncentracji na zasadniczych aspektach oraz jasne określenie oczekiwań wobec systemu.

Czwartą sesję wypełniła debata na temat najlepszych praktyk, sugestie dotyczące standardów rachunkowości, propozycje na przyszłość w zakresie poprawy zarządzania jednostkami sektora publicznego dostosowanymi do zharmonizowanych europejskich standardów sprawozdawczości finansowej. Przedstawiono również następny krok, jaki należy podjąć, a mianowicie wydanie rozporządzenia, które stworzy system europejskich standardów rachunkowości sektora publicznego. Rozporządzenie to ma zobowiązać kraje członkowskie do oparcia sprawozdawczości finansowej sektora publicznego na zasadzie memoriału oraz określić instytucjonalny kształt systemu.

Eurostat proponuje powołanie następujących ciał:

- Komitetu EPSAS – organu złożonego z przedstawicieli krajów członkowskich, głosującego większością kwalifikowaną nad przyjęciem standardów przedstawionych przez Komisję Europejską;
- grupy doradczej złożonej z księgowych sektora publicznego, audytorów, statystyków, przedstawicieli środowisk akademickich, tworzących nowe standardy;
- grupy interpretacyjnej zapewniającej jednolitość stosowania standardów we wszystkich krajach Unii.

EPSAS mają być przyjmowane w formie rozporządzeń i jednolicie stosowane w całej Unii Europejskiej (brak opcji wyboru, dostępnej w IPSAS), co zagwarantuje pełną porównywalność. Harmonizacji będą podlegały sprawozdania finansowe oraz plany kont.

W komentarzach do przedstawionej propozycji podkreślono, że szybkie wdrożenie nowego systemu możliwe jest tylko przy wykorzystaniu doświadczenia krajów, które już wprowadziły standardy. Wskazana procedura przyjmowania standardów wydaje się odpowiednia, ale Komisja Europejska nie może przewodniczyć komitetowi EPSAS (powinna odgrywać rolę obserwatora i organizatora spotkań). Proponowano również zwiększenie liczby grup roboczych oraz późniejsze powołanie komitetu interpretacyjnego.

Na zakończenie konferencji Eurostat zapowiedział stworzenie białej księgi i prowadzenie dalszych konsultacji oraz powołanie dwóch nowych grup zadaniowych, które pomogłyby dopracować plan tworzenia standardów oraz system instytucjonalny zarządzający ich tworzeniem.

JACEK KOŚCIELNIAK,
radca prezesa NIK

Perspektywy dla Europy i Polski

Sprawozdawczość finansowa i budżetowa w sektorze publicznym

Konferencja zorganizowana przez Bank Światowy i Ministerstwo Finansów pod patronatem NIK miała przybliżyć doświadczenia z wdrażania międzynarodowych standardów rachunkowości sektora publicznego w Europie i na świecie. Jej celem było określenie warunków podjęcia przemyślanej decyzji dotyczącej wprowadzenia jednolitych standardów rachunkowości sektora publicznego w UE. Uczestnicy konferencji zaprezentowali aktualne działania w instytucjach unijnych, jakie podjęto dla harmonizacji tych standardów w sektorze publicznym; podzielili się własnymi doświadczeniami oraz przedstawili uwarunkowania i punkt widzenia polskich władz na zastosowanie podobnych rozwiązań w Polsce.

JACEK KOŚCIELNIAK
WIESŁAW KURZYCA
JACEK MAZUR

Wprowadzenie

W siedzibie Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie 7 czerwca 2013 r. odbyła się międzynarodowa konferencja pt. „Sprawozdawczość finansowa i budżetowa w sektorze publicznym. Perspektywy dla Europy i Polski".

Jej organizatorami były Bank Światowy – Biuro w Warszawie i Ministerstwo Finansów, zaś patronem i gospodarzem – Prezes Najwyższej Izby Kontroli. Zaproszono przedstawicieli Międzynarodowej Komisji Standardów Rachunkowości Sektora Publicznego, Globalnego Lidera Deloitte ds. Rachunkowości i Audytu w sektorze publicznym, ministerstw finansów Austrii, Francji, Holandii i Polski, Ministerstwa Skarbu Państwa, Najwyższej Izby Kontroli, Głównego Urzędu Statystycznego, biegłych rewidentów, naukowców, ekspertów oraz gości z samorządów lokalnych.

Ideą konferencji było przedstawienie reprezentantom instytucji rządowych oraz innych zainteresowanych instytucji i organizacji, wiedzy, aktualnego stanu, a także praktycznych doświadczeń z wdrażania

międzynarodowych standardów rachunkowości sektora publicznego (MSRSP[1]) w Europie i na świecie, w celu określenia warunków podjęcia przemyślanej decyzji dotyczącej wprowadzenia jednolitych standardów rachunkowości sektora publicznego w Unii Europejskiej. Prelegenci zaprezentowali również aktualny stan działań Unii Europejskiej, jakie podjęto dla harmonizacji standardów rachunkowości w sektorze publicznym, omówili praktyczne aspekty implementacji MSRSP na podstawie doświadczeń krajów stowarzyszonych. Uczestnicy konferencji wzięli udział w dyskusji, podzielili się własnymi doświadczeniami, przedstawili uwarunkowania i punkt widzenia polskich władz na zastosowanie tych standardów w Polsce.

Soukeyna Kane – przedstawicielka Banku Światowego w Waszyngtonie Sektor Zarządzania Finansowego, Region Europy i Azji Środkowej – wyraziła podziękowanie za zorganizowanie konferencji i przygotowanie jej merytorycznego przebiegu. Zwróciła uwagę na kwestie stosowania rachunkowości memoriałowej jako podstawy do sporządzania raportów finansowych w sektorze publicznym, gdyż badania przeprowadzone pod auspicjami Eurostat wykazały duże zróżnicowanie standardów wśród krajów Unii Europejskiej.

Kilka państw nadal stosuje metodę kasową sprawozdawczości finansowej w sektorze publicznym, natomiast metoda memoriałowa różni się w wielu rozwiązaniach szczegółowych w państwach, które się nią posługują.

Kryzys zadłużeniowy w licznych krajach Unii Europejskiej, którego wczesne rozpoznanie było utrudnione wskutek braku pełnej i rzetelnej informacji o bieżącej sytuacji finansowej i rosnącym ryzyku niestabilności finansowej, uwypuklił kwestię stosowania właściwych standardów rachunkowości w sektorze publicznym i skierował uwagę na potrzebę reformy sprawozdawczości finansowej przez, między innymi, wprowadzenie zasady memoriału w rachunkowości oraz alokacji środków budżetowych na podstawie rzetelnej sprawozdawczości finansowej, sporządzanej z wykorzystaniem jednolitych standardów.

Soukeyna Kane zaakcentowała również potrzebę przejrzystości sprawozdań finansowych i fiskalnych przez zastosowanie znacznie większej konsolidacji funduszy publicznych oraz konieczność stopniowego wprowadzania zharmonizowanych standardów rachunkowości i sprawozdawczości na całym kontynencie. Uznała ponadto, że zmiany te pozwoliłyby na usprawnienie monitorowania sytuacji finansowej, z uwzględnieniem wszystkich istotnych aktywów i zobowiązań, w tym zobowiązań długoterminowych, oraz wyników finansowych, z uwzględnieniem wszystkich istotnych przychodów i kosztów. Eurostat jest – jej zdaniem – właściwą instytucją, mogącą koordynować wprowadzane zmiany na poziomie Unii Europejskiej.

Konferencja została podzielona na cztery sesje.

[1] Ang. IPSAS – *International Public Sector Accounting Standards*.

Sesja 1

Korzyści i wyzwania sprawozdawczości finansowej i budżetowej opartej na zasadzie memoriałowej

Ta część konferencji poświęcona została tendencjom rozwoju międzynarodowych standardów rachunkowości w sektorze publicznym na świecie, z uwzględnieniem aktualnych standardów MSRSP i prac prowadzonych przez Radę MSRSP. Prelegenci: Thomas Müller-Marqués Berger – członek Zarządu Rady Międzynarodowych Standardów Rachunkowości Sektora Publicznego (IPSASB) oraz Ian Carruthers – dyrektor techniczny i ds. polityki The Chartered Institute of Public Finance & Accountancy (CIPFA), a jednocześnie członek Zarządu Rady Międzynarodowych Standardów Rachunkowości Sektora Publicznego (IPSASB) omówili powiązania MSRSP z Europejskim Systemem Rachunków Narodowych ESA 95. Przedstawili, w jaki sposób sprostać obu wymaganiom sprawozdawczości finansowej i statystycznej w sektorze publicznym. Zwrócili uwagę na niebezpieczeństwo zaniechania przejrzystości, kompletności i rzetelności sprawozdań finansowych, którego skutki mogą być odczuwalne przez wszystkich. Jako przykłady przytoczyli: manipulacje danymi o deficycie i długu publicznym w Grecji; błędy rachunkowe w Niemczech, które zaniżają poziom długu o około 55 mld euro; brak konsolidacji banków w Stanach Zjednoczonych; brak danych o zobowiązaniach emerytalnych prawie we wszystkich krajach. Generalnie, nieprzejrzystość, niekompletność i brak rzetelności sprawozdań finansowych wywołuje atmosferę niepewności, która szkodzi rozwojowi gospodarczemu.

MSRSP (IPSAS) lub porównywalne standardy rachunkowości stosowane są obecnie w 40 krajach świata, w tym w 9 europejskich (Austria, Estonia, Francja, Litwa, Rosja, Słowacja, Hiszpania, Szwajcaria, Wielka Brytania). P. Carruthers przedstawił szczegółowo proces wdrażania standardów rachunkowości na podstawie IPSAS w Wielkiej Brytanii. Proces ten trwał około 10 lat, jednak nie jest możliwe wiarygodne określenie jego kosztów, ponieważ trudno jest oddzielić koszty reformy od ogólnych kosztów modernizacyjnych w dziedzinie rachunkowości i sprawozdawczości finansowej, które byłyby ponoszone niezależnie od przyjętego kierunku reformy.

Rachunkowość memoriałowa pozwala, z punktu widzenia jednostki, na pełny przegląd wszystkich aktywów i zobowiązań, ukazuje wiarygodnie potencjał usługowy tkwiący w infrastrukturze publicznej, rzeczywisty wynik finansowy, daje możliwość pełnego oglądu finansowego dużych jednostek mających jednostki podległe – przez konsolidację sprawozdań finansowych, dostarcza decydentom rzetelnej podstawy do podejmowania decyzji gospodarczych. Badania naukowe

wskazują, że wyższy poziom przejrzystości finansowej wiąże się z niższym poziomem długu i lepszą wypłacalnością.

Z międzynarodowego punktu widzenia, wartością dodaną zharmonizowanych standardów rachunkowości jest przede wszystkim: lepsza porównywalność i spójność informacji finansowej, przejrzystość i wzrost zaufania do sprawozdawczości na szczeblu rządu (co może obniżać koszty obsługi długu), mobilność zasobów ludzkich i wiedzy, usprawnienie procesów decyzyjnych, wyższa wydajność, bardziej rzetelne dane na potrzeby statystyczne. Coraz ważniejszym wtórnym efektem stosowania zharmonizowanych standardów z wykorzystaniem zasady memoriału jest wyższa reputacja kraju stosującego wspomniane standardy, gdyż metoda ta jest brana pod uwagę (jako jeden z głównych czynników) przez agencje ratingowe przy wyznaczaniu ratingu dla danego kraju.

Zasadniczą przyczyną powstrzymującą państwa przed wdrożeniem rachunkowości memoriałowej są przewidywane koszty jej wprowadzenia, wyceniane przez ekspertów na 0,02% do 0,1% (zależnie od wielkości kraju i stopnia dotychczasowego stosowania memoriału[2]). Głównym jednak powodem niechęci do zastosowania MSRSP jest istnienie aktualnie stosowanych przepisów rachunkowości[3] i obawy wynikające z braku doświadczenia we wdrażaniu innowacji, poczucie, że specyfika sektora publicznego nie jest w pełni odzwierciedlona w MSRSP, niechęć wobec utraty statusu władzy ustalającej standardy, brak wystarczającej znajomości międzynarodowych standardów, wrażenie, iż rachunkowość budżetowa nie jest w nich uwzględniona.

Sesja 2

Europejska perspektywa oraz działania harmonizacji standardów rachunkowości

Tę sesję w całości poświęcono omówieniu wyników opracowanego przez Eurostat studium wykorzystania IPSAS w Unii Europejskiej. Prelegentem był prof. dr Frans van Schaik, który przedstawił ich wdrażanie w organizacjach mię-

[2] W Polsce rachunkowość memoriałowa została wdrożona zgodnie z ustawą o rachunkowości, zatem ta część kosztów ewentualnych zmian powinna ograniczyć się jedynie do modernizacji systemu, gdyby w jakimś zakresie nie spełniał on wszystkich wymogów standardów międzynarodowych.

[3] W Polsce, pomimo stosowania zasady memoriału, szczególne przepisy sprawozdawczości finansowej w administracji publicznej stanowią bardzo uproszczoną wersję ogólnie przyjętych standardów rachunkowości memoriałowej (także w stosunku do ustawy o rachunkowości, która z kolei jest uproszczoną wersją MSRSP), co sprawia, że sprawozdania te nie są kompletne i nie odzwierciedlają rzetelnie sytuacji finansowej i wyniku finansowego jednostki. Ponadto, ich wartość obniża to, że nie są one poddawane rewizji finansowej (patrz wyniki przeglądu wybranych sprawozdań finansowych w administracji centralnej i szczebla wojewódzkiego, przeprowadzonego przez NIK w 2011 r.).

dzynarodowych, analizę aktualnych prac w zakresie harmonizacji standardów rachunkowości w Europie, korzyści i ewentualne koszty harmonizacji oraz propozycję działań, jakie miałyby być podjęte w przyszłości.

Biorąc pod uwagę różnice zdań wśród państw Unii Europejskiej dotyczące szczegółowych rozwiązań IPSAS, Komisja Europejska zaleciła opracowanie europejskich standardów rachunkowości sektora publicznego (ESRSP, ang. EPSAS), dla których głównym punktem odniesienia mają być MSRSP (IPSAS).

Raport Komisji z marca 2013 r. popiera ideę obowiązkowych standardów MSRSP – podobnych dla wszystkich krajów członkowskich, zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym.

W raporcie przewiduje się powołanie Komitetu ESRSP (EPSAS), składającego się z przedstawicieli państw członkowskich (po jednym z każdego kraju plus obserwatorzy), reprezentujących władze w dziedzinie rachunkowości sektora publicznego.

Komitet będzie wspierany przez dwie grupy robocze: ekspertów ds. standardów oraz ekspertów ds. interpretacji (wśród ekspertów przewiduje się udział przedstawicieli narodowych organów kontroli).

Prace Komitetu będą nadzorowane przez Parlament Europejski, Radę Europejską, Europejski Trybunał Obrachunkowy oraz służbę audytu wewnętrznego Komisji Europejskiej. Będą one przebiegały w trzech etapach: przygotowawczym (konsultacje, wyznaczenie tzw. mapy drogowej, opracowanie szczegółowych propozycji); rozwojowym (praktyczne ustalenia, finansowanie, ład organizacyjny, synergie, propozycja regulacji ramowej); wdrożenia (stopniowy proces wdrażania – udzielenie dłuższego czasu krajom z rachunkowością kasową; wszystkie państwa członkowskie osiągną ESRSP (EPSAS) w perspektywie średniookresowej).

Ostatecznie, po wdrożeniu ESRSP (EPSAS), rachunkowość, w tym sprawozdawczość finansowa, będzie obejmowała sprawozdania finansowe sporządzone zgodnie z ESRSP (EPSAS) – poddane audytowi finansowemu, sprawozdania z wykonania budżetu sporządzone w zmodyfikowanym systemie kasowym – poddane audytowi oraz sprawozdania wykonane zgodnie z wymogami ESA 95[4] – niepoddawane audytowi.

Sesja ta była okazją do dyskusji na temat dalszych działań w obranym kierunku oraz potencjalnych implikacji dla krajowych systemów zarządzania finansowego i statystyki w sektorze publicznym.

[4] ESA 95 – Europejski System Rachunków (*ang. European System of Accounts*).

Sesja 3

MSRSP/IPSAS w praktyce – doświadczenia Austrii, Holandii, Francji

W tej części spotkania zaprezentowano doświadczenia wymienionych trzech krajów we wdrażaniu reform finansów publicznych. Prelegenci omówili etapy i koszty wprowadzania reform, oraz efekty jakie odnotowano. Pomimo różnego podejścia do sprawozdawczości finansowej i systemów rachunkowości budżetowej (Austria – w większości wprowadziła standardy MSRSP/IPSAS, Holandia – brak akceptacji dla zasady memoriałowej, Francja – wprowadziła szczegółowe standardy rachunkowości memoriałowej na szczeblu administracji centralnej[5], jednak kwestionuje przydatność MSRSP/IPSAS jako punkt odniesienia dla ESRSP/EPSAS), prelegenci w podsumowaniu swoich wystąpień poparli działania dotyczące harmonizacji standardów sprawozdawczości i rachunkowości sektora publicznego. Wskazali na konieczność poprawy przejrzystości finansów publicznych, prezentowania rzetelnych danych finansowych i statystycznych oraz poprawy zarządzania aktywami publicznymi i zobowiązaniami.

Sesja 4

Dyskusja panelowa: Perspektywy przyjęcia MSRSP/ESRSP w Polsce – opcje i wyzwania

Była to sesja dyskusyjna, w której głos zabrali przedstawiciele Ministerstwa Finansów i Najwyższej Izby Kontroli, zaś reprezentanci Banku Światowego sformułowali konkluzje i wnioski.

Agnieszka Stachniak – zastępca dyrektora Departamentu Rachunkowości Ministerstwa Finansów scharakteryzowała sytuację w Polsce, stwierdzając, że zasada memoriału w sprawozdawczości finansowej stosowana jest we wszystkich jednostkach sektora publicznego, a zbieżność krajowego systemu prawnego z międzynarodowymi standardami (MSRSP/IPSAS) została oceniona na 65% przez autorów raportu Eurostat, badających systemy rachunkowości i sprawozdawczości państw członkowskich. Omówiła również kwestie problematyczne dotyczące harmonizacji standardów oraz przedstawiła stanowisko rządu, wskazujące na poparcie dla działań zmierzających do podniesienia przejrzystości sprawozdań

[5] Francja wskazuje na wiele niedostatków MSRSP (IPSAS), szczególnie w sferze rozliczalności funduszy socjalnych. Jednak inni eksperci uczestniczący w konferencji twierdzą, że francuskie standardy są w większości zbieżne z MSRSP (IPSAS). Wydaje się, iż francuska taktyka w tej kwestii ma na celu uzyskanie jak największego wpływu na ostatecznie przyjęte rozwiązania.

finansowych jednostek sektora publicznego, poprawy jakości i porównywalności statystyk oraz zapewnienia możliwie najlepszej informacji rynkom finansowym. Rząd popiera inicjatywę promowania stosowania zasady memoriału na potrzeby sprawozdawczości finansowej w sektorze publicznym w krajach UE, deklaruje jednak brak poparcia dla pełnej harmonizacji zasad rachunkowości wszystkich podmiotów sektora instytucji rządowych i samorządowych w krajach członkowskich przez opracowanie i wdrożenie jednolitych MSRSP (EPSAS), wskazując na zbyt duże obciążenia sprawozdawcze małych jednostek, niewłaściwość zbytniego dostosowywania standardów rachunkowości do wymagań informacji statystycznej oraz wysokie koszty przedsięwzięcia[6].

Jacek Kościelniak – radca prezesa NIK, przedstawił doświadczenia Izby w zakresie działań podjętych w celu przygotowania zespołu audytorów NIK do przeprowadzenia badania sprawozdań finansowych jednostek sektora publicznego działających na różnych szczeblach zarządzania. Zwrócił uwagę na konieczność analizy sprawozdania finansowego sporządzonego przez jednostkę sektora finansów publicznych pod kątem oceny przydatności sprawozdania dla interesariusza. Omówił również efekty działań i prac studyjnych, jakie audytorzy NIK podjęli w celu zbadania sprawozdania finansowego Międzynarodowej Organizacji Badań Jądrowych w Genewie (CERN), która prowadzi sprawozdawczość finansową zgodnie z MSRSP (IPSAS) od 2007 r. Najwyższa Izba Kontroli jest audytorem zewnętrznym tej organizacji, a pierwsze czynności związane z badaniem sprawozdania finansowego nastąpią już jesienią tego roku. Zwrócił także uwagę, że NIK ma do czynienia z MSRSP (IPSAS) praktycznie, ponieważ przeprowadziła analizy, prace studyjne i przegląd analityczny sprawozdań finansowych CERN sporządzonych w latach poprzednich. Zespół ds. audytu finansowego CERN prowadzi aktualnie intensywne prace polegające na przygotowaniu założeń, strategii i wstępnego planu wspomnianego audytu.

---

[6] Stanowisko polskiego rządu jest zachowawcze – brak pełnej harmonizacji standardów pozbawiłby całe przedsięwzięcie najważniejszego z oczekiwanych rezultatów, tzn. porównywalności informacji finansowej zawartej w sprawozdaniach finansowych poszczególnych państw członkowskich. Ponadto, dopuszczenie dowolności szczegółowych rozwiązań w poszczególnych krajach nie pozwoliłoby na osiągnięcie pożądanej przejrzystości sprawozdawczości finansowej. Stanowisko to jest również wątpliwe merytorycznie. Propozycje Komisji Europejskiej nie zawierają postulatu nadmiernego dostosowywania sprawozdawczości finansowej do potrzeb statystyki. Mówi się jedynie o pewnym dostosowaniu na poziomie makro (IPSAS są standardami zorientowanymi na jednostkę, dotyczą zatem poziomu mikroekonomicznego), zaś eksperci precyzują, że dostosowanie to jest możliwe tylko wtedy, gdy zasady i wymagania obu systemów są zachowane. Sugestia co do trudności w stosowaniu IPSAS w małych jednostkach jest spekulacją *a priori*. Dotychczasowe doświadczenie we wdrażaniu IPSAS w krajach, które to zrobiły oraz w organizacjach międzynarodowych jej nie potwierdza. Wręcz odwrotnie, problemy występują zwykle w dużych jednostkach, o złożonej strukturze i dużej różnorodności operacji gospodarczych. Kwestia kosztów – patrz uwagi na ten temat na stronie 165 i w przyp. 2.

Konkluzje i wnioski

Uczestnicy konferencji są zgodni, że sprawozdawczość finansowa w krajach Unii Europejskiej powinna być zharmonizowana, a proces harmonizacji – wynikający z szerokiej dyskusji i konsultacji – powinien przebiegać zgodnie z „mapą drogową" sporządzoną odrębnie dla każdego państwa członkowskiego.

Planowany Komitet ESRSP (EPSAS) powinien opracować europejskie standardy sprawozdawczości finansowej, mając na uwadze dobro, suwerenność i dotychczas zdobyte doświadczenia państw członkowskich w zakresie reformowania finansów publicznych. Zdaniem uczestników, podjęta została nowa debata i wytyczono kierunki działań zmierzających do poprawy zarządzania aktywami publicznymi przez standaryzację sprawozdawczości finansowej wśród państw – członków Unii Europejskiej.

Opisana reforma sprawozdawczości finansowej Unii Europejskiej zostanie najprawdopodobniej przyjęta do realizacji na podstawie decyzji Rady Europejskiej, zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej.

Wnioski praktyczne dla NIK

- Izba powinna uczestniczyć w opisanym wyżej procesie przez: wyznaczenie obserwatora do Komisji ESRSP (EPSAS) – jeśli ta zostanie powołana; wyznaczenie ekspertów NIK do grup roboczych Komisji – jeżeli zostaną one powołane.
- Izba powinna włączyć elementy wiedzy o międzynarodowych standardach rachunkowości sektora publicznego oraz o międzynarodowych standardach audytu finansowego najwyższych organów kontroli (ang. ISSAIs) do programu aplikacji kontrolerskiej.
- Z chwilą powstania „mapy drogowej" dla Polski, dotyczącej wdrożenia ESRSP (EPSAS), Izba powinna opracować równoległą mapę wewnętrznych przygotowań do przeprowadzenia audytu finansowego sprawozdań finansowych sporządzonych zgodnie z ESRSP (EPSAS).

Opracowali radcy prezesa NIK:
JACEK KOŚCIELNIAK
WIESŁAW KURZYCA
JACEK MAZUR

Obrady w Budapeszcie

Zebranie łączników najwyższych organów kontroli UE

W maju br. odbyło się w Budapeszcie zebranie łączników najwyższych organów kontroli (NOK) z 25 państw Unii Europejskiej oraz Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, na którym omawiano stan przygotowań do najbliższego zebrania Komitetu Kontaktowego (KK), wyniki seminarium na temat IPSAS, obszary priorytetowe działań Komitetu na najbliższe lata, wizyty konsultacyjne Eurostat dotyczące danych źródłowych, a także propozycje zmian w sposobie działania Komitetu.

EWA MIĘKINA

W zebraniu w charakterze obserwatorów uczestniczyli także łącznicy z najwyższych organów kontroli krajów przystępujących (Chorwacja – obecnie już w UE), kandydujących i potencjalnie kandydujących do Unii Europejskiej (Albania, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Macedonia, Serbia, Turcja). Obradom przewodniczyła łączniczka Państwowej Izby Obrachunkowej Węgier. Najwyższą Izbę Kontroli reprezentowali łącznik Jacek Mazur oraz jego zastępca Ewa Miękina[1].

Przygotowania do zebrania KK

Jednym z wiodących tematów dyskusji był stan przygotowań do najbliższego zebrania Komitetu Kontaktowego, które odbędzie się w Wilnie w październiku br. Jego główną część będzie stanowiło seminarium poświęcone niedawnym zmianom i ini-

[1] Łącznicy najwyższych organów kontroli państw Unii Europejskiej oraz ETO spotykają się raz do roku w celu przygotowania tematów i zagadnień z zakresu kontroli środków unijnych, jakie – ich zdaniem – powinny być przedmiotem corocznych obrad Komitetu Kontaktowego prezesów NOK i ETO. Na temat poprzednich zebrań łączników zob. E. Miękina: *Zebranie łączników najwyższych organów kontroli Unii Europejskiej*, „Kontrola Państwowa" nr 1/2011, nr 3/2011, nr 3/2012 oraz J. Mazur: *Zebranie łączników najwyższych organów kontroli Unii Europejskiej*, „Kontrola Państwowa" nr 4/2008, nr 3/2006, nr 3/2005.

cjatywom w zarządzaniu gospodarczym Unii Europejskiej. Jest to temat ważny dla szefów najwyższych organów kontroli, gdyż w wielu wypadkach chodzi o nowe zadania dla najwyższych organów kontroli. Omówione zostaną takie zagadnienia, jak zadania NOK w nowym zarządzaniu gospodarczym, w tym ich rola w kontroli wydatków unijnych w ramach zarządzania dzielonego, niezależność NOK, ramy finansowe na lata 2014–2020[2], a także nowe rozporządzenie finansowe, które ustanawia podstawowe założenia oraz zasady zarządzania środkami budżetu UE dla wszystkich rodzajów wydatków. Pozostała część planowanego zebrania będzie dotyczyła bieżących działań i współpracy w ramach KK.

Przewiduje się także prezentację sprawozdania grupy zadaniowej KK powołanej do opracowania stanowiska w sprawie roli i zadań NOK w związku z ich ewentualnym udziałem w przyszłych procesach legislacyjnych UE (zwanej potocznie grupą zadaniową ds. uchwały nr 6[3]). Łącznicy przedyskutowali zawarte w dokumencie propozycje działań Komitetu na 2014 r. Chodzi o zaktywizowanie Komitetu w kontekście zmian, jakie następują w zarządzaniu gospodarczym UE (zmiany te dotyczą np. powołania unii bankowej[4], wzmocnienia zarządzania gospodarczego i finansowego, nowych instrumentów stabilizacyjnych, nowego rozporządzenia finansowego) oraz o podniesienie skuteczności jego działania (np. zmiany w jego *modus operandi*). Sposób realizacji propozycji zawartych w sprawozdaniu grupy wymaga jeszcze szczegółowej analizy zanim zostanie przedstawiony na zebraniu KK w Wilnie, jednak już teraz łącznicy ustalili trzy konkretne propozycje ankiet do przeprowadzenia w latach 2013–2014. Są to: ankieta w sprawie współpracy NOK z krajowymi urzędami statystycznymi (NIK zgłosiła tę propozycję jako oficjalne działanie Komitetu na 2014 r. i podjęła się jej przeprowadzenia), ankieta dotycząca unii bankowej, którą przeprowadzi holenderska Powszechna Izba Obrachunkowa, a także ankieta na temat włączania NOK w proces przygotowywania oświadczeń w sprawie zarządzania (tzw. *management declarations*) wykorzystaniem środków unijnych.

Wyniki ankiet umożliwią łącznikom lepszą identyfikację obszarów, które mogą stanowić przedmiot prac Komitetu w najbliższych latach.

Przedstawione przez grupę zadaniową ds. uchwały nr 6 nowe obszary działań

---

[2] Wieloletnie ramy finansowe to porozumienia międzyinstytucjonalne zawierane przez państwa członkowskie Unii Europejskiej w celu uzgodnienia procesu przyjmowania budżetu oraz jego podziału. Określają kwoty rocznych pułapów środków na zobowiązania i płatności, i zawierają wszelkie inne postanowienia wymagane dla prawidłowego prowadzenia rocznej procedury budżetowej w Unii Europejskiej.

[3] Uchwała KK nr CC-R-2012-06 w sprawie zadań i roli zewnętrznej kontroli publicznej w świetle niedawnych zmian i inicjatyw w obszarze zarządzania gospodarczego w UE; wersja angielska uchwały dostępna jest na stronie KK <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/18134744.PDF>.

[4] Pierwszym elementem unii bankowej, która ma wzmocnić regulacje sektora bankowego będzie nadzór bankowy dla strefy euro (tzw. Single Supervisory Mechanism – SSM). W marcu br. uzgodniono, że instytucją odpowiedzialną za funkcjonowanie tego mechanizmu i nadzór europejskich banków będzie Europejski Bank Centralny.

Komitetu wymagają dostosowania również procedur jego pracy, z czym zgodziła się większość łączników obecnych w Budapeszcie. Szczegółowe propozycje zmian w dokumentach tworzących ramy organizacyjne Komitetu Kontaktowego przedstawił łącznik NIK. Zaproponował, aby do „Wytycznych proceduralnych KK" oraz „Oświadczenia KK w sprawie roli urzędującego przewodniczącego" dodać zapisy o możliwości stosowania procedury pisemnej przy podejmowaniu przez Komitet decyzji w trybie pilnym oraz o zwiększeniu możliwości koordynacji działań łączników w okresie między zebraniami Komitetu Kontaktowego. Kwestie te są istotne z punktu widzenia skuteczności działania Komitetu i wymagają dalszych konsultacji co do ich ostatecznego brzmienia.

Nadzwyczajne zebranie KK

Łącznicy omówili również rezultaty nadzwyczajnego zebrania KK, które odbyło się 8 maja br. w Luksemburgu. Był to swego rodzaju precedens, gdyż po raz pierwszy szefowie NOK UE najpierw uzgodnili (drogą pisemną) projekt dokumentu, a następnie spotkali się specjalnie po to, by go przedyskutować i uzgodnić jego ostateczną treść. Chodziło o projekt oświadczenia Komitetu pt. „Znaczenie odpowiednich mechanizmów kontroli i rozliczalności w kontekście unii gospodarczej i walutowej oraz zarządzania gospodarczego UE". Inicjatorem sporządzenia tego dokumentu był fiński Urząd Kontroli Państwowej, który zaproponował, by Komitet zabrał głos w sprawie unii walutowej i unii bankowej; kwestie te miały być omawiane przez Radę Europejską w czerwcu br. W Luksemburgu Komitet przyjął oświadczenie i postanowił o jego wysłaniu do przewodniczącego Rady Europejskiej – Hermana Van Rompuy. Na nadzwyczajnym zebraniu Komitetu Kontaktowego przedstawiono również projekt (omówionego powyżej) sprawozdania grupy zadaniowej ds. uchwały nr 6. W ramach dyskusji nad propozycjami nowych działań dla Komitetu przedstawionych w dokumencie, prezes Najwyższej Izby Kontroli zaproponował zainicjowanie sporządzenia planu operacyjnego dla Komitetu na najbliższe 2-3 lata (pomysł poparły holenderska Powszechna Izba Obrachunkowa oraz szwedzki Urząd Kontroli Państwowej).

Wizyty konsultacyjne Eurostat

Na zebraniu łączników w Budapeszcie odbyła się prezentacja Najwyższej Izby Kontroli na temat wizyt konsultacyjnych Eurostat (urząd statystyczny UE) dotyczących danych źródłowych wykorzystywanych przy opracowywaniu statystyk na potrzeby procedury nadmiernego deficytu (tzw. *upstream dialogue visits* – UDV). Wizyty takie przeprowadza Eurostat w państwach członkowskich, adresatami są instytucje dostarczające dane źródłowe, a do wzięcia w nich udziału (w roli obserwatora) zapraszane są najwyższe organy kontroli. Eurostat, we współpracy z krajowym urzędem statystycznym, ocenia praktyki związane z zarządzaniem i kontrolą przepływu danych przesyłanych przez instytucje publiczne do krajowego urzędu statystycznego. Podczas zebrania NIK przedstawiła zarówno zasady tych wizyt, jak i opinie zebrane wśród NOK z krajów, w których się one

odbyły[5], w tym swoje własne doświadczenia z wizyty konsultacyjnej Eurostat w Polsce, która miała miejsce w marcu br. w Głównym Urzędzie Statystycznym. Temat wizyt UDV jest jednym z ważniejszych obszarów zainteresowania NOK UE – uchwała Komitetu nr CC-R-2012-02 zachęca je do współpracy z krajowymi urzędami statystycznymi, między innymi przez udział w wizytach konsultacyjnych Eurostat dotyczących danych źródłowych[6].

Seminarium na temat IPSAS

Przedstawicielka Trybunału Obrachunkowego Francji omówiła rezultaty seminarium na temat międzynarodowych standardów rachunkowości sektora publicznego[7], które odbyło się w marcu br. we Francji. W spotkaniu tym wzięli udział przedstawiciele 23 NOK UE (w tym Najwyższej Izby Kontroli), a także zaproszeni eksperci. Łącznicy uzgodnili, że wyniki seminarium zostaną zaprezentowane na konferencji Eurostat, w maju tego roku w Brukseli, dotyczącej działań zmierzających do wdrożenia europejskich standardów rachunkowości sektora publicznego (EPSAS). Możliwość wprowadzenia wspólnych standardów rachunkowości w państwach członkowskich Unii Europejskiej postrzegana jest przez łączników jako jeden z priorytetów dla NOK i z pewnością wymaga dyskusji na forum Komitetu Kontaktowego.

Bieżące działania KK

Przedstawiciel holenderskiej Powszechnej Izby Obrachunkowej poinformował o postępach kontroli koordynowanej egzekwowania prawa unijnego o przemieszczaniu odpadów, która odbyła się z udziałem przedstawicieli NIK (wkrótce zostanie opublikowany wspólny raport z kontroli), a także przedstawił działalność sieci współpracy KK ds. krajowych sprawozdań o zarządzaniu środkami UE. Jednym z obszarów zainteresowania sieci współpracy są ogólne raporty o zarządzaniu środkami UE, przygotowywane przez niektóre NOK.

Do czasu zebrania Komitetu Kontaktowego w Wilnie w październiku br. powstanie raport końcowy z kontroli równoległej uproszczenia zasad dotyczących funduszy strukturalnych, prowadzonej w ramach grupy zadaniowej KK ds. funduszy strukturalnych V, również z udziałem przedstawicieli NIK. Grupa zaproponowała nowy temat swoich prac na 2014 r., a mianowicie analizę błędów w zamówieniach publicznych UE w ramach programów funduszy strukturalnych. Łącznik rumuńskiego TO przedstawił porządek dzienny i szczegóły związane z zebraniem grupy roboczej ds. VAT, które odbędzie się we wrześniu br. w Poiana Braşov w Rumunii.

---

[5] Wizyty UDV odbyły się do tej pory w: Austrii, Belgii, Bułgarii, Czechach, Hiszpanii, Polsce, Rumunii i Włoszech. Raporty z nich dostępne są na stronie internetowej: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/excessive_deficit/eurostat_edp_visits_member_states>.

[6] Więcej na temat współpracy zob.: O. Leszczyńska-Luberek i J. Mazur: *Możliwości współpracy najwyższych organów kontroli i krajowych urzędów statystycznych państw UE w sprawach związanych ze statystykami opracowywanymi na potrzeby unijnej procedury nadmiernego deficytu*, „Kontrola Państwowa" nr 3/2013.

[7] Ang. *International Public Sector Accounting Standards*.

Zaproponowano, aby podczas spotkania sieci współpracy KK ds. kontroli polityki fiskalnej zaplanowanego na czerwiec br. w Poczdamie, przedyskutowano możliwość skoncentrowania działań sieci współpracy w 2014 r. na dwóch obszarach – unii bankowej i zarządzaniu gospodarczym UE, które jednocześnie leżą w sferze potencjalnego zainteresowania KK.

Łącznik Trybunału Obrachunkowego Włoch przedstawił wyniki ankiety, jaką rozesłał do NOK UE na temat prognoz wydatków (tzw. *spending reviews*) mających na celu ograniczanie wydatków przez eliminację ich nieekonomicznych komponentów. W ankiecie wzięły udział 22 najwyższe organy kontroli (w tym NIK), a jej wyniki zostaną w niedługim czasie podsumowane i rozesłane do łączników.

EWA MIĘKINA,
Departament Strategii NIK

Sygnały o książkach

Kontrola administracji publicznej. Zakres i procedury

Redakcja Barbara Krupa, Wydawnictwo ERIDA, Warszawa 2013, s. 210.

Warunkiem praworządnego funkcjonowania państwa jest właściwe postępowanie administracji państwowej. Oznacza ono działanie zgodne z prawem i w granicach prawa, gwarantujące ochronę obywatela przed arbitralnością i niekompetencją urzędników. Temu celowi służą proceduralne formy kontroli, takie jak dwuinstancyjność postępowania administracyjnego, a także sądownictwo administracyjne. Książka jest pracą zbiorową kilku autorów, którzy postawili sobie za cel zdefiniowanie zjawiska kontroli działań administracji oraz ukazanie z różnych stron jej procedur, funkcji i skutków. Analizują procedury kontroli prawidłowości wydawanych decyzji administracyjnych, sprawowanej przez samą administrację (dwuinstancyjność) oraz przez instytucje zewnętrzne, takie jak sądy administracyjne, Rzecznik Praw Obywatelskich czy NIK. Interesującym odstępstwem od tej tematyki są rozdziały poświęcone formom kontroli bezpieczeństwa imprez masowych oraz zjawisku sądowej oceny wystąpień pokontrolnych NIK.

Kontrola udzielania zamówień publicznych

Ewa Przeszło, Polskie Wydawnictwo Prawnicze, Poznań 2013, s. 467.

Zamówienia publiczne są jednym z fundamentów gospodarki rynkowej, w swych założeniach bowiem traktują równo wszystkie podmioty gospodarcze, stymulują i potwierdzają zasadę wolnej konkurencji. Wszelkie nieprawidłowości w obowiązujących procedurach oraz praktyce udzielania zamówień w istotny sposób zaburzają oraz patologizują mechanizmy rynku, zaprzeczając istocie wolnej i otwartej gospodarki, dlatego tak istotna jest kontrola tej dziedziny aktywności ekonomicznej. Celem pracy jest ukazanie różnych form kontroli procesu udzielania zamówień publicznych, zinstytucjonalizowanych w ramach polskiej administracji publicznej i sankcjonowanych przez polskie prawo. Książka składa się z sześciu rozdziałów. Pierwsze trzy mają charakter teoretyczno-historyczny i stanowią analizę pojęć związanych z problematyką zamówień publicznych i ich

kontrolą, przedstawiają też ewolucję prawnych instrumentów kontrolno-nadzorczych w ustawodawstwie z tego zakresu. Następne dwa rozdziały są omówieniem procedur postępowania kontrolnego stosowanych przez Urząd Zamówień Publicznych, Radę Zamówień Publicznych, Krajową Izbę Odwoławczą oraz sądy. Ostatni rozdział skupia się na zewnętrznej kontroli zamówień publicznych przeprowadzanej przez Najwyższą Izbę Kontroli, urzędy skarbowe i organy bezpieczeństwa państwa.

Rachunkowość budżetowa

Kazimiera Winiarska, Monika Kaczurak-Kozak, wydanie 4 rozszerzone i zaktualizowane, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 451.

Monografia ta może być przydatna zarówno jako podręcznik akademicki, jak i poradnik dla osób oraz instytucji zajmujących się finansami i ich kontrolowaniem. Składa się z dwunastu rozdziałów, w których przedstawione zostały wszystkie aspekty rachunkowości budżetowej w wymiarze teoretycznym, jak też praktycznym. Omówiono między innymi ewidencję księgową i sprawozdawczość prowadzoną w państwowych organach finansowych i samorządowych jednostkach budżetowych, wyjaśniono także ogólne zasady gospodarki finansowej wszystkich form organizacyjnych jednostek sektora finansów publicznych. Merytoryczne ustalenia odnoszą się do stanu prawnego na 1 stycznia 2013 r. Ostatni rozdział zawiera test i ćwiczenia sprawdzające stopień przyswojenia zaprezentowanej wiedzy.

Proceder prania pieniędzy i jego implikacje

Redaktor naukowy Emil W. Pływaczewski, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 390.

Książka jest zbiorem rozpraw kilkorga naukowców z trzech uniwersytetów wschodniej Polski. Jej temat dotyczy jednego z kluczowych problemów współczesnej kryminalistyki, którym są różne formy działań przestępczych zmierzających do zamaskowania pochodzenia bezprawnie zdobytych pieniędzy, aby następnie wprowadzić je do legalnego obrotu finansowego i gospodarczego. Środki zalegalizowane w procesie tak zwanego prania często stają się bazą finansową dla kolejnych działań przestępczych, niekiedy o charakterze rozbójniczym lub terrorystycznym. Publikacja składa się z dziesięciu rozpraw, przedstawiających różne aspekty tytułowego zjawiska w kontekście obowiązujących przepisów prawa polskiego, europejskiego i międzynarodowego. Autorzy dokonali przeglądu zarówno najbardziej znanych mechanizmów prania pieniędzy, jak i aktualnie stosowanych metod zwalczania tych praktyk w różnych krajach świata. Szczególnie interesujące z tego punktu widzenia artykuły dotyczą działalności polskiej jednostki analityki finansowej oraz międzynarodowego rynku dzieł sztuki jako pralni brudnych pieniędzy.

Contents

Auditing 8

NIK President's Speech at the Parliament 8

In July 2013, NIK President Jacek Jezierski presented the lower house of the Parliament (the Sejm) with the *Analysis of the Execution of the State Budget and Monetary Policy Guidelines* and with the *Report on the Activity of the Supreme Audit Office in 2012*. The first document has been elaborated by NIK on the basis of 262 state budget execution audits carried out in public finance sector entities and its own analyses. The audits have been performed at 93 budget parts administrators and selected administrators at the lower level, including those that implement programmes financed with the share of European funds. The audits have also comprised financial plans of 27 state earmarked funds, selected implementing agencies and state legal persons. Several local self-government entities that receive subsidies from the state budget have also been audited, as well as the way the state budget and the European funds budget are served by the National Bank of Poland (NBP) and the BGK bank. The report on the activity of NIK comprises, among others, other audits conducted by NIK (in 2012, NIK audited 2,856 entities in total, which resulted in 185 pronouncements on audit results).

ELŻBIETA JARZĘCKA-SIWIK, BOGDAN SKWARKA: When NIK Audit Results Can Be Referred to Court – Possibilities of Audit Findings Verification 29

The contents of post-audit statements can be changed during the proceedings that comprise the consideration of objections voiced by the manager of an audited entity. This is an important stage of the audit procedure. From the perspective of auditees' rights protection and legal means they can apply, it is vital to define the legal nature of these proceedings. The authors of the article observe that the results of NIK audits are not subject to court and administrative control.

JACEK MAZUR: Audit Activity of the Court of Audit of France – Cooperation with the Parliament 48

The Court of Audit of France was established by Napoleon in 1807 to meet the needs of the emperor and his ministers. Cooperation of the Court of Audit with the Parliament was not provided for at the time. Over the last two centuries, the Court's tasks have evolved, as well the ways in which they are performed. At present, the Court of Audit of France is the supreme audit body that carries out financial and performance audits of, among others, the central administration, public enterprises and state assets. Simultaneously, the Court acts as a specialised administrative court. At the beginning of 1990s, the mandate of the Court was extended to cover new areas and entities, and new audit types were introduced. Some of those transformations were related to the new attitude adopted by the Court that has become more and more concerned with the expectations of the Parliament and the public opinion.

JUSTYNA ŁACNY: Preventing Audits by Farmers Who Use Support from the EU Budget 60

In the article, two cases are discussed considered by the Court of Justice of the European Union, related to the consequences for farmers that use EU funds when they prevent audit bodies to examine whether they meet the requirements of EU funds granting and utilisation. In her article, the author presents those judgements and she comments on the opinions formulated there by the Court of Justice of the EU.

SETTLEMENTS OF CONTROLS 78

PAWEŁ GIBUŁA: Risks in Managing IT Projects of the Police, e-Station and Command Support System 78

From 10 September 2012 to 31 January 2013, NIK conducted an audit at the Central Police Headquarters (KGP), the Centre for IT Projects (CPI) and at twelve organisational units of the Police at the regional and local levels. The audit comprised the planning and implementation of selected IT project aimed at improving the performance of Police organisational units. Out of several dozens of projects, two were chosen for the audit – those for which an occurrence of risk seemed the most probable, namely the construction of e-Station and the Command Support System (SWD).

JAN KOŁTUN, JOANNA KOZAK: Functioning of Occupational Therapy Workshops – Activation of Disabled Persons on the Labour Market 92

In Poland, there are over three million people with disabilities. This is a substantial part of the society that is why NIK is very much concerned with their problems.

In the past, NIK audited whether the organisation of parliamentary elections is adjusted to the needs of disabled voters, and the implementation of programmes aimed at increasing the employment of these people. The latest audit has been dedicated to occupational therapy workshops for the disabled from the Wielkopolskie region. The results of the audit show that, although the participants in the therapy were provided with favourable conditions for improving their professional and social activation, its overall effectiveness proved very low.

KRZYSZTOF GOŁĘBIEWSKI: Performing Community Services by Offenders – Non-Isolation Forms of Serving a Sentence 104

NIK has audited the activities of entities obliged to provide offenders with opportunities to perform unpaid and controlled work for the society within an imprisonment sentence or instead of a fine. NIK has examined in what ways local self-government entities meet their legal obligation to direct offenders to places where they can perform community services, whether they are effective, as well as whether their financing is economical and compliant with the law. In the article, the detailed finding of this audit are presented.

OTHER AUDITS OF THE NIK 111

Audit Findings Published in June and July 2013 – ed. 111

In this section, we present audits completed by the Supreme Audit Office, published in the form of "Pronouncements on audit findings". In this issue of our bimonthly, we present the following audits: implementation of the provisions of the Act of 21 November 2008 on self-governmental employees; public administration in preventing violence in families; recovery of fines; purchase and use of medical equipment; performance of construction supervision bodies; implementation of IT solutions in the healthcare system; organisation and financing of the system for granting health pensions of the Social Insurance Institution (ZUS); organisation of horse races and management of racecourses.

State and Society 113

WITOLD M.ORŁOWSKI: A Difficult Time for the Polish Economy – Development Forecast for 2013 and the Next Years 113

Although over the first months of 2013 a substantial slowdown could be observed, in the rest of the year the Polish economy may gradually improve its development. We should be, however, cautiously optimistic. Firstly, because even the forecasted GDP growth at one per cent is not absolutely sure. If the situation in the Western Europe, especially in Germany, is worse than expected, there can be no growth in Poland

at all. Secondly, a one per cent economic growth is very little as for the needs of Poland. This is due to the high reserves of the work effectiveness of the Polish economy, which companies willingly take advantage of, and new workplaces are created only if the speed of GDP growth exceeds three or four per cent. Thirdly, a growth in production will probably be observed with a simultaneous clear drop of the national demand. And this means a very unfavourable growth structure from the perspective of public finance.

ROBERT SUWAJ: Excluding an Employee from Administrative Proceedings – Consequences of Changes in the Law 123

The Act of 3 December 2010 on amendments to the Act – Administrative Proceedings Code and the Act – Law on Administrative Court Proceedings, has modified the scope of categories of employees of an administrative body who are subject, by law, to the exclusion from administrative proceedings related to cases in which they participated. Still, the new shape of the provision was introduced without defining 'an employee' that should be 'excluded'. In his article, the author analyses the judicature of administrative courts and verdicts of the Constitutional Tribunal in this regard, and he observes that the basic legal problem that calls for an interference of the legislator has been the definition of the legal status of a person that performs the functions of a monocratic administrative body.

KRZYSZTOF PADRAK, MAGDALENA SOLAN: Areas of Limited Usage – Environmental Protection Law, Articles 135 and 136 135

The institution of a limited usage area plays an important role in the Polish legal system. The reason is that without this institutions several difficulties could be encountered when new large infrastructure buildings are constructed or extended, which are very important for the functioning of a modern state. On the other hand, the legal concept of a limited usage area protects one of the basic rights – the property right that is guaranteed in Article 21 of the Constitution of Poland.

International Coperation 146

JACEK MAZUR: Statement Importance of Appropriate Audit and Accountability Arrangements in the Economic and Monetary Union and EU Economic Govenance 146

At the end of 2012, the European Council adopted a decision on strengthening the EU economic management, including the establishment of the banking union. Since the European Council has announced a discussion on a work plan for activities in this area at its next meeting, the Contact Committee – gatherings of the heads of Supreme Audit Institutions (SAIs) of the European Union Member States and the European Court

of Auditors – adopted in May 2013 a statement on the need to provide appropriate solutions with regard to control and accountability in the economic and monetary union, and in the EU economic management.

JACEK KOŚCIELNIAK: Towards Implementing European Public Sector Accounting Standards – EPSAS Conference in Brussels 158

In May 2013, the European Statistical Office organised the conference entitled *Towards Implementing European Public Sector Accounting Standards* (EPSAS). The objective of the conference was to present the participants – high level managers from the public sector, and from the sectors of accounting, auditing and statistics – with a proposal for a unification of accounting standards in Europe.

JACEK KOŚCIELNIAK, WIESŁAW KURZYCA, JACEK MAZUR (ed.): Public Sector Accounting and Budgeting. Perspectives for Europe and Poland – an International Conference at NIK 162

In the headquarters of NIK in Warsaw, on 7 June 2013, an international conference was held entitled *Public Sector Accounting and Budgeting. Perspectives for Europe and Poland*. It was organised by The World Bank Office in Warsaw and the Ministry of Finance, and the President of NIK was its patron and host.

EWA MIĘKINA: Meeting of Liaison Officers of EU SAIs – Session in Budapest 170

The stage of the preparations for the forthcoming meeting of the Contact Committee, the results of the seminar on IPSAS, priority areas of the activity of the Contact Committee for the next years, consulting visits of Eurostat on source data, as well as proposals for changes in the functioning of the Committee – these were the issues discussed by liaison officers of the Supreme Audit Offices of 25 EU Member States and the European Court of Auditors. The meeting took place in May 2013 in Budapest, Hungary.

Notes About New Books 175

Information for Subscribers 182

Information for Readers and Authors 183

PRZYPOMINAMY O PRENUMERACIE

Szanowni Prenumeratorzy!
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 zaostrzonych 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 poglądowe, 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: Paweł Przestrzelski, Sławomir Jakoniuk
Druk i oprawa: Wydział Wydawniczy NIK
Oddano do druku w sierpniu 2013 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