maj
czerwiec
2014
3

KONTROLA PAŃSTWOWA

JERZY BUZEK

W naszych osiągnięciach musimy znaleźć źródło motywacji do dalszego wysiłku

JACEK MAZUR

Aktywność Najwyższej Izby Kontroli w Unii Europejskiej

WYWIAD Z VITOREM M. da SILVA CALDEIRĄ PREZESEM ETO

JACEK UCZKIEWICZ

Trybunał jaki pamiętam. Trybunał jaki widzę

CZASOPISMO PUNKTOWANE

ISSN 0452-5027

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KONTROLA PAŃSTWOWA

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

WARSZAWA

DWUMIESIĘCZNIK – ROCZNIK 59: 2014 r. – NUMER 3 (356) – MAJ – CZERWIEC

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., em. prof. w Instytucie Nauk Ekonomicznych PAN
Teresa Liszcz, dr hab., prof. UMCS w Lublinie, sędzia Trybunału Konstytucyjnego
Jacek Mazur, dr, radca prezesa NIK
Wojciech Misiąg, dr, radca prezesa NIK, prof. nadzw. WSIiZ w Rzeszowie
Małgorzata Niezgódka-Medek, sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego
Andrzej Panasiuk, dr hab., dyrektor Delegatury NIK w Warszawie
Marzena Repetowska-Nyc, redaktor naczelna „Kontroli Państwowej"
Czesława Rudzka-Lorentz, dr, radca prezesa NIK
Janusz Witkowski, prof. dr hab., prezes Głównego Urzędu Statystycznego
Zbigniew Wrona, dr, radca prezesa NIK, p.o. dyrektora Departamentu Prawnego i Orzecznictwa Kontrolnego NIK
Marek Zająkała, dyrektor Departamentu Obrony Narodowej NIK

REDAKCJA

Marzena Repetowska-Nyc, redaktor naczelna
Barbara Odolińska, redaktor, zastępuje red. naczelną, tel. 22 444 57 81
Joanna Kulicka, redaktor, tel. 22 444 54 01
Jacek Matwiejczyk, redaktor, tel.22 444 53 11

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 6 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. 165.

* *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

JERZY BUZEK: W naszych osiągnięciach musimy znaleźć źródło motywacji do dalszego wysiłku — 8

Przypadające w tym roku rocznice – 25 lat polskiej transformacji, 15 lat od przystąpienia naszego kraju do Paktu Północnoatlantyckiego i 10 lat naszego członkostwa w Unii Europejskiej – skłaniają do podsumowań. Zdaniem byłego premiera, obecnie posła do Parlamentu Europejskiego, udało nam się trwale zmienić nie tylko Polskę, ale i Europę. Dotyczy to również sfery instytucjonalnej – dziś zarówno instytucje państwa polskiego, jak i instytucje UE są głęboko naznaczone drogą, jaką nasz kraj przeszedł od 1989 roku.

Kontrola i audyt — 10

JACEK MAZUR: Aktywność Najwyższej Izby Kontroli w Unii Europejskiej — 10

Artykuł przedstawia: 1) udział NIK w kontrolach międzynarodowych (wykładnię nowego art. 12a ustawy o NIK, który wyraźnie przyznaje prawo do ich prowadzenia; rodzaje i przykłady tych kontroli; zalety kontroli międzynarodowych); 2) współdziałanie NIK z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym (udział kontrolerów NIK w kontrolach ETO w Polsce; starania NIK o zainicjowanie współpracy z ETO w prowadzeniu kontroli wykorzystania środków UE; współdziałanie z polskim członkiem ETO); 3) aktywność NIK w pracach Komitetu Kontaktowego szefów NOK UE. W konkluzjach podkreślono, że Najwyższa Izba Kontroli powinna na największym możliwym poziomie wykonywać zadania, jakie stoją przed najwyższym organem kontroli państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

Budując na mocnych stronach, mierząc się z wyzwaniami – wywiad z prezesem ETO Vítorem Manuelem da Silva Caldeirą — 37

Vítor Manuel da Silva Caldeira, wybrany po raz trzeci na prezesa Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, mówi o strategii ETO na najbliższe lata i szansach zacieśnienia współpracy z najwyższymi organami kontroli państw członkowskich Unii Europejskiej.

Odpowiada także na pytania dotyczące kryzysu finansowego, który ujawnił luki i słabości w kontroli, wspomina również o zaplanowanym drugim przeglądzie partnerskim Trybunału.

JACEK UCZKIEWICZ: Trybunał jaki pamiętam. Trybunał jaki widzę 43

Jacek Uczkiewicz, pierwszy polski członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w latach 2004–2010, w broszurze wydanej przez ETO z okazji 35-lecia przedstawia, obok innych autorów, swoje przemyślenia dotyczące działalności Trybunału, opisuje też najważniejsze jego zdaniem wyzwanie stojące przed ETO. Prezentowany artykuł został przetłumaczony z języka angielskiego; przedruk oryginału zamieszczamy na s. 48-52.

JACEK UCZKIEWICZ: The Court as I remember it, the Court as I see it 48

USTALENIA KONTROLI NIK 53

BOŻENA NOWASZCZUK, TADEUSZ WRONA: Oświetlenie dróg publicznych w gminach – planowanie i finansowanie oświetlenia przestrzeni publicznej 53

Jednym z zadań własnych gminy jest finansowanie oświetlenia ulic, placów i dróg publicznych znajdujących się na jej terenie. Wiąże się to zarówno z pokryciem kosztów energii elektrycznej pobranej przez punkty świetlne, jak też wyłożeniem funduszy na ich budowę i utrzymanie. Jak pokazało badanie Najwyższej Izby Kontroli, gminy mają problemy z prawidłowym wykonywaniem tego zadania, a wynikają one głównie ze znacznego wzrostu potrzeb w związku z budową nowych odcinków dróg oraz z niejednoznaczności przepisów. W gminach, które odmówiły finansowania oświetlenia odcinków dróg krajowych, koszty te stanowiłyby ponad 60% ogółu wydatków ponoszonych w tym zakresie.

MARIA M. GOSTYŃSKA: Nocna i świąteczna opieka zdrowotna – zasady funkcjonowania i obowiązujące procedury 66

Najwyższa Izba Kontroli oceniła dostępność świadczeń nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej w związku z wynikami kontroli funkcjonowania systemu ratownictwa medycznego. W toku badania sprawdzono, czy istnieją bariery ograniczające korzystanie z tego rodzaju świadczeń, czy świadczenia są udzielane z zachowaniem obowiązujących procedur i czy pacjenci są odpowiednio poinformowani o możliwości skorzystania z takiej formy pomocy lekarskiej.

POZOSTAŁE KONTROLE NIK 79

Wyniki przekazane do publikacji w kwietniu i maju 2014 r. – red. 79

Rubryka sygnalizuje zakończenie przez Najwyższą Izbę Kontroli badań w wybranych obszarach i opublikowanie ich w formie „Informacji o wynikach kontroli". W tym numerze piszemy o kontroli: bezpieczeństwa w ruchu drogowym; stosowania biopaliw i biokomponentów w transporcie; funkcjonowania miejskiego monitoringu; gospodarki rybackiej; modernizacji Stadionu Śląskiego; organizacji ruchu na drogach gminnych, powiatowych i wojewódzkich; funkcjonowania systemu ochrony praw klientów; zwalczania oszustw w podatku od towarów i usług; funkcjonowania żeglugi śródlądowej; wykorzystania obiektów sportowo-rekreacyjnych; organizacji sieci dróg powiatowych i gminnych; planowania wydatków w układzie zadaniowym; zarządzania przez NBP rezerwami dewizowymi; działania ośrodków adopcyjnych.

Państwo i społeczeństwo 82

PAWEŁ WIECZOREK: Gospodarczy wymiar integracji z Unią Europejską – 10 lat członkostwa Polski w UE 82

Oszacowanie wpływu akcesji Polski do UE na poszczególne aspekty funkcjonowania gospodarki w skali mikro- i makroekonomicznej jest niekiedy trudne. Nie ulega jednak wątpliwości, że to właśnie członkostwo w UE i związane z tym dostosowania w sferze politycznej, prawnej i ekonomicznej stworzyły sprzyjający klimat do uaktywnienia się wewnętrznego potencjału tkwiącego w polskiej gospodarce oraz kręgach biznesu, co przyniosło namacalny postęp w procesie doganiania przez Polskę wyżej rozwiniętych państw Unii. W latach 2003–2013 skumulowany przyrost PKB wyniósł w naszym kraju 44,5%, co stanowiło jeden z najlepszych wyników wśród nowych państw UE z Europy Środkowej i Wschodniej. Artykuł koncentruje się na zagadnieniach makroekonomicznych i stanowi przyczynek do próby określenia, co Polska zdołała od 2004 r. osiągnąć w tym zakresie, co zaś należy zapisać po stronie niewykorzystanych szans na wzmocnienie konkurencyjności polskiej gospodarki i ugruntowanie podstaw długookresowego rozwoju.

JUSTYNA ŁACNY: Zasada należytego zarządzania finansami Unii Europejskiej – przestrzeganie unijnych przepisów budżetowych 104

Treść zasady należytego zarządzania finansami ustala art. 30 rozporządzenia finansowego nr 966/2012. Odwołują się do niej przepisy prawa pierwotnego UE (art. 287 ust. 2, art. 310 ust. 5 i art. 317 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – TFUE) i prawa

wtórnego UE określające reguły wydatkowania funduszy unijnych. Niniejsze opracowanie zmierza do rekonstrukcji normatywnej treści zasady należytego zarządzania finansami i przybliżenia reguł jej funkcjonowania w prawie UE, w tym skutków jej naruszenia, w kształcie wynikającym z przepisów unijnych i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE).

ARTUR K. MODRZEJEWSKI: Nadzór RIO i wojewodów nad czystością i porządkiem w gminach – stanowienie aktów prawa miejscowego 119

Wprowadzanie w życie postanowień ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (uucpg) wywołało wątpliwości co do tego, który z organów nadzoru jest kompetentny do badania zgodności z prawem aktów prawa miejscowego. Do momentu nowelizacji uucpg regulacje gminne w tym zakresie poddane były nadzorowi wojewody, a właściciel nieruchomości wnosił opłatę bezpośrednio do przedsiębiorcy odbierającego odpady, z którym wiązała go umowa cywilnoprawna. Po nowelizacji system oparty został na składaniu deklaracji, a opłatę poddano rygorom Ordynacji podatkowej; w żadnym miejscu ustawy nie jest ona jednak nazywana opłatą lokalną. Z drugiej strony, na podstawie uucpg wciąż podejmowane są uchwały w sprawie tworzenia systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, niepowiązane bezpośrednio z opłatą. Dlatego też pojawiły się problemy organów nadzoru z określeniem charakteru prawnego opłaty i zakresem podejmowanych uchwał.

DARIUSZ ĆWIK: Zamówienia na sprzęt wojskowy po implementacji dyrektywy obronnej – bezpieczeństwo państwa 130

Podstawowym powodem ustanowienia dyrektywy obronnej było wprowadzenie przepisów, które umożliwiałyby dokonywanie zamówień z zakresu obronności i bezpieczeństwa zgodnie z jednolitymi unijnymi procedurami uwzględniającymi ich specyfikę oraz jednocześnie zapobiegałyby nadużywaniu przez zamawiających korzystania z wyłączenia przewidzianego w art. 346 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Postanowienia tej dyrektywy zostały zaimplementowane do prawa polskiego 13 lutego 2012 r. Artykuł przedstawia nowe, obecnie obowiązujące regulacje prawne oraz tryby postępowania przy realizacji zamówień na sprzęt wojskowy dla Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Współpraca międzynarodowa 146

KAMILA ŻYNDUL: Wizyta Prezesa NIK w NOK Litwy – posiedzenie Podkomisji ds. Standardów Kontroli Wewnętrznej 146

W spotkaniu, które odbyło się 27-28 maja w Wilnie, udział wzięli przedstawiciele 12 NOK – członków Podkomisji oraz przedstawicieli organizacji partnerskich, współpracujących z Podkomisją, a także ministerstw finansów Litwy i Polski – jako reprezentacja głównych odbiorców dokumentów opracowywanych przez Podkomisję. Uczestnicy spotkania omówili plan pracy Podkomisji na lata 2014–2016, który obejmuje, m.in. aktualizację wytycznych dotyczących raportowania na temat kontroli wewnętrznej oraz wytycznych dotyczących zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym. Podczas wizyty, Prezes Krzysztof Kwiatkowski i Audytor Generalna Litwy Giedrė Švedienė dyskutowali m.in. o koncepcji dalszej współpracy NOK regionu bałtyckiego i wschodnioeuropejskiego, inicjatywie NOK Litwy dotyczącej przeprowadzenia kontroli równoległej samorządów, oraz organizacji wizyt ETO w państwach członkowskich UE.

EWA MIĘKINA: Zebranie łączników NOK UE w Kopenhadze 151

Zakres tematyczny kolejnego spotkania Komitetu Kontaktowego i możliwość zwiększenia skuteczności jego działania były tematem rozmów łączników NOK UE, którzy zebrali się w kwietniu br. w Kopenhadze. Poruszyli oni również kwestię rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie przyszłej roli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, ustaleń odnoszących się do europejskich standardów rachunkowości sektora publicznego, a także usprawnienia przepływu informacji o kontroli w sprawach dotyczących UE.

Sygnały o książkach 157

Contents 159

Informacja dla Prenumeratorów 164

Informacja dla Czytelników i Autorów 165

W naszych osiągnięciach musimy znaleźć źródło motywacji do dalszego wysiłku

JERZY BUZEK

Przypadające w tym roku rocznice – 25 lat polskiej transformacji, 15 lat od przystąpienia naszego kraju do NATO i 10 lat naszego członkostwa w Unii Europejskiej – skłaniają do refleksji i podsumowań. Niezaprzeczalnie udało nam się trwale zmienić nie tylko nasz kraj, ale i Europę. Dotyczy to również sfery instytucjonalnej – dziś zarówno instytucje państwa polskiego, jak i instytucje UE są głęboko naznaczone drogą, jaką przeszliśmy od 1989 roku.

Wciąż droga przed nami

Niezależnie od poglądów czy przynależności politycznej, zgadzamy się w Polsce chyba wszyscy, że żyjemy dziś – w naszym kraju i w Europie – w lepszej rzeczywistości niż ćwierć wieku temu. Dotyczy to także, a może przede wszystkim, szeroko rozumianego bezpieczeństwa – w sferze militarnej, socjalnej, gospodarczej, energetycznej czy w sferze instytucji. Cele, jakie obraliśmy w procesie transformacji – reformy państwa i gospodarki, zakorzenienie Polski w Pakcie Północnoatlantyckim i w Unii Europejskiej – oddziaływały na siebie wzajemnie; motywowały nas do działań i wyznaczały kierunek podejmowanych zmian. W procesie nadrabiania dystansu, jaki dzielił i nadal dzieli Polskę od całkowitego spełnienia naszych ambicji i wykorzystania drzemiącego w nas potencjału – trwałego dobrobytu, sprawnego państwa i demokratycznych mechanizmów wspierających przedsiębiorczość i ducha inicjatywy Polaków, konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki, fundamentów bezpieczeństwa w wymiarze socjalnym, ekonomicznym i militarnym – osiągnęliśmy wiele. To powód do zasłużonej dumy i satysfakcji, jakie towarzyszą nam zwłaszcza w tym roku ważnych rocznic. Musimy też jednak w naszych sukcesach znaleźć źródło motywacji do dalszego wysiłku, do kolejnego „skoku cywilizacyjnego".

Nic nie będzie trwałe bez skutecznych instytucji

Ten wysiłek to nasz wspólny obowiązek. Wymaga zaangażowania polityków, aktywności społeczeństwa obywatelskiego, inicjatyw oddolnych, współpracy podmiotów naszej gospodarki, wsparcia instytucji międzynarodowych, mobilizacji wszystkich pokoleń Polek i Polaków. Musimy jednak pamiętać, że bez skutecznych instytucji państwowych

– zarówno organów centralnych, jak i samorządu, bez szerokich konsultacji i prawdziwego dialogu społecznego; bez przejrzystych i skutecznych procedur pozwalających efektywnie wykorzystać dostępne środki finansowe (unijne, budżetowe, pozyskiwane z rynku kapitałowego czy od podmiotów gospodarczych) – mobilizacja społeczna zostanie roztrwoniona. Jean Monnet mawiał, że niczego nie da się osiągnąć bez ludzi i że nic nie będzie trwałe bez instytucji. Warto tu doprecyzować, że myśląc o trwałych fundamentach naszego kraju, musimy zadbać, by instytucje państwowe były skuteczne w działaniu na rzecz naszego wspólnego dobra.

Nie zapominać o źródłach…

Tę rolę pełni, utworzona dekretem Naczelnika Państwa w lutym 1919 roku, Najwyższa Izba Kontroli. W tym roku obchodzi ona swoje 95-lecie. Powołując zaledwie kilka miesięcy po odzyskaniu niepodległości Najwyższą Izbę Kontroli Państwa, rządzący wówczas Polską w strukturach Izby upatrywali gwarancji, że instytucje powstającego państwa pozwolą skutecznie wykorzystać potencjał rozwoju drzemiący w Polakach. To samo zadanie stało przed NIK na przestrzeni ostatnich dekad, gdy nasze państwo raz jeszcze odzyskaliśmy. Tym razem jednak wyzwania stojące przed Najwyższą Izbą Kontroli miały też szerszy wymiar, bo integracja europejska nakładała na tkankę naszego państwa istniejące i powstające w Unii Europejskiej procedury i instytucje.

…i pamiętać o przyszłości

Świętując 10-lecie członkostwa w Unii, nie możemy zapomnieć, że bez NIK i skutecznej kontroli instytucji państwa – zwłaszcza w zakresie wydatków i inwestycji mających pozwolić Polsce nadrobić dystans dzielący nas od najbardziej rozwiniętych państw UE – dokonany przez nas „skok cywilizacyjny" nie byłby możliwy. Jest to doskonała okazja do złożenia podziękowań i wyrazów szczerego uznania wszystkim pracownikom Najwyższej Izby Kontroli – tym, którzy swoją pracą przysłużyli się Polsce w jej drodze transformacji i tym, którzy wciąż sumiennie pełnią swoje obowiązki i swoim zaangażowaniem będą wpływać na kształt naszego państwa w przyszłości, dbając o nasze – Polek i Polaków – wspólne dobro. Czas mobilizacji nie przeminął. W naszych osiągnięciach – sukcesach i stojących wciąż przed nami wyzwaniach – musimy umieć znaleźć źródło motywacji do dalszego wysiłku, do kolejnego „ skoku cywilizacyjnego". Musimy pielęgnować tę motywację, która przyświecała nam nie tylko 25 lat temu, ale i 95 lat temu – w 1919 roku, gdy powstawała Najwyższa Izba Kontroli Państwa.

JERZY BUZEK
poseł do Parlamentu Europejskiego,
przewodniczący PE w latach 2009–2012,
premier Rzeczypospolitej Polskiej
w latach 1997–2001

Kontrola i audyt

Nowy art. 12a ustawy o NIK

Aktywność Najwyższej Izby Kontroli w Unii Europejskiej

W maju 2014 r. upłynęło dziesięć lat od przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. Artykuł przedstawia udział Najwyższej Izby Kontroli w kontrolach międzynarodowych (w kontekście nowego art. 12a ustawy o NIK, wyraźnie przyznającego Izbie prawo do przeprowadzania tych kontroli), współdziałanie NIK z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym (ETO) i udział w pracach Komitetu Kontaktowego szefów najwyższych organów kontroli (NOK) UE.

JACEK MAZUR

Kontrole międzynarodowe

W ramach nowelizacji z 2010 r., do ustawy o NIK został dodany art. 12a: „1. Najwyższa Izba Kontroli może przeprowadzać kontrole wspólnie z naczelnymi organami kontroli Wspólnot Europejskich oraz naczelnymi organami kontroli innych państw. 2. Zasady i zakres prowadzenia kontroli, o których mowa w ust. 1, określa porozumienie zawarte pomiędzy Najwyższą

Izbą Kontroli i organami, o których mowa w ust. 1"[1].

Znaczenie nowego przepisu polega na tym, że sankcjonuje dotychczasową praktykę, choć zasadniczo nie wprowadza nowych rozwiązań. Możliwość przeprowadzania kontroli wspólnie z najwyższymi organami kontroli innych państw (również pozaeuropejskich) czy najwyższym organem kontroli Wspólnot Europejskich (czyli ETO) istniała już dawniej. Tak uprzednio, jak i obecnie – wspólne przeprowadzanie kontroli musi być zgodne z ustawą o NIK i innymi przepisami regulującymi tryb pracy NIK – co w praktyce oznacza możliwość przeprowadzania tylko kontroli równoległych, ewentualnie równoległych koordynowanych. Na tle przedstawionego dalej w tekście podziału kontroli międzynarodowych wynika stąd, że Najwyższa Izba Kontroli może przeprowadzać kontrole „wspólnie", natomiast nie może przeprowadzać kontroli „wspólnych" w opisanym tu rozumieniu.

Nowość polega na tym, że obecnie ustawa zobowiązuje Izbę do zawarcia porozumienia określającego zasady i zakres kontroli międzynarodowej. Może to być porozumienie dotyczące konkretnej kontroli albo porozumienie ogólne z NOK innego państwa (np. z którym Polska graniczy) lub ETO, lub też porozumienie, jakie wynika z faktu przystąpienia Najwyższej Izby Kontroli do organizacji zrzeszającej najwyższe organy kontroli (INTOSAI, EUROSAI, Komitet Kontaktowy szefów NOK UE i inne), której zakres działania obejmuje przeprowadzanie kontroli międzynarodowych.

Powstaje pytanie o charakter tego porozumienia. Jest to porozumienie administracyjno-prawne, o charakterze technicznym. Nie jest ono częścią powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej, bo zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, charakter taki mają tylko ratyfikowane umowy międzynarodowe. Zarazem ogólnikowość nowego przepisu utrudnia odpowiedź na kolejne pytanie – czy porozumienie to jest umową międzynarodową w rozumieniu ustawy z 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych[2]? Co prawda z art. 2 pkt 1 oraz art. 13 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 tej ustawy wynika szerokie rozumienie umów międzynarodowych, które mogłoby obejmować także porozumienia zawarte na podstawie art. 12a ustawy o NIK, jednak taka interpretacja prowadziłaby do poddania owych porozumień szczególnej procedurze ich przyjęcia (m.in. uzyskanie zgody Rady Ministrów), co byłoby niezgodne z przepisami Konstytucji RP określającymi status Izby – a zatem hipotezę taką trzeba odrzucić.

Skoro porozumienie w sprawie kontroli międzynarodowej podpisywane przez NIK z innymi uczestnikami tej kontroli nie jest częścią powszechnie obowiązującego prawa RP, musi być ono zgodne z ustawą o NIK i innymi ustawami. Oznacza to,

[1] Na podstawie ustawy z 22.01.2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (DzU nr 227, poz. 1482). Zob. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2011, s. 69-71.

[2] DzU z 2000 r., nr 39, poz. 443 ze zm.

że kontrole międzynarodowe NIK powinny odbywać się w trybie zgodnym z powyższymi ustawami i przepisami wydanymi na ich podstawie. Równocześnie nie ma przeszkód, aby porozumienie określiło dodatkowe elementy postępowania kontrolnego[3], aczkolwiek nie może to dotyczyć spraw „organizacji oraz trybu działania Najwyższej Izby Kontroli", bo te – zgodnie z art. 207 Konstytucji RP – wymagają regulacji ustawowej[4].

Rodzaje kontroli międzynarodowych

Rozwój współpracy międzynarodowej i w związku z tym istnienie dokumentów określających zadania rządów i podległej im administracji ułatwiły współpracę najwyższych organów kontroli, jako że mogą one przeprowadzać kontrole w swoich państwach, mając za podstawę te same – zawarte w międzynarodowych dokumentach – wyznaczniki kontroli. W przybliżeniu 20 lat temu, w ramach działalności Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI), podjęto próbę opisania praktyki kontroli międzynarodowych, w tym zdefiniowania ich pojęcia oraz wypracowania metodyki kontrolnej i zasad współpracy. W wyniku tych prac w 1998 r. grupa robocza ds. kontroli środowiska INTOSAI przyjęła dokument *"How SAIs May Co-operate on the Audit of International Environmental Accords"*, stanowiący zbiór zaleceń, jak NOK mogą organizować kontrole międzynarodowe w dziedzinie ochrony środowiska[5].

Wyróżniono trzy rodzaje takich kontroli[6]:

- równoległe (*concurrent or parallel audit*),
- wspólne (*joint audit*),
- koordynowane (*coordinated audit*).

Kontrola równoległa to kontrola przeprowadzana na ten sam (lub częściowo ten sam) temat w zbliżonym czasie przez odrębne zespoły kontrolne reprezentujące dwa lub więcej NOK. Każdy NOK sporządza swoje sprawozdanie z kontroli, które dotyczy tylko jego własnego kraju i zostaje przedstawione właściwym władzom krajowym. Podejście kontrolne (metodyka, zakres kontroli, pytania sprawdzające itd.) każdego z uczestniczących NOK może być różne – zależnie od krajowych

[3] Przykładowo, uzgodnienie przez uczestniczące NOK pewnych elementów programu wspólnie prowadzonej kontroli czy też opracowanie i uzgodnienie przez nie wspólnego dokumentu o wynikach kontroli (obok dokumentów wymaganych przez ustawę o NIK).

[4] A. Grzelak, M. Stębelski: *W sprawie zaproponowanego brzmienia art. 12a ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu" nr 4(12) 2006/1(13) 2007, s. 147-148.

[5] Wersje w jęz. angielskim, arabskim, francuskim, hiszpańskim i niemieckim są dostępne na stronie Grupy: <http://www.environmental-auditing.org/Home/WGEAPublications/StudiesGuidelines/tabid/128/Default.aspx>.

[6] Podobny podział zawierają kolejne dokumenty INTOSAI i EUROSAI: *Cooperation Between Supreme Audit Institutions. Tips and Examples for Cooperative Audits* (dokument grupy roboczej INTOSAI, 2007, <http://www.nik.gov.pl/plik/id,2334,vp,2948.pdf>); *Guide for Cooperative Audit Programs between Supreme Audit Institutions* (projekt dokumentu INTOSAI Capacity Building Committee Sub Committee, 2009); *Guide for Cooperative Audit Programs between Supreme Audit Institutions* (wstępny project ISSAI 5800, 2014, <http://www.issai.org/media/50850/exposure-draft-issai-5800-org.pdf>). Dokumenty te zawierają również szczegółowe rady, jak efektywnie przeprowadzać kontrole międzynarodowe.

preferencji i potrzeb. Głównym elementem współpracy jest wymiana informacji.

Kontrola wspólna to kontrola przeprowadzana przez jeden zespół kontrolny, złożony z kontrolerów dwu lub więcej NOK, którzy następnie sporządzają wspólne międzynarodowe sprawozdanie z kontroli; sprawozdanie to zostaje ogłoszone przez wszystkie uczestniczące NOK.

Kontrola koordynowana to forma współpracy pomiędzy kontrolą równoległą a kontrolą wspólną: może to być kontrola przeprowadzana wspólnie, ale z odrębnymi sprawozdaniami z kontroli, albo też (co zdarza się częściej) kontrola przeprowadzana oddzielnie, lecz ze wspólnym sprawozdaniem, które może być kompilacją lub uzupełnieniem sprawozdań krajowych. Zakłada to co najmniej częściową koordynację podejścia uczestniczących NOK (zakres kontroli, okres poddany badaniom), choć możliwe są różnice; uzgodnienia wymaga też kalendarz działań, również tych, które następują odrębnie.

Kontrole międzynarodowe NIK

Dodanie do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli nowego art. 12a oraz rozwój praktyki kontroli międzynarodowych podkreśla znaczenie tego aspektu działalności Izby. Przez kilkadziesiąt lat NIK nie przeprowadzała kontroli międzynarodowych, pierwszą była – zakończona podpisaniem wspólnego komunikatu[7] – kontrola wpływu działalności gospodarczej i inwestycji na stan środowiska Puszczy

Tabela 1: **Rodzaje kontroli międzynarodowych**

	Kontrola równoległa	Kontrola koordynowana	Kontrola wspólna
Zespół kontrolny	Każdy NOK ma odrębny zespół	Każdy NOK ma odrębny zespół, lecz są elementy koordynacji	Wspólny zespół kontrolny
Podejście kontrolne (metodyka, zakres kontroli, pytania sprawdzające itd.)	Podejście kontrolne może być różne – zależnie od decyzji danego NOK	Podejście kontrolne powinno być w znacznym stopniu uzgodnione, przy pozostawieniu poszczególnym NOK swobody w zawężeniu lub rozszerzeniu wspólnego zakresu kontroli	Wspólne podejście uczestniczących NOK
Sprawozdanie z kontroli	Każdy NOK sporządza odrębne sprawozdanie	Sprawozdania poszczególnych NOK i/lub dodatkowe wspólne międzynarodowe sprawozdanie (raport, informacja, wspólne stanowisko, komunikat itd.)	Wspólne międzynarodowe sprawozdanie z kontroli

Źródło: Dokumenty INTOSAI.

[7] Zob. B. S.: *Spotkanie w Białowieży*, „Kontrola Państwowa" nr 4/1996.

Białowieskiej, przeprowadzona w 1994 r. równolegle przez Izbę i ówczesny Komitet Kontroli Państwowej Republiki Białoruś.

W latach 2005–2013 Najwyższa Izba Kontroli uczestniczyła w ponad 30 kontrolach międzynarodowych. Ich tematy zamieszczono na końcu artykułu (patrz aneks, s. 33-36)[8].

Kontrole międzynarodowe mogą dotyczyć każdej dziedziny, w której zainteresowane NOK mają uprawnienia kontrolne. W praktyce większość kontroli z udziałem NIK dotyczyła ochrony środowiska oraz wykorzystania środków unijnych, a także innych zagadnień związanych z UE (opis przykładów kontroli w kolejnej części tekstu). W obu obszarach chodzi o sprawy, które mogą zostać lepiej skontrolowane – a zwłaszcza ocenione – w szerszym kontekście, a zatem gdzie międzynarodowa wymiana wiedzy i doświadczeń jest szczególnie przydatna. Dodatkowo, w wypadku ochrony środowiska często chodzi o problemy ponadgraniczne (czasem – globalne), które mogą zostać rozwiązane tylko przy udziale wielu państw.

Kontrole międzynarodowe NIK były realizowane jako kontrole równolegle lub równoległe koordynowane (tj. kontrole równoległe z elementami koordynacji); były to kontrole przeprowadzane w zbliżonym czasie przez odrębne zespoły kontrolne NOK uczestniczących w kontroli, na podstawie przedyskutowanych wspólnie i uzgodnionych wybranych elementów programów kontroli oraz według kryteriów i kompetencji każdego z NOK. Celem tych kontroli było zazwyczaj zbadanie, czy przestrzegane są postanowienia umów międzynarodowych (bądź prawa wspólnotowego) lub w jaki sposób państwa, które sąsiadują ze sobą, mogą współpracować w rozwiązywaniu wspólnych problemów.

W wypadku kontroli międzynarodowych procedura kontrolna jest zasadniczo taka sama jak w pozostałych kontrolach NIK: kontrole będące częścią kontroli międzynarodowych były realizowane jako kontrole koordynowane (w rozumieniu procedury kontrolnej NIK) lub jako kontrole doraźne. W ramach kontroli koordynowanej przeprowadzono – na podstawie programu ustalonego przez NIK – kontrole jednostkowe w kilku, kilkunastu, a nawet kilkudziesięciu podmiotach. Każda z kontroli jednostkowych odbywała się odrębnie i zakończyła się formalnym dokumentem (do połowy 2012 r. były dwa – protokół i wystąpienie, obecnie – po wejściu w życie zmian w ustawie o NIK – jest to jeden dokument: wystąpienie pokontrolne). Na podstawie tych dokumentów zostały opracowane sprawozdania o charakterze zbiorczym (w art. 64 ustawy o NIK nazwane „informacjami o wynikach kontroli"), stanowiące syntezę i próbę wyciągnięcia wniosków z kontroli jednostkowych,

[8] Obok kontroli międzynarodowych w przyjętym tu rozumieniu NIK prowadzi kontrole organizacji międzynarodowych. Zob. P. Dowgiało: *Audyt w Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych*, „Kontrola Państwowa" nr 6/2012; P. Dowgiało: *NIK prowadzi audyt zewnętrzny CERN*, „Kontrola Państwowa" nr 3/2013; P. Dowgiało: *Audyt śródroczny CERN*, „Kontrola Państwowa" nr 1/2014; E. Wojtych: *NIK audytorem zewnętrznym Rady Europy*, „Kontrola Państwowa" nr 1/2014.

a zwłaszcza wniosków o charakterze systemowym[9].

Główne różnice proceduralne między kontrolą krajową a międzynarodową dotyczą uzgadniania programu kontroli i sprawozdania z kontroli, co może tworzyć dodatkowe fazy postępowania, czasem wymagające wielu konsultacji pisemnych czy spotkań. W zasadzie kontrola równoległa może zakończyć się odrębnymi dokumentami krajowymi, jednak częstą formą prezentacji wyników jest dokument międzynarodowy (sprawozdanie, raport, informacja, wspólne stanowisko, komunikat itd.), zawierający między innymi wspólne wnioski i zalecenia skierowane do rządów poszczególnych państw, a niekiedy też do organizacji międzynarodowych czy ponadnarodowych. Przykładowo, przeprowadzona przez osiem NOK (Danii, Estonii, Finlandii, Litwy, Łotwy, Niemiec, Polski, Rosji) kontrola realizacji postanowień Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego przed zanieczyszczeniami (tzw. konwencji helsińskiej) została zakończona opublikowaniem międzynarodowego sprawozdania w styczniu 2005 r.[10].

Kontrole międzynarodowe odbywają się w ramach istniejących struktur lub na podstawie uzgodnień *ad hoc*. W przybliżeniu połowa kontroli wymienionych w aneksie była przeprowadzona w ramach prac Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli – EUROSAI (grupa robocza ds. kontroli środowiska, grupa robocza ds. ulg podatkowych), Komitetu Kontaktowego szefów NOK UE (grupa robocza ds. funduszy strukturalnych) oraz sieci współpracy NOK krajów Grupy Wyszehradzkiej, Austrii i Słowenii; pozostałe odbyły się na mocy odrębnych porozumień.

Przykłady kontroli dotyczących UE

W ostatnich latach Najwyższa Izba Kontroli uczestniczyła w kilku ważnych kontrolach międzynarodowych w sprawach dotyczących UE. Zostały one przeprowadzone w ramach działalności Komitetu Kontaktowego szefów NOK UE (o którym mowa w dalszej części artykułu):

- Kontrola równoległa obejmująca upraszczanie zasad wdrażania funduszy strukturalnych, przeprowadzona w latach 2012–2013 przez grupę roboczą Komitetu Kontaktowego ds. funduszy strukturalnych. Celem kontroli, której przewodniczyła Federalna Izba Obrachunkowa Niemiec, było określenie wpływu, jaki na państwa członkowskie miało uproszczenie zasad wdrażania i rozliczania projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych w obszarze polityki spójności na lata 2007–2013. Raport z kontroli informuje o działaniach

[9] Przepisy prawne regulujące tryb kontroli NIK i przepisy wewnętrzne Izby (w tym *Podręcznik kontrolera*, zatwierdzony przez Prezesa NIK 25.06.2002 r.) nie określają ewentualnych odmienności w sposobie prowadzenia kontroli międzynarodowych.

[10] *Joint Final Report on II Audit of Implementation of Provisions of the Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area (The Helsinki Convention). Pollution from ships in the Baltic Sea*; <http://www.eurosaiwgea.org/Environmental%20audits/Water/Documents/2005-eight%20countries-Joint%20Final%20Report%20including%20Annex.pdf>.

upraszczających zastosowanych w niektórych państwach członkowskich, korzyściach i wadach z tym związanych oraz wnioskach wyciągniętych przez instytucje zarządzające, certyfikujące i audytujące, a także przez beneficjentów[11].

- Kontrola koordynowana przestrzegania rozporządzenia UE w sprawie przemieszczania odpadów[12], przeprowadzona w latach 2011–2012 przez osiem NOK pod przewodnictwem Powszechnej Izby Obrachunkowej Holandii. Każdy NOK przeprowadził w swoim kraju kontrolę, która koncentrowała się na: prawnym i instytucjonalnym wdrażaniu rozporządzenia, współpracy między właściwymi instytucjami, przestrzeganiu rozporządzenia i systemie kar, systemach informatycznych i obowiązkach sprawozdawczych. Ustalono, że choć generalnie każde z ośmiu państw wdrożyło unijne rozporządzenie, istnieją różnice w przestrzeganiu jego przepisów, dotyczące na przykład przyjętej strategii wdrażania, interpretacji uregulowań, sposobu postępowania z naruszeniami. Dzięki kontroli międzynarodowej dostrzeżono problemy wynikające z szerokiej i nieprecyzyjnej definicji odpadów, braku baz danych o przemieszczaniu odpadów, które pozwalałyby na szybki dostęp do informacji w tym zakresie, oraz braku regulacji wyznaczającej kryteria rozróżnienia odpadów od towarów, na przykład w wypadku międzynarodowego przemieszczania zniszczonych samochodów lub sprzętu elektrycznego i elektronicznego. Wypływające stąd postulaty zostały przedstawione w trakcie spotkań przedstawicieli Powszechnej Izby Obrachunkowej Holandii i NIK w Komisji Europejskiej (Dyrekcja Generalna do spraw Środowiska i Dyrekcja Generalna do spraw Podatków i Unii Celnej) oraz w Parlamencie Europejskim (Komisja do spraw Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności) w grudniu 2013 r. Zostały one uwzględnione w przygotowywanej nowelizacji rozporządzenia[13].
- Kontrola równoległa dotycząca kosztów kontrolowania funduszy strukturalnych, przeprowadzona w latach 2009–2011 w ramach prac grupy roboczej Komitetu Kontaktowego ds. funduszy strukturalnych. Celem kontroli, której przewodniczyła Federalna Izba Obrachunkowa Niemiec, była ocena kosztów i korzyści związanych z prowadzeniem działań kontrolnych w zakresie systemów zarządzania i kontroli funduszy strukturalnych. Analiza kosztów tych działań ułatwia określenie granicy, poza którą dalszy wzrost nakładów na kontrole nie ma uzasadnienia ekonomicznego,

[11] B. Błasiak-Nowak, M. Rajczewska: *Upraszczanie zasad wdrażania funduszy strukturalnych*, „Kontrola Państwowa" nr 6/2013.

[12] Rozporządzenie (WE) nr 1013 PE i Rady z 14.06.2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów (DzUUE L/190 z 12.07.2006 ze zm.).

[13] Projekt rozporządzenia został przyjęty przez Parlament Europejski 17.04.2014 r.; zob. <http://www.greens-efa.eu/waste-shipments-12312.html>.

ponieważ nie przynosi korzyści odpowiednich do nakładów[14].

Zalety kontroli międzynarodowych

Każda współpraca tworzy pewną wartość; problem w tym, aby była ona większa od ponoszonych dodatkowo kosztów. Z doświadczeń NIK wynika, że mimo znacznych kosztów udziału w kontrolach międzynarodowych (uczestnictwo w zagranicznych spotkaniach, tłumaczenie dokumentów itd.), wartość dodana tych kontroli jest istotna.

Polega ona między innymi na:

- możliwości pełniejszej kontroli realizacji umów międzynarodowych – ocena ich skuteczności zostaje dokonana z właściwej perspektywy, to jest na forum ponadkrajowym;
- możliwości dostrzeżenia celowości przeprowadzenia kontroli w obszarze, który – na podstawie samych tylko informacji wewnątrzkrajowych – nie zostałby przewidziany jako temat kontroli;
- lepszym zrozumieniu przedmiotu kontroli przez uwzględnienie wiedzy o sytuacji w innych krajach oraz o sposobie podejścia do problemu przez inne NOK;
- lepszym opracowaniu programu kontroli NIK – dzięki możliwości wzięcia pod uwagę sugestii zgłaszanych przez inne NOK;
- lepszym zrozumieniu związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy założonymi programami (np. rządowymi) a sytuacją faktyczną (np. w zakresie wykorzystania środków UE) przez porównanie sytuacji w różnych krajach;
- możliwości oceny funkcjonowania umów międzynarodowych (np. czy ich postanowienia są trafne i kompletne w świetle form, sposobów i skutków wdrażania tych umów w poszczególnych krajach);
- łatwiejszym zgromadzeniu – w sposób wspólnie przedyskutowany i uzgodniony – szczegółowych, porównywalnych danych o sytuacji w różnych krajach;
- możliwości przeprowadzenia porównań stosowanych praktyk krajowych i ich skuteczności, co umożliwia wskazanie dobrych praktyk, w tym rozwiązań, które w jednym lub większej liczbie krajów były stosowane w szerszej skali;
- mobilizującym oddziaływaniu porównawczych zestawień podjętych działań i efektów osiągniętych w poszczególnych krajach na rządy państw – stron danej umowy;
- możliwości sformułowania wniosków i zaleceń, które dzięki charakterowi międzynarodowemu – a przez to bardziej obiektywnemu – prawdopodobnie zostaną wykonane w sposób bardziej skuteczny niż gdyby wystąpił o to jedynie NOK w danym kraju[15];
- zgromadzeniu wiedzy, która umożliwia organom międzynarodowym weryfikację ich decyzji i działań oraz wymagań stawianych państwom – stronom danej umowy (Komisja Helsińska i Komisja

[14] B. Błasiak-Nowak, M. Rajczewska: *Szacowanie kosztów i korzyści działań kontrolnych*, „Kontrola Państwowa" nr 4/2011.

[15] E. Borkowska-Domańska: *Sprawozdanie końcowe z międzynarodowej kontroli środowiska*, „Kontrola Państwowa" nr 5/2005.

Europejska wzięły pod uwagę wyniki kontroli międzynarodowych z udziałem NIK);
- wymianie doświadczeń oraz wypraktykowaniu różnych podejść kontrolnych, procedur i metod kontroli.

Współpraca z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym

Udział NIK w kontrolach ETO w Polsce

Prawo unijne ustanawia obowiązek współdziałania najwyższego organu kontroli państwa członkowskiego z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym w przeprowadzaniu kontroli w danym państwie. Zgodnie z art. 287 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, „Kontrolę w państwach członkowskich przeprowadza się w powiązaniu z krajowymi instytucjami kontrolnymi lub, jeśli nie mają one niezbędnych uprawnień, z właściwymi służbami krajowymi. Trybunał Obrachunkowy oraz krajowe instytucje kontrolne państw członkowskich współpracują na zasadzie wzajemnego zaufania, zachowując swoją niezależność. Instytucje te lub służby zawiadamiają Trybunał Obrachunkowy, czy zamierzają uczestniczyć w kontroli". I dalej w tym przepisie: „krajowe instytucje kontrolne [...] przekazują Trybunałowi Obrachunkowemu, na jego żądanie, wszelkie dokumenty lub informacje niezbędne do wykonywania jego zadania"[16]. Sformułowanie, że kontrolę w państwach członkowskich przeprowadza się „w powiązaniu z krajowymi instytucjami kontrolnymi" trzeba interpretować w kontekście całego tekstu art. 287 ust. 3. Prawnie oznacza ono przede wszystkim to, co wynika z kolejnych zdań tego przepisu: że ETO ma obowiązek poinformować narodowy organ kontroli o zamiarze przeprowadzenia kontroli na terytorium państwa członkowskiego, zaś organ ten ma obowiązek powiadomienia ETO, czy zamierza wziąć udział w kontroli. Użycie w 1975 r. przez redaktorów ówczesnego art. 206a (później art. 188c, następnie art. 248, a obecnie art. 287) Traktatu niedookreślonego wyrażenia „w powiązaniu" da się wytłumaczyć jedynie chęcią uniknięcia nadania temu przepisowi wyraźnej treści prawnej. Wyrażenie „w powiązaniu" wybrano prawdopodobnie dlatego, aby nałożyć zobowiązanie na narodowe organy kontroli oraz Europejski Trybunał Obrachunkowy, nie precyzując jednak, na czym ono polega. Świadomie nie skorzystano z któregokolwiek z bardziej konkretnych rozwiązań, jakie w różnych sytuacjach występują w tekstach prawnych. Jest to zatem termin mało jurydyczny, którego prawdopodobnie użyto po to, aby nie uzależnić za bardzo żadnej ze stron, a raczej przeciwnie – uwarunkować powstanie współpracy ich dobrą wolą[17].

Traktat jest ratyfikowaną umową międzynarodową, przez co – zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP – stanowi źródło powszechnie obowiązującego w Polsce prawa. Tym samym uprawnienia i obowiązki NIK, jakie wynikają z Traktatu,

[16] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) – DzUUE C/83 z 30.03.2010.
[17] J. Mazur: *Współdziałanie najwyższego organu kontroli państwa członkowskiego Unii Europejskiej z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym*, „Kontrola Państwowa" nr 6/2004 i powołana tam literatura.

Tabela 2. **Kontrole Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w Polsce**

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Liczba kontroli	2	7	13	4	11	13	16	17	29	30

Źródło: Sprawozdania z działalności NIK.

podlegają stosowaniu z mocy samego prawa. Jednak duża różnica w stopniu szczegółowości przepisów ustawy o NIK i Traktatu powoduje, że sytuacja prawna nie jest jasna. Nie wiadomo, na przykład, jakie są uprawnienia kontrolerów NIK wyznaczonych do udziału w kontroli ETO wobec jednostek kontrolowanych (prawo wstępu, prawo wglądu do dokumentów, prawo zasięgania informacji w jednostkach niekontrolowanych itd.).

Najwyższa Izba Kontroli jeszcze na początku lat 90. ubiegłego stulecia zaczęła współdziałać z ETO w przeprowadzaniu jego kontroli na terenie Polski[18]. Już wtedy prezes NIK uznał za celowy udział kontrolerów NIK w każdej z tych kontroli. Chodzi o uzyskanie możliwie wczesnej informacji o wstępnych wynikach kontroli ETO i uwagach polskich jednostek oraz zmniejszenie ryzyka wystąpienia sytuacji, w których kontrolerzy ETO mogliby błędnie zinterpretować otrzymane informacje i pominąć ważne dla kontroli fakty i uwarunkowania (np. przepisy polskiego prawa), co mogłoby prowadzić do sformułowania niepełnych ustaleń. Z kolei informacje uzyskane podczas kontroli ETO zwiększają wiedzę kontrolerów NIK o nieprawidłowościach w wykorzystaniu środków unijnych, co może zostać wykorzystane w planowaniu kontroli NIK. W kilka (kilkanaście) tygodni po zakończeniu wizyty w Polsce ETO powiadamia NIK o wstępnych ustaleniach kontroli; NIK przekazuje owe powiadomienia do właściwych ministerstw (jako organów zarządzających środkami UE) i jednostek bezpośrednio objętych kontrolą, a następnie przesyła do ETO zgłoszone przez nie uwagi, czasem dołączając własne stanowisko.

W praktyce udział kontrolera NIK w kontroli ETO polega na: nawiązaniu (w okresie poprzedzającym kontrolę) kontaktu z kontrolerami ETO i wyznaczonymi do współpracy z ETO przedstawicielami jednostek kontrolowanych; czasem – monitorowaniu przygotowania przez jednostki kontrolowane żądanych przez ETO dokumentów; udziale w spotkaniu rozpoczynającym kontrolę i w spotkaniu podsumowującym wstępne wyniki kontroli ETO; asystowaniu w czynnościach kontrolnych kontrolerów ETO (udział

[18] Przejawiało się to w udzielaniu informacji oraz asystowaniu kontrolerów NIK w kontrolach ETO. Najpierw były to sporadyczne kontakty, później częstsze. Miały one wówczas raczej charakter wzajemnego zdobywania doświadczeń aniżeli realnej współpracy kontrolnej. Zob. J. Kolasiński: *Początek współpracy Najwyższej Izby Kontroli z Trybunałem Audytorów Wspólnoty Europejskiej*, „Kontrola Państwowa" nr 1/1993; P. Kownacki, J. Kolasiński: *Metodologia kontroli a doświadczenia europejskie*, „Kontrola Państwowa" nr 6/1993; J. Gradowski: *Czy czeka nas nowa jakość w prowadzeniu kontroli?*, „Kontrola Państwowa" nr 5/1998.

w charakterze obserwatora, czasem wyjaśnianie roli NIK w raportowaniu o nieprawidłowościach, zupełnie wyjątkowo – tłumaczenie rozmowy); czasem – konsultacjach z kontrolerami ETO w kwestiach związanych z przedmiotowym zakresem kontroli lub uregulowaniami obowiązującego w Polsce prawa.

Efektywność udziału kontrolerów NIK w kontrolach ETO zależy od wielu czynników, między innymi od możliwości zapoznania się z dokumentami, w tym z ogólnym programem kontroli (*audit planning memorandum*) i listą pytań sprawdzających (*check-list*). Trzeba uwzględnić, że wizyta kontrolerów ETO (w terminologii ETO „misja kontrolna") stanowi tylko fragment ich postępowania kontrolnego: zgodnie z metodyką ETO, większe znaczenie ma wcześniejsze przygotowanie kontroli na podstawie zgromadzonych dokumentów ogólnych i jednostkowych (w tym uzyskanych drogą elektroniczną z urzędów i jednostek w Polsce) i – po powrocie – analiza dokumentów otrzymanych podczas wizyty, jak też kontakty z głównym podmiotem kontrolowanym – służbami Komisji Europejskiej. Krótki, zwykle kilkudniowy pobyt w Polsce ma służyć zrozumieniu funkcjonowania badanego obszaru, sprawdzeniu prawidłowości otrzymanych wcześniej dokumentów, zbadaniu ewidencji księgowej na podstawie statystycznego doboru próby, a przede wszystkim weryfikacji trafności przyjętych hipotez[19]. Osobie, która dysponuje tylko wiedzą uzyskaną podczas spotkań, może być trudno zorientować się, o co chodzi. Jeśli zatem kontroler NIK nie otrzyma dokumentów kontroli ETO, jego udział zostaje sprowadzony do biernej obecności w jednostce kontrolowanej w trakcie wykonywania czynności przez kontrolerów ETO.

Możliwości współdziałania

W przedstawionej sytuacji można rozważyć dwa rodzaje działań. Po pierwsze, Najwyższa Izba Kontroli może kontynuować starania, aby kontrolerzy ETO przekazywali – z wyprzedzeniem umożliwiającym kontrolerom NIK zapoznanie się z dokumentami – program kontroli, harmonogram kontroli i listy pytań sprawdzających[20]. Według reprezentantów ETO, NIK może otrzymywać harmonogramy i programy kontroli, natomiast listy sprawdzające (kontrolne) są dokumentami wewnętrznymi i ich udostępnienie ma charakter uznaniowy, zależnie od okoliczności (np. w niektórych dziedzinach są stałe listy pytań, w innych – są tworzone w ostatniej chwili). Jednak nawet w sprawach, w których wydaje się, że nastąpiło porozumienie (udostępnianie harmonogramu i programu kontroli), w wielu wypadkach kontrolerzy NIK ich nie otrzymują lub otrzymują dopiero w trakcie wizyty kontrolnej.

[19] Syntetyczny opis procedury kontrolnej ETO zob. K. Paliwoda: *Audyt Europejskiego Trybunału Obrachunkowego*, „Przegląd Metodyczny" (wydawnictwo wewnętrzne NIK) nr 3/2009.

[20] Prezes i inni przedstawiciele NIK występowali o to wielokrotnie, zarówno w kontaktach bilateralnych z ETO, jak w ramach współpracy NOK UE. Zob. np. J. Mazur: *Udział najwyższych organów kontroli państw Unii Europejskiej w kontrolach Europejskiego Trybunału Obrachunkowego*, „Kontrola Państwowa" nr 6/2007.

Może to wynikać stąd, że ETO nie ustanowił ogólnych procedur wizyt kontrolnych w państwach członkowskich i związanych z tym reguł współpracy z narodowymi organami kontroli, przez co praktyka poszczególnych departamentów i wydziałów ETO jest różna albo zależy od uznania kierowników zespołów kontrolnych czy poszczególnych kontrolerów. Ponieważ owe trudności występują od wielu lat, celowe wydaje się przedyskutowanie z ETO możliwości zawarcia dwustronnego porozumienia.

Sprawy te zostały podniesione przez prezesa NIK Krzysztofa Kwiatkowskiego podczas wizyty w Europejskim Trybunale Obrachunkowym w marcu 2014 r. Prezes podkreślił, że NIK chce coraz bardziej korzystać z metodyki ETO, aby zbliżyć do niej swoją metodykę kontroli, wobec czego chce być aktywnym, a nie pasywnym obserwatorem kontroli ETO w Polsce, zaś odpowiednio wcześnie przesyłany program kontroli wraz z pytaniami kontrolnymi ułatwiłby kontrolerom NIK zrozumienie danej kontroli. Chodzi o to, aby udział w kontrolach ETO przynosił NIK wartość dodaną, na przykład w postaci ułatwienia planowania kontroli NIK w tym obszarze. Prezes ETO Vítor Caldeira stwierdził, że ETO jest otwarty na korzystanie z istniejących instrumentów, ale tworzenie nowych zasad może nie być najlepszym rozwiązaniem – zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, przedstawiciel NOK jest zapraszany do udziału w kontrolach ETO w charakterze obserwatora, choć nie musi w nich uczestniczyć (nie wszystkie państwa członkowskie korzystają z tej możliwości). ETO nie przewiduje szczególnej roli dla narodowych organów kontroli podczas swoich kontroli w państwach członkowskich. Harmonogram kontroli jest jasny, z wyprzedzeniem wysyłany jest list notyfikacyjny, a potem wstępne ustalenia kontroli. Trybunał stosuje tak zwane podejście *no-surprise* („bez zaskoczenia") i wobec tego wstępne ustalenia kontroli powinny stanowić podstawową informację dla państw członkowskich. Prezes V. Caldeira obiecał przeanalizować uwagi NIK (być może ETO powinien zweryfikować formułę listów notyfikacyjnych) i zasugerował, że kontrolerzy ETO mogliby przeznaczyć pewien czas, aby móc objaśnić kontrolerom NIK koncepcję kontroli oraz odpowiedzieć na ich pytania. Dobrą okazją do przedyskutowania wątpliwości mogą też być spotkania podsumowujące, jakie odbywają się na koniec wizyty kontrolerów ETO w danym kraju. Polski członek ETO Augustyn Kubik zaproponował, aby kolegium ETO przyjęło ogólne zasady udostępniania programów kontroli krajowym NOK. Prezes V. Caldeira stwierdził, że w ETO mogą być różne podejścia, zwłaszcza w zakresie kontroli wykonania zadań. O udostępnianiu list pytań (które mają charakter roboczy i podlegają zmianom) decydują dyrektorzy izb, ewentualnie kierownicy wydziałów ETO. Zaproponował, aby łącznicy NOK UE przyjrzeli się praktyce w swoich krajach (następnie będzie można zastanowić się, jak dalej postępować w tej kwestii)[21].

[21] E. Miękina: *Prezes NIK z wizytą w ETO*, „Kontrola Państwowa" nr 2/2014.

Drugi sposób działania to poszukiwanie rozwiązań, które pozwoliłyby zainicjować współpracę kontrolną NIK z ETO, w szczególności przez wspólne planowanie i badanie wybranych tematów kontroli. Sprawa nie jest prosta. Przez wiele lat Europejski Trybunał Obrachunkowy zajmował niezwykle wstrzemięźliwe stanowisko wobec propozycji organizowania wspólnych działań kontrolnych z narodowymi organami kontroli.

Jak się wydaje, przesłankami takiego stanowiska były zwłaszcza:

- troska o stosowanie poprawnej metodyki kontroli, w związku z zasadą korzystania z wyników pracy innego kontrolera tylko wówczas, gdy jego podejście metodyczne jest takie samo; w praktyce, choć ETO i NOK państw członkowskich odwołują się do tych samych standardów międzynarodowych, ich metodyka kontroli różni się;
- różnice w organizacji, sposobie funkcjonowania i szczegółowych procedurach kontrolnych NOK;
- brak dostatecznego zaufania między ETO i NOK państw członkowskich: kompromis w zakresie metodyki kontroli bywa niesłusznie postrzegany jako podważenie niezależności, która nie jest zagrożona przez podjęcie suwerennej decyzji o współpracy z innym organem kontroli i wzajemne zbliżenie metodyki kontroli.

Również niektóre narodowe organy kontroli podają w wątpliwość możliwość sformułowania szczegółowych standardów i kryteriów, które byłyby w równym stopniu do przyjęcia dla ETO i dla narodowych organów kontroli. Przykładowo, zwracają one uwagę na inne podejście ETO do dowodów kontroli: dla potwierdzenia ujawnionych podczas badań kontrolnych nieprawidłowości Trybunał nie wymaga ani oryginałów dokumentów, ani ich uwiarygodnienia przez dodatkowe procedury poświadczające. To różne podejście może być przeszkodą w przeprowadzaniu ewentualnych wspólnych kontroli czy opieraniu ustaleń kontroli NOK na wynikach pracy kontrolerów ETO[22].

Warto tu odnotować niedawne deklaracje, które uznają potrzebę rozwoju współpracy w prowadzeniu kontroli przez ETO i NOK:

- ETO w dokumencie „Strategia na lata 2013–2017" wymienia wśród swoich celów: poprawę współpracy z NOK dotyczącej kontroli środków publicznych przeznaczonych w budżecie UE i budżetach krajowych na realizację celów UE, a także udostępnianie NOK wiedzy i doświadczenia w zakresie kontroli wykorzystania środków unijnych.
- Parlament Europejski, w dokumencie przyjętym w lutym 2014 r., wyraził oczekiwanie zacieśnienia współpracy ETO z NOK, w tym w odniesieniu do kontroli

[22] Zob. więcej J. Mazur: *Uwarunkowania współpracy NIK i ETO – prowadzenie kontroli*, „Kontrola Państwowa" nr 6/2011. Prace grupy roboczej Komitetu Kontaktowego szefów NOK UE ds. wspólnych standardów kontroli i porównywalnych kryteriów kontroli środków UE przedstawia B. Sułkowska: Czy *NOK krajów członkowskich UE potrzebne są własne standardy?*, „Przegląd Metodyczny" (wydawnictwo wewnętrzne NIK) nr 3/2009.

nad zarządzaniem dzielonym zgodnie z art. 287 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu UE[23].

NIK od wielu lat czyni kroki, które mogą sprzyjać podejmowaniu wspólnych działań z ETO w kontrolowaniu wykorzystania środków UE:

- w styczniu każdego roku NIK przekazuje ETO plan kontroli na dany rok, wraz z opisem (w języku angielskim) kontroli w sprawach dotyczących UE;
- NIK przekazuje ETO charakterystyki kontroli przeprowadzonych w sprawach dotyczących UE;
- corocznie polski członek ETO prezentuje w NIK sprawozdanie roczne ETO;
- sprawozdania specjalne ETO są przekazywane departamentom NIK zgodnie z ich zakresem działania;
- organizowane są seminaria szkoleniowe ETO dla kontrolerów NIK;
- w wydawnictwach NIK „Kontrola Państwowa" i „Przegląd Metodyczny" opublikowano wiele artykułów na temat ETO, zaś w czasopiśmie ETO „ECA Journal" – artykuły na temat NIK.

Obok tego Najwyższa Izba Kontroli mogłaby zaproponować Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu podjęcie (ewentualnie rozszerzenie) działań, które stopniowo przyczyniałyby się do powstania lub rozwoju współpracy:

- NIK i ETO mogą wzajemnie wykorzystywać wyniki swoich kontroli, zwłaszcza na etapie planowania i przygotowania kontroli (np. przy analizie ryzyka);
- NIK i ETO mogą wzajemnie udostępniać szczegółowe zalecenia metodyczne, na przykład dotyczące kontroli w poszczególnych obszarach; tego rodzaju materiały – traktowane jako przykłady dobrych praktyk – prawdopodobnie stopniowo przyczyniłyby się do zbliżenia podejścia kontrolnego ETO i NOK państw członkowskich;
- NIK i ETO mogą organizować wspólne warsztaty szkoleniowe, przy założeniu, że tworzone byłyby grupy mieszane, złożone z pracowników obu instytucji, co pozwoliłoby na wymianę doświadczeń w zakresie rozwiązań metodycznych;
- NIK i ETO mogą organizować wspólne panele dyskusyjne dotyczące stosowania powszechnie uznanych standardów kontroli;
- NIK byłaby zainteresowana uczestnictwem w szkoleniach organizowanych dla ETO, szczególnie w sytuacjach istotnych zmian (np. tak, jak ma to miejsce obecnie w kontekście wdrażania nowej perspektywy finansowej);
- NIK i ETO mogą zwracać się do siebie z sugestiami przeprowadzenia określonych kontroli dotyczących wykorzystania środków UE, na przykład jeśli dany organ ma uprawnienia do kontroli, których nie ma wnioskodawca, albo dla ułatwienia śledzenia rezultatów uprzednio przeprowadzonych kontroli;
- oficjalnie stroną postępowania kontrolnego ETO jest tylko Komisja Europejska, ale od kilku lat ETO nieformalnie

[23] Pkt 17-21 *Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie przyszłej roli Trybunału Obrachunkowego. Procedura powoływania członków Trybunału Obrachunkowego: konsultacja z Parlamentem Europejskim* (2012/2064(INI)).

zaprasza do udziału w nim również przedstawicieli państw członkowskich. Wydaje się celowe, aby ETO przedyskutował z NOK UE możliwość ich udziału w tym postępowaniu.

Współpraca z polskim członkiem ETO

Zgodnie z art. 285 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w skład Europejskiego Trybunału Obrachunkowego wchodzi jeden obywatel z każdego państwa. Oznacza to, że ETO ma tylu członków, ile jest aktualnie państw członkowskich – obecnie 28, zaś każde państwo ma do dyspozycji jedno miejsce. Według art. 286 ust. 1 Traktatu, członkowie ETO powinni być wybierani „spośród osób, które wchodzą lub wchodziły w swych krajach w skład organów kontroli zewnętrznej lub mają szczególne kwalifikacje do zajmowania tego stanowiska. Ich niezależność musi być niekwestionowana”[24].

Tryb mianowania członka ETO obejmuje: zgłoszenie kandydatury przez rząd danego państwa; wyrażenie opinii przez Parlament Europejski; mianowanie przez Radę. Prawo unijne nie określa, w jakim trybie i na podstawie jakich szczegółowych kryteriów rządy państw członkowskich mają wyłonić kandydaturę[25]. Polskie uregulowania stanowią, że właściwa komisja sejmowa opiniuje kandydaturę na członka ETO[26]; w praktyce w obu wypadkach wyboru polskiego członka ETO, które miały miejsce dotychczas (w roku 2004 i 2010), prezes Rady Ministrów konsultował kandydaturę z prezesem NIK.

Obaj dotychczasowi członkowie ETO z ramienia Polski pracowali wcześniej na wysokich stanowiskach w Najwyższej Izbie Kontroli:

- Jacek Uczkiewicz, członek ETO w latach 2004–2010, był w latach 1995–2001 wiceprezesem NIK (od 26 listopada 2013 r. jest ponownie wiceprezesem NIK);
- Augustyn Kubik, członek ETO od 2010 r., był od 2007 r. doradcą prezesa NIK (obecnie, jako radca prezesa NIK,

[24] W uchwałach przyjętych w 1992 i 1995 r. Parlament Europejski określił zalecenia co do szczegółowych wymagań wobec kandydatów na członków ETO: a) wysoki poziom doświadczenia zawodowego w zakresie finansów publicznych, zarządzania lub kontroli procesów zarządzania; b) nieskazitelna opinia, jeżeli kandydat pełnił funkcje zarządzające w sektorze publicznym lub prywatnym; c) wcześniejsze uzyskanie absolutorium, jeżeli kandydat pełnił funkcje zarządzające, do których stosuje się formuła absolutorium lub zbliżona; d) niezajmowanie jakiegokolwiek stanowiska z wyboru lub funkcji w partii politycznej od dnia nominacji na członka Trybunału; e) zasadniczo wiek kandydata nie powinien przekraczać 59 lat w przypadku kandydowania na pierwszą kadencję oraz 64 lata – na drugą; nie uważa się za właściwe kandydowanie na trzecią kadencję. Ponadto Parlament zaznaczył potrzebę uwzględniania odpowiedniej równowagi w składzie Trybunału jako całości, np. w zakresie zróżnicowania wcześniejszej kariery zawodowej i doświadczenia zawodowego, jak i dążąc do zapewnienia reprezentacji obu płci. Wymagania te nie mają charakteru obowiązującego prawa i nie muszą być respektowane przez Radę. (por. J. Mazur: *Członkowie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2003).

[25] Na zebraniu Komitetu Kontaktowego szefów NOK UE we wrześniu 1989 r. w Hadze uchwalono zalecenie, że przed wyborem kandydatów zarówno rząd państwa członkowskiego, jak i właściwa komisja Parlamentu Europejskiego powinny brać pod uwagę opinie o kandydatach, wyrażone przez najwyższy organ kontroli danego państwa.

[26] Art. 19 pkt 2 ustawy z 8.10.2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (DzU nr 213, poz. 1395 ze zm.).

korzysta z urlopu bezpłatnego na czas pełnienia funkcji członka ETO).

Zgodnie z art. 286 ust. 3 Traktatu, członkowie ETO, wykonując swoje zadania, nie mogą otrzymywać instrukcji od żadnego rządu czy jakiegokolwiek innego organu. Rzecz jasna, zakaz otrzymywania instrukcji najbardziej dotyczy własnego rządu i generalnie sugeruje ostrożność w kontaktach z władzami swojego kraju, aby nie było powodu do zarzutu nieuprawnionego wpływania na ETO, który niekiedy formułuje oceny czy krytyczne uwagi pod adresem jednostek krajowych. Z owych założeń nie wynika jednak sugestia powstrzymania się od jakichkolwiek kontaktów. Przeciwnie, Europejski Trybunał Obrachunkowy zachęca członków, aby możliwie szeroko informowali w swoich krajach o jego zadaniach i działalności; szczególnie dotyczy to kontaktów z narodowym organem kontroli, zwłaszcza jeżeli dana osoba wcześniej w nim pracowała. Tworzy to przesłanki dla współdziałania polskiego członka ETO z Najwyższą Izbą Kontroli. Relacje obu dotychczasowych polskich członków ETO z Izbą były (i pozostają) bardzo ścisłe.

Główne formy współpracy to:

- Coroczne prezentowanie przez polskiego członka ETO sprawozdania rocznego ETO na zebraniach tak zwanego dużego kierownictwa NIK[27] – kilkudziesięciominutowa prelekcja ze zwróceniem uwagi na sprawy, które dotyczą wykonania budżetu UE w Polsce, po czym następuje seria pytań i odpowiedzi (z każdym rokiem jest więcej pytań).
- Szkolenia – odbyły się do tej pory cztery seminaria szkoleniowe dla kontrolerów NIK (w latach: 2007, 2010, 2011 i 2013). Pierwsze trzy służyły bardziej ogólnemu zapoznaniu się z zadaniami, funkcjonowaniem, postępowaniem kontrolnym i metodyką kontroli ETO[28], natomiast w listopadzie 2013 r. przeprowadzono warsztaty na temat metodyki kontroli wykonania zadań[29].

  Dodatkowo, w 2012 r. gabinet polskiego członka ETO zorganizował – wspólnie z NIK – seminarium dla pracowników administracji rządowej odpowiedzialnych za wydatkowanie i kontrolę środków unijnych[30]. Wszystkie szkolenia miały miejsce w ośrodku szkoleniowym Najwyższej Izby Kontroli w Goławicach (niedaleko Warszawy), zaś prelegentami byli: polski członek ETO, pracownicy jego gabinetu oraz polscy kontrolerzy ETO.
- Kontakty robocze – bieżące informacje o pracy ETO oraz NIK, wyjaśnienia zagadnień metodycznych, odpowiadanie na pytania.

---

[27] Prezes NIK, wiceprezesi, dyrektor generalny, dyrektorzy i wicedyrektorzy departamentów, delegatur i biur, rzecznik prasowy, radcy prezesa NIK, audytor wewnętrzny.

[28] Program seminarium zorganizowanego w 2011 r. przedstawił J. Mazur: *Uwarunkowania*…, op. cit.

[29] Uczestnicy szkolenia ćwiczyli m.in. model logiczny, analizę i ocenę ryzyka, przygotowanie i weryfikację pytań kontrolnych oraz przygotowanie planu gromadzenia dowodów kontroli.

[30] Podczas dwu dni omówiono i przedyskutowano zasady prowadzenia przez ETO kontroli finansowych i kontroli wykonania zadań, reguły współpracy ETO z Komisją Europejską i państwami członkowskimi, a także rolę NIK w kontroli wydatkowania funduszy unijnych.

- Coroczne spotkania prezesa NIK i polskiego członka ETO w celu omówienia stanu współpracy i określenia zamierzeń.

Udział NIK we współpracy NOK UE

Geneza

Do momentu zmian ustrojowych w 1989 r. Najwyższa Izba Kontroli miała niewielkie kontakty międzynarodowe. Obejmowały one głównie organy kontroli rządowej i partyjno-rządowej tak zwanych krajów socjalistycznych oraz INTOSAI. Istniały też relacje z Izbą Obrachunkową Austrii jako organem prowadzącym Sekretariat Generalny INTOSAI oraz nieregularne spotkania z organami kontroli państw „trzeciego świata". Były to kontakty formalne, zwykle na szczeblu najwyższego kierownictwa, niepołączone ze współdziałaniem w prowadzeniu kontroli czy choćby wymianą szczegółowych informacji. Można przyjąć, że merytoryczna współpraca międzynarodowa NIK zaczęła się od wypracowania w ramach międzynarodowego zespołu – pod kierunkiem NIK – koncepcji seminarium EUROSAI na temat kontroli prywatyzacji, które odbyło się w Warszawie w maju 1995 r. Sukces merytoryczny i organizacyjny tego przedsięwzięcia sprawił, że NIK zaczęto postrzegać jako „normalny" najwyższy organ kontroli: prezes i inni przedstawiciele NIK zaczęli występować jako referenci na kongresach EUROSAI i innych międzynarodowych spotkaniach, zaś prezesi organów kontroli z innych krajów – częściej odwiedzać Izbę[31].

W październiku 1996 r. Europejski Trybunał Obrachunkowy zorganizował nieformalne seminarium dla prezesów NOK krajów Europy Środkowej i Wschodniej – przyszłych krajów kandydujących do UE, które stało się okazją do zainicjowania ich współpracy[32]. Powołano grupę roboczą, która pod przewodnictwem NIK i ETO przygotowała program pierwszego spotkania prezesów tych NOK, które odbyło się w marcu 1998 r. w Warszawie. Wzięli w nim udział prezesi NOK z 12 krajów (Albanii, Bułgarii, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Polski, Rumunii, Słowacji, Słowenii, Węgier i przedstawiciel Chorwacji)[33]. Stwierdzono, że narodowe organy kontroli mogą odegrać aktywną rolę w przyjęciu i stosowaniu wspólnotowego dorobku prawnego (*acquis communautaire*) w swoich krajach. Przykładowo, mogą troszczyć się o właściwy kształt i funkcjonowanie całego systemu kontroli, w tym wyspecjalizowanych organów kontroli i jednostek kontroli wewnętrznej w administracji publicznej, działać na rzecz przejrzystości budżetu, wzmocnienia zarządzania finansowego, budowy systemu kontroli finansowej, kontrolować prowadzenie przez rząd działań dostosowawczych związanych z przystępowaniem danego

[31] Zob. J. Mazur: *Seminarium EUROSAI „Kontrola prywatyzacji"*, „Kontrola Państwowa" nr 4/1995; J. Mazur: *Jak za Lecha Kaczyńskiego wprowadzano Izbę w świat*, „Kontrola Państwowa", nr specjalny, maj 2010 r.

[32] *Najwyższe organy kontroli: współpraca Wspólnot Europejskich z krajami Europy Środkowej*, „Kontrola Państwowa" nr 1/1997.

[33] J. Mazur: *Współpraca najwyższych organów kontroli Europy Środkowej i Wschodniej*, „Kontrola Państwowa" nr 3/1998.

kraju do Unii Europejskiej. Uchwała warszawskiego spotkania zainaugurowała regularną współpracę NOK krajów Europy Środkowej i Wschodniej[34] oraz ETO, która funkcjonowała w tej formie do momentu przyjęcia w 2004 r. większości z tych krajów do Unii Europejskiej. Najwyższa Izba Kontroli – instytucja o większym potencjale kadrowym i organizacyjnym od innych członków grupy – była, obok Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, nieformalnym liderem owych działań.

Pod kierunkiem lub z udziałem przedstawicieli NIK zostały przygotowane najważniejsze dokumenty (analizy, opracowania), które zostały następnie rozpatrzone i przyjęte przez prezesów NOK na corocznych spotkaniach, między innymi:

- „Zalecenia dotyczące funkcjonowania najwyższych organów kontroli w kontekście integracji europejskiej" – najważniejszy dokument współpracy krajów kandydujących, w którym zawarto wskazania na temat podstaw prawnych, przyjęcia i wdrażania standardów kontroli, kwalifikacji pracowników, zarządzania i wewnętrznej struktury organizacyjnej, a także roli NOK w ocenie i stymulowaniu rozwoju kontroli wewnętrznej. Projekt powstał w wyniku kilkunastomiesięcznej pracy[35] przedstawicieli 12 NOK, pod przewodnictwem NIK we współdziałaniu z SIGMA[36] i ETO. „Zalecenia"[37] zostały przyjęte na drugim spotkaniu prezesów najwyższych organów kontroli krajów Europy Środkowej i Wschodniej, Cypru, Malty i ETO w październiku 1999 r. w Pradze[38]. Dokument wciąż zachowuje merytoryczną wartość i jest wykorzystywany przez NOK krajów obecnie kandydujących i potencjalnie kandydujących do UE (Albania, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Macedonia, Serbia, Turcja).
- Raport „Relacje między najwyższymi organami kontroli a komisjami parlamentarnymi", przygotowany przez NOK Malty i Polski przy współpracy SIGMA, został przyjęty na spotkaniu prezesów NOK w listopadzie 2001 r. w Limassol na Cyprze[39]. Prezes NIK przedstawił raport na posiedzeniu sejmowej Komisji do spraw Kontroli Państwowej w październiku 2002 r., na zebraniu Komitetu Kontaktowego NOK UE w listopadzie 2002 r. w Luksemburgu oraz na posiedzeniu Komisji Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego 29 kwietnia 2003 r. w Brukseli[40]. Raport został

[34] W 1999 r. dołączyły NOK Cypru i Malty.

[35] *Grupa robocza ds. funkcjonowania najwyższych organów kontroli w kontekście integracji europejskiej*, „Kontrola Państwowa" nr 5/1998; E. Sikorska: *Zalecenia w sprawie funkcjonowania najwyższych organów kontroli w kontekście integracji europejskiej*, „Kontrola Państwowa" nr 4/1999.

[36] SIGMA – projekt realizowany przez Komisję Europejską i Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.

[37] *Zalecenia w sprawie funkcjonowania najwyższych organów kontroli w kontekście integracji europejskiej*, „Biuletyn NIK", wydanie specjalne, grudzień 1999, rok IV, nr 2(10).

[38] J. Mazur: *Współpraca organów kontroli w kontekście przystąpienia do Unii Europejskiej*, „Kontrola Państwowa" nr 6/1999.

[39] J. Mazur: *Najwyższe organy kontroli a komisje parlamentarne (w krajach kandydujących do Unii Europejskiej)*, „Kontrola Państwowa" nr 2/2002.

[40] Synteza raportu oraz wystąpienie prezesa NIK M. Sekuły w Parlamencie Europejskim zostały opublikowane w „Kontroli Państwowej" nr 3/2003.

omówiony w artykule opublikowanym w kwartalniku INTOSAI[41] oraz stał się podstawą publikacji SIGMA[42].

- Raport „Wytyczne jakości kontroli", opracowany przez łączników NOK Malty, Polski i Węgier przy współpracy SIGMA, został wstępnie rozpatrzony na ostatnim spotkaniu prezesów NOK krajów Europy Środkowej i Wschodniej, Cypru, Malty i ETO, które odbyło się w kwietniu 2004 r. w Rydze. Końcowa wersja raportu została przedstawiona na zebraniu Komitetu Kontaktowego NOK UE w grudniu 2004 r. w Luksemburgu. Komitet Kontaktowy zalecił, aby „Wytyczne" zostały rozpowszechnione oraz że najwyższe organy kontroli UE mogą je uwzględniać w razie aktualizacji własnych podręczników kontroli i wytycznych jakości kontroli. Raport został omówiony w artykule opublikowanym w kwartalniku INTOSAI[43].

Aktywność NIK w pracach KK

Z chwilą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej prezes NIK stał się członkiem Komitetu Kontaktowego szefów NOK UE (KK)[44]. Komitet Kontaktowy jest organem pomocniczym UE, który działa dla ułatwienia współpracy NOK państw członkowskich oraz ETO[45]. Współpraca ta odbywa się z uwzględnieniem niezależności i uprawnień każdej instytucji. Prezesi obradują zwykle raz w roku; ich spotkania są przygotowywane przez stałych przedstawicieli NOK do spraw kontaktów z ETO (tzw. łączników), którzy zbierają się z reguły dwa razy do roku.

Celami strategicznymi Komitetu Kontaktowego są:

- wymiana wiedzy i doświadczeń;
- umocnienie współpracy między członkami Komitetu w kwestiach unijnych;
- inicjowanie i koordynowanie działalności kontrolnej w sprawach UE;
- opracowywanie stanowisk wobec nowych zagadnień związanych z prowadzeniem kontroli w obszarze Unii Europejskiej;
- współpraca z najwyższymi organami kontroli przyszłych państw członkowskich;
- wymiana informacji z instytucjami i osobami spoza Komitetu

Działalność KK została rozszerzona w związku z obecnym kryzysem gospodarczym i finansowym, który spowodował

[41] J. Mazur, B. Vella: *Relations Between SAIs and Parliamentary Committees*, „International Journal of Government Auditing", Washington, January 2003, p. 16-20 (także w jęz. arabskim, francuskim, hiszpańskim, niemieckim).

[42] *Relations between Supreme Audit Institutions and Parliamentary Committees*, SIGMA Papers: No. 33, Paris 2002, <http://www.oecd-ilibrary.org/governance/relations-between-supreme-audit-institutions-and-parliamentary-committees_5kml60vd5x8r-en>.

[43] Zob. J. Mazur, B. Vella, J. Revesz, H. Havens: *Guidelines on Audit Quality*, "International Journal of Government Auditing", Washington, April 2005, p. 10-14 (także w jęz. arabskim, francuskim, hiszpańskim, niemieckim).

[44] Wcześniej prezes NIK uczestniczył jako gość w zebraniu KK w 2002 r. oraz jako obserwator w 2003 r.

[45] Podstawę prawną KK stanowi deklaracja nr 18 w sprawie Trybunału Obrachunkowego, załączona do Traktatu z Nicei: „Konferencja wzywa Europejski Trybunał Obrachunkowy oraz krajowe organy kontroli do poprawy ram i warunków ich współpracy przy jednoczesnym zachowaniu własnej autonomii. W tym celu prezes Trybunału może powołać komitet zajmujący się kontaktami z prezesami krajowych organów kontroli".

rozbudowę procedur i struktur zarządzania gospodarczego UE, w tym wzmocnienie regulacji i nadzoru nad systemami i instytucjami finansowymi oraz wprowadzenie kontroli mechanizmów zarządzania kryzysem strefy euro. Okazało się, że nowe mechanizmy nie zawsze są konstruowane w sposób zapewniający ich rozliczalność. 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. 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. przyjęto, że NOK UE powinny brać udział w unijnych procesach legislacyjnych[46]. Na zebraniu w 2013 r. zaakcentowano konieczność zapewnienia kontroli zewnętrznej w poszczególnych mechanizmach i instytucjach zarządzania gospodarczego UE oraz znaczenie zachowania bezpośrednich relacji pomiędzy najwyższymi organami kontroli i krajowymi parlamentami.

W typowej sytuacji proces opracowywania stanowiska KK obejmuje kilka faz:
1) przygotowywanie spraw przez grupy robocze (czasem funkcjonujące jako grupy zadaniowe lub sieci współpracy), złożone z ekspertów z danej dziedziny reprezentujących zainteresowane organy (obecnie działają grupy: ds. funduszy strukturalnych; ds. kontroli polityki fiskalnej; ds. opracowania wspólnego stanowiska w sprawie roli i zadań NOK w przyszłych procesach legislacyjnych; ds. krajowych raportów o zarządzaniu środkami UE; ds. VAT; ds. europejskich standardów rachunkowości sektora publicznego (EPSAS)[47]; wspólna grupa robocza z NOK krajów kandydujących ds. działalności kontrolnej[48]);
2) wstępne aprobowanie wyników pracy grup przez zebranie łączników reprezentujących wszystkie NOK;
3) podjęcie decyzji przez prezesów NOK[49].

Najwyższa Izba Kontroli należy do najbardziej aktywnych członków Komitetu Kontaktowego: prezes i inni reprezentanci NIK przedstawiali referaty lub zabierali

[46] J. Mazur: *Kontrola i rozliczalność w zarządzaniu gospodarczym UE – potrzeba odpowiednich mechanizmów*, „Kontrola Państwowa" nr 4/2013.

[47] *European Public Sector Accounting Standards.*

[48] Zakończyły działalność grupy: a) ds. wspólnych standardów kontroli i porównywalnych kryteriów kontroli środków UE; b) ds. zamówień publicznych; c) ds. współpracy między NOK i ETO; d) dla wskazania sytuacji, gdzie nowe regulacje zarządzania gospodarczego UE nie zapewniają prowadzenia kontroli przez NOK; e) ds. współpracy NOK z Eurostat i krajowymi urzędami statystycznymi.

[49] Większość uchwał Komitetu Kontaktowego, końcowe dokumenty grup roboczych oraz – od 2008 r. – informacje o bieżących pracach grup roboczych są publikowane na stronie Komitetu Kontaktowego <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/contactcommittee>. Wszystkie materiały z zebrań KK, łączników i grup roboczych są dostępne w intranecie NIK.

głos w dyskusjach na wszystkich zebraniach KK i zebraniach łączników od 2004 r.

Oto niektóre tematy:

- zbyt późne powiadamianie NOK o kontrolach ETO w państwach członkowskich (grudzień 2004 r.)[50]; wnioski z warsztatów NOK Grupy Wyszehradzkiej, Austrii i Słowenii na temat udziału w kontrolach ETO – między innymi: usprawnienie powiadamiania NOK o kontrolach ETO, ułatwienie dostępu kontrolerów NOK do dokumentów określających założenia kontroli ETO (grudzień 2007 r.); możliwe sposoby pogłębienia współpracy ETO i NOK w kontrolach ETO w państwach członkowskich (grudzień 2008 r.)[51];
- rola NOK w działaniach na rzecz poprawy rozliczalności środków UE – znaczenie przeprowadzanych przez NIK kontroli wykorzystania i zarządzania środkami unijnymi w Polsce, potrzeba rozszerzenia współpracy NOK i ETO (grudzień 2005 r.)[52];
- zarządzanie ryzykiem, dopuszczalny poziom ryzyka i zintegrowane ramy kontroli wewnętrznej w zarządzaniu środkami UE (grudzień 2007 r.)[53];
- rola NOK we wspomaganiu rządów w przeciwdziałaniu kryzysowi finansowo-gospodarczemu (grudzień 2009 r.)[54];
- zagrożenia niezależności najwyższych organów kontroli (grudzień 2009 r.);
- relacje między NIK i komisjami sejmowymi w kontrolowaniu spraw dotyczących UE (październik 2010 r.)[55];
- jakie departamenty NOK prowadzą kontrole wykorzystania środków UE (grudzień 2010 r.)[56];
- pytania Komisji Europejskiej kierowane do NOK (maj 2011 r.)[57];
- doświadczenia NIK związane z kontrolą stabilności finansowej państwa (październik 2011 r.);
- koncepcja kontroli NIK przygotowania polskiej administracji do przewodniczenia Radzie Unii Europejskiej (październik 2011 r.)[58];
- współdziałanie NOK z Eurostat i krajowymi urzędami statystycznymi (październik 2012 r.)[59]; zasady prowadzenia przez Eurostat wizyt konsultacyjnych

[50] *Posiedzenie Komitetu Kontaktowego prezesów najwyższych organów kontroli Unii Europejskiej*, oprac. J. Mazur, „Kontrola Państwowa" nr 2/2005.

[51] J. Mazur: *Zebranie Komitetu Kontaktowego prezesów NOK państw Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego*, „Kontrola Państwowa" nr 2/2009.

[52] J. Mazur: *Rola najwyższych organów kontroli w działaniach na rzecz poprawy rozliczalności środków Unii Europejskiej*, „Kontrola Państwowa" nr 1/2006.

[53] J. Mazur: *Zebranie Komitetu Kontaktowego prezesów najwyższych organów kontroli państw UE i ETO (Helsinki, 3-4 grudnia 2007 r.)*, „Kontrola Państwowa" nr 2/2008.

[54] J. Mazur: *Zebranie Komitetu Kontaktowego prezesów NOK państw Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego*, „Kontrola Państwowa" nr 2/2010.

[55] J. Mazur: *Doroczne zebranie Komitetu Kontaktowego prezesów najwyższych organów kontroli Unii Europejskiej*, „Kontrola Państwowa" nr 6/2010.

[56] E. Miękina: *Zebranie łączników organów kontroli Unii Europejskiej*, „Kontrola Państwowa" nr 1/2011.

[57] E. Miękina: *Zebranie łączników najwyższych organów kontroli Unii Europejskiej*, „Kontrola Państwowa" nr 3/2011.

[58] E. Miękina: *Zebranie Komitetu Kontaktowego*, „Kontrola Państwowa" nr 6/2011.

[59] E. Miękina: *Najwyższe organy kontroli Unii wobec kryzysu finansowego*, „Kontrola Państwowa" nr 6/2012.

dotyczących danych źródłowych (maj 2013 r.);
- projekt zmian w „Wytycznych proceduralnych" oraz „Oświadczeniu dotyczącym roli urzędującego przewodniczącego (październik 2013 r.)[60].

Najwyższa Izba Kontroli uczestniczy w pracach większości grup roboczych KK, zaś w latach 2011–2012 współprzewodniczyła grupie zadaniowej ds. współpracy NOK z Eurostat i krajowymi urzędami statystycznymi[61]. Szczególnie istotny jest udział NIK w grupie roboczej ds. funduszy strukturalnych[62].

Izba była gospodarzem zebrania Komitetu Kontaktowego w grudniu 2006 r. w Warszawie. Z inicjatywy NIK uczestniczyli w nim – po raz pierwszy w 40-letniej historii Komitetu – przedstawiciele Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej, którzy zaprezentowali poglądy na temat systemu kontroli środków UE oraz wzięli udział w bezpośredniej dyskusji z szefami NOK. Szefów NOK i ETO przyjął Prezydent RP Lech Kaczyński, który podkreślił znaczenie kontroli środków UE: poziom ryzyka związany z wydatkowaniem tych środków jest poważny, dlatego wymagają one wnikliwej kontroli, realizowanej tak na szczeblu unijnym, jak i krajowym[63]. Ponadto Izba zorganizowała zebranie łączników w maju 2005 r. w Krakowie oraz kilkanaście zebrań grup roboczych lub innych struktur działających w ramach grup roboczych.

Planowanie pracy Komitetu Kontaktowego opiera się, z jednej strony, na funkcjonowaniu grup roboczych, które zwykle działają przez kilka lat i same ustalają szczegóły swojej pracy, z drugiej zaś – na corocznym określaniu nowych zadań, z reguły przewidzianych do wykonania w ciągu najbliższego roku. Biorąc pod uwagę spodziewany rozwój działalności kontrolnej NIK w sprawach dotyczących UE, warto by było, aby kontrole NIK mogły wykorzystywać doświadczenia innych NOK państw Unii. Powinno to być punktem wyjścia wniosków NIK do planu działań KK w kolejnych latach, na przykład przez usprawnienie mechanizmu gromadzenia informacji o przeprowadzonych przez poszczególne NOK kontrolach w sprawach dotyczących UE.

Konkluzje

Warto nawiązać do niektórych tez artykułu opublikowanego w numerze jubileuszowym „Kontroli Państwowej"[64]:

[60] E. Miękina: *Europejskie NOK wobec zmian w zarządzaniu – doroczne zebranie Komitetu Kontaktowego*, „Kontrola Państwowa" nr 6/2013.

[61] 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.

[62] B. Błasiak-Nowak, M. Rajczewska: *Udział NIK w pracach grupy roboczej Komitetu Kontaktowego ds. funduszy strukturalnych*, „Kontrola Państwowa" nr 2/2009.

[63] J. Mazur: *Zebranie Komitetu Kontaktowego prezesów najwyższych organów kontroli państw UE i ETO*, „Kontrola Państwowa" nr 1/2007.

[64] Rozważania przedstawione w niniejszym artykule stanowią kontynuację artykułu *Działalność kontrolna NIK w sprawach dotyczących Unii Europejskiej*, „Kontrola Państwowa", nr jubileuszowy, luty 2014 (95. rocznica powołania Najwyższej Izby Kontroli).

po przystąpieniu państwa do Unii Europejskiej zmniejsza się zewnętrzna presja na dostosowanie jego systemu prawnego oraz sposobu funkcjonowania aparatu państwowego do zobowiązań unijnych. Państwo członkowskie UE powinno działać tak, aby należycie realizować powinności wynikające z członkostwa. Polska jest jednym z większych krajów Unii, zaś Najwyższa Izba Kontroli należy nie tylko do większych, lecz także do bardziej aktywnych narodowych organów kontroli wśród NOK państw Unii. Izba powinna zatem na najwyższym możliwym poziomie wykonywać zadania, jakie stoją przed naczelnym organem kontroli państwa członkowskiego Unii Europejskiej[65].

Na tym tle można przedstawić kilka spostrzeżeń:

- Najwyższa Izba Kontroli aktywnie współdziała z najwyższymi organami kontroli innych państw w prowadzeniu kontroli międzynarodowych, między innymi w kwestiach ochrony środowiska oraz wykorzystania środków unijnych, a także innych zagadnień dotyczących UE. Praktykę tę warto kontynuować, bo mimo dużych kosztów – przynosi ona wartość dodaną.
- Przystąpienie państwa do Unii Europejskiej powoduje nałożenie na najwyższy organ kontroli obowiązku współdziałania z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym przy przeprowadzaniu przez Trybunał kontroli w tym państwie. Najwyższa Izba Kontroli wywiązuje się z tego zadania, delegując swoich kontrolerów do udziału w kontrolach ETO na terytorium Polski oraz pośredniczą, w zwyczajowo przyjętym zakresie, w kontaktach z ministerstwami i innymi jednostkami objętymi kontrolą. Praktykę tę warto kontynuować. Uczestnictwo kontrolerów NIK może służyć zwiększeniu ich wiedzy o nieprawidłowościach w wykorzystaniu środków unijnych oraz o metodyce kontroli ETO, lecz wymaga to przekazywania z odpowiednim wyprzedzeniem dokumentów określających zakres, harmonogram, cele i metodykę tych kontroli; na tle istniejących trudności można by rozważyć podjęcie próby zawarcia porozumienia z ETO w sprawie zasad udziału kontrolerów NIK w kontrolach ETO. Równolegle warto poszukiwać rozwiązań, które w długiej perspektywie pozwoliłyby zainicjować współpracę kontrolną NIK z ETO. W tym celu Najwyższa Izba Kontroli mogłaby przedłożyć ETO szczegółowe propozycje współdziałania.
- Najwyższa Izba Kontroli współpracuje z polskim członkiem ETO, w pełni respektując jego niezależność. Bliskie kontakty są łatwiejsze dzięki temu, że obaj dotychczasowi członkowie ETO z ramienia Polski pracowali wcześniej w NIK i znają doskonale specyfikę jej pracy. Owe kontakty umożliwiają lepsze zrozumienie funkcjonowania obu instytucji. Szczególnie istotny przykład

[65] Zgodnie z przyjętym w 2002 r. dokumentem *Strategia Najwyższej Izby Kontroli – misja i wizja*, „Najwyższa Izba Kontroli […] powinna […] spełniać najwyższe wymagane standardy jakości".

współdziałania to zorganizowanie pięciu seminariów, umożliwiających zapoznanie się z zadaniami, funkcjonowaniem, postępowaniem kontrolnym i metodyką kontroli ETO. Cenne będzie kontynuowanie tej praktyki.

- Najwyższa Izba Kontroli jest aktywnym członkiem Komitetu Kontaktowego szefów najwyższych organów kontroli Unii Europejskiej. Zaangażowanie to warto kontynuować, między innymi zgłaszając propozycje współpracy w sprawach, które mogą ulepszyć i ułatwić działania NIK związane z kontrolą zagadnień dotyczących Unii Europejskiej.

Aneks – Kontrole międzynarodowe NIK[66]

Lp.	Temat kontroli	Najwyższe organy kontroli	Lata[67]
1	Wpływ działalności gospodarczej na stan środowiska Puszczy Białowieskiej	Białoruś i Polska	2004–2007
2	Realizacja postanowień konwencji helsińskiej o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego – zanieczyszczenia ze statków	Dania (koordynator), Estonia, Finlandia, Litwa, Łotwa, Niemcy, Polska, Rosja	2004–2005
3	Funkcjonowanie przejść granicznych na granicy polsko-ukraińskiej po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej	Polska i Ukraina	2004–2006
4	Realizacja umowy międzynarodowej z 6 lipca 1995 r. między Polską a Słowacją o stosunkach prawnych i współpracy na wspólnej granicy państwowej[68]	Polska i Słowacja	2005–2006
5	Funkcjonowanie parków narodowych w zakresie zachowania, zrównoważonego użytkowania oraz odnawiania zasobów przyrody	Polska i Słowacja	2004–2006

[66] Opracowano na podstawie sprawozdań z działalności NIK za lata 2005–2013, zachowując stosowaną w nich kolejność wymieniania kontroli. Sprawozdania podają niektóre informacje o przebiegu poszczególnych kontroli międzynarodowych, nie informują jednak o liczbie kontroli zakończonych, lecz o kontrolach „realizowanych i inicjowanych", przy czym w kolejnych latach nazwy kontroli niekiedy zmieniają się.

[67] Okres od zaplanowania kontroli (np. w wyniku kontaktów między zainteresowanymi NOK) do poinformowania o jej wynikach (zwykle na forum międzynarodowym).

[68] Zob. A. R.: *Uroczyste podpisanie polsko-słowackiej informacji*, „Kontrola Państwowa" nr 2/2006.

6	Stan zabezpieczenia przeciwpowodziowego w regionie karpackim	Polska i Ukraina	2005–2006
7	Ochrona wód zlewni rzeki Bug	Białoruś, Polska, Ukraina	2005–2008
8	Likwidacja skutków katastrofy w Czarnobylu	Austria, Białoruś, Dania, Litwa, Polska, Rosja, Słowacja, Szwajcaria, Ukraina, Węgry i ETO	2004–2008
9	Wymiana informacji przez administracje podatkowe	Polska i Litwa	2005–2006
10	Wykorzystanie ulg i zwolnień podatkowych jako instrumentu polityki fiskalnej państwa	Dania, Finlandia, Francja, Irlandia, Litwa, Łotwa, Niemcy, Polska, Rosja, Rumunia, Słowacja, Szwajcaria, Szwecja, Węgry, Wlk. Brytania	2006–2008
11	Transgraniczne przemieszczanie odpadów w świetle przepisów konwencji bazylejskiej	Polska, Słowacja, Ukraina	2006–2008
12	Wdrażanie ochrony na obszarach Natura 2000	Austria, Czechy, Finlandia, Francja (koordynator), Polska, Węgry, Wlk. Brytania	2006–2007
13	Raportowanie o nieprawidłowościach w wykorzystaniu funduszy strukturalnych Unii Europejskiej[69]	Czechy, Finlandia, Hiszpania, Holandia, Litwa, Niemcy (koordynator), Polska, Portugalia, Słowacja, Węgry, Wlk. Brytania, Włochy	2004–2006
14	Funkcjonowanie systemu kontroli wewnętrznej wykorzystania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej	Austria, Polska, Słowacja, Węgry	2006–2008
15	Kontrola transgranicznego przemieszczania odpadów między Polską a Rosją – obwodem kaliningradzkim	Polska i Rosja	2006–2007
16	Zmiany klimatu – kontrola EUROSAI[70]	Azerbejdżan, Cypr, Dania, Estonia, Izrael, Macedonia, Polska (koordynator), Rosja, Szwajcaria, Ukraina	2007–2009

[69] B. Błasiak-Nowak, M. Rajczewska: *Udział NIK*..., op. cit., s. 123-127.

[70] A. Gruszecka: *Kontrola EUROSAI w sprawie zmian klimatu*, „Kontrola Państwowa" nr 2/2010. Na temat genezy tej kontroli zob. E. Borkowska-Domańska: *Kontrola realizacji międzynarodowych porozumień dotyczących zmian klimatycznych*, „Kontrola Państwowa" nr 1/2008.

17	Zmiany klimatu – kontrola INTOSAI	Australia, Austria, Brazylia, Estonia, Finlandia, Grecja, Indonezja, Kanada, Norwegia, Polska, RPA, Słowenia, USA (koordynator), Wlk. Brytania	2007–2010
18	Monitoring środowiska morskiego oraz gospodarka rybna obszaru Morza Bałtyckiego	Dania, Estonia, Finlandia, Litwa, Łotwa, Niemcy, Polska, Rosja, Szwecja	2007–2009
19	Wykorzystanie środków publicznych na szkolenie bezrobotnych	Polska i Słowacja	2007–2008
20	Rezultaty wdrażania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w obszarze zatrudnienia i (lub) środowiska[71]	Austria, Finlandia, Hiszpania, Holandia, Niemcy (koordynator), Łotwa, Malta, Polska, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Węgry, Włochy, Wlk. Brytania	2007–2008
21	Przygotowania Polski i Ukrainy do organizacji finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (seria kontroli w latach 2008–2011)	Polska i Ukraina	2008–2012
22	Efektywność działania organów państwowych (służb) w punktach kontrolnych na granicach między Białorusią, Litwą, Rosją i Polską	Białoruś, Litwa, Polska, Rosja	2008–2009
23	Realizacja programów wspierających wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych[72]	Bułgaria, Czechy, Hiszpania, Macedonia, Niemcy, Polska (koordynator), Rumunia, Słowacja, Słowenia, Szwajcaria, Turcja, Ukraina	2008–2011
24	Zarządzanie programami poprawy jakości środowiska, współfinansowanymi ze środków Europejskiego Funduszu Regionalnego w ramach regionalnych programów operacyjnych	Dania i Polska	2009–2010
25	Bezpieczeństwo epizootyczne po wejściu do strefy Schengen	Litwa, Polska, Słowacja	2009–2010

[71] B. Błasiak-Nowak, M. Rajczewska: *Udział NIK*..., op. cit., s. 128-133.

[72] J. Łuczak, P. Wasilewski: *Aktywizacja i doskonalenie zawodowe osób niepełnosprawnych*, „Kontrola Państwowa" nr 3/2012.

26	Koszty kontroli funduszy strukturalnych[73]	Austria, Bułgaria, Czechy, Holandia, Łotwa, Niemcy (koordynator), Polska, Portugalia, Słowenia, Słowacja, Węgry, Włochy	2010–2011
27	Realizacja programu operacyjnego „Współpraca transgraniczna Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka na lata 2007–2013" (seria kontroli)	Polska i Słowacja	2008–2014
28	Wdrażanie rozporządzenia UE w sprawie przemieszczania odpadów	Bułgaria, Grecja, Holandia (koordynator), Irlandia, Norwegia, Polska, Słowenia, Węgry	2012–2013
29	Handel emisjami CO^2	Dania, Finlandia, Litwa, Łotwa, Polska, Norwegia	2011–2012
30	Wykorzystanie środków publicznych na zabezpieczenie przeciwpowodziowe i likwidację skutków powodzi	Azerbejdżan, Białoruś, Kazachstan, Mołdowa, Polska, Rosja, Ukraina, Węgry, Włochy	2011–2014
31	Upraszczanie przepisów dotyczących funduszy strukturalnych[74]	Austria, Bułgaria, Holandia, Malta, Niemcy (koordynator), Polska, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Węgry, Włochy	2011–2013
32	Parki narodowe	Bułgaria, Chorwacja, Dania, Litwa (koordynator), Norwegia, Polska, Ukraina	2011–2014
33	Bezpieczeństwo w górach	Polska i Słowacja	2012–2014
34	Programy współpracy transgranicznej	Czechy i Polska	2011–2014
35	Biopaliwa	Bułgaria, Francja, Holandia, Malta, Mołdowa, Polska, Rosja, Słowacja	2011–2014

dr JACEK MAZUR, radca prezesa NIK

[73] B. Błasiak-Nowak, M. Rajczewska: *Szacowanie kosztów*…, op. cit.
[74] B. Błasiak-Nowak, M. Rajczewska: *Upraszczanie*…, op. cit.

Wywiad z Vítorem M. da Silva Caldeirą, Prezesem ETO*

Budując na mocnych stronach, mierząc się z wyzwaniami

23 stycznia 2014 r. Vítor Manuel da Silva Caldeira został wybrany po raz kolejny jako *primus inter pares* przez 28 członków ETO na prezesa Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na trzecią kadencję.

Panie Prezesie, wybór na trzecią trzyletnią kadencję jest oznaką wielkiego szacunku oraz uznania za dotychczasowe osiągnięcia. Którym celom strategii ETO na lata 2013–2017 nada Pan największą wagę?

Myślę, że w ciągu ostatnich sześciu lat udało nam się wdrożyć inicjatywy, które doprowadzą do reformy ETO. To był jeden z powodów, dla których uznałem, że powinienem ubiegać się o wybór na trzecią kadencję. Czuję się zaszczycony i uprzywilejowany, że mogę ponownie służyć jako prezes Trybunału i przyczyniać się, przy współdziałaniu wszystkich pracujących tam osób, do rzeczywistego wdrożenia strategii, którą opracowaliśmy na okres 2013–2017.

Zdecydowaliśmy się przedstawić dziesięć inicjatyw dotyczących różnych aspektów, takich jak poświadczenie wiarygodności (DAS), zadania osób pracujących w dziedzinie kontroli oraz usprawnienie procesów kontrolnych i sprawozdawczych.

Obejmują one szeroki zakres dziedzin, w których staramy się wydajniej wykorzystywać posiadane zasoby. W pewnym stopniu musimy zrobić więcej za mniej. Zgodnie z nową strategią ETO dotyczącą komunikowania i relacji z partnerami, musimy również mieć większą świadomość potrzeb naszych partnerów oraz interesariuszy. Mam nadzieję, że pomocne w tym względzie może być utworzenie nowej funkcji – członka do spraw relacji instytucjonalnych Trybunału.

Niezbędna jest współpraca naszej instytucji i wszystkich instytucji unijnych na rzecz zwiększenia rozliczalności publicznej. Jest to najważniejszy priorytet Trybunału.

* Wywiad przeprowadzony przez dr Rosmarie Carotti, opublikowany w "Journal of the European Court of Auditors", March 2014, przekład z języka angielskiego [przyp.red.].

Wspomniał Pan inicjatywę dotyczącą DAS. Dotychczas DAS było rdzeniem naszej pracy. Czy kontrola wykonania zadań stanie się bardziej widoczna i czy ustali się nowy punkt równowagi?

Jak już wspomniałem podczas ostatniego przesłuchania w Parlamencie Europejskim w sprawie kontroli wykonania zadań, wszystkie rodzaje kontroli są ważne. To prawda, że na potrzeby akademickie i operacyjne wyróżnia się kontrolę finansową, zgodności i wykonania zadań. Jednak ETO, jako niezależny kontroler zewnętrzny UE, ma jasną misję, którą jest dopilnowanie, by obywatele UE otrzymali zapewnienie, że pieniądze unijne są dobrze wydawane. Wszystkie nasze prace – czy to kontrola finansowa, zgodności czy wykonania zadań – przyczyniają się do osiągania tego celu. Musimy też jak najlepiej wyważyć przydzielanie zasobów, nie zapominając, że w bliskiej przyszłości ETO podejmie dodatkowe zadania kontrolne.

Będzie to na przykład ocena roli Europejskiego Banku Centralnego w dziedzinie nadzoru ostrożnościowego nad bankami. Rozporządzenie w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji (wciąż na etapie dyskusji) najprawdopodobniej będzie zakładało podjęcie przez ETO nowych obowiązków. Wszystkie te sprawy to przyszłe wyzwania stojące przed ETO i musimy się na nie przygotować. Musimy wprowadzić reformy wewnętrzne pomagające ETO dobrze przygotować się na wszystkie te wyzwania.

Nie jestem w stanie przewidzieć, jaka będzie ostateczna wersja rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji. Projekt obecnie omawiany przez Parlament i Radę ma szeroki zakres. Wskazuje on na wyraźne zlecenia kontrolne dla ETO dotyczące rzetelności zarządzania finansami i prawidłowości rachunków nowej jednostki.

Za kilka miesięcy odbędą się wybory do Parlamentu Europejskiego. Czy coś się zmieni w relacjach i współpracy pomiędzy ETO i PE?

Parlament Europejski jest dla ETO jednym z głównych partnerów. Dotychczas wypracowaliśmy dobre relacje z Komisją Kontroli Budżetowej. ETO pragnie w dalszym ciągu rozwijać współpracę z komisjami wyspecjalizowanymi. Uważam, że idziemy w dobrym kierunku, umożliwiając PE jak najlepsze wykorzystanie sprawozdań ETO. Oczywiście wybory do nowego parlamentu dadzą też Trybunałowi możliwość zareagowania na obawy, oczekiwania i potrzeby wskazane ostatnio przez PE w raporcie Ayali Sender.

Traktujemy ten raport bardzo poważnie. Wiele inicjatyw podejmowanych przez Trybunał, jak przegląd zakresu i zawartości sprawozdań rocznych po 2014, usprawnianie procesów kontrolnych i sprawozdawczych dotyczących sprawozdań specjalnych Trybunału, jak również działania podejmowane w odpowiedzi na wyniki przeglądu partnerskiego obecnie łączą się w jedno. Inicjatywy te umożliwią Trybunałowi reagowanie na potrzeby nowego Parlamentu dzięki wzmożonej współpracy i przedstawianiu wysokiej jakości sprawozdań z kontroli, jeszcze lepiej odpowiadających potrzebom Parlamentu.

Musimy też jednak skorzystać z szansy związanej z tym, że jesienią będziemy mieli nowy skład Komisji. ETO jest gotowy przedstawić przegląd głównych

obszarów ryzyka w zarządzaniu finansowym UE, jak również zwrócić uwagę na luki w rozliczalności i kontroli.

W tym celu dwie z dziesięciu inicjatyw w strategii ETO polegają na przedstawieniu przeglądu ryzyka w zarządzaniu finansowym oraz przeglądu rozliczalności i kontroli. Przyczyni się to do wykazania wobec Parlamentu i Komisji, że Trybunał uznaje ich potrzeby. Jedną z podstawowych luk, na jakie wskazał Trybunał, jest brak wystarczających informacji o wynikach polityki i programów korzystających ze wsparcia finansowego Unii Europejskiej.

Nie wspomniał Pan o jednym bardzo istotnym aspekcie: w Parlamencie Europejskim pojawiają się głosy nawołujące do ściślejszej współpracy z krajowymi najwyższymi organami kontroli (NOK) państw członkowskich. Jak wyobraża Pan sobie tę współpracę?

Kiedy w 2008 r. zostałem prezesem, jednym z problemów, jakie zastałem, było nienajlepsze funkcjonowanie Komitetu Kontaktowego. W ciągu ostatnich sześciu lat udało nam się podnieść jego widoczność. Jako Komitet Kontaktowy podjęliśmy różne inicjatywy uświadamiające problemy rozliczalności i kontroli, które wynikają z nowego zarządzania gospodarczego UE. Uświadamianie tej kwestii w odniesieniu do Europejskiego Mechanizmu Stabilności doprowadziło do wypracowania konkretnego rozwiązania. Teraz chcemy, aby sieci współpracy zajęły się strategią Europa 2020, polityką fiskalną i europejskim okresem oceny. Postępy są wciąż skromne, ale myślę, że wsłuchujemy się w uwagi krajowych NOK i bardzo ściśle współpracujemy, aby zaproponować rozwiązania w tej dziedzinie. Uważam jednak, że musimy osiągnąć konkretne rezultaty; jako instytucje kontrolne pracujące na różnych szczeblach, ale w tej samej dziedzinie, musimy podjąć sprawy, które są istotne dla Unii Europejskiej jako całości.

Jest też sprawa kryzysu finansowego, który także ujawnił luki i słabości w kontroli. Jak ETO może przyczynić się do poprawy przejrzystości i skuteczności kontroli?

Kryzys finansowy pokazał, że Unia Europejska musi poprawić swoje zarządzanie gospodarcze. Kryzys ten ma również wymiar krajowy. Państwa członkowskie mają różne mechanizmy rozwiązywania problemów. Kryzys finansowy leżał też u podstaw niektórych inicjatyw podjętych przez Komitet Kontaktowy. Trybunał podjął wraz z innymi NOK państw należących do Unii próbę wskazania skutków dla rozliczalności i kontroli, jakie pociągają za sobą różne działania podjęte w reakcji na kryzys. Jednak wyzwanie zwiększenia rozliczalności w Unii nie ogranicza się do spraw gospodarczych i finansowych. Trzeba również podjąć sprawy rozliczalności i kontroli publicznej w innych dziedzinach aktywności Unii Europejskiej. Kiedy Parlament zwraca się do ETO z prośbą o nadanie większej rangi współpracy z NOK, myślę, że chodzi przede wszystkim o rolę, jaką NOK mogą odgrywać w kontroli funduszy unijnych, którymi zarządzają władze krajowe. To dziedzina, w której musimy wskazać nowe obszary współpracy, na przykład w celu wspólnego prowadzenia kontroli wykonania zadań (na zasadzie dobrowolności), a następnie udostępnić wyniki parlamentom krajowym i Parlamentowi Europejskiemu. Z pewnością

przyczyniłoby się to do zaspokajania potrzeby uzyskania większej wiedzy o oddziaływaniu wydatków unijnych i osiągniętych wynikach.

Poleganie na kontroli wykonywanej na szczeblu krajowym prowadzi do modelu jednorazowej kontroli. Czy nie stanowi ona zagrożenia dla naszej roli?

Nie sądzę. Europejski Trybunał Obrachunkowy jest kontrolerem Unii Europejskiej, krajowe organy kontroli są zewnętrznymi kontrolerami państw członkowskich, a w kilku z tych państw istnieją nawet regionalne organy kontroli. Każda instytucja kontrolna ma własną rolę i misję. Nie możemy jednak zapominać, że trzeba współpracować, po pierwsze – aby zapobiegać powielaniu pracy, ale przede wszystkim w celu wskazania miejsc, w których najlepiej będziemy mogli wykorzystać wyniki pracy innych. Jednak model jednorazowej kontroli to koncepcja, nad którą pracował ETO – byłem członkiem sprawozdawcą w sprawie opinii Trybunału z 2004 r. na temat systemu kontroli wewnętrznej wydatków unijnych. Nowe regulacje finansowe otwierają drogę do aktywniejszej roli krajowych instytucji kontroli w tym systemie kontroli.

Oczywiście trwają również dyskusje na temat dobrowolnych deklaracji krajowych państw członkowskich, które sporządzają krajowe organy kontroli niektórych z tych państw, a mianowicie Holandii, Szwecji, Wielkiej Brytanii i Danii. ETO wydał opinię w tej sprawie.

Chcemy wykorzystywać pracę innych kontrolerów pod warunkiem, że przestrzegali oni międzynarodowych standardów kontroli. Moglibyśmy też uzgodnić z wyprzedzeniem realizację specyficznych celów kontroli, zgodnie z systemem przepisów obowiązujących po 1 stycznia 2014 r. Musimy zobaczyć, jak system ten będzie się rozwijał.

Wielką zmianą będzie to, czy – a jeśli tak, to w jakim stopniu – Komisja Europejska będzie w stanie przedstawić racjonalne zapewnienie legalności i prawidłowości budżetu europejskiego. Będzie to miało olbrzymi wpływ na nasze prace związane z poświadczeniem wiarygodności i mogłoby również zakładać różne poziomy „piramidy zapewnienia", której podstawę stanowią organy państw członkowskich, a wierzchołek – Komisja. Mogłoby to również oznaczać zmianę roli kontrolerów zewnętrznych, to znaczy ETO i krajowych organów kontroli. Musimy omówić z krajowymi organami kontroli najlepsze sposoby współpracy w tej dziedzinie.

Podsumowując, zdecydowanie poparłbym przyjęcie modelu jednorazowej kontroli, o ile wszystkie podmioty będą stosowały te same standardy kontroli. Jeśli chodzi o agencje, ETO przeprowadzi pierwszą kontrolę, która daje możliwość polegania na pracy innych kontrolerów zewnętrznych. Nowe postanowienia rozporządzenia finansowego dotyczące agencji wymagają od ETO uwzględniania wyników niezależnej kontroli zewnętrznej rachunków poszczególnych agencji. Jest jasne, że musimy jak najlepiej wykorzystać pracę innych kontrolerów, aby jak najlepiej gospodarować własnymi ograniczonymi zasobami.

Rola Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nie zmniejszy się. Kontrolerzy na poszczególnych szczeblach mają do odegrania swoje role i muszą się z tych ról wywiązać.

A teraz krytyczne spojrzenie na naszą pracę. Czego oczekuje się od drugiego przeglądu partnerskiego Trybunału?

ETO właśnie otrzymał sprawozdanie końcowe z przeglądu partnerskiego od naszych partnerów z Niemiec, Francji i Szwecji. Uważam, że jest ono wyważone i dziękujemy trzem instytucjom prowadzącym przegląd. Bardzo doceniamy ich wkład. Przegląd partnerski podkreśla, w bardzo pozytywny sposób, postępy osiągnięte we wdrażaniu zaleceń poprzedniego przeglądu partnerskiego z 2008 r. Ustalono również, że ETO zachowuje zgodność ze standardami kontroli wykonania zadań. Docenia się postępy dokonane w zakresie podręczników kontroli oraz kontroli jakości.

Są pewne kwestie, co do których zaleca się nam skorzystanie z możliwości poprawy, a mianowicie w odniesieniu do ram czasowych naszej pracy, czasu trwania postępowania kontradyktoryjnego. Są to sprawy, którymi już się zajmuje grupa robocza ETO i zostały one zidentyfikowane przez sam ETO jakiś czas temu.

Wzywa się ETO do ściślejszej współpracy z Parlamentem Europejskim i większego uwzględniania potrzeb Parlamentu w planowaniu pracy ETO. Porusza się również sprawę wzmocnienia współpracy z wszystkimi partnerami Traktujemy te uwagi bardzo poważnie.

Celem jest uwzględnienie tych zaleceń w kontekście strategii Trybunału na lata 2013–2017, obok innych naszych inicjatyw. Dlatego uważam, że ważne jest skomasowanie wniosków ze sprawozdania z przeglądu partnerskiego, sprawozdania w sprawie usprawnienia procesów kontrolno-sprawozdawczych, wyników przeglądu ról i obowiązków podczas kontroli oraz sprawozdania Parlamentu na temat ETO. Wszystkie one mają jedno przesłanie: prace ETO są doceniane, ale możemy je ulepszyć i w większym stopniu uwzględniać potrzeby Parlamentu. W szczególności ETO musi zwiększyć wydajność i skrócić czas, jaki zajmuje mu sporządzanie sprawozdań specjalnych.

Musimy zebrać w jedną całość zalecenia Parlamentu Europejskiego, przeglądu partnerskiego i grup roboczych Trybunału, aby opracować plan działania, który umożliwiłby wdrożenie wszystkich zaleceń w spójny sposób. Naszym celem jest doprowadzenie do tego w okresie objętym obecną strategią.

Przeglądy partnerskie dają możliwość wzajemnego uczenia się. Ważne jest, by NOK przeprowadzały przeglądy partnerskie, jak również poddawały się im. Miło mi stwierdzić, że w 2011 r. Trybunał zaangażowany był w przegląd partnerski NOK Norwegii, a w tym roku prowadzimy przegląd partnerski NOK Litwy.

Czy oznacza to również zamianę planowania oddolnego na odgórne, w którym Parlament na przykład sugeruje tematy kontroli istotne dla społeczeństwa?

System programowania prac ETO został ostatnio zrewidowany. Była to również jedna z inicjatyw naszej strategii. Punktem wyjścia naszego planowania jest podejście odgórne, polegające na uwzględnianiu priorytetów interesariuszy, a następnie spojrzenie na informacje napływające oddolnie.

Oznacza to, że Kolegium Trybunału musi wyznaczać kierunki, a robiąc to, musi uwzględniać wyniki globalnej oceny ryzyka, to znaczy najważniejsze zagrożenia

dla efektywnego zarządzania finansami. Musi również uwzględnić, najpełniej jak to możliwe, zalecenia Parlamentu, Rady i innych interesariuszy w odniesieniu do kontroli, których przeprowadzenie byłoby pożądane. Trybunał ustala priorytety jako instytucja, a następnie zwraca się do swoich izb o ich opracowanie i zgłoszenie propozycji konkretnych kontroli.

Poruszyliśmy wiele zagadnień, w tym relacje z interesariuszami, ale nie wspomnieliśmy o nowej strategii komunikacji ze społeczeństwem. Jakie są Pańskie główne oczekiwania w tej sprawie?

Jak już wspomniałem, ETO przykłada do komunikacji dużą wagę. Trybunał uzgodnił poddanie przeglądowi całościowej strategii komunikacji oraz rozważenie powołania rzecznika prasowego, jak również szerszego wykorzystania nowych narzędzi komunikacji, nie tylko strony internetowej, ale również Twittera, YouTube itd. Z powodzeniem stworzyliśmy szereg krótkich filmów o naszych sprawozdaniach specjalnych i pragniemy publikować sprawozdania w Internecie w nowej szacie.

ETO pragnie również zwiększyć swoją widoczność podczas spotkań zewnętrznych oraz przeprowadzać wspólne inicjatywy ze środowiskiem akademickim i innymi zawodowymi organami kontroli. Jest też projekt dotyczący opracowania publikacji poświęconych sprawom zawodowym.

Chcemy się też lepiej komunikować z niespecjalistami. Będziemy musieli uwzględniać sprawy komunikacji na wczesnym etapie procesu kontroli. Musimy też lepiej wykorzystać nowoczesne techniki medialne oraz rozwijać kontakty z korespondentami mediów europejskich w Brukseli. Rzecznik prasowy będzie odgrywał główną rolę w rozwoju tych kontaktów i przedstawianiu korespondentom najnowszych informacji.

Panie Prezesie, proszę o parę słów do osób pracujących w ETO.

Chciałbym wyrazić głęboką wdzięczność osobom pracującym w ETO za dobrą współpracę w ciągu minionych sześciu lat. Możecie Państwo mieć pewność, że w ciągu kolejnych trzech lat będę kontynuował rozwój naszych mocnych stron i pokonywanie wyzwań. Koniec tej kadencji na stanowisku prezesa zbiegnie się z końcem mojej służby w ETO i będę bardzo zadowolony, jeżeli uda nam się wprowadzić w życie wszystkie wyniki inicjatyw, o których mówiłem.

Trybunał, jaki pamiętam. Trybunał, jaki widzę[1]

JACEK UCZKIEWICZ

Wstęp

Moje doświadczenie związane z funkcjonowaniem najwyższych organów kontroli (NOK) jest dosyć szerokie. Jako poseł na sejm w latach 1993–1995 uzyskałem praktykę legislacyjną, kiedy to byłem przewodniczącym podkomisji przygotowującej nową ustawę o Najwyższej Izbie Kontroli i posłem sprawozdawcą tej ustawy. Przez sześć lat byłem wiceprezesem Najwyższej Izby Kontroli, odpowiedzialnym za audyt w takich dziedzinach, jak gospodarka, prywatyzacja, administracja publiczna, informatyzacja. Reprezentowałem NIK w stałym Komitecie INTOSAI ds. Elektronicznego Przetwarzania Danych (Electronic Data Performance Committee) i w roboczej grupie INTOSAI ds. audytu prywatyzacji. W kierownictwie NIK odpowiadałem również za współpracę z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym (ETO) i za implementację przez NIK międzynarodowych standardów audytu w ramach procesu akcesji Polski do Unii Europejskiej. Ukoronowaniem mojej audytorskiej kariery było pełnienie funkcji członka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Bardzo cenny był dla mnie również okres, w którym jako wiceminister finansów regularnie poddawany byłem skrupulatnym audytom i kontrolom NIK.

Przywołuję moje doświadczenie, gdyż upoważnia mnie ono do sformułowania następującej tezy:

> Pokaż mi najwyższy organ kontrolny twojego kraju, a powiem ci jak silne i sprawne jest twoje państwo.

Nietrudno dostrzec, że korelacja pomiędzy sprawnością państwa a ustrojową pozycją, profesjonalizmem i efektywnością jego najwyższego organu kontrolnego jest bardzo silna. Odnosi się to

[1] Z okazji 35-lecia istnienia Europejski Trybunał Obrachunkowy opublikował broszurę, w której znalazły się refleksje byłych prezesów ETO oraz kilku byłych członków. Wśród autorów jest Jacek Uczkiewicz – pierwszy polski członek Trybunału. W tym numerze publikujemy tłumaczenie jego artykułu na język polski oraz przedruk w języku oryginału na s. 48-52 [przyp. red.].

również do Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i Unii Europejskiej. Warto przy tym zwrócić uwagę, że wpływ samego Trybunału na każdą z tych trzech dziedzin jest mniej lub bardziej ograniczony. Stosunkowo najwięcej Trybunał może zrobić w zakresie stałego podnoszenia profesjonalizmu swoich działań, chociaż i tutaj mocno jest limitowany polityką budżetową i kadrową Unii. Skuteczność Trybunału w dalszym poprawianiu zarządzania finansowego i wykonywaniu zadań w Unii Europejskiej jest, moim zdaniem, niewielka. Najwyższy profesjonalizm audytorów oraz stosowanie najlepszych międzynarodowych standardów na niewiele się zdadzą, gdy nie będzie dostatecznie silnej woli ze strony Parlamentu Europejskiego do egzekwowania od Komisji wdrażania rekomendacji ETO. Sytuację pogarsza ponadto brak efektywnej współpracy audytorskiej Trybunału z NOK krajów członkowskich. Porażka pilotażowej wspólnej kontroli budżetowej w 2010 r. jest tego niezbitym dowodem. A przecież to w tych krajach realizowanych jest najwięcej unijnych projektów i wydawanych jest najwięcej unijnych środków. Trybunał nie jest też kompetentny do kontrolowania krajów członkowskich, a więc i do kierowania do nich stosownych wniosków i rekomendacji. Możliwość wpływania przez Trybunał na jego pozycję ustrojową jest już zupełnie śladowa. Wystarczy przytoczyć tu historię wprowadzenia ETO do grona instytucji tworzących „ramy instytucjonalne" Unii (traktat z Maastricht), a następnie prób wyprowadzenia Trybunału z tego grona (Konstytucja Unii Europejskiej). Aktywność Trybunału jako instytucji była przy tym w obydwu kluczowych okresach, to jest przygotowywania projektu Konstytucji oraz przygotowywania Traktatu z Lizbony – zerowa. Prawdopodobnie tylko dzięki indywidualnym zabiegom członków Trybunału, w ostatniej chwili przed podpisaniem Traktatu z Lizbony, bazującego do tego momentu na zapisach Konstytucji, włączono z powrotem ETO w ramy instytucjonalne Unii Europejskiej. Powyższe prowadzi do sformułowania ciekawej antynomii. Z jednej strony, najwyższy organ kontrolny powinien być w swoich audytorskich działaniach całkowicie apolityczny, wolny od politycznych wpływów. Z drugiej zaś, o jego skuteczności decydują w istocie ciała *stricte* polityczne.

Główne źródła wzrostu efektywności i użyteczności Trybunału leżą poza Luksemburgiem.

Rozwiązanie tej antynomii tkwi w świadomości klasy politycznej, a zwłaszcza jej liderów. To właśnie czołowi politycy w państwie (Unii Europejskiej) powinni dostrzegać korzyści dla państwa i społeczeństwa, jakie może dać profesjonalny, bezstronny audytor. Niestety, w okresie mojej kadencji nie zapadła mi w pamięć żadna debata polityków odpowiedzialnych za Unię Europejską o potrzebie i kierunkach umacniania Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Zamiar usunięcia ETO z ram instytucjonalnych Unii w Konstytucji Unii Europejskiej może świadczyć o tendencjach wręcz przeciwnych.

Trybunał jaki pamiętam

Moje trzy najważniejsze wrażenia, jakie odniosłem po rozpoczęciu pracy w Trybunale są następujące.

Po pierwsze, Trybunał ukazał mi się jako instytucja podobna do wieży z kości słoniowej – jako rodzaj stowarzyszenia intelektualistów, którzy debatują o wielkich i ważnych sprawach – ale raczej niezabiegająca o kontakty ze światem zewnętrznym i niecieszącą się zbytnim zainteresowaniem otoczenia.

Po drugie, ogromne wrażenie zrobił na mnie profesjonalizm audytorów, ich wiedza, rzetelność, a także wysoki poziom administracji Trybunału.

Po trzecie, nie sposób było nie dostrzec powszechnego oczekiwania, wręcz nadziei pracowników ETO na zmiany i głębokie reformy w jego funkcjonowaniu, wiązane z istotnym rozszerzeniem w 2004 r. jego składu.

W istocie lata 2004–2010 były latami intensywnych i wielokierunkowych prac nad reformami ETO i doskonaleniem jego pracy. Zaangażowanie w te działania, oprócz oczywiście podstawowej pracy audytorskiej, były i są źródłem mojej satysfakcji. Warto więc przytoczyć najważniejsze z osiągnięć Trybunału w tym okresie. Zaliczyć do nich należy wypracowanie jego misji, wizji i podstawowych wartości, w tym odwołanie się do roli Trybunału jako strażnika interesów ekonomicznych obywateli Unii Europejskiej. Zweryfikowano zasady polityki audytu i jego standardy. Trybunał dokonał olbrzymiego wysiłku, udoskonalając metodykę kontroli finansowej (DAS), a także rozpoczynając prace nad metodyką kontroli wykonania zadań. Nastąpił przełom w sposobach kontaktowania się Trybunału z mediami – ustalono stosowną politykę i zasady, udoskonalono edytorską stronę publikowanych dokumentów, zwłaszcza sprawozdania rocznego i sprawozdania rocznego z działalności Trybunału (*Annual Activity Report*). Opracowano politykę gospodarowania zasobami kadrowymi z wieloma innowacyjnymi rozwiązaniami, jak na przykład regularne badanie stopnia satysfakcji pracowników z pracy w Trybunale. Trybunał uchwalił pierwszą w swojej historii strategię rozwoju informatycznego – co stanowiło odpowiedź na szanse i wyzwania rewolucji informatycznej. Wdrożono system wewnętrznej oceny funkcjonowania instytucji, opierający się na kluczowych wskaźnikach działania (*key performance indicators*). Wypracowano nowe zasady monitorowania długookresowych efektów rekomendacji ETO (*follow-up procedure*). To tylko skrócona lista kamieni milowych, jakie postawiono na drodze rozwoju Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w latach 2004–2010. Płynie stąd bardzo ważny, moim zdaniem, wniosek.

Chociaż „still exists room for further improvements"[2], wewnętrzne działania reformujące Trybunał powoli osiągają punkt nasycenia.

Oczywiście można i trzeba kontynuować takie działania, ale istotnej zmiany pozycji i skuteczności Trybunału nie da się osiągnąć na *rue de Gasperi*[3]. Niezbędna

[2] Formuła w języku angielskim jest powszechnie stosowana przez Trybunał przy ocenach badanych jednostek, w tłumaczeniu na język polski brzmi: „wciąż jeszcze można coś ulepszyć" [przyp.red.].

[3] Nazwa ulicy w Luksemburgu, przy której znajduje się siedziba Trybunału Obrachunkowego [przyp. red.].

do tego jest polityczna wola i współdziałanie Rady i Parlamentu Europejskiego.

Trybunał, jakim go widzę w przyszłości

1. Najważniejsze, moim zdaniem, wyzwanie stojące przed Trybunałem ujawniła spektakularna porażka misji grupy roboczej Josefa Bonniciego[4], której, wbrew wyjściowym założeniom, nie udało się wypracować wspólnych dla Trybunału i NOK krajów członkowskich Unii Europejskiej standardów kontroli wykonania unijnego budżetu. W związku z tym jedynym wyjściem jest znalezienie politycznego rozwiązania.

Należy żądać i oczekiwać od politycznego kierownictwa Unii Europejskiej przełamania impasu w tej sprawie, który skutecznie blokuje postęp w rzetelnej kontroli finansowej Unii.

Trzeba dążyć do tego, aby w kontrolę wykonania budżetu Komisji zaangażowane były NOK wszystkich państw członkowskich, stosujące jednolitą metodykę, których praca będzie koordynowana przez ETO. Trybunał powinien przy tym uzyskać prawo kontroli instytucji państw członkowskich odpowiedzialnych za zarządzanie unijnymi finansami.

2. Kolejną ważną sprawą wymagającą radykalnej zmiany jest zasada współpracy Trybunału z Parlamentem. Sytuacja, w której tylko jedna komisja Parlamentu (COCOBU[5]) jest partnerem dla Trybunału, jest wysoce szkodliwa dla Unii. Jest to model bardzo przestarzały, mający poważne „zasługi" w kreowaniu obrazu ETO jako wieży z kości słoniowej.

Efektywność Trybunału to w istocie efektywność Parlamentu Europejskiego. Dlatego Trybunał powinien na bieżąco współpracować ze wszystkimi branżowymi komisjami Parlamentu, właściwymi w zakresie konkretnego audytu.

Zadania COCOBU w Parlamencie powinny zostać znacząco zmodyfikowane. Komisja nie może odgrywać roli swoistej „zapory ogniowej" (*firewall*) pomiędzy Parlamentem a Trybunałem. Współpraca z komisjami branżowymi byłaby pożyteczna również dla Trybunału, który lepiej mógłby planować audyty specjalne, zwłaszcza w ramach kontroli wykonania zadań.

3. Jednym z ważniejszych problemów metodologicznych jest akceptowalny poziom nieprawidłowości. Trybunał ustalił ten poziom na 2% dla wszystkich badanych obszarów. Nie można jednak odmówić racji tym, którzy uznają, że akceptowalny poziom nieprawidłowości powinien być zróżnicowany, zwłaszcza w odniesieniu do takich obszarów, jak badania naukowe czy kultura. To niebezpieczna droga, która może doprowadzić do rozmywania znaczenia opinii i rekomendacji Trybunału. Można na nią wstąpić pod dwoma, moim zdaniem, warunkami. Po pierwsze, że to ETO określi zróżnicowane

[4] Josef Bonnici, członek ETO, przewodniczył grupie roboczej Komitetu Kontaktowego ds. Wspólnej metodologii kontroli środków unijnych [przyp. red.]

[5] Komisja Kontroli Budżetu Unii Europejskiej [przyp. red.]

poziomy zaufania, po drugie – że komisje Parlamentu Europejskiego będą należycie przeprowadzały kontrolę funkcjonowania Komisji Europejskiej. Zróżnicowanie poziomów zaufania nie może być odczytywane jako przyzwolenie na obniżenie poziomu dyscypliny finansowej.

4. Jednym z problemów, z którym nie poradziliśmy sobie w latach 2004–2010, była racjonalizacja procedury kontradyktoryjnej. Ma to istotne znaczenie nie tylko dla sprawności całego procesu audytu, ale również dla ustanowienia zdrowych relacji pomiędzy audytorem a instytucją audytowaną. Życzę kolegom – członkom Trybunału, aby regulując tę kwestię, nigdy nie spotkali się z argumentem: „Jak to, przecież od nich (od Komisji) zależy nasz budżet!".

5. W dyskusjach o ETO często podnoszona jest kwestia liczby jego członków; o wiele częściej, niż sprawa stosowania rekomendacji Trybunału. Według mnie, zgodnie z literą Traktatu o Unii Europejskiej:

> Europejski Trybunał Obrachunkowy to 28 członków wybranych przez Parlament i Radę, wspieranych w swoich działaniach przez całą instytucję.

Rzecz ciekawa, że pomimo jednoznacznych w tej sprawie postanowień traktatu, nie wszyscy członkowie ETO podzielali mój punkt widzenia. Jeżeli Europejski Trybunał Obrachunkowy nie wypracuje wspólnego stanowiska, zawsze będzie powracała kwestia liczby jego członków, choćby jako temat zastępczy dla debaty o stosowaniu rekomendacji zewnętrznego audytora Unii. Liczba 28 członków upoważnia też do tego, aby odstąpić od tradycyjnej formuły ustalania opinii przez konsensus i jako zasadę regulaminową przyjąć metodę głosowania. Będzie to miało sens jednak tylko wtedy, gdy Trybunał będzie forum merytorycznej, profesjonalnej debaty audytorów, a nie polityków. Z tego punktu widzenia warto rozważyć zmiany w systemie kreowania członków Trybunału, aby mogli nimi zostać wyłącznie Ci, którzy mają doświadczenie w zarządzaniu najwyższymi organami kontrolnymi państw członkowskich lub komercyjnymi firmami audytorskimi. Z tego punktu widzenia rola krajowych NOK w nominowaniu kandydatów na członków ETO powinna być znacznie większa i sformalizowana.

Europejski Trybunał Obrachunkowy jest instytucją audytorską unikatową w świecie – tak jak unikatowa i niepowtarzalna jest Unia Europejska. Wypełnianie misji Trybunału nie jest tylko jego wewnętrznym wyzwaniem. Życzyć należy wszystkim obywatelom Unii, aby mógł to czynić jak najpełniej[6].

Maj, 2013 r.

dr **JACEK UCZKIEWICZ**
członek Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w latach 2004–2010, wiceprezes NIK od 2013 r.

[6] W dniu 4 lutego 2014 r. Parlament Europejski przyjął Rezolucję w sprawie przyszłej roli Trybunału Obrachunkowego, (http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2014-0014&language=PL) w wielu miejscach zbieżną z tezami J.Uczkiewicza [przyp. red.]

The Court as I remember it, the Court as I see it[1]

JACEK UCZKIEWICZ

Introduction

My experience of the workings of the Supreme Audit Institutions is pretty wide. As a Member of the Polish Parliament from 1993 to1995 I acquired experience in legislative matters when I chaired the sub-committee drawing up the new law on the Polish Supreme Audit Office (NIK) and acted as the rapporteur for this law. For six years I was the Vice-President of the Supreme Audit Office, responsible for auditing in fields such as the economy, privatisation, public administration and computerisation.

I was the NIK's representative on the INTOSAI Electronic Data Performance Committee and the INTOSAI Working Group on the Audit of Privatisation. As part of the NIK's management I was also responsible for cooperation with the European Court of Auditors and for the NIK's implementation of international audit standards as part of Poland's accession to the European Union. For me, the crowning glory of my auditing career was when I became a Member of the European Court of Auditors. I also have particularly fond memories of my time as Deputy Minister of Finance when I was regularly on the receiving end of the NIK's meticulous audits and checks.

The reason why I am listing all my experience is that it entitles me to make the following point:

> Show me your country's SAI's, and I will tell you how strong and efficient your country is.

It is not difficult to see that there is a very strong correlation between a State's efficiency and the institutional role, professionalism and effectiveness of its supreme audit body. This correlation also applies in every respect to the European Court of Auditors and the European Union.

[1] The publication „Reflections", issued in May 2013, was to mark the European Court of Auditors' 35th anniversary. It contained articles and essays written by ex-Presidents and former members of ECA, with Jacek Uczkiewicz, the first member of ECA from Poland (2004-2010), among them. Above one can find the reprint of his article.

At the same time it is worth pointing out that the influence that the ECA can bring to bear on each of these three aspects seems to be quite limited. Relatively speaking, the most the ECA can do is constantly raise the level of professionalism of its work. Even here it is severely restricted by the EU's budget policy and staff management policy. In my view, there is not much scope for the ECA to act effectively to further improve the EU's financial management and the achievement of its tasks. Having highly professional auditors and applying the best international standards are of little use so long as there is not a strong enough will on the part of the European Parliament to require the Commission to implement the European Court of Auditors' recommendations. The situation is further exacerbated by the real lack of effective cooperation at auditor level between the Court and the SAIs of the Member States. The failure of the pilot scheme for a joint budget audit in 2010 is irrefutable proof of this. And yet it is in these countries that most of the EU projects have been carried out and most of the EU funds spent. The Court also does not have the power to audit the Member States nor, therefore, to address appropriate conclusions and recommendations to them. The Court's scope for exercising any influence on its institutional position is already completely vestigial. It is enough here to quote the story of the European Court of Auditors' inclusion in the group of institutions forming the "institutional framework" of the EU (the Treaty of Maastricht), and then the attempts (the Constitution of the European Union) to remove the ECA from that group.

At the same time the Court's involvement as an institution in two key stages, preparing the draft Constitution and drawing up the Lisbon Treaty, was zero. It was probably only thanks to the individual last-minute endeavours of Court Members just before the signing of the Lisbon Treaty, based up until then on the Constitution, that the ECA was again included in the institutional framework of the EU.

All this has led to a curious contradiction in terms. On the one hand, the Supreme Audit Institution should be totally non-political in performing its audit work and free from any political influence. On the other hand, its effectiveness is essentially decided by bodies that are wholly political.

The main factors driving growth in the ECA's effectiveness and efficiency lie outside Luxembourg.

Obviously, the key to resolving this contradiction in terms lies in the minds of the political class, especially the top political management. It is precisely the political leaders of the State (the European Union) who should perceive the benefits that a professional, impartial auditor could offer the State and society. Unfortunately, during my term of office I do not recall any debate amongst the politicians responsible for the European Union about the need to strengthen the ECA and the direction this should take. The fact that there was the intention, in the Constitution of the European Union, to leave the ECA out of the Union's institutional framework may reflect an inclination to move in quite the opposite direction.

The Court as I remember it

My three most striking impressions once I started working at the Court were as follows:

Firstly, the Court seemed to me to be like an institution in an ivory tower, like a kind of club for intellectuals who debate big and important issues but do not really seek to have contact with the outside world and do not enjoy undue attention from their associates.

Secondly, I was hugely impressed by the professionalism of the auditors, by their knowledge and integrity, as well as by the high standard of the Court's administration.

Thirdly, there was no way one could fail to notice the general expectation or simply hope amongst the Court staff that the major enlargement of the European Union in 2004 would bring change, far-reaching reforms in the way the Court operated.

In fact, the period from 2004 to 2010 was a time of intensive work on a number of fronts to reform the European Court of Auditors and perfect the way it operated. My involvement in these reform measures – alongside my normal auditing work, of course – was, and still is, a source of great satisfaction to me. It is therefore salutary to highlight the Court's most important achievements in this respect. They include drawing up a statement of the Court's mission, vision and basic values, with a reference in the mission statement to the Court's role as the guardian of the European Union citizens' economic interests. The Court carried out a review of its audit policy and standards.

It made tremendous efforts to perfect its financial audit methodology (DAS) and also embarked on work on its performance audit methodology. A radical change was made in the Court's contacts with the media, involving laying down a suitable policy and rules, and improving the editorial side of published documents, especially for the Court's Annual Report and its Annual Activity Report. The Court drew up a human resource management policy which contained many innovative solutions, such as a regular staff satisfaction survey concerning work at the Court. For the first time in its history, the Court laid down an IT Development Strategy by way of a response to the opportunities and challenges inherent in the IT revolution. A system was introduced for evaluating the internal functioning of the Court, based on key performance indicators. New rules were drawn up for monitoring the long-term impact of the ECA's recommendations (the follow-up procedure). This is just a brief list of the milestones that marked the ECA's development in the years 2004 – 2010. From that follows what to my mind is a very important conclusion.

Whilst there "is still room for further improvement", the ECA's internal reform work is slowly reaching saturation point.

It goes without saying that this work could and should be continued, but major changes in the status and effectiveness of the Court will not be achieved at Rue de Gasperi. For that to happen it is crucial to have the political will and cooperation of the Council and the European Parliament.

The Court as I see it in the future

1. To my mind, the greatest challenge facing the Court was brought to light by the spectacular defeat of the mission of the Josef Bonnici Working Group, which, despite the initial assumptions, did not succeed in drawing up standards for auditing the execution of the European Union budget that were common to the European Court of Auditors and the SAIs of the EU Member States. This being so, the only answer is to find a political solution and:

It should be required and expected of the EU political leaders that they break the deadlock on this issue, which is effectively holding up progress on the proper financial auditing of the EU.

The objective should be to achieve a situation in which the SAIs of all the Member States will be involved in auditing the implementation of the Commission's budget, using a single methodology, with the work being coordinated by the ECA. The Court should at the same time also make use of the audit work of the Member State institutions responsible for managing EU funding.

2. Secondly, an important issue that requires radical change is the principle of the Court's cooperation with the Parliament. A situation where one single Parliament committee (COCOBU) is the Court's partner is highly detrimental to the European Union. It is a very outdated model whose main "contribution" has been to create the image of the ECA as an "ivory tower".

The Court's effectiveness is *de facto* the European Parliament's effectiveness. That is why the Court should constantly be cooperating with all the responsible Parliament committees that are relevant to the scope of a specific audit.

COCOBU's tasks in the Parliament should be considerably modified. This committee should not be playing the role of a kind of firewall between the Parliament and the Court. Working together with the relevant committees would also be useful for the Court, which would be better able to plan its special audits, particularly the performance audits.

3. One of the most important methodological issues is the tolerable level of irregularity. The Court has determined this level as 2 % for all the areas examined. It cannot be denied, however, that those who argue that the tolerable level of irregularity should be differentiated, especially as regards areas such as scientific research or culture, do have a point. However, that is a dangerous road to go down, as it may lead to the importance of the Court's opinions and recommendations being watered down.

It is a road that may only be taken on – to my mind – two conditions. Firstly, that it is the ECA that specifies the differentiated levels of confidence, and secondly, that the European Parliament committees will duly check the way the European Commission functions. Differentiating the levels of confidence may not be interpreted as permission to lower the level of financial discipline.

4. One of the problems which we did not manage to overcome in the period from

2004 to 2010 was the question of rationalising the contradictory procedure. It is of great significance not only for the efficiency of the whole audit process but also for fostering a healthy relationship between the auditor and the auditee. I hope that in future, in seeking to settle this matter, my fellow Members of the Court will never be faced with the argument, "Mind what your say! After all, our budget depends on them (the Commission)!!!".

5. In discussions about the ECA an issue that often comes up is the number of Court Members. This question is asked far more frequently than the question of whether its recommendations are put into practice. In my view, according to the Treaty on European Union:

> The European Court of Auditors consists of 28 Members, selected by the Parliament and the Council, who are supported in their work by the whole institution.

It is curious that, even though this was unequivocally stated in the Treaty, not all the Court Members shared my point of view. If the European Court of Auditors does not work out a common position on this matter, the question of the number of Court Members will always be brought up, even as a substitute for a debate on implementing the recommendations made by the European Union's external auditor. Having 27 or 28 Members already allows the Court to dispense with the traditional formula of establishing an opinion by consensus and instead to adopt the voting method as the basic procedural rule. This will make sense, however, only once the Court becomes a forum for substantive, professional debate amongst auditors, not politicians. From this point of view it is worth considering changing the system of appointing Court Members, so that it consists solely of people who have sound experience in managing Member States' Supreme Audit Institutions or private-sector audit firms. In this respect, the role of the national SAIs in nominating candidates to become Court Members should be considerably expanded and formalised.

The European Court of Auditors is an audit institution that is unique in the world – every bit as unique and inimitable as the European Union itself. Succeeding in carrying out the ECA's mission should not just be an internal challenge facing the Court. It should be the wish of every EU citizen that the ECA carry out its mission *par excellence*.

Planowanie i finansowanie oświetlenia przestrzeni publicznej

Oświetlenie dróg publicznych w gminach

BOŻENA NOWASZCZUK
TADEUSZ WRONA

Znaczne zwiększenie obowiązków gmin w zakresie oświetlenia dróg publicznych oraz niejednoznaczność przepisów prawnych spowodowały, że gminy, zwłaszcza te, przez które przebiegają różne kategorie dróg, miały problemy z prawidłowym wykonywaniem przypisanych im zadań. Ustalenia kontroli NIK oraz panelu ekspertów wskazują na konieczność podjęcia inicjatywy ustawodawczej obejmującej prawo energetyczne i drogowe, między innymi w kwestii przypisania finansowania oświetlenia dróg publicznych zarządcy danej kategorii drogi oraz umożliwienia gminom wyboru wykonawców konserwacji oświetlenia ulicznego w trybie przetargu nieograniczonego w przypadku, gdy właścicielami punktów świetlnych są przedsiębiorstwa energetyczne.

Wprowadzenie

Do 31 grudnia 2003 r. środki na finansowanie oświetlenia dróg publicznych, których zarządcą nie była gmina, pochodziły z budżetu państwa. Od 1 stycznia 2004 r., zgodnie z art. 61 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[1], zmieniony został art. 18 ust. 3 ustawy z 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (dalej: „pe")[2]. W konsekwencji na gminy nałożono obowiązek finansowania oświetlenia dróg publicznych: krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych, z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych płatnych.

Jednocześnie gminom zwiększono dochody z podatku dochodowego od osób prawnych (z 5% do 6,1%) i od osób fizycznych (z 27,6% do 39,34%)[3]. Nastąpiło to bez zróżnicowania wskaźnika wzrostu uwzględniającego długość odcinków dróg publicznych przebiegających przez poszczególne gminy. W efekcie część gmin, przez które przebiegają znacznej długości odcinki dróg krajowych, wojewódzkich lub powiatowych, ponosi obciążenia

[1] DzU z 2010 r., nr 80, poz. 526 ze zm.
[2] DzU z 2012 r., poz. 1059 ze zm.
[3] Zgodnie z art. 4 ust. 2 i 3 ustawy z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU z 2010 r., nr 80, poz. 526 ze zm.).

nieporównywalne z gminami mającymi na swoim terenie niewielkie odcinki tego rodzaju dróg.

W skontrolowanych gminach:

- udział długości dróg innych niż gminne w łącznej długości dróg publicznych wynosił od 10,5% (w Podkowie Leśnej) do 69,6% (w mieście i gminie Siewierz);
- wydatki budżetowe ogółem w latach 2009–2011 uległy zmniejszeniu (o 13%);
- wydatki na zakup energii elektrycznej w tym samym okresie wzrosły (o 10,4%).

Według stanu na 1 stycznia 2004 r.[4], w Polsce przebiegało 377 919,6 km dróg publicznych, w tym: 405,1 km autostrad i 225,6 km dróg ekspresowych; 18 252,9 km dróg krajowych i 28 402,8 km dróg wojewódzkich; 128 641,5 km dróg powiatowych i 201 991,7 km dróg gminnych. Na koniec 2011 r. przybyło 36 151,1 km dróg publicznych. Największy przyrost nastąpił w kategorii dróg ekspresowych (o 226,9%) i autostrad (o 164%). Szczegółowe dane przedstawia tabela 1. Ponadto, w okresie od 1 stycznia 2004 r. do 31 grudnia 2012 r. około 296 km dróg krajowych zostało przebudowanych z dróg jednojezdniowych na dwujezdniowe.

Kontrolę przeprowadzono w 14 gminach[5]. Wykorzystano również dane z 11 gmin, przez które przebiegają różne kategorie dróg publicznych oraz z Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA). Zorganizowano także spotkanie panelowe z udziałem ekspertów reprezentujących naukę i praktykę.

Planowanie oświetlenia miejsc publicznych i dróg w gminach

Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 Prawa energetycznego, do zadań własnych gminy należy planowanie i organizacja zaopatrzenia w energię elektryczną. Artykuł 19 ust. 1 i 2 pe zobowiązuje wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do opracowania projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło,

Tabela 1. **Długość dróg publicznych**

Długość dróg publicznych	Według stanu na		Wzrost/spadek (w km)	Wzrost/spadek (w %)
	1.01.2004 r. (w km)	31.12.2011 r. (w km)		
Ogółem, w tym:	377 919,6	414 070,7	36 151,1	9,6
autostrady	405,1	1 069,6	664,5	164,0
ekspresowe	225,6	737,5	511,9	226,9
krajowe	18 252,9	18 801,0	548,1	3,0
wojewódzkie	28 402,8	28 475,8	73	0,3
powiatowe	128 641,5	127 743,2	-898,3	-0,7
gminne	201 991,7	237 243,6	35 251,9	17,5

Źródło: Na podstawie informacji przekazanych przez GDDKiA.

[4] Dane uzyskane z GDDKiA.

[5] Informacja o wynikach kontroli *Planowanie i realizacja przez gminy zadań w zakresie oświetlenia przestrzeni publicznej*, nr ewid. R/12001/R12002/2012.

Ustalenia kontroli NIK

energię elektryczną i paliwa gazowe (dalej: „projekt założeń"),, który powinien być sporządzony dla obszaru całej gminy na okres 15 lat i aktualizowany co najmniej raz na trzy lata. Stosownie do art. 19 ust. 5 i 6 pe, projekt ten należy przekazać samorządowi województwa do zaopiniowania oraz wyłożyć do publicznego wglądu. Rada gminy została zobowiązana do uchwalenia założeń do planu zaopatrzenia w energię elektryczną – art. 19 ust. 8 pe. Uchwalenie przez gminę pierwszych założeń lub ich aktualizacja, zgodnie z dyspozycją art. 17 ustawy zmieniającej pe[6], powinna nastąpić w terminie 2 lat od dnia jej wejścia w życie, to jest do 11 marca 2012 r.

Jak wykazały badania kontrolne, nie wszystkie gminy wywiązały się terminowo z obowiązku planowania oświetlenia miejsc publicznych. Nie podjęły lub podjęły z opóźnieniem opracowanie projektu założeń, skutkiem czego wójtowie nie dysponowali aktualną wersją tego dokumentu. Jak wyjaśniano, było to spowodowane brakiem w urzędach gmin pracowników mających specjalistyczną wiedzę w zakresie energetyki, brakowało też środków finansowych na zlecenie wykonania opracowania projektu na zewnątrz.

Finansowanie oświetlenia przestrzeni publicznej

Jak stanowi art. 18 ust. 1 pkt 3 pe, do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe należy finansowanie oświetlenia ulic, placów i dróg publicznych znajdujących się na jej terenie. Finansowanie oświetlenia oznacza finansowanie kosztów energii elektrycznej pobranej przez punkty świetlne oraz kosztów ich budowy i utrzymania (art. 3 pkt 22 pe).

Skontrolowane gminy zagospodarowały istniejącą infrastrukturę służącą oświetleniu przestrzeni publicznej, a także zapewniły oświetlenie nowo powstałych lub dotychczas nieoświetlonych obiektów przez budowę nowych bądź uzupełnienie punktów świetlnych.

W badanym okresie w gminach wybudowano ogółem 3003 nowe punkty świetlne (wzrost o 11,6% w porównaniu ze stanem z końca 2009 r.). Nastąpiło to w związku z modernizacją istniejących dróg publicznych lub budową nowych odcinków dróg, ścieżek rowerowych, obiektów sportowych, a także wynikało z potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa w miejscach szczególnie niebezpiecznych. Gminy przeprowadzały konserwacje urządzeń oświetleniowych będących ich własnością, jak również tych, które należały do przedsiębiorstw energetycznych. Wydatki na konserwację i modernizację tych urządzeń w badanym okresie stanowiły 22,5% łącznych wydatków na oświetlenie. Wydatki na oświetlenie przestrzeni publicznej 14 objętych kontrolą gmin, w okresie od 1 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2011 r., stanowiły 1,3% ich wydatków budżetowych ogółem (od 0,6% do 3,2%). Większość gmin[7] wywiązywała się z obowiązku finansowania

[6] Ustawa z 8.01.2010 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw (DzU z 2010 r., nr 21 poz. 104).

[7] 12 spośród 14 objętych kontrolą.

oświetlenia wszystkich kategorii dróg oraz innych obiektów znajdujących się na ich terenie.

Dwie spośród ośmiu gmin, przez które przebiegały drogi krajowe, nie finansowały wymaganego oświetlenia. Główną przyczyną było nieuzgodnienie z GDDKiA warunków przejęcia finansowania oświetlenia na odcinkach dróg krajowych oraz brak środków finansowych.

- W mieście i gminie Siewierz: od 1 stycznia 2011 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych[8] na drodze krajowej DK78b (obwodnica Siewierza) o długości 5,7 km było stale wyłączonych 270 punktów świetlnych, będących własnością GDDKiA. Burmistrz wyjaśnił, że obwodnica Siewierza była oddana do użytku w październiku 2010 r., a oświetlona do końca 2010 r. Po tym okresie GDDKiA (oddział w Katowicach) rozwiązała umowę o oświetlenie obwodnicy i poinformowała przedsiębiorstwo energetyczne, że właściwą stroną do podpisania umowy oraz finansowania oświetlenia jest gmina Siewierz. Gmina nie zgodziła się z tym, gdyż budowa oświetlenia na obwodnicy nie była uzgodniona z przyszłym użytkownikiem i nie znał on całego procesu inwestycyjnego, co ma wpływ na dalsze użytkowanie obwodnicy. Według burmistrza, obwodnica nie służy mieszkańcom Siewierza, lecz obsługuje ruch tranzytowy, w związku z czym finansowanie oświetlenia, podobnie jak utrzymanie obwodnicy, powinno należeć do zarządzającego drogą, to jest GDDKiA. Wyraził też obawę, że koszty związane z utrzymaniem oświetlenia na tych odcinkach dróg są porównywalne z kosztami, jakie gminy ponoszą na oświetlenie całej swojej gminy.

  Na terenie Siewierza znajduje się 413 punktów świetlnych, służących oświetleniu węzła Podwarpie, który stanowi część niepłatnej drogi ekspresowej S1. W 2009 r. GDDKiA (oddział w Katowicach) wezwała gminę do wykonania obowiązku polegającego na finansowaniu oświetlenia tego węzła, gdyż jest on skrzyżowaniem drogi ekspresowej S1 z drogą krajową nr 1 i 86, oraz znajduje się w granicach administracyjnych gminy Siewierz. W wyniku odmowy przejęcia przez gminę tego obowiązku, GDDKiA wystąpiła z powództwem o zwrot kosztów oświetlenia węzła. Sąd rejonowy oddalił powództwo, a w uzasadnieniu podał, że pozwana gmina nie jest zobowiązana do ponoszenia kosztów oświetlenia przedmiotowego węzła drogowego, gdyż obejmuje ono fragment drogi ekspresowej, a zgodnie z art. 18 ust. 3 pe, gmina nie jest zobowiązana do ponoszenia kosztów oświetlenia tej kategorii dróg.
- W gminie Jedlińsk, na drodze krajowej DK7 o długości 9,2 km, przebiegającej w granicach administracyjnych gminy, od 14 września 2010 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych[9] stale były wyłączone 342 punkty świetlne. GDDKiA zwróciła się do

[8] Tj. do 31.08.2012 r.
[9] Tj. do 16.08.2012 r.

Ustalenia kontroli NIK

wójta o przejęcie przez gminę utrzymania oświetlenia drogowego, to jest utrzymania i konserwacji liczników i 342 słupów oświetleniowych oraz finansowania kosztów energii elektrycznej od 1 czerwca 2010 r. Wójt wyjaśnił, że odmowa przejęcia finansowania oświetlenia odcinka drogi krajowej położonej w granicach gminy wynikała z trzech powodów. Po pierwsze, właściciel urządzeń oświetlenia drogowego nie określił ich stanu technicznego oraz kosztów utrzymania. Urządzenia te na wymienionym odcinku są w złym stanie: brakuje słupów oświetleniowych i punktów świetlnych, pozrywane są kablowe linie zasilające. Wydatki na energię elektryczną na tym odcinku w 2009 r. wyniosły 233 tys. zł, to jest 60,4% wydatków gminy na zakup energii elektrycznej służącej oświetleniu całej przestrzeni publicznej (385,9 tys. zł). Po drugie, gminie, ze względu na ograniczone możliwości budżetowe, zagraża niewywiązanie się z innych zadań i inwestycji zaliczanych do jej zadań własnych. Po trzecie, droga DK7 w niewielkim stopniu służy zaspokajaniu potrzeb lokalnej społeczności.

Spośród 11 gmin, w których zasięgnięto informacji, przez osiem przebiegały odcinki dróg krajowych. Cztery gminy odmówiły finansowania oświetlenia odcinków dróg krajowych przebiegających w ich granicach administracyjnych.

- Miasto i gmina Wasilków odmówiła ponoszenia kosztów finansowania oświetlenia drogi krajowej. Burmistrz wyjaśnił, że droga została zaprojektowana jako ekspresowa, a po wybudowaniu została drogą krajową. Jej oświetlenie jest ponadnormatywne, a gmina nie jest przygotowana do ponoszenia takich kosztów. Oświetlenie nie zostało jednak wyłączone. Burmistrz poinformował również, że w związku z odmową finansowania kosztów oświetlenia dróg, dla których gmina nie jest zarządcą, miały miejsce dwa przypadki wystąpienia na drogę sądową. W jednym zapadło rozstrzygnięcie na niekorzyść gminy, drugie postępowanie jest w toku.
- Gmina Barczewo odmówiła GDDKiA (oddział w Olszynie) przejęcia utrzymania oświetlenia ulicznego wybudowanego w ramach inwestycji „Rozbudowa drogi krajowej nr 16 na odcinku Barczewo-Kromerowo". GDDKiA przed przesłaniem umów nie przedstawiła gminie Barczewo koncepcji ani projektu technicznego, który byłby podstawą do określenia i zaplanowania kosztów związanych z oświetleniem węzła Kromerowo.
- Gmina Słupsk odmówiła finansowania oświetlenia obwodnicy miasta Słupska. GDDKiA wystąpiła z pozwem do sądu o zapłatę za oświetlenie obwodnicy. W 2011 r. sąd rejonowy oddalił powództwo złożone przez GDDKiA, a powód złożył apelację do sądu okręgowego. W uzasadnieniu podał, że ze specyfiki ustawy z 27 października 1994 r. o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym (dalej: „uap")[10] wynika, że

[10] DzU z 2012 r., poz. 931 ze zm.

wyłączenie określone w art. 18 ust. 3 pe dotyczy autostrad i płatnych dróg ekspresowych, gdyż w trybie tej ustawy nie mogą być budowane drogi ekspresowe niepłatne. Sąd okręgowy uznał, że z powodu poważnych wątpliwości prawnych, w sporze toczonym na podstawie przepisów trzech ustaw: pe, udp (ustawa z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, dalej: „udp")[11] i uap, powinien wypowiedzieć się Sąd Najwyższy (SN). W uzasadnieniu postanowienia z 20 kwietnia 2012 r. SN wskazał, że dla rozstrzygnięcia konieczne jest jednoznaczne ustalenie, czy sporny odcinek drogi S6 został wybudowany jako płatna droga ekspresowa na podstawie uap. W lipcu 2012 r. sąd okręgowy, kierując się wytycznymi SN, uchylił korzystny dla gminy wyrok z 2011 r. i skierował sprawę do ponownego rozpatrzenia. W marcu 2013 r. sąd rejonowy korzystne dla GDDKiA orzeczenie uzasadnił tym, że obwodnica Słupska jest wprawdzie drogą ekspresową, ale niepłatną i dlatego w sprawie nie znalazły zastosowania przepisy ustawy o autostradach płatnych, lecz Prawo energetyczne, w związku z czym obowiązek płacenia za oświetlenie spoczywa na samorządzie. W lipcu 2013 r. sąd okręgowy oddalił apelację gminy i wydany wyrok jest prawomocny[12].

- Miasto Kowal w 2008 r. odmówiło finansowania oświetlenia oddanej do użytku obwodnicy miasta. Burmistrz podał, że w 2009 r. doszło do ugody, na mocy której miasto Kowal nie przejęło do swego majątku infrastruktury oświetleniowej, wyrażając zgodę na płacenie rachunków za energię elektryczną. Przez cały okres sporu obwodnica była oświetlana.

Konserwacja infrastruktury oświetleniowej

W objętych kontrolą gminach konserwacja oświetlenia obejmowała zarówno urządzenia będące ich własnością, jak i należące do przedsiębiorstw energetycznych.

Wybór wykonawcy usług konserwacji oświetlenia przestrzeni publicznej był dokonywany w sposób następujący:

- w siedmiu gminach – po przeprowadzeniu przetargu nieograniczonego, przy czym w jednej przetarg nieograniczony zorganizowano tylko na urządzenia oświetleniowe na potrzeby jednej miejscowości;
- w sześciu gminach – bez przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, przy czym w pięciu gminach łączna wartość zamówienia nie przekraczała równowartości 14 tys. euro, to jest kwoty, od której należy przeprowadzić postępowanie;
- w dwóch gminach[13] postępowanie odbyło się w trybie zamówienia z wolnej ręki.

W Siewierzu[14] konserwacja punktów świetlnych będących własnością przedsiębiorstwa energetycznego została mu powierzona przez zamówienie z wolnej

[11] DzU z 2013 r., poz. 260 ze zm.
[12] Opis sporu został przedstawiony na podstawie: <www.slupsk.ug.gov.pl>, <www.regiomoto.pl>, <www.samorzad.pap.pl>.
[13] Miasto Ciechanów, miasto i gmina Siewierz.
[14] W latach 2011–2012.

Ustalenia kontroli NIK

ręki. Burmistrz wyjaśnił, że nie można było przeprowadzić postępowania w trybie przetargu nieograniczonego, z uwagi na to, że przedsiębiorstwo energetyczne jest właścicielem całości sieci (urządzeń, słupów, przewodów, punktów świetlnych, źródeł światła) objętej umową eksploatacyjną, co uniemożliwia zlecenie podmiotowi trzeciemu prac związanych z utrzymaniem punktów świetlnych bez zgody właściciela[15]. Zgody takiej gmina nie miała, a w ocenie Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Katowicach[16], odmowa przedsiębiorstwa energetycznego udostępnienia swoich urządzeń do eksploatacji osobom trzecim nie stanowi praktyki ograniczającej konkurencję.

Zamawiający wskazali, że został zastosowany tryb postępowania z wolnej ręki, ponieważ usługa mogła być świadczona tylko przez jednego wykonawcę, z przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze, co wynika z art. 67 ust.1 pkt 1 lit. a ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (dalej: „pzp")[17] oraz z przyczyn związanych z ochroną praw wyłącznych, wynikających z odrębnych przepisów (art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b pzp). W sprawie wymienionych przepisów pzp stanowisko zajął Urząd Zamówień Publicznych[18], który podał, że podstawą zastosowania tej przesłanki jest szczególny charakter danego zamówienia, powodujący, że może ono być zrealizowane tylko przez jednego wykonawcę.

Zdaniem NIK, brak zgody właściciela urządzeń oświetlenia na ich konserwację przez usługodawcę wyłonionego przez gminę jest niewątpliwie przesłanką o charakterze obiektywnym, nie ma jednak charakteru technicznego, nie upoważnia zatem gminy do udzielenia zamówienia z wolnej ręki. Należy jednak zauważyć, że w przypadku niezastosowania przez gminy rozwiązania polegającego na udzieleniu przedsiębiorstwom energetycznym zamówienia w trybie z wolnej ręki na usługi konserwacji doszłoby do sytuacji, w której gminy nie wywiązałyby się z wykonania obligatoryjnego zadania własnego.

Spośród 11 gmin, w których zasięgnięto informacji, siedem ponosi koszty konserwacji zarówno urządzeń oświetlenia będących ich własnością, jak i własnością przedsiębiorstwa energetycznego, w czterech – koszty konserwacji urządzeń oświetlenia należących do przedsiębiorstw energetycznych ponoszą te przedsiębiorstwa.

W stosunku do trzech gmin, spośród 14 objętych kontrolą, przedsiębiorstwa energetyczne wystąpiły o wnoszenie opłat za należące do nich punkty świetlne umieszczone na słupach będących własnością przedsiębiorstw energetycznych.

---

[15] Pismo z 15.10.2009 r., BZE/RD7/ZW/WK/10928/2009, w którym dyrektor ENION Rejonu Dystrybucji Zawiercie informuje UMiG Siewierz, że […] „niedopuszczalna jest eksploatacja przez inne przedsiębiorstwa urządzeń będących własnością ENION SA […]"..

[16] Decyzja nr RKT-46/2006 Delegatury UOKiK w Katowicach, z 14.07.2006 r.

[17] DzU z 2013 r., poz. 907 ze zm.

[18] Wytyczne dotyczące interpretacji przesłanek pozwalających na przeprowadzenie postepowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, negocjacji bez ogłoszenia lub zamówienia z wolnej ręki zob. <www.uzp.gov.pl>.

- Miasto i gmina Siewierz w 2011 r. podpisała umowę z przedsiębiorstwem energetycznym, na mocy której zobowiązała się płacić za 59 słupów, na których umieszczone są punkty świetlne będące własnością gminy.
- Miasto Kudowa Zdrój otrzymało w 2009 r. od przedsiębiorstwa energetycznego pismo wraz z projektem umowy o dzierżawę urządzeń oświetlenia drogowego. W piśmie podano, że opłaty mają na celu pokrycie kosztów związanych z podatkiem od urządzeń oświetleniowych oraz pokrycie kosztów utrzymania sieci oświetleniowej ponoszonych przez przedsiębiorstwo energetyczne, zaś alternatywnym rozwiązaniem jest powierzenie eksploatacji oświetlenia na terenie gminy służbom przedsiębiorstwa energetycznego. W 2010 r. przedsiębiorstwo energetyczne poinformowało gminę, że nie wyraża zgody na świadczenie usług konserwacji oświetlenia przez podmiot zewnętrzny oraz przedstawiło projekt umowy o konserwację oświetlenia. W odpowiedzi burmistrz podał, że gmina zobowiązana jest do stosowania przepisów Prawa zamówień publicznych. W 2011 r. gmina zawarła z przedsiębiorstwem energetycznym porozumienie, którego przedmiotem było określenie warunków i zasad współpracy podczas wykonywania czynności eksploatacyjnych w sieci rozdzielczej przez gminę. W kolejnym porozumieniu, z 2012 r., strony zobowiązały się do przeprowadzenia wspólnej inwentaryzacji wraz z oceną stanu technicznego urządzeń oświetlenia drogowego oraz uzgodniono zawarcie rocznej lub wieloletniej umowy od 1 stycznia 2013 r.
- Miasto i gmina Podkowa Leśna otrzymało w 2011 r. od przedsiębiorstwa energetycznego propozycję zawarcia porozumienia w sprawie ustalenia zasad korzystania przez miasto z infrastruktury przesyłowej energii elektrycznej oraz urządzeń instalacji oświetleniowej, wraz z projektem umowy. W odpowiedzi burmistrz stwierdził, że przedsiębiorstwo energetyczne korzysta z majątku, który został mu nieodpłatnie przekazany przez miasto oraz nie uwzględniło kwestii bezumownego korzystania z nieruchomości stanowiących własność miasta na potrzeby prowadzonej działalności przesyłowej.

Wyłanianie dostawców energii elektrycznej

Od 1 lipca 2007 r. obowiązuje dodany do ustawy – Prawo energetyczne artykuł 4j[19], stanowiący, że odbiorca energii ma prawo jej zakupu od wybranego przez siebie sprzedawcy. Gmina, stosownie do przepisów art. 3 pkt 1 pzp, powinna przeprowadzić wybór sprzedawcy energii w drodze postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w trybie określonym w Prawie zamówień publicznych.

Z możliwości zakupu energii elektrycznej przez przeprowadzenie przetargu

[19] Artykuł 4j pe został dodany przez art.1 pkt 5 ustawy z 4.03.2005 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska (DzU nr 62, poz. 552) z mocą obowiązującą od 1.07.2007 r.

nieograniczonego skorzystało pięć spośród 14 objętych kontrolą gmin, a dwie podjęły działania na rzecz wyłonienia dostawcy energii. Trzy z nich, ze względu na skomplikowany charakter przedsięwzięcia, przystąpiły do grupy zakupowej, której lider był odpowiedzialny za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania. Przystąpienie do grupy zakupowej miało też na celu wzmocnienie pozycji gmin w stosunku do przedsiębiorstwa energetycznego. Wybór dostawców energii po przeprowadzeniu przetargu nieograniczonego każdorazowo skutkował obniżeniem cen energii elektrycznej.

W pozostałych gminach zakup energii elektrycznej odbywał się na podstawie umów z przedsiębiorstwami energetycznymi, zawartych przed 2007 r. na czas nieokreślony. W latach 2009–2012 pięć gmin zawarło umowy na czas nieokreślony bez przeprowadzenia przetargu nieograniczonego. Umowy te dotyczyły zakupu energii dla nowo powstałych punktów świetlnych. Wójtowie wyjaśnili, że dotychczasowi dostawcy energii elektrycznej zaspokajają potrzeby ich gmin, a przeprowadzenie postępowania jest skomplikowane i czasochłonne oraz wymaga odpowiednio przygotowanej kadry, zaś zlecenie zadania na zewnątrz generowałoby dodatkowe wydatki. W celu obniżenia kosztów zakupu wójtowie prowadzili negocjacje z przedsiębiorstwami energetycznymi.

Burmistrz miasta i gminy Kowal podał, że gmina nie przeprowadziła przetargu na zakup energii elektrycznej do celów oświetlenia przestrzeni publicznej, ponieważ przedsiębiorstwo energetyczne, które jest właścicielem większości urządzeń oświetleniowych, nie wyraziło zgody.

Działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii

Wszystkie badane gminy starały się racjonalizować zużycie energii elektrycznej. Działania te polegały przede wszystkim na wymianie energochłonnych rtęciowych źródeł światła na energooszczędne źródła sodowe. W badanym okresie wymieniono 17 438 punktów świetlnych, to jest 65,9% ich ogółu.

Burmistrz miasta Ciechanów poinformował, że nie jest w stanie przeprowadzić kompleksowej modernizacji sieci oświetlenia ulicznego, gdyż przedsiębiorstwo energetyczne, które jest właścicielem większości punktów świetlnych (albo punkty świetlne należące do miasta są zainstalowane na tak zwanej sieci powiązanej), nie dopuszcza podmiotów trzecich zarówno do urządzeń należących do przedsiębiorstwa, jak i do urządzeń należących do gminy a zainstalowanych na sieciach powiązanych. Pomimo wykonanej szczegółowej inwentaryzacji punktów świetlnych na terenie miasta i posiadanych dokumentów, nie uzgodniono ostatecznie podziału właścicielskiego na drogowej sieci oświetleniowej.

Podsumowanie

Oceniając działania wójtów w zakresie oświetlenia przestrzeni publicznej, Najwyższa Izba Kontroli wzięła pod uwagę czynniki obiektywne, które utrudniały im wywiązywanie się z ustawowego obowiązku, w tym uwarunkowania prawne i organizacyjne oraz ograniczenia finansowe.

Gminy mają problemy z prawidłowym wykonywaniem zadań związanych z oświetleniem dróg publicznych innych niż drogi gminne, a wynikają one głównie

ze znacznego wzrostu potrzeb w związku z budową nowych odcinków oraz z niejednoznaczności przepisów. W gminach, które odmówiły finansowania oświetlenia odcinków dróg krajowych, koszty te stanowiłyby ponad 60% ogółu wydatków ponoszonych w tym zakresie.

Podnoszonym przez wójtów problemem było niekonsultowanie z gminami przez głównego inwestora (GDDKiA) rozmieszczenia i warunków technicznych punktów świetlnych na drogach krajowych, jak również brak uzgodnień od jakiego momentu gminy mają przejąć obowiązek finansowania oświetlenia tej kategorii drogi.

GDDKiA poinformowała, że 23 maja 2011 r. przekazała swoim oddziałom wytyczne postępowania z infrastrukturą oświetlenia drogowego zlokalizowaną w pasach dróg krajowych (z wyłączeniem autostrad). Zgodnie z wytycznymi, przy drogach nowo budowanych, projektowanych lub planowanych do przebudowy należy na bieżąco prowadzić z gminami rozmowy dotyczące planowania przyszłej lokalizacji latarń, rozwiązań technicznych oraz zasady przekazywania i eksploatacji sieci oświetleniowej.

Uzgodnienia z gminami warunków budowy oświetlenia drogowego są dokonywane na etapie projektu budowlanego lub przed złożeniem wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. GDDKiA podała również, że z wyprzedzeniem informuje gminy o obowiązku finansowania oświetlenia dróg krajowych, a uzgodnienia gmin w większości wypadków nie zawierają propozycji rozmieszczenia punktów świetlnych, a jeżeli zawierają takie propozycje, to są one uwzględniane.

Mając na uwadze rozbieżności pomiędzy ustaleniami kontroli i informacją GDDKiA, NIK uznała, że niezbędne jest wprowadzenie obowiązku ustalania pomiędzy GDDKiA a gminami warunków technicznych planowanego oświetlenia oraz warunków przejmowania przez gminy obowiązku utrzymania oświetlenia zlokalizowanego przy drogach krajowych. Odmowa finansowania oświetlenia dróg krajowych – jak wyjaśniali wójtowie kontrolowanych gmin – wynikała również z tego, że drogi krajowe służą najczęściej tranzytowi, a nie społeczności lokalnej. Z informacji uzyskanych z GDDKiA wynika, że drogi krajowe i ekspresowe (niepłatne), według stanu na 31 grudnia 2012 r., przebiegały przez 1410 gmin (56,9% ogółu gmin).

Kontrola wykazała, że GDDKiA cedowała na gminy obowiązek finansowania oświetlenia zainstalowanego przy niepłatnych drogach ekspresowych. W przypadku nieprzejęcia przez gminę tego obowiązku Dyrekcja kierowała powództwo do sądu o zapłatę za zużytą energię. Orzeczenia wydane w tym przedmiocie są niejednolite – jedne uznają argumentację gmin, inne argumentację GDDKiA. Wątpliwości interpretacyjne oraz toczące się spory sądowe wskazują, że niezbędne jest precyzyjne wskazanie podmiotu odpowiedzialnego za finansowanie oświetlenia niepłatnych dróg ekspresowych.

Przedsiębiorstwa energetyczne coraz częściej występują do gmin o zapłatę za korzystanie z ich urządzeń oświetleniowych, na których zainstalowane są punkty świetlne należące do gminy. Odbywa się to w dwojaki sposób: albo wnoszą o zapłatę czynszu dzierżawnego za korzystanie

przez gminy z ich urządzeń, albo proponują świadczenie odpłatnych usług konserwacji punktów świetlnych. W odpowiedzi na propozycje przedsiębiorstw energetycznych, dotyczące odpłatnego korzystania z ich urządzeń oświetleniowych, wójt tylko jednej skontrolowanej gminy zwrócił uwagę, że przedsiębiorstwa te bezumownie korzystają z nieruchomości gminnych, na których zlokalizowane są te urządzenia. Podniósł również, że przedsiębiorstwo energetyczne korzysta z majątku, który został mu nieodpłatnie przekazany przez gminę. Zdaniem NIK, w interesie gmin konieczne jest uregulowanie korzystania przez przedsiębiorstwa energetyczne z nieruchomości gminnych[20].

W trakcie kontroli ustalono, że przedsiębiorstwa energetyczne są właścicielami znacznej części punktów świetlnych służących oświetleniu przestrzeni publicznej oraz tak zwanej sieci powiązanej, na której zamontowane są punkty świetlne należące do gmin. W takich przypadkach niektóre z przedsiębiorstw energetycznych nie wyrażały zgody na konserwację punktów świetlnych będących ich własnością przez usługodawcę wyłonionego przez gminę. W konsekwencji gminy udzielały zamówienia przedsiębiorstwom energetycznym w trybie z wolnej ręki na konserwację punktów świetlnych będących własnością tych przedsiębiorstw lub należących do gminy punktów świetlnych zamontowanych na tak zwanej sieci powiązanej.

Zdaniem NIK, brak swobody wyboru przez gminy podmiotu świadczącego usługi konserwacji utrudnia wójtom realizację zasady finansów publicznych stanowiącej, że wydatki powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Zatem samorządy stawiane są w przymusowej sytuacji powierzania przedsiębiorstwom energetycznym w trybie niekonkurencyjnym (z wolnej ręki) usług konserwacji urządzeń oświetlenia (zwłaszcza jeśli chodzi o stawkę za świadczone usługi).

Finansowanie oświetlenia oznacza pokrycie kosztów zakupu energii elektrycznej pobranej przez punkty świetlne oraz kosztów ich budowy i utrzymania. Nie zdefiniowano jednak pojęcia 'punkt świetlny' – czy jest to tylko źródło światła z kompletną oprawą, czy też należy przez nie rozumieć wszystkie niezbędne urządzenia do oświetlenia przestrzeni publicznej? Brak legalnej definicji w praktyce budzi wiele wątpliwości, nie wiadomo bowiem, jakie koszty związane z oświetleniem powinna ponosić gmina.

Stosownie do art. 10 ust. 5 udp, odcinek drogi zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem z chwilą oddania go do użytku zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii dróg gminnych. Zgodnie z art. 7 ust. 1 i 2

[20] Wskazówki i zasady uregulowania kwestii korzystania przez przedsiębiorstwa energetyczne z nieruchomości gminnych zostały opisane w czasopiśmie „Wspólnota" nr 16 z 21.04.2012 r.: M. Michalska: *Czym jest służebność przesyłu*, s. 6-7; M. Michalska: *Jak powstaje służebność przesyłu*, s. 8-9; K. Przepieść: *Zasiedzenie służebności*, s. 10-11.

udp, do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. Zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje przez uchwałę rady gminy, po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu. W trakcie kontroli ustalono, że w niektórych wypadkach rady gmin nie chciały podjąć uchwały w sprawie zaliczenia do kategorii dróg gminnych odcinków dróg zastąpionych nowo wybudowanymi drogami. Najczęściej miało to miejsce w sytuacji, gdy „oddawany gminie" odcinek drogi został zniszczony w wyniku budowy nowej drogi i wymagał naprawy. Wskazywano również, że o zaliczeniu do danej kategorii decydują parametry drogi określone w rozporządzeniu z 2 marca 1999 r. Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie[21]. Natomiast w sytuacji, o której mowa w art. 10 ust. 5 udp, niezależnie od parametrów jakie droga posiada, zostaje ona automatycznie zaliczona do kategorii dróg gminnych. Z informacji przekazanych przez GDDKiA wynika, że w latach 2004–2012, na podstawie art. 10 ust. 5 udp, 716 km[22] dróg zostało pozbawionych kategorii drogi krajowej i zaliczonych do kategorii dróg gminnych. „W około 60% przypadków wystąpiły problemy z formalnym przejęciem przez gminy przedmiotowych odcinków dróg z powodu braku środków finansowych na ich utrzymanie, braków kadrowych i sprzętowych do utrzymania dróg oraz braku akceptacji dla rozwiązania ustawowego"[23].

W trakcie panelu ekspertów został przedstawiony problem braku zgody przedsiębiorstwa energetycznego na zastosowanie przez gminę trybu konkurencyjnego w celu zakupu energii elektrycznej służącej oświetleniu przestrzeni publicznej[24]. Przedsiębiorstwo energetyczne argumentowało, że to ono jest właścicielem infrastruktury oświetleniowej i z tego względu gmina nie kupuje energii elektrycznej, lecz usługę kompleksową – oświetlenie. Dlatego też, w jego ocenie, gmina nie ma statusu odbiorcy i nie może skorzystać z konkurencyjnego trybu zakupu energii elektrycznej na potrzeby oświetlenia przestrzeni publicznej.

W związku z ustaleniami kontroli, NIK wystąpiła do Rady Ministrów z wnioskiem o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu:

- ustawowego zdefiniowania pojęcia 'punkt świetlny';
- przypisania finansowania oświetlenia dróg publicznych zarządcy danej kategorii drogi, w szczególności zarządcy dróg krajowych i ekspresowych niepłatnych,

[21] DzU nr 43, poz. 430 ze zm.
[22] Drogi, które były w zarządzie GDDKiA (bez dróg krajowych zarządzanych przez prezydentów miast na prawach powiatu).
[23] Wyjaśnienia GDDKiA, złożone w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.
[24] Problem zasygnalizowany przez dyrektora Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Gdańsku.

Ustalenia kontroli NIK

oraz precyzyjnego określenia podmiotu odpowiedzialnego za finansowanie oświetlenia niepłatnych dróg ekspresowych;
- kwalifikowania odcinków dróg zastąpionych nowo wybudowanymi drogami zgodnie z ich parametrami technicznymi;
- umożliwienia gminom wyboru wykonawców konserwacji oświetlenia ulicznego w trybie przetargu nieograniczonego w przypadku, gdy właścicielami punktów świetlnych są przedsiębiorstwa energetyczne;
- wskazania, że gmina dokonująca zakupu energii elektrycznej na potrzeby oświetlenia przestrzeni publicznej ma status odbiorcy, gdyż od tego zależy możliwość zakupu energii elektrycznej w trybie konkurencyjnym;
- wprowadzenia obowiązku ustalania warunków technicznych planowanego oświetlenia oraz warunków przejmowania przez gminy obowiązku utrzymania oświetlenia zlokalizowanego przy drogach krajowych – pomiędzy Generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad (jako głównym inwestorem dróg krajowych) a gminami (jako jednostkami zobowiązanymi do finansowania oświetlenia dróg krajowych)[25].

BOŻENA NOWASZCZUK, TADEUSZ WRONA
Departament Administracji Publicznej NIK

[25] Artykuł opracowany na podstawie Informacji o wynikach kontroli – patrz przypis 5 na s. 54.

Zasady funkcjonowania i obowiązujące procedury

Nocna i świąteczna opieka zdrowotna

MARIA M. GOSTYŃSKA

Zasady funkcjonowania nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej zostały zmienione od marca 2011 r. Zlikwidowano rejonizację, dzięki czemu pacjenci zyskali możliwość korzystania z pomocy medycznej w dowolnym punkcie udzielającym tych świadczeń. Wprowadzone zmiany uwidoczniły jednak nieprawidłowości: część świadczeniodawców nie zapewniła odpowiedniej dla danego obszaru zabezpieczenia liczby dyżurujących zespołów lekarsko-pielęgniarskich, zbyt mała była liczba lekarzy niektórych specjalności, znacznie wydłużył się też czas oczekiwania na wizytę domową.

System nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej daje pacjentom możliwość uzyskania pomocy doraźnej w godzinach nocnych oraz w dni świąteczne[1] w przypadku nagłego zachorowania lub nagłego pogorszenia stanu zdrowia, które nie jest stanem nagłego zagrożenia zdrowotnego[2].

NIK podjęła kontrolę dostępności świadczeń nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej (dalej: „NiŚOZ") w związku z wynikami kontroli funkcjonowania systemu ratownictwa medycznego[3]. W toku kontroli zbadano, czy istnieją bariery ograniczające ko rzystanie z tego rodzaju świadczeń, czy świadczenia są udzielane z zachowaniem obowiązujących procedur i czy pacjenci są odpowiednio poinformowani o możliwości skorzystania z takiej formy pomocy lekarskiej.

[1] W dniach od poniedziałku do piątku w godzinach od 18.00 do 8.00 dnia następnego oraz w soboty, niedziele i inne dni ustawowo wolne od pracy w godzinach od 8.00 do 8.00 dnia następnego.

[2] Stan nagłego zagrożenia zdrowotnego to stan polegający na nagłym lub przewidywanym w krótkim czasie pojawieniu się objawów pogorszenia zdrowia, którego bezpośrednim następstwem może być poważne uszkodzenie funkcji organizmu lub uszkodzenie ciała, lub utrata życia, wymagający podjęcia natychmiastowych medycznych czynności ratunkowych i leczenia (ustawa z 8.09.2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym; DzU 2013.757 j.t. ze zm.).

[3] *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania systemu ratownictwa medycznego*, wrzesień 2012 r., nr ewid. 149/2012/P11094/KZD. Wyniki kontroli wykazały, że znaczna część pacjentów, którzy zgłaszali się do szpitalnych oddziałów ratunkowych (SOR) działających w strukturze szpitali lub wzywali zespoły ratownictwa medycznego (ZRM) nie znajdowała się w stanie zagrożenia zdrowotnego (a więc osoby te nie kwalifikowały się do udzielenia im świadczeń ratowniczych). Skala tego zjawiska była bardzo duża; w SOR, w skrajnych przypadkach, obejmowała nawet 80% wszystkich zgłaszających się pacjentów, a w odniesieniu do ZRM – 30%. Osobom tym powinny być udzielone świadczenia w ramach podstawowej opieki zdrowotnej, poradni specjalistycznych lub nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej.

Zasady funkcjonowania nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej zostały zmienione od 1 marca 2011 r.[4], w celu ułatwienia dostępu do niej przez zniesienie rejonizacji dla pacjentów i tym samym umożliwienie korzystania z pomocy medycznej w dowolnym punkcie udzielania tych świadczeń[5]. Z ustaleń kontroli wynika jednak, że nie wszystkie osoby ubezpieczone miały zapewnione w tym zakresie jednakowe możliwości. Istotne dysproporcje w gęstości zaludnienia w poszczególnych województwach uniemożliwiły ustalenie obszarów zabezpieczenia[6] tak, aby wszyscy mieszkańcy danego województwa mieli jednakową odległość do miejsca udzielania świadczeń NiŚOZ i aby zbliżona liczba mieszkańców przypadała na jeden zespół dyżurujący (zespół lekarsko-pielęgniarski) udzielający tych świadczeń[7].

Dostępność do NiŚOZ ograniczało również niezapewnienie przez niektóre podmioty lecznicze gotowości do jej świadczenia przez wymaganą liczbę zespołów dyżurujących w miejscu udzielania pomocy medycznej lub w ogóle nieutworzenie takich zespołów. W tych wypadkach realizację świadczeń zapewniali lekarze pracujący jednocześnie w innych komórkach organizacyjnych świadczeniodawcy, przy czym nie byli oni zgłoszeni w umowach z oddziałami wojewódzkimi NFZ, mimo że było to warunkiem udzielania przez nich świadczeń NiŚOZ.

Kolejną przyczyną ograniczenia dostępności był krótszy od wymaganego czas trwania dyżurów (nawet o dwie godziny), pełnienie dyżurów w domu „pod telefonem", jak również długi czas oczekiwania pacjentów na wizyty domowe (w skrajnym przypadku nawet 12 godzin).

W ocenie NIK, także niektóre specjalizacje lekarzy nie są bezpośrednio przydatne przy udzielaniu świadczeń tego rodzaju opieki zdrowotnej (np. medycyna nuklearna, psychiatria, dermatologia czy wenerologia). Równocześnie brakowało odpowiedniej liczby pediatrów, mimo że znaczny odsetek pacjentów NiŚOZ stanowiły dzieci.

Wyniki kontroli wskazały, że znaczna część świadczeniodawców nie spełniała dodatkowych wymagań, podnoszących standard usług zdrowotnych, które nie

---

[4] Zmiany w organizacji udzielania i finansowania świadczeń NiŚOZ nastąpiły w związku ze zmianą stanu prawnego, tj. wejściem w życie ustawy zmieniającej z 29.10.2010 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz ustawy o świadczeniu pieniężnym i uprawnieniach przysługujących cywilnym niewidomym ofiarom działań wojennych (art. 3 ust. 2 – DzU nr 225, poz. 1465).

[5] Przed 1.03.2011 r. deklaracja pacjenta dotycząca wyboru lekarza podstawowej opieki zdrowotnej (POZ) wiązała go również w zakresie świadczeń nocnej pomocy lekarskiej (NPL – tak wówczas nazywano udzielanie świadczeń poza godzinami pracy POZ). Pacjent był przypisany obligatoryjnie do jednego miejsca udzielania świadczeń.

[6] Obszar zabezpieczenia – wyznaczany przez dyrektora oddziału wojewódzkiego NFZ spójny terytorialnie obszar (powiat, powiaty, gmina, gminy, dzielnica, dzielnice lub inaczej precyzyjnie określone obszary), którego określenie uzależnione jest od konieczności właściwego zabezpieczenia świadczeń ze względu na wielkość populacji nim objętej, jak i warunki geograficzno-terytorialne danego obszaru.

[7] Liczba zespołów dyżurujących wynika z wielkości populacji zamieszkałej w poszczególnych obszarach zabezpieczenia (§ 8 ust. 1 zarządzenia nr 85 Prezesa NFZ z 23.12.2010 r. w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów o udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej w rodzaju podstawowa opieka zdrowotna w zakresie nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej; dalej: „zarządzenie Prezesa NFZ nr 85/2010").

były wprawdzie bezwzględnie wymagane przez oddziały wojewódzkie NFZ (dalej: „OWNFZ"), ale ich zadeklarowanie podnosiło ocenę punktową oferty i ułatwiało uzyskanie kontraktu. Sytuacja ta dotyczyła na przykład niezapewnienia, mimo zgłoszenia w ofercie, diagnostyki laboratoryjnej i rtg, dodatkowego zespołu dyżurującego lub dodatkowego lekarza ponad minimalną obsadę wymaganą dla danego obszaru zabezpieczenia.

Zapewniono natomiast, w większości kontrolowanych podmiotów leczniczych, warunki wykonywania świadczeń NiŚOZ zgodne z ofertą w zakresie wymagań lokalowych oraz wyposażenia w niezbędny sprzęt i aparaturę medyczną, a także informację dla pacjentów o miejscu i czasie udzielania tych świadczeń.

Stwierdzone nieprawidłowości, wpływające na dostępność świadczeń NiŚOZ, były następstwem niesprawowania przez OWNFZ (poza pojedynczymi przypadkami) nadzoru i kontroli nad funkcjonowaniem NiŚOZ po 1 marca 2011 r., to jest po wprowadzeniu zmian organizacyjnych w systemie udzielania pomocy doraźnej w godzinach nocnych oraz w dni wolne od pracy. Trzeba też zwrócić uwagę na to, że większość organów samorządu terytorialnego w znikomym stopniu angażowała się w tworzenie warunków do prawidłowego funkcjonowania nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej.

Podmioty udzielające świadczeń NiŚOZ

Miejsca, w których świadczona była NiŚOZ usytuowane były w przychodniach, szpitalach oraz stacjach pogotowia ratunkowego[8] i pod względem komunikacyjnym ich lokalizacja nie stanowiła bariery dla pacjentów. Niektórzy potrzebujący pomocy mieli jednak problem z dotarciem do nich w godzinach nocnych, ze względu na brak komunikacji publicznej w tym czasie.

Część podmiotów (30%) w ogóle nie informowała pacjentów o zasadach organizacji i warunkach funkcjonowania NiŚOZ lub ograniczała się do umieszczenia stosownej informacji wewnątrz budynku lub na drzwiach gabinetu lekarskiego.

Na przykład, w jednym z podmiotów leczniczych jedynie przy wejściu na oddział dziecięcy szpitala umieszczona była informacja, że w godzinach nocnych i w dni świąteczne udziela się w trybie ambulatoryjnym pomocy dzieciom w nagłych i zagrażających życiu zachorowaniach, ale czas oczekiwania może się przeciągnąć nawet do kilku godzin, ponieważ pediatrzy pełnią jednocześnie dyżur w oddziale dziecięcym.

Większość świadczeniodawców (80%) stworzyła warunki zgodne z ofertą w części dotyczącej wymagań lokalowych oraz wyposażenia w sprzęt i aparaturę medyczną. Jednak nie we wszystkich placówkach

[8] Na podstawie informacji uzyskanych z centrali NFZ, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK. Według stanu na 1.03.2011 r., najwięcej miejsc udzielania świadczeń NiŚOZ zlokalizowanych było w pomieszczeniach świadczeniodawców udzielających świadczeń z zakresu ambulatoryjnej opieki zdrowotnej (215) oraz w szpitalach posiadających SOR lub izbę przyjęć (217). Według stanu na 30.09.2013 r., liczba miejsc udzielania tych świadczeń w wymienionych obiektach wzrosła odpowiednio do 230 i 260.

został wydzielony osobny gabinet lekarski i zabiegowy, mimo że warunkiem koniecznym jest posiadanie takich pomieszczeń[9].

Niektórzy świadczeniodawcy nie zapewnili gotowości do udzielania NiŚOZ w miejscu świadczenia pomocy medycznej przez wymaganą dla danego obszaru zabezpieczenia liczbę zespołów lekarsko-pielęgniarskich[10]. Było to niezgodne z postanowieniami umowy zawartej z oddziałem wojewódzkim NFZ, jak również ograniczało dostęp do świadczeń, gdyż wydłużał się czas oczekiwania pacjenta na uzyskanie porady lekarskiej.

Jeden ze świadczeniodawców zobowiązany był zapewnić gotowość trzech zespołów dyżurujących oraz jednego lekarza dodatkowo, to jest ponad minimalną obsadę wymaganą na jego obszarze (co zadeklarował w ofercie), a w rzeczywistości dyżurowało tylko dwóch lekarzy (w tym jeden przyjmował pacjentów w trybie ambulatoryjnym, a drugi pozostawał w gotowości do wyjazdu „na wezwanie"), natomiast dwóch pozostałych pełniło dyżur „pod telefonem" (w okresie objętym kontrolą nie było przypadku wezwania ich w celu udzielenia świadczeń NiŚOZ).

W niektórych podmiotach leczniczych w ogóle nie utworzono zespołów dyżurujących, zaś NiŚOZ zapewniały osoby wykonujące w tym samym czasie inne rodzaje świadczeń, a ponadto nie były one zgłoszone do OWNFZ[11]. Wyjaśniano to trudnościami z pozyskaniem odpowiedniej kadry. Część podmiotów (20%) nie przestrzegała obowiązujących godzin funkcjonowania NiŚOZ[12] (od poniedziałku do piątku w godzinach od 18.00 do 8.00 dnia następnego oraz w soboty, niedziele i inne dni ustawowo wolne od pracy w godzinach od 8.00 do 8.00 dnia następnego)[13], co ograniczało dostęp do świadczeń.

Liczba porad udzielonych na każdym dyżurze przez jeden zespół dyżurujący[14], a tym samym w ciągu miesiąca, była znacznie zróżnicowana[15]. O ile jednak świadczeniodawca nie miał wpływu na wielkość populacji zamieszkałej na danym obszarze zabezpieczenia i na liczbę zgłaszających się

[9] Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 29.08.2009 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej (DzU nr 139, poz. 1139 ze zm.).

[10] Stanowiło to naruszenie § 8 ust. 1 zarządzenia nr 85/2010 Prezesa NFZ.

[11] Było to niezgodne z postanowieniami § 7 i § 8 ust. 1 zarządzenia nr 85/2010 Prezesa NFZ.

[12] Stanowiło to naruszenie rozporządzenia Ministra Zdrowia z 29.08.2009 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej – zał. nr 5, cz. 1, pkt 2 (DzU z 2009 r., nr 139, poz. 1139); zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie świadczeń gwarantowanych" oraz § 2 ust. 1 pkt 2 zarządzenia nr 85/2010 Prezesa NFZ.

[13] W miesiącu są średnio 23 dyżury nocne, co stanowi 322 godziny (dyżur nocny trwa od 18.00 do 8.00, tj. 14 godz. razy 23 dyżury, czyli łącznie 322 godziny) oraz 4 weekendy, co stanowi 192 godziny (tj. 8 dni, w których dyżur trwa 24 godziny, co stanowi 192 godziny); łącznie zespół lekarsko-pielęgniarski dyżuruje w ciągu miesiąca przez 514 godzin.

[14] W dalszej części, gdy będzie mowa o liczbie porad udzielonych przez jednego lekarza na dyżurze – należy przez to rozumieć liczbę porad udzielonych przez zespół dyżurujący, niezależnie od tego, ilu lekarzy dyżurowało (zmieniało się) w ramach tego jednego zespołu w czasie pełnionego dyżuru.

[15] W okresie objętym kontrolą miesięczna liczba porad lekarskich udzielonych przez jeden zespół dyżurujący wynosiła średnio od 177 do 581. Natomiast liczba porad lekarskich udzielonych w domu pacjenta „na wezwanie" stanowiła miesięcznie od 3,5% do 35,4% wszystkich porad udzielonych w danym miesiącu, w tym liczba wezwań do dzieci w wieku do 14 lat wynosiła od 1% do 18,9%.

pacjentów, to jednak sposób organizacji udzielania świadczeń miał istotny wpływ na ich wykonanie, na obciążenie pracą każdego z lekarzy, a przez to na dostęp społeczeństwa do pomocy lekarskiej.

W ramach NiŚOZ przyjęcia w trybie ambulatoryjnym stanowiły od 80% do 95% wszystkich porad. W dni powszednie zgłaszało się ogółem od 4 do 20 pacjentów, a w dni wolne od pracy – od 30 do 200. Udział pomocy lekarskiej w trybie wyjazdowym („na wezwanie") wahał się od 5% do 20%; niektórzy spośród kontrolowanych zatrudniali do tego celu podwykonawców.

W jednym z podmiotów leczniczych w analizowanych miesiącach okresu objętego kontrolą[16] *liczba porad udzielonych średnio miesięcznie przez jednego lekarza wynosiła 580, w tym średnio 36 odbyło się „na wezwanie" w domu pacjenta. Po poradę lekarską w ramach NiŚOZ w dni powszednie zgłaszało się do jednego lekarza od 6 do 12 pacjentów, a w soboty, niedziele i inne dni wolne od pracy – od 32 do 47.*

Czas oczekiwania na poradę lekarską w domu „na wezwanie" wynosił niejednokrotnie ponad dwie godziny, a w skrajnym przypadku nawet 12 godzin. Świadczeniodawcy tłumaczyli, że zgłoszenie wizyty domowej w ramach NiŚOZ nie ma charakteru priorytetowego, w przeciwieństwie do obowiązującego w systemie ratownictwa medycznego. Według nich, w „większości przypadków" wyjazd na wezwanie następuje w czasie maksymalnie do dwóch godzin od zgłoszenia. Stwierdzono w toku kontroli, że niektóre z tych „opóźnionych" wyjazdów dotyczyły osób starszych (tj. w wieku 70-87 lat)[17].

Liczba świadczeń udzielonych przez pielęgniarki w ramach NiŚOZ była również zróżnicowana, w zależności od wielkości populacji na danym obszarze zabezpieczenia, liczby zgłaszających się pacjentów, liczby dyżurujących pielęgniarek, ale także od sposobu organizacji pracy. Trzeba też zwrócić uwagę, że świadczenia pielęgniarskie, mimo iż udzielane były w ramach NiŚOZ, w rzeczywistości dotyczyły głównie kontynuacji leczenia w ramach POZ (np. iniekcje, stałe zlecenia zmiany opatrunków). Doraźne wezwania w sytuacjach nagłych były sporadyczne.

Wyniki kontroli wskazały, że dodatkowe wymagania dotyczące udzielania świadczeń NiŚOZ, które nie były wprawdzie bezwzględnie konieczne, ale podnosiły

[16] W 2011 r. – kwiecień, sierpień i grudzień; w 2012 r. – styczeń, czerwiec, wrzesień i grudzień; w 2013 r. – styczeń, marzec i maj.

[17] W marcu 2013 r. u jednego ze świadczeniodawców 13 porad lekarskich „na wezwanie" (20,3%) – spośród 64 – udzielonych zostało po ponad dwóch godzinach od zgłoszenia, w tym 4 – po ponad 3 godzinach i po 1 – po ponad 4, 10 i 12 godzinach. Na przykład, 4 marca (poniedziałek) przyjęto zgłoszenie od pacjenta w wieku 87 lat z powodu gorączki i kaszlu o godz. 18.50, a wyjazd nastąpił o godz. 22; chory został skierowany do SOR (w tym dniu, w czasie dyżuru, dwóch lekarzy udzieliło dwóch porad „na wezwanie" i 26 świadczeń w trybie ambulatoryjnym). Z kolei 30 marca (sobota) przyjęto wezwanie o godz. 11, a wyjazd nastąpił o 21.45, tj. po ponad 10 godzinach. Powodem wezwania było osłabienie chorego w wieku 78 lat; lekarz stwierdził niedokrwistość i skierował chorego do SOR. W tym samym dniu przyjęto zgłoszenie o godz. 9 od pacjenta w wieku 80 lat z powodu osłabienia, a wyjazd nastąpił o godz. 21.45, tj. po ponad 12 godzinach (tego dnia, w czasie dyżuru, dwóch lekarzy udzieliło łącznie 106 porad w trybie ambulatoryjnym i 5 – „na wezwanie"). W przypadku 6 wezwań nie podano w ewidencji zgłoszeń godziny wezwania lub godziny wyjazdu i powrotu od pacjenta.

Ustalenia kontroli NIK

standard usług zadeklarowanych przez świadczeniodawców w ofercie, wzmacniały ocenę punktową oferty, co ułatwiało uzyskanie kontraktu. Ustalono, że zgłoszenia tego rodzaju nie opierały się jednak na rzetelnej analizie faktycznych możliwości wykonawczych i ocenie opłacalności. W efekcie nie były one w ogóle spełnione lub tylko w niewielkim zakresie. Dotyczyło to, na przykład, zapewnienia diagnostyki laboratoryjnej i/lub rtg, transportu sanitarnego i/lub samochodu osobowego będącego w gotowości do użycia, świadczenia NiŚOZ przez co najmniej jeden dodatkowy zespół dyżurujący lub dodatkowego lekarza ponad minimalną obsadę lekarską wymaganą dla danego obszaru zabezpieczenia.

W większości podmiotów leczniczych (60%) w ogóle nie wykonywano badań laboratoryjnych i rtg pacjentom korzystającym z NiŚOZ[18]. Lekarze na ogół nie widzieli potrzeby kierowania na te badania, niekiedy tłumaczono to koniecznością długiego oczekiwania na wynik.

Jeden ze świadczeniodawców brak dostępu do diagnostyki laboratoryjnej i rtg tłumaczył brakiem ekonomicznego uzasadnienia dla utrzymania w gotowości tych pracowni (mimo że dyrektor OWNFZ nie wyraziła zgody na wykreślenie z zawartej umowy zapisu zobowiązującego świadczeniodawcę do zapewnienia tej diagnostyki[19]).

Przystępując do konkursów na zawarcie umów o udzielanie świadczeń NiŚOZ, zainteresowane placówki deklarowały zatrudnienie lekarzy mających odpowiednie kwalifikacje i specjalizację w określonej dziedzinie medycyny, gwarantujące gotowość do wykonywania tych świadczeń. W okresie objętym kontrolą niektórzy świadczeniodawcy zawarli aneksy do umów dotyczące głównie zasobów kadrowych (tj. zmian personalnych i liczby lekarzy), przez co nastąpiły zmiany w deklarowanych specjalizacjach lekarzy. Niektóre specjalizacje budziły wątpliwości co do ich bezpośredniej przydatności w NiŚOZ (np. radiologia, dermatologia i wenerologia, medycyna nuklearna, rehabilitacja lecznicza, medycyna morska i tropikalna).

Na etapie konkursu ofert jeden ze świadczeniodawców deklarował zatrudnienie 12 lekarzy, ale do czerwca 2013 r. przez aneksy do umowy z NFZ zgłosił tylko dziewięciu, w tym sześciu będących w trakcie specjalizacji, m.in. z radiologii, psychiatrii, dermatologii, otolaryngologii.

Liczba pediatrów i lekarzy odbywających specjalizację w tej dziedzinie, udzielających świadczeń NiŚOZ, była z reguły za mała w stosunku do faktycznych potrzeb. W efekcie dyżurowali oni tylko w określonych godzinach i dniach, głównie w soboty, niedziele oraz inne dni wolne od pracy. Niektórzy świadczeniodawcy w ogóle nie zatrudniali lekarzy tej specjalności.

---

[18] Według informacji uzyskanych z centrali NFZ, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK. Spośród 454 świadczeniodawców udzielających świadczeń NiŚOZ od 1.03.2011 r., 308 (67,8%) zadeklarowało dostęp do diagnostyki laboratoryjnej, a 293 (64,5%) do diagnostyki rtg. Natomiast według stanu na 30.09.2013 r., spośród 463 świadczeniodawców również 308 (66,5%) zadeklarowało dostęp do diagnostyki laboratoryjnej, a 323 (69,8%) diagnostykę rtg.

[19] Zgodnie z art. 158 ust.1 ustawy o świadczeniach zdrowotnych nieważna jest zmiana zawartej umowy, jeżeli dotyczy ona warunków, które podlegały ocenie przy wyborze oferty.

W jednej z placówek NiŚOZ dyżur pediatryczny pełniony był tylko w soboty, niedziele i inne dni wolne od pracy w godzinach od 7.00 do 19.00, a w pozostałe dni, tj. na dyżurach od poniedziałku do piątku, pediatrzy nie świadczyli NiŚOZ. Z kolei w innej placówce dyżur pediatryczny w ramach NiŚOZ pełnili lekarze z oddziału dziecięcego szpitala (wchodzącego w skład samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej), którzy równocześnie dyżurowali na tym oddziale i najpierw zajmowali się dziećmi hospitalizowanymi, a dopiero potem dziećmi oczekującymi na poradę w ramach NiŚOZ (skutkiem czego czas oczekiwania wydłużał się niekiedy nawet do kilku godzin).

Oddziały wojewódzkie NFZ

Oddziały wojewódzkie NFZ, po wprowadzeniu od 1 marca 2011 r. zmian organizacyjnych w systemie udzielania świadczeń NiŚOZ, podjęły działania zapewniające dostęp do tych świadczeń wszystkim uprawnionym osobom mieszkającym w danym województwie.

Województwa podzielone zostały przez dyrektorów OWNFZ na tak zwane obszary zabezpieczenia[20]. Przy wyznaczaniu tych obszarów przyjęto założenie utrzymania ich zgodności z podziałem administracyjnym województwa, a jedynie duże (pod względem liczby mieszkańców czy powierzchni) powiaty podzielono na mniejsze części (gminy, grupy gmin). W miastach granice obszarów zabezpieczenia przebiegały z zachowaniem granic dzielnic. Wielkość populacji w obszarach zabezpieczenia wynikała ze specyfiki demograficznej i geograficznej województwa[21].

Obszary zabezpieczenia podzielono[22] na kategorie: do 50 tys. osób, do 100 tys. osób, do 150 tys. osób i powyżej 150 tys.[23] Jednak faktyczna liczebność populacji zamieszkałej na ustalonych obszarach zabezpieczenia zaliczonych do tej samej kategorii była bardzo zróżnicowana[24].

Na przykład, w jednym z województw dziewięć obszarów przyporządkowanych zostało do niższej kategorii, mimo że wielkość populacji na tych obszarach przekraczała określone granice od 1,9% do 20%.

Podstawowym wskaźnikiem dostępności świadczeń NiŚOZ było zapewnienie co najmniej jednego zespołu lekarsko-pielęgniarskiego na każde rozpoczęte 50 tys. osób zamieszkałych na danym obszarze zabezpieczenia. Jednak w przypadku

[20] Na podstawie zarządzenie Prezesa NFZ nr 85/2010/DSOZ.

[21] Źródłem stanowiącym podstawę do jej określenia były – zgodnie z § 6 ust. 2 zarządzenia Prezesa NFZ nr 85/2010 – dane o liczbie ludności według Głównego Urzędu Statystycznego.

[22] Zgodnie z załącznikiem nr 1 do zarządzenia Prezesa NFZ nr 85/2010.

[23] Według informacji uzyskanych z centrali NFZ, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, na terenie kraju – według stanu na 1.03.2011 r . – funkcjonowało 499 obszarów zabezpieczenia (w tym 167 w kategorii do 50 tys. mieszkańców, 236 – w kategorii do 100 tys. mieszkańców, 68 – w kategorii do 150 tys. mieszkańców i 28 – w kategorii ponad 150 tys. mieszkańców). Natomiast według stanu na 30.09.2013 r., liczba obszarów wzrosła do 505 (według wyżej wymienionych kategorii – odpowiednio – 183, 227, 69 i 26).

[24] W skrajnych przypadkach wynosiła: na obszarach do 50 tys. mieszkańców – od 7,7 tys. do 55,5 tys. osób, na obszarach do 100 tys. mieszkańców – od 49,3 tys. do 108 tys. osób, na obszarach do 150 tys. mieszkańców – od 102 tys. do 161,2 tys. osób, a na obszarach powyżej 150 tys. mieszkańców – od 146,3 tys. do 351,7 tys. osób.

przyporządkowania obszaru zabezpieczenia do niższej kategorii, niż wskazywałaby na to faktyczna liczba mieszkańców, gotowość do udzielania świadczeń NiŚOZ zapewniana była przez mniejszą od wymaganej liczbę zespołów dyżurujących[25].

Na każdym obszarze zabezpieczenia świadczeniodawca miał obowiązek zorganizowania jednego miejsca udzielania świadczeń, ale na obszarach powyżej 50 tys. mieszkańców możliwe było zorganizowanie dodatkowego miejsca przyjmowania pacjentów (poza miejscem wskazanym w postępowaniu konkursowym) w celu zwiększenia dostępności do świadczeń[26].

Odziały wojewódzkie NFZ informowały społeczeństwo o zasadach funkcjonowania NiŚOZ przez publikacje zamieszczane w środkach masowego przekazu i na stronach internetowych (ogłaszały aktualizowane wykazy świadczeniodawców, komunikaty dotyczące obowiązujących od 1 marca 2011 r. zasad udzielania świadczeń NiŚOZ, w tym informacje o braku rejonizacji, a także o konieczności wywieszenia przez świadczeniodawców list wszystkich placówek wykonujących te świadczenia).

Trzeba zwrócić uwagę na to, że jednostki samorządu terytorialnego (dalej: „JST") jako gospodarze danego obszaru, a często również organy założycielskie podmiotów leczniczych, powinny mieć wpływ na organizację i funkcjonowanie opieki zdrowotnej na „swoim" terenie[27]. Jednak niektóre z nich nie współpracowały z OWNFZ w tym zakresie i nie podejmowały działań w celu zapewnienia mieszkańcom świadczeń NiŚOZ, podając, że nie było takiej konieczności (rozwiązania przyjęte przez poszczególne OWNFZ były dla nich satysfakcjonujące). Część JST nie posiadała nawet informacji na jakich zasadach, w jakich miejscach i/lub przez którego świadczeniodawcę mieszkańcy mają zapewnioną nocną i świąteczną opiekę zdrowotną.

Finansowanie świadczeń

Świadczenia NiŚOZ finansowane były w formie ryczałtu miesięcznego, to jest kwoty przeznaczonej na zapewnienie gotowości do ich udzielania przez co najmniej jeden zespół dyżurujący (czyli jednego lekarza i jedną pielęgniarkę) na każde rozpoczęte 50 tys. osób zamieszkałych na obszarze zabezpieczenia[28].

[25] Dyrektorzy OWNFZ wyjaśniali, że na ogół liczba osób uprawnionych do świadczeń jest nieco mniejsza niż wskazują dane GUS (np. nieubezpieczeni, czasowa emigracja zarobkowa), a koszt jednego dodatkowego zespołu to ok. 600 tys. zł rocznie.

[26] Według stanu na 1.03.2011 r., w całym kraju istniały 542 miejsca udzielania świadczeń NiŚOZ. Udzielało ich 454 świadczeniodawców wyłonionych w trybie konkursu ofert lub rokowań, którzy utworzyli 1076 zespołów lekarsko-pielęgniarskich (w tym 107 tzw. dodatkowych, utworzonych przez niektórych świadczeniodawców w celu większej dostępności świadczeń), oraz dodatkowo zatrudnionych w tym celu 86 lekarzy i 100 pielęgniarek. Według stanu na 30.09.2013 r., świadczeń NiŚOZ udzielało 463 świadczeniodawców (o 9 więcej), którzy utworzyli 1092 zespoły dyżurujące (w tym 127 „dodatkowych") oraz zatrudnili dodatkowo 63 lekarzy i 101 pielęgniarek.

[27] Art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (DzU z 2013 r., poz. 595); art. 7 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (DzU z 2013 r., poz. 594); art. 7 i 8 ustawy o świadczeniach zdrowotnych.

[28] Wysokość ryczałtu zależna jest od liczby populacji, która jest objęta opieką na danym obszarze zabezpieczenia, co wskazuje treść § 2 ust. 1 pkt 6 zarządzenia nr 85/2010 Prezesa NFZ zmienionego zarządzeniem

Kwoty ryczałtów ustalane były w zależności od kategorii obszaru zabezpieczenia (ale niezależnie od liczby udzielonych porad lekarskich). Wysokość stawek ryczałtowych dla obszarów o określonej populacji[29] zaproponował prezes NFZ, ale ostateczną ich wysokość ustaliły OWNFZ w postępowaniu konkursowym mającym na celu wyłonienie świadczeniodawców NiŚOZ (o zawarcie umów o udzielanie świadczeń NiŚOZ ubiegały się z reguły te placówki, które udzielały tych świadczeń przed 1 marca 2011 r). Niektórzy dyrektorzy OWNFZ, ustalając stawki, brali pod uwagę faktyczną wielkość populacji na danym obszarze[30].

Na wysokość ryczałtów wpływ miały także negocjacje cenowe z oferentami, w trakcie których proponowali oni kwoty niższe od „pełnego ryczałtu". OWNFZ przeprowadzały negocjacje ze wszystkimi oferentami wówczas, gdy w konkursach na udzielanie świadczeń NiŚOZ na poszczególnych obszarach zabezpieczenia uczestniczyło co najmniej dwóch oferentów. Skutkowały one obniżeniem stawek ryczałtów na tych obszarach w stosunku do wysokości zaplanowanej przez OWNFZ. Prowadziło to niejednokrotnie do powstania sytuacji, że w ramach tej samej kategorii obszarów zabezpieczenia stawki za udzielanie świadczeń na obszarach o większej populacji były niższe od stawek na obszarach gdzie populacja była mniejsza[31].

Przekazywane do oddziałów wojewódzkich Narodowego Funduszu Zdrowia przez świadczeniodawców informacje o udzielonych świadczeniach NiŚOZ nie miały wpływu na wypłatę ryczałtu miesięcznego. W informacjach tych nie wykazywano jednak (nie było takiego obowiązku) wykonanych badań diagnostycznych

nr 10/2011/DSOZ Prezesa NFZ z 28.02.2011 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w rodzaju podstawowa opieka zdrowotna w zakresie nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej: „Ryczałt miesięczny jest przypisany do obszaru zabezpieczenia, na który została zawarta umowa, bez względu na liczbę dodatkowych miejsc przyjmowania pacjentów zorganizowanych poza miejscem udzielania świadczeń, o którym mowa w § 3 ust. 4 (tak określony ryczałt nie podlega podziałowi na dodatkowe miejsca)".

[29] Na spotkaniu z dyrektorami OWNFZ, 11.01.2011 r., prezes NFZ zaproponował następujące stawki ryczałtów na obszarach: do 50 tys. mieszkańców – 56 tys. zł; do 100 tys. osób – 106,4 tys. zł; do 150 tys. osób – 156,8 tys. zł; powyżej 150 tys. osób – 201,2 tys. zł.

[30] Wysokość stawek ryczałtowych na obszarach zaliczonych do tej samej kategorii wynosiła (na 1.03.2011 r.): od 13,4 tys. zł do 68,7 tys. zł dla obszaru do 50 tys. mieszkańców; od 59,2 tys. zł do 149,8 tys. zł dla obszaru do 100 tys. mieszkańców; od 115,9 tys. zł do 229,5 tys. zł dla obszaru do 150 tys. mieszkańców; od 171,4 tys. zł do 232,9 tys. zł (1 przypadek 404,5 tys. zł) dla obszaru powyżej 150 tys. mieszkańców. Na 30.09.2013 r. stawki te w odniesieniu do kategorii obszarów wynosiły odpowiednio: od 26,7 tys. zł do 84,1 tys. zł; od 64,0 tys. zł do 146,8 tys. zł; od 114,5 tys. zł do 290,7 tys. zł i od 165,8 tys. zł do 290,4 tys. zł.

[31] Na przykład, na terenie jednego z OWNFZ – w wyniku negocjacji – na obszarze zabezpieczenia o populacji 89,7 tys. mieszkańców świadczeniodawca otrzymywał ryczałt w wysokości 104,7 tys. zł, a na trzech obszarach o mniejszej populacji (od 78,4 tys. do 88,2 tys. osób) świadczenia udzielane były za wyższe kwoty ryczałtu (od 107 tys. zł do 112,8 tys. zł); na obszarze o populacji 137,6 tys. osób – stawka ryczałtu wynosiła 168 tys. zł, a na dwóch obszarach o mniejszej populacji (133,2 tys. osób i 134 tys. osób) świadczenia udzielane były za wyższe stawki ryczałtowe (odpowiednio – 169,9 tys. zł i 170,3 tys. zł); na obszarze o populacji 78,7 tys. osób stawka ryczałtu wynosiła 85 tys. zł, a na 11 obszarach o mniejszej populacji (od 61,6 tys. do 77,1 tys. osób) świadczenia udzielane były za wyższe stawki ryczałtu (od 93,5 tys. zł do 106,2 tys. zł).

Ustalenia kontroli NIK

rtg i laboratoryjnych, przez co oddziały nie miały możliwości monitorowania, czy warunki deklarowane w ofercie (dodatkowo punktowane i często decydujące o jej wyborze) są dotrzymywane.

Nadzór nad funkcjonowaniem NiŚOZ

Żaden OWNFZ nie planował i nie prowadził w badanym okresie systemowych kontroli świadczeniodawców NiŚOZ (o których mowa w ustawie o świadczeniach)[32]. Niektóre oddziały nie przeprowadzały także kontroli doraźnych (na podstawie uprawnień wynikających z zarządzenia Prezesa NFZ)[33].

W ocenie NIK, w związku z wprowadzeniem od 1 marca 2011 r. nowych zasad organizacji i funkcjonowania NiŚOZ, należało sprawdzić, jak te zasady przyjęły się w praktyce[34].

Wszystkie oddziały NFZ przeprowadziły natomiast, w marcu 2013 r., wizytacje świadczeniodawców na polecenie Prezesa NFZ[35].

Nieprawidłowości stwierdzone podczas tych wizytacji i kontroli doraźnych dotyczyły najczęściej:

- braku wymaganej liczby zespołów dyżurujących zapewniających gotowość do udzielania świadczeń NiŚOZ;
- braku dostępu do diagnostyki laboratoryjnej i/lub rtg (mimo takiego zapewnienia w ofercie konkursowej);
- nieinformowania oddziałów wojewódzkich NFZ o zmianach personelu udzielającego świadczeń NiŚOZ;
- rozbieżności (pomiędzy raportem statystycznym a dokumentacją medyczną) w wykazywanych numerach prawa wykonywania zawodu lekarzy, którzy udzielili świadczeń;
- rozbieżności pomiędzy liczbą godzin pracy personelu wykazywaną przez świadczeniodawców w sprawozdaniach i w „Harmonogramie – zasoby";
- krótszego czasu udzielania świadczeń NiŚOZ (np. w godzinach 18.00-7.00 lub 19.00-7.00 zamiast 18.00-8.00);
- niedokumentowania porad udzielonych telefonicznie;
- prowadzenia dokumentacji medycznej niezgodnie z rozporządzeniem Ministra Zdrowia w tym zakresie[36].

W okresie objętym kontrolą do OWNFZ wpływała niewielka liczba skarg od

[32] Por. art. 64 ustawy z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. DzU z 2008 r., nr 164, poz. 1027 ze zm.).

[33] Zgodnie z § 8 ust. 3 zarządzenia nr 23/2009/DSOZ Prezesa NFZ z 13.05.2009 r. w sprawie planowania, przygotowywania i prowadzenia postępowania kontrolnego oraz realizacji wyników kontroli – decyzję o przeprowadzeniu kontroli doraźnej podejmuje dyrektor oddziału wojewódzkiego NFZ z własnej inicjatywy lub na zlecenie Prezesa NFZ.

[34] Według informacji uzyskanych z centrali NFZ, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, w okresie od 1.03.2011 r. do 30.09.2013 r. OWNFZ przeprowadziły łącznie tylko 21 kontroli planowych w zakresie organizacji i funkcjonowania NiŚOZ, 152 kontrole doraźne oraz 171 wizytacji (w tym w 2013 r. – 120 wizytacji odbyło się na polecenie Prezesa NFZ).

[35] Pismo Prezesa NFZ z 5.03.2013 r. do dyrektorów oddziałów wojewódzkich NFZ.

[36] Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 21.12.2010 r. w sprawie rodzajów i zakresu dokumentacji medycznej oraz sposobu jej przetwarzania (DzU z 2010 r., nr 252, poz. 1697 ze zm.).

pacjentów na funkcjonowanie NiŚOZ (przeważnie od 2 do 10)[37]. Skargi dotyczyły głównie: odmowy udzielenia świadczenia lekarskiego, odmowy przyjazdu do pacjenta na wezwanie, niewłaściwej (zdaniem skarżącego) diagnozy lekarskiej, wypisania recepty nierefundowanej, niewypisania zwolnienia lekarskiego.

Badanie ankietowe pacjentów

Oddziały wojewódzkie NFZ nie prowadziły badań ankietowych pacjentów korzystających ze świadczeń NiŚOZ, mimo uprawnień wynikających z art. 192a ustawy o świadczeniach zdrowotnych, ponieważ zdaniem ich dyrektorów, nie było przesłanek uzasadniających podjęcie takich działań. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła zatem ankietę wśród pacjentów, którzy w dniu ankietowania skorzystali ze świadczeń NiŚOZ (łącznie 401 osób) oraz wśród pacjentów oczekujących w tym dniu na udzielenie świadczenia POZ (łącznie 1062 osoby)[38]. Z uzyskanych odpowiedzi wynika, że prawie wszyscy (96,2%) wiedzieli, gdzie w najbliższej okolicy można skorzystać z NiŚOZ, a 83,7% spośród nich wiedziało nawet, jak nazywa się świadczeniodawca. Znaczna część ankietowanych (69,2%) stwierdziła też, że placówki te są dobrze skomunikowane z otoczeniem pod względem połączeń zarówno w święta, jak i w godzinach nocnych, jak też z miejscem ich zamieszkania.

Schorzenia, z powodu których pacjenci zgłosili się w ramach NiŚOZ, dla 78,7% z nich było zdarzeniem nagłym. Natomiast u pozostałych osób (21,3%) dolegliwości trwały już od pewnego czasu (u 15,1% – powyżej tygodnia). Świadczy to, że prawie co piąty pacjent powinien wcześniej zgłosić się po poradę lekarską w ramach dziennej ambulatoryjnej opieki zdrowotnej.

Prawie co czwarty pacjent[39] zgłaszał wizytę domową jako świadczenie NiŚOZ (24,8% ankietowanych), ale w 19,9% tych przypadków świadczeniodawca odmówił przyjęcia zgłoszenia. Przyczyną odmowy były: nieuzasadnione – zdaniem osoby przyjmującej zgłoszenie – wezwanie (34,5%), duża liczba pacjentów oczekujących w poczekalni na poradę lekarską (27,6%), brak transportu dla lekarza (13,8%) lub inne powody (24,1%). Tylko nieliczni (2,9%) spośród tej grupy ankietowanych (665 osób) złożyli skargę do kierownika przychodni lub OWNFZ na nieudzielenie porady w ramach NiŚOZ lub odmowę przyjęcia zgłoszenia na wizytę domową. Tylko 60% tych skarg zostało rozpatrzonych i osobie skarżącej przekazano informacje o podjętych działaniach.

[37] Według informacji uzyskanych z centrali NFZ, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, w badanym okresie do OWNFZ wpłynęło łącznie 377 skarg na organizację i funkcjonowanie NiŚOZ (w tym 118 – w 2011 r., 125 – w 2012 r. i 134 – w 2013 r.), ale w odniesieniu do poszczególnych oddziałów – były to pojedyncze skargi (w 2011 r. i 2012 r. – od 0 do 22 skarg, a w 2013 r. – od 1 do 20) i stanowiły znikomą ilość w porównaniu z liczbą świadczeń udzielonych pacjentom.

[38] To jest pacjentów znajdujących się na liście aktywnej osób objętych podstawową opieką zdrowotną przez kontrolowaną placówkę. Wśród nich byli zarówno pacjenci, którym już udzielono po 1 marca 2011 r. świadczeń w ramach NiŚOZ, jak i osoby, które jeszcze nie korzystały z tego rodzaju usług po tej dacie.

[39] Spośród 665 osób, które skorzystały ze świadczeń NiŚOZ przed dniem ankietowania.

Wykonywanie świadczeń ambulatoryjnych przez szpitale

NIK wystąpiła do 345 szpitali[40] (wśród których 222 było świadczeniodawcami NiŚOZ, a 215 miało w swojej strukturze szpitalny oddział ratunkowy – SOR)[41] z prośbą o podanie wybranych informacji o świadczeniach zdrowotnych wykonanych w trybie ambulatoryjnym[42].

Z otrzymanych odpowiedzi wynika, że jeśli w szpitalu funkcjonuje tylko NiŚOZ (nie ma SOR), to po świadczenie zdrowotne zgłasza się o ponad 30% mniej pacjentów[43] niż w sytuacji, gdy w szpitalu istnieje również SOR[44]. Natomiast gdy w szpitalu działa tylko SOR[45] (nie ma NiŚOZ), to do SOR zgłasza się o ponad 70% więcej pacjentów, niż wówczas, gdy w szpitalu funkcjonuje również NiŚOZ[46].

Wnioski z kontroli

Wprowadzone od marca 2011 r. zmiany w organizacji i funkcjonowaniu NiŚOZ uwidoczniły nieprawidłowości, na które składały się głównie niezapewnienie przez część świadczeniodawców stosownej dla danego obszaru zabezpieczenia liczby dyżurujących zespołów lekarsko-pielęgniarskich i znacznie wydłużony czas oczekiwania na wizytę domową. Wskazuje to na konieczność wzmocnienia nadzoru NFZ nad wykonywaniem tego rodzaju świadczeń. Jednocześnie nadzór i kontrola funkcjonowania świadczeniodawców powinny mieć charakter systemowy, a nie koncentrować się na jednorazowych, doraźnych akcjach w związku z medialnymi sygnałami o nieprawidłowościach.

Problem wykonywania badań dodatkowych (diagnostyki laboratoryjnej i rtg) w nocnej i świątecznej opiece zdrowotnej powinien zostać poddany wnikliwej analizie merytorycznej przez nadzór wojewódzki i krajowy, a także płatnika, w celu wypracowania jednolitych standardów postępowania.

Znaczne różnice w liczbie pacjentów zgłaszających się po świadczenie w ramach NiŚOZ w dni powszednie i w dni

[40] Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK (DzU z 2012 r., poz. 82 ze zm.).

[41] W 92 szpitalach, spośród 345 ankietowanych przez NIK, funkcjonowały równocześnie NiŚOZ i SOR (odpowiedzi udzieliły 82 szpitale, przekazując informacje, o które zwracała się NIK zarówno w odniesieniu do NiŚOZ, jak i SOR).

[42] Odpowiedzi udzieliło 321 szpitali (93%) – w tym 207, które są świadczeniodawcami NiŚOZ oraz 195, które posiadają SOR. Dla celów kontrolnych analizowano natężenie zgłaszania się pacjentów w ramach NiŚOZ i do SOR tylko w dni świąteczne, ponieważ są one porównywalne jeśli idzie o czas trwania dyżurów (24 godziny).

[43] Jeżeli w szpitalu nie było SOR, to po świadczenie NiŚOZ w dni świąteczne zgłaszało się dziennie średnio 54 pacjentów (średnio 2,25 osób w ciągu godziny) i na dalsze leczenie do izby przyjęć (lub SOR w innym szpitalu) kierowano średnio 4 pacjentów.

[44] Gdy w szpitalu funkcjonował również SOR, to do NiŚOZ zgłaszało się dziennie średnio 80 pacjentów (o 48% więcej), tj. średnio 3,3 osoby na godzinę, i do SOR kierowano średnio 5 osób.

[45] Jeżeli w szpitalu funkcjonował tylko SOR (nie było NiŚOZ), to po pomoc doraźną zgłaszało się w dni świąteczne dziennie średnio 74 pacjentów (średnio 3,1 osób na godzinę), a wypisywano z tego oddziału 46 osób, co stanowiło 62,1% pacjentów, którzy zgłosili się tego dnia do SOR.

[46] Jeśli w szpitalu równocześnie funkcjonował NiŚOZ, to do SOR zgłaszało się średnio dziennie 43 pacjentów (1,8 osób na godzinę), tj. o 42% mniej, a z SOR wypisywano średnio dziennie 26 osób (o 43,5% mniej), co stanowiło 59,6% wszystkich pacjentów, którzy zgłosili się tego dnia do SOR.

wolne od pracy[47] wskazują, że liczba dyżurujących zespołów w dni powszednie była zbyt duża w stosunku do faktycznych potrzeb, a w dni wolne niekiedy okazywała się niewystarczająca. NFZ powinien w związku z tym rozważyć zróżnicowanie wymagań w odniesieniu do liczby zespołów dyżurujących w tych okresach.

NFZ powinien również udoskonalić system ryczałtowego wynagradzania świadczeniodawców tak, aby w większym stopniu uwzględniał on uwarunkowania demograficzne i epidemiologiczne na poszczególnych obszarach zabezpieczenia oraz pozwalał na optymalizację kosztów funkcjonowania NiŚOZ, bez naruszania obowiązujących przepisów. Dotychczas niektóre OWNFZ różnicowały stawki ryczałtowe dla danej kategorii obszaru zabezpieczenia w zależności od liczby mieszkańców, a inne stosowały jednolite stawki bez względu na ich liczbę. Przeprowadzona w trakcie kontroli analiza średniej miesięcznej liczby porad na jednego lekarza wykazała, na niektórych obszarach zabezpieczenia, że liczba udzielonych porad nie zawsze jest proporcjonalna do wielkości populacji.

Dyrektorzy niektórych OWNFZ przyporządkowywali wybrane obszary zabezpieczenia do niższej kategorii, niż wskazywałaby na to faktyczna liczba mieszkańców. Gotowość do udzielania świadczeń NiŚOZ zapewniana była wówczas przez mniejszą od wymaganej przepisami liczbę zespołów dyżurujących. Postępowano tak w celu ograniczania kosztów, gdy liczba mieszkańców niewiele przekraczała wielkość wymaganą dla danego obszaru.

Wyniki kontroli wskazują, że dobrym rozwiązaniem może być zorganizowanie nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej w tym samym szpitalu, w którym funkcjonuje SOR. Ułatwia to kierowanie do NiŚOZ pacjentów, którzy nie kwalifikują się do udzielenia świadczeń z zakresu medycyny ratunkowej. Analizy dowiodły, że szpitale udzielające tego rodzaju świadczeń mają więcej pacjentów, gdy funkcjonuje w nich również SOR.

Z nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej powinni korzystać pacjenci w sytuacji nagłego pogorszenia stanu zdrowia lub nagłego zachorowania[48]. Z badań ankietowych osób, które korzystały z tego rodzaju świadczeń wynika jednak, że część z nich (21,3%) zgłosiła się z przyczyn niezwiązanych ze zdarzeniem nagłym, dolegliwości trwały niekiedy powyżej tygodnia i mogły być leczone przez lekarza podstawowej opieki zdrowotnej w trakcie zwykłego dnia roboczego. Stan ten może wskazywać na niewystarczającą dostępność świadczeń udzielanych w ramach POZ[49].

MARIA M. GOSTYŃSKA
Departament Zdrowia NIK

[47] W dni powszednie po świadczenie zdrowotne zgłaszało się – w zależności od wielkości obszaru zabezpieczenia – przeważnie od 4 do 20 osób, a w dni wolne – od 30 do nawet 200 osób.

[48] To znaczy, gdy nie ma objawów sugerujących bezpośrednie zagrożenie życia lub istotny uszczerbek zdrowia, a zastosowane środki domowe lub leki dostępne bez recepty nie przyniosły spodziewanej poprawy.

[49] Artykuł opracowany na podstawie: *Informacji o wynikach kontroli dostępności świadczeń nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej*, marzec 2014 r., nr ewid. 1/2014/P13129/KZD (kontrolą objęto lata 2011–2013).

Rybołówstwo śródlądowe

Izba sprawdziła realizację ustawowych zadań na rzecz prowadzenia na jeziorach Skarbu Państwa racjonalnej gospodarki rybackiej, zapewniającej równowagę biologiczną w ekosystemach wodnych i uwzględniającej zasadę zrównoważonego rozwoju. Ocenie poddano m.in. : sprawowanie nadzoru właścicielskiego przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej nad podmiotami uprawnionymi do rybactwa; wywiązywanie się przez te podmioty z obowiązków ujętych w ustawie o rybactwie śródlądowym; realizację przez Marszałka Województwa zadań określonych w ustawie o rybactwie śródlądowym; realizację przez Państwową Straż Rybacką w Olsztynie przypisanych jej zadań w zakresie prowadzenia kontroli przestrzegania ustawy o rybactwie śródlądowym, współdziałania z policją oraz współpracy i sprawowania nadzoru nad Społeczną Strażą Rybacką; realizowanie przez Ministra Środowiska oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi działań na rzecz zapewnienia prowadzenia racjonalnej gospodarki rybackiej. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2013 r.

Ochrona praw klientów

Zbadano skuteczność systemu ochrony praw klientów podmiotów oferujących produkty i usługi na rynku finansowym w Polsce. Kontrolę, która objęła okres od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2013 r., przeprowadzono w Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego, Biurze Rzecznika Ubezpieczonych, Ministerstwie Finansów oraz w 12 urzędach miast na prawach powiatu i starostwach powiatowych, w których skontrolowano działalność miejskich i powiatowych rzeczników konsumentów.

Bezpieczeństwo w ruchu drogowym

NIK oceniła przygotowanie organizacyjne i techniczne policji do zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Sprawdzono m.in.: wewnętrzne regulacje prawne dotyczące pionu ruchu drogowego (prd); dokumentację planistyczną, realizacyjną i sprawozdawczą własnych i zewnętrznych programów poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym; przygotowanie, organizację, koordynację i realizację służby na drogach; funkcjonowanie systemu informatycznego SEWIK; infrastrukturę, sprzęt i wyposażenie prd. Czynności kontrolne prowadzono w: Komendzie Głównej Policji, Centrum Szkolenia Policji w Legionowie, Komendzie Stołecznej Policji oraz w podległej jej komendzie powiatowej; komendach wojewódzkich w Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Kielcach, Rzeszowie, Szczecinie i w Radomiu oraz w 3 wybranych komendach powiatowych/miejskich podległych ww. komendom wojewódzkim. Badanie dotyczyło okresu od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2013 r.

Biopaliwa w transporcie

Celem kontroli, obejmującej organy administracji rządowej (Ministra Gospodarki, Ministra Finansów, Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów) oraz Prezesa Agencji Rynku Rolnego, była ocena działań podejmowanych w celu wspierania,

rozwoju i wykorzystania biopaliw ciekłych oraz biokomponentów w transporcie. Czynności kontrolne dotyczyły okresu od 2011 r. do I półrocza 2013 r.

Modernizacja Stadionu Śląskiego

Z powodu wzrostu kosztów i znacznego opóźnienia w realizacji inwestycji, Izba zbadała legalność, rzetelność i gospodarność działań podejmowanych przez Zarząd Województwa Śląskiego i realizowanych przez Urząd Marszałkowski, dotyczących modernizacji Stadionu Śląskiego. Czynnościami kontrolnymi objęto lata 2007–2013, z uwzględnieniem niektórych informacji dotyczących wcześniejszych etapów modernizacji. Badanie przeprowadzono w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego.

Wydatki w układzie zadaniowym

Izba sprawdziła działania podejmowane przez dysponentów środków publicznych w zakresie planowania, realizowania i sprawozdawania z realizacji budżetu w układzie zadaniowym. Badanie przeprowadzono w czterech jednostkach, tj. w: Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji, Ministerstwie Sprawiedliwości, Ministerstwie Gospodarki i w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim.

Rezerwy dewizowe

Sprawdzono efektywność i bezpieczeństwo zarządzania rezerwami dewizowymi przez Narodowy Bank Polski w okresie od początku 2009 r. do połowy 2013 r. Badaniami objęto kształtowanie poziomu rezerw dewizowych, ich bezpieczeństwo, płynność oraz strategię zarządzania rezerwami dewizowymi i efektywność jej realizacji.

Organizacja ruchu na drogach

Celem kontroli doraźnej, zleconej przez NIK wszystkim wojewodom, była ocena organizacji ruchu na drogach, w tym prawidłowości ich oznakowania. Szczególną uwagę zwrócono na właściwe oznakowanie prowadzonych robót budowlanych oraz miejsc uczęszczanych przez dzieci. Badania przeprowadzone zostały na próbie obejmującej drogi, odcinki lub lokalizacje w ciągu dróg gminnych, powiatowych oraz wojewódzkich, dobranej przez pracowników urzędów wojewódzkich. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2011 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w poszczególnych jednostkach.

Miejski monitoring wizyjny

Zbadano funkcjonowanie miejskiego monitoringu wizyjnego i jego wpływ na poprawę bezpieczeństwa publicznego. Oceniono projektowanie, budowę i rozbudowę systemu, jego wykorzystywanie i finansowanie, skuteczność monitoringu, sprawdzono także czy dane osobowe są odpowiednio chronione. Kontrolę przeprowadzono w sześciu urzędach wojewódzkich, 18 urzędach miast, w sześciu komendach straży miejskich oraz w Zakładzie Obsługi Systemu Monitoringu. Badany okres obejmował lata 2010–2012 oraz I półrocze 2013 r.

Oszustwa w podatku od towarów i usług

NIK zbadała działania wybranych urzędów skarbowych i urzędów kontroli skarbowej w zwalczaniu oszustw w podatku od towarów i usług. Ocenie podlegało także wykonywanie przez Ministra Finansów nadzoru nad organami podatkowymi i organami

kontroli skarbowej w sprawach podatku od towarów i usług. Badanie przeprowadzono w Ministerstwie Finansów, pięciu z 16 urzędów kontroli skarbowej, 9 z 400 urzędów skarbowych. Czynności kontrolne dotyczyły okresu od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2013 r.

Żegluga śródlądowa

W okresie od 8 maja 2013 r. do 23 września 2013 r. NIK przeprowadziła z własnej inicjatywy kontrolę funkcjonowania żeglugi śródlądowej w Polsce w latach 2011–2013 (I półrocze). Izba oceniła działalność administracji rządowej dotyczącą: realizacji założeń polityki transportowej państwa w zakresie żeglugi śródlądowej; dbania o stan techniczny dróg wodnych i bezpieczeństwo żeglugi; pozyskiwania i wykorzystania środków na finansowanie żeglugi. Badaniem objęto b. Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (MTBiGM), Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej (KZGW), Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), 6 urzędów żeglugi śródlądowej (w Bydgoszczy, Kędzierzynie-Koźlu, Krakowie, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu) oraz 6 regionalnych zarządów gospodarki wodnej.

Drogi powiatowe i gminne

Najwyższa Izba Kontroli oceniła tworzenie powiązań sieci dróg powiatowych i gminnych z drogami wojewódzkimi i krajowymi, a także działania zmierzające do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. Sprawdzono także realizację i rozliczenie inwestycji dofinansowywanych ze środków Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych. Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Izby, w ramach projektu „Działania Policji i organów administracji publicznej na rzecz bezpieczeństwa obywateli w ruchu drogowym" i objęła lata 2010–2013 (I półr.).

Obiekty sportowo-rekreacyjne

Kontrolerzy Izby ocenili wykorzystanie obiektów sportowo-rekreacyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego w województwie wielkopolskim. Sprawdzono: przygotowanie inwestycji w zakresie rozpoznania potrzeb społeczności lokalnej; sposób wykorzystania i zarządzania obiektami sportowo-rekreacyjnymi, w tym zgodność modelu funkcjonowania z przyjętymi założeniami. Kontrole przeprowadzone zostały w 18 jednostkach, w tym: w dziewięciu JST i dziewięciu podmiotach zarządzających obiektami sportowo-rekreacyjnymi (samorządowych jednostkach organizacyjnych i samorządowych osobach prawnych). Badaniem objęto lata 2011–2012 oraz I półrocze 2013.

Ośrodki adopcyjne

Sprawdzono funkcjonowanie ośrodków adopcyjnych działających w latach 2012–2013 w województwie dolnośląskim. NIK oceniła m.in. proces adopcyjny, w tym przygotowanie kandydatów na rodziców, a także sprawowanie kontroli i nadzoru nad działalnością ośrodków. Kontrola została przeprowadzona w okresie od 16 lipca 2013 r. do 31 października 2013 r. w pięciu jednostkach: Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego, Dolnośląskim Ośrodku Polityki Społecznej we Wrocławiu, Ośrodku Adopcyjnym w Dolnośląskim Ośrodku Polityki Społecznej we Wrocławiu, Archidiecezjalnym Ośrodku Adopcyjnym we Wrocławiu, Ośrodku Adopcyjnym „Nadzieja" w Jeleniej Górze. (red.)

„Informacje o wynikach kontroli", przekazane do publikacji w kwietniu i maju 2014 r., s. <www.nik.gov.pl>.

Państwo i społeczeństwo

Dziesięć lat członkostwa Polski w UE

Gospodarczy wymiar integracji z Unią Europejską

Polska, włączając się w proces integracji europejskiej, przy jednoczesnym nawiązaniu bliskich relacji ze Stanami Zjednoczonymi oraz przystąpieniu w marcu 1999 r. do Paktu Północnoatlantyckiego, wzmocniła swój status międzynarodowy, podmiotowość i szeroko rozumiane bezpieczeństwo, również w wymiarze gospodarczym. W ciągu dekady członkostwa nastąpiła wyraźna poprawa podstawowych wskaźników społeczno-ekonomicznych Polski; skumulowany przyrost PKB wyniósł 44,5%, co stanowiło jeden z najlepszych wyników wśród nowych państw UE z Europy Środkowej i Wschodniej. Wejście do UE dało naszej gospodarce nowe szanse rozwojowe, w tym zwłaszcza swobodny dostęp do wspólnego rynku oraz udział w politykach europejskich, z polityką spójności oraz wspólną polityką rolną na czele. Jednak niektórym nowym krajom Unii udało się w większym stopniu zredukować zapóźnienie rozwojowe wobec wysoko rozwiniętych państw UE. Fakt ten może rodzić wątpliwości, czy działania Polski w tym zakresie były wystarczająco efektywne w stosunku do możliwości, jakie stworzyła akcesja.

PAWEŁ WIECZOREK

W relatywnie krótkim czasie nasz kraj zyskał liczącą się pozycję polityczną w UE oraz reputację państwa przewidywalnego, w czym zwłaszcza pomogły: łagodne przejście polskiej gospodarki przez globalny kryzys finansowy – z zachowaniem przez cały czas zdolności do wzrostu (chociaż mocno spowolnionego), stabilność polityczna, duża zdolność koalicyjna, umiejętność współpracy z instytucjami europejskimi, dobre relacje z Niemcami i innymi znaczącymi państwami członkowskimi, a także wysokie poparcie społeczne dla obecności Polski w Unii[1]. Umożliwiło to skuteczną w wielu wypadkach promocję interesów narodowych, czego najlepszym potwierdzeniem jest bardzo korzystny dla Polski wynik negocjacji w sprawie wieloletnich ram finansowych (WRF) 2007–2013 oraz 2014–2020. Pozycja, jaką Polska osiągnęła w UE w pierwszych latach członkostwa nie jest jednak dana raz na zawsze. Obecnie Unia znajduje się w fazie istotnych zmian instytucjonalno-prawnych, prowadzących do emancypacji strefy euro, która staje się głównym centrum decyzyjnym w ramach integracji europejskiej. W tym kontekście Polska stoi przed problemem zapewnienia sobie miejsca w kształtującej się nowej architekturze UE, które umożliwiałoby realny wpływ na bieg spraw w Europie.

W następstwie akcesji do UE wzrosła ranga polskiej gospodarki, która stała się częścią – tworzonego przez 500 mln konsumentów oraz 20 mln firm – unijnego rynku wewnętrznego, gwarantującego swobodę przepływu towarów, osób, usług i kapitału. Postawiło to polskich przedsiębiorców wobec niedostępnych wcześniej możliwości biznesowych, chociaż oznaczało również konieczność sprostania zwiększonym wymaganiom konkurencyjności. Przygotowaniom Polski do akcesji do Unii towarzyszyło wiele obaw, że Polska już od początku swego członkostwa stanie się płatnikiem netto w rozliczeniach z budżetem UE, że nie będzie umiała należycie wykorzystać środków unijnych, że stanie się rynkiem zbytu dla firm zachodnioeuropejskich, że nastąpi silny wzrost cen krajowych, prowadzący do zubożenia społeczeństwa. Szybko okazało się, że obawy te są zdecydowanie przesadzone[2].

Oszacowanie tak zwanego efektu unijnego i precyzyjne uchwycenie wpływu akcesji Polski do UE na poszczególne aspekty

[1] Według CBOS, poparcie polskiego społeczeństwa dla obecności Polski w UE utrzymywało się w latach 2006–2011 na poziomie 80-89%, natomiast w latach 2012–2013 odnotowano jego przejściowy spadek do 77% w lipcu 2012 r. oraz 72% w maju 2013 r. (efekt spowolnienia polskiej gospodarki w ślad za przeciągającym się światowym kryzysem finansowym oraz recesją w strefie euro). W 2014 r. poparcie dla udziału Polski w UE ponownie przekroczyło 80% (w marcu 2014 r. wyniosło nawet 89%). Z jednej strony, stanowiło to reakcję na kryzys na Ukrainie, z drugiej – efekt coraz bardziej widocznych korzyści wynikających z członkostwa Polski w UE. Komunikat z badań CBOS pt. *10 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, nr 52/2014 z kwietnia 2014 r., s. 2-3. Silnemu poparciu polskiego społeczeństwa dla udziału Polski w UE towarzyszy niewielka wiedza Polaków o Unii, jej instytucji oraz zasadach funkcjonowania, co powoduje małe zainteresowanie udziałem w wyborach do Parlamentu Europejskiego (w 2009 r. frekwencja w Polsce wyniosła 24,5%, przy średniej unijnej 46%). M. Dudkiewicz, A. Fuksiewicz, J. Kucharczyk, A. Łada: *Parlament Europejski. Społeczne zaufanie i (nie)wiedza*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013, s. 7 i n.

[2] *Polska 10 lat w Unii*. *Raport*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2014, s. 12.

funkcjonowania gospodarki w skali mikro- i makroekonomicznej jest niekiedy bardzo trudne, z uwagi na nakładanie się skutków członkostwa na rezultaty dokonujących się po 1989 r. przemian ustrojowych. Polska, nie włączając się w proces integracji europejskiej, również mogłaby się rozwijać, choć zapewne wolniej, z częstszymi i dłuższymi okresami dekoniunktury. Nie ulega jednak wątpliwości, że to właśnie członkostwo w UE i związane z tym dostosowania w sferze politycznej, prawnej i ekonomicznej stworzyły sprzyjający klimat do uaktywnienia się wewnętrznego potencjału tkwiącego w polskiej gospodarce oraz kręgach biznesu, co – w połączeniu z możliwościami, jakie daje nieskrępowany udział krajowych przedsiębiorców we wspólnym rynku, a także ułatwiony dostęp do kapitału oraz nowoczesnych technologii – przyniosło namacalny postęp w procesie doganiania (ang. *catching-up*) przez Polskę wyżej rozwiniętych państw UE. W latach 2003–2013 skumulowany przyrost PKB wyniósł w Polsce 44,5%, co stanowiło jeden z najlepszych (obok Słowacji i Litwy) wyników wśród nowych państw UE z Europy Środkowej i Wschodniej[3]. Umożliwiło to poprawę o 18 punktów procentowych wskaźnika PKB *per capita* w relacji do średniej unijnej, który w 2012 r. osiągnął 67%, wobec 49% w 2003 r. Niektórym nowym krajom Unii udało się jednak zredukować zapóźnienie rozwojowe w stosunku do wysoko rozwiniętych państw UE w większym stopniu niż Polska[4]. Fakt ten może rodzić wątpliwości, czy działania Polski w tym zakresie były wystarczająco efektywne i w pełni adekwatne do możliwości, jakie stworzyła akcesja.

Czynnikiem, który wpłynął hamująco na procesy rozwojowe w Polsce i innych krajach UE był zapoczątkowany w 2008 r. ogólnoświatowy kryzys finansowy oraz związana z tym recesja w strefie euro. Polska, w przeciwieństwie do wielu państw Unii, przeszła przez ten trudny okres z dodatnią stopą wzrostu[5], chociaż dynamika PKB w 2013 r. zmniejszyła się zaledwie do 1,6%[6]. Od 2014 r. nasz kraj powinien

[3] Baza danych Eurostat, tabela tec00115.

[4] Na Litwie różnica w poziomie PKB na 1 mieszkańca w relacji do średniej unijnej zmniejszyła się w latach 2003–2012 o 22 punkty procentowe, na Słowacji i Łotwie o 20 pkt proc., a w Rumunii o 19 pkt proc., z tym że w przypadku Łotwy i Rumunii duża poprawa tego wskaźnika częściowo stanowiła efekt niskiej bazy. Baza danych Eurostat, tabela tec00114.

[5] Było to możliwe dzięki splotowi wielu czynników, takich jak: napływ funduszy strukturalnych, co podtrzymywało koniunkturę, sukcesy w przyciąganiu inwestycji zagranicznych, mniejszy stopień otwartości gospodarki w porównaniu z innymi państwami regionu, zdrowy sektor bankowy, relatywnie niskie zadłużenie sektora publicznego, przedsiębiorstw i gospodarstw domowych, niski poziom zadłużenia zagranicznego Polski oraz możliwość korzystania z elastycznego kursu walutowego. *Polska 10 lat w Unii*…, op. cit., s. 64-65.

[6] *Informacja GUS w sprawie skorygowanego szacunku wartości produktu krajowego brutto za lata 2012 i 2013*, GUS, Warszawa, 4.04.2014 r. Utrzymanie dodatniej stopy PKB zostało jednak okupione powiększeniem się zadłużenia publicznego. Zgodnie z danymi Eurostat, deficyt sektora jednostek rządowych i samorządowych w relacji do PKB wzrósł z 1,9% w 2007 r. do 7,9% w 2010 r., zaś dług tego sektora w relacji do PKB powiększył się odpowiednio z 45% do 54,9%. *European Economic Forecast – Autumn 2013*, European Commission, s. 149 i 152. W konsekwencji Polska od lipca 2009 r. została objęta procedurą nadmiernego deficytu (ang. *excessive deficit procedure* – EDP) i – zgodnie z rekomendacjami Rady ds. Gospodarczych i Finansowych (ECOFIN) z listopada 2013 r. – powinna zlikwidować nadmierny deficyt do 2015 r.

wrócić na ścieżkę szybszego wzrostu[7], ale nadal będzie się rozwijał wolniej niż w latach 2004–2008, kiedy średnia stopa PKB wyniosła 5,4%. Zdaniem niektórych ekonomistów, wskazuje to na utratę przez Polskę zdolności do dynamicznego rozwoju w konsekwencji strukturalnych słabości gospodarki, związanych z oparciem dokonujących się w Polsce po 1989 r. procesów modernizacyjnych głównie na pozyskiwanym za granicą kapitale oraz importowanych technologiach, przy jednoczesnym braku sprzyjających warunków do wzmocnienia i uaktywnienia wewnętrznego potencjału rozwojowego. Taki egzogeniczny model rozwoju gospodarczego utrzymuje się w zasadzie do chwili obecnej, mimo uzyskania przez Polskę szerokiego dostępu do funduszy strukturalnych, które znacząco ułatwiły działania prorozwojowe.

Niniejszy artykuł koncentruje się na zagadnieniach makroekonomicznych i stanowi przyczynek do próby określenia, co Polska – dążąc do zmniejszenia dystansu rozwojowego w stosunku do państw wysoko rozwiniętych – zdołała od 2004 r. osiągnąć w tym zakresie, co zaś należy zapisać po stronie niewykorzystanych szans na wzmocnienie konkurencyjności polskiej gospodarki i ugruntowanie podstaw długookresowego rozwoju.

Pomocna w tym względzie będzie odpowiedź na następujące pytania, wyznaczające ramy tematyczne artykułu:

- Jakie czynniki spowodowały, że w Polsce po 1989 r. ukształtował się egzogeniczny model rozwoju gospodarczego, jakie negatywne konsekwencje może to mieć dla perspektyw modernizacyjnych gospodarki i co należy zrobić, aby tych konsekwencji uniknąć?
- W jakim stopniu dotychczas udało się wykorzystać szanse związane z udziałem Polski w polityce spójności UE – w ramach której wsparcie z budżetu unijnego w latach 2007–2013 wyniosło ponad 67 mld euro, a do 2020 r. może sięgnąć łącznie 140 mld euro – do wzmocnienia wewnętrznego potencjału rozwojowego, zbudowanego na przedsiębiorczości, kreatywności i innowacyjności polskich przedsiębiorców?
- W jakich segmentach wspólnego rynku polscy przedsiębiorcy zdołali wypracować silną pozycję konkurencyjną?
- W jaki sposób wejście do strefy euro może wpłynąć na pozycję Polski w UE oraz jakie warunki muszą być spełnione, aby przyjęcie wspólnej waluty, do czego Polska jest zobowiązana na mocy traktatu akcesyjnego, postawiło polską gospodarkę przed nowymi perspektywami, bez wystawiania jej na nadmierne ryzyko rozwojowe?
- Ile kosztowałaby Polskę w wymiarze gospodarczym rezygnacja z wejścia do Unii Europejskiej, czyli inaczej mówiąc, ile wyniósłby koszt utraconych korzyści

W czerwcu 2014 r. – w uznaniu postępów Polski w konsolidacji finansów publicznych – procedura EDP wobec Polski została zawieszona. Komunikat Komisji COM (2014) 431final z dnia 2.06.2014, s. 5.

[7] Zgodnie z wiosennymi prognozami Komisji Europejskiej, w 2014 r. PKB powinien powiększyć się o 3,2%, zaś w 2015 r. o 3,4%. *European Economic Forecast – Spring 2014*, European Commission, s. 132. Z kolei przyjęty przez Radę Ministrów w kwietniu 2014 r. *Wieloletni plan finansowy państwa na lata 2014–2017* przewiduje (s. 35 i 70), że w okresie 2014–2015 stopa PKB wyniesie odpowiednio 3,3% i 3,8%, a w kolejnych dwóch latach ustabilizuje się na poziomie 4,3%.

w sytuacji, gdyby Polska nie przystąpiła w 2004 r. do Unii?

Egzogeniczny model rozwoju polskiej gospodarki

Konieczność zmiany jego profilu

W wyniku transformacji ustrojowej, której istotny element stanowiło stowarzyszenie ze Wspólnotami Europejskimi, a następnie akcesja do UE, w Polsce ukształtowała się specyficzna odmiana kapitalizmu, której widoczną cechą jest zależność rozwoju polskiej gospodarki od napływu zagranicznych inwestycji[8] oraz technologii. Inwestorzy obcy, pochodzący w większości z państw UE, zaczęli lokować w Polsce duże kapitały z uwagi na niskie koszty produkcji, dostępność wykształconej siły roboczej oraz możliwość skorzystania z preferencji podatkowych. Atrakcyjność Polski jako dogodnego miejsca do inwestowania będzie się jednak stopniowo zmniejszała wraz z nieuniknionym wyrównywaniem różnic w poziomie kosztów pracy między Polską a krajami zachodnioeuropejskimi, narastającym w Polsce deficytem fachowców niektórych specjalności (efekt emigracji zarobkowej), a także brakiem środków w budżecie państwa na szersze wspieranie przedsiębiorców, w tym z udziałem zagranicznym. Ponadto, nawet duża aktywność inwestorów zagranicznych w Polsce nie pociągnie za sobą zasadniczych zmian w strukturze gospodarki narodowej, trudno bowiem oczekiwać, że tacy przedsiębiorcy będą zainteresowani działaniami służącymi poprawie konkurencyjności polskiej gospodarki oraz zmianie profilu jej rozwoju przez zwiększenie roli wiedzy, badań naukowych i innowacyjności[9].

Do ukształtowania egzogenicznego modelu rozwoju gospodarki narodowej przyczyniła się presja wywierana na Polskę przez Komisję Europejską[10], a także rządy poszczególnych krajów zachodnioeuropejskich, duże korporacje oraz międzynarodowe instytucje finansowe, aby jak najszybciej nastąpiło otwarcie polskiego rynku dla zagranicznych inwestorów, aby przeprowadzona została daleko idąca prywatyzacja oraz wzrosła intensywność relacji gospodarczych Polski z Zachodem. Jednocześnie dostęp firm z Polski do segmentów wspólnego rynku, gdzie polscy przedsiębiorcy mogliby uzyskać korzystną pozycję konkurencyjną (tekstylia, produkty rolnicze, przemysł stalowy, chemia), był w tym okresie skutecznie ograniczany.

Komisja Europejska intensywnie zachęcała polski rząd do przyspieszonej prywatyzacji, wskazując (skądinąd słusznie), że jest to najlepsza droga do modernizacji

[8] Łączna wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) w Polsce w latach 2004–2012 wyniosła 102 mld euro, przy czym ponad 85% tych inwestycji pochodziło z krajów UE. Po 2011 r., kiedy inwestorzy obcy ulokowali w Polsce w formie BIZ 14,9 mld euro, wartość BIZ zmniejszyła się do 4,7 mld euro w 2012 r. i w 2013 r. – jak wynika ze wstępnych szacunków PAIIZ – utrzyma się na zbliżonym poziomie. Por. *Polska 10 lat w Unii*…, op. cit., s. 86.

[9] T. Grosse: *Egzogeniczna gospodarka w Polsce. Model kapitalizmu wynikający z przemian politycznych*, Uniwersytet Rzeszowski, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy" nr 24/2012, s. 16, <www.ur.edu.pl/file/16769/2.pdf>. T. Grosse, Ł. Hardt: *Unijna pułapka*, „Rzeczpospolita" z 14.02.2014 r.

[10] Podczas negocjowania umowy o stowarzyszeniu ze Wspólnotami Europejskimi, a następnie traktatu o przystąpieniu Polski do UE.

gospodarki narodowej i wzmocnienia jej międzynarodowej konkurencyjności. Wobec słabości rodzimego kapitału stworzyło to jednak bardzo korzystną sytuację dla inwestorów z państw Unii, którzy szybko opanowali segmenty rynku gwarantujące wysokie zyski (telekomunikacja, bankowość). Ponadto, proces stowarzyszenia z UE, a później przygotowywania do członkostwa oznaczał dla Polski konieczność przyjęcia prawa europejskiego, co spowodowało otwarcie polskiego rynku na zewnętrzną konkurencję, a także nałożenie na krajowych przedsiębiorców licznych wymagań związanych z europejskimi normami i standardami, ze szkodą dla pozycji rynkowej tych firm.

W okresie transformacji nadrzędnym celem władz polskich było związanie się naszego państwa z krajami zachodnimi (m.in. przez zwiększenie skali inwestycji zagranicznych) oraz uzyskanie członkostwa w UE, przy ograniczonych możliwościach przygotowania gospodarki do warunków konkurencji na wspólnym rynku. Dominowało przekonanie, że głównym czynnikiem modernizacji gospodarki narodowej powinni być zewnętrzni inwestorzy i automatyczne procesy rynkowe. W rezultacie, działania polskich władz koncentrowały się na implementacji prawa unijnego, bez przykładania odpowiednio dużej wagi do wzmocnienia konkurencyjności polskich przedsiębiorców, zmiany struktury gospodarki krajowej w kierunku zwiększenia udziału branż wysokiej technologii, a także poprawy jakości kapitału społecznego. Nie stworzono także sprzyjających warunków do wewnętrznej akumulacji kapitału, co pozwoliłoby oprzeć, przynajmniej częściowo, proces modernizacji gospodarki na zasobach krajowych.

Dotychczasowy model rozwoju kraju przyczynił się do zdynamizowania wzrostu gospodarczego, co z kolei umożliwiło skrócenie w latach 2004–2012 dystansu dzielącego Polskę od państw wysoko rozwiniętych. Obecnie jednak siły napędzające rozwój wyraźnie się wyczerpują, głównie dlatego, że technologie napływające do Polski wraz z kapitałem zagranicznym nie stały się – z uwagi na brak niezbędnych do tego mechanizmów – zaczynem dalszego rozwoju technologicznego, dokonującego się z wykorzystaniem wzmacniającego się przy tej okazji krajowego potencjału naukowo-badawczego i innowacyjnego. Inaczej mówiąc, widoczny w polskiej gospodarce w następstwie importu technologii wzrost produktywności i wydajności pracy stanowił efekt „dyfuzji naśladowczej", podczas gdy utrzymanie gospodarki na długookresowej ścieżce wzrostu wymaga upowszechnienia formuły „dyfuzji kreatywnej", w której sprowadzane do Polski technologie stanowią dopiero punkt wyjścia do tworzenia na tej podstawie własnych (krajowych) rozwiązań technicznych i technologicznych w coraz to nowych obszarach produkcji, które z kolei staną się impulsem do dalszego postępu w dziedzinie technologii i innowacji[11].

[11] Por. T. Geodecki, G. Gorzelak, J. Górniak, J. Hausner, S. Mazur, J. Szlachta, J. Zaleski: *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu*?, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, 2013, s. 6 i n., <www.fundacja.e-gap.pl>.

Zmiany *in plus* w obszarach świadczących o innowacyjności polskiej gospodarki są na razie stosunkowo niewielkie. Pozytywną informacją jest wzrost udziału wydatków na badania naukowe i prace rozwojowe w PKB z 0,56% w 2004 r. do 0,9% w 2012 r., ale wskaźnik ten wciąż pozostaje przeszło dwukrotnie niższy od średniej unijnej (2,06%)[12]. Na skromny postęp innowacyjności gospodarki wskazuje mała poprawa indeksu SII (ang. *summary innovation index*), z 0,21 (przy średniej dla UE 0,45) w 2004 r. do 0,28 (przy średniej unijnej 0,55) w 2013 r.[13]. W takiej sytuacji nie może dziwić bardzo mała liczba zgłoszeń do Europejskiego Biura Patentowego przypadająca na 1 mln mieszkańców, która dla Polski w 2012 r. wyniosła 9,85, a zatem więcej niż w 2004 r. (3,27), ale bez porównania mniej od przeciętnej dla Unii (107,45)[14].

Szansę na wprowadzenie polskiej gospodarki na nowe tory rozwoju, ze zwiększającą się rolą potencjału endogenicznego zbudowanego na bazie przedsiębiorczości, kreatywności i innowacyjności przedsiębiorców, stworzył napływ do Polski dużych środków strukturalnych w latach 2007–2013 (w sumie 67,2 mld euro), której jednak w pełni nie wykorzystano. W konsekwencji, polska gospodarka stoi wobec ryzyka dryfu rozwojowego, rozumianego jako zużywanie zasobów rozwojowych pozyskanych w następstwie akcesji do UE w sposób ekstensywny, niestwarzający warunków do istotnego ich pomnożenia[15]. Utrzymanie tego stanu rzeczy spowoduje, że Polska nie będzie w stanie wyjść poza pewien pułap rozwoju (tzw. pułapka średniego dochodu[16]) i nie zdoła w pełni zniwelować dystansu rozwojowego w stosunku do państw wysoko rozwiniętych.

Przezwyciężenie zagrożenia dryfem rozwojowym nie będzie możliwe bez głębokich zmian strukturalnych w gospodarce i jej otoczeniu instytucjonalno-prawnym, idących z jednej strony w kierunku rozwoju branż naukochłonnych oraz wysoko innowacyjnych, z drugiej zaś strony, służących

[12] Baza danych Eurostat, tablica tsc0001.

[13] *European Innovation Scoreboard 2007*, European Commission, s. 51. *Innovation Union Scoreboard 2014*, European Commission, s. 92.

[14] Baza danych Eurostat, tablica tsc00032.

[15] T. Geodecki, G. Gorzelak, J. Górniak, J. Hausner, S. Mazur, J. Szlachta, J. Zaleski: *Kurs na innowacje…*, op.cit., s. Zob. także: M. Boni (red.): *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*. *Raport*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009, s. 2-3. J. Hausner (red.): *Konkurencyjna Polska. Jak awansować w światowej lidze gospodarczej?*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2013, s. 16 i n. W. Orłowski: *Unleashing the power of innovation*, PricewaterhouseCoopers, Warsaw 2013.

[16] Pułapka średniego dochodu (ang. *middle income trap*) oznacza sytuację, w której szybko rozwijająca się gospodarka – importująca duże ilości technologii z państw wysoko uprzemysłowionych, dysponująca tanią siłą roboczą i gwarantująca wysoki zwrot z inwestycji wskutek dużego zapotrzebowania na kapitał – po osiągnięciu pewnego pułapu rozwoju zaczyna tracić dynamikę i wyraźnie spowalnia wzrost. Z doświadczeń wielu państw próbujących doścignąć kraje wysoko rozwinięte wynika, że granicę tę stanowi PKB *per capita* w wysokości około 17 tys. dolarów. Głównym powodem problemów z utrzymaniem dynamiki rozwoju są trudności z przejściem gospodarki państw dążących do zniwelowania zapóźnienia rozwojowego ze wzrostu opartego na imporcie technologii na wzrost bazujący na krajowym potencjale naukowo-badawczym i innowacjach.

tworzeniu dogodnego klimatu zachęcającego przedsiębiorców do inwestowania w projekty zaawansowane technologicznie oraz innowacje. Na taki klimat pozytywnie będą wpływać zwłaszcza: dalsza liberalizacja działalności biznesowej (służą temu m.in. ustawy deregulacyjne)[17], dostosowanie otoczenia regulacyjnego i finansowego do potrzeb innowacyjnej i efektywnej gospodarki, stworzenie skutecznego systemu wspierania firm wykazujących się przedsiębiorczością i innowacyjnością (dotacje z środków publicznych, preferencje podatkowe), poprawa jakości oferty ośrodków naukowych adresowanej do przemysłu, która dotychczas bardzo często rozmija się z rzeczywistymi potrzebami przedsiębiorców i jest za droga, a także rozwój rynku kapitałów podwyższonego ryzyka (ang. *capital venture/private equity*)[18]. W ten sposób powstaną warunki do rozwoju potencjału endogenicznego jako coraz ważniejszego elementu budowania konkurencyjności polskiej gospodarki. Z uwagi na skalę niezbędnych zmian strukturalnych w gospodarce i jej otoczeniu instytucjonalno-prawnym niekiedy wskazuje się na konieczność sformułowania nowej polityki przemysłowej, która proponowałaby rozwiązania instytucjonalne, prawne i finansowe, sprzyjające uzyskaniu przez przedsiębiorców z różnych sektorów gospodarki wysokiej produktywności i konkurencyjności. Inaczej mówiąc, celem takiej polityki byłoby wskazanie, z kim, jak i o co Polska będzie rywalizować na płaszczyźnie gospodarczej w perspektywie 10-20 lat[19].

Zaplanowane dla Polski na lata 2014–2020 środki polityki spójności powinny ułatwić podjęcie działań we wskazanym zakresie, ale niezbędne jest ich prorozwojowe ukierunkowanie. Oczekuje tego zresztą Komisja Europejska, która podkreśla, że fundusze strukturalne na lata 2014–2020 powinny, w większym niż dotychczas stopniu, wspierać osiąganie celów określonych w strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu – „Europa 2020", obejmujących między innymi inteligentny wzrost (ang. *smart growth*), czyli rozwój oparty na wiedzy i innowacjach.

Wsparcie dla Polski z budżetu UE

Polska od samego początku negocjacji dotyczących stowarzyszenia Polski ze Wspólnotami Europejskimi[20] miała

[17] W opublikowanej w 2014 r. edycji raportu Banku Światowego z serii *Doing business* Polska w rankingu łatwości prowadzenia działalności gospodarczej (ang. *ease of doing business*) została sklasyfikowana na 45 miejscu w gronie 189 państw. W stosunku do 74 miejsca, jakie Polska zajmowała w rankingu z 2006 r. oznacza to duży postęp, ale wciąż 16 krajów UE ma lepsze notowania niż nasz kraj. Por. *Doing Business 2007*, The World Bank, Washington 2006, s. 6 i 143; *Doing Business 2014*, The World Bank, Washington 2013, s. 11 i 225.

[18] Przedmiotem szczególnej troski powinny być małe i średnie przedsiębiorstwa, które swoich szans rynkowych szukają najczęściej przez powielanie sprawdzonych już rozwiązań, relatywnie rzadko angażując się w przedsięwzięcia innowacyjne. Głównymi przyczynami tego są trudności z zapewnieniem finansowania projektów innowacyjnych, wysokie koszty wdrożenia innowacji w stosunku do skali prowadzonej działalności gospodarczej oraz brak rozeznania w możliwościach współpracy z ośrodkami naukowymi i badawczo-rozwojowymi.

[19] Por. J. Hausner (red.): *Konkurencyjna Polska…*, op. cit., s. 17, 123-124.

[20] Sfinalizowanych podpisaniem w grudniu 1991 r. układu europejskiego.

– w porównaniu z innymi krajami Europy Środkowej i Wschodniej, które również ubiegały się o członkostwo w UE – uprzywilejowaną pozycję. Wynikało to z tego, że rozszerzenie Unii o liczną grupę państw tego regionu bez udziału Polski – kraju położonego w centralnej części kontynentu, o największym wśród kandydatów potencjale ekonomicznym i ludnościowym – byłoby po prostu pozbawione sensu z geopolitycznego oraz gospodarczego punktu widzenia[21]. Siłą rzeczy Polska stała się też głównym beneficjentem pomocy przedakcesyjnej (programy PHARE, SAPARD i ISPA), a następnie unijnych funduszy na politykę spójności. Należy również do państw, które w szerokim zakresie korzystają ze środków UE przeznaczonych na wspólną politykę rolną.

Zgodnie z danymi Ministerstwa Finansów, w okresie 120 miesięcy członkostwa Polski w UE, to jest od 1 maja 2004 r. do końca marca 2014 r., Polska otrzymała z budżetu unijnego w sumie 97,2 mld euro, w tym 60,7 mld euro w ramach polityki spójności i 32,1 mld euro z tytułu wspólnej polityki rolnej. Oznacza to, że po odliczeniu składki członkowskiej w łącznej wysokości 32,9 mld euro oraz niewielkich środków zwróconych do budżetu UE, saldo rozliczeń netto Polski z UE wyniosło 64,1 mld euro[22].

Zarezerwowane dla Polski środki ujęte w wieloletnich ramach finansowych 2014–2020 wynoszą łącznie 105,8 mld euro (w cenach 2011 r.) i są o 4,3 mld euro większe niż w WRF 2007–2013 (101,5 mld euro). Tym samym Polska przynajmniej do 2020 r. pozostanie największym beneficjentem budżetu UE, podobnie jak to miało miejsce przez większą część okresu 2007–2013. Z tytułu polityki spójności Polska może otrzymać w sumie 72,6 mld euro, o 5,3 mld euro (tj. 8%) więcej niż w latach 2007–2013 (tabela 1). Ponadto dla Polski przewidziano środki w łącznej kwocie 28,5 mld euro w ramach wspólnej polityki rolnej, a także środki związane z realizacją projektów, którymi bezpośrednio zarządza Komisja Europejska[23]. Po uwzględnieniu składki członkowskiej, której wysokość w ciągu najbliższych siedmiu lat szacowana jest w sumie na około 30 mld euro[24], Polska będzie dysponowała do 2020 r. z tytułu udziału w politykach wspólnotowych kwotą netto wynoszącą około 76 mld euro.

Bezpośrednie efekty udziału Polski w polityce spójności są łatwo dostrzegalne w postaci licznych przedsięwzięć infrastrukturalnych[25], których realizacja bez

[21] Por. D. Materniak: *Polska w UE: konsekwentnie w górę*, portal <www.psz.pl>, dostęp od 13.02.2013 r.

[22] Zestawienie transferów finansowych środków unijnych w ciągu 120 miesięcy członkostwa (kwiecień 2014 r.), portal Ministerstwa Finansów <www.mf.gov.pl>, zakładka: Działalność/Unia Europejska.

[23] W tym 4,1 mld euro z instrumentu Łącząc Europę, a ponadto kilkaset mln euro pochodzących z Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (EFAD), Inicjatywy na rzecz Zatrudnienia Osób Młodych, funduszu na działania innowacyjne w dziedzinie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich oraz pomocy technicznej.

[24] Wypowiedź P. Serafina, sekretarza stanu ds. europejskich w MSZ, przytoczona na portalu <www.euractiv.pl>, dostęp od 25.02.2013 r.

[25] Dzięki funduszom unijnym w latach 2004–2013 m.in. wybudowano 673 km autostrad, wybudowano lub zmodernizowano 808 km dróg ekspresowych, 36 tys. km sieci kanalizacyjnej oraz 683 oczyszczalnie ścieków. Por. *Polska 10 lat w Unii*…, op.cit., s. 16.

Tabela 1. **Najwięksi beneficjanci wsparcia strukturalnego w ramach WRF 2014–2020 (w mln euro, ceny z 2011 r.)**

Państwa	WRF 2014–2020							WRF 2007 –2013	Różnica[1)] (%)
	Fundusze strukturalne (FS)					Fundusz Spójności	WRF 2014 –2020 łącznie		
	regiony słabiej rozwinięte	regiony rozwinięte	regiony przejściowe	pozostałe fundusze	fundusze strukturalne ogółem				
POLSKA	45756	2010	-	613	48379	24189	72568	67186	8,0
Włochy	20262	6982	000	994	29238	-	29238	7958	4,6
Hiszpania	1851	10471	11735	971	25028	-	25028	34658	-27,8
Rumunia	13724	403	-	396	14523	7226	21749	19210	13,2
Czechy	13599	78	-	297	13974	6539	20513	26526	-22,7
Węgry	13405	414	-	317	14136	6291	20427	24921	-18,0
Portugalia	14956	1144	231	210	16541	2990	19531	21412	-8,8
Niemcy	-	7583	8719	844	17146	-	17146	25489	-32,7
Grecja	6398	2299	2097	203	10997	3396	14393	20210	-28,8
Francja	3136	5841	3914		14231	-	14231	13449	5,8
Słowacja	8559	40	-	95	8694	4346	13040	11498	13,4
Wielka Brytania	2118	5126	2326	758	10328	-	10328	9891	4,4

[1)] Różnica między WRF 2007–2013 i WRF 2014–2020.
Źródło: *Council adopts the multiannual financial framework 2014–2020* (2013), 15259/13 Presse 439, Brussels. *EU cohesion funding – key statistics* (2013),
portal ec.europa.eu <http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/funding/index_en.cfm>.

wsparcia finansowego ze strony Unii trwałaby znacznie dłużej, jeśli w ogóle byłaby możliwa w tak dużej skali. Z funduszy UE szeroko korzystają także przedsiębiorcy, którzy otrzymali w okresie 2004–2013 na różnego rodzaju projekty biznesowe dofinansowanie o łącznej wysokości około 85,5 mld zł[26].W ujęciu makroekonomicznym napływ do Polski środków wspólnotowych oddziałuje korzystnie na tempo wzrostu PKB, aktywność inwestycyjną, wydajność pracy, sytuację na rynku pracy, a także inne podstawowe dla gospodarki parametry[27]. Jest również nośnikiem zmian najważniejszych struktur społeczno-gospodarczych oraz

[26] Jw.

[27] Potwierdzają to wyniki badań prowadzonych przez zespoły eksperckie Instytutu Badań Strukturalnych (IBS) oraz Wrocławskiej Agencji Rozwoju Regionalnego (WARR), na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (obecnie Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju).Wspomniane badania dotyczą lat 2004–2023, z tym że w ujęciu *ex post* objęły dotychczas okres 2004–2012. *Ocena wpływu realizacji polityki spójności na kształtowanie się wybranych wskaźników makroekonomicznych na poziomie krajowym i regionalnym za pomocą modeli makroekonomicznych HERMIN*, Zespół badawczy WARR, Wrocław 2013; *Ocena wpływu realizacji polityki spójności na kształtowanie się wybranych wskaźników makroekonomicznych na poziomie krajowym i regionalnym za pomocą ilościowego modelu ekonomicznego EUImpactMOD IV*, IBS, Warszawa 2012.

przestrzennych, a ponadto przyczynia się do zmian instytucjonalnych i systemowych.

Sposób wykorzystywania w Polsce funduszy spójności powoduje, że dotychczas oddziaływały one na wzrost gospodarczy głównie przez czynniki popytowe[28]. Wsparcie z budżetu UE stymuluje popyt inwestycyjny oraz wpływa na popyt konsumpcyjny, przyczyniając się dzięki keynesowskiemu mechanizmowi mnożnikowemu do wzrostu PKB. Siła tego oddziaływania zależy od wielkości funduszy dostępnych w poszczególnych latach i zmniejszy się w miarę wyczerpywania się puli wsparcia przewidzianego dla Polski na dany okres. Z punktu widzenia procesów rozwojowych ważniejsze jest jednak to, czy zainwestowane środki unijne spowodują trwałe efekty podażowe, to znaczy przyczyniają się do wzrostu potencjalnego PKB[29]. W Polsce wspomniane efekty podażowe – związane z rozbudową i modernizacją infrastruktury technicznej, wzrostem kapitału ludzkiego i poprawą jego jakości, a także rozbudową i unowocześnieniem parku maszynowego przedsiębiorców – zasadniczo mogą się ujawnić dopiero w przyszłości, po zmianie dotychczasowej formuły wykorzystywania środków wsparcia. Chodzi o to, że dotąd większą wagę przywiązywano do pełnego zagospodarowania wszystkich potencjalnie dostępnych środków unijnych, niż do rangi merytorycznej projektów objętych dofinansowaniem i ich przydatności z punktu widzenia procesów rozwojowych. Preferowane są po prostu projekty łatwe w realizacji, gwarantujące szybkie wykorzystanie środków europejskich bez ryzyka opóźnień czy wręcz niepowodzenia, z czym należy się liczyć w przypadku przedsięwzięć złożonych merytorycznie. Sedno tkwi w tym, aby wykorzystywanie środków unijnych nie było celem samym w sobie, a wyraźnie zostało podporządkowane kształtowaniu konkurencyjności gospodarki. Udoskonalenia wymaga również proces oceny i akceptacji zgłoszonych projektów, który – z uwagi na ogólnikowość kryteriów wyboru, słabe przygotowanie części ekspertów oceniających wnioski o wsparcie, a także nadmierny niekiedy wpływ lobby sektorowych oraz preferencji politycznych – nie zawsze gwarantuje, że środki unijne są przeznaczane na finansowanie przedsięwzięć najbardziej wartościowych z punktu widzenia perspektyw rozwojowych kraju[30].

W sumie powoduje to, że wiele wdrażanych w latach 2007–2013 projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych cechuje bardzo niska wartość dodana z punktu widzenia polityki rozwojowej. W efekcie relatywnie mały jest wpływ wsparcia strukturalnego na poziom innowacyjności polskiej gospodarki

[28] Zob. T. Geodecki, G. Gorzelak, J. Górniak, J. Hausner, S. Mazur, J. Szlachta, J. Zaleski: *Kurs na innowacje*…, op. cit., s. 12.
[29] J. Zob. J. Hausner (red.): *Konkurencyjna Polska…,* op. cit., s. 132.
[30] T. Geodecki, G. Gorzelak, J. Górniak, J. Hausner, S. Mazur, J. Szlachta, J. Zaleski: *Kurs na innowacje*…, op. cit., s. 55-63.

oraz wzmacnianie wewnętrznego potencjału rozwojowego, który stanowiłby podstawę długookresowego wzrostu polskiej gospodarki, także w sytuacji kiedy (po 2020 r.) strumień napływających do Polski środków unijnych na politykę spójności prawdopodobnie ulegnie poważnemu ograniczeniu. W pewnym momencie Polska z beneficjenta budżetu UE może stać się płatnikiem netto. Do tego czasu trzeba przygotować mocne fundamenty pod przyszły wzrost gospodarczy, kreowany już przede wszystkim przez wewnętrzne czynniki rozwoju[31].

Polscy przedsiębiorcy na wspólnym rynku

W pełni swobodny od 2004 r. dostęp polskich przedsiębiorców do wspólnego rynku w ciągu dziesięciu lat zaowocował blisko trzykrotnym wzrostem eksportu – z 39,1 mld euro w 2003 r. do 114,3 mld euro w 2013 r. W tym czasie import zwiększył się z 42 mld euro do 90 mld euro, czyli nieco ponaddwukrotnie (tabela 2). W miejsce ujemnego salda, wynoszącego w roku poprzedzającym członkostwo 3 mld euro, wkrótce pojawiła się nadwyżka w obrotach, która w następnych latach rosła, dochodząc w 2013 r. do 24,3 mld euro. W ciągu dziesięciu lat członkostwa Polski w UE polscy eksporterzy zwiększyli swój udział w eksporcie w ramach UE z 2% do 4%, czyli w stopniu niemal największym (z wyjątkiem Holandii) ze wszystkich krajów członkowskich[32]. Przytoczone dane wskazują na rosnące umiędzynarodowienie polskiej gospodarki, czego wyrazem jest wskaźnik relacji eksportu towarów i usług do PKB, który w 2013 r. wyniósł 47,8% i był wyższy o 14,5 pkt proc. niż w 2003 r. Dominującą rolę odgrywał tu eksport do państw UE, którego wartość w relacji do PKB stanowiła w przypadku Polski w 2013 r. 35,6%, co oznacza wzrost w porównaniu z 2003 r. o 8,7 pkt proc.[33]. Największym partnerem handlowym Polski przez cały czas pozostają Niemcy. Wysoki udział eksportu do Niemiec w całym polskim wywozie (25% w 2013 r.) powoduje, że kondycja gospodarki niemieckiej silnie rzutuje na stan koniunktury w Polsce.

Dominującą pozycję w polskim eksporcie do krajów UE w latach 2003–2013 stanowiły wyroby przemysłu elektromaszynowego, których sprzedaż w państwach Unii wyniosła w 2013 r. 42,1 mld euro, wobec 15,6 mld euro w 2003 r. O ile w tym segmencie polskiego eksportu w 2003 r. występował deficyt w wysokości 1,9 mld euro, o tyle w 2013 r. Polska uzyskała nadwyżkę wynoszącą 10,1 mld euro. Generalnie jednak udział eksportu wytworzonych w Polsce wyrobów przemysłu elektromaszynowego w globalnym eksporcie do UE w okresie 2003–2013 zmniejszył się o 3,6 pkt proc. Inaczej rzecz się miała w segmencie artykułów rolno-spożywczych, gdzie najpełniej ujawniły się

[31] Wypowiedź Radosława Sikorskiego, ministra spraw zagranicznych, na łamach tygodnika „Newsweek" z 5-11.05.2014 r., s. 22.
[32] *Polska 10 lat w Unii*…, op. cit., s. 76.
[33] Jw., *s.* 79.

Tabela 2. **Porównanie struktury wymiany handlowej Polski z krajami UE w 2003 r. oraz 2013 r. (w mln euro i %)**

Nr sekcji CN	Sekcja CN	Wielkość obrotów (mln euro)						Udział w całości wymiany (%)			
		2003			2013			2003		2013	
		eksport	import	saldo	eksport	import	saldo	eksport	import	eksport	import
-	**Wymiana handlowa Polski ogółem**	**47511**	**60288**	**-12777**	**152779**	**155092**	**-2313**	-	-	-	-
-	**Wymiana Polski z krajami UE razem, w tym:**	**39055**	**42009**	**-2954**	**114312**	**90030**	**24282**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
ARTYKUŁY ROLNO-SPOŻYWCZE, w tym:		**2772**	**2233**	**539**	**15557**	**9793**	**5764**	**7,10**	**5,32**	**13,61**	**10,88**
I	Zwierzęta żywe, produkty pochodzenia zwierzęcego	826	232	594	5050	3202	1848	2,12	0,55	4,42	3,56
II	Produkty pochodzenia roślinnego	793	759	35	2788	2256	532	2,03	1,81	2,44	2,51
IV	Gotowe artykuły spożywcze, napoje, tytoń	1139	1057	82	7226	3719	3507	2,92	2,52	6,32	4,13
PRODUKTY MINERALNE (V)		**1971**	**987**	**984**	**5792**	**2875**	**2917**	**5,05**	**2,35**	**5,07**	**3,19**
WYROBY PRZEMYSŁU CHEMICZNEGO, w tym:		**3840**	**9107**	**-5267**	**16337**	**21235**	**-4898**	**9,83**	**21,67**	**14,29**	**23,58**
VI	Produkty przemysłu chemicznego	1744	5131	-3387	7473	11584	-4111	4,47	12,21	6,54	12,87
VII	Tworzywa sztuczne i kauczuk oraz wyroby z nich	2095	3975	-1880	8864	9650	-786	5,36	9,46	7,75	10,72
WYROBY PRZEMYSŁU DRZEWNO-PAPIERNICZEGO, w tym:		**2724**	**2415**	**310**	**5727**	**4424**	**1303**	**6,98**	**5,75**	**5,01**	**4,91**
IX	Drewno i wyroby z drewna, słomy i korka	1380	416	964	2687	799	1888	3,53	0,99	2,35	0,89
X	Ścier drzewny, papier, tektura	1344	1999	-655	3040	3625	-585	3,44	4,76	2,66	4,03
WYROBY PRZEMYSŁU LEKKIEGO (XI)		**2874**	**2699**	**175**	**4326**	**3205**	**1121**	**7,36**	**6,43**	**3,78**	**3,56**
WYROBY CERAMICZNE (XIII – XIV)		**1023**	**954**	**69**	**3155**	**1407**	**1748**	**2,62**	**2,27**	**2,76**	**1,56**
WYROBY METALURGICZNE (XV)		**4530**	**4811**	**-281**	**13161**	**12220**	**941**	**11,60**	**11,45**	**11,51**	**13,57**
WYROBY PRZEMYSŁU ELEKTROMASZYNOWEGO, w tym:		**15551**	**17464**	**-1913**	**42142**	**32031**	**10111**	**39,82**	**41,57**	**36,87**	**35,58**
XVI	Urządzenia mechaniczne i elektryczne	9398	10683	-1285	26185	19223	6962	24,06	25,43	22,91	21,35
XVII	Pojazdy, statki powietrzne, jednostki pływające	5851	6100	-249	14839	11177	3662	14,98	14,52	12,98	12,42
XVIII	Przyrządy optyczne, pomiarowe, medyczne, zegarki	303	681	-378	1118	1631	-513	0,78	1,62	0,98	1,81

Źródło: Syntetyczna informacja o eksporcie i imporcie Polski za styczeń-grudzień 2003 r. oraz analogiczne opracowanie za styczeń-grudzień 2013 r., Ministerstwo Gospodarki, opracowanie seryjne dostępne na portalu <www.mg.gov.pl>.

efekty otwarcia rynku wspólnotowego dla firm z Polski. Eksport artykułów rolno-spożywczych do innych krajów UE zwiększył się z 2,8 mld euro w 2003 r. do 15,6 mld euro w 2013 r., przy dodatnim saldzie wynoszącym w 2013 r. 5,8 mld euro, wobec 0,5 mld euro dziesięć lat wcześniej.

W rezultacie udział tych artykułów w polskim eksporcie do państw UE wzrósł w latach 2003–2013 z 7,1% do 13,6%. Istotne znaczenie w polskim koszyku eksportowym mają też wyroby przemysłu chemicznego, których dostawy na rynki państw UE wyniosły w 2013 r. łącznie 16,3 mld euro, wobec 3,8 mld euro w 2003 r.

Z uwagi na bardzo wysoki import (9,1 mld euro w 2003 r. i 21,2 mld euro w 2013 r.) w segmencie wyrobów przemysłu chemicznego Polska odnotowuje deficyt, z tym że jego wielkość w 2013 r. (4,9 mld euro) nieco się zmniejszyła w porównaniu z 2003 r. (5,3 mld euro).

Imponujący wzrost eksportu niektórych wyrobów do państw UE był efektem unowocześnienia polskiej gospodarki, a także coraz lepszego przygotowania polskich firm do współpracy i konkurencji w ramach wspólnego rynku. Świadczy o tym również szybko rosnący po akcesji naszego kraju do Unii udział polskich firm w handlu wewnątrzgałęziowym, wskazujący na wzrastające znaczenie przedsiębiorców z Polski w łańcuchu kooperacyjnym wyrobów wytwarzanych w przemyśle europejskim.

Na razie bardzo ważnym atutem eksportu do UE wciąż pozostaje atrakcyjna cena (efekt relatywnie niskich w Polsce kosztów produkcji w porównaniu z krajami zachodnioeuropejskimi, w tym zwłaszcza kosztów pracy), chociaż stopniowo – ale raczej powoli – wzrasta znaczenie takich czynników konkurencyjności, jak jakość wyrobów, zaawansowanie technologiczne i marketing. Wskazuje na to między innymi wzrost udziału eksportu wyrobów wysokiej technologii w całości polskiego eksportu z 3% w 2007 r. do 5,9% w 2012 r., przy średniej unijnej wynoszącej w tym roku 15,9%[34].

W niektórych grupach wyrobów polscy eksporterzy wypracowali sobie od czasu akcesji Polski do UE relatywnie silną pozycję konkurencyjną. Dotyczy to w szczególności[35]:

- sprzętu gospodarstwa domowego – w 2012 r. Polska wyprodukowała najwięcej wyrobów AGD w całej UE (o wartości ok. 3 mld euro);
- mebli – w 2012 r. Polska stała się największym po Chinach eksporterem mebli na świecie (w 2013 r. eksport polskich mebli do państw UE wyniósł 5,6 mld euro);
- produktów przemysłu motoryzacyjnego – Polska jest czołowym eksporterem części samochodowych, a ponadto największym w UE eksporterem autobusów i mikrobusów (w 2013 r. eksport części i akcesoriów samochodowych do UE wyniósł 6,2 mld euro, zaś

[34] Baza danych Eurostat, tablica tin00140.
[35] *Polska 10 lat w Unii*…, op. cit., s. 84-85.

kompletnych samochodów – 5,3 mld euro);
- telewizorów i ekranów LCD – Polska należy do największych producentów i eksporterów sprzętu RTV w Europie;
- kosmetyków – w minionych latach Polska stała się jednym z najbardziej dynamicznie rozwijających się producentów i eksporterów kosmetyków w UE;
- produktów rolno-spożywczych – Polska od kilku lat jest liderem w eksporcie żyta, mrożonych owoców (np. truskawek), a także jednym z największych w UE eksporterów drobiu, jaj, soków, przetworów z warzyw i owoców oraz tytoniu.

Jednym z fundamentalnych praw obywateli UE jest możliwość wyboru kraju zamieszkania i zatrudnienia. Wobec trudności ze znalezieniem pracy w Polsce, około 2,13 mln obywateli zdecydowało się na wyjazd za granicę, z czego 1,72 mln osób przebywa czasowo w państwach UE (dane GUS z grudnia 2012 r.)[36].

W zdecydowanej większości wypadków wyjazd miał charakter wieloletniej emigracji zarobkowej. Zmniejszenie krajowego zasobu siły roboczej o 2,1 mln osób, z reguły kreatywnych pod względem życiowym i zawodowym, mających w dużej części średnie lub wyższe wykształcenie, oznacza określony ubytek dla krajowego PKB.

Efektem emigracji są także, wpływające na sytuację finansową około 2,5% polskich gospodarstw domowych, tak zwane transfery prywatne z zagranicy, przekazywane do Polski przez osoby zatrudnione w innych krajach Unii[37].

Wraz z akcesją Polski do UE Polacy – w tym przedsiębiorcy – zyskali możliwość korzystania z instrumentów ułatwiających funkcjonowanie na wspólnym rynku. Wśród nich należy wymienić zwłaszcza: nieformalną sieć rozwiązywania problemów SOLVIT, System Wymiany Informacji na Rynku Wewnętrznym (ang. *Internal Market Information System* – IMI), Punkt Kontaktowy ds. Produktów (ang. *Product Contact Point* – PCP) oraz portal Twoja Europa (ang. *Your Europe* – YE)[38].

---

[36] Spośród krajów UE najwięcej osób z Polski przebywa w Wielkiej Brytanii (637 tys. w grudniu 2012 r.), Niemczech (500 tys.), Irlandii (118 tys.) oraz Holandii i Włoszech (po 97 tys.). Zob. *Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004–2012*, GUS, Warszawa, październik 2013, s. 2.

[37] Według szacunków NBP, w latach 2004–2013 łączna wielkość transferów prywatnych z państw UE do Polski wyniosła 36 mld euro. Por. *Polska 10 lat w Unii*…, op. cit., s. 206.

[38] SOLVIT jest bezpłatnym i nieformalnym instrumentem, który pomaga obywatelom i przedsiębiorcom w rozwiązywaniu konkretnych transgranicznych problemów – sporów z administracją publiczną innego państwa członkowskiego UE (oraz Norwegii, Lichtensteinu i Islandii), powstałych w związku z niewłaściwym stosowaniem przepisów prawa UE. System IMI umożliwia bezpieczny, szybki i wielojęzyczny kontakt między urzędami ze wszystkich krajów członkowskich UE oraz z państw europejskiego obszaru gospodarczego (razem 31 państw). PCP ułatwia swobodny przepływ towarów w obszarze niezharmonizowanym (np. w zakresie produktów nieobjętych szczegółowym sektorowym prawodawstwem UE, tj. mebli, rowerów, wyrobów papierniczych, drobnych wyrobów użytkowych itp.). Portal YE ma spełniać funkcję praktycznego przewodnika dla osób migrujących w obrębie UE, zawierającego podane prostym językiem informacje istotne dla użytkowników, w tym obowiązki i przysługujące im prawa oraz ostrzeżenia i wskazówki.

Dylematy przyszłego członkostwa w strefie euro

Doświadczenia Polski z okresu sprawowania przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej (lipiec-grudzień 2011 r.)[39] dobitnie pokazały, że państwa nienależące do obszaru wspólnej waluty mają z reguły bardzo ograniczony wpływ na proces kształtowania się nowej architektury prawno-instytucjonalnej UE[40], z rosnącą rolą strefy euro jako centrum decyzyjnego integracji europejskiej. Polska jest zobowiązana traktatowo do wejścia do strefy euro, bez wskazania terminu, kiedy powinno to nastąpić. Daje to możliwość wyboru odpowiadającego Polsce momentu przyjęcia wspólnej waluty, z tym że im później Polska będzie do tego gotowa, tym trudniej będzie się dostać do strefy euro z uwagi na wzrost wymagań wobec państw aspirujących[41].

Dla Polski wejście do strefy euro będzie zdecydowanie czymś więcej niż tylko przynależnością do grupy państw z jednakową walutą, czerpiących z tego tytułu określone korzyści ekonomiczno-finansowe. W ten sposób nasz kraj po prostu uzyska gwarancję pozostania w kształtującym się obecnie w UE „twardym jądrze" procesu integracji europejskiej. Inną sprawą jest, jakie warunki muszą być spełnione, aby przyjęcie przez Polskę euro postawiło gospodarkę przed nowymi perspektywami, bez wystawiania jej na nadmierne ryzyko rozwojowe.

Kryzys w strefie euro spowodował istotne przeformułowanie bilansu potencjalnych korzyści i kosztów związanych z przyjęciem wspólnej waluty. Wskutek podjętych środków zaradczych i nowych elementów architektury instytucjonalno-prawnej Unii pojawiły się dodatkowe niewiadome w równaniu „za" i „przeciw" wejściu Polski do strefy euro, przy czym argumentów za „nie" wydaje się obecnie być więcej niż poprzednio[42]. Wyraźniej dostrzegane jest także przesunięcie w czasie między koniecznością poniesienia określonych kosztów wejścia do strefy a pojawieniem się ewentualnych korzyści z tego tytułu, które mogą się ujawnić, ale obecnie nie są wcale gwarantowane.

---

[39] Prezydencja przypadła na moment dopełnienia reformy ustrojowej w UE wprowadzonej na mocy Traktatu z Lizbony, a zarazem na okres gorączkowego poszukiwania przez państwa strefy euro sposobu przezwyciężenia kryzysu finansowego oraz zagwarantowania stabilności finansowej w państwach Unii w przyszłości. Polska, pozostając poza strefą euro, mogła jedynie w bardzo ograniczonym stopniu brać udział w działaniach mających na celu sanację oraz skonsolidowanie obszaru wspólnej waluty. Por. B. Nowak: *Ostatnia prezydencja dużych oczekiwań – refleksje po prezydencji Polski w Radzie UE*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, „Raporty i Analizy" nr 2/2012, s. 11; J. Barcz: *Prezydencja Polski w szczególnym okresie Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe" nr 1/2012, s. 5.

[40] Wyjątek stanowi tu Wielka Brytania, z uwagi na posiadany potencjał ekonomiczny i szczególną pozycję na światowym rynku finansowym, oraz – w mniejszym stopniu – Szwecja i Dania, które są mocno zakorzenione w strukturach europejskich i dysponują wysoko wydajną i konkurencyjną gospodarką.

[41] Symptomatyczna w tym kontekście jest ewolucja dyskusji politycznej w Polsce na temat euro – w miejsce widocznego wcześniej podziału między zwolennikami wejścia i niewchodzenia do obszaru wspólnej waluty pojawił się spór o to, jak długo można zwlekać z decyzją o zastąpieniu złotego przez euro w świetle coraz silniejszego zróżnicowania procesu integracji europejskiej i emancypacji strefy euro.

[42] Por. M. Götz: *Polacy i Niemcy wobec przyszłości Unii Europejskiej. Aspekty gospodarcze*, Instytut Zachodni, nr 12(I)/2013, s. 12-13.

Ponadto, kryzys w strefie euro spowodował podniesienie poprzeczki członkostwa. Pierwotne kryteria konwergencji (kryteria z Maastricht) w świetle doświadczeń państw grupy PIIGS okazały się dalece niewystarczającym sprawdzianem gotowości do przyjęcia euro[43]. Dlatego postuluje się poszerzenie listy wymagań, aby lepiej pokazywały one osiągnięty przez państwa aspirujące stopień konwergencji realnej z najwyżej rozwiniętymi państwami obszaru wspólnej waluty. W tym kontekście – w odniesieniu do kryteriów fiskalnych, których spełnienie uważane jest za jedną z głównych przeszkód na drodze Polski do strefy euro – Ministerstwo Finansów ocenia, że aby polska gospodarka mogła być uznana za gospodarkę dojrzałą i ustabilizowaną, dług publiczny w relacji do PKB nie powinien przekraczać 40%[44]. Dopiero wówczas będzie można powiedzieć, że Polska w zakresie fiskalnych kryteriów konwergencji jest przygotowana do członkostwa w strefie euro. Osobny problem stanowi kwestia elastyczności rynku pracy i szerzej – zdolności do długookresowego wzrostu gospodarczego, o czym oryginalne kryteria zbieżności nic nie mówią, a są to czynniki, które mają istotne znaczenie dla powodzenia wejścia do obszaru wspólnej waluty i postawienia polskiej gospodarki wobec nowych możliwości rozwoju.

Przyjęcie euro wiąże się z pewnymi korzyściami, ale także pociąga za sobą koszty i ryzyko. W literaturze przedmiotu po stronie „plusów" wymienia się najczęściej eliminację ryzyka kursowego, redukcję kosztów transakcyjnych (zwłaszcza kosztów wymiany walut) oraz zwiększony napływ kapitału zagranicznego z racji wzrostu zaufania rynków finansowych do państwa przyjętego do strefy euro. Minusem jest przede wszystkim utrata autonomii w kształtowaniu polityki monetarnej oraz brak możliwości stosowania ważnego instrumentu polityki gospodarczej, jakim jest elastyczny kurs złotego.

W Polsce obydwa te elementy wykazały w warunkach światowego kryzysu finansowego swoją przydatność, ułatwiając stabilizację koniunktury i, generalnie rzecz biorąc, pomagając utrzymać gospodarkę na ścieżce wzrostu. W związku z tym formułowane są obawy, że przyjęcie euro nie wpłynęłoby istotnie na szybsze wyrównywanie zapóźnień rozwojowych w stosunku do państw wysoko uprzemysłowionych, natomiast mogłoby doprowadzić do nieoptymalnej z punktu widzenia interesów ekonomicznych Polski polityki budżetowej (wskutek konieczności respektowania wszystkich wymagań tzw. paktu fiskalnego) oraz monetarnej (jednakowe stopy procentowe ustalane przez Europejski Bank Centralny dla całej strefy,

[43] Kryteria konwergencji nie są w żadnym stopniu zakotwiczone w teorii ekonomii i nie dają się z niej logicznie wyprowadzić. Zostały wyznaczone niejako na wyczucie i ich formalne spełnienie wcale nie musi świadczyć o wysokiej dojrzałości i stabilności gospodarki. J. Osiatyński: *Warunki gotowości Polski do wejścia do strefy euro*, „Ekonomista" nr 5/2011, s. 662.

[44] Wypowiedź J. Rostowskiego byłego ministra finansów, podczas debaty nt. „Europass czy euro pas?", zorganizowanej 24.04.2013 r. przez redakcję „Gazety Wyborczej" oraz Fundację Schumana Zob. P. Maciejewicz i P. Wroński: *Może za 7-10 lat*, „Gazeta Wyborcza" z 25.04.2013 r.

bez uwzględnienia specyficznych potrzeb polskiej gospodarki).

Dlatego, aby wejście do strefy euro miało sens, to znaczy aby korzyści z przyjęcia euro przewyższyły koszty, należy z tym poczekać, aż:

- sfinalizowany zostanie program sanacji strefy euro;
- polska gospodarka upora się z własnymi słabościami i wypracuje mechanizmy gwarantujące odporność na kolejne szoki finansowe. W praktyce oznacza to, że Polska musi wypełniać kryteria konwergencji na poziomie znacznie przewyższającym wymagania formalne[45].

Przeważa pogląd, że przedwczesne przyjęcie euro stworzy ryzyko utrwalenia, a nawet pogłębienia istniejących różnic w rozwoju gospodarczym Polski oraz przodujących pod tym względem krajów UE. Aby tego uniknąć, kwestia wejścia do obszaru wspólnej waluty musi być ściśle związana z działaniami na rzecz poprawy konkurencyjności polskiej gospodarki, określonymi w sformułowanej na nowo polityce przemysłowej, promującej przedsiębiorczość i innowacyjność. Zajmie to przynajmniej kilka, jeśli nie więcej lat – zatem najwcześniej Polska mogłaby się pojawić w strefie euro około 2020 r. W tej kwestii zdania są podzielone; podczas gdy rząd i środowiska prorządowe opowiadają się za w miarę szybkim wprowadzeniem euro, stanowisko NBP zdaje się wskazywać, że dawny entuzjazm wobec euro wyraźnie się zmniejszył. Generalnie środowisko ekonomistów jest wobec wejścia do strefy euro znacznie bardziej sceptyczne niż kręgi polityczne.

Polska poza UE – próba oszacowania utraconych korzyści

Dla pełnego zobrazowania korzyści, jakie Polska odnosi na płaszczyźnie gospodarczej z racji członkostwa w Unii, warto zastanowić się nad kondycją polskiej gospodarki w sytuacji, gdyby nasz kraj nie przystąpił do UE. Po pierwsze, w takim wypadku nie miałyby miejsca transfery z budżetu Unii, chociaż jednocześnie Polska nie musiałaby wpłacać składki członkowskiej. Po drugie, ponieważ nie nastąpiłoby otwarcie dla Polaków europejskiego rynku pracy, mniej osób wyjechałoby z kraju w celach zarobkowych, z określonymi tego konsekwencjami dla polskiego rynku pracy, tworzenia PKB i sytuacji finansowej części gospodarstw domowych. Po trzecie, Polska nie cieszyłaby się tak wysokim, jak w sytuacji członkostwa w Unii, zaufaniem rynków finansowych oraz obcego kapitału, czego konsekwencją byłby mniejszy napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Po czwarte, polscy przedsiębiorcy nie korzystaliby z nieograniczonej swobody przepływu towarów i usług w ramach wspólnego rynku, co skutkowałoby

[45] W marcu 2014 r. Polska wypełniała dwa kryteria konwergencji (w zakresie stabilności cen i wysokości stóp procentowych). Niewypełnione pozostawało kryterium fiskalne, w części dotyczącej deficytu jednostek sektora rządowego i samorządowego (ang. *general government*), z tym że, zgodnie z wiosennymi prognozami Komisji Europejskiej z 2014 r., Polska powinna uporać się z nadmiernym deficytem do 2015 r. Polska nie uczestniczy także w Mechanizmie Kursów Walutowych II (ang. *European Exchange Rate Mechanism* – ERM II), co oznacza niewypełnienie kryterium kursu walutowego. „Monitor Konwergencji Nominalnej", Ministerstwo Finansów, nr 5/2014, s. 1.

mniejszymi obrotami handlowymi z państwami UE i w ślad za tym słabszą koniunkturą w Polsce.

Wpływ członkostwa w Unii na podstawowe wskaźniki makroekonomiczne można ustalić przez określenie różnicy poziomu poszczególnych parametrów w dwóch wariantach. Pierwszy dotyczy sytuacji, w której Polska – zgodnie ze stanem faktycznym – od maja 2004 r. należy do UE ze wszystkimi tego następstwami w wymiarze ekonomiczno-finansowym. Drugi wariant ma charakter hipotetyczny i zakłada, że Polska nie przystąpiła do UE, zatem nie korzysta ze wsparcia z budżetu unijnego, nie ma zagwarantowanego dostępu do wspólnego rynku, podejmowanie przez Polaków pracy w krajach Unii podlega określonym ograniczeniom, zaś atrakcyjność Polski jako miejsca lokowania kapitału jest mniejsza niż w sytuacji członkostwa w UE.

Badanie korzyści, jakie nasz kraj odnosi z racji obecności w Unii Europejskiej jest utrudnione przez to, że integracja ze wspólnym rynkiem jest procesem złożonym (a nie wydarzeniem jednorazowym), którego początki sięgają momentu podpisania układu stowarzyszeniowego i umów handlowych z UE w 1991 r. Ponadto istotne znaczenie mają, w praktyce niemierzalne, efekty dostosowań w sferze prawnej, politycznej oraz instytucjonalnej, związane z koniecznością wprowadzenia standardów obowiązujących w UE, w wyniku których Polska bardzo się zmieniła i jest postrzegana jako kraj stabilny i przewidywalny. Trudno również oszacować efekty swobodnego przepływu osób pomiędzy krajami, szczególnie w obszarze strefy Schengen, co miało zasadnicze znaczenie zarówno dla rozwoju turystyki, jak i prowadzenia biznesu w Polsce i poza jej granicami.

Tabela 3. **Kształtowanie się wybranych wskaźników gospodarczych w 2003 i 2013 r. (w 2013 r. w dwóch wariantach: członkostwa Polski w Unii oraz pozostawania Polski poza UE)**

Wskaźnik	Jednostka miary	2003	2013		
			Polska poza UE	Polska w UE	Koszt pozostawania Polski poza UE
PKB *per capita*	UE-27=100 UE-15=100	49,0 42,9	59,6 56,9	66,9 60,8	-8,4 p.p. -3,9 p.p.
Stopa inwestycji	% PKB	18,2	17,5	18,4	-0,9 p.p.
Przeciętna płaca brutto	zł z 2003	2967,0	3501,0	3614,0	-113,0
Eksport towarów	mld zł z 2003	275,0	478,0	639,0	-160,0
Import towarów	mld zł z 2003	350,0	475,0	648,0	-173,0
Zatrudnienie w Polsce	%	51,4	54,5	60,7	-6,2 p.p.
Stopa bezrobocia (wg Eurostat)	%	19,7	14,2	10,3	+3,9 p.p.

Źródło: P. Kowal, J. Kuskowski, J. Zawistowski: *Gospodarcze efekty członkostwa Polski w UE*, Fundacja Instytut Modelowania i Analiz Polityk Publicznych, grudzień 2013 r.; cyt. za: *Polska 10 lat w Unii…*, op. cit., s. 219.

Wyniki symulacji ilustrujących koszt utraconych korzyści w sytuacji pozostawania Polski poza Unią, wykonanych w 2013 r. przez ekspertów z Instytutu Modelowania i Analiz Polityk Publicznych (IMiAPP), przedstawia tabela 3.

Zgodnie z szacunkami IMiAPP, gdyby Polska nie weszła do Unii Europejskiej, tempo wzrostu gospodarczego w latach 2004–2013 byłoby niższe średnio o około 0,7 pkt proc. w każdym roku, co oznacza, że w 2013 r. realny PKB byłby niższy o ponad 6%[46], co odpowiada ubytkowi produktu w sumie o 620 mld zł, czyli o ponad 1/3 PKB wytworzonego w 2013 r. W konsekwencji PKB *per capita* stanowiłby niespełna 57% średniej unijnej, a nie 67%, jak to faktycznie miało miejsce w 2012 r. Tym samym dystans dzielący Polskę pod tym względem od przeciętnego poziomu rozwoju całej UE zmniejszyłby się nie o 1/3, jak w rzeczywistości, a tylko o 1/5. Niższe wartości osiągnęłyby również inne – uwzględnione w tabeli 3 – wskaźniki gospodarcze. I tak, stopa inwestycji wyniosłaby w 2013 r.17,5%, a nie zgodnie ze stanem faktycznym 18,4%. Polska sprzedałaby za granicę towary warte nie 639 mld zł, lecz tylko 478 mld zł. Gorsza byłaby również sytuacja na rynku pracy – stopa bezrobocia (mierzona według metodyki Eurostat) wyniosłaby nie 10,3%, ale aż 14,2%, z kolei przeciętne wynagrodzenie stanowiłoby kwotę 3500 zł, a nie 3614 zł, jak to miało miejsce pod koniec 2013 r.

Innymi słowy, gdyby Polska nie przystąpiła do Unii, znacznie więcej osób byłoby bez pracy, Polacy zarabialiby mniej, a gospodarka rozwijałaby się wolniej i byłaby znacznie słabsza. Otwarte pozostaje pytanie, czy te ewidentnie pozytywne efekty członkostwa w UE nie mogłyby być jeszcze większe, gdyby dostępne w latach 2004–2013 fundusze strukturalne zostały silniej ukierunkowane na finansowanie przedsięwzięć służących poprawie innowacyjności i konkurencyjności polskiej gospodarki.

Podsumowanie

Członkostwo w UE zapewniło korzystne usytuowanie Polski na europejskiej scenie politycznej i umożliwiło współdecydowanie – przez udział w pracach instytucji unijnych – o sprawach, które bezpośrednio dotyczą Polski, ale też całej Europy. W wielu sytuacjach pozwoliło to na skuteczne upominanie się o swoje interesy, na przykład o szeroki dostęp do funduszy strukturalnych. Rzecz jasna, Polska nie była w stanie zapobiec niektórym niekorzystnym z jej punktu widzenia zmianom w Unii, takim jak odejście z dniem 1 listopada 2014 r. od tak zwanego nicejskiego systemu głosowania w Radzie UE (w konsekwencji czego faktyczny głos

[46] Zbliżone wyniki w odniesieniu do okresu 2004–2012 uzyskali eksperci Instytutu Badań Strukturalnych oraz Wrocławskiej Agencji Rozwoju Regionalnego. Gdyby Polska zrezygnowała z członkostwa w UE, średnioroczne tempo wzrostu gospodarczego byłoby niższe o 0,7 pkt proc. (dane IBS) lub 0,8 pkt proc. (dane WARR). W konsekwencji poziom PKB w 2012 r. w porównaniu z 2004 r. byłby niższy o 6,2% (IBS) lub nawet o 16,1% (WARR). Por. *Ocena wpływu realizacji polityki spójności […] za pomocą ilościowego modelu ekonomicznego EUImpactMOD IV*…, op. cit., s. 6; *Ocena wpływu realizacji polityki spójności […] za pomocą modeli makroekonomicznych HERMIN*…, op. cit., s. 3-4.

Polski w Radzie będzie ważył relatywnie mniej) czy wzrost rangi współpracy międzyrządowej (z dominującą pozycją Niemiec i Francji) kosztem osłabienia znaczenia współpracy państw członkowskich w formule wspólnotowej, z wiodącą rolą instytucji unijnych (Komisji Europejskiej, Rady UE i Parlamentu Europejskiego). Z kolei wyrażając podczas szczytu UE w marcu 2007 r. zgodę na wiążący charakter celów redukcji emisji dwutlenku węgla do 2020 r., Polska nie doceniła potencjalnego zagrożenia dla możliwości wykorzystywania węgla w energetyce, wynikającego z bardzo ambitnej polityki klimatycznej UE[47].

Wejście do UE postawiło polską gospodarkę przed nowymi szansami rozwojowymi, związanymi zwłaszcza ze swobodnym dostępem do wspólnego rynku, jak również z udziałem w politykach europejskich, z polityką spójności oraz wspólną polityką rolną na czele. W ciągu dekady członkostwa nastąpiła wyraźna poprawa podstawowych wskaźników społeczno-ekonomicznych Polski. Zatem gdyby nasz kraj nie przystąpił do UE, to w 2013 r. gospodarka rozwijałaby się wolniej, zaś bezrobocie byłoby większe[48].

Syntetyczną miarą zmian w polskiej gospodarce może być przesunięcie w rankingu dotyczącym wskaźnika konkurencyjności wzrostu (ang. *growth competitiveness index* – GCI), publikowanym co roku przez Światowe Forum Ekonomiczne (WEF) w Davos. W edycji tego rankingu z lat 2013–2014 Polska została umieszczona na 42 miejscu (ocenie poddano 148 krajów), podczas gdy w 2004 r. zajmowała 60 pozycję (na 104 badane kraje). Obecnie nasz kraj wyprzedza 13 państw UE (m.in. Włochy, Słowację, Czechy, Węgry, Portugalię, Rumunię i Grecję), natomiast przed dziesięcioma latami w rankingu GCI za Polską spośród państw UE znajdowała się tylko Rumunia[49]. Również w rankingu konkurencyjności opracowywanym przez IMD World Competitiveness Center, Polska znacząco awansowała, zajmując w 2013 r. 33 miejsce (na 60 państw objętych analizą), podczas gdy w 2004 r. była sklasyfikowana na 48 pozycji[50].

Nie zmienia to faktu, że niektóre szanse wynikające z członkostwa w Unii nie zostały przez Polskę w pełni wykorzystane i to pomimo silnego wsparcia z budżetu UE. Nie udało się zwłaszcza stworzyć trwałych mechanizmów wzmacniających międzynarodową konkurencyjność gospodarki, jako podstawy do długookresowego rozwoju Polski i niwelowania dysproporcji w stosunku do państw wysoko rozwiniętych. Słabość takich mechanizmów musi budzić niepokój, zwłaszcza wobec wyczerpywania się siły oddziaływania impulsów wynikających z członkostwa w UE. W tej sytuacji, aby uniknąć rozwojowego dryfu, niezbędne jest przeprofilowanie modelu

[47] *Polska 10 lat w Unii*..., op. cit., s. 23.
[48] Jw., s. 12.
[49] *Global Competitiveness Report*, World Economic Forum, Davos, edycja z 2004/2005., s. XVI oraz 2013–2014, s. 15.
[50] Portal <www.imd.org>.

polskiej gospodarki w kierunku zwiększenia roli sektorów wysokiej technologii oraz uaktywnienia wewnętrznych czynników wzrostu. Sprzyjające temu warunki będzie stwarzać wsparcie strukturalne UE przewidziane dla Polski w latach 2014–2020. Wykorzystanie tych środków musi być jednak w większym stopniu niż w okresie 2007–2013 podporządkowane poprawie konkurencyjności gospodarki, a szczególnie jej innowacyjności. W tym kontekście należy również postawić kwestię przyjęcia wspólnej waluty. Aby wejście do strefy euro stanowiło dźwignię dalszego rozwoju, polska gospodarka musi być przygotowana i zdolna do wyraźnie wyższych wymagań konkurencyjnych.

Korzystna pozycja w UE, jaką Polska osiągnęła w pierwszych latach członkostwa, musi być dalej wzmacniana. Warunki do tego będzie stwarzać dobrze przygotowane uczestnictwo w strefie euro, która staje się centrum decyzyjnym integracji europejskiej. Pozostawanie poza obszarem wspólnej waluty będzie prowadzić do stopniowej marginalizacji Polski w UE i oznaczać zaprzepaszczenie korzyści z nowego usytuowania na politycznej mapie Europy w następstwie przystąpienia do Unii. Polska ponownie znalazłaby się w niezbyt komfortowym (i bezpiecznym) położeniu między zwartym Zachodem a mało przewidywalnym Wschodem (Rosja).

Z punktu widzenia strategicznych interesów Polski znalezienie się w centrum decyzyjnym, co nieodłącznie wiąże się z przyjęciem wspólnej waluty, ma zatem kluczowe znaczenie[51].

Pytanie o datę wejścia do strefy euro jest kwestią wtórną – ważniejszy problem stanowi termin dokończenia niezbędnych reform strukturalnych i wdrożenia systemowych mechanizmów wzmacniania konkurencyjności polskiej gospodarki opartych na wiedzy, zaawansowanych technologiach i innowacjach.

dr **PAWEŁ WIECZOREK**
specjalizuje się w problematyce bezpieczeństwa ekonomicznego Polski oraz gospodarczych aspektów procesu integracji europejskiej

[51] J. Barcz: *Spójność Unii Europejskiej a sanacja i konsolidacja strefy euro*, „Sprawy Międzynarodowe" nr 2/2013, s. 10 i 17.

Przestrzeganie unijnych przepisów budżetowych

Zasada należytego zarządzania finansami Unii Europejskiej

Zasada należytego zarządzania finansami (ang. *principle of sound financial management;* fr. *principe de la bonne gestion financière*) stanowi jedną z unijnych zasad budżetowych stosowaną w toku wykonywania budżetu Unii Europejskiej. Do jej przestrzegania zobowiązane są Komisja Europejska i państwa członkowskie, a jej poszanowanie sprawdza Trybunał Obrachunkowy w ramach kontroli wykonania zadań.

JUSTYNA ŁACNY

Niniejsze opracowanie zmierza do rekonstrukcji normatywnej treści zasady należytego zarządzania finansami i przybliżenia reguł jej funkcjonowania w prawie UE, w tym skutków jej naruszenia, w kształcie wynikającym z przepisów unijnych i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE).

Treść zasady należytego zarządzania finansami ustala art. 30 rozporządzenia finansowego nr 966/2012[1]. Odwołują się do niej przepisy prawa pierwotnego UE (art. 287 ust. 2, art. 310 ust. 5 i art. 317 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – TFUE) i prawa wtórnego UE określające reguły wydatkowania funduszy UE.

Znaczenie zasady należytego zarządzania finansami

Rozporządzenie finansowe nr 966/2012

Zasada należytego zarządzania finansami jest jedną z zasad budżetowych Unii. Stanowi o tym art. 6 rozporządzenia finansowego nr 966/2012, który wskazuje, że budżet Unii uchwala się i wykonuje zgodnie z zasadami: jedności, rzetelności budżetowej, jednoroczności, równowagi, jednostki rozliczeniowej, uniwersalności, specyfikacji oraz z zasadą należytego

[1] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z 25.10.2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (DzUrzUE L 298 z 26.10.2012, s. 1).

zarządzania finansami, która wymaga skutecznej i wydajnej kontroli wewnętrznej[2], a także z zasadą przejrzystości.

Artykuły 30-33 rozporządzenia finansowego nr 966/2012

Treść omawianej zasady wyznaczają art. 30-33 rozporządzenia finansowego nr 966/2012[3] zawarte w jego rozdziale 7 zatytułowanym „Zasada należytego zarządzania finansami" oraz przepisy wykonawcze do tego aktu, zawarte w rozporządzeniu delegowanym Komisji nr 1268/2012[4]. Artykuł 30 ust. 1 rozporządzenia finansowego nr 966/2012 stanowi, że „środki wykorzystuje się zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami, czyli zgodnie z zasadami oszczędności, wydajności i skuteczności". Z artykułu tego wynika, że zasada należytego zarządzania finansami składa z trzech innych zasad: oszczędności, wydajności i skuteczności. Ze względu na ich anglojęzyczne nazwy (ang. *economy, efficiency i effectiviness*), zasada należytego zarządzania finansami nazywana jest zasadą „3 E".

Artykuł 30 ust. 2 ustala z kolei znaczenie poszczególnych zasad składających się na należyte zarządzanie finansami. I tak, zgodnie z zasadą oszczędności, zasoby wykorzystywane przez instytucję w celu wykonywania jej działalności powinny być udostępniane w odpowiednim czasie, we właściwej ilości i jakości oraz po najlepszej cenie. Zasada wydajności nakazuje osiągać najkorzystniejszą relację pomiędzy wykorzystywanymi zasobami a osiąganymi wynikami, natomiast zasada skuteczności koncentruje się na osiąganiu określonych celów i zamierzonych rezultatów.

Najwięcej trudności rodzi odczytanie znaczenia zasady oszczędności w sformułowaniu nadanym jej w art. 30 ust. 2. W leksykalnym znaczeniu, oszczędność jest określeniem stosowanym do wskazania cechującej kogoś materialnej skromności, niewielkiego zużywania zasobów lub środków czy też nietrwonienia pieniędzy czy majątku[5]. Tymczasem omawiany artykuł, odnosząc się do zasady oszczędności, stanowi o wymogach, które powinny być przestrzegane przy udostępnianiu

---

[2] Jednym z celów kontroli wewnętrznej wykonania budżetu Unii jest zapewnienie skuteczności, wydajności i oszczędności operacji (art. 32 ust. 2a rozporządzenia finansowego nr 966/2012), a zatem zasad składających się na zasadę należytego zarządzania finansami.

[3] Do dnia wejścia w życie rozporządzenia finansowego nr 966/2012, co nastąpiło 1.01.2013 r., treść omawianej zasady wyznaczały art. 27-28 rozporządzenia Rady (WE, EURATOM) nr 1605/2002 z 25.06.2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (DzUrzUE L 248 z 16.09.2002, s. 1) oraz odnoszące się do niego przepisy wykonawcze, zawarte w rozporządzeniu Komisji (WE, Euratom) nr 2342/2002 z 23.12.2002 r. ustanawiającym szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (DzUrzUE L 357 z 31.12.2002). Uregulowanie zasady należytego zarządzania finansami w wersjach nadanych jej w obu rozporządzeniach finansowych różni się od siebie tylko nieznacznie, a występujące różnice nie wpływają na jej treść, rozumienie i funkcje.

[4] Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1268/2012 z 29.10.2012 r. w sprawie zasad stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (DzUrzUE L 362 z 31.12.2012, s. 1).

[5] <http://sjp.pwn.pl/slownik/2496809/oszcz%C4%99dny>

instytucji zasobów wykorzystywanych przez nią w celu wykonywania jej działalności. Wymogi te to terminowość, właściwa ilość i jakość oraz najlepsza cena zasobów. Nie jest jasne, czy pojęcie instytucji, której zasoby są udostępniane, należy odnosić wyłącznie do instytucji unijnych, czy też obejmuje ono również instytucje krajowe państw członkowskich, a także kim jest adresat, który zobowiązany jest udostępniać instytucji zasoby i przestrzegać związanych z tym wymagań (terminowości, właściwej ilości i jakości oraz najlepszej ceny zasobów). Wątpliwości tych nie rozwiewa porównanie innych wersji językowych przepisu określającego zasadę oszczędności[6].

Bardziej czytelne są zasady wydajności i skuteczności. Zasada wydajności nakazuje poszukiwać optymalnej równowagi pomiędzy zasobami zaangażowanymi w osiągnięcie określonego rezultatu a tym rezultatem. Można ją rozumieć jako postulat unikania sytuacji, w której środki zaangażowane do realizacji określonego celu przewyższałyby jego wartość czy też byłyby względem niego nieproporcjonalnie wysokie. Do relacji pomiędzy środkami użytymi do osiągnięcia celu a tym celem nie odnosi się zasada skuteczności. Koncentruje się ona wyłącznie na konieczności osiągania tego, co zostało założone.

W ustalaniu treści zasady należytego zarządzania finansami pomocne jest odwołanie się do innych przepisów rozdziału 7 rozporządzenia finansowego nr 966/2012, zatytułowanego „Zasada należytego zarządzania finansami". Nakazują one, by we wszystkich obszarach działalności objętych budżetem Unii były wyznaczane konkretne, wymierne, osiągalne, odpowiednie i określone cele, których realizacja jest monitorowana (art. 30 ust. 3). Przepisy te określają też obowiązek sporządzania oceny skutków finansowych wniosków lub inicjatyw przedkładanych unijnej władzy ustawodawczej, które mogą mieć wpływ na budżet Unii. Wymagają również, by budżet Unii był wykonywany przy zapewnieniu skutecznej i wydajnej kontroli wewnętrznej i określają jej elementy, a także zobowiązują Komisję do szacowania kosztów i korzyści wiążących się z systemami kontroli i poziomem ryzyka błędów (art. 31 i art. 33).

Analiza przepisów umieszczonych w rozdziale 7 rozporządzenia finansowego nr 966/2012 prowadzi do wniosku, że prawodawca unijny łączy omawianą zasadę z dwoma obszarami. Po pierwsze, z planowaniem budżetu Unii i dyscypliną budżetową, co uzasadnia ustanowienie obowiązku dokonywania, przez podmioty przedkładające unijne inicjatywy prawodawcze,

[6] W wersji anglojęzycznej: "*The principle of economy requires that the resources used by the institution in the pursuit of its activities shall be made available in due time, in appropriate quantity and quality and at the best price*". Zgodnie z wersją francuską: "*Le principe d'économie prescrit que les moyens mis en œuvre par l'institution dans le cadre de la réalisation de ses activités sont rendus disponibles en temps utile, dans les quantités et qualités appropriées et au meilleur prix*". W wersji niemieckiej natomiast: "*Der Grundsatz der Sparsamkeit erfordert, dass die Ressourcen, die von dem betreffenden Organ bei ihren Tätigkeiten eingesetzt werden, zum richtigen Zeitpunkt, in ausreichender Menge und angemessener Qualität sowie mit dem geringstmöglichen Kostenaufwand bereitgestellt werden*".

oceny *ex ante* skutków finansowych sporządzanych projektów (art. 31). Po drugie, z kontrolą wykonywania budżetu Unii (art. 32-33). Wniosek ten potwierdzają przepisy rozporządzenia delegowanego nr 1268/2012, zawierające przepisy wykonawcze do rozporządzenia finansowego nr 966/2012. Przyjęto w nich dwa artykuły dotyczące zasady należytego zarządzania finansami – art. 18 i art. 19, które odnoszą się do oceny skutków finansowych programów lub działań pociągających za sobą wydatki budżetowe.

Inne przepisy dotyczące zasady należytego zarządzania finansami

Określenie treści zasady należytego zarządzania finansami wymaga odwołania się do innych przepisów rozporządzenia finansowego nr 966/2012, które jej dotyczą. Na uwagę zasługują w szczególności art. 53, art. 59 i art. 162 oraz motyw 57 preambuły rozporządzenia delegowanego nr 1268/2012.

Artykuł 53 rozporządzenia finansowego nr 966/2012, zatytułowany „Wykonywanie budżetu zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami" stanowi, że Komisja wykonuje dochody i wydatki budżetowe zgodnie z tym rozporządzeniem, na własną odpowiedzialność i w granicach zatwierdzonych środków. Państwa członkowskie współpracują z Komisją w taki sposób, aby środki były wykorzystywane stosownie do tej zasady. Komisja jest uprawniona do przyjęcia aktów delegowanych dotyczących szczegółowych zasad wykonywania budżetu wedle zasady należytego zarządzania finansami. Oznacza to, że zasady wykonywania budżetu Unii zapewniające zgodność z omawianą zasadą ma przyjąć Komisja w formie aktów delegowanych. Akty delegowane to, zgodnie z art. 290 TFUE, akty nieustawodawcze o zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy aktów ustawodawczych. Jeżeli zatem Komisja uszczegóławia zasady wykonywania budżetu Unii zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami, to przewidzianą w tym celu formę prawną stanowią akty delegowane.

Kolejny z przepisów umożliwiający odczytanie znaczenia zasady należytego zarządzania finansami to art. 59 rozporządzenia finansowego nr 966/2012, dotyczący zarządzania dzielonego (ang. *shared management*). Zarządzanie dzielone jest trybem wydatkowania środków budżetu UE przez Komisję i przez państwa członkowskie przeznaczonych na wdrażanie polityki spójności i wspólnej polityki rolnej (WPR). Określający je art. 59 stanowi, że w przypadku wykonywania przez Komisję budżetu Unii w trybie zarządzania dzielonego, zadania wykonawcze są delegowane państwom członkowskim. Wydatkując środki budżetu UE w tym trybie, Komisja i państwa członkowskie przestrzegają zasad należytego zarządzania finansami, przejrzystości i niedyskryminacji, a zarządzając nimi, zapewniają widoczność działań Unii na zewnątrz. Przepisy uzupełniające ustanawia się w przepisach sektorowych.

Analiza tego artykułu prowadzi do wniosku, że ustala on cel i prowadzące do niego środki. Celem jest, by w toku wykonywania budżetu Unii w trybie zarządzania dzielonego Komisja i państwa członkowskie zapewniały poszanowanie ustalonych w tym akcie wymogów, w tym zasady należytego zarządzania finansami. Środkami, które mają zapewniać osiągnięcie tego celu jest wykonywanie przez Komisję i przez państwa członkowskie nałożonych

na nie obowiązków określonych, w sposób ogólny, w art. 59 rozporządzenia finansowego nr 966/2012 i uszczegółowionych w przepisach sektorowych, ustanowionych w ramach WPR i polityki spójności. Oznaczałoby to, że obowiązki nałożone na Komisję i na państwa członkowskie, które mają służyć realizacji zasady należytego zarządzania finansami, ustalane są w rozporządzeniu finansowym nr 966/2012 oraz w przepisach sektorowych.

Wskazówki umożliwiające określenie treści zasady należytego zarządzania finansami zawarto też w motywie 57 preambuły rozporządzenia delegowanego nr 1268/2012. Postanowiono w nim, że „należyte zarządzanie środkami finansowymi Unii oznacza także, że sami beneficjenci dotacji wykorzystują dotacje unijne w sposób oszczędny i wydajny. W szczególności koszty zamówień udzielanych przez beneficjentów w celu realizacji działania powinny być kosztami kwalifikowalnymi, pod warunkiem, że zamówienia te udzielane są oferentowi przedstawiającemu ofertę najbardziej korzystną ekonomicznie". Przepis ten nawiązuje do treści zasady należytego zarządzania finansami ustalonej w art. 30 rozporządzenia finansowego nr 966/2012, w szczególności do składających się na nią zasad oszczędności i wydajności. Artykuł ten uszczegóławia jednak ich znaczenie, odnosząc je do obciążających beneficjentów wymogów związanych z wykorzystywaniem dotacji.

W celu przybliżenia rozumienia zasady należytego zarządzania finansami można odwołać się również do odnoszących się do niej wyjaśnień, opublikowanych na stronach internetowych Komisji. Przedstawiając rozporządzenie finansowe określające jej treść, Komisja stwierdziła, że „powyższa zasada jest określana w odniesieniu do zasad ekonomii, skuteczności i wydajności. Jej wdrożenie obejmuje wyznaczenie weryfikowalnych celów, które są sprawdzane za pomocą wymiernych wskaźników wydajności, przechodząc od zarządzania skupionego na środkach do zarządzania nastawionego na wyniki. Instytucje muszą przeprowadzić oceny *ex ante* i *ex post*, zgodnie z wytycznymi Komisji"[7]. Oznaczałoby to, że w ocenie Komisji, istotą omawianej zasady jest zapewnienie, by cele, które mają być sfinansowane ze środków unijnych, były ustalane w sposób obiektywny („weryfikowalne cele"), a ich realizacja była badana za pomocą ustalonych wskaźników. Ujęcie Komisji kładzie główny nacisk na zasady wydajności i skuteczności, składające się na zasadę należytego zarządzania finansami.

Przepisy sektorowe

Rekonstrukcja zasady należytego zarządzania finansami wymaga odwołania się do przepisów sektorowych, przyjętych w ramach polityki spójności (rozporządzenie nr 1083/2006[8]) i wspólnej polityki rolnej (rozporządzenie nr 1290/2005[9]).

[7] <http://europa.eu/legislation_summaries/budget/l34015_pl.htm>

[8] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z 11.07.2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (DzUrzUE L 210 z 31.07.2006, s. 25).

[9] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 z 21.06.2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej (DzUrzUE L 209 z 11.08.2005, s. 1).

Przepisy dotyczące polityki spójności

Przepisy te nie zawierają postanowień, które rzucałyby nowe światło na zasadę należytego zarządzania finansami. Odnoszący się do niej art. 14 ust. 1 rozporządzenia nr 1083/2006 stanowi, że zasadę tę stosuje się zgodnie z art. 48 ust. 2 rozporządzenia finansowego nr 1605/2002 (artykuł ten został zastąpiony przez art. 53 rozporządzenia finansowego nr 966/2012, dotyczący zarządzania dzielonego; zob. str.107). Do zasady tej odwołano się także w motywie 28 preambuły rozporządzenia nr 1083/2006, gdzie postanowiono, że zgodnie z dawnym art. 274 TWE (obecnym art. 317 TFUE), w ramach zarządzania dzielonego powinny zostać określone warunki umożliwiające Komisji realizację powierzonych jej obowiązków związanych z wykonywaniem budżetu Unii oraz sprecyzowane zobowiązanie do współpracy z państwami członkowskimi. Zastosowanie tych warunków powinno pozwolić Komisji upewnić się, że państwa członkowskie korzystają z funduszy w sposób zgodny z prawem i prawidłowy oraz przy poszanowaniu zasady należytego zarządzania finansami w rozumieniu rozporządzenia finansowego. Nadto, zasada ta została przywołana w art. 60 rozporządzenia nr 1083/2006, który ustala zadania dla powoływanej przez państwo członkowskie instytucji zarządzającej programami operacyjnymi. Na jego podstawie instytucja ta odpowiada za zarządzanie programami operacyjnymi i ich realizację, przy czym zadania te ma wykonywać zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami.

Przepisy dotyczące wspólnej polityki rolnej

Również przepisy rozporządzenia nr 1290/2005 z zakresu WPR nie zawierają nowych elementów normatywnych, które ukazywałyby zasadę należytego zarządzania finansami w innym kontekście, niż czyni to definiujący ją art. 30 rozporządzenia finansowego nr 966/2012.

Do zasady należytego zarządzania finansami odwołuje się art. 9 ust. 2 rozporządzenia nr 1290/2005, dotyczący ochrony interesów finansowych Unii i zarządzania funduszami unijnymi. Stanowi on, że Komisja ma czuwać, by państwa członkowskie sprawdzały legalność i prawidłowość wydatków dokonywanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz przestrzegały zasady właściwego zarządzania finansowego[10]. Artykuł ten określa też działania, jakie w tym celu ma podejmować Komisja: ma upewniać się co do istnienia i właściwego funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli w państwach członkowskich; redukować lub zawieszać płatności pośrednie i stosować korekty finansowe, w szczególności w przypadku

[10] W rozporządzeniu nr 1290/2005, określającym zasady finansowania WPR, zasada należytego zarządzania finansami określana jest jako zasada właściwego zarządzania finansowego. Porównanie różnych wersji językowych rozporządzenia nr 1290/2005 prowadzi jednak do wniosku, że różnica dotyczy wyłącznie polskiej wersji językowej tego aktu prawnego i zastosowanego w niej nazewnictwa tej zasady, nie wpływa natomiast na jej znaczenie, ani nie powoduje tego, że chodzi o inną zasadę.

niewydolności systemów zarządzania i kontroli oraz zapewniać zwrot finansowania wstępnego, a także w razie konieczności dokonywać automatycznego zwolnienia zobowiązań budżetowych. Do spoczywających na Komisji obowiązków, których wypełnianie ma zapewniać poszanowanie zasady należytego zarządzania finansami, odwołuje się też motyw 8 preambuły rozporządzenia nr 1290/2005. Stanowi on, że w celu zapewnienia przestrzegania tej zasady Komisja powinna prowadzić działania zmierzające do sprawowania kontroli nad właściwym zarządzaniem funduszami przez organy państw członkowskich odpowiedzialne za wypłacanie środków[11]. W przytoczonych przepisach zasada należytego zarządzania finansami została podniesiona dla podkreślenia funkcji nadzorczych Komisji względem służb krajowych państw członkowskich odpowiedzialnych za prawidłowe wydatkowanie funduszy UE.

Zakres stosowania zasady należytego zarządzania finansami

Zakres stosowania tej zasady wyznacza TFUE, który przywołuje ją w dwóch kontekstach – po pierwsze, jako wymóg, który ma być stosowany w trakcie wykonywania budżetu Unii (art. 310 ust. 5 i art. 317 TFUE), a po drugie, jako kryterium kontroli przeprowadzanej przez Trybunał Obrachunkowy (TO) (art. 287 ust. 2 TFUE). Przepisy te są ze sobą związane, bowiem przeprowadzane przez Trybunał Obrachunkowy kontrole służą sprawdzeniu, czy zasada należytego zarządzania finansami jest przez Komisję przestrzegana podczas wykonywania budżetu Unii. Ocena ta ma umożliwiać unijnej władzy budżetowej (Parlamentowi Europejskiemu) udzielenie Komisji absolutorium z wykonania budżetu Unii (art. 319 TFUE), za który ona odpowiada na mocy art. 317 TFUE.

Zasada wykonywania budżetu Unii (art. 310 ust. 5 i art. 317 TFUE)

Poszanowania zasady należytego zarządzania finansami w toku wykonywania budżetu Unii wymagają art. 310 ust. 5 i art. 317 TFUE. Artykuł 310 ust. 5 TFUE stanowi, że Komisja wykonuje budżet zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami, a państwa członkowskie współpracują z nią w celu zagwarantowania wykorzystania środków wpisanych do budżetu zgodnie z tą zasadą. Artykuł 317 TFUE (dawny art. 274 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską – TWE) postanawia natomiast, że Komisja wykonuje budżet we współpracy z państwami członkowskimi, zgodnie z przepisami rozporządzeń wydanych na podstawie art. 322 TFUE, na własną odpowiedzialność i w granicach przyznanych środków, zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami. Państwa członkowskie współpracują z Komisją w celu zapewnienia, aby środki były wykorzystywane zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami.

[11] Poszanowanie zasady należytego zarządzania finansami wskazywane jest też jako uzasadnienie dla ustanowienia określonych reguł wydatkowania środków, np. regulacji dotyczących stosowania euro (motyw 22 preambuły rozporządzenia nr 1290/2005).

Przepisy art. 310 ust. 5 i art. 317 TFUE, wymagając poszanowania zasady należytego zarządzania finansami w trakcie wykonywania budżetu Unii nie wyjaśniają jej zakresu przedmiotowego ani wynikających z niej wymogów. Rekonstrukcja treści tej zasady musi być zatem przeprowadzona na podstawie innych przepisów, w szczególności rozporządzenia finansowego nr 966/2012 (zob. str.104) oraz rozporządzeń sektorowych z zakresu WPR i polityki spójności (zob. str. 108 i 109).

Z przepisów traktatowych wynika natomiast wyraźnie, że do przestrzegania zasady należytego zarządzania zobowiązana jest Komisja, jako instytucja odpowiedzialna za wykonanie budżetu UE (art. 317 TFUE) oraz państwa członkowskie, które mają z nią współpracować w celu zapewnienia, by środki unijne były wykorzystywane zgodnie z omawianą zasadą. Spoczywający na państwach członkowskich obowiązek współpracy z Komisją podczas wykonywania budżetu UE, mający między innymi zapewnić poszanowanie zasady należytego zarządzania, został uwypuklony przez prawodawcę unijnego na mocy traktatu z Lizbony, w TFUE jest o nim mowa aż trzykrotnie (w art. 310 ust. 5 i dwukrotnie w art. 317 akapit 1 TFUE). We wcześniejszej wersji tych przepisów, zawartych w dawnym art. 274 TWE, nie był on aż tak akcentowany.

Kryterium kontroli przeprowadzanych przez TO (art. 287 ust. 2 TFUE)

Należyte zarządzanie finansami stanowi jedno z określonych w traktacie kryteriów kontroli przeprowadzanych przez TO. Kompetencje tego Trybunału ustala art. 287 TFUE, który stanowi, że TO kontroluje rachunki wszystkich dochodów i wydatków Unii, a także rachunki wszystkich dochodów i wydatków organów utworzonych przez Unię, w zakresie, w jakim akt założycielski nie wyklucza takiej kontroli. Trybunał Obrachunkowy kontroluje legalność i prawidłowość dochodów i wydatków, a także – co w kontekście tego opracowania zasługuje na szczególne podkreślenie – upewnia się co do należytego zarządzania finansami, a czyniąc to sygnalizuje wszelkie nieprawidłowości. Ustalonymi w art. 287 TFUE kryteriami kontroli przeprowadzanych przez TO są zatem: legalność uzyskiwania dochodów i dokonywania wydatków oraz ich prawidłowość, a także należyte zarządzanie finansami.

Przyjęte przez siebie rozumienie zasady należytego zarządzania finansami jako kryterium wykonywanych kontroli TO przedstawił w podręczniku kontroli[12]. Wyjaśnił w nim, że kontrola należytego zarządzania finansami, nazywana kontrolą wykonania zadań, to kontrola oszczędności, wydajności i skuteczności, z jaką Komisja i inne jednostki wykorzystały fundusze, wykonując swoje zadania UE. Zrekonstruował też podejście przyjmowane w odniesieniu do poszczególnych trzech zasad, które składają się na zasadę należytego zarządzania finansami. W podręczniku stwierdzono, że zasada oszczędności nakazuje utrzymywanie kosztów działań na możliwie niskim poziomie. Jest ona

[12] <http://www.eca.europa.eu/pl/Pages/AuditMethodology.aspx>

podnoszona w sytuacji, gdy dla danej jednostki lub działania możliwe jest znaczne obniżenie kosztów finansowych, ludzkich lub materialnych. Kontrola oszczędności pozwala ocenić, czy dla osiągnięcia określonych celów poniesiono koszty najbardziej odpowiednie i stosunkowo niewysokie. Zasada wydajności dotyczy natomiast uzyskania najlepszego stosunku pomiędzy wykorzystywanymi zasobami a rezultatami. Wydajność jest łączona z produktywnością. Jest ona analizowana w celu stwierdzenia, czy możliwe jest zwiększenie ilości lub jakości rezultatów bez zwiększania zasobów wykorzystywanych w celu ich osiągnięcia. Kontrola wydajności dotyczy więc oceny, czy wyniki są optymalne pod względem ilości, jakości i wykorzystanego czasu, przy danym poziomie zasobów zaangażowanych w ich uzyskanie. Ostatnia z zasad – zasada skuteczności – jest natomiast związana z osiąganiem określonego celu (rezultatu). W związku z tym kontrola skuteczności koncentruje się na wyniku działania i polega na ustaleniu, czy i w jakim stopniu został on osiągnięty (s. 19, 21 i 23 podręcznika).

Podejście do zasady należytego zarządzania finansami jako kryterium kontroli wykonywanych przez TO można przedstawić na przykładzie sprawy, w której instytucja ta zamierzała zbadać, czy organy wybranych siedmiu państw członkowskich, w celu spełnienia warunków rozporządzenia nr 1798/2003 o współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku VAT[13], utworzyły centralne biura łącznikowe i czy wymiana informacji pomiędzy krajowymi organami administracji odpowiadała wymogom tego rozporządzenia. W kontroli tej, badając należyte zarządzanie finansami, TO sprawdzał przyjęty przez państwa członkowskie podział kompetencji pomiędzy krajowe organy administracyjne oraz struktury organizacyjne centralnych biur łącznikowych. Dane te miały umożliwić ustalenie, czy istniała możliwość bardziej wydajnego i skutecznego ukształtowania współpracy pomiędzy krajowymi organami administracyjnymi, która zapewniałaby optymalną realizację celów rozporządzenia nr 1798/2003. Republika Federalna Niemiec zakwestionowała zakres przedmiotowy tej kontroli, twierdząc, że TO nie był uprawniony do przeprowadzenia na jej terytorium badań odnoszących się do podatku VAT, który – w opinii tego państwa – mógł być kontrolowany jedynie przez jego służby krajowe. W rezultacie państwo to odmówiło poddania się kontroli TO. Sprawa ta znalazła finał w sądzie, w wyroku Trybunału Sprawiedliwości C-539/09 *Komisja Europejska p. Republice Federalnej Niemiec*[14], stwierdzającym, że państwo to nie poddając się kontroli TO,

[13] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1798 z 7.10.2003 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku od wartości dodanej i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 218/92 (DzUrzUE L 264 z 15.10.2003, s. 1, polskie wydanie specjalne rozdz. 9, t. 1, s. 392).

[14] Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 15.11.2011 r. w sprawie C-539/09 *Komisja Europejska p. Republice Federalnej Niemiec* (Zb. Orz. 2011 r., s. I-11235). Na temat tego wyroku zob.: F. Donnat: *Chronique annuelle 2011 de jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Cour des comptes européenne et contrôle des administrations nationales*, "Revue juridique de l'Economie publique" 2012, n° 699, s. 11;

uchybiło zobowiązaniu, które na nim ciążyło na mocy dawnego art. 287 ust. 1-3 TWE (obecny art. 287 ust. 1-3 TFUE). W opinii wydanej do tej sprawy, rzecznik generalny V. Trstenjak wyjaśnił znaczenie należytego zarządzania finansami jako kryterium kontroli wykonywanych przez TO[15]. Powołując się na poglądy wyrażane w literaturze przedmiotu[16], stwierdził, że kontrola należytego zarządzania finansami w istocie odnosi się do relacji pomiędzy zamierzonym celem a środkami zastosowanymi do jego osiągnięcia. Wymaga ona w szczególności ustalenia, czy do osiągnięcia zamierzonego celu zostały zastosowane optymalne środki. Odnotował też, że należyte zarządzanie finansami obejmuje dwa obszary: w jego ramach należy albo przez określone, ustalone wcześniej zastosowanie środków finansowych osiągnąć optymalny rezultat, albo też możliwie najmniejszym nakładem finansowym zrealizować określony, zdefiniowany co do treści cel[17]. Ujęcie to obejmuje wszystkie zasady składające się na zasadę należytego zarządzania finansami: zasadę oszczędności (możliwie najmniejszy nakład finansowy), zasadę wydajności (osiągnięcie optymalnego rezultatu przy zastosowaniu z góry określonych zasobów) oraz zasadę skuteczności (zrealizowanie określonego, zdefiniowanego co do treści celu).

Należyte zarządzanie finansami w orzecznictwie TSUE

Omawiana zasada była kilkakrotnie analizowana w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Odmiennie jednak niż w przypadku innych zasad prawa unijnego, na przykład zasady przyznania (art. 5 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej – TUE), zasady proporcjonalności (art. 5 ust. 4 TUE), zasady lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE) czy też zasady zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową (art. 18 TFUE), których znaczenie i mechanizmy funkcjonowania były wielokrotnie wyjaśniane przez TSUE, rozumienie zasady należytego zarządzania finansami nie doczekało się, jak dotąd, zbyt wielu wypowiedzi ze strony Trybunału. Tym niemniej, na podstawie orzecznictwa TSUE można zrekonstruować podejście, jakie przyjmuje on w odniesieniu do tej kwestii. Twierdzi, że zasada ta stanowi „ogólną regułę organizacji wspólnotowej zapisaną w traktacie"[18] i „leży u podstaw ustanowienia funduszy strukturalnych"[19]. Wskazuje też, że źródłem jej obowiązywania są przepisy zawarte w art. 317 TFUE, a pogląd ten wyrażał

G. Desmoulin: *La Cour de justice de l'Union européenne conforte la légitimité de la Cour des comptes européenne*, "Revue des affaires européennes" 2011 r., s. 823-831; J. Łacny: *Prowadzenie kontroli w państwach członkowskich UE. Kompetencje Trybunału Obrachunkowego,* „Kontrola Państwowa" nr 5/2012, s. 8.

[15] Opinia rzecznika generalnego V. Trstenjaka z 25.05.2011 r. w sprawie C-539/09 *Komisja p. Niemcom*, pkt 95.

[16] Zobacz J. Inghelram, art. 287 TFUE [w:] EU-Verträge: *Kommentar nach dem Vertrag von Lissabon*, Köln 2010, pkt 5.

[17] M. Freytag: *Der Europäische Rechnungshof*, Nomos, Baden-Baden 2005, s. 44.

[18] Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z 12.03.2008 w sprawie T-345/03 *Evropaiki Dynamiki p. Komisji*, pkt 77.

[19] Wyrok Sądu z 18.06.2010 r. w sprawie T-549/08 *Luxemburg p. Komisji*, pkt 47.

również wtedy, gdy treść omawianej zasady została ustalona w przepisach prawa wtórnego UE, w rozporządzeniu finansowym (zob. s. 104).

Z orzecznictwa TSUE wynika, że zasada należytego zarządzania finansami jest przytaczana dla wyjaśniania znaczenia konstrukcji prawnych przyjmowanych w prawie Unii Europejskiej i stanowi wskazówkę interpretacyjną umożliwiającą wykładnię przepisów zapewniającą ich efektywność (*effet utile*). Poniższe przykłady ilustrują sposób, w jaki zasada należytego zarządzania finansami jest odczytywana i stosowana w orzecznictwie Trybunału.

Często jest ona przywoływana przez TSUE łącznie z zasadą lojalnej współpracy, zawartą w art. 4 ust. 3 TUE (dawny art. 10 TWE). Zasada lojalnej współpracy wymaga, by Unia i państwa członkowskie wzajemnie się szanowały i udzielały sobie wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów. Państwa członkowskie zobowiązane są podejmować wszelkie środki właściwe do zapewniania wykonywania zobowiązań wynikających z traktatów lub z aktów prawnych przyjętych przez instytucje Unii. Mają one ułatwiać wypełnianie przez Unię jej zadań (obowiązek pozytywny) oraz powstrzymywać się od podejmowania środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnianiu celów Unii (obowiązek negatywny). Łącznie, zasada należytego zarządzania finansami i zasada lojalnej współpracy były przywołane przez TSUE jako argumenty przemawiające za rozszerzającą wykładnią pojęcia nieprawidłowości. Pojęcie to zostało zdefiniowane w art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95[20] jako naruszenie prawa UE popełnione przez podmiot gospodarczy, które wyrządziło lub mogło wyrządzić szkodę w interesach finansowych Unii. W sprawie C-500/99 *P Conserve Italia*[21] TS stwierdził, że za nieprawidłowości należy uznać nie tylko naruszenia prawa UE, których dopuścił się podmiot gospodarczy, na co *explicite* wskazuje art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2988/95, ale również organy krajowe państw członkowskich. Przywołując art. 24 ust. 2 rozporządzenia nr 4253/88[22], nakazujący państwom członkowskim zwrot kwot wydatkowanych w wyniku nieprawidłowości, TSUE orzekł, że zasada należytego zarządzania finansami i zasada lojalnej współpracy nakazują rozszerzającą wykładnię pojęcia nieprawidłowości, gdyż w przeciwnym razie państwa członkowskie uniknęłyby konieczności zwrotu kwot, które ze względu na błędy ich administracji krajowej zostały wydane nieprawidłowo. Wyłączenie z zakresu pojęcia nieprawidłowości naruszeń prawa

[20] Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988 z 18.12.1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (DzUrzUE L 312 z 23.12. 1995, s. 1, polskie wydanie specjalne rozdz. 1, t. 1, s. 340).

[21] Wyrok Trybunału z 24.01.2002 r. w sprawie C-500/99 *P Conserve Italia p. Komisji*, pkt 88; podobnie wyrok Sądu z 19.09.2012 r. w sprawie T-265/08 *Niemcy p. Komisji*, pkt 40.

[22] Council Regulation (EEC) No 4253/88 of 19 December 1988, laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards coordination of the activities of the different Structural Funds between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments (OJ L 374, 31.12.1988, s. 1).

popełnianych przez organy krajowe podważałoby, zdaniem TS, skuteczność przepisów UE.

Zasada należytego zarządzania finansami oraz zasada lojalnej współpracy były też przytaczane przez Sąd dla podkreślenia ciążącego na państwach członkowskich obowiązku współpracy z Komisją, w ramach zarządzania dzielonego funduszami strukturalnymi, która ma zapewniać wykorzystanie funduszy unijnych w sposób zgodny z tą zasadą. Obowiązek ten, co podkreślił Sąd, ustala art. 317 TFUE[23].

Zasada należytego zarządzania finansami była również przywołana w kontekście ustalonej w przepisach z zakresu polityki spójności zasady zwrotu wydatków (art. 32 ust. 1 rozporządzenia nr 1260/1999[24]). Zasada zwrotu oznacza, że w ramach płatności przekazywanych przez Komisję na rzecz państw członkowskich mogą być zrefundowane tylko te wydatki, które zostały rzeczywiście poniesione i należycie udokumentowane. Analizując znaczenie zasady zwrotu wydatków, rzecznik generalna J. Kokott[25] stwierdziła, że jej celem jest zminimalizowanie ryzyka finansowego dla budżetu Unii. Powinna ona uniemożliwiać sytuacje, w których Unia najpierw z funduszy strukturalnych przyzna pomoc finansową, a potem, w wypadku niezgodnego z przeznaczeniem wykorzystania pomocy, nie uzyska jej zwrotu lub uzyska go z trudnością. W ten sposób, jak odnotowała rzecznik generalna, zostaje urzeczywistniona zasada należytego zarządzania finansami (dawny art. 274 TWE, obecny art. 317 TFUE). Do poglądu tego przychylił się TS w wyroku rozstrzygającym tę sprawę[26]. Wskazując na motyw 43 preambuły rozporządzenia nr 1260/1999 stwierdził, że ustalony w nim cel należytego zarządzania finansami jest osiągany dzięki wymaganiu uzasadniania i poświadczania wydatków. Z tego względu art. 32 tego rozporządzenia ustala zasadę zwrotu wydatków, która oznacza, że co do zasady, uzyskanie wsparcia z funduszy strukturalnych wydatków poniesionych przez podmioty krajowe jest uzależnione od przedstawienia Komisji dowodu na ich wykorzystanie w ramach projektu finansowanego przez Unię[27]. Podobne stanowisko zajął Sąd Pierwszej Instancji (obecnie: „Sąd") w sprawie T-308/05 *Włochy p. Komisji*[28], w której również analizował zasadę zwrotu wydatków dokonywanych przez Komisję w ramach płatności

[23] Wyrok Sądu Pierwszej Instancji (SPI) z 12.12.2007 r. w sprawie T-308/05 *Włochy p. Komisji,* pkt 109.

[24] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z 21.06.1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych (DzUrzUE L 161 z 26.06.1999, s. 1, polskie wydanie specjalne rozdz. 14, t. 1, s. 31).

[25] Opinia rzecznik generalnej J. Kokott z 16.06.2005 r. w połączonych sprawach C-138/03, C-324/03 oraz C-431/03 *Włochy p. Komisji*, pkt 76 i 77.

[26] Wyrok Trybunału z 24.11.2005 w połączonych sprawach C-138/03, C-324/03 i C-431/03 *Włochy p. Komisji*, pkt 44 i n.

[27] Taki dowód może zostać przedstawiony w postaci zapłaconych faktur lub, jeśli okazuje się to niemożliwe, w postaci dokumentów rachunkowych o równoważnej wartości dowodowej. Jedynie w przypadku płatności dokonanej przez Komisję tytułem zaliczki wynoszącej 7% wkładu funduszy strukturalnych dla danej pomocy (art. 32 ust. 2 rozporządzenia nr 1260/1999), organy krajowe nie są zobowiązane do przedstawienia, już na tym etapie, dokumentów uzasadniających poniesione wydatki.

[28] Wyrok Sądu Pierwszej Instancji z 12.12.2007 r. w sprawie T-308/05 *Włochy p. Komisji,* pkt 155.

tymczasowych i płatności salda końcowego przekazywanych państwom członkowskim na cele wdrażania polityki spójności. Sąd stwierdził, że zasada zwrotu wydatków przyczynia się do wykorzystania funduszy unijnych zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami, o której stanowił dawny art. 274 TWE (obecny art. 317 TFUE).

Z kolei w sprawie T-549/08 *Luksemburg p. Komisji*[29] zasada należytego zarządzania finansami została przytoczona dla podkreślenia istotnego charakteru jednego z obowiązków spoczywających na państwach członkowskich korzystających z pomocy unijnej. Obowiązkiem tym jest ustanowienie systemu zarządzania i kontroli, który wypełnia wymogi ustalone w przepisach unijnych (art. 38 ust. 1 rozporządzenia nr 1260/1999 i art. 2-8 rozporządzenia nr 438/2001[30]). W sprawie tej Komisja zarzuciła Luksemburgowi, że funkcjonująca w jego strukturze instytucja zarządzająca (instytucjonalny element systemu zarządzania i kontroli) nie przeprowadziła wymaganych kontroli pierwszego stopnia (materialny element systemu zarządzania i kontroli), czym naruszyła art. 34 rozporządzenia nr 1260/1999 i art. 4 rozporządzenia nr 438/2001. Organ wypłacający (instytucjonalny element systemu zarządzania i kontroli) nie poświadczył natomiast wydatków (materialny element systemu zarządzania i kontroli), z uchybieniem art. 38 ust. 1 lit. d rozporządzenia nr 1260/1999 i art. 9 rozporządzenia nr 438/2001. Sąd uwzględnił zarzuty Komisji, potwierdzając, że tego rodzaju braki stanowią poważne wady systemu zarządzania i kontroli, mogące prowadzić do nieprawidłowości systemowych. Stwierdził też, że kontrole pierwszego stopnia przeprowadzane przez instytucję zarządzającą oraz poświadczanie wydatków dokonywane przez organ wypłacający stanowią gwarancje należytego zarządzania finansami. Władze krajowe powinny upewnić się *ex ante* i w wyczerpujący sposób o prawdziwości i zgodności z prawem zamierzonych wydatków.

Zasada należytego zarządzania finansami była także analizowana w świetle przepisów ustalających mechanizm automatycznego anulowania zobowiązań (art. 52 ust. 5 rozporządzenia nr 1260/1999). Jest on stosowany przez Komisję, jeżeli państwo członkowskie w wyznaczonym terminie nie przedstawi wniosku o płatność i powoduje, że państwo to traci prawo do uzyskania refundacji poniesionych wydatków. Rzecznik generalna C. Stix-Hackl podniosła, że wprowadzając do przepisów unijnych mechanizm automatycznego anulowania zobowiązań, prawodawca unijny miał na celu właściwe zarządzanie finansami Unii, przez ulepszenie ich prognozowania i wydatkowania. Stwierdziła też, że cel wypełniany przez mechanizm

[29] Wyrok Sądu z 18.06.2010 r. w sprawie T-549/08 *Luxemburg p. Komisji*, pkt 47, 57 i 58.

[30] Rozporządzenie Komisji (WE) nr 438/2001 z 2.03.2001 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 dotyczącego zarządzania i systemów kontroli pomocy udzielanej w ramach funduszy strukturalnych (DzUrz L 63 z 03.03.2001, s. 21, polskie wydanie specjalne rozdz. 14, t. 1, s. 132).

automatycznego anulowania zobowiązań wdraża w prawie wtórnym UE wymóg należytego zarządzania finansami, określony w prawie pierwotnym UE w dawnym art. 274 TWE (obecnym art. 317 TFUE)[31].

Zasada należytego zarządzania finansami była też podnoszona w kontekście korekt finansowych nakładanych przez Komisję na państwo członkowskie w przypadku nieprawidłowego wydatkowania funduszy UE. Jak stwierdził Sąd w sprawie *T-265/08 Niemcy p. Komisji*[32], wysokość korekt finansowych zależy od wysokości strat finansowych poniesionych przez budżet Unii, a straty te powinny być skorygowane w całości, gdyż w przeciwnym razie zostałaby naruszona zasada należytego zarządzania finansami, której na mocy dawnego art. 274 TWE (obecnego art. 317 TFUE) powinny przestrzegać Komisja i państwa członkowskie.

Analizowana zasada była również przytaczana w świetle spoczywającego na państwach członkowskich obowiązku dostarczania Komisji informacji na temat wydatków refundowanych z funduszy strukturalnych. Rzecznik generalna C. Stix-Hackl[33] odnotowała, że do przestrzegania tej zasady jest zobowiązana Komisja na mocy dawnego art. 274 TWE (obecnego art. 317 TFUE). Zasada ta wymaga, by Komisja, przy podejmowaniu decyzji o płatnościach z funduszy strukturalnych, posiadała możliwie dokładne informacje, których dostarczać jej mają państwa członkowskie.

Wnioski

Zasada należytego zarządzania finansami, o której stanowi art. 317 TFUE, w brzmieniu nadanym jej przez art. 30 rozporządzenia finansowego nr 966/2012, wymaga, by Komisja i państwa członkowskie w trakcie wydawania funduszy UE postępowały w sposób oszczędny (zasada oszczędności), poszukiwały optymalnej relacji pomiędzy wykorzystywanymi zasobami a osiąganymi wynikami (zasada wydajności) i koncentrowały się na realizacji założonego celu (zasada skuteczności). Nie można jednak stwierdzić, że zasada należytego zarządzania finansami ustala obowiązki, których treść mogłaby być zrekonstruowana tylko na jej podstawie. Ustalenie obowiązków zapewniających jej poszanowanie wymaga każdorazowo odwołania się do innych przepisów unijnych, które te obowiązki określają (np. zawarte w przepisach z zakresu polityki spójności obowiązek przeprowadzania kontroli pierwszego stopnia przez instytucję zarządzającą; dostarczania Komisji przez służby krajowe informacji o wydatkach sfinansowanych z funduszy strukturalnych; dokonywania korekt finansowych przez państwa członkowskie i przez Komisję). Wniosek ten potwierdza art. 59 rozporządzenia finansowego nr 966/2012, mówiący

[31] Opinia rzecznik generalnej C. Stix-Hackl z 9.06.2005 r. w sprawie C-46/03 *Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej p. Komisji*, pkt 81.
[32] Wyrok Sądu z 19.09.2012 r. w sprawie T-265/08 *Niemcy p. Komisji,* pkt 91.
[33] Opinia rzecznik generalnej C. Stix-Hackl z 9.06.2005 r. w sprawie C-46/03 *Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej p. Komisji*, pkt 95.

o obowiązkach, których wykonanie ma zapewnić respektowanie omawianej zasady, a także orzecznictwo TSUE.

W judykaturze TSUE zasada należytego zarządzania finansami jest stosowana jako wskazówka interpretacyjna używana do wyjaśniania znaczenia konstrukcji prawnych przyjmowanych w prawie UE. Jest każdorazowo analizowana w kontekście innych unijnych norm prawnych, dla nadania im określonego znaczenia, zapewniającego ich optymalną skuteczność. Zasada należytego zarządzania finansami jest zatem wykorzystywana przez TSUE według tej samej logiki jak zasada lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE), będąc „cieniem" towarzyszącym wyegzekwowaniu od zobowiązanych do tego podmiotów wykonania spoczywających na nich obowiązków. Jej racją bytu jest zapewnienie efektywności prawa Unii Europejskiej (*effet utile*). Nie można wskazać orzecznictwa, w którym TSUE określiłby skutki prawne wynikające z samoistnego naruszenia zasady należytego zarządzania finansami. Skutki te są każdorazowo wyprowadzane z naruszenia przepisów ustalających obowiązki, w kontekście których zasada ta jest przytaczana.

Z konstrukcji zasady należytego zarządzania finansami wynika, że jest ona przestrzegana, jeżeli zobowiązane do tego podmioty (Komisja i państwa członkowskie) wywiązują się z nałożonych na nie obowiązków, ustalonych w rozporządzeniu finansowym nr 966/2012 i w przepisach sektorowych, na przykład z zakresu WPR lub polityki spójności. Zarzut naruszenia tej zasady nie ma zatem charakteru samodzielnego, jest zawsze pochodny czy też wtórny wobec zarzutu naruszenia obowiązku określonego w prawnie wiążących przepisach UE.

Ponieważ należyte zarządzanie finansami jest zasadą unijną, jej znaczenie musi być rekonstruowane wyłącznie na podstawie przepisów unijnych i ich rozumienia przyjmowanego przez TSUE. Jej poszanowanie mogą jednak zapewniać krajowe przepisy finansowe państw członkowskich, jeżeli wyznaczają te same cele (oszczędność, wydajność i skuteczność). Tym niemniej, analizując obowiązki mające na celu przestrzeganie zasady należytego zarządzania finansami oraz możliwość postawienia zarzutu uchybienia im, należy uwzględnić, że źródłem obowiązywania tej zasady są przepisy unijne. To w nich należy zatem szukać odpowiedzi na pytanie o treść danego obowiązku oraz skutki prawne wynikające z jego naruszenia. Przepisy krajowe będą pomocne w stosowaniu zasady należytego zarządzania finansami w dwóch wypadkach. Po pierwsze, gdy będą realizować takie same cele, jak omawiana zasada oraz, po drugie, gdy będą przyjmowane na podstawie przepisów unijnych w wypełnieniu swobody implementacyjnej, pozostawionej do uregulowania prawodawcy krajowemu.

dr **JUSTYNA ŁACNY**
Instytut Nauk Prawnych PAN

Stanowienie aktów prawa miejscowego

Nadzór RIO i wojewodów nad czystością i porządkiem w gminach

W okresie wprowadzania w życie regulacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach powstały wątpliwości co do tego, który z organów nadzoru jest kompetentny do badania zgodności z prawem aktów prawa miejscowego – regionalna izba obrachunkowa (RIO), czy wojewoda. Na podstawie analizy przesłanek świadczących o właściwości organów nadzoru można postawić hipotezę, że zasadne jest dokonanie podziału uchwał stanowionych na podstawie wymienionej ustawy na te, nad którymi nadzór będzie sprawował wojewoda oraz te, które będzie nadzorować regionalna izba obrachunkowa. Aby kompetencje nadzorcze realizowane były prawidłowo, konieczne jest współdziałanie obu tych organów.

ARTUR K. MODRZEJEWSKI

Wprowadzenie

Uchwały, jakie zobligowana jest podjąć rada gminy zgodnie z ustawą z 3 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej: „uucpg")[1], wprowadzając nowy system gospodarowania odpadami komunalnymi, można podzielić na obligatoryjne i te, których podjęcie jest fakultatywne.

Pierwszą, obligatoryjną grupę stanowią:

- regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy – w terminie 6 miesięcy od uchwalenia wojewódzkiego planu gospodarowania odpadami – art. 4;
- wybór systemu taryfowego oraz ustalenie stawek opłat – art. 6k ust. 1;
- termin, częstotliwość i tryb uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi – art. 6l;
- wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składanej przez właścicieli nieruchomości – art. 6n ust.1;
- szczegółowy sposób i zakres świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów

[1] Ustawa z 13.09.1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tj. DzU z 2012 r., poz. 391 ze zm.).

komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów – art. 6r ust. 3;
- górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za wymienione usługi – art. 6 ust. 2.

Do grupy fakultatywnej zaliczone zostały następujące uchwały:
- przejęcie obowiązków właścicieli niezamieszkałych nieruchomości w zakresie pozbywania się odpadów komunalnych – art. 6c ust. 2;
- podział obszaru gminy na sektory – art. 6d ust. 2;
- rodzaje dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz wysokość cen za te usługi – art. 6r ust. 4;
- sposoby udokumentowania wykonania obowiązków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3b;
- ustanowienie inkasenta – art. 6l ust. 2;
- składanie deklaracji w formie elektronicznej – art. 6n.

Wprowadzanie w życie postanowień uucpg wywołało wątpliwości co do tego, który z organów nadzoru jest kompetentny do badania zgodności z prawem aktów prawa miejscowego. Źródłem sporu o właściwości nadzorcze był w dużej mierze charakter prawny opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Do momentu nowelizacji uucpg regulacje gminne w tym zakresie poddane były całkowicie nadzorowi wojewody, a właściciel nieruchomości wnosił opłatę bezpośrednio do przedsiębiorcy odbierającego odpady, z którym wiązała go umowa cywilnoprawna. Po nowelizacji system oparty został na składaniu deklaracji (relacja administracyjnoprawna pomiędzy organem a właścicielem nieruchomości), a opłatę poddano rygorom Ordynacji podatkowej; w żadnym miejscu ustawy nie jest ona jednak nazywana opłatą lokalną. Z drugiej strony, na podstawie uucpg wciąż podejmowane są uchwały w sprawie tworzenia systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, niepowiązane bezpośrednio z opłatą. Dlatego też pojawiły się problemy organów nadzoru z określeniem charakteru prawnego opłaty i zakresem podejmowanych uchwał.

Nadzór wojewody

Wojewoda, obok Prezesa Rady Ministrów i regionalnych izb obrachunkowych (RIO), jest jednym z organów nadzoru nad działalnością gmin. Uchwała o samorządzie gminy nie wprowadza ograniczenia co do zakresu uchwał, które są przedstawiane wojewodzie celem podjęcia i prowadzenia czynności nadzorczych. W doktrynie jasno wskazuje się zakres podmiotowy sprawowanego przez wojewodę nadzoru. Obejmuje on „władze samorządu" (radę gminy i powiatu, sejmik, wójta, burmistrza, prezydenta, zarządy i ich przewodniczących: starostę, marszałka, władze związków – w odniesieniu do tych organów[2]

[2] M. Sthal: *Kontrola i nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego* [w:] M. Sthal (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, wyd. 5, Warszawa 2013, s. 445.

zastosowanie będzie miała większość regulacji dotyczących nadzoru). Problematyczna pozostaje kwestia objęcia nadzorem samorządowych przedsiębiorstw i zakładów administracyjnych. Co do zakresu przedmiotowego wskazuje się, że kompetencje nadzorcze stanowią przedmiot regulacji ustawowej. Sam nadzór nad samorządem ma głównie charakter przedmiotowy, ale dotyczy działalności podmiotów samorządowych. Zasadą jest, że przepisy prawne wprowadzają nadzór wobec całej działalności gmin (powiatów i województw, związków samorządnych) jednocześnie nie wprowadzając ograniczenia w zakresie tegoż nadzoru[3]. Wojewoda sprawuje nadzór nad wszelkimi aktami prawa miejscowego uchwalanymi przez organy gminy. Podział kompetencji pomiędzy organy nadzoru wymienione w art. 86 ustawy o samorządzie gminnym (dalej: „usg") jest rozłączny[4]. Zdaniem Z. Gilowskiej, należy uznać, że wojewoda jest właściwy we wszystkich sprawach, które nie należą do Prezesa RM ani do RIO[5]. Wojewoda jest organem nadzoru nad działalnością gminną o właściwości ogólnej. Podstawowe znaczenie ma zatem rozgraniczenie kompetencji nadzorczych wojewody i RIO.

W orzecznictwie podkreśla się domniemanie kompetencji nadzorczych wojewody. W tezie wyroku z 9 kwietnia 2008 r. Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) podkreślił, że: „Wojewoda sprawuje na podstawie kryterium zgodności z prawem nadzór nad działalnością gminną, a nie nad organami gminy. Wojewoda jest uprawniony do zastosowania przysługujących mu uprawnień nadzorczych w stosunku do uchwał i zarządzeń z zakresu działalności gminnej niezależnie od tego, czy pochodzą one od organów gminy, czy też od organów jednostek pomocniczych gminy"[6].

Należy jednak zwrócić uwagę na tezę wyroku, w której Sąd skonstatował, że domniemanie kompetencji wojewody powoduje, iż pojęcia „spraw finansowych", o których mowa w art. 171 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 86 usg, nie można interpretować rozszerzająco. W innym przypadku każde zadanie z zakresu kompetencji samorządu gminnego, którego realizacja będzie rodzić skutki finansowe, należałoby zaliczyć do „spraw finansowych". Z tego względu ustawodawca konstruuje katalog spraw należących do właściwości rzeczowej RIO[7]. W związku z powyższym domniemania kompetencji wojewody nie można utożsamiać z prawną delegacją wojewody do nadzorowania aktów prawa miejscowego w każdym zakresie. Istotnym ograniczeniem jest zakres merytoryczny podejmowanych uchwał.

Podobny pogląd wyrażony został w wyroku z 5 marca 2002 r., w którym NSA stwierdził, że wymienione w art. 11 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych (dalej: „urio")[8] kategorie uchwał

[3] J. Zimmermann: *Prawo administracyjne,* wyd. 5, Warszawa 2015, s. 246.
[4] Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (tj. DzU 2013.594).
[5] Z. Gilowska: *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz,* Warszawa 1999, s. 477.
[6] Wyrok NSA z 9.04.2008 r., II OSK 127/08, LEX nr 470940.
[7] Wyrok WSA w Białymstoku z 16.06.2005 r., II SA/Bk 476/05, LEX nr 54858.
[8] Ustawa z 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tj. DzU.2012.1113).

podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, podlegające badaniu przez izbę, podpadają pod pojęcie spraw finansowych w rozumieniu art. 86 usg. A zatem *a contrario*, wojewoda nie jest właściwy do orzekania w sprawie nieważności wymienionych w tym przepisie uchwał, między innymi w sprawach podatków i opłat lokalnych, o których mowa w ustawie z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych – t.j. DzU z 2010 r., nr 95, poz. 613 ze zmianami[9].

Zgodnie z nieprawomocnym orzeczeniem WSA z 11 kwietnia 2013 r.[10], uchwała w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składanej przez właścicieli nieruchomości, będzie podlegała nadzorowi wojewody. Uchwała ta, zdaniem WSA, nie jest podejmowana w sprawie finansowej w rozumieniu przepisów o RIO. Nie mieści się bowiem w żadnej z kategorii spraw określonych w art. 11 urio. Zdaniem WSA w Olsztynie, istotą zaskarżonej uchwały jest tylko wzór deklaracji, o której mowa w art. 6n uucpg, a nie sprawy finansowe w rozumieniu przepisów o RIO. Okoliczność, że do opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy Ordynacji podatkowej nie przesądza o tym, iż sprawy dotyczące deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi są sprawami, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 5 urio. Samo złożenie deklaracji ani nie powoduje powstania obowiązku ponoszenia opłaty, ani nie kształtuje jej wysokości. Obowiązek ponoszenia opłaty powstaje z mocy uucpg. Wzór deklaracji ma natomiast zapewnić gminie prawidłowe obliczenie wysokości opłaty oraz ułatwić jej składanie, co wynika wprost z art. 6n ust. 1 uucpg.

Pomimo że wyrok jest nieprawomocny, to interesujące są przesłanki jakimi kierował się sąd, stwierdzając właściwość nadzorczą wojewody i te przesłanki można poddać analizie.

Obowiązek wnoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstaje na mocy ustawy, po spełnieniu przewidzianych prawem okoliczności, a wysokość opłaty zostaje ustalona w składanej deklaracji przez samodzielnie wykonane obliczenie (obowiązek złożenia deklaracji powstaje w ciągu 14 dni od zamieszkania na nieruchomości albo od momentu, w którym na nieruchomości będą powstawały odpady komunalne)[11]. W przypadku niezłożenia deklaracji wysokość opłaty określana jest w drodze decyzji[12]. Opłata za gospodarowanie odpadami jest opłatą lokalną. Mimo iż z pozoru jest to opłata za usługę w postaci odbierania odpadów komunalnych, to w rzeczywistości pokrywa ona koszt funkcjonowania systemu i nie jest bezpośrednio zależna od świadczonej usługi[13]. Charakter prawny

[9] Wyrok NSA z 5.03.2002 r., II SA/Ka 3232/01, LEX nr 54858.
[10] Wyrok WSA w Olsztynie z 11.04.2013 r., sygn. II SA/Ol 137/13, LEX nr 1350150.
[11] Art. 6m uucpg.
[12] Art. 6o uucpg.
[13] Interpretacja dyrektora Izby Skarbowej w Bydgoszczy z 24.12.2012 r., nr ITPP1/443-1167/12/AT.

opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jako opłaty lokalnej, potwierdzany jest również w doktrynie prawa podatkowego i orzecznictwie[14].

Kompetencje nadzorcze wojewody WSA w Olsztynie wywodzi również stąd, że wojewoda jest uprawniony do badania uchwał podejmowanych przez radę gminy na podstawie uucpg, w ramach nadzoru sprawowanego nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy o zmianie uucpg[15]. Zgodnie z jego treścią, rady gmin są obowiązane podjąć – w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy – uchwały, o których mowa w art. 6k ust. 1, art. 6l, art. 6n ust. 1 i art. 6r ust. 3 ustawy zmienianej w art. 1. Jeżeli rada gminy nie podejmie uchwał w tym terminie, wojewoda wzywa do ich podjęcia, wyznaczając termin. Po bezskutecznym upływie tego terminu wojewoda wydaje w tej sprawie zarządzenie zastępcze. Przyjęte w tym trybie zarządzenie wywołuje skutki prawne takie, jak akt prawa miejscowego. Treść normy prawnej wskazuje jednoznacznie na kompetencje wojewody do wydania zarządzenia zastępczego oraz sprawdzania, czy rada gminy wykonała ciążące na niej obowiązki.

Zarządzenie zastępcze z art. 10 ustawy o zmianie uucpg jest wydawane w sytuacji naruszenia prawa przez organ gminy, a ponadto w sytuacji bezskutecznego upływu terminu usunięcia przez organ gminy tego naruszenia we własnym zakresie.

Również w innych ustawach (ustawach szczególnych) można odnaleźć przykłady uregulowań, które stanowią podstawę do stanowienia prawa miejscowego przez wojewodę jako organ nadzoru, zamiast „bezczynnego" organu jednostki samorządu terytorialnego. Przykładem może być art. 12 ust. 3 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[16].

W doktrynie można napotkać różne opinie odnośnie do stanowienia prawa przez wojewodę wobec organu „bezczynnego". Z jednej strony, dostrzega się taką konieczność w szczególnie uzasadnionych przypadkach, w celu ochrony przed bezczynnością prawotwórczą organów jednostek samorządu terytorialnego, z drugiej jednak, jak słusznie akcentuje jeden z autorów, przyjęcie takiej koncepcji łamie „jednocześnie wszystkie podstawowe zasady dotyczące prawotwórstwa w ogóle, w szczególności zaś prawotwórstwa samorządowego"[17].

Ustawa o samorządzie gminnym nie daje jednoznacznej odpowiedzi, czy działalność prawotwórcza jest jedynie prawem, czy także obowiązkiem organów gminy. Artykuł 40 ust. 1 *in fine* usg stanowi, że gminie przysługuje prawo stanowienia

[14] R. Dowgier: *Czy do opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się zasady dotyczące zaokrąglania, o których mowa w art. 63 § 1 Ordynacji podatkowej? Uwagi na tle wyroku WSA w Lublinie z 28.12.2012 r. (I SA/Lu 932/12)*, „Finanse Komunalne" nr 9/2013, s. 41-46; wyrok WSA w Lublinie z 28.12.2012 r., I SA/Lu 932/12, LEX.

[15] Ustawa z 1.07.2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (DzU nr 152, poz.897).

[16] DzU z 2012 r., poz. 647 ze zm.

[17] D. Dąbek: *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz-Kraków 2003, s. 345.

aktów prawa miejscowego, co sugeruje, że działalność prawotwórcza jest prawem, a nie obowiązkiem organów gminy. W przypadku jednak uchwał stanowionych na podstawie uucpg wyraźnie należy wskazać, że podejmowanie aktów prawa miejscowego jest obowiązkiem gminy. Wskazuje na to choćby podział uchwał na stanowione obligatoryjnie i fakultatywnie. Bez względu na ewentualne spory w doktrynie co do obowiązku stanowienia aktów prawa miejscowego należy stwierdzić, że na podstawie uucpg stanowienie uchwał jest obowiązkiem gminy (w przedmiocie wyraźnie wskazanym w ustawie).

Zarządzenie zastępcze jest aktem nadzoru o charakterze deklaratoryjnym, zaskarżalnym na podstawie art. 98 ust. 1 usg do sądu administracyjnego[18]. Wobec tego jego wydanie musi być poprzedzone wezwaniem organu gminy do podjęcia odpowiedniego aktu w terminie 30 dni. Ustawodawca nie określił, w jakim terminie powinno być skierowane samo wezwanie do organu gminy. Analizując jednak cel sprawowania nadzoru nad działalnością gminną, którym jest zapewnienie, aby ta działalność była zgodna z prawem, trzeba przyjąć, że wezwanie to powinno nastąpić niezwłocznie po upływie terminów wynikających z przepisów uucpg. Wydanie zarządzenia zastępczego będzie dotyczyło wszystkich uchwał z zakresu uucpg, co do których rada pozostaje bezczynna (bez względu na to, czy uchwały te dotyczą spraw opłaty „śmieciowej", czy też nie).

Wydanie zarządzenia zastępczego stanowi odrębną kompetencję nadzorczą wojewody, do której nie ma zastosowania art. 91 ust. 5 usg, co oznacza brak odesłania do zastosowania przepisów k.p.a.[19].

Zagadnienie kompetencji badania legalności uchwał dotyczących deklaracji w sprawie wysokości opłat należy rozpatrywać również w świetle rozstrzygnięcia nadzorczego wojewody warmińsko-mazurskiego z 29 stycznia 2013 r.[20]. Wyrażone zostało bowiem stanowisko, że nie znajduje uzasadnienia w przepisach ustawy zamieszczenie we wzorze deklaracji *passusu* o odpowiedzialności karnej za zawarcie w deklaracji danych niezgodnych ze stanem faktycznym. Tym samym wojewoda, wyrażając swoje stanowisko, faktycznie uznał się za organ właściwy do dokonywania takiej oceny. Sygnalizowane powyżej przykłady wyraźnie wskazują, że w kwestii nadzoru nad uchwałami dotyczącymi opłat „śmieciowych" istnieje pewnego rodzaju spór kompetencyjny pomiędzy potencjalnie właściwymi w tej sprawie organami – wojewodą i RIO.

Tego rodzaju wykładnia przedstawiana była również przez prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu[21] oraz w stanowisku Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji wyrażonym w piśmie z 6 grudnia 2012 r. Za przekazaniem kompetencji nadzorczych wojewodzie, bez względu na

[18] B. Dolnicki: *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 413.
[19] Wyrok z 14.12.2010 r., II OSK 2055/10, LEX nr 786782.
[20] Sygn. PN.4131.62.2013
[21] Wyrażonym w piśmie z 20.11.2012 r., znak WIAS-447-10/2012.

charakter podjętych uchwał w tym zakresie, przesądza, zdaniem ministra, właśnie obowiązek podejmowania działań nadzorczych przez wojewodów w przypadku niepodjęcia uchwał przez rady gmin. Minister jednoznacznie stwierdził, że również uchwały podejmowane na podst. art. 6j ust. 2 i 5, art. 6k ust. 1 pkt 1 i 2, art. 6l, art. 6n i art. 6r ust. 3 i 4 powinny być poddane nadzorowi wojewodów[22]. O kompetencji wojewodów przesądzać więc mają względy racjonalności oraz autorytatywne stwierdzenie ministra.

Oba wyrażone przez ministra stanowiska budzą pewne wątpliwości. Pierwsza dotyczy tego, czy minister uprawniony jest do podejmowania decyzji o rozstrzyganiu właściwości organów nadzoru.

Zgodnie z ustawą z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie[23], minister właściwy do spraw administracji publicznej sprawuje nadzór nad działalnością wojewody na podstawie kryterium zgodności jego działania z powszechnie obowiązującym prawem, a także pod względem rzetelności i gospodarności. Wątpliwe jest jednak, by nadzór ten można było utożsamiać z kompetencją do określania zakresu rzeczowego sprawowanej przez wojewodę kontroli. Stanowisko ministra niczym w zasadzie nie różni się od opinii prawnej przedstawiającej stanowisko organu w danej sprawie. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rodzi znaczne problemy interpretacyjne. Częste jest wyrażanie stanowiska w zakresie interpretacji norm ustawowych przez ministrów (głównie ministra środowiska i ministra administracji i cyfryzacji). W ten sposób ministrowie stają się komentatorami ustawy. Można mieć liczne zastrzeżenia do sytuacji, w której konieczne jest tłumaczenie stanowionego prawa. Tym bardziej, że opinie te, zdaniem wielu gmin, stają się swego rodzaju bezpośrednią podstawą prawną do podejmowania działań. Argumentacja zawarta w stanowisku ministerstwa nie ma przymiotu wykładni oficjalnej, ani tym bardziej autentycznej, lecz podlega ocenie adresatów ustawy jak każda inna opinia prawna w tym zakresie.

Powstaje pytanie – czy w tej sytuacji nie mamy do czynienia ze sporem kompetencyjnym? Zgodnie z k.p.a., spory te rozstrzygane będą przez właściwy organ nadrzędny. W tym wypadku jest nim minister właściwy ds. administracji[24].

W k.p.a. nie uregulowano kwestii, w jaki sposób organ rozpatrujący spór będzie wydawał rozstrzygnięcie. Miałoby ono na pewno charakter aktu wewnętrznego (nie będzie ani decyzją, ani postanowieniem). Organy pozostające w sporze są związane takim rozstrzygnięciem, a z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu

[22] Pismo ministra administracji i cyfryzacji z 6.12.2012 r., znak DAP-WN-0748-8/2012/AKo, <http://www.prawosmieciowe.pl/uploads/pisma_i_wnioski/2012-12-06-Pismo-Ministra-Administracji-i-Cyfryzacji-w-sprawie-okre%C5%9Blenia-w%C5%82a%C5%9Bciwego-nadzoru-dokonuj%C4%85cego-oceny-legalno%C5%9Bci-uchwa%C5%82-w-sprawie-utrzymania-czysto%C5%9Bci-i-porz%C4%85dku-w-gminach.pdf>, online 23.09.2013 r.

[23] DzU z 2009 r., nr 31, poz. 206, art. 8 ust. 3.

[24] Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tj. DzU.2013.267).

może wystąpić zarówno strona postępowania, jak i same organy pozostające w sporze[25]. W analizowanym przypadku wątpliwa jest kwestia samego sporu. Po pierwsze, żaden z organów nadzoru nie zwracał się do ministra o wydanie rozstrzygnięcia w zakresie sporu. Po drugie, pomimo stanowiska wyrażonego przez ministra, RIO nadal wydawały rozstrzygnięcia nadzorcze i obejmowały zakresem swojego działania uchwały rad gmin. Takie działanie nie wynikało z działania wbrew prawu, lecz stąd, że opinie ministra w tej sprawie nie były traktowane jako akty rozstrzygające spór pomiędzy organami administracji publicznej.

Druga wątpliwość dotyczy samych uchwał. Akty prawa miejscowego stanowione na podstawie uucpg dotyczą bardzo szerokiego zakresu przedmiotowego. Mimo że celem rady gminy będzie utworzenie spójnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, to część uchwał będzie dotyczyła kwestii opłaty, część zakresu usług świadczonych przez gminę w zamian za wniesiona opłatę, a część będzie precyzowała obowiązki, jakie muszą wykonywać właściciele nieruchomości. Ustawa nie wskazuje na kolejność podejmowanych uchwał, ale pozostają one we wzajemnej zależności, co podkreślane jest również w uchwale RIO[26]. W ocenie kolegium RIO, z punktu widzenia tej systematyki, pierwszym normatywnym obowiązkiem rady gminy związanym z ustaleniem opłaty powinno być dokonanie wyboru metody jej ustalenia oraz określenie konkretnej stawki tej opłaty na podstawie art. 6k ust. 1 uucpg. Wspomniany wybór ograniczony jest do metod wskazanych w art. 6j ust. 1 i 2. Kolejną czynnością rady powinno być określenie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty, zgodnie z art. 6l ustawy.

Dopiero na podstawie danych wynikających z przyjętych, a wyżej wskazanych uchwał można przystępować do opracowania wzoru deklaracji. Powinna ona zawierać jedynie te dane, które są konieczne do prawidłowego obliczenia wysokości opłaty. Jeżeli więc gmina przy wyborze metody ustalania opłaty przyjęła, że będzie ją naliczać opierając się na liczbie osób zamieszkujących daną nieruchomość, to w deklaracji nie może wymagać od właściciela podania powierzchni lokalu mieszkalnego czy też ilości zużytej wody w danej nieruchomości.

Należy przy tym pamiętać, że w przyjętych regulacjach to na właściciela nieruchomości nałożono obowiązek samodzielnego obliczenia wysokości opłaty i wpłacania jej w określonych przez radę terminach. Aby mógł się wywiązać z tego obowiązku, powinien dysponować danymi wynikającymi z rozwiązań przyjętych w tym zakresie przez radę gminy. Wzajemna zależność uchwał nie oznacza jednak konieczności poddawania pod nadzór jednego organu wszystkich podejmowanych aktów

[25] B. Adamiak: *Właściwość organu* [w:] B. Adamiak, J. Borkowski: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 9, Warszawa 2008, s.166.

[26] Stanowisko Kolegium RIO w Lublinie w sprawie uchwał dotyczących gospodarowania odpadami komunalnymi, <http://www.lublin.rio.gov.pl/?a=1943>, online 20.10.2013 r.

prawa miejscowego. Wręcz przeciwnie, RIO wprost zastrzega sobie kompetencje nadzorcze względem uchwał odnoszących się do opłaty za gospodarowanie odpadami. Co do pozostałych uchwał RIO nie rozstrzyga w żaden sposób o swojej kompetencji.

Nadzór RIO

Pogląd o przyznaniu kompetencji nadzorczych wojewodzie poddany został rewizji w piśmie ministra administracji i cyfryzacji z 1 lutego 2013 r. W treści pisma zwraca się uwagę na to, że 30 stycznia 2013 r. Senat RP przyjął bez poprawek ustawę z 25 stycznia 2013 r. o zmianie uucpg. Nowelizacja zakłada, że rada gminy będzie miała możliwość podjęcia uchwały o pobieraniu opłaty za gospodarowanie odpadami w drodze inaksa. Zdaniem ministra, jest to element, który może „wskazywać, że będą miały [opłaty za gospodarowanie odpadami – A. M.] charakter analogiczny jak podatki i opłaty lokalne". Minister powołuje się również na wyrok WSA w Lublinie z 28 grudnia 2012 r., w którym stwierdzono, że „[…] organami nadzoru w zakresie uchwał podejmowanych przez rady gmin w sprawach opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi przewidzianych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku są regionalne izby obrachunkowe […]"[27].

Na podstawie powyższego minister wzywa do podejmowania współpracy RIO i wojewodów (przy uwzględnianiu wyroków sądów administracyjnych) w celu rozstrzygania o tym, które organy odpowiedzialne są za podejmowanie działań nadzorczych.

O tym, jakie sprawy zostają w kompetencji nadzorczej RIO, rozstrzyga art. 11 ust. 1 urio. W zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa RIO obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach:

- procedury uchwalania budżetu i jego zmian;
- budżetu i jego zmian;
- zaciągania zobowiązań wpływających na wysokość długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego oraz udzielania pożyczek;
- zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa;
- absolutorium;
- wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian.

Zgodnie z art. 2 urio, minister właściwy ds. administracji sprawuje nadzór nad działalnością RIO na podstawie kryterium zgodności z prawem. W literaturze pojawia się pogląd, że wobec braku przepisów wskazujących konkretnie na zakres, formy i instrumenty prawne nadzoru ministra nad RIO (poza wskazanymi w ust. 2 i 3 tego artykułu, dotyczącymi kompetencji Prezesa Rady Ministrów) ministrowi właściwemu do spraw administracji

[27] Pismo ministra administracji i cyfryzacji z 1.02.2013 r., DAP-WN-0748-1/2013/Ako.

publicznej nie przysługują z tytułu sprawowanego nadzoru jakiekolwiek uprawnienia władcze, bez względu na zakres planowanej ingerencji (działalność o charakterze orzeczniczym, kontrolnym, szkoleniowym, organizacyjnym)[28].

W art. 11 ust. 1 pkt 5 zawarta jest kompetencja RIO do nadzoru nad uchwałami w sprawach podatków i opłat lokalnych. Uchwały te, jako akty prawa miejscowego, określane są w literaturze przedmiotu jako uchwały podatkowe[29]. Uchwała podatkowa jest jednym z rodzajów uchwał podejmowanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Cechą charakterystyczną uchwał podatkowych jest ich przedmiot. Dotyczą one wprowadzania opłat, ustalania stawek podatków i opłat, zwolnień i ulg podatkowych oraz określania trybu i warunków płatności. Spośród innych uchwał samorządu terytorialnego wyróżnia je jeszcze to, że w obowiązującym systemie mogą one być podejmowane wyłącznie przez rady gmin[30].

Kompetencje nadzorcze przysługują RIO jedynie w odniesieniu do uchwał rad w sprawach podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy Ordynacji podatkowej. Definicji podatków i opłat lokalnych nie znajdziemy w żadnym akcie prawnym, także ustawie z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, w której unormowany jest podatek od nieruchomości, od środków transportowych oraz cztery opłaty: od posiadania psów, targowa, miejscowa i uzdrowiskowa[31]. Nie ma również żadnych podstaw do twierdzenia, że podatki i opłaty lokalne, o których mowa w komentowanym przepisie, to tylko te, które są uregulowane w wymienionej ustawie. Gdyby ustawodawca chciał ograniczyć kompetencje nadzorcze RIO jedynie do świadczeń objętych ustawą o podatkach i opłatach lokalnych, wskazałby na tę ustawę bezpośrednio w tekście komentowanego przepisu[32].

W literaturze zwraca się uwagę, że na ogół nie ma kłopotów z ustaleniem katalogu świadczeń zaliczanych do „podatków i opłat lokalnych"[33]. O lokalności tych świadczeń decyduje przede wszystkim to, że zasilają one budżety lokalne i organy samorządowe mają wpływ na ich konstrukcję prawną[34].

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, wyrażonej w prawomocnym wyroku z 28 grudnia 2012 r.[35], uchwała w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie

[28] M. Stec: *Komentarz do art. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych* [w:] M. Stec (red.), *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, LEX 2010.
[29] L. Etel: *Uchwały podatkowe samorządu terytorialnego*, Białystok 2004, s. 64 i n.
[30] A. Babczuk, L. Etel, W. Miemiec, J. M. Salachna: *Komentarz do art. 11 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych* [w:] M. Stec (red.), *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka*…, op. cit.
[31] Ustawa z 12.01.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. DzU z 2010 r., nr 95, poz. 613).
[32] A. Babczuk, L. Etel, W. Miemiec, J. M. Salachna: *Komentarz do art. 11*…, op. cit.
[33] L. Etel: *Podatki od nieruchomości*, Warszawa 2008, s. 8.
[34] L. Etel, C. Kosikowski, E. Ruśkowski: *Kontrola tworzenia i stosowania prawa podatkowego pod rządami Konstytucji RP*, Warszawa 2006, s. 160 i n.
[35] Wyrok WSA w Lublinie z 28.12.2012 r., sygn. I SA/Lu 932/12, LEX.

odpadami komunalnymi składanymi przez właściciela nieruchomości, podejmowana na podstawie art. 6m znowelizowanej ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, podlega nadzorowi regionalnych izb obrachunkowych. W ocenie Sądu, uchwała ta mieści się w zakresie kompetencji RIO określonych w art. 11 ust. 1 pkt 5 urio. Zgodnie z tym przepisem, w zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa. Nie ulega przy tym wątpliwości, iż zgodnie z art. 6q uucpg, w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta.

Zdaniem WSA w Lublinie, „kontrola legalności takiej uchwały mieści się we właściwości regionalnych izb obrachunkowych, ponieważ przedmiot uchwały mieści się w pojęciu 'sprawy podatków i opłat lokalnych', o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 5 urio. Przedmiot uchwały należy uznać za objęty zakresem 'spraw podatków i opłat lokalnych', o których mowa w tym przepisie".

Sąd, dokonując analizy przedmiotowej kwestii, odniósł się także do postanowień Konstytucji RP oraz Europejskiej karty samorządu lokalnego.

Powyższa interpretacja jest zgodna ze stanowiskiem Krajowej Reprezentacji Regionalnych Izb Obrachunkowych, wyrażonym w uchwale nr 5 z 29 maja 2012 r. oraz uchwale nr 10 z 27 września 2012 r. w sprawie objęcia nadzorem uchwał jednostek samorządu terytorialnego wydawanych na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Konkluzja

Sprzeczność orzecznictwa w kwestii kompetencji nadzorczych wojewody i RIO oraz różnorodne orzeczenia samych organów nadzorczych wskazują, że zakres tych kompetencji względem uchwał podejmowanych na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach faktycznie budzi pewne kontrowersje. Sytuacji, wbrew pozorom, nie wyjaśniają interpretacje ministerialne. Co prawda, ostatnia opinia ministra wskazuje na konieczność współdziałania organów nadzoru, ale nie jest przesądzone, że opinia ta nie ulegnie zmianie (jak to już miało miejsce wcześniej). Analiza charakteru prawnego opłaty za gospodarowanie odpadami oraz zakresu przedmiotowego uchwał podejmowanych na podstawie uucpg prowadzi jednak do wniosku, że konieczne jest dokonanie podziału uchwał poddawanych nadzorowi wojewody oraz RIO. W celu efektywnego realizowania kompetencji nadzorczych organy te muszą współdziałać ze sobą, zwłaszcza w zakresie przepływu informacji.

dr **ARTUR K. MODRZEJEWSKI**
Katedra Prawa Administracyjnego,
Wydział Prawa Uniwersytetu
w Białymstoku

Bezpieczeństwo państwa

Zamówienia na sprzęt wojskowy po implementacji dyrektywy obronnej

Wdrożenie dyrektywy obronnej do polskiego porządku prawnego sprawiło, że Minister Obrony Narodowej uzyskał podstawę prawną do systemowego uregulowania zasad klasyfikowania niektórych zamówień na sprzęt wojskowy jako służących podstawowemu interesowi bezpieczeństwa państwa, co będzie zapobiegać nadużywaniu przez zamawiających korzystania z wyłączenia ze stosowania przepisów Prawa zamówień publicznych.

DARIUSZ ĆWIK

Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej 13 lipca 2009 r. przyjęły dyrektywę nr 2009/81/WE w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa oraz zmieniającą dyrektywy nr 2004/17/WE i nr 2004/18/WE[1] (tzw. dyrektywa obronna). Postanowienia dyrektywy zostały zaimplementowane do polskiego porządku prawnego 13 lutego 2012 r.[2] przez nowelizację ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych[3] (ustawa PZP). Opracowanie przedstawia nowe, obecnie obowiązujące regulacje prawne oraz tryby postępowania przy realizacji zamówień na sprzęt wojskowy dla Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Dotychczas w Ministerstwie Obrony Narodowej zamówienia na sprzęt wojskowy były udzielane na podstawie przepisów:

- ustawy PZP, które nie uwzględniały specyfiki zamówień obronnych;
- decyzji nr 291 Ministra Obrony Narodowej z 26 lipca 2006 r. w sprawie zasad i trybu zawierania w resorcie obrony

[1] DzUrzUE L 216 z 20.08.2009, s. 76.
[2] Ustawa z 12.10.2012 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi (DzU poz. 1271).
[3] DzU z 2013 r., poz. 907 ze zm.

narodowej umów, których przedmiotem jest uzbrojenie lub sprzęt wojskowy[4], wydanej na podstawie art. 4 pkt 3 lit. f ustawy PZP[5].

Podstawowym powodem ustanowienia dyrektywy obronnej było wprowadzenie przepisów, które umożliwiałyby dokonywanie zamówień z zakresu obronności i bezpieczeństwa zgodnie z jednolitymi unijnymi procedurami uwzględniającymi ich specyfikę oraz jednocześnie zapobiegałyby nadużywaniu przez zamawiających korzystania z wyłączenia przewidzianego w art. 346 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)[6]. W konsekwencji tego nastąpiła konieczność nowelizacji ustawy PZP, ustawy z 10 września 1999 r. o niektórych umowach kompensacyjnych zawieranych w związku z umowami dostaw na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa[7] (tzw. ustawa offsetowa) oraz wydanie przez Ministra Obrony Narodowej nowych regulacji wewnętrznych w zakresie realizacji zamówień na sprzęt wojskowy, wyłączonych spod reżimu ustawy PZP.

W przypadku Prawa zamówień publicznych dodatkowym uzasadnieniem wprowadzenia odrębnych regulacji odnoszących się do zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa była specyfika tych zamówień, a także ich złożoność i szczególne wymagania dotyczące bezpieczeństwa dostaw oraz bezpieczeństwa informacji.

Złożoność tych zamówień wynika stąd, że wyposażenie obronne i związane z bezpieczeństwem jest podstawowym elementem szeroko rozumianego bezpieczeństwa, jak też suwerenności zarówno poszczególnych państw członkowskich, jak i całej Unii Europejskiej.

Bezpieczeństwo informacji ma na celu ochronę informacji niejawnych i stanowi zobowiązanie – zarówno wykonawcy, jak i podwykonawców – do zachowania poufności. Jednocześnie może występować jako: wymóg na etapie zbierania ofert i udzielania zamówień; przyczyna wyłączenia z postępowania; warunek zamówienia czy kryterium kwalifikacji wykonawców. Razem postanowienia te pozwalają na stosowanie wymagań dotyczących ochrony informacji niejawnych na wszystkich etapach, to jest od początku procedury udzielenia zamówienia do zakończenia jego realizacji.

---

[4] DzUrzMON nr 14, poz. 179 ze zm.

[5] Art. 4 pkt 3 lit. f: „Ustawy nie stosuje się do zamówień, których przedmiotem są dostawy i usługi, do których stosuje się art. 296 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (obecnie art. 346 TFUE)".

[6] „Art. 346. 1. Postanowienia Traktatów nie stanowią przeszkody w stosowaniu następujących reguł:
a) żadne Państwo Członkowskie nie ma obowiązku udzielania informacji, których ujawnienie uznaje za sprzeczne z podstawowymi interesami jego bezpieczeństwa;
b) każde Państwo Członkowskie może podejmować środki, jakie uważa za konieczne w celu ochrony podstawowych interesów jego bezpieczeństwa, a które odnoszą się do produkcji lub handlu bronią, amunicją lub materiałami wojennymi; środki takie nie mogą negatywnie wpływać na warunki konkurencji na rynku wewnętrznym w odniesieniu do produktów, które nie są przeznaczone wyłącznie do celów wojskowych.
2. Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji, może wprowadzać zmiany do sporządzonej przez siebie 15 kwietnia 1958 roku listy produktów, do których mają zastosowanie postanowienia ustępu 1 litera b).".

[7] DzU nr 80, poz. 903 ze zm.

Bezpieczeństwo dostaw natomiast służy zapewnieniu suwerenności operacyjnej i można je zdefiniować jako gwarancję dostarczenia produktów i usług wystarczających państwu członkowskiemu do wykonywania jego zobowiązań w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa zgodnie z potrzebami jego polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa.

Ponieważ spełnienie powyższych warunków niejednokrotnie wymaga przeprowadzenia szczegółowych negocjacji w trakcie procedury o udzielenie zamówienia publicznego, ustawodawca umożliwił zamawiającemu skorzystanie – w większym zakresie niż w przypadku pozostałych zamówień – z procedur negocjacyjnych. Jednocześnie wprowadzenie na grunt prawa polskiego przepisów dyrektywy obronnej odbyło się z pełnym uwzględnieniem argumentu, że zamówienia publiczne w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa, jak również modernizacja i rozwój polskiego przemysłu obronnego mają istotne znaczenie dla bezpieczeństwa naszego kraju.

Dlatego też w Ministerstwie Obrony Narodowej dodatkowo opracowano nowe wewnątrzresortowe regulacje prawne porządkujące pod względem organizacyjnym i proceduralnym system pozyskiwania sprzętu wojskowego, w szczególności w zakresie zamówień dotyczących produkcji lub handlu bronią, amunicją lub materiałami wojennymi, o których mowa w art. 346 ust. 1 lit. b TFUE, do których nie stosuje się ustawy PZP. Należy do nich decyzja nr 118 Ministra Obrony Narodowej z 25 kwietnia 2013 r. w sprawie zasad i trybu udzielania w resorcie obrony narodowej zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa[8].

Zamówienia na sprzęt wojskowy na podstawie PZP

Podstawą wszczęcia postępowań o udzielenie zamówienia na sprzęt wojskowy w Ministerstwie Obrony Narodowej są zadania wskazane w centralnych planach rzeczowych lub zatwierdzonych przez Ministra Obrony Narodowej ich projektach. Zgodnie z decyzją nr 103 Ministra Obrony Narodowej z 31 marca 2014 r. w sprawie zasad opracowywania i realizacji centralnych planów rzeczowych[9], wyróżnia się następujące centralne plany rzeczowe: plan modernizacji technicznej, plan zakupu środków materiałowych, plan inwestycji budowlanych oraz plan inwestycji NISP realizowanych w ramach Programu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (North Atlantic Treaty Organisation –NATO) w dziedzinie bezpieczeństwa (*NATO Security Investment Programme* – NSIP). W przypadku gdy zadanie nie jest ujęte w tych planach, postępowanie może być wszczęte na podstawie odrębnej decyzji Ministra Obrony Narodowej. Z wnioskiem o wydanie takiej decyzji występuje zainteresowana zamówieniem właściwa komórka lub jednostka organizacyjna

[8] DzUrzMON poz. 105.
[9] DzUrzMON poz. 6 ze zm.

Ministerstwa Obrony Narodowej, podając uzasadnienie faktyczne i prawne.

Uregulowania szczególne dotyczące zamówień na sprzęt wojskowy zawarte są w art. 131a-131w rozdziału 4a „Zamówienia w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa" ustawy PZP[10].

Zakres przedmiotowy tych zamówień obejmuje:

1) dostawy sprzętu wojskowego, w tym wszelkich jego części, komponentów lub podzespołów;

2) dostawy newralgicznego sprzętu, w tym wszelkich jego części, komponentów lub podzespołów;

3) roboty budowlane, dostawy i usługi[11] bezpośrednio związane ze sprzętem, o którym mowa w pkt 1 i 2 oraz wszystkimi jego częściami, komponentami i podzespołami związanymi z cyklem życia tego produktu;

4) roboty budowlane i usługi do szczególnych celów wojskowych lub newralgiczne roboty budowlane lub usługi.

Sprzęt wojskowy, zgodnie z definicją określoną w art. 2 pkt 8a ustawy PZP, to wyposażenie specjalnie zaprojektowane lub zaadaptowane do potrzeb wojskowych i przeznaczone do użycia jako broń, amunicja lub materiały wojenne. Jednocześnie, zgodnie z motywem 10 preambuły dyrektywy obronnej, przez „sprzęt wojskowy" należy rozumieć w szczególności typy produktów figurujące w wykazie broni, amunicji i materiałów wojennych, który został przyjęty decyzją Rady nr 255 z 15 kwietnia 1958 r. (dok. 368/58). Oznacza to, że zakres przedmiotowy ustawy PZP w odniesieniu do zamówień na sprzęt wojskowy opiera się na tej samej liście, jak zakres zastosowania wyłączenia jej stosowania przewidziany w art. 346 TFUE.

Przepisy ustawy PZP nie mają zastosowania do zamówień udzielanych w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa w zakresie dotyczącym: zamówień związanych z ochroną podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa, zamówień podlegających szczególnej procedurze na podstawie umowy międzynarodowej lub procedurze organizacji międzynarodowej oraz

[10] Normy dyrektywy obronnej w ok. 85% pokrywają się z normami dyrektywy klasycznej (tj. dyrektywy nr 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 31.03.2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (DzU L 134 z 30.04.2004, s. 114) oraz w 100% z normami dyrektyw odwoławczych (tj. dyrektywy Rady nr 89/665/EWG z 21.12.1989 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane (DzU L 395 z 30.12.1989, s. 33); dyrektywy Rady nr 92/13/EWG z 25.02.1992 r. koordynującej przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne odnoszące się do stosowania przepisów wspólnotowych w procedurach zamówień publicznych podmiotów działających w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji (DzU L 76 z 23.03.1992, s. 14) oraz dyrektywy nr 2007/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11.12.2007 r. zmieniającej dyrektywy Rady nr 89/665/EWG i nr 92/13/EWG w zakresie poprawy skuteczności procedur odwoławczych w dziedzinach udzielania zamówień publicznych (DzU L 335 z 20.12. 2007, s. 31), czyli z przepisami unijnymi, które zostały już wcześniej wdrożone do ustawy – Prawo zamówień publicznych.

[11] Zgodnie z art. 2 pkt 5a, 5b i 5c ustawy PZP, newralgiczne roboty budowlane, newralgiczny sprzęt i newralgiczne usługi to odpowiednio roboty budowlane, sprzęt i usługi do celów bezpieczeństwa, które wiążą się z korzystaniem z informacji niejawnych, wymagają ich wykorzystania lub je zawierają.

związanych wyłącznie z szeroko pojętą ochroną bezpieczeństwa państwa[12].

Tryby udzielania zamówień na sprzęt wojskowy podzielone są na dwie kategorie. Pierwsza to tryby, które zamawiający może wykorzystać zawsze, bez konieczności spełnienia określonych warunków. Ich zastosowanie nie jest bowiem uzależnione od obowiązku spełnienia określonych przesłanek. Drugą kategorię stanowią tryby, które mogą zostać wykorzystane jedynie w sytuacji, gdy spełnione zostaną przesłanki wymienione w ustawie PZP.

Inaczej niż w zamówieniach klasycznych czy tak zwanych zamówieniach sektorowych, w przypadku zamówień w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności procedurami bezwarunkowymi, to jest pierwszej kategorii, są negocjacje z ogłoszeniem oraz przetarg ograniczony[13]. Do drugiej kategorii trybów należą natomiast dialog konkurencyjny oraz negocjacje bez ogłoszenia i zamówienie z wolnej ręki, a także licytacja elektroniczna.

Zamówienia na sprzęt wojskowy mogą być ponadto udzielane z wykorzystaniem dialogu technicznego (art. 31a ustawy PZP) oraz z zastosowaniem aukcji elektronicznej (art. 131h ust. 2 ustawy PZP). Przy czym ani dialog techniczny, ani aukcja elektroniczna nie stanowią trybu udzielenia zamówienia publicznego w rozumieniu przepisów Prawa zamówień publicznych.

Przetarg ograniczony oraz negocjacje z ogłoszeniem

Powyższe tryby są podstawowe przy udzieleniu zamówień na sprzęt wojskowy. Oznacza to, że w każdym przypadku zamawiający może skorzystać z tych trybów bez konieczności powoływania się na wystąpienie dodatkowych okoliczności. Ponadto, przy zastosowaniu trybu przetargu ograniczonego albo negocjacji z ogłoszeniem zamawiający może wybrać najkorzystniejszą ofertę z zastosowaniem aukcji elektronicznej.

Jeżeli zamawiający udziela zamówienia w trybie negocjacji z ogłoszeniem, może określić w ogłoszeniu o zamówieniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, że postępowanie będzie się toczyło następującymi po sobie etapami, do udziału w których zamawiający zaprasza wykonawców, których oferty otrzymały najwięcej punktów w wyniku zastosowania kryteriów wyboru oferty najkorzystniejszej.

Przy udzielaniu zamówienia na sprzęt wojskowy w jednym z podstawowych trybów zamawiający zaprasza do składania ofert wstępnych wykonawców, którzy spełniają warunki udziału w postępowaniu,

[12] Do tej kategorii zamówień zalicza się: zamówienia udzielane do celów działalności wywiadowczej; zamówienia udzielane w ramach programu współpracy opartego na badaniach i rozwoju, prowadzonych wspólnie przez Rzeczpospolitą Polską i co najmniej jedno państwo członkowskie Unii Europejskiej; zamówienia udzielane w państwie niebędącym członkiem UE; zamówienia udzielane przez rząd Rzeczypospolitej Polskiej rządowi innego państwa oraz usługi finansowe z wyjątkiem usług ubezpieczeniowych.

[13] Zgodnie z definicją ujętą w art. 1 ust. 19 dyrektywy obronnej, „procedury ograniczone" oznaczają procedury, o udział w których ubiegać się może każdy wykonawca oraz w ramach których oferty mogą składać tylko wykonawcy zaproszeni przez instytucję zamawiającą / podmiot zamawiający.

w liczbie określonej w ogłoszeniu o zamówieniu, zapewniającej konkurencję, to jest nie mniej niż trzech.

Jeśli liczba wykonawców spełniających warunki udziału w postępowaniu jest zbyt mała, aby zapewnić rzeczywistą konkurencję. zamawiający może:

- zawiesić postępowanie i ponownie opublikować ogłoszenie o zamówieniu, określając nowy termin składania wniosków odpowiednio w trybie przetargu ograniczonego lub negocjacji z ogłoszeniem (albo dialogu konkurencyjnego) oraz informując o tym wykonawców, którzy spełniają warunki udziału w postępowaniu;
- unieważnić postępowanie i wszcząć nowe postępowanie o udzielenie zamówienia.

Dialog konkurencyjny

Jest to tryb udzielenia zamówienia, w którym po publicznym ogłoszeniu o zamówieniu zamawiający prowadzi z wybranymi przez siebie wykonawcami dialog, a następnie zaprasza ich do złożenia ofert.

Postępowanie w trybie dialogu konkurencyjnego przeprowadza się w sytuacji, gdy łącznie spełnione są następujące przesłanki:

- nie jest możliwe udzielenie zamówienia w trybie przetargu ograniczonego lub negocjacji z ogłoszeniem, ponieważ ze względu na szczególnie złożony charakter zamówienia nie można opisać przedmiotu zamówienia zgodnie z art. 30 i 31 ustawy PZP lub obiektywnie określić uwarunkowań prawnych lub finansowych wykonania zamówienia;
- cena nie jest jedynym kryterium wyboru oferty najkorzystniejszej.

Zamówienie może być szczególnie złożone ze względów technicznych lub z uwagi na strukturę prawno-finansową. Zamówienia szczególnie złożone pod względem technicznym dotyczą sytuacji gdy zamawiający nie jest w stanie opisać – czy to za pomocą specyfikacji technicznych, czy też przez wymagania funkcjonalne – przedmiotu zamówienia lub też kiedy zamawiający nie jest w stanie określić, które z dostępnych rozwiązań technicznych będzie najbardziej odpowiadało potrzebom związanym z realizacją danego zamówienia. Zamówienia szczególnie złożone pod względem struktury prawno-finansowej występują najczęściej w projektach realizowanych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego[14].

Udzielając zamówienia na sprzęt wojskowy w tym trybie, zamawiający może określić w ogłoszeniu o zamówieniu albo w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, że postępowanie będzie prowadzone następującymi po sobie etapami, do udziału w których zamawiający zaprasza wykonawców, których oferty otrzymały najwięcej punktów w wyniku zastosowania kryteriów wyboru oferty najkorzystniejszej.

Ponadto zamawiający, udzielając zamówienia w trybie dialogu konkurencyjnego,

[14] J. Sadowy, B. Brańko (red.): *Nowelizacja ustawy – Prawo zamówień publicznych z dnia 12 października 2012 r. Wprowadzenie do przepisów ustawy*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2013, s. 120.

zaprasza do udziału w dialogu wykonawców, którzy spełniają warunki udziału w postępowaniu, w liczbie określonej w ogłoszeniu o zamówieniu i zapewniającej konkurencję, lecz nie mniej niż trzech. Jeżeli liczba wykonawców odpowiadających warunkom udziału jest zbyt mała, aby zapewnić rzeczywistą konkurencję, zamawiający może zawiesić postępowanie i ponownie opublikować ogłoszenie o zamówieniu albo unieważnić postępowanie i wszcząć nowe postępowanie o udzielenie zamówienia.

Licytacja elektroniczna

Postępowanie w trybie licytacji elektronicznej jest przeprowadzane wówczas, jeżeli wartość zamówienia jest mniejsza od tak zwanych progów unijnych[15], czyli dotyczy zamówień, których wartość jest niższa od kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy PZP. W przypadku zastosowania tego trybu wykonawcy składają kolejne, korzystniejsze oferty (tzw. postąpienia), które podlegają automatycznej klasyfikacji. Licytacja odbywa się za pomocą formularza umieszczonego na stronie internetowej i umożliwiającego wprowadzanie niezbędnych danych przez bezpośrednie połączenie z tą stroną.

W trybie licytacji elektronicznej postępowanie o udzielenie zamówienia na sprzęt wojskowy przebiega w sposób analogiczny jak w przypadku tak zwanych zamówień klasycznych, czyli niezwiązanych z bezpieczeństwem i obronnością.

Negocjacje bez ogłoszenia

Następny tryb postępowania to negocjacje bez ogłoszenia. W tym przypadku zamawiający negocjuje warunki umowy w sprawie zamówienia na sprzęt wojskowy z wybranymi przez siebie wykonawcami, a następnie zaprasza ich do składania ofert.

Przesłankami zastosowania tego trybu mogą być sytuacje, gdy:

- przedmiotem zamówienia są rzeczy wytwarzane jedynie na użytek prac badawczych i rozwojowych, z wyjątkiem produkcji seryjnej mającej na celu osiągnięcie zysku lub pokrycie poniesionych kosztów badań lub rozwoju;
- w postępowaniu prowadzonym uprzednio w trybie przetargu ograniczonego, negocjacji z ogłoszeniem albo dialogu konkurencyjnego nie wpłynął żaden wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, nie zostały złożone żadne oferty lub wszystkie oferty zostały odrzucone na podstawie przepisu art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy UZP – ze względu na ich niezgodność z opisem przedmiotu zamówienia, a pierwotne warunki zamówienia nie zostały w istotny sposób zmienione;
- ze względu na pilną potrzebę udzielenia zamówienia wynikającą z sytuacji kryzysowej nie można zachować terminów, w tym terminów skróconych, określonych dla przetargu ograniczonego lub negocjacji z ogłoszeniem;
- ze względu na pilną potrzebę udzielenia zamówienia, niewynikającą z przyczyn

[15] W zamówieniach z dziedziny obronności i bezpieczeństwa unijne kwoty progowe wynoszą równowartość w złotych: 414 tys. euro – dla dostaw lub usług oraz 5186 tys. euro – dla robót budowlanych.

leżących po stronie zamawiającego, a której wcześniej nie można było przewidzieć, nie można zachować terminów, w tym terminów skróconych, określonych dla przetargu ograniczonego lub negocjacji z ogłoszeniem;
- przedmiot zamówienia na usługi lub dostawy jest przeznaczony do celów usług badawczych lub rozwojowych, innych niż usługi, o których mowa w art. 4 pkt 5b ustawy PZP.

Negocjacje bez ogłoszenia można ponadto zastosować:
- w przypadku zamówień związanych ze świadczeniem usług transportu lotniczego i morskiego dla Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, a także sił, do których zadań należy ochrona bezpieczeństwa, związanych z uczestniczeniem w misji zagranicznej, jeżeli zamawiający musi zwrócić się o takie usługi do wykonawców, którzy gwarantują ważność swoich ofert jedynie przez tak krótki okres, że terminy przewidziane na przetarg ograniczony lub negocjacje z ogłoszeniem, w tym terminy skrócone, nie mogą być dotrzymane;
- gdy w postępowaniu prowadzonym uprzednio w trybie przetargu ograniczonego, negocjacji z ogłoszeniem albo dialogu konkurencyjnego wszystkie oferty zostały odrzucone, pod warunkiem że pierwotne warunki zamówienia nie zostały w istotny sposób zmienione i zamawiający uwzględni w tym postępowaniu wszystkich wykonawców, którzy podczas wcześniejszego postępowania prowadzonego w trybie przetargu ograniczonego, negocjacji z ogłoszeniem albo dialogu konkurencyjnego złożyli oferty, które nie podlegały odrzuceniu.

Tryb negocjacji bez ogłoszenia został przeniesiony na grunt prawa polskiego z uwzględnieniem regulacji przewidzianej w dyrektywie obronnej. Prawo unijne pozwala na zastosowanie procedury negocjacyjnej bez publikacji ogłoszenia o zamówieniu, po udowodnieniu, że zostały spełnione przesłanki pozwalające na zastosowanie tej procedury. Przesłanki te w dużej mierze są takie same, jak przewidziane dla procedury negocjacji bez ogłoszenia w zamówieniach klasycznych. Niemniej jednak ustawa PZP, w ślad za dyrektywą, przewiduje także dodatkowe okoliczności, które ze względu na specyfikę zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa powinny być uwzględnione jako umożliwiające odwołanie się do trybu nieprzewidującego publikacji ogłoszenia[16].

Postępowanie w tym trybie ma zastosowanie szczególnie w przypadku integracji nowych komponentów z istniejącymi systemami lub modernizacji tych systemów. Może się bowiem zdarzyć, że przy niektórych zakupach objętych zakresem dyrektywy obronnej tylko jeden wykonawca będzie w stanie wykonać zamówienie, z uwagi na posiadanie wyłącznych praw lub ze względów technicznych. W takiej sytuacji zamawiający powinien mieć prawo udzielania zamówień lub zawierania umów ramowych bezpośrednio z tym jedynym wykonawcą. Jednak

[16] J. Sadowy, B. Brańko (red.): *Nowelizacja ustawy – Prawo zamówień publicznych…*, op. cit., s. 123.

względy techniczne decydujące o tym, że tylko jeden wykonawca może zrealizować zamówienie, powinny być rygorystycznie zdefiniowane i uzasadnione w każdym indywidualnym przypadku.

Może to obejmować, na przykład, niemożność realizacji wymaganych celów – ze względów ściśle technicznych – przez kandydata innego, niż wybrany wykonawca, lub konieczność korzystania z fachowej wiedzy, narzędzi lub środków, którymi dysponuje tylko jeden wykonawca. Taka sytuacja może wystąpić w przypadku modyfikacji lub modernizacji szczególnie złożonego sprzętu. Względy techniczne mogą wynikać również z wymagań szczególnej interoperacyjności lub bezpieczeństwa, które muszą zostać spełnione, aby zapewnić funkcjonowanie sił zbrojnych lub służb bezpieczeństwa. Co więcej, specyfika zamówień podlegających dyrektywie obronnej ukazuje konieczność przewidzenia nowych okoliczności, jakie mogą zaistnieć w dziedzinach nią objętych.

Zamówienie z wolnej ręki

Udzielenie zamówienia po negocjacjach zamawiającego z jednym tylko wykonawcą nosi nazwę trybu z wolnej ręki. Jego zastosowanie jest dozwolone w sytuacjach wskazanych w art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a i b, pkt 5, 8 i 9 ustawy PZP, a także wtedy, gdy ze względu na sytuację kryzysową wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia, a nie można zachować terminów określonych dla innych trybów udzielenia zamówienia, w tym terminów skróconych, ustalonych dla przetargu ograniczonego lub negocjacji z ogłoszeniem. Ten tryb ma zastosowanie również wówczas, gdy ze względu na wyjątkową sytuację niewynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, której nie mógł on przewidzieć, wymagane jest natychmiastowe wykonanie zamówienia, a nie można zachować terminów określonych dla przetargu ograniczonego lub negocjacji z ogłoszeniem.

Tryb zamówienia z wolnej ręki jest możliwy do zastosowania także wtedy, gdy:

- zamówienie dotyczy dodatkowych dostaw realizowanych przez pierwotnego wykonawcę, których celem jest częściowe wznowienie dostaw lub odnowienie instalacji albo zwiększenie dostaw lub rozbudowa instalacji istniejących, jeżeli zmiana wykonawcy zobowiązywałaby zamawiającego do nabycia materiałów o innych właściwościach technicznych, co powodowałoby niekompatybilność lub nieproporcjonalnie duże trudności techniczne w użytkowaniu i utrzymaniu, przy czym czas trwania takich zamówień nie może przekraczać pięciu lat;
- w okresie pięciu lat od udzielenia zamówienia podstawowego dotychczasowemu wykonawcy usług lub robót budowlanych udzielane jest zamówienie uzupełniające tego samego rodzaju jak zamówienie podstawowe, pod warunkiem że zamówienie podstawowe zostało udzielone w trybie przetargu ograniczonego, negocjacji z ogłoszeniem albo dialogu konkurencyjnego, a zamówienie uzupełniające było przewidziane w ogłoszeniu o zamówieniu dla zamówienia podstawowego i jest zgodne z przedmiotem zamówienia podstawowego.

Jednocześnie, w przypadku nadzwyczajnych okoliczności związanych z oczekiwanym cyklem życia dostarczonych urządzeń,

instalacji lub systemów, a także trudnościami technicznymi jakie może spowodować zmiana wykonawcy, do zamówień udzielanych w trybie zamówienia z wolnej ręki nie stosuje się wymogu, aby czas trwania takiego zamówienia nie przekraczał pięciu lat albo wymogu udzielenia zamówienia w okresie pięciu lat od udzielenia zamówienia podstawowego.

Zamówienia na sprzęt wojskowy z wyłączeniem przepisów PZP

Jeśli zadanie wskazane w centralnych planach rzeczowych zostanie zaklasyfikowane jako zamówienie mające podstawowe znaczenie dla bezpieczeństwa państwa, w Ministerstwie Obrony Narodowej postępowanie o udzielenie zamówienia na sprzęt wojskowy przeprowadzane jest zgodnie z przepisami decyzji nr 118 Ministra Obrony Narodowej z 25 kwietnia 2013 r. Powyższa klasyfikacja odbywa się wedle procedur określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z 12 lutego 2013 r. w sprawie trybu postępowania w zakresie oceny występowania podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa[17] (rozporządzenie wydane na podstawie art. 4c ustawy PZP[18]) oraz w decyzji nr 92 Ministra Obrony Narodowej z 21 marca 2014 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania w zakresie kwalifikowania zamówień i oceny występowania podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa[19].

Podmiotem właściwym do oceny, czy dane zadanie ujęte w centralnym planie rzeczowym stanowi podstawowy interes bezpieczeństwa państwa jest, zgodnie z powyższym rozporządzeniem – Minister Obrony Narodowej. Przeprowadza on ocenę na wniosek dyrektora komórki organizacyjnej ministerstwa właściwej do przygotowania materiałów niezbędnych do tej oceny[20], w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku.

Wniosek o dokonanie oceny powinien zawierać:

- nazwę zadania będącego przedmiotem zamówienia lub nazwę przedmiotu zamówienia;
- uzasadnienie:
  - wskazujące podstawowy interes bezpieczeństwa państwa, z uwzględnieniem obowiązku prawidłowego stosowania przepisu art. 346 TFUE, oraz potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa dostaw sprzętu wojskowego, a także właściwego wykonywania napraw i remontów posiadanego sprzętu wojskowego;
  - określające przesłankę przyczynowo-skutkową wiążącą przedmiot zamówienia z podstawowym interesem

[17] DzU poz. 233.

[18] „Art. 4c. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, na wniosek Ministra Obrony Narodowej i ministra właściwego do spraw wewnętrznych, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw Skarbu Państwa, ministrem właściwym do spraw zagranicznych oraz ministrem właściwym do spraw gospodarki, tryb postępowania w sprawie oceny występowania podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa, mając na uwadze obowiązek zapewnienia prawidłowego stosowania przepisu art. 346 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa dostaw sprzętu wojskowego, a także właściwego wykonywania napraw i remontów posiadanego sprzętu wojskowego".

[19] DzUrzMON poz. 101.

[20] Tj. dyrektora Departamentu Strategii i Planowania Obronnego.

bezpieczeństwa państwa, w tym opis wpływu udzielenia zamówienia na podstawowy interes bezpieczeństwa państwa;
– że podjęte środki nie wpłyną negatywnie na warunki konkurencji na rynku wewnętrznym w odniesieniu do produktów, które nie są przeznaczone wyłącznie do celów wojskowych.

Szczegółowy tryb postępowania w zakresie kwalifikowania zadań i zamówień, przygotowywania materiałów i wniosków o dokonanie oceny występowania podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa przez Ministra Obrony Narodowej oraz zadania i skład zespołu do spraw wypracowania rekomendacji występowania podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa określa decyzja 92/MON z 21marca 2014 r.

W procesie kwalifikowania zadań jako istotnych dla podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa uczestniczą właściwe komórki i jednostki organizacyjne Ministerstwa Obrony Narodowej[21]. Każda z nich – w zakresie swojej właściwości – przygotowuje informacje będące częściami uzasadnienia projektu wniosku, o którym mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów z 12 lutego 2013 r. w sprawie trybu postępowania w zakresie oceny występowania podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa. Wniosek ten kierowany jest do Ministra Obrony Narodowej za pośrednictwem zespołu do spraw wypracowania rekomendacji występowania podstawowego interesu bezpieczeństwa. Do kompetencji zespołu należy ocena uzasadnienia i przygotowanie rekomendacji dla Ministra Obrony Narodowej. W skład zespołu wchodzą: dyrektor Departamentu Strategii i Planowania Obronnego jako przewodniczący zespołu; dyrektor lub zastępca dyrektora Departamentu Polityki Zbrojeniowej jako zastępca przewodniczącego oraz przedstawiciele: Departamentu Polityki Bezpieczeństwa Międzynarodowego; Departamentu Nauki i Szkolnictwa Wojskowego; Biura do spraw Procedur Antykorupcyjnych; Zarządu Planowania Strategicznego – P5 Sztabu Generalnego Wojska Polskiego; Służby Wywiadu Wojskowego; Służby Kontrwywiadu Wojskowego; Inspektoratu Implementacji Innowacyjnych Technologii Obronnych oraz Wojskowej Służby Prawnej.

Podczas swoich prac zespół bierze pod uwagę w szczególności:
- zasadę proporcjonalności podejmowanych środków;
- polityczno-wojskowe uwarunkowania wynikające z członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w strukturach międzynarodowych, a także wynikające z zobowiązań międzynarodowych w zakresie kontroli zbrojeń i rozbrojenia;

[21] Uczestnikami procesu kwalifikacyjnego są: organizator systemu funkcjonalnego, gestor sprzętu wojskowego, Centralny Organ Logistyczny, Zarząd Planowania Logistyki – P4 Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, Zarząd Planowania Strategicznego – P5 Sztabu Generalnego WP, Zarząd Planowania Rzeczowego – P8 Sztabu Generalnego WP, zamawiający, Departament Nauki i Szkolnictwa Wojskowego, Departament Polityki Zbrojeniowej oraz Departament Strategii i Planowania Obronnego.

- wpływ pozyskiwanych technologii na ochronę podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa, związanych z rozwojem i utrzymaniem polskiego potencjału naukowo-badawczego działającego na rzecz obronności państwa oraz z priorytetami badawczymi Sił Zbrojnych RP;
- obszary zewnętrznego i wewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i obronności państwa;
- obszary istniejących zagrożeń i mechanizmów korupcyjnych.

Po zakwalifikowaniu zadania jako zamówienie, którego realizacja stanowi podstawowy interes bezpieczeństwa państwa postępowanie prowadzi się z zachowaniem zasad: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności oraz równego traktowania wykonawców biorących udział w postępowaniu. Ponadto zamawiający jest zobligowany do przeprowadzenia każdego postępowania z uwzględnieniem dążenia do unifikacji i kompatybilności sprzętu wojskowego, racjonalizacji kosztów jego eksploatacji oraz realizacji umowy.

Procedury określone w decyzji nr 118 Ministra Obrony Narodowej z 25 kwietnia 2013 r. stosuje się do postępowań prowadzonych przez komórki organizacyjne Ministerstwa Obrony Narodowej oraz przez jednostki organizacyjne podległe MON lub przez niego nadzorowane. Zgodnie z postanowieniami tej decyzji, przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą cech technicznych i jakościowych, z zachowaniem norm, aprobat oraz specyfikacji technicznych, z uwzględnieniem wszystkich wymagań i okoliczności mogących mieć wpływ na sporządzenie oferty.

Do czynności podejmowanych przez zamawiającego i wykonawców w postępowaniu o udzielenie zamówienia na sprzęt wojskowy stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny[22].

W celu zapewnienia bezpieczeństwa informacji niejawnych oraz bezpieczeństwa dostaw zamawiający określa w opisie przedmiotu zamówienia wymagania związane z wykonaniem zamówienia, w tym w szczególności zobowiązanie wykonawcy:

- do zachowania w tajemnicy informacji niejawnych znajdujących się w jego posiadaniu lub z którymi zapozna się w trakcie realizacji zamówienia i po jego zakończeniu, zgodnie z przepisami o ochronie informacji niejawnych;
- do złożenia dokumentacji gwarantującej spełnienie wymagań w zakresie wywozu, transferu lub tranzytu towarów związanych z zamówieniem;
- do złożenia dokumentacji gwarantującej, że organizacja i lokalizacja dostaw umożliwia mu spełnienie wymagań zamawiającego dotyczących bezpieczeństwa dostaw, określonych w dokumentacji zamówienia, a także zobowiązanie do zagwarantowania, że ewentualne zmiany w realizacji dostaw w trakcie wykonywania zamówienia nie wpłyną negatywnie na zgodność z tymi wymaganiami;
- do bezzwłocznego poinformowania zamawiającego o każdej zmianie, jaka zaszła w jego organizacji, realizacji dostaw lub strategii przemysłowej, mogącej mieć

[22] DzU z 2014 r., poz. 121.

wpływ na jego zobowiązania wobec zamawiającego;
- do zapewnienia (na uzgodnionych warunkach), w przypadku gdy nie będzie on już w stanie zapewnić dostaw zamawiającemu, wszelkich szczególnych środków produkcji części zamiennych, elementów oraz specjalnego wyposażenia testowego, w tym rysunków technicznych, licencji i instrukcji użytkowania.

Postępowania o udzielenie zamówienia, które dotyczą podstawowego interesu bezpieczeństwa państwa mogą być prowadzone w trybie zamówienia otwartego oraz negocjacji w trybie zamkniętym.

Zamówienia otwarte

Zamawiający może udzielić zamówienia w trybie otwartym, jeżeli występuje więcej niż jeden wykonawca.

Tryb ten obejmuje pięć etapów:
- ogłoszenie o zamówieniu;
- składanie wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu;
- zaproszenie wykonawców dopuszczonych do udziału w postępowaniu do składania ofert wstępnych niezawierających ceny;
- prowadzenie negocjacji z wykonawcami;
- zaproszenie do składania ofert ostatecznych i rozstrzygnięcie postępowania.

Postępowanie prowadzone w trybie zamówienia otwartego zamawiający wszczyna przez upublicznienie ogłoszenia o zamówieniu na sprzęt wojskowy. Ogłoszenie jest umieszczane w miejscu publicznie dostępnym w siedzibie zamawiającego, na stronie internetowej zamawiającego oraz na stronie Biuletynu Informacji Publicznej MON.

W drugim etapie postępowania potencjalny wykonawca składa wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu wraz z oświadczeniem o spełnieniu warunków udziału. Jeżeli złoży on taki wniosek po terminie, zamawiający niezwłocznie zawiadamia go o tym i wyklucza z postępowania. Po złożeniu wniosków przez zainteresowanych wykonawców, wraz z wymaganymi oświadczeniami i dokumentami, zamawiający ocenia spełnienie przez nich warunków udziału w postępowaniu. O wynikach oceny niezwłocznie informuje wszystkich, którzy wnioski złożyli.

W etapie trzecim zamawiający zaprasza do składania ofert wstępnych tych wykonawców, którzy spełniają warunki udziału w postępowaniu, w liczbie określonej w ogłoszeniu o zamówieniu. Jeżeli ich liczba jest większa niż określona w ogłoszeniu, zamawiający zaprasza do złożenia ofert wstępnych wykonawców wyłonionych na zasadach określonych w ogłoszeniu. Wykonawcę niezaproszonego do złożenia oferty wstępnej traktuje się jak wykluczonego z postępowania o udzielenie zamówienia. Jeżeli liczba wykonawców spełniających warunki udziału w postępowaniu jest mniejsza niż określona w ogłoszeniu, zamawiający zaprasza do złożenia ofert wstępnych wszystkich wykonawców spełniających te warunki.

Następnie zamawiający zaprasza wyłonionych potencjalnych wykonawców do złożenia ofert wstępnych niezawierających ceny. Zamawiający przeprowadza ocenę tych ofert pod względem zgodności z wymaganiami określonymi w treści zaproszenia do składania ofert wstępnych, po czym przechodzi do kolejnego etapu procedury.

Czwarty etap to zaproszenie wybranych potencjalnych wykonawców do negocjacji. Przeprowadzenie negocjacji ma na celu doprecyzowanie, jak również modyfikację

opisu przedmiotu zamówienia i warunków umowy. Negocjacje mają zawsze charakter poufny i żadna ze stron nie może bez zgody drugiej strony ujawnić związanych z nimi informacji technicznych i handlowych. Klauzula poufności jest bezterminowa i rozciąga się na czas po zawarciu umowy.

Etap piąty to zaproszenie do złożenia ofert ostatecznych i rozstrzygnięcie postępowania. Kryteriami oceny są tu cena albo cena i inne warunki odnoszące się do przedmiotu zamówienia, w szczególności: jakość, parametry techniczne, koszty eksploatacji, serwis oraz termin wykonania zamówienia.

Wykonawca jest związany ofertą do chwili upływu terminu określonego w zaproszeniu do składania ofert ostatecznych, jednak nie dłużej niż dziewięćdziesiąt dni. Bieg terminu związania ofertą rozpoczyna się wraz z upływem terminu składania ofert ostatecznych. W uzasadnionych przypadkach, na co najmniej pięć dni przed upływem terminu związania ofertą zamawiający może zwrócić się do wykonawców o wyrażenie zgody na przedłużenie tego terminu o oznaczony okres. Zgoda wykonawcy jest dopuszczalna tylko z jednoczesnym przedłużeniem terminu ważności wadium albo, jeżeli nie jest to możliwe, z wniesieniem nowego wadium na przedłużony okres związania ofertą, bez odrębnego wezwania zamawiającego.

Zamawiający wyznacza termin składania ofert z uwzględnieniem czasu niezbędnego do przygotowania i złożenia oferty ostatecznej zawierającej cenę. Rozstrzygnięcie postępowania prowadzonego w trybie zamówienia otwartego następuje na podstawie oceny ofert ostatecznych. Zamawiający wybiera ofertę najkorzystniejszą na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w zaproszeniu do składania ofert ostatecznych.

Jeżeli złożono ofertę, której wybór prowadziłby do powstania obowiązku podatkowego zamawiającego – zgodnie z przepisami o podatku od towarów i usług w zakresie dotyczącym wewnątrzwspólnotowego nabycia towarów – zamawiający w celu oceny takiej oferty dolicza do przedstawionej w niej ceny podatek od towarów i usług, który miałby obowiązek wpłacić.

Jeśli nie można wybrać oferty najkorzystniejszej z uwagi na to, że dwie lub więcej ofert ostatecznych przedstawia taki sam bilans ceny i innych kryteriów oceny ofert, zamawiający spośród tych ofert wybiera ofertę z niższą ceną.

W postępowaniu prowadzonym w trybie zamówienia otwartego zamawiający, pod rygorem niedopuszczenia do postępowania, może zastrzec obowiązek wniesienia wadium. Wadium wnosi się przed upływem terminu składania ofert ostatecznych. Zamawiający określa kwotę wadium w granicach od 0,5 do 3% wartości szacunkowej zamówienia.

Wadium może być wnoszone w jednej lub kilku następujących formach:

- pieniądzu, zgodnie z art. 358 § 1 Kodeksu cywilnego;
- poręczeniach bankowych lub poręczeniach spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej, z tym że poręczenie kasy jest zawsze poręczeniem pieniężnym;
- gwarancjach bankowych;
- gwarancjach ubezpieczeniowych;
- poręczeniach udzielanych przez podmioty, o których mowa w art. 6b ust. 5 pkt 2 ustawy z 9 listopada 2000 r.

o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości[23].

Wadium w pieniądzu wykonawca wpłaca przelewem na rachunek bankowy wskazany przez zamawiającego. Wadium w innej formie wykonawca wnosi zgodnie ze wskazaniem zamawiającego. Jeżeli wadium wniesiono w pieniądzu, zamawiający przechowuje je na oprocentowanym rachunku bankowym. Zamawiający zwraca wadium wraz z odsetkami wynikającymi z umowy rachunku bankowego, na którym było ono przechowywane, pomniejszone o koszt prowadzenia tego rachunku oraz prowizji bankowej za przelew pieniędzy na rachunek bankowy wykonawcy. Zamawiający zwraca wadium wszystkim wykonawcom niezwłocznie po wyborze oferty lub unieważnieniu postępowania.

Zamawiający zatrzymuje wadium wraz z odsetkami, jeżeli wykonawca, którego oferta została wybrana:

- odmówił podpisania umowy w sprawie zamówienia na warunkach określonych w ofercie ostatecznej;
- nie wniósł wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umowy;
- zawarcie umowy w sprawie zamówienia stało się niemożliwe z przyczyn leżących po stronie wykonawcy.

Zamówienia zamknięte

Zamawiający może udzielić zamówienia w trybie zamkniętym, jeżeli występuje tylko jeden wykonawca zdolny wykonać zamówienie.

W tym przypadku w zaproszeniu do negocjacji zamawiający określa co najmniej:

- nazwę i adres zamawiającego;
- przedmiot zamówienia;
- pożądany lub wymagany termin realizacji umowy;
- miejsce i termin negocjacji;
- warunki udziału w postępowaniu oraz opis sposobu oceny ich spełnienia;
- niezbędne oświadczenia i dokumenty wymagane od wykonawcy, w celu potwierdzenia spełniania warunków udziału w postępowaniu oraz termin ich złożenia;
- istotne postanowienia umowy;
- zastrzeżenie, że zaproszenie może być zmienione lub odwołane;
- niezbędne dane osób upoważnionych do kontaktu w imieniu zamawiającego.

Negocjacje w trybie zamkniętym mają na celu opracowanie projektu umowy, którą strony mają zamiar zawrzeć. Umowa ta powinna uwzględniać w szczególności treść istotnych postanowień umownych zawartych w zaproszeniu oraz propozycję wykonania zamówienia określoną w ofercie wykonawcy. Najpóźniej wraz z zawarciem umowy w sprawie zamówienia wykonawca składa oświadczenie, jak również dokumenty potwierdzające spełnianie warunków udziału w postępowaniu.

Podsumowanie

Zamówienia na sprzęt wojskowy realizowane są obecnie na podstawie przepisów szczególnych ujętych w art. 131a-131w rozdziału 4a „Zamówienia w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa" ustawy UZP, a w przypadku gdy Minister Obrony Narodowej zakwalifikuje zamówienie jako

[23] DzU z 2007 r., nr 42, poz. 275 ze zm.

mające zasadnicze znaczenie dla bezpieczeństwa państwa – na podstawie decyzji nr 118 Ministra Obrony Narodowej z 25 kwietnia 2013 r.

W ustawie PZP tryby postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa zostały uregulowane w sposób odpowiadający specyficznemu zakresowi działalności, jaką normuje rozdział 4a tej ustawy. Podstawową różnicą w stosunku do tak zwanych zamówień klasycznych jest w tym kontekście zasada, że dla zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa podstawowymi procedurami są przetarg ograniczony i tryb negocjacji z ogłoszeniem, którego zastosowanie w zamówieniach klasycznych wymaga spełnienia określonych warunków. Istotne zmiany wprowadzone zostały także w trybach: negocjacji bez ogłoszenia i zamówienia z wolnej ręki, będących odpowiednikami procedury negocjacyjnej bez ogłoszenia, wskazanej w dyrektywie obronnej. Ponadto skorzystanie z tych trybów wymaga spełnienia warunków w dużej mierze takich samych, jak w przypadku zamówień klasycznych. Przepisy regulujące udzielanie zamówień w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa przewidują także dodatkowe okoliczności, w których skorzystanie z tych trybów będzie uzasadnione. Okoliczności te wiążą się z bardzo specyficznymi potrzebami występującymi w tego rodzaju zamówieniach, wynikającymi na przykład z sytuacji kryzysowych czy też z konieczności zapewnienia kompatybilności zamawianych urządzeń[24].

W przepisach wewnątrzresortowych wymienia się dwa tryby postępowania: zamknięty – jeżeli na rynku wstępuje tylko jeden wykonawca zdolny wykonać zamówienie oraz otwarty – gdy takich wykonawców może być więcej. Jednocześnie realizacja zamówienia z wyłączeniem przepisów ustawy PZP pozwala na zawarcie przez zamawiającego umowy offsetowej – zgodnie z przepisami ustawy offsetowej, w przypadku gdy wykonawcą zamówienia jest zagraniczny dostawca[25]. Należy przy tym zwrócić uwagę, że nadal obowiązują przepisy ustawy offsetowej, które nie odpowiadają, z jednej strony, postanowieniom art. 346 ust. 1 lit. b TFUE, a z drugiej – nie uwzględniają wydanych przez Komisję Europejską „Wytycznych w sprawie offsetu w związku z dyrektywą obronną" oraz postanowień Kodeksu postępowania w zakresie offsetu (ang. *Code of Conduct on Offsets)*, opracowanego przez Europejską Agencję Obrony – EDA[26].

dr **DARIUSZ ĆWIK**
Departament Obrony Narodowej NIK,
adiunkt Wojskowej Akademii Technicznej

[24] J. Sadowy, B. Brańko (red.): *Nowelizacja ustawy – Prawo zamówień publicznych…,* op. cit., s. 127.

[25] Ustawa ta reguluje kwestie zawierania umów offsetowych w przypadku zawierania umów o dostawę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uzbrojenia lub sprzętu wojskowego na potrzeby obronności lub bezpieczeństwa państwa, wyprodukowanego lub wytworzonego poza jej terytorium, do którego stosuje się art. 296 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

[26] Sejm RP uchwalił 9.05.2014 r. ustawę o niektórych umowach zawieranych w związku z realizacją zamówień o podstawowym interesie bezpieczeństwa państwa, która po podpisaniu przez Prezydenta RP wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. Ustawa ta uwzględnia już postanowienia art. 346 ust. 1 lit. b TFUE oraz dyrektywy obronnej.

Współpraca międzynarodowa

Posiedzenie Podkomisji ds. Standardów Kontroli Wewnętrznej

Wizyta Prezesa NIK w NOK Litwy

Posiedzenie Podkomisji ds. Standardów Kontroli Wewnętrznej INTOSAI zorganizowane zostało w Wilnie 27 i 28 maja 2014 r. Pierwszego dnia Prezes Najwyższej Izby Kontroli Krzysztof Kwiatkowski odbył spotkanie z Audytor Generalną Litwy Giedrė Švedienė, podczas którego omawiano koncepcję dalszej współpracy najwyższych organów kontroli Litwy i Polski oraz innych NOK regionu bałtyckiego i wschodnioeuropejskiego, inicjatywę NOK Litwy przeprowadzenia kontroli równoległej samorządów (gmin), a także organizację wizyt Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO) w państwach członkowskich UE.

KAMILA ŻYNDUL

Podkomisja ds. Standardów Kontroli Wewnętrznej

Podkomisja ds. Standardów Kontroli Wewnętrznej (Subcommittee on Internal Control Standards) jest jedną ze struktur Komisji INTOSAI ds. Standardów (Professional Standards Committee – PSC), powołanej do realizacji jednego z głównych celów INTOSAI, którym jest tworzenie

standardów odpowiadających potrzebom i oczekiwaniom jej członków.

W skład Podkomisji wchodzą najwyższe organy kontroli 28 państw z całego świata: Austrii, Bahamów, Bangladeszu, Belgii, Boliwii, Brazylii, Chile, Egiptu, Francji, Gruzji, Hiszpanii, Holandii, Jamajki, Kostaryki, Kuby, Libii, Litwy, Omanu, Polski, Republiki Południowej Afryki, Rosji, Rumunii, Salwadoru, Stanów Zjednoczonych, Tanzanii, Ukrainy, Węgier i Wysp Cooka. Stałym obserwatorem jest Instytut Audytorów Wewnętrznych (IIA), zaś przewodniczącym Podkomisji, którego zadaniem jest koordynacja i odpowiedzialność za realizację planu pracy, jest Najwyższa Izba Kontroli.

Podkomisja opracowuje wytyczne INTOSAI dla administracji rządowej (wydzielone wśród standardów INTOSAI jako INTOSAI GOV) do dobrego zarządzania w zakresie kontroli wewnętrznej. Dwa ostatnie dokumenty przygotowane przez Podkomisję to: INTOSAI GOV 9140 – na temat niezależności audytu wewnętrznego w sektorze publicznym oraz INTOSAI GOV 9150 – dotyczące współpracy pomiędzy NOK a audytorami wewnętrznymi w sektorze publicznym, które zostały zatwierdzone przez XX Kongres INTOSAI w 2010 r. Oba dokumenty odwołują się do standardów Instytutu Audytorów Wewnętrznych.

Najwyższa Izba Kontroli przewodniczy Podkomisji ds. Standardów Kontroli Wewnętrznej od XX Kongresu INTOSAI w Republice Południowej Afryki w 2010 r. Poprzednio przewodniczącymi były NOK Belgii, Węgier i Stanów Zjednoczonych Ameryki (po dziewięć lat każdy).

Działalność Podkomisji w latach 2011–2013

Podkomisja ds. Standardów Kontroli Wewnętrznej, jak i pozostałe struktury INTOSAI (grupy robocze i inne podkomisje), działa na podstawie planów pracy, ustalanych najczęściej na okresy trzyletnie pomiędzy kolejnymi kongresami INTOSAI. Podczas kongresów szefowie poszczególnych struktur tradycyjnie zdają sprawozdanie z aktualnego stanu wykonania planu pracy i innej działalności.

Zgodnie z planem pracy na lata 2011–2013, Podkomisja ds. Standardów Kontroli Wewnętrznej pod przewodnictwem NIK opracowała dwa dokumenty (*research papers*) dotyczące: sprawozdawczości w zakresie kontroli wewnętrznej oraz zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym. Oba zostały przygotowane na podstawie wyników ankiet rozesłanych do wszystkich członków INTOSAI latem 2012 r. Wnioski zawarte w tych dokumentach stanowią punkt wyjścia do podjęcia decyzji w sprawie aktualizacji wytycznych raportowania o kontroli wewnętrznej, czyli INTOSAI GOV 9110 oraz wytycznych zarządzania ryzykiem, czyli INTOSAI GOV 9130.

Plan pracy na lata 2014–2016

W bieżącym planie pracy, obejmującym lata 2014–2016, Podkomisja ma określonych pięć zadań, z których najważniejsze to: opracowanie projektu aktualizacji wytycznych INTOSAI GOV 9110 do sprawozdawczości z kontroli wewnętrznej, na podstawie wyników ankiety przeprowadzonej w 2012 r.; przygotowanie projektu aktualizacji wytycznych zarządzania ryzykiem – INTOSAI GOV 9130, na

podstawie wyników ankiety przeprowadzonej w 2012 r.; przegląd INTOSAI GOV 9100, 9120, 9140 i 9150 oraz przedstawienie propozycji ich ewentualnej aktualizacji w kolejnych latach. Pozostałe zadania Podkomisji w bieżącym okresie to aktywna promocja wszystkich wytycznych INTOSAI GOV do kontroli wewnętrznej oraz rozwój e-platformy, która ma być narzędziem do promowania celów kontroli wewnętrznej i jej roli w dobrym zarządzaniu oraz prac Podkomisji.

Powyższy plan pracy został przedstawiony i zatwierdzony na ostatnim posiedzeniu Komitetu Sterującego PSC w Bahrajnie, w dniach 20-22 maja 2014 r. Komitet Sterujący jest organem koordynującym działania PSC, a NIK jest jego członkiem w związku z kierowaniem Podkomisją ds. Standardów Kontroli Wewnętrznej. Szczegóły dotyczące wykonania planu pracy Podkomisji były jednym z tematów omawianych podczas posiedzenia w Wilnie.

Obrady Podkomisji w Wilnie

W zebraniu uczestniczyły 34 osoby: przedstawiciele 12 NOK – członków Podkomisji i delegaci współpracujących z nią organizacji partnerskich – Międzynarodowej Federacji Księgowych (IFAC) oraz Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), a także ministerstw finansów Litwy i Polski – jako reprezentacja głównych odbiorców dokumentów opracowywanych przez Podkomisję.

Zaproszeni zostali także przedstawiciele innych podkomisji działających w PSC: Podkomisji ds. Kontroli Zgodności, ds. Kontroli Wykonania Zadań oraz ds.Kontroli Finansowych.

Posiedzenie otworzyły wystąpienia Audytor Generalnej Litwy Giedrė Švedienė i Prezesa NIK Krzysztofa Kwiatkowskiego, którzy odnieśli się do trzydziestoletniej już działalności Podkomisji, podkreślając znaczenie kontroli wewnętrznej dla sprawnego funkcjonowania organizacji i jej rolę w usprawnianiu dobrego zarządzania.

Obrady podzielone były na pięć sesji. Podczas pierwszej, zatytułowanej „Sprawozdanie z działalności Podkomisji", przedstawiciele Najwyższej Izby Kontroli poinformowali o dotychczasowych działaniach Podkomisji, wnioskach z zebrania Komitetu Sterującego PSC oraz spotkania liderów PSC, które odbyło się na początku kwietnia br. w Kopenhadze (NIK uczestniczyła w obu tych posiedzeniach z racji przewodniczenia Podkomisji). Przedstawili także sprawozdanie z warsztatów poświęconych kontroli wewnętrznej, które miały miejsce podczas Kongresu EUROSAI dla młodych audytorów (EUROSAI Young „YES") w listopadzie 2013 r. w Rotterdamie[1].

Sesja została zamknięta dwiema prezentacjami Najwyższej Izby Kontroli na temat dokumentów opracowanych na podstawie wyników ankiet w sprawie raportowania o kontroli wewnętrznej i zarządzania ryzykiem w sektorze publicznym. Z obu ankiet wynika jasno potrzeba aktualizacji wytycznych INTOSAI GOV 9110 i 9130,

[1] Zob. G. Haber: *Pierwszy Kongres EUROSAI dla Młodych „YES"*, „Kontrola Państwowa" nr 1/2014, s. 159.

co znalazło odzwierciedlenie w nowym planie pracy Podkomisji.

W trakcie drugiej sesji: „Dobre praktyki w zakresie stosowania INTOSAI GOV" przedstawiciele NOK Austrii, Belgii i Rumunii zapoznali zebranych ze swoimi doświadczeniami w stosowaniu wytycznych kontroli wewnętrznej.

Trzecia sesja poświęcona była działalności partnerów zewnętrznych Podkomisji. Wystąpili w niej delegaci innych podkomisji działających w Komisji INTOSAI ds. Standardów. Przedstawicielka NOK Republiki Południowej Afryki zabrała głos w imieniu Podkomisji ds. Kontroli Finansowych (FAS), której przewodniczy NOK Zjednoczonych Emiratów Arabskich, a RPA jest jej członkiem; przedstawicielka NOK Brazylii zapoznała zebranych z aktualnymi działaniami Podkomisji ds. Kontroli Wykonania Zadań (PAS), której przewodniczy Brazylia; przedstawicielka NOK Norwegii reprezentowała sekretariat Podkomisji ds. Kontroli Zgodności (CAS), której przewodniczy Norwegia. Następnie przedstawiciel NOK Belgii omówił wyniki pracy wspólnego komitetu redakcyjnego EUROSAI i Europejskiej Konfederacji Instytutów Audytorów Wewnętrznych (ECIIA), czyli dokument o współpracy NOK z audytorami wewnętrznymi w sektorze publicznym, wnioski z którego będą wykorzystane przy ocenie potrzeby aktualizacji wytycznych INTOSAI GOV 9150. Komitetem redakcyjnym kieruje NOK Belgii, a NIK aktywnie uczestniczyła we współtworzeniu tego dokumentu.

Kolejnym punktem tej sesji była relacja przedstawiciela IFAC z prac nad dokumentem przygotowywanym wspólnie przez IFAC i CIPFA[2], dotyczącym dobrego zarządzania w sektorze publicznym[3], który członkowie Podkomisji opiniowali we wrześniu 2013 r. (jego publikację zaplanowano na lipiec br.).

Pierwszy dzień posiedzenia zakończyło sprawozdanie z aktualnej działalności COSO[4], wygłoszone przez przedstawicieli NIK w imieniu przewodniczącego COSO, który nie mógł osobiście uczestniczyć w spotkaniu.

Drugi dzień posiedzenia rozpoczęło krótkie podsumowanie dnia pierwszego, po którym nastąpiła sesja czwarta: „Wpływ najwyższych organów kontroli na dobre zarządzanie w sektorze publicznym". Najpierw wystąpili partnerzy zewnętrzni: przedstawicielka OECD omówiła międzynarodowe studium na temat roli NOK w poprawie dobrego zarządzania, zaś delegaci ministerstw finansów Litwy i Polski zreferowali stosowanie wytycznych kontroli wewnętrznej w administracjach rządowych obu państw. Następnie reprezentanci NOK Brazylii, Francji, Republiki Południowej Afryki, Rosji i Stanów Zjednoczonych przedstawili doświadczenia swoich instytucji

[2] CIPFA (ang.: Chartered Institute of Public Finance and Accountancy) – Instytut Finansów Publicznych i Rachunkowości – brytyjska organizacja specjalizująca się w rachunkowości sektora usług publicznych.

[3] Tytuł dokumentu w jęz. ang.: *Good Governance in the Public Sector*.

[4] COSO – *Komitet Organizacji* Sponsorujących Komisję Treadwaya (ang. *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*) – organizacja sektora prywatnego, której misją jest zapewnienie wytycznych dotyczących zarządzania ryzykiem przedsiębiorstwa, kontroli wewnętrznej i przeciwdziałania oszustwom.

w działaniach służących poprawie dobrego zarządzania sektora publicznego.

Ostatnią i najważniejszą sesję piątą posiedzenia stanowiła dyskusja na temat wdrażania planu pracy Podkomisji na lata 2014–2016. Członkowie Podkomisji podzielili się zadaniami, zgłaszając się do grup realizujących poszczególne punkty planu pracy. W ciągu kilku tygodni opracowany zostanie dokładny harmonogram zadań.

Podsumowanie

Posiedzenie Podkomisji ds. Standardów Kontroli Wewnętrznej w Wilnie należy uznać za sukces Najwyższej Izby Kontroli. Uczestnicy chwalili program: podział na sesje tematyczne i interesujące prezentacje, dające spojrzenie na kwestie kontroli wewnętrznej z różnych perspektyw, dobre przygotowanie merytoryczne i miłą atmosferę. Chwalono też dobrą organizację, co było również zasługą pracowników NOK Litwy – gospodarza spotkania. Można przy tym wyrazić nadzieję, że uczestnictwo partnerów zewnętrznych, takich jak OECD i IFAC oraz zainteresowanie ze strony IIA i COSO przyczyni się do zwiększenia wzrostu znaczenia prac Podkomisji w promowaniu idei dobrego zarządzania (*good governance)*.

KAMILA ŻYNDUL
Wydział Spraw Międzynarodowych,
Departament Strategii NIK

Obrady w Kopenhadze

Zebranie łączników najwyższych organów kontroli UE

Na tegorocznym zebraniu, w kwietniu br., łącznicy najwyższych organów kontroli (NOK) Unii Europejskiej omawiali zakres tematyczny najbliższego zebrania Komitetu Kontaktowego i możliwości zwiększenia skuteczności jego działania, poruszyli kwestię rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie przyszłej roli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, ustaleń odnoszących się do europejskich standardów rachunkowości sektora publicznego, a także usprawnienia przepływu informacji o kontrolach w sprawach dotyczących UE. W zebraniu, w charakterze obserwatorów, uczestniczyli także łącznicy z najwyższych organów kontroli krajów kandydujących i potencjalnie kandydujących do Unii Europejskiej. Obradom przewodniczyła łączniczka Urzędu Kontroli Państwowej Danii.

EWA MIĘKINA

Sprawy do rozważenia przez Komitet Kontaktowy

Głównym punktem obrad[1] był stan przygotowań do najbliższego zebrania Komitetu Kontaktowego (KK) w Luksemburgu, zaplanowanego na 16 i 17 października br. Łącznicy dyskutowali o zagadnieniach, którymi – ze względu na znaczenie dla najwyższych organów kontroli UE – powinni zająć się ich prezesi podczas obrad Komitetu. Istotną kwestią wydaje się współpraca między NOK a Europejskim Trybunałem Obrachunkowym (ETO), której intensyfikację postuluje Parlament Europejski w rezolucji z 4 lutego br.[2]

[1] Łącznicy najwyższych organów kontroli państw Unii Europejskiej oraz ETO spotykają się raz do roku w celu omówienia zagadnień z zakresu kontroli środków unijnych, jakie – ich zdaniem – powinny być przedmiotem corocznych obrad Komitetu Kontaktowego prezesów NOK i ETO. Na temat poprzedniego zebrania zob. E. Miękina: *Zebranie łączników NOK UE – obrady w Budapeszcie*, „Kontrola Państwowa" nr 4/2013.

[2] *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 4 lutego 2014 r. w sprawie przyszłej roli Trybunału Obrachunkowego. Procedura powoływania członków Trybunału Obrachunkowego: konsultacja z Parlamentem Europejskim* (2012/2064(INI)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0060+0+DOC+XML+V0//PL>.

Zwraca w niej uwagę na konieczność pogłębienia współpracy w zakresie kontroli Trybunału w odniesieniu do zarządzania dzielonego[3], wymiany informacji, identyfikacji obszarów ryzyka lub większego zaangażowania NOK w kontrole prowadzone przez Trybunał w państwach członkowskich. Ze względu na zawarte w rezolucji istotne oczekiwania Parlamentu Europejskiego wobec najwyższych organów kontroli, również sama rezolucja może stanowić ważny temat dyskusji na forum szefów NOK UE.

Wśród zagadnień do omówienia na najbliższym zebraniu Komitetu Kontaktowego znajdzie się prawdopodobnie strategia Europa 2020, czyli wspólny unijny program gospodarczy stanowiący plan wyjścia z kryzysu oraz pobudzenia wzrostu gospodarczego, zatwierdzony w czerwcu 2010 r. (w 2015 r. nastąpi jego śródokresowy przegląd), i europejski okres oceny (*European semester)*, czyli sześciomiesięczny okres, kiedy to – począwszy od stycznia 2011 r. – odbywa się coroczny przegląd polityki budżetowej i strukturalnej państw członkowskich UE w celu wykrycia ewentualnych niezgodności. Szefowie NOK UE poznali jego założenia i cele w trakcie seminarium, które odbyło się podczas zebrania Komitetu Kontaktowego w październiku 2011 r. Tegoroczne zebranie Komitetu byłoby okazją do zapoznania się z dotychczasowym funkcjonowaniem europejskiego okresu oceny.

Ważnym tematem dla NOK – szczególnie z państw członkowskich strefy euro – jest również unia bankowa, zaproponowana przez Komisję Europejską w celu wzmocnienia regulacji sektora bankowego. Jej zasadniczym elementem ma być nadzór bankowy w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego, z wiodącą rolą Europejskiego Banku Centralnego, określoną w art. 127 ust. 6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[4]. Dyskusje nad kształtem unii mogą bowiem prowadzić do ewentualnych propozycji związanych z możliwościami kontrolowania przez NOK instytucji nadzoru finansowego.

Łącznicy uzgodnili projekt dokumentu określającego zasady działania tak zwanego mechanizmu wczesnego ostrzegania (*early warning mechanism*), pozwalającego na bieżące monitorowanie zmian w zarządzaniu gospodarczym UE, a zwłaszcza procesów legislacyjnych, które mogą mieć wpływ na działalność europejskich

[3] Zgodnie z art. 317 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Komisja Europejska wykonuje budżet we współpracy z państwami członkowskimi. Odbywa się to m.in. w trybie tzw. zarządzania dzielonego (art. 58 rozporządzenia PE i Rady nr 966/2012 z 25.10.2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii), w ramach którego prawie 80% środków unijnych wydawanych jest i zarządzanych przez państwa członkowskie, które również są odpowiedzialne za kontrolę tych środków (ostateczną odpowiedzialność za wykonanie budżetu ponosi jednak Komisja Europejska).

[4] Jednolity mechanizm nadzorczy (ang. *Single Supervisory Mechanism – SMM*) zaczął działać w listopadzie 2013 r. EBC ma – od listopada 2014 r. – sprawować nadzór ostrożnościowy nad instytucjami kredytowymi i będzie odpowiadać za skuteczne funkcjonowanie mechanizmu, współpracując w tym zakresie z właściwymi instytucjami krajowymi w ramach tzw. wspólnych zespołów nadzorczych (*Joint Supervisory Teams*). Pozostałymi elementami unii bankowej będą system gwarancji depozytów (*deposit-guarantee schemes)* oraz fundusze naprawcze (tzw. *resolution fund)* ułatwiające restrukturyzację i likwidację upadających banków.

NOK. Dokument został przygotowany przez grupę zadaniową KK do opracowania stanowiska w sprawie roli i zadań NOK w związku z ich ewentualnym udziałem w przyszłych procesach legislacyjnych (jej członkiem jest Najwyższa Izba Kontroli). W 2013 r. grupa przedstawiła propozycje, które umożliwiłyby Komitetowi szybsze reagowanie na ewentualne zmiany, jednak Komitet na zebraniu w 2013 r. postanowił, że grupa powinna kontynuować prace i uszczegółowić swoje propozycje modyfikacji jego działania[5]. W związku z tym grupa opracowała nowy dokument o mechanizmie wczesnego ostrzegania. Tymczasowo mechanizm miałby być koordynowany przez ETO, a decyzja co do jego kontynuowania lub ewentualnych zmian zostałaby podjęta przez szefów NOK UE najpóźniej w 2017 r., na podstawie oceny jego funkcjonowania.

Jednym z tematów – ważnych z punktu widzenia szefów europejskich NOK – jest również stan uzgodnień dotyczących europejskich standardów rachunkowości sektora publicznego (EPSAS)[6]. W 2013 r. Komitet Kontaktowy powołał grupę zadaniową ds. EPSAS w celu ścisłego monitorowania procesu ich opracowywania. Na zebraniu w Kopenhadze przedstawiciele niemieckiej Federalnej Izby Obrachunkowej poinformowali o harmonogramie przyjętym dla wprowadzenia EPSAS w państwach członkowskich: w połowie br. Komisja Europejska ma wydać specjalny komunikat w tej sprawie, pod koniec 2015 r. oczekuje się rozporządzenia ramowego, które miałoby wejść w życie na początku 2016 r. Europejskie standardy rachunkowości sektora publicznego miałyby zostać wdrożone przez państwa członkowskie do końca 2020 r. Z uwagi na znaczenie, jakie dla NOK może mieć wprowadzenie tych standardów, łącznicy będą rekomendować Komitetowi przedłużenie mandatu dla grupy zadaniowej, która kontynuowałaby monitorowanie wspomnianego wyżej procesu.

W tym kontekście przedstawiciel gospodarzy zaprezentował analizę przeprowadzoną przez duński Urząd Kontroli Państwowej odnośnie do zastosowania IPSAS w Danii, które porównano z duńskimi standardami rachunkowości sektora publicznego. Przedstawione wnioski jednoznacznie wskazują na znaczące różnice w obu systemach, a także niewłaściwe dostosowanie IPSAS do specyfiki sektora publicznego, m.in. pod względem terminologicznym. Z analizy wynika również, że ewentualne wprowadzenie IPSAS niekoniecznie musi prowadzić do zwiększenia rozliczalności i przejrzystości, zarówno w kontekście krajowym, jak i unijnym.

Organizacja i funkcjonowanie Komitetu Kontaktowego

Jeśli Komitet Kontaktowy przyjmie propozycję utworzenia mechanizmu wczesnego

[5] Więcej zob. E. Miękina: *Europejskie NOK wobec zmian w zarządzaniu – doroczne zebranie Komitetu Kontaktowego*, „Kontrola Państwowa" nr 6/2013.

[6] *European Public Sector Accounting Standards*, czyli europejski odpowiednik – promowany przez Komisję Europejską – międzynarodowych standardów rachunkowości sektora publicznego (IPSAS).

ostrzegania, nieodzowne będzie wprowadzenie zmian w dwóch dokumentach określających wewnętrzną organizację i tryb działania Komitetu. Są to: „Wytyczne proceduralne" i „Oświadczenie w sprawie roli urzędującego przewodniczącego". Dlatego też na zebraniu w Kopenhadze łącznik Najwyższej Izby Kontroli, Jacek Mazur, przedstawił propozycję zmian, które mają na celu zwiększenie efektywności prac Komitetu. Chodzi między innymi o wprowadzenie pisemnej procedury podejmowania decyzji przez Komitet i lepszą koordynację działań łączników w okresach między zebraniami Komitetu.

Jednym ze strategicznych celów Komitetu Kontaktowego jest wymiana wiedzy w sprawach związanych z Unią Europejską, dlatego tak ważne – z punktu widzenia NOK UE – jest skuteczne dzielenie się doświadczeniami. W związku z tym łącznik NIK przedstawił propozycję usprawnienia przepływu informacji o kontrolach w sprawach związanych z UE, przeprowadzanych przez europejskie najwyższe organy kontroli. Wymiana tego rodzaju informacji odbywa się na różnych płaszczyznach: na każdym z zebrań Komitetu Kontaktowego prezentowane są doświadczenia kilku NOK, ponadto NOK informują się nawzajem o planowanych kontrolach z tego obszaru w danym roku, niektóre z nich zamieszczają też skróty sprawozdań z kontroli na swoich stronach internetowych. Najszybszym źródłem informacji jest jednak – a przynajmniej powinna być – platforma intranetowa Komitetu Kontaktowego, na której NOK publikują streszczenia kontroli, jakie w danym roku przeprowadziły w sprawach związanych z UE. Niestety, od kilku lat tylko trzy najwyższe organy kontroli (w tym NIK) regularnie umieszczają tam tego typu dokumenty, co sprawia, że w praktyce system ten nie funkcjonuje tak jak powinien. Dlatego też celowe wydaje się zbadanie, w jaki sposób NOK mogłyby skuteczniej wykorzystywać platformę intranetową Komitetu.

Działalność grup roboczych oraz sieci współpracy Komitetu

Łącznik fińskiego Urzędu Kontroli Państwowej przedstawił dotychczasowy przebieg prac sieci współpracy KK ds. kontroli polityki fiskalnej, w tym wstępne wyniki analizy wdrażania paktu fiskalnego w poszczególnych państwach członkowskich[7]. Badanie przeprowadzone wśród NOK UE wskazuje na zadowalające wdrażanie paktu w państwach członkowskich, zgodnie z jego podstawowymi założeniami, a także na brak – deklarowany przez większość ankietowanych NOK – ryzyka związanego ze stosowaniem zasad wynikających z paktu. Raport z badania będzie omawiany na seminarium sieci współpracy w czerwcu br.

[7] *Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej* z 2 marca 2012 r., potocznie zwany „paktem fiskalnym", został podpisany przez 25 państw członkowskich UE, w tym wszystkie państwa strefy euro, w celu zapewnienia przez rządy stabilnych finansów publicznych oraz unikania nadmiernego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zobowiązał on kraje strefy euro do utworzenia niezależnych organów monitorujących politykę fiskalną – tzw. rad fiskalnych.

w Wiedniu, a ostateczne wyniki zostaną zaprezentowane na październikowym zebraniu Komitetu. Z uwagi na to, że w zeszłym roku Komitet włączył w kompetencje sieci zagadnienia dotyczące unii bankowej (w szczególności jednolity mechanizm nadzorczy) oraz europejskiego zarządzania gospodarczego, łącznicy odpowiednio niemieckiej Federalnej Izby Obrachunkowej oraz austriackiej Izby Obrachunkowej poinformowali o procesach, jakie zaszły od tego czasu w tych dwóch obszarach[8].

Choć grupa zadaniowa KK do zbadania możliwości współpracy między NOK i Eurostat oraz krajowymi urzędami statystycznymi zakończyła swoją działalność w 2012 r. , to Komitet polecił łącznikom dalsze monitorowanie wyników jej prac i przedstawienie sprawozdania przed upływem 2015 r.[9]. Na poprzednim zebraniu Komitet powierzył to zadanie Najwyższej Izbie Kontroli. W Kopenhadze zastępca łącznika NIK, Ewa Miękina, zaprezentowała wstępne wyniki ankiety przeprowadzonej przez Izbę wśród NOK UE na temat ich współpracy z krajowymi urzędami statystycznymi. Łącznicy odpowiedzieli na pytania dotyczące podpisania porozumienia o współpracy między obiema instytucjami, kontrolowania danych źródłowych na potrzeby procedury nadmiernego deficytu, wymiany informacji i współpracy merytorycznej. Raport końcowy zostanie przedstawiony na październikowym zebraniu Komitetu, jednak już teraz wstępne wyniki ankiety wskazują na istnienie zarówno potencjalnych obszarów, w których współpraca NOK z krajowymi urzędami statystycznymi mogłaby zostać rozszerzona, jak i ograniczeń w dotychczasowym współdziałaniu.

Łącznik rumuńskiego Trybunału Obrachunkowego przedstawił projekt uchwały w sprawie działalności grupy roboczej KK ds. VAT, uwzględniający dążenia grupy do przyjęcia wspólnego podejścia w zwalczaniu nadużyć związanych z VAT w Unii Europejskiej. Z kolei w wyniku dyskusji nad dalszym funkcjonowaniem sieci współpracy KK ds. krajowych sprawozdań o zarządzaniu środkami UE, która działa obecnie pod przewodnictwem Powszechnej Izby Obrachunkowej Holandii, zaproponowano, że sieć skoncentruje się na przeprowadzeniu wspólnego badania porównawczego kilku wybranych tematów (niekoniecznie objętych kontrolami NOK).

Doświadczenia kontrolne w sprawach dotyczących UE

Spotkanie w Kopenhadze umożliwiło kilku najwyższym organom kontroli upowszechnienie swoich doświadczeń z kontroli zagadnień związanych z Unią Europejską. Przedstawiciel duńskiego Urzędu Kontroli Państwowej poinformował o trwającej kontroli absorpcji funduszy strukturalnych i środków na rozwój obszarów wiejskich

[8] Uchwała CC-R-2013-01 w sprawie kontynuacji prac sieci współpracy ds. kontroli polityki fiskalnej, <http://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/CC-R-2013-01/CC%202013%20Resolution%2001_EN .pdf>.

[9] Uchwała CC-R-2012-02 w sprawie współpracy najwyższych organów kontroli z Eurostat i krajowymi urzędami statystycznymi, <http://www.eca.europa.eu/sites/cc/Lists/CCDocuments/9919715/9919715_PL.PDF>.

(kontrola zakończy się w sierpniu br.). Chodzi o środki, jakie Dania otrzymała z budżetu UE i które musi wydać w ciągu dwóch lat – tak krótki okres stanowi znaczące wyzwanie dla duńskiej administracji publicznej.

Łącznik szwedzkiego Urzędu Kontroli Państwowej przedstawił wnioski z kontroli, którą jego urząd przeprowadził w celu zbadania, czy szwedzki rząd i właściwe władze skutecznie działały na rzecz osiągnięcia celów programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013, którego budżet (współfinansowany przez UE i rząd Szwecji) wynosił 4 miliardy euro. Kontrola wykazała rozbieżność priorytetów budżetowych ustalonych przez rząd i celów programu, niezbyt precyzyjne zrozumienie tych celów przez właściwe władze, a także niewykorzystanie przez nie wniosków płynących z oceny programu.

Łącznik Najwyższej Izby Kontroli omówił podstawowe założenia kontroli, którą prowadzi obecnie Izba, badając przygotowanie administracji publicznej do wdrożenia polityki strukturalnej na lata 2014–2020 w Polsce. Omówił możliwe ryzyko na różnych etapach, w tym opóźnienia na skutek ewentualnego niezatwierdzenia przez Komisję Europejską umowy partnerstwa lub krajowych i regionalnych programów operacyjnych, dotyczące utworzenia systemów zarządzania i kontroli wykorzystania środków unijnych, a także wynikające z dostosowania prawa krajowego do nowych przepisów unijnych. Nawiązując do przedstawionych informacji, łącznik chorwackiego Państwowego Urzędu Kontroli poinformował o rozpoczęciu podobnej kontroli, a łączniczka bułgarskiej Izby Obrachunkowej – o zakończeniu kilka miesięcy temu kontroli zbliżonej tematycznie. Niewątpliwie temat ten okazał się istotny dla łączników – na październikowym zebraniu Komitetu w Luksemburgu Najwyższa Izba Kontroli przedstawi prawdopodobnie wyniki swojej kontroli.

EWA MIĘKINA
zastępca łącznika NIK z ETO,
Departament Strategii NIK

Sygnały o książkach

Z zagadnień nadzoru i kontroli organów władzy publicznej w Polsce

Redakcja: Marcin Konarski i Marek Woch, tom III i IV, wydawca Marek Woch, Warszawa 2013 i 2014, s.255 i 240.

Są to dwa kolejne tomy prezentujące prace wielu autorów służące zrozumieniu dwóch zasadniczych dla funkcjonowania państwa instytucji prawnych: nadzoru i kontroli. Właściwe działanie tych instytucji to warunek praworządnego funkcjonowania organów władzy publicznej. Każdy tom cyklu składa się z kilkunastu rozpraw teoretyków i praktyków szeroko rozumianego prawa administracyjnego. Rozprawy pogrupowane są w bloki problemowe, z zachowaniem ciągłości ich numeracji, co ułatwia odszukanie prac dotyczących danego zagadnienia. Tematyką wiodącą trzeciego tomu jest działalność państwowych instytucji kontrolujących główne dziedziny życia gospodarczego i społecznego, takich jak Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Dziecka, Centralne Biuro Antykorupcyjne. W tomie czwartym dominuje problematyka walki z przestępczością oraz kwestie związane z finansami i kontrolą obrotu gospodarczego. Cykl został przygotowany z myślą o odbiorcach bliżej zainteresowanych sprawami nadzoru i kontroli, może być także przydatny w procesie dydaktycznym na studiach prawniczych i administracyjnych.

Nowe koncepcje i regulacje nadzoru finansowego. Nadzór makrostabilnościowy, nadzór bankowy Skok, instrumenty finansowe

Wojciech Rogowski (red. nauk.), Oficyna Allerhanda, Kraków – Warszawa 2014, s. 358.

Ostatni kryzys finansowy ujawnił wiele niedoskonałości w strukturze i funkcjonowaniu europejskiego sektora finansowego. Powstała konieczność zmian organizacyjno-prawnych, zwłaszcza w dziedzinie nadzoru nad instytucjami finansowymi i bankami. W dyskusji nad różnymi koncepcjami projektowanych reform powstał projekt badawczy, którego

efektem jest omawiana publikacja. Jej autorami są prawnicy, ekonomiści i finansiści pracujący na co dzień w różnych placówkach badawczych w całym kraju. Książka składa się z czterech części. Pierwsza skupia rozdziały poświęcone reformom europejskiego nadzoru finansowego wprowadzającym wymiar makrostabilnościowy oraz centralizację nadzoru bankowego pod patronatem Europejskiego Banku Centralnego. Część druga dotyczy nadzoru nad bankami i spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi. W części trzeciej omówiono wpływ nowych regulacji w zakresie nadzoru na rynki finansowe, w czwartej zaś przedstawiono analizy nadzoru nad funkcjonowaniem europejskich instytucji finansowych i oferowanymi przez nie instrumentami inwestycyjnymi.

Bezpieczeństwo ekonomiczne obrotu gospodarczego. Ekonomia, prawo, zarządzanie

Konrad Raczkowski (red.), Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 930.

Z uwagi na to, że w gospodarce wolnorynkowej przedsiębiorczość stanowi fundament siły kraju i dobrobytu obywateli, istotnym zadaniem dla każdego państwa jest stworzenie jasnych reguł działalności ekonomicznej i zapewnienie bezpieczeństwa funkcjonowania obrotu gospodarczego. Wymienione rezultaty mogą być osiągnięte dzięki efektywnemu współdziałaniu myśli ekonomicznej, ustawodawstwa i administracji państwowej. Podstawowym celem takiej kooperacji powinno być zwiększenie konkurencyjności i opłacalności aktywności ekonomicznej, przy równoczesnym zwalczaniu nieprawidłowości i przestępczości gospodarczej. Opracowanie, będące zbiorem tekstów wielu autorów reprezentujących różne odłamy wiedzy ekonomicznej i prawniczej, składa się z czterech części przedstawiających tytułową problematykę. Część pierwsza zawiera teksty dotyczące zasadniczych dylematów bezpieczeństwa ekonomicznego; w części drugiej omówiono gospodarkę nieoficjalną, ujawniając nieprawidłowości w systemie gospodarczym. Następny blok tematyczny odnosi się do ryzyka obrotu gospodarczego, obserwowanego zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym. W ostatniej części opisano czynniki stabilizujące obrót gospodarczy oraz kryteria oceny jego efektywności.

Contents

JERZY BUZEK: We Have to Find Motivation for Further Effort in Our Achievements 8

The anniversaries we are celebrating this year – twenty-five years of the Polish transformation, the fifteenth anniversary of our accession to the North Atlantic Treaty Organisation, and ten years of our membership in the European Union – give us an excellent opportunity for summing things up. In the opinion of the former Prime Minister, and present Member of the European Parliament, we have succeeded to change deeply both Poland and Europe. It is also true of the institutional sphere – nowadays both the institutions of the Polish state and those of the EU are marked with the way that our country has taken since 1989.

Auditing 10

JACEK MAZUR: Activity of NIK in the European Union 10

In his article, the author presents: (1) the participation of Supreme Audit Office (NIK) in international audits (interpretation of new Article 12a of the Act on NIK that clearly sets out the right to conduct such audits; types and examples of such audits; advantages of international auditing); (2) the cooperation of NIK with the European Court of Auditors – ECA (participation of NIK auditors in ECA missions in Poland; NIK's attempts to initiate collaboration with the ECA in conducting audits of the use of EU funds; cooperation with the Polish member of the European Court of Auditors); (3) the activity of NIK in the forum of the Contact Committee of the Heads of the EU SAIs. In conclusions, the article emphasises that NIK should, as best as possible, perform its tasks related to a Supreme Audit Institution of an European Union Member State.

Building on Our Strengths, Addressing Our Challenges
– an interview with ECA President Vítor Manuel da Silva Caldeira 37

Vítor Manuel da Silva Caldeira, who has been for the third time elected as President of the European Court of Auditors, speaks about the ECA's strategy for the coming years and about opportunities to strengthen cooperation with the Supreme Audit Institutions of the EU Member States. He also answers questions related to the financial crisis that has revealed gaps and weaknesses of auditing, and he recalls the planned second peer review of the ECA.

JACEK UCZKIEWICZ: The Court I Remember, the Court I Can See Now 43

Jacek Uczkiewicz, the first Polish member of the European Court of Auditors, in the brochure published by the ECA on the occasion of its 35th anniversary, presents, as several other authors, his reflections on the activities of the ECA, and discusses the most important, in his opinion, challenge that the ECA has to face. On pages 48-52 we publish the original version of the text.

FINDINGS OF NIK AUDITS 53

BOŻENA NOWASZCZUK, TADEUSZ WRONA: Lighting on Public Roads
in Municipalities – Planning and Financing of Lighting in Public Areas 53

One of the tasks of municipalities is to finance the lighting of streets, squares and public roads located in their area. It is related to both, covering the costs of electric energy consumed by lighting, and financing their construction and maintenance. As the audit conducted by NIK illustrates, municipalities have problems with performing this task in a proper way, stemming mainly from the significant increase of the needs related to the construction of new roads, as well as from unclear legal regulations. In municipalities that have refused to finance lighting of national roads sections, these costs would constitute 60 per cent of the total expenditure in the field.

MARIA M. GOSTYŃSKA: Healthcare at Night and during Holidays
– Rules and Binding Procedures 66

NIK has audited the availability of healthcare services at night and during holidays, in relation to the results of the audit of the functioning of the medical rescue system. During the inspection, it has been examined whether there are barriers that limit access to such services, whether these services are provided in accordance with the binding procedures, and whether patients are properly informed about possibilities to use such forms of medical assistance.

OTHER AUDITS OF NIK 79

Audit Findings Published in April and May 2014 – ed. 79

In this section, we present audits completed by the Supreme Audit Office in the selected areas that have been published in the form of pronouncements on audit findings. In this issue of our bimonthly, we present the following audits: the safety of road movement; the use of biofuels and biocomponents in transportation; the functioning of city monitoring; the fishing sector; the modernisation of the Śląski Stadium; the organisation of movement on local roads; the functioning of the consumer rights protection system; the combating of frauds related to Value Added Tax; the functioning of inland sailing; the use of sports and recreational facilities; the organisation of local roads network; the planning of expenditures in performance budgeting; the management of foreign currency reserves by the National Bank of Poland (NBP); the activities of adoption centres.

State and Society 82

PAWEŁ WIECZOREK: Economic Dimension of the Integration with the European Union – Ten Years of Poland's Membership in the EU 82

It is sometimes difficult to estimate the impact of Poland's accession to the EU on individual aspects of the economy's functioning in the micro- and macroeconomic scale. Undoubtedly though, the membership in the EU and related adjustments in the political, legal and economic spheres have created a favourable climate for activating the internal potential of the Polish economy and business circles, which has resulted in a tangible progress in the process of Poland's catching up with better developed EU states. In the years 2003–2013, the cumulated GDP growth in Poland stood at 44.5 percent, which made it one of the best results among the new EU Member States from Central and Eastern Europe. The article focuses on microeconomic issues and contributes to the attempts to define Poland's achievements in this area since 2004, as well as its lost opportunities to strengthen the economy's competitiveness and basis for long-term development.

JUSTYNA ŁACNY: Principle of Sound Financial Management in the European Union – Compliance with the EU Budgetary Provisions 104

The principle of sound financial management is set forth in Article 30 of Financial Regulation No 966/2012. It is also referred to in the provisions of the EU primary legislation (Article 287 (2), Article 310 (5) and Article 317 of the Treaty on the Functioning of the European Union) and the EU secondary legislation, setting out the principles of the EU funds spending. The article attempts to reconstruct the contents of the principle of sound financial management and to present its functioning in the EU law, including the consequences of its breach, as provided for in the EU regulations and the judicature of the Court of Justice of the European Union.

ARTUR K. MODRZEJEWSKI: Supervision of Regional Accounting Chambers and Regional Governors of the Cleanliness and Order in Municipalities – Providing Local Laws 119

The implementation of the provisions of the Act on Cleanliness and Order in Municipalities has raised doubts as for which body is competent to examine the compliance with the regulations of the local law. Before the amendments to the Act, municipal regulations in the field were supervised by the regional governor (Polish: *wojewoda*), while the owner of an estate made payments directly to those who take the waste away, on the basis of a civil law agreement. With the amendments, the system has been based on declarations, while payments have been subject to tax law; it is not, however, at any point called a local payment. On the other hand, on the basis of the Act resolutions are still made, related to the municipal waste management system, not directly connected with the payment. That is why supervision bodies are having some problems with identifying the legal nature of the payment and the scope of resolutions adopted.

DARIUSZ ĆWIK: Military Equipment Procurement after the Implementation of the Directive on Defence – Providing for the State's Security 130

The basic reason for adopting the directive on defence was to introduce regulations that would allow for defence and security procurement in accordance with unified EU procedures, which would take into account their specific nature and, simultaneously, prevent the ordering party from abusing the exception set forth in Article 346 of the Treaty on the Functioning of the European Union. The provisions of the Directive were implemented in the Polish law on the 13th of February 2012. The article presents the new legal regulations that are in force now, and the proceedings related to procurement of military equipment for the Polish Armed Forces.

International Cooperation 146

KAMILA ŻYNDUL: Visit of NIK President to the SAI of Lithuania – Meeting of the Subcommittee on Internal Control Standards 146

The meeting, held on 27-28 May 2014 in Vilnius, gathered representatives of twelve SAIs – members of the Subcommittee on Internal Control Standards and representatives of external partners that cooperate with the Subcommittee – the International Federation of Accountants (IFAC) and the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), as well as of the ministries of finance of Lithuania and Poland – to represent the main recipients of the documents that the Subcommittee develops. The participants of the meeting discussed the Subcommittee's work plan for the years 2014–2016 that comprises, among others, a revision of the guideline on reporting on internal control

and the guideline on risk management in the public sector. At the bilateral meeting, President of NIK Krzysztof Kwiatkowski and Auditor General of Lithuania Giedrė Švedienė discussed, among others, ideas for further cooperation of the SAIs of the Baltic and Eastern European regions, the initiative of the SAI of Lithuania to conduct a parallel audit of municipalities, and the organisation of the European Court of Auditors' visits to the EU Member States.

EWA MIĘKINA: Meeting of Liaison Officers in Copenhagen 151

The topics of the next Contact Committee's meeting and opportunities for strengthening the effectiveness of its activities were the main issues discussed by Liaison Officers of the European Union SAIs, who gathered in April in Copenhagen. They also discussed the resolution of the European Parliament on the future role of the European Court of Auditors, issues related to the European public sector accounting standards, as well as improvements in the information flow as for EU-related audits.

Notes About New Books 157

Information for Subscribers 164

Information for Readers and Authors 165

PRZYPOMINAMY O PRENUMERACIE

Szanowni Prenumeratorzy!
Koszt zaprenumerowania naszego pisma na 2014 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 6 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 grudnia 2013 r. na podstawie §14 ust. 2 rozporządzenia z 13 lipca 2012 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania kategorii naukowej jednostkom naukowym (DzU 2012 r., poz. 877 oraz z 2013 r., poz. 191).

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 13 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/. Umowa zawarta w 2014 r. z Interdyscyplinarnym Centrum Modelowania Matematycznego i Komputerowego Uniwersytetu Warszawskiego (ICM UW) umożliwia także udostępnianie pełnych tekstów artykułów w bazie CEJSH.

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, na s. 2). Zgodnie z modelem *„double-blind review process"* autorzy i recenzenci nie znają swoich tożsamości.
5. Artykuły zamieszczane w „Kontroli Państwowej" są chronione prawem autorskim. Przedruk może nastąpić tylko za zgodą redakcji.

6. Przywiązujemy szczególną wagę do oryginalności publikacji i jawności informacji o podmiotach przyczyniających się do jej powstania, ich udziału merytorycznego, rzeczowego lub finansowego. Dlatego od zgłaszających teksty oczekujemy ujawnienia ewentualnego wkładu innych osób w ich powstanie oraz pisemnego oświadczenia o oryginalności składanego w redakcji artykułu.
7. Wszelkie przypadki *„ghostwriting"* (nieujawnienia wkładu innych autorów w powstanie artykułu) lub *„guest authorship"* (wymieniania jako autora osoby, która nie miała udziału w publikacji lub jest on znikomy), będące przejawem nierzetelności naukowej, będą przez redakcję demaskowane, łącznie z powiadomieniem podmiotów, z którymi autor jest związany naukowo lub zawodowo.

Zasady publikacji zgodne z wymogami Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Sposób przygotowania materiałów

1. Prosimy o nadsyłanie artykułów pocztą elektroniczną, nasz adres: kpred@nik.gov.pl, w edytorze *Word* lub dostarczenie tekstu na nośniku elektronicznym. Objętość artykułu wraz z ewentualnymi tabelami i rysunkami nie powinna w zasadzie przekraczać 16 stron – 34 wiersze na stronie, marginesy 2,5 cm, interlinia 1,5 wiersza. Do tekstu prosimy dołączyć krótkie streszczenie w języku polskim.
2. Przypisy należy umieszczać na dole stron, zgodnie z zasadami obowiązującymi w naszym tytule; powinny zawierać aktualną bibliografię.
3. Ewentualne rysunki i wykresy prosimy nadsyłać w oddzielnych plikach, podając wartości umożliwiające przygotowanie danego elementu graficznego zgodnie z makietą „Kontroli Państwowej".
4. Autorzy nadsyłający teksty proszeni są o podanie swoich danych: imienia i nazwiska, stopnia naukowego, adresu do korespondencji, adresu poczty elektronicznej, numeru telefonu lub faksu.
5. Redakcja zastrzega sobie prawo dokonania w nadesłanych materiałach niezbędnych skrótów, poprawek redakcyjnych i innych, zgodnie z wymogami czasopisma.
6. Materiałów niezamówionych redakcja nie zwraca.

WYDAJE NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Projekt graficzny: Studio Graficzne FILE
Skład i łamanie: Sławomir Jakoniuk
Druk i oprawa: Wydział Wydawniczy NIK
Oddano do druku w czerwcu 2014 r.
Nakład 850 egz.
Wersja papierowa jest wersją pierwotną (referencyjną) pisma.

Prenumerata

tel. 22 444 57 81, 22 444 54 01, 22 444 53 11
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